



DELIBERA N. 146

9 aprile 2025.

Oggetto

Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 presentata da [OMISSIS]- Procedura aperta per la "Realizzazione nuovo sottovia stradale per l'attraversamento della linea ferroviaria in prossimità della stazione di Querceta in sostituzione del cavalcavia attuale sulla S.P. 9 di Marina Loc. Querceta". CIG: B2C7BDBFDF Importo a base di gara: euro 4.895.817,38 S.A.: Provincia di Lucca per conto del Comune di Seravezza

UPREC/PRE/0083/2025/L/PREC

Riferimenti normativi

Art. 41, comma 4, d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Costi della manodopera - Scorporo

Massima

Appalto pubblico – In genere – Bando di gara – Costi della manodopera – Scorporo – Inclusione nell'importo assoggettato a ribasso – Ratio – Semplificazione - Sussiste

L'inclusione dei costi della manodopera nell'importo assoggettato a ribasso, sul quale applicare il ribasso offerto dal concorrente per definire l'importo contrattuale, risponde ad una logica di semplificazione e speditezza dell'attività amministrativa. Tale soluzione, infatti, evita alle stazioni appaltanti l'aggravio procedurale che comporterebbe la complessa e artificiosa



operazione di comparazione di offerte non omogenee, che si avrebbe nel caso in cui taluni concorrenti intendessero offrire un ribasso solo per gli importi che non riguardano i costi del personale ed altri, invece, per entrambe le componenti.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 9 aprile 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 34689 del 5 marzo 2025, con cui la [OMISSIS] ha contestato la determina di aggiudicazione in suo favore dell'appalto di lavori in oggetto limitatamente all'importo contrattuale, in quanto la Stazione appaltante avrebbe erroneamente applicato il ribasso percentuale offerto all'intero importo dei lavori, senza scorporare i costi della manodopera;

VISTO quanto eccepito dall'istante in punto di illegittimità della determina di aggiudicazione. L'art. 41, comma 14, del D.Lgs 36/2023 stabilisce che *"I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale"*. Il Disciplinare di gara, all'art. 4, ha espressamente richiamato la citata disposizione normativa, stabilendo che *"Non sono altresì soggetti a ribasso, i costi per la manodopera stimati dal Comune, che risultano pari ad Euro 994.493,98, salvo quanto previsto all'art. 41 c. 14 del Codice"*: più chiaramente la *lex specialis* di gara non esclude che gli operatori economici possano indicare un importo della manodopera in ribasso rispetto a quello individuato dalla stazione appaltante, ma, ai sensi degli artt. 18.2 e 18.3 del disciplinare, detto ribasso doveva evincersi dall'apposito modello "Indicazione costi della manodopera" con la precisazione che, nel caso in cui l'operatore economico avesse indicato costi della manodopera inferiori rispetto a quelli previsti nei documenti di gara, il RUP avrebbe dovuto obbligatoriamente



procedere alla richiesta di giustificazioni e alla relativa valutazione prima dell'eventuale aggiudicazione. Tanto premesso, l'offerta dell'aggiudicataria non ha incluso nell'importo ribassabile il costo della manodopera: invero, nel "Modello indicazione costi manodopera" ha espressamente dichiarato di non assoggettare a ribasso i costi della manodopera laddove, tra le due alternative da barrare, vale a dire l'indicazione dei "*costi della manodopera di importo pari a quello indicato nel disciplinare di gara*", ovvero l'indicazione di "*costi della manodopera pari ad € -----*", l'istante ha barrato la prima opzione e quindi ha offerto, senza alcuna possibilità di equivoco, esattamente l'importo dei costi indicato nel disciplinare, senza quindi applicare alcun ribasso sullo stesso. Sarebbe, dunque, evidente che l'operatore economico non ha inteso offrire alcun ribasso dei costi della manodopera, con la conseguenza che il provvedimento di aggiudicazione risulterebbe adottato in palese violazione del principio della immodificabilità dell'offerta economica, dovendo, a tal fine, riferirsi alle dichiarazioni negoziali di volontà, quali risultano dalle indicazioni nell'ambito dell'offerta economica;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 41815 del 18 marzo 2025;

VISTE le memorie della Provincia di Lucca, acquisita al prot. n. 43921 del 20 marzo 2025, e quella del Comune di Seravezza, acquisita al prot. n. 44722 del 21 marzo 2025;

VISTO il vigente Regolamento di precontenzioso;

CONSIDERATO che la questione prospettata dall'istante richiede di svolgere talune considerazioni, di carattere generale, sul disposto dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/2023; tale disposizione, infatti, sin da quando ha avuto efficacia il nuovo Codice dei contratti, ha dato adito a dubbi interpretativi;

RILEVATO, infatti, che la citata norma per un verso dispone che "I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso"; dall'altro stabilisce che "Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale";



CONSIDERATO che la non univoca interpretazione letterale della disposizione ha portato al consolidarsi di due orientamenti:

- Secondo un primo orientamento, l'art. 41, comma 14, del Codice deve essere interpretato nel senso che: *i/* la non ribassabilità dei costi della manodopera è da intendersi come relativa, nel senso che l'operatore economico che indichi, in sede di offerta, un costo della manodopera inferiore a quello stimato dalla Stazione appaltante dovrà fornire adeguate e motivate ragioni attinenti alla propria maggiore efficienza aziendale o al fatto di poter godere di sgravi contributivi/fiscali; *ii/* ragioni di semplificazione inducono a preferire l'inclusione di tali costi nell'ambito dell'importo a base di gara su cui applicare il ribasso percentuale offerto dall'operatore economico per definire l'importo contrattuale. Tale orientamento, sposato dall'Autorità sin dalle delibere n. 510 dell'8 novembre 2023 e n. 528 del 15 novembre 2023 (confermato nelle successive delibere n. 174 del 10 aprile 2024, n. 358 del 17 luglio 2024, n. 452 del 9 ottobre 2024, n. 491 del 29 ottobre 2024), condiviso dal MIT nel parere n. 2154 del 19 luglio 2023, è stato adottato in sede di stesura del bando tipo n. 1/2023. Nella Relazione illustrativa al bando tipo è stato, invero, precisato che *"Con riferimento all'importo dell'appalto, è stato ricompreso nel valore posto a base di gara il costo della manodopera con la precisazione che tale costo non è ribassabile. Ciò in quanto l'articolo 41 comma 14 del codice, se da un lato dispone lo scorporo dei costi della manodopera dall'importo soggetto a ribasso, dall'altro fa salva la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale. Al fine di facilitare le operazioni di valutazione della componente economica dell'offerta, è stato ritenuto più agevole applicare il ribasso ad un importo totale comprensivo dei costi di manodopera ribadendo che questi ultimi non sono soggetti a ribasso. Eventuali riduzioni del costo della manodopera proposto dall'operatore nell'offerta saranno, poi, oggetto di verifica."*
- Un secondo orientamento ritiene, invece, che i costi della manodopera siano solo "indirettamente" ribassabili. In particolare, l'importo a base di gara, su cui applicare il ribasso offerto dal concorrente per definire l'importo



contrattuale, dovrebbe essere definito al netto dei costi della manodopera. L'operatore economico ha facoltà di indicare, in offerta, i propri costi della manodopera e, laddove questi risultino inferiori a quelli stimati dalla Stazione appaltante, la conseguenza non sarebbe in ogni caso l'esclusione dalla gara ma l'assoggettamento dell'offerta alla verifica di anomalia (T.A.R. Liguria Genova, Sez. I, 14/10/2024, n. 673; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. I, 31/10/2024, n. 3000 e Giurisprudenza ivi citata, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 8 febbraio 2024, nn. 119-120; T.A.R. Campania, Salerno, 11 gennaio 2024, n. 147);

CONSIDERATO che, nel quadro interpretativo sinteticamente illustrato, il punto di contatto tra i due orientamenti si rinviene nel riconoscere che, anche nel nuovo Codice dei Contratti, il legislatore ha inteso conservare la possibilità degli operatori economici di abbattere, tramite l'offerta presentata, i costi della manodopera stimati dalla Stazione appaltante negli atti di gara. Si tratta di scelta – come già sottolineato dall'Autorità in altre occasioni – idonea a consentire un adeguato bilanciamento tra la tutela rafforzata della manodopera e la libertà di iniziativa economica e d'impresa, costituzionalmente garantita, la quale, nel suo concreto dispiegarsi, non può che comportare la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta (anche) sui costi della manodopera;

RIENUTO, allora, che, se i costi della manodopera stimati dalla Stazione appaltante sono da intendersi come astrattamente ribassabili dall'operatore economico, l'interpretazione sostenuta dall'Autorità in sede di bando tipo n. 1/2023 e nelle delibere citate appare la più coerente, logica e rispettosa dei principi di semplificazione e speditezza dell'attività amministrativa. La semplificazione apportata dal Bando tipo n. 1 risulta, infatti, opportuna per evitare alle stazioni appaltanti l'aggravio procedurale che comporterebbe la complessa e artificiosa operazione di comparazione di offerte non omogenee, che si avrebbe nel caso in cui taluni concorrenti intendessero offrire un ribasso solo per gli importi che non riguardano i costi del personale ed altri, invece, per entrambe le componenti;



RILEVATO che, nel caso di specie, il disciplinare di gara è stato redatto dalla Stazione appaltante in piena conformità al bando tipo n. 1/2023; in particolare:

- L'art. 4 contiene una tabella con la suddivisione dei lavori nelle seguenti categorie: Og3, per un importo pari ad euro 4.020.588,75; Os21, per un importo di euro 875.228,63, per un totale di euro € 4.895.817,38. La tabella precisa poi che gli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso sono pari ad euro 125.230,38 e che, pertanto, **l'importo soggetto a ribasso è pari ad euro 4.770.587,00;**
- Sempre l'art. 4 precisa che "Non sono soggetti a ribasso i costi relativi alla sicurezza pari a euro 125.230,38. Non sono altresì soggetti a ribasso, i costi per la manodopera stimati dal Comune, che risultano pari ad euro 994.493,98, salvo quanto previsto all'art. 41 c.14 del Codice.";
- L'art. 18.2, in merito alle modalità di redazione dell'offerta economica, prevede che "L'operatore economico compila il form presente sulla piattaforma e contenente i seguenti elementi: **▪ ribasso percentuale, espresso con 3 cifre decimali, applicato all'importo a base di gara (comprensivo dei costi per la manodopera e al netto dei costi per la sicurezza)** indicato al precedente art.2 oltre IVA nei termini di legge, stimato dal Comune per eseguire le prestazioni oggetto del presente appalto....";
- L'art. 18.3 "Modello indicazione costi della manodopera", dopo aver previsto che l'indicazione dei citati costi è obbligatoria, stabilisce che "Nel caso in cui l'operatore economico indichi, nel sopracitato modello, costi della manodopera inferiori rispetto a quelli previsti nei documenti di gara, il RUP procederà obbligatoriamente alla richiesta di giustificazioni e alla relativa valutazione prima dell'eventuale aggiudicazione";

CONSIDERATO, quindi, che le clausole del disciplinare di gara prevedevano chiaramente che l'importo assoggettato a ribasso, sul quale applicare il ribasso percentuale offerto dal concorrente per definire l'importo contrattuale, era comprensivo dei costi della manodopera stimati dalla Stazione appaltante e che la conseguenza dell'indicazione di un costo della manodopera inferiore rispetto a quello stimato dalla Stazione appaltante sarebbe stato



esclusivamente l'assoggettamento dell'offerta al subprocedimento di verifica di anomalia;

CONSIDERATO, peraltro, che, contrariamente a quanto sostenuto dall'istante, dalla mera lettura del form offerta economica non si ricava la volontà del RTI [OMISSIS] di applicare il ribasso percentuale offerto sull'importo dei lavori al netto dei costi della manodopera né una tale volontà può evincersi dalla mera circostanza che siano stati indicati costi della manodopera non difforni da quelli stimati dalla Stazione appaltante negli atti di gara;

RITENUTO, pertanto, che la Determina di aggiudicazione dei lavori in oggetto, limitatamente all'importo contrattuale, definito dalla Stazione appaltante mediante l'applicazione della percentuale di ribasso offerta dal concorrente all'intero importo dell'appalto, comprensivo dei costi della manodopera, appare conforme alle clausole del disciplinare di gara, redatte in conformità al bando tipo n. 1/2023;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che la determina di aggiudicazione dei lavori in oggetto non presenta i vizi lamentati dall'istante. La Stazione appaltante, in conformità al disciplinare di gara, ha applicato la percentuale di ribasso offerta dal concorrente all'intero importo ribassabile, comprensivo dei costi della manodopera.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 15 aprile 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente