

Costi della manodopera negli appalti pubblici: interpretazione e applicazione dell'art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023 alla luce della Delibera ANAC n. 146/2025

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 14-5-2025

Sommario: 1. Inquadramento del tema. – 2. Contenuto normativo e fattuale. – 3. Il nodo interpretativo: scorporo e ribassabilità della manodopera. – 4. La posizione dell'ANAC: centralità della semplificazione e dell'affidabilità delle clausole di gara. – 5. Considerazioni giurisprudenziali e costituzionali. – 6. Conclusioni.

1. Inquadramento del tema

La **Delibera ANAC n. 146 del 9 aprile 2025** affronta una questione centrale nell'applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), consistente nella **ribassabilità dei costi della manodopera e la loro inclusione nell'importo soggetto a ribasso**. Partendo da un caso concreto relativo a una gara per lavori pubblici nel Comune di Seravezza, l'Autorità conferma l'orientamento interpretativo secondo cui **i costi della manodopera, pur essendo formalmente inclusi nell'importo a base di gara, non sono materialmente soggetti a ribasso, salvo espressa giustificazione da parte dell'operatore economico**. La decisione ribadisce la **validità delle clausole del bando tipo ANAC n. 1/2023** e **valorizza i principi di semplificazione e parità di trattamento tra concorrenti, evitando la frammentazione delle offerte economiche**.

Il contributo esamina il fondamento normativo e giurisprudenziale della decisione, i riflessi applicativi per le stazioni appaltanti e gli operatori economici e propone una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023, quale punto di equilibrio tra tutela del lavoro e libertà d'impresa.

2. Contesto normativo e fattuale

La Delibera ANAC n. 146 del 9 aprile 2025 interviene su un'istanza di parere per la soluzione delle controversie precontenziose, ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023 (Nuovo Codice dei Contratti Pubblici), presentata nell'ambito di una procedura aperta relativa alla realizzazione di un sottovia stradale nel Comune di Seravezza. Il punto controverso attiene al **trattamento dei costi della manodopera in sede di ribasso e definizione dell'importo contrattuale**. L'istante ritiene illegittimo che la stazione appaltante abbia applicato il ribasso percentuale offerto all'intero importo a base d'asta, inclusivo dei costi della manodopera, nonostante il combinato disposto dell'art. 41, comma 14, del Codice dei contratti e delle previsioni *della lex specialis* che parrebbero imporre lo *scorporo* di tali costi.

3. Il nodo interpretativo: scorporo e ribassabilità della manodopera

L'art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023, prevede: "*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*". Tale formulazione, come correttamente rilevato dall'ANAC, ha generato due distinti orientamenti interpretativi:

- **orientamento "inclusivo"**: i costi della manodopera sono formalmente *compresi* nell'importo a base di gara su cui si applica il ribasso, ma non sono *materialmente* soggetti a ribasso se non in presenza di giustificazioni (es. maggiore efficienza organizzativa). Tale interpretazione si fonda su un **criterio di semplificazione procedurale per evitare offerte eterogenee e difficilmente comparabili**. È l'approccio fatto proprio dal bando tipo n. 1/2023, nonché da una consolidata prassi ANAC (Delibere nn. 510/2023, 174/2024, 491/2024) e condiviso dal MIT;
- **orientamento "escludente"**: i costi della manodopera dovrebbero essere *esclusi* dall'importo a base di gara su cui si calcola il ribasso percentuale. In questa prospettiva, **il ribasso si applica solo alla parte restante del valore stimato, e il costo del lavoro è oggetto di indicazione separata**. Tale lettura trova riscontro in alcune pronunce del T.A.R. (es. TAR Liguria, n. 673/2024; TAR Lombardia, n. 3000/2024), che pongono l'accento sulla necessità di garantire una tutela sostanziale al lavoro.

4. La posizione dell'ANAC: centralità della semplificazione e dell'affidabilità delle clausole di gara

L'ANAC aderisce all'orientamento "inclusivo", richiamando il **principio di semplificazione amministrativa** come valore guida nell'applicazione della norma. La *ratio* è evitare il rischio di offerte non omogenee e, quindi, difficilmente valutabili. In particolare, la Delibera sottolinea che:

- la *lex specialis* (disciplinare) era perfettamente conforme al bando tipo ANAC, con esplicito richiamo al criterio dell'inclusione della manodopera nel valore assoggettato a ribasso, *salvo giustificazioni specifiche*;
- l'operatore economico, barrando l'opzione che confermava i costi stimati dalla stazione appaltante, non ha proposto alcun ribasso sul costo della manodopera. Non vi è pertanto alcuna violazione del principio di immodificabilità dell'offerta: l'importo contrattuale finale è coerente con le regole di gara;
- l'eventuale offerta di un costo della manodopera inferiore sarebbe stata ammessa, ma avrebbe dovuto attivare il subprocedimento di verifica di congruità e non inficia automaticamente la validità della proposta.

5. Considerazioni giurisprudenziali e costituzionali

La posizione dell'ANAC si mostra **coerente anche con i principi costituzionali di cui agli articoli 41 e 97 Cost.**, garantendo, da un lato, la **libertà d'impresa** (tramite la possibilità di valorizzare l'efficienza organizzativa), e, dall'altro, il **buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa**. Inoltre, il riconoscimento della "ribassabilità condizionata" della manodopera rappresenta un punto di equilibrio tra la **tutela della dignità del lavoro** (art. 36 Cost.) e le **esigenze competitive del mercato**.

6. Conclusioni

La Delibera ANAC n. 146/2025 si inserisce nel solco tracciato dalla prassi più recente in materia di appalti, riaffermando la **centralità delle clausole tipo** e l'**esigenza di garantire uniformità, trasparenza e semplificazione procedurale**.

Per gli operatori economici e le stazioni appaltanti, le implicazioni sono le seguenti:

- in presenza di bandi conformi al modello ANAC, la **regola generale è l'inclusione dei costi della manodopera nel valore ribassabile ai soli fini di semplificazione contabile, ma resta ferma la non ribassabilità sostanziale, salvo giustificazione**;
- eventuali **contestazioni fondate su interpretazioni diverse necessitano della prova di una diversa volontà contrattuale espressa in offerta o di un errore sostanziale nella lex specialis**, non riscontrabile nel caso di specie;
- la giurisprudenza amministrativa, pur divisa, tende sempre più ad **accogliere la lettura ANAC**, specie quando i documenti di gara siano redatti in conformità al bando tipo.

La Delibera ANAC n. 146/2025 rappresenta - dunque - un **utile chiarimento applicativo dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023**, ponendosi come **punto di riferimento per evitare ambiguità interpretative e contenziosi futuri, nel solco di un'amministrazione efficace, trasparente e orientata al risultato**.

Provvedimento ANAC: Parere del Precontenzioso 9 aprile 2025, n. 146

Massima: *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