

Lo scorporo dei costi dalla manodopera dalla base d'asta soggetta al ribasso: l'aggiudicatario impugna l'aggiudicazione. Ricerca dell'effettiva volontà dell'offerente con possibile richiesta di chiarimenti.

di Rosaria Russo

Data di pubblicazione: 20-5-2025

L'art. 41, c. 14, del d.lgs. n. 36/2023 contiene due concetti distinti tra "l'importo posto a base di gara", nell'individuare il quale la stazione appaltante deve prevedere anche il cd. costo della manodopera, e "l'importo assoggettato al ribasso", dal quale, invece, "i costi della manodopera", devono essere scorporati.

Guida alla lettura

Con l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici le stazioni appaltanti, da un lato, e gli operatori economici, dall'altro, si sono trovati ad affrontare la novità introdotta nell'art. 41, c. 14, del d.lgs. n. 36/2023 laddove prevede 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"**.

La norma non è stata di facile interpretazione nella sua prima applicazione ed infatti in giurisprudenza è emerso un contrasto fra due orientamenti. Secondo una prima ricostruzione, il costo della manodopera, seppur esposto separatamente negli atti di gara, continuerebbe a costituire **un elemento della base d'asta**, sul quale applicare il ribasso (cfr. TAR Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, 19 dicembre 2023, n. 3787), onde nulla sarebbe mutato rispetto a quanto stabilito nel precedente d.lgs. n. 50/2016.

Secondo un'altra interpretazione, che il TAR Catanzaro ritiene preferibile, perché più aderente alla *littera legis*, gli oneri della manodopera quantificati dalla stazione appaltante **non sarebbero direttamente ribassabili**, come accadeva nel sistema previgente, in quanto vanno scorporati dalla base d'asta da assoggettare a ribasso.

Pertanto, ai fini dell'aggiudicazione rileva esclusivamente la percentuale di ribasso riferita all'importo dei lavori o dei servizi da appaltare, al netto dei costi del lavoro e della sicurezza (cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, 8 febbraio 2024, n. 119 e n. 120; TAR Campania, Salerno, 11 gennaio 2024, n. 147).

Ebbene i costi della manodopera vanno scorporati dalla base d'asta soggetta al ribasso e l'offerta dell'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera non è esclusa dalla gara, ma è assoggetta alla verifica dell'anomalia, nella cui sede l'operatore

economico avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale oltre il rispetto dei minimi salariali.

Al riguardo, è stato precisato che *“se il ribasso viene relazionato all'intera offerta, inclusiva del costo della manodopera, lo stesso opera, di per sé, anche su detti costi, contravvenendo al divieto - per effetto del necessario scorporo degli stessi - seppur non assoluto di ribasso, che, invece, va espressamente rappresentato e, quindi, conseguentemente giustificato sotto il profilo dell'anomalia. In altri termini, **i costi della manodopera astrattamente non ribassabili, anche se inseriti nella medesima base d'asta, vanno espunti dal calcolo del ribasso stesso** (altrimenti, si ribadisce, si determinerebbe un automatico ribasso vietato sia pur non in senso assoluto dalla norma), di guisa che, se ribassati, la correlata dichiarazione deve essere espressa autonomamente e giustificata secondo l'ultimo inciso del medesimo comma 14 dell'art. 41 (“Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale”)*” (cfr. TAR Sicilia, Catania, sez. I, 27 febbraio 2025, n. 738, che richiama, a sostegno del proprio percorso argomentativo, Consiglio di Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254).

Pertanto, l'espulsione dell'operatore economico avverrà solo in caso di omessa indicazione del costo della manodopera; in caso di incongruità o di erronea indicazione, invece, la Stazione Appaltante è tenuta ad avviare la verifica dell'anomalia (Cons. Stato, Sez. V, 14 febbraio 2024, n. 1497; Tar Toscana, Firenze, Sez. I, 24 maggio 2024, n. 631).

Nel caso di specie, il ricorrente aveva espresso chiaramente nell'offerta di escludere il ribasso del costo della manodopera (nel modello dell'offerta economica è stato riportato, a pari di quello indicato nella documentazione di gara, lo stesso importo dei costi della manodopera), e, inoltre, nella relazione giustificativa presentata nel procedimento di verifica di congruità ha ribadito l'intenzione di non ribassare i costi della manodopera, applicando il ribasso offerto al solo “importo del servizio in appalto”.

Dunque, la Stazione Appaltante avrebbe dovuto orientare il proprio comportamento alla ricerca dell'effettiva volontà del concorrente (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, secondo il quale l’*“operato della stazione appaltante, volto alla ricerca **dell'effettiva volontà espressa dall'offerente**, sulla base di quanto inequivocabilmente indicato sia nel dettaglio degli importi ribassabili e non ribassabili del costo dei lavori, sia nella parte relativa all'indicazione del costo della manodopera concretamente offerto, è peraltro del tutto coerente con il principio del risultato e della fiducia, quali codificati dal nuovo codice dei contratti pubblici”*) e ove avesse ritenuto di avere dei dubbi in ordine all'effettiva portata dell'offerta economica, avrebbe potuto chiedere **chiarimenti ai sensi dell'art. 101, comma 3**, del d.lgs. n. 36/2023, ai sensi del quale “[l]a stazione appaltante può sempre richiedere **chiarimenti sui contenuti dell'offerta tecnica e dell'offerta economica e su ogni loro allegato**. L'operatore economico è tenuto a fornire risposta nel termine fissato dalla stazione appaltante, che non può essere inferiore a cinque giorni e superiore a dieci giorni. **I chiarimenti resi dall'operatore economico non possono modificare il contenuto dell'offerta tecnica e dell'offerta economica**” (cfr. in proposito, Consiglio di Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254).

Invece, la Stazione Appaltante ha ritenuto di applicare il ribasso anche ai costi della manodopera, determinando un importo di aggiudicazione inferiore rispetto al ribasso offerto dall'operatore economico.

In conclusione, il ricorso è stato accolto.

Pubblicato il 24/04/2025

N. 00761/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00360/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 c.p.a.;

sul ricorso numero di registro generale 360 del 2025, proposto da Calgeco S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B29FBCDF46, rappresentata e difesa dagli avvocati Orsola Accardo e Salvatore Napolitano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Vibo Valentia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Rosa Pisani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Scilla, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Natale Polimeni, con domicilio eletto presso il suo studio in Reggio Calabria, via Bruno Buozzi 4;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia

- della Determinazione del Segretario Generale della Provincia di Vibo Valentia (SUA) n. 148 del 7 febbraio 2025 avente ad oggetto *"Bando di gara n. 69/2024. Procedura aperta telematica per l'affidamento dell'appalto del servizio integrato di conduzione, custodia, controllo, gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti di depurazione in località Oliveto della Vasca di 1^ chiarificazione della frazione Favazzina e delle stazioni di sollevamento liquami fognari comunali del Comune di Scilla (RC) – CIG B29FBCDF46. Gara a lotto unico Portale appalti n. 1618. Approvazione verbali di gara – Proposta di aggiudicazione in favore dell'o.e. Calgeco s.r.l. con sede in Carmelo Greco 14 – Motta San Giovanni (RC) – P. IVA 02241290804"*, nella parte in cui propone l'aggiudicazione dei servizi oggetto di affidamento in favore della società Calgeco S.r.l., con un *"ribasso percentuale del 40,00% e quindi per l'importo complessivo di € 442.379,046 comprensivo dei costi della manodopera oltre € 21.363,99 per oneri della sicurezza oltre IVA"*;

- dei verbali di gara, in particolare del verbale di gara n. 3 del 3 febbraio 2025 (congruità), non noto alla ricorrente, richiamato nella Determinazione del Segretario Generale della Provincia di Vibo Valentia (SUA) n. 148 del 7 febbraio 2025, nonché della proposta di aggiudicazione e della graduatoria di aggiudicazione, laddove reca la proposta di aggiudicazione della gara in favore della ricorrente per un importo di aggiudicazione pari ad euro 442.379,046, anziché per il corretto importo di euro 563.461,42;

- del diniego dell'istanza di riesame con richiesta di rettifica comunicata dalla Provincia di Vibo Valentia (SUA), con nota pec prot. n. 006020 del 5 marzo 2025;

- per quanto occorrer possa del Bando, Sez. II, del Disciplinare di gara, punti 3 e 17 e del relativo Allegato A-2 ove interpretati in senso ostativo all'accoglimento del presente ricorso;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, anche non conosciuto, rispetto al provvedimento impugnato, nei limiti di interesse del ricorrente;

nonché per l'accertamento e/o la declaratoria

dell'obbligo della Stazione appaltante di aggiudicare alla Calgeco S.r.l. l'appalto del servizio integrato di conduzione, custodia, controllo, gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti di depurazione in località Oliveto della Vasca di 1^ chiarificazione della frazione Favazzina e delle stazioni di sollevamento liquami fognari comunali del Comune di Scilla (RC) – CIG B29FBCDF46. Gara a lotto unico Portale appalti n. 1618, oggetto del presente ricorso, con il corretto importo di aggiudicazione complessivo di euro 563.461,42.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Vibo Valentia e del Comune di Scilla;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 il dott. Vittorio Carchedi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Calgeco S.r.l. ha partecipato alla procedura aperta telematica, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento del servizio integrato di conduzione, custodia, controllo, gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti di depurazione in località Oliveto, della Vasca di 1^a chiarificazione della frazione Favazzina e delle stazioni di sollevamento liquami fognari del Comune di Scilla (RC).

La menzionata procedura è stata indetta dalla Provincia di Vibo Valentia, in qualità di Stazione Unica Appaltante, per conto del Comune di Scilla, ente esecutore del contratto oggetto di affidamento.

La Calgeco S.r.l. è risultata prima nella graduatoria finale predisposta dalla Commissione giudicatrice, che le ha attribuito 99.042 punti, di cui 79,042 per l'offerta tecnica e 20,00 per quella economica.

Parte ricorrente riferisce, inoltre, che:

- la propria offerta economica prevedeva un ribasso del 40% rispetto al prezzo posto a base di gara, dichiarando, tuttavia, costi della manodopera corrispondenti a quelli indicati nel Bando e nel Disciplinare, ossia pari ad euro 302.705,93;
- successivamente, la propria offerta è stata sottoposta a verifica di anomalia, in quanto *“sia i punti relativi al prezzo sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sono entrambi superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara”*;
- nella relazione giustificativa presentata in sede di verifica di anomalia, si ribadiva che i costi della manodopera non erano oggetto del ribasso offerto, pari al 40%, da applicare, pertanto, al solo “importo del servizio in appalto” indicato nel Bando in euro 398.985,83, per un importo complessivo offerto di euro 563.461,42 (di cui: euro 239.391,50 quale “importo del servizio in appalto”, oggetto di ribasso; euro 302.705,93, per oneri della manodopera, ed euro 21.363,99, per oneri della sicurezza, non oggetto di ribasso);
- per tale ragione, la relazione non presentava alcuna giustificazione in relazione al costo della manodopera, non essendo stato oggetto di ribasso;
- le giustificazioni presentate sono state accolte dal RUP e, quindi, la Commissione giudicatrice proponeva l'aggiudicazione dei servizi alla Calgeco S.r.l.;

- con Determinazione del Segretario Generale n. 148 del 7 febbraio 2025, la Stazione appaltante proponeva l'aggiudicazione dell'appalto alla Calgeco S.r.l. *“per l'importo complessivo di € 442.379,046 comprensivo dei costi della manodopera oltre € 21.363,99 per oneri della sicurezza oltre IVA”*, trasmettendo la documentazione al Comune di Scilla per i successivi adempimenti;

- resasi conto dell'erroneità dell'importo riportato nella citata Determinazione n. 148 del 7 febbraio 2025, presentava al RUP del Comune di Scilla istanza di rettifica, indicando l'importo corretto, pari ad euro 563.461,42;

- il RUP del Comune di Scilla riscontrava l'istanza, ritenendola meritevole di accoglimento e chiedendo, quindi, alla SUA *“di voler rettificare la proposta di aggiudicazione apportando il ribasso offerto esclusivamente all'importo relativo al servizio a base d'asta”*;

- ciononostante, la Provincia di Vibo Valentia (SUA), con nota n. 6020 del 5 marzo 2025, comunicava al RUP ed alla Calgeco S.r.l. di ritenere corretto l'importo di euro 442.379,046, come determinato dalla Commissione giudicatrice nella seduta del 3 febbraio 2025, *“sulla base di quanto espressamente indicato negli atti di gara approvati [...] tra cui il Quadro Economico, e in particolare nel punto 3 del disciplinare di gara (Tabella 1), che stabilisce chiaramente che l'importo a base di gara comprende i costi della manodopera”*.

2. Con il ricorso meglio specificato in epigrafe, la società ricorrente ha adito questo TAR, contestando – dopo essersi soffermata sul proprio interesse ad agire – l'errata indicazione dell'importo oggetto di aggiudicazione.

3. In particolare, con il primo motivo di ricorso, sostiene che, in base all'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023, richiamato dai documenti di gara, i costi della manodopera non sarebbero suscettibili di ribasso, dovendo essere scorporati dall'importo a base d'asta ribassabile, fatta salva l'ipotesi in cui l'operatore economico manifesti espressamente la volontà di ribassarli, dimostrando di poter contare su una più efficiente organizzazione d'impresa.

Nel formulare la propria offerta economica, invece, la ricorrente avrebbe univocamente manifestato la volontà di non applicare il ribasso percentuale offerto ai costi di manodopera, come si desumerebbe:

- dal modello di offerta economica (Allegato A-2), nel quale dichiarava il ribasso offerto, pari al 40%, specificando, tuttavia, che *“CHE I PROPRI COSTI DELLA MANODOPERA, ai sensi del d.lgs. n. 36/2023 art. 108 comma 9, ammontano ad € 302.705,93 (in lettere trecentoduemilasettecentocinque/93)”*;

- dalla relazione giustificativa presentata nel sub procedimento di verifica di congruità, in cui ribadiva la propria intenzione di non ribassare i costi manodopera individuati nel Bando e, conseguentemente, di applicare il ribasso offerto, pari al 40%, al solo importo di euro 398.985,83 indicato nel Bando di gara quale *“importo del servizio in appalto”*.

Sarebbe, dunque, evidente, che la Calgeco S.r.l. non ha inteso offrire alcun ribasso dei costi

della manodopera, con la conseguenza che il provvedimento di aggiudicazione è stato adottato in palese violazione del principio della immodificabilità dell'offerta economica, quale risulta dalle dichiarazioni rese nell'ambito della stessa offerta economica.

4. Con il secondo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che, a fronte delle univoche dichiarazioni rese in ordine alla volontà di non sottoporre a ribasso i costi della manodopera, la Stazione Appaltante avrebbe dovuto, semmai, approfondire la questione, richiedendo appositi chiarimenti alla società, al fine di ricercare l'effettiva volontà di quest'ultima.

Invero, secondo la ricorrente, nella fattispecie in esame, non si trattava di emendare un errore materiale, ma di interpretare la *voluntas* negoziale, quale desumibile dal modello di offerta economica, che ha esplicitato il costo della manodopera quale importo non ribassabile.

5. Si sono costituite, in data 25 marzo 2025, la Provincia di Vibo Valentia e il Comune di Scilla.

6. Alla camera di consiglio del 26 marzo 2025, il Collegio ha rilevato la tardività delle memorie di costituzione del Comune di Scilla e della Provincia di Vibo Valentia; a seguito del rilievo, nella successiva discussione della causa, gli avvocati della Provincia di Vibo Valentia e del Comune di Scilla hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso, in quanto il provvedimento impugnato non è un atto definitivo; di contro l'avvocato di parte ricorrente ne ha evidenziato la natura lesiva.

Quindi, dopo aver preso atto della rinuncia, da parte dell'avvocato di parte ricorrente, ai termini per esaminare le memorie di costituzione e previo avviso alle parti della possibile definizione della controversia ai sensi dell'art. 60 c.p.a., il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

7. Come anticipato in camera di consiglio, le memorie di costituzione della Provincia di Vibo Valentia e del Comune di Scilla sono tardive, essendo state depositate il giorno prima della camera di consiglio, in violazione dei termini di cui al combinato disposto degli art. 55, comma 5, e art. 119, comma 2, c.p.a..

8. Quanto all'eccezione di inammissibilità sollevate dalle amministrazioni resistenti nel corso della camera di consiglio, il Collegio ritiene che non possa essere accolta.

Infatti, la nota n. 6020 del 5 marzo 2025, con la quale la Provincia di Vibo Valentia ha respinto l'istanza di rettifica presentata dalla ricorrente, non può essere intesa quale mero atto endoprocedimentale non definitivo, in quanto è stata originata da una specifica "istanza" di rettifica, formulata dalla ricorrente, a seguito della quale il Comune di Scilla ha richiesto alla SUA *"di voler rettificare la proposta di aggiudicazione apportando il ribasso offerto esclusivamente all'importo relativo al servizio a base d'asta"*

Pertanto, la nota che ha concluso la verifica attivata da parte ricorrente assume una rilevanza giuridica propria, suscettibile di autonoma impugnazione, non costituendo un atto interno a carattere istruttorio.

9. Nel merito, il Collegio ritiene fondate le censure formulate nel ricorso, che, in quanto strettamente connesse, possono essere trattate congiuntamente.

Parte ricorrente, in sostanza, contesta l'importo oggetto di aggiudicazione, poiché, a suo avviso, sarebbe stato determinato erroneamente, applicando il ribasso offerto anche ai costi della manodopera.

La risoluzione della questione controversa impone, innanzitutto, l'esame dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023, secondo il quale “[n]ei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13 [ossia in base alle tabelle ministeriali del costo del lavoro]. 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”.

La disposizione contiene il riferimento a due concetti distinti, ovvero “l'importo posto a base di gara”, nell'individuare il quale la stazione appaltante deve prevedere anche il cd. costo della manodopera, e “l'importo assoggettato al ribasso”, dal quale, invece, “i costi della manodopera”, devono essere scorporati (cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, 8 febbraio 2024, n. 119).

La giurisprudenza che se ne è occupata ha prospettato due differenti opzioni interpretative.

Secondo una prima ricostruzione, il costo della manodopera, seppur esposto separatamente negli atti di gara, continuerebbe a costituire un elemento della base d'asta, sul quale applicare il ribasso (cfr. TAR Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, 19 dicembre 2023, n. 3787), onde nulla sarebbe mutato rispetto a quanto stabilito nel precedente d.lgs. n. 50/2016.

Secondo un'altra interpretazione, che il Collegio ritiene preferibile, perché più aderente alla *lettera legis*, nella nuova disciplina, gli oneri della manodopera quantificati dalla stazione appaltante non sarebbero direttamente ribassabili, come accadeva nel sistema precedente, in quanto vanno scorporati dalla base d'asta da assoggettare a ribasso.

Pertanto, ai fini dell'aggiudicazione rileva esclusivamente la percentuale di ribasso riferita all'importo dei lavori o dei servizi da appaltare, al netto dei costi del lavoro e della sicurezza (cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, 8 febbraio 2024, n. 119 e n. 120; TAR Campania, Salerno, 11 gennaio 2024, n. 147).

Tuttavia, come esplicitato nell'ultimo periodo dell'art. 41, comma 14, l'offerta dell'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera non è esclusa dalla gara, ma è assoggetta alla verifica dell'anomalia, nella cui sede l'operatore economico avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale oltre il rispetto dei minimi salariali.

Al riguardo, è stato precisato che *“se il ribasso viene relazionato all’intera offerta, inclusiva del costo della manodopera, lo stesso opera, di per sé, anche su detti costi, contravvenendo al divieto - per effetto del necessario scorporo degli stessi - seppur non assoluto di ribasso, che, invece, va espressamente rappresentato e, quindi, conseguentemente giustificato sotto il profilo dell’anomalia. In altri termini, i costi della manodopera astrattamente non ribassabili, anche se inseriti nella medesima base d’asta, vanno espunti dal calcolo del ribasso stesso (altrimenti, si ribadisce, si determinerebbe un automatico ribasso vietato sia pur non in senso assoluto dalla norma), di guisa che, se ribassati, la correlata dichiarazione deve essere espressa autonomamente e giustificata secondo l’ultimo inciso del medesimo comma 14 dell’art. 41 (“Resta ferma la possibilità per l’operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell’importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale”)*” (cfr. TAR Sicilia, Catania, sez. I, 27 febbraio 2025, n. 738, che richiama, a sostegno del proprio percorso argomentativo, Consiglio di Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254).

Ne consegue, in definitiva, che, anche se contribuiscono a determinare la base d’asta, i costi della manodopera vanno, comunque, scorporati dall’importo assoggettato al ribasso, poiché non sono ribassabili, a meno che, con indicazione a parte, che, quindi, prescinde dal ribasso, non vengano espressamente indicati con importo diverso e, se inferiori a quanto stabilito dal seggio di gara, vanno giustificati in sede di verifica dell’anomalia dell’offerta.

10. Ciò posto, nel caso di specie:

- è indubbiamente vero che il Bando ha espressamente incluso i costi della manodopera nell’importo a base di gara, ma, successivamente, ha precisato che *“[i] costi della manodopera e della sicurezza, ai sensi dell’art. 41, co. 14 del D.lgs. 36/2023, sono scorporati dall’importo assoggettato al ribasso”*;

- l’art. 17 del Disciplinare, inoltre, stabilisce che *“[a]i sensi dell’art. 108, comma 9 del Codice nell’offerta economica l’operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l’adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Ai sensi dell’art. 41, comma 14 del Codice i costi della manodopera indicati al punto 3 del presente disciplinare non sono ribassabili. Resta la possibilità per l’operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell’importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale o da sgravi contributivi che non comportano penalizzazioni per la manodopera”*.

Orbene, il Collegio ritiene che, il Bando includa i costi della manodopera nell’importo a base di gara, le novità introdotte dal comma 14 dell’art. 41 del d.lgs. n. 36/2023 e una complessiva lettura della *lex specialis* avrebbero dovuto indurre la Stazione a scorporarli dall’importo assoggettato al ribasso, fatta salva una diversa indicazione dell’operatore economico, che, nel caso di specie, non ricorre.

In altri termini, *“i costi della manodopera astrattamente non ribassabili, anche se inseriti nella medesima base d’asta, vanno espunti dal calcolo del ribasso stesso (altrimenti, si ribadisce, si determinerebbe un automatico ribasso vietato sia pur non in senso assoluto dalla norma), di guisa che, se ribassati, la correlata dichiarazione deve essere espressa autonomamente e*

giustificata secondo l'ultimo inciso del medesimo comma 14 dell'art. 41 ("Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale")" (cfr. TAR Sicilia, Catania, sez. I, 27 febbraio 2025, n. 738).

In tal senso, depone anche l'inequivoca intenzione della ricorrente di escludere il ribasso del costo della manodopera, il quale, infatti, è stato indicato nel modello di offerta economica (Allegato A-2) di importo pari a quello riportato nel Bando e nel Disciplinare (ossia euro 302.705,93).

Peraltro, anche nella relazione giustificativa presentata nel sub procedimento di verifica di congruità, è stata ribadita l'intenzione di non ribassare il costo della manodopera, applicando il ribasso offerto al solo "importo del servizio in appalto" (euro 398.985,83).

Del resto, avendo indicato in maniera espressa il costo della manodopera (secondo l'esatto importo previsto dalla Stazione Appaltante), sarebbe dovuto risultare del tutto chiaro che su quest'ultimo non era stato operato alcun ribasso, che, quindi, andava riferito alle altre voci di costo.

A fronte di tale inconfutabile circostanza, però, la Stazione Appaltante ha ritenuto di applicare il ribasso anche ai costi della manodopera, mentre, come correttamente evidenziato da parte ricorrente, la Stazione Appaltante avrebbe dovuto orientare il proprio comportamento alla ricerca dell'effettiva volontà espressa dall'offerente (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254, secondo il quale *"l'operato della stazione appaltante, volto alla ricerca dell'effettiva volontà espressa dall'offerente, sulla base di quanto inequivocabilmente indicato sia nel dettaglio degli importi ribassabili e non ribassabili del costo dei lavori, sia nella parte relativa all'indicazione del costo della manodopera concretamente offerto, è peraltro del tutto coerente con il principio del risultato e della fiducia, quali codificati dal nuovo codice dei contratti pubblici"*).

Ad ogni modo, laddove la Stazione Appaltante avesse ritenuto di avere dei dubbi in ordine all'effettiva portata dell'offerta economica, avrebbe potuto chiedere chiarimenti ai sensi dell'101, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, ai sensi del quale *"[l]a stazione appaltante può sempre richiedere chiarimenti sui contenuti dell'offerta tecnica e dell'offerta economica e su ogni loro allegato."*

L'operatore economico è tenuto a fornire risposta nel termine fissato dalla stazione appaltante, che non può essere inferiore a cinque giorni e superiore a dieci giorni. I chiarimenti resi dall'operatore economico non possono modificare il contenuto dell'offerta tecnica e dell'offerta economica" (cfr. in proposito, Consiglio di Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254).

11. Conclusivamente, il ricorso va accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati, nella parte in cui determinano in una somma inferiore l'offerta di parte ricorrente, ferme restando le ulteriori valutazioni di competenza delle amministrazioni resistenti, incluso l'eventuale impatto del ricalcolo del ribasso offerto sull'aggiudicazione in favore della società

ricorrente.

12. Le oscillazioni giurisprudenziali e la complessità della vicenda determinano la compensazione integrale delle spese di giudizio, fatta eccezione del rimborso del contributo unificato, da porsi a carico della Provincia di Vibo Valentia, ai sensi dell'art. 13, comma 6bis.1, D.P.R. n. 115/2002.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla nei modi e nei sensi di cui alla parte motiva i provvedimenti impugnati.

Compensa le spese di giudizio, fatta eccezione per il rimborso del contributo unificato, da porsi a carico della Provincia di Vibo Valentia, ai sensi dell'art. 13, comma 6bis.1, D.P.R. n. 115/2002.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente

Francesco Tallaro, Consigliere

Vittorio Carchedi, Referendario, Estensore