



Approfondimento:

**Gli sviluppi sulla questione del ribasso
dei costi della manodopera**

Con l'ennesima pronuncia in tema di ribasso dei costi della manodopera – la n. 673 del 14 ottobre 2024 – il Tar Liguria si è discostato dall'interpretazione fornita dall'**Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)**, dal **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT)**, nonché da parte della **giurisprudenza prevalente**, in merito alla corretta applicazione dell'**art. 41, comma 14**, del Decreto Legislativo n.36/2023.

Nello specifico, la disposizione in oggetto stabilisce che "*I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso*", con la possibilità per l'operatore economico di confermare i costi della manodopera indicati dalla stazione appaltante, ovvero di applicare un ribasso, giustificandolo con una gestione aziendale efficiente.

L'ANAC (da ultimo, con parere n. 174 del 10 Aprile 2024), supportata dal MIT (con parere n. 2154/2023 e n. 2505/2024), ha interpretato tale norma in senso estensivo, sostenendo che, pur essendo i costi della manodopera separatamente indicati negli atti di gara, questi dovessero comunque rientrare nell'importo complessivo della base d'asta, con l'obbligo per l'operatore di applicare il ribasso sull'intero importo, ma mantenendo fisso l'importo della manodopera (seppur confermato o adeguato).

Tuttavia, la recente sentenza dei Giudici liguri, in linea con il TAR Calabria Reggio Calabria n. 119, 8 febbraio 2024, ha escluso tale interpretazione, sottolineando che, ai sensi della nuova disciplina del Decreto Legislativo n. 36/2023, i costi della manodopera, così come determinati dalla stazione appaltante, non sono direttamente ribassabili.

Pertanto, l'operatore economico, qualora disponga di una struttura aziendale particolarmente efficiente, potrebbe ridurre indirettamente i costi della manodopera, ottenendo così un ribasso maggiore sull'importo complessivo dell'appalto.



STUDIO AMICA

In tal caso, tuttavia, l'operatore dovrebbe specificare nella propria offerta economica l'ammontare dei costi della manodopera che intende sostenere e giustificare tale riduzione con opportune evidenze della propria efficienza gestionale, come previsto dall'art. 108, comma 9, del Decreto Legislativo n. 36/2023. La sentenza precisa che il ribasso è applicabile esclusivamente sull'importo dei lavori o servizi, al netto dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza, che non sono soggetti a ribasso.

Tuttavia, l'operatore economico ha la facoltà di ridurre indirettamente i costi della manodopera, aumentando la percentuale di ribasso sull'importo non soggetto a scorporo (quello relativo ai lavori o servizi veri e propri).

Inoltre, i giudici hanno esplicitamente respinto l'interpretazione secondo cui il ribasso dovesse essere calcolato sull'importo complessivo dell'appalto, comprensivo dei costi della manodopera, ritenendo che tale interpretazione violerebbe la disposizione di cui all'art. 41, comma 14, e il principio enunciato dalla legge delega n. 78/2022, che stabilisce chiaramente che i costi della manodopera e della sicurezza debbano essere scorporati dalla base d'asta assoggettata a ribasso.

Pertanto, in mancanza di un orientamento consolidato, in tal senso, risulta evidente che sussista la necessità di un intervento chiarificatore da parte del legislatore e del Consiglio di Stato, volto a fornire un indirizzo uniforme agli operatori economici e alle stazioni appaltanti.

2

In particolare, occorrerebbe stabilire con certezza se il ribasso debba essere formulato sull'importo contrattuale al lordo o al netto dei costi della manodopera.

Da ultimo, si segnala una recentissima sentenza – la n. 9084 del 12 novembre 2024 – da cui si evince, tuttavia, che la questione sottoposta al Consiglio di Stato sia un caso del tutto peculiare e specifico, basato su una disciplina di gara particolare.

Nel dettaglio, nella pronuncia *de quo*, il Consiglio di Stato non afferma che, in teoria e ai sensi dell'art. 41, co 14 del Codice, il costo della manodopera non sia ribassabile, alla luce della disciplina legislativa. Difatti, si evidenzia che, sulla base della specifica disciplina della *lex specialis* della gara in oggetto, il costo della manodopera sia non ribassabile e che, dunque, vi era stata una violazione della *lex specialis* di gara, ma non dell'art. 41, co.14 del Codice.

Pertanto, con questa sentenza, il Consiglio di Stato non ha statuito che il costo della manodopera non sia ribassabile, dando un'interpretazione dell'art. 41, co 14, ma ha semplicemente affermato che, in



STUDIO AMICA

quella specifica fattispecie – in cui il disciplinare di gara stabiliva in modo inequivocabile ed inderogabile che il costo della manodopera non fosse ribassabile in alcun modo – (stante anche la circostanza che con ricorso incidentale la controinteressata aggiudicataria non aveva impugnato la legge di gara per violazione dell’art. 41, co.14) vi era stata una violazione della legge di gara che costituiva un auto vincolo per la Stazione appaltante.

Ne deriva che la questione resti assolutamente aperta, in quanto vi sono ANAC e MIT che hanno dato un’interpretazione estensiva dell’art.41, co. 14 e la giurisprudenza prevalente (Tar Lazio e una serie di altri Tar) che condivide un’interpretazione conforme in merito alla questione.

La sentenza, dunque, non risolve la questione che rimane ancora aperta, perché riguarda una fattispecie specifica, con una disciplina di gara particolare.

Il Consiglio di Stato afferma chiaramente che la non ribassabilità in assoluto sia stata una scelta della Stazione appaltante.

D’altra parte, non si può prescindere dall’orientamento maggioritario della giurisprudenza e dalle interpretazioni di Anac e MIT.

La piattaforma TUTTOGARE risulta, dunque, in linea con quanto stabilito dalle interpretazioni fornite dall’ANAC e dal MIT, nonché dalla giurisprudenza prevalente in merito alla corretta applicazione dell’art. 41, comma 14 del Codice.

Non essendo intercorsa alcuna pronuncia del Consiglio di Stato che fornisca un’interpretazione dell’art. 41, comma 14 del Codice non si potrebbe procedere, difatti, ad una modifica della piattaforma sulla base di un orientamento minoritario, mancando una linea consolidata che giustifichi tale intervento (si segnala solo un Tar Reggio Calabria la cui sentenza è stata sospesa dal Consiglio di Stato per cui si attende la pronuncia nel merito, un Tar Milano e un Tar Liguria recentissimo che sposa una tesi opposta a quella condivisa da giurisprudenza prevalente, da ANAC e dal MIT).

Allo stato attuale, si deve tener conto dell’orientamento giurisprudenziale prevalente e dei pareri dell’Autorità e del MIT, evitando, in tal modo, di generare incertezze operative, che potrebbero non solo creare difficoltà agli operatori economici, ma anche compromettere la trasparenza e la certezza del diritto nel settore degli appalti pubblici.



STUDIO AMICA

Un chiarimento in tale direzione sarebbe auspicabile anche nell'ambito di eventuali correttivi al codice degli appalti.

In definitiva, in mancanza di una pronuncia del Consiglio di Stato in tal senso, pertanto, non si può procedere ad una modifica della piattaforma, che risulta coerente con l'interpretazione estensiva accolta dalla giurisprudenza prevalente, dall'ANAC e dal MIT.

A cura della Redazione di Tuttogare PA del 18/11/2024