

DELIBERA N. 455

26 novembre 2025

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata da Pe' General Contractor S.r.l. - Lotto 2 della procedura aperta per l'affidamento di "Servizi di riparazione e manutenzione e lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili di proprietà e/o in gestione ad ATER" suddiviso in 6 lotti - Importo a base di gara lotto 2: euro 3.650.000,00 – S.A. ATER Roma – Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica del Comune di Roma – CIG: B588E64461 - istanza presentata singolarmente

PREC 0345/2025/S

Riferimenti normativi

Art. 41, co. 14 d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Costi della manodopera - ribasso

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 26 novembre 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 131322 del 10 ottobre 2025, e la relativa memoria, presentata dall'operatore economico Pe' General Contractor S.r.l., che lamenta di essere stato escluso all'esito della verifica di congruità della propria offerta sul lotto 2 della gara in oggetto. In particolare, l'istante riferisce di aver offerto un ribasso sull'importo a base di gara escludendo espressamente da tale importo i costi della manodopera, dal momento che il

disciplinare di gara stabiliva che i costi della manodopera non fossero ribassabili. Tuttavia, la propria offerta veniva giudicata anomala dal sistema ed esclusa. L'istante chiede quindi parere all'Autorità, ritenendo che la stazione appaltante abbia errato nella sua valutazione, basata sul presupposto che il ribasso offerto dovesse riferirsi all'importo a base d'asta comprensivo dei costi della manodopera;

VISTO l'avvio del procedimento effettuato con nota prot. n. 136360 in data 27 ottobre 2025;

VISTA la memoria trasmessa dalla stazione appaltante, acquisita al prot. n. 138785 del 3 novembre 2025, con la quale il RUP riferisce innanzi tutto che il disciplinare era conforme al Bando-tipo n. 1/2023, e quindi prescriveva da un lato che «i costi della manodopera non sono soggetti a ribasso», dall'altro che nel caso di discordanza dei costi della manodopera dall'importo indicato dalla S.A. «l'operatore dovrà dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale». Il RUP rappresenta che il Modulo Offerta confermava l'applicabilità dell'univoco ribasso all'importo a base d'asta decurtato dei soli oneri per la sicurezza, ed evidenzia che l'operatore economico istante dichiarava nei propri giustificativi che il ribasso offerto doveva intendersi applicato al valore a base d'asta decurtato non solo dei costi della sicurezza ma anche dei costi della manodopera. La sua offerta risultava quindi anomala a sistema e veniva esclusa. Il RUP difende l'operatore della S.A., ritenendola conforme alle delibere dell'Anac in materia e alla recente giurisprudenza del Consiglio di Stato;

VISTO il disciplinare di gara, il quale al punto 2 dettagliava l'importo a base di gara di ciascun lotto, che era comprensivo dei costi della manodopera e da cui erano detratti solamente gli oneri della sicurezza, specificando anche che «L'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che la stazione appaltante ha stimato tenendo conto di quanto previsto dalle tabelle di cui al D.M. 11.12.1978 nonché facendo riferimento alle esperienze maturate in appalti analoghi, per complessivi € 6.450.000,00 (seimilioni quattrocentocinquantamila/00) pari al 50% per quanto concerne i servizi a misura, e di € 3.600.000,00 (tremilioneicentomila/00) pari al 40% per quanto concerne i lavori a misura. Per ciascun lotto di appalto il costo della manodopera per servizi a misura è di € 1.075.000,00 (pari al 50%) e per lavori a misura è di € 600.000,00 (pari al 40%). I costi della manodopera non sono soggetti al ribasso» [...] e al punto 15 disponeva che «L'offerta economica

firmata secondo le modalità di cui al precedente articolo 13.1 deve indicare, a pena di esclusione, i seguenti elementi: a) ribasso percentuale offerto [...] d) quanto ai costi della manodopera, mediante la compilazione del modello su indicato, il concorrente dovrà indicare i seguenti elementi: il relativo importo, espresso in valore assoluto; per il caso in cui l'importo di cui alla lettera d che precede, si discosti dall'importo indicato dalla stazione appaltante al par.2 del presente Disciplinare, l'operatore dovrà dimostrare (indicando i relativi giustificativi nell'apposito spazio del modello) che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale; il CCNL applicato; che il costo del personale non è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13, del Codice. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale»;

VISTA l'offerta presentata dall'istante Pe' General Contractor S.r.l., nella quale è specificato che «il ribasso percentuale offerto che verrà applicato ai servizi e ai lavori è pari a 49,22», che ai sensi dell'articolo 108, co. 9, del Codice dei Contratti «l'importo dei costi della manodopera è pari a € 1.675.000,00» e che «ai sensi dell'articolo 41, co. 14, del Codice dei Contratti i costi della manodopera indicati nel Disciplinare di gara 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)»;

VISTO il verbale di gara da cui emerge che «il concorrente Pe' General Contractor S.r.l. ha applicato il ribasso sull'importo a base d'asta decurtato dell'importo della manodopera anziché sull'intero valore dell'importo a base d'asta, definendo un'offerta ritenuta insostenibile e pertanto viene dichiarato anomalo a sistema»;

VISTO l'art. 41 del d.lgs. 36/2023, che al comma 14 precisa che «Nei 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. 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»;

VISTO il parere di precontenzioso reso con delibera Anac n. 528 del 15 novembre 2023 nel quale, partendo dall'analisi degli artt. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 e dell'interpretazione fornita nel bando-tipo n. 1/2023, ha formulato una lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle disposizioni del Codice in materia di costi della manodopera ritenendo che «l'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/2023, nella parte in cui stabilisce che i costi della manodopera sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, deve essere letto ed interpretato come volto a sancire l'obbligo della stazione appaltante di quantificare ed indicare separatamente, negli atti di gara, i costi della manodopera che, tuttavia, continuano a far parte dell'importo a base di gara, su cui applicare il ribasso offerto dall'operatore per definire l'importo contrattuale», ed evidenziando che «solo seguendo tale impostazione si spiega anche l'obbligo del concorrente di indicare i propri costi della manodopera a pena di esclusione dalla gara (art. 108, comma 9, d.lgs. 36/2023), previsione che sarebbe evidentemente superflua se i costi della manodopera non fossero ribassabili, e il successivo art. 110, comma 1, che include i costi della manodopera dichiarati dal concorrente tra gli elementi specifici in presenza dei quali la Stazione appaltante avvia il procedimento di verifica dell'anomalia»;

VISTI i pareri resi con delibere n. 174 del 10 aprile 2024 e n. 146 del 9 aprile 2025, che hanno confermato l'impostazione sopra riportata;

VISTA la più recente giurisprudenza in materia (Cons. Stato, Sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712) che, nel richiamare le citate delibere Anac n. 528 del 2023 e n. 174 del 2024, ribadisce che «L'indicazione fornita dal legislatore alle stazioni appaltanti non è quella di sottrarre i costi della manodopera al ribasso, bensì di individuarli, cioè quantificarli ai sensi del comma 13, e di "scorporare" gli stessi dall'importo soggetto a ribasso, cioè di indicare separatamente i medesimi, così come quantificati, rispetto all'importo (complessivo) soggetto a ribasso. Tuttavia, quest'ultimo, cioè l'*importo a base di gara* - ai sensi del primo periodo – comprende anche i costi della manodopera. [...] La quantificazione e l'indicazione separata (o "scorporata") dei costi della manodopera negli atti di gara risponde alla duplice *ratio*: – di imporre una maggiore trasparenza all'azione amministrativa e di rafforzare la tutela della manodopera, come evincibile dal criterio contenuto nell'art. 1, comma 2, lett. t), della legge delega 21 giugno 2022, n. 78 («[prevedere] *in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a*

*ribasso»), che tuttavia è stato recepito contemplando lo stesso con la libertà di iniziativa economica e d'impresa, costituzionalmente garantita, la quale non consente di comprimere la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta sui costi della manodopera, diminuendone l'importo rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante negli atti di gara; – di fare in modo che gli operatori economici parametrino i propri costi della manodopera a quelli indicati dalla stazione appaltante, in modo da responsabilizzare gli stessi, assicurando che, prima di formulare il proprio “ribasso complessivo” (in linea peraltro con quanto previsto dall'art. 91 comma 5 del d.lgs. n. 36 del 2023), svolgano una seria valutazione preventiva dei predetti costi (cfr. già Cons. Stato, V, n. 5665/2023, su cui *infra*) e indichino i propri costi della manodopera, a loro volta, separatamente, onde consentire alla stazione appaltante di verificare il rispetto dei minimi salariali e delle norme sul costo del lavoro. L'operatore economico, ai sensi dell'ultimo periodo dello stesso comma 14 dell'art. 41 – nel dimostrare la sostenibilità complessiva dell'offerta economica, cioè di quella ridotta in applicazione del ribasso offerto – può giustificare l'importo contrattuale proposto (oltre che relativamente al proprio *costo del lavoro*, ad esempio per sgravi fiscali o contributivi) anche dando conto di una “più efficiente organizzazione aziendale” che al contempo consenta di giustificare il proprio *costo della manodopera* inferiore a quello quantificato dalla stazione appaltante. In definitiva: – l'operatore economico deve indicare separatamente il proprio costo della manodopera [...], essendo onerata di tale indicazione separata anche la stazione appaltante (ai sensi dell'art. 41, comma 14, secondo periodo); – per l'operatore economico, così come per la stazione appaltante, “l'importo posto a base di gara” è comprensivo dei costi della manodopera (ai sensi dell'art. 41, comma 14, primo periodo); su tale importo va applicato il ribasso “complessivo” offerto dall'operatore economico, con la possibilità per quest'ultimo, in specie quando il “proprio” costo della manodopera è inferiore a quello della stazione appaltante, di “dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale” (ai sensi dell'art. 41, comma 14, terzo inciso, da leggersi anche in riferimento a quanto previsto per la verifica di anomalia dell'offerta dall'art. 110);;*

CONSIDERATO che, nel caso di specie, la *lex specialis* specificava chiaramente l'importo a base di gara, che era comprensivo dei costi della manodopera e da cui erano espressamente detratti solamente gli oneri della sicurezza. Dunque,

il ribasso percentuale offerto doveva riferirsi all'intero importo a base di gara come individuato nella tabella al punto 2 del disciplinare, coerentemente con l'interpretazione fornita dall'Anac nelle delibere richiamate e dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato;

RITENUTO, nel caso di specie, le indicazioni presenti nelle disposizioni della legge di gara erano univoche nello stabilire l'importo a base d'asta, che era comprensivo dei costi della manodopera. Su tale importo a base di gara andava applicato il ribasso complessivo offerto dal concorrente, coerentemente con la giurisprudenza appena citata. Pertanto, le precisazioni fornite dall'istante in sede di presentazione dei giustificativi non possono essere ritenute ammissibili, in quanto il loro accoglimento andrebbe inevitabilmente ad alterare l'offerta presentata, a scapito della *par condicio* con gli altri concorrenti;

Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono, che:

- nel caso di specie, l'esclusione è conforme alla normativa, in quanto la *lex specialis* era univoca nell'individuare l'importo a base di gara, che era comprensivo dei costi della manodopera. Pertanto, non possono essere ritenute ammissibili le precisazioni fornite dall'istante in sede di presentazione dei giustificativi, perché il loro accoglimento comporterebbe l'alterazione dell'offerta, a scapito della *par condicio* con gli altri concorrenti.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 1 dicembre 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente