Consiglio Nazionale delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – CNR-ISTeG

RENATO BRIGANTI[*] – EUGENIO PISCINO[**]

Regolamentazione del costo della manodopera negli appalti pubblici: tutela del lavoro, trasparenza e libertà d'impresa[***]

ABSTRACT (EN): The article examines the regulation of labor costs in public procurement under Legislative Decree 36/2023, highlighting the balance between worker protection and business freedom. Adopting a constitutional approach (Arts. 4, 35, 36, and 41), it reconciles worker dignity and fair remuneration with free economic initiative. Within this framework, the study analyzes the separate indication of labor costs under Art. 41(14), social clauses, and bid anomaly verification procedures. It assesses the contributions of ANAC, MIT, and administrative case law in clarifying calculation methodologies and the limits of labor cost reductions. Ultimately, the paper outlines a procurement model integrating transparency, sound administration (Art. 97), and anti-wage-dumping safeguards.

ABSTRACT (IT): L'articolo analizza la disciplina del costo della manodopera nel D.Lgs. 36/2023, focalizzandosi sul bilanciamento tra tutela del lavoro, concorrenza e libertà d'impresa. L'indagine muove da una prospettiva costituzionale (artt. 4, 35, 36 e 41 Cost.) per contemperare la dignità e la giusta retribuzione del lavoratore con la libera iniziativa economica. In tale quadro, si approfondiscono l'obbligo di scorporo dei costi ex art. 41, co. 14, le clausole sociali e i meccanismi di verifica dell'anomalia delle offerte. Viene inoltre esaminato il ruolo di ANAC, MIT e giurisprudenza amministrativa nel definire le corrette metodologie di calcolo e i margini di ribassabilità. Il contributo individua così un modello di evidenza pubblica capace di coniugare trasparenza e buon andamento (art. 97 Cost.) al contrasto al dumping salariale.

SOMMARIO: 1. Introduzione: – 2. Quadro normativo e principi generali. – 3. Interpretazione giurisprudenziale prevalente, divergenze interpretative e prassi amministrative. – 4. Ruolo e responsabilità della stazione appaltante. – 5. Implicazioni sull'offerta e verifica dell'anomalia. – 6. Aspetti particolari: subappalto e specificità contrattuali. – 7. Le sentenze del Consiglio di Stato n. 8098/2025 e n. 8225/2025: implicazioni pratiche sull'indicazione separata e sul ribasso del costo della manodopera. – 8. Ruolo dell'Anac e del Mit. – 9. Risvolti costituzionali nella tutela del lavoro negli appalti pubblici: un bilanciamento tra dignità, salario e concorrenza. – 10. Questioni aperte e prospettive di riforma. – 11. Conclusioni.

1. Introduzione

La regolamentazione del costo della manodopera nelle procedure di affidamento di contratti pubblici rappresenta uno degli aspetti più delicati e strategici della disciplina. Con il D.lgs. n.

[*] Professore associato in Diritto Pubblico – Università degli studi di Napoli Federico II.

[**] Professore a contratto in Diritto Amministrativo – Università degli Studi di Napoli, Federico II.

[***] Articolo sottoposto a referaggio.

Sebbene il saggio sia il frutto di un lavoro condiviso e di una riflessione unitaria tra gli Autori, la stesura materiale dei paragrafi 2-4-9-10-11 è da attribuire a Renato Briganti; i paragrafi 1-3-5-6-7-8 sono da attribuire a Eugenio Piscino.

36 del 2023[1], che ha sostituito e aggiornato il precedente Codice (D.lgs. 50/2016)[2], il legislatore ha introdotto norme di rilievo volte a garantire un equilibrio tra tutela del lavoro, trasparenza e libera concorrenza nella formazione del prezzo offerto nelle gare pubbliche. In particolare, l'articolo 41, comma 14, dispone l'obbligo della stazione appaltante di individuare e indicare separatamente nei documenti di gara i costi della manodopera e della sicurezza, realizzando così uno scorporo rispetto all'importo complessivo soggetto a ribasso[3]. Tuttavia, la stessa norma riconosce la facoltà per l'operatore economico concorrente di applicare il ribasso anche su tali costi, purché in presenza di giustificazioni fondate su una dimostrata maggiore efficienza organizzativa, che consenta un abbattimento legittimo dei costi di manodopera senza ledere i principi costituzionali di tutela del lavoro e dei trattamenti salariali minimi inderogabili[4]. Tale formulazione normativa costituisce un'importante evoluzione rispetto al passato, sottolineando la necessità di contemperare due valori fondamentali e talvolta contrapposti. Da un lato, la tutela dei diritti dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici, evidentemente prioritari in termini di rispetto della dignità e delle condizioni contrattuali; dall'altro lato, il principio della libertà di iniziativa economica, che esige condizioni di mercato competitive e permette agli operatori di valorizzare capacità gestionali e innovazioni organizzative nel formulare le proprie offerte. Questo compromesso, delicato e complesso, implica che le stazioni appaltanti debbano adottare criteri di valutazione dell'offerta che siano al tempo stesso rigorosi e flessibili nell'accogliere le specificità delle diverse realtà imprenditoriali[5].

L'attuazione pratica di tali principi si fonda sull'interazione tra norme di legge, interpretazioni giurisprudenziali e interventi degli enti regolatori. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT)[6] hanno contribuito tramite pareri e linee guida a chiarire l'applicazione coerente e trasparente della

[1] Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 - Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici - GU n.77 del 31-03-2023 - Suppl. Ordinario n. 12.

[2] Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 - *Codice dei contratti pubblici* - GU n.91 del 19-04-2016 - Suppl. Ordinario n. 10.

[3] Codice dei contratti pubblici. Articolo 41 - Livelli e contenuti della progettazione – co.14. 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.

[4] Consiglio di Stato, sez. V, sentenza. n. 5665/2023; TAR Napoli, sentenza. n. 3732/2024. Orientamenti che bilanciano tutela del lavoro e libertà imprenditoriale.

[5] Su cui, tra gli altri, cfr. E. CARUSO, *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *Dir. amm.*, 4, 2023, p. 863 ss.; A. DE SIANO, *Tutela del lavoratore e buon andamento della P.A. secondo il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2023, p. 98 ss.; I. SANTORO, *'A cavallo' tra due codici: l'equo trattamento dei lavoratori nella nuova normativa sui contratti pubblici*, in *WP C.S.D.L.E.* "Massimo D'Antona", n. 467, 2023, p. 10 ss.; F. DI NOIA, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici*, in *Lavoro e Previdenza Oggi*, n. 9/10, 2023, p. 611 ss.; G. RICCI, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 4, I, 2023, p. 602 ss.; R. D. COSTA, *Le clausole di equo trattamento nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Lav. giur.*, 10, 2023, p. 901 ss.; G. PIGLIALARMI, E. POIANI LANDI, *La contrattazione collettiva nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 4, 2024, p. 1057 ss.; F. NARDELLI, *Giusto salario e appalti pubblici: un binomio da ripensare*, in *Lav. giur.*, 2, 2025, p. 120 ss.

[6] Si vedano *infra* i numerosi pareri MIT e interventi ANAC in materia.

norma, offrendo indicazioni operative su come gestire il calcolo, la quantificazione e la verifica dei costi della manodopera e dei relativi ribassi. Parallelamente, la giurisprudenza amministrativa è intervenuta per definire i confini dell'esercizio discrezionale delle stazioni appaltanti, soprattutto in relazione ai procedimenti di verifica dell'anomalia dell'offerta e alle condizioni che legittimano l'esclusione o l'accoglimento di offerte formulate con ribassi sul costo del lavoro.

Il tema della regolamentazione del costo della manodopera nelle procedure di affidamento di contratti pubblici si colloca al crocevia di principi costituzionali fondamentali che definiscono la struttura stessa dell'ordinamento giuridico italiano. Da un lato, la tutela del lavoro, riconosciuta e garantita dall'articolo 4 della Costituzione, insieme alle disposizioni specifiche degli articoli 1, 35 e 36, sottolinea l'importanza di salvaguardare la dignità del lavoratore, il diritto a una retribuzione proporzionata e sufficiente, nonché la protezione contro sfruttamento e condizioni di lavoro degradanti. Dall'altro lato, la libertà di iniziativa economica sancita dall'articolo 41 impone il rispetto della libera concorrenza e l'efficienza del mercato, necessitando tuttavia di un bilanciamento che eviti che la tutela del mercato si traduca in un indebolimento delle garanzie sociali. Il legislatore, con l'introduzione dell'articolo 41 del Codice, ha cercato proprio di armonizzare questi obiettivi apparentemente contrapposti, trovando una sintesi normativa che garantisca sia la regolarità e la trasparenza delle procedure di gara sia la salvaguardia delle condizioni minime di lavoro e retributive. Tale norma, nell'introdurre l'obbligo di scorporare e indicare separatamente i costi della manodopera, in combinazione con l'esclusione automatica delle offerte che non rispettano le condizioni formali e sostanziali, ben rispecchia il dettato costituzionale[7]. Questo quadro normativo si radica nell'idea che il processo di affidamento pubblico non possa mai prescindere dal rispetto della dignità del lavoro e dalla necessità di tutelare i diritti dei lavoratori, anche in un contesto competitivo tra operatori economici. Allo stesso tempo, il sistema deve garantire un'adeguata libertà organizzativa alle imprese, consentendo loro di dimostrare attraverso criteri oggettivi e controllabili la maggiore efficienza produttiva, senza tuttavia scendere a compromessi con la responsabilità sociale. Nel presente lavoro, questa prospettiva costituzionale rappresenta il filo conduttore che connette l'analisi giuridica, normativa e giurisprudenziale e che guida la proposta interpretativa, consentendo di leggere le criticità pratiche e le soluzioni tecniche alla luce dei valori supremi dell'ordinamento.

2. Quadro normativo e principi generali

Il quadro normativo che regola il costo della manodopera nei contratti pubblici è stato sostanzialmente rinnovato con il Codice, introducendo regole specifiche e innovative per la

[7] Consiglio di Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254. Al pari della previgente normativa, il Codice tutela gli interessi dei lavoratori richiedendo l'indicazione separata dei costi della manodopera e garantendo il rispetto dei minimi salariali. Parallelamente, salvaguarda la libertà d'impresa, ammettendo ribassi su tali costi purché derivanti da un'organizzazione aziendale più efficiente, da dimostrare nell'ambito della successiva e obbligatoria verifica di anomalia. Se l'intenzione di ribassare i costi della manodopera non è chiara, l'offerta può essere interpretata per verificare la reale volontà del dichiarante, nel rispetto dei principi di risultato e fiducia.

quantificazione, indicazione e gestione di tale costo nel contesto delle procedure di gara e degli affidamenti. L'art. 41, comma 14, è la disposizione chiave che disciplina la materia: impone alle stazioni appaltanti di indicare nei documenti di gara la quantificazione dettagliata dei costi della manodopera e della sicurezza, con l'esplicita previsione dello scorporo di tali costi dall'importo complessivo oggetto di ribasso da parte degli operatori concorrenti. Tale scorporo risponde all'esigenza di tutela trasparente del lavoro, evitando che la componente salariale sia diluita con altre voci economiche nel prezzo complessivo dell'offerta[8].

Tuttavia, la stessa norma non determina un'esclusione rigida del costo della manodopera dall'ambito del ribasso. Infatti, è previsto che l'offerente possa applicare un ribasso complessivo, che includa la quota relativa alla manodopera, purché ciò sia supportato da una motivazione articolata e da evidenze concrete che dimostrino una migliore organizzazione aziendale, un'innovazione gestionale o un efficientamento dei processi produttivi che giustifichino il minor costo[9]. Tale previsione è fondamentale per evitare che la normativa si trasformi in un vero e proprio divieto di ribasso, che andrebbe a compromettere la competitività e la libertà d'impresa, creando distorsioni nel mercato degli appalti pubblici. L'orientamento legislativo mira dunque a contemperare due interessi fondamentali e tendenzialmente in conflitto: da un lato, la salvaguardia del valore economico della prestazione lavorativa e delle condizioni contrattuali minime garantite dalla normativa e dai contratti collettivi nazionali, e dall'altro lato, la promozione di una libera concorrenza tra operatori economici, che possono utilizzare leve gestionali e tecnologiche per ridurre costi e al contempo assicurare la qualità del servizio. Questo bilanciamento si inserisce nel più ampio contesto dei principi comunitari e nazionali in materia di appalti pubblici, che richiamano valori di trasparenza, pari trattamento, efficacia

[8] cfr. F. PANTANO, *Clausole sociali, concorrenza, investimento pubblico e tutela del lavoro: dal Codice dei contratti pubblici al PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2022, spec. p. 180 ss.: Le clausole sociali svolgono un ruolo di rilievo nell'ordinamento giuridico italiano. Tale importanza è andata crescendo negli ultimi decenni, soprattutto in corrispondenza dei processi di esternalizzazione delle attività di imprese e pubbliche amministrazioni. Di recente, ulteriori disposizioni sono state previste nell'ambito della disciplina di attuazione del PNRR e del PNC. Il presente contributo analizza i principali problemi giuridici sollevati da questa tecnica normativa, alla luce del complesso intreccio tra regolamentazione della concorrenza, tutela del lavoro e interessi pubblici a essa sotteso. In particolare, si sofferma sui limiti imposti dalla giurisprudenza alla definizione del contenuto delle così dette clausole sociali di seconda generazione per la promozione dell'occupazione; sui più recenti interventi normativi a tutela della parità di genere e generazionale nell'accesso all'impiego; infine, sulle interazioni tra clausole sociali e dinamiche sindacali. Si veda, inoltre, M. LAMBERTI, *La riforma degli appalti pubblici tra PNRR e legge delega: verso il rafforzamento delle clausole sociali?*, in *Dir. merc. lav.*, 3, 2022, in part. p. 589 ss.

[9] ANAC, Delibera n. 528, 15 novembre 2023. Oggetto Istanza di parere per la soluzione delle controversie *ex* articolo 220, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata congiuntamente dalla D'Alessandro Costruzioni S.r.l. e dal Comune di Bracciano (RM) - Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara – PN V39/23/SUA_PNRR - Comune di Bracciano (RM) - Rigenerazione urbana Lungolago G. Argenti – primo stralcio – FINANZIATO DALL'UNIONE EUROPEA NEXT GENERATION EU - M5C2 INV. 2.1 - Importo: euro: 3.069.253,03 - S.A.: Comune di Bracciano (RM).528/2023; Parere MIT n. 2154/2023, che chiariscono la possibilità di ribasso sul costo della manodopera in presenza di giustificazioni adeguate come migliore organizzazione aziendale.

ed economicità, da interpretare in modo coerente con la tutela dei lavoratori e il contrasto al *dumping* sociale[10].

L'interpretazione e l'applicazione pratica di tali principi sono affidate non solo alla normativa primaria, ma anche all'interazione con prassi amministrative, regolamenti attuativi, pareri e linee guida emanati dall'ANAC e dal MIT[11], che svolgono un ruolo centrale nella definizione degli standard operativi e delle modalità di valutazione del costo della manodopera e del ribasso correlato, fornendo indicazioni dettagliate e rassicuranti sul piano tecnico-operativo, che favoriscono un'applicazione omogenea e coerente della disciplina in tutto il territorio nazionale[12]. Inoltre, la prassi giurisprudenziale, in particolare quella del Consiglio di Stato e dei TAR[13], gioca un ruolo determinante nel definire il corretto equilibrio interpretativo, conciliando tutela del lavoro, principio di economicità e libertà d'impresa. Tale ruolo giurisdizionale assicura un controllo di legittimità sulle decisioni delle stazioni appaltanti, contribuendo a prevenire e correggere eventuali abusi o valutazioni arbitrarie rispetto alla gestione del costo della manodopera nelle gare pubbliche[14]. In conclusione, il nuovo quadro normativo definisce un sistema articolato e complesso che interiorizza istanze di tutela sociale e dinamiche concorrenziali, richiedendo a tutte le parti coinvolte – stazioni appaltanti, operatori economici e organismi di controllo – un impegno significativo in termini di precisione, trasparenza e rigore procedurale.

Sul versante dei doveri istruttori previsti dall'art. 11, la giurisprudenza ha riaffermato la natura vincolante della verifica della dichiarazione di equivalenza del CCNL applicato

[10] Direttive UE sugli appalti pubblici (Direttiva 2014/24/UE, Direttiva 2014/25/UE) e Codice ei contratti pubblici che incorpora e sviluppa i principi comunitari, con particolare attenzione all'inclusione delle clausole sociali (art. 57 e 102), alla regolazione dei costi della manodopera e ai principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza.

[11] MIT, Servizio Supporto Giuridico, 21 giugno 2024, n. 2580. Oggetto: CORRETTA DETERMINAZIONE IMPORTO DA RIBASSARE.

[12] ANAC, Parere di Precontenzioso n. 146 del 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. 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 e altri, invece, per entrambe le componenti. E, inoltre, ANAC, Parere di precontenzioso n. 174 del 10 aprile 2024. Oggetto: Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, d.lgs. 36/2023 – Istante: Azienda Sanitaria Locale Napoli 3 Sud – S.A.: Azienda Sanitaria Locale Napoli 3 Sud - Procedura: Procedura negoziata aperta su MePa, con inversione procedimentale – Oggetto: Esecuzione dei lavori di rifacimento della copertura dell'ala nord del presidio aziendale di via Marianna Spagnuolo nel comune di Gragnano (NA) - CIG: A025FAD91D - Importo a base di gara: Euro 220.309,06. UPREC-PRE-0077-2024-L.

[13] TAR, Lazio-Roma, sez. I, 19 marzo 2025, 6710.

[14] In tema di personale effettivamente in servizio e costi dello stesso si veda Consiglio di Stato, sez. V, 16 gennaio 2025, n. 4250.

dall'operatore economico. Il TAR Puglia[15] ha annullato l'aggiudicazione di una gara in cui l'amministrazione si era limitata a recepire passivamente la dichiarazione di equivalenza resa dal concorrente che aveva indicato un CCNL differente (CISAL AMPIT) rispetto a quello individuato nella *lex specialis* (CCNL Metalmeccanico Artigiano). Il Collegio ha chiarito che, sebbene la facoltà di indicare un contratto collettivo diverso sia espressione della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), essa si contempera con la tutela dei lavoratori (artt. 35 e 36 Cost.). Di conseguenza, ai sensi dell'art. 11, co. 4, e del relativo Allegato I.01.6, la verifica di equivalenza delle tutele economiche e normative prima dell'affidamento costituisce un adempimento obbligatorio e indefettibile, da condursi con le modalità dell'art. 110. L'omessa esecuzione di tale vaglio determina un palese difetto di istruttoria che inficia la legittimità dell'intero provvedimento di aggiudicazione.

3. Interpretazione giurisprudenziale prevalente, divergenze interpretative e prassi amministrative

Il trattamento del costo della manodopera nei contratti pubblici ha generato un dibattito significativo non solo a livello normativo ma anche, e soprattutto, giurisprudenziale e amministrativo. Se da un lato la normativa garantisce la possibilità del ribasso sulla voce dei costi della manodopera mediante uno scorporo specifico, dall'altro emergono interpretazioni diversificate e talvolta contrastanti sul piano applicativo[16]. Una prima linea interpretativa rigorosa è rappresentata dalle pronunce di alcuni Tribunali Amministrativi Regionali che attribuiscono all'art. 41, comma 14, una valenza sostanzialmente imperativa riguardo alla non ribassabilità del costo della manodopera. In questa ottica, il legislatore sarebbe intenzionato a proteggere in maniera stringente i livelli retributivi minimi[17], vietando qualsiasi ribasso, anche se motivato, che possa compromettere le garanzie salariali, ponendo l'intera somma come posta inderogabile e separata dal ribasso generale[18]. Questa interpretazione si basa su una considerazione stringente della finalità sociale e protettiva della norma, in quanto accorda grande rilievo al principio di tutela del lavoro come fondamento costituzionale e sociale, ritenendo che la compressione del costo della manodopera possa configurare forme di *dumping* salariale, con ricadute negative sui diritti dei lavoratori e sulla qualità del servizio appaltato[19]. Tuttavia, numerosi altri orientamenti si sono sviluppati che mettono in evidenza un'analisi maggiormente sfumata, orientata a contemperare la funzione protettiva con quella di promozione della concorrenza e dell'efficienza economica. Secondo questi orientamenti più

[15] TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 9 marzo 2026, n. 388.
[16] TAR, Puglia, Lecce, sez. II, 10 marzo 2025, n. 434.
[17] F. AVANZI, M. GIACONI, *Appalti pubblici e rispetto dei «minimi salariali retributivi»: criteri di calcolo e verifica della retribuzione tabellare oraria*, in *Labor Il lavoro nel diritto*, 29 marzo 2025.
[18] TAR Calabria, Reggio Calabria, 24 gennaio 2024, sent. nn. 119-120/2024 che interpretano restrittivamente l'art. 41, comma 14, escludendo la ribassabilità del costo della manodopera.
[19] In tema di ribasso per i servizi intellettuali si veda TAR, Lazio, sez. V, 16 luglio 2025, n. 16146.

equilibrati, il divieto assoluto di ribasso sulla manodopera sarebbe contraddittorio rispetto al principio costituzionale di libertà di iniziativa economica e al dettato complessivo del Codice[20].

Il quadro giurisprudenziale relativo alla ribassabilità del costo della manodopera nei contratti pubblici ha conosciuto negli ultimi anni un significativo sviluppo, soprattutto in risposta all'entrata in vigore del Codice. L'interpretazione prevalente tende a privilegiare un approccio equilibrato, che riconosce il diritto dell'operatore economico di proporre ribassi anche sulla componente della manodopera, purché accompagnati da validi e documentati elementi che ne giustifichino la legittimità, quali una maggiore efficienza organizzativa o l'adozione di innovazioni tecnologiche e gestionali. Il Consiglio di Stato[21] ha fornito una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41, comma 14, ribadendo che il divieto assoluto di ribasso sui costi di manodopera è incompatibile con il principio della libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 della Costituzione[22]. La pronuncia ha affermato che l'apparente scorporo dei costi della manodopera[23] dall'importo assoggettato a ribasso non impedisce all'operatore di offrire ribassi su tali costi, purché dimostri che essi derivino da una più efficiente organizzazione aziendale, senza violare i trattamenti salariali minimi inderogabili[24]. Analogamente, il TAR Lazio[25] ha confermato che il ribasso che coinvolga il costo della manodopera non comporta automaticamente l'esclusione dalla gara, ma deve essere sottoposto a verifica di anomalia. L'offerente è tenuto a dimostrare che l'offerta ribassata è sostenibile nel rispetto delle condizioni minime di lavoro imposte dalla normativa o dai contratti collettivi vigenti. In linea con questo orientamento, il TAR Toscana ha sottolineato che la verifica della congruità dell'offerta deve includere una valutazione puntuale della compatibilità economica del ribasso con le condizioni di lavoro obbligatorie, evidenziando come la stazione appaltante abbia il dovere di attivare processi selettivi di approfondimento e non aventi carattere meramente formale[26].

L'evoluzione giurisprudenziale coglie l'esigenza di conciliare in modo adeguato la tutela dei lavoratori con il principio della concorrenza e della libertà d'impresa, evitando interpretazioni rigide che possano limitare la competitività delle offerte o condurre ad anomalie procedurali e a posizioni di monopolio[27]. Ulteriori sentenze di TAR, Emilia-Romagna, Puglia e Sardegna,

[20] Consiglio di Stato, sez. V, 25 settembre 2025, sent. n. 7813 e TAR, Campania-Napoli, sez. II, 23 maggio 2024 n. 3732 in senso contrario, equilibrando libertà economica e tutela del lavoro.

[21] Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza n. 7813 del 7 ottobre 2025.

[22] Articolo 41. 1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

[23] In tema di personale supplementare e ribasso del costo si veda Consiglio di Stato, sez. V, 18 gennaio 2024, n. 605.

[24] F. QUARANTA, *Il ribasso sul costo della manodopera negli appalti pubblici: commento a TAR Parma, n. 111 del 2025, TAR Lecce n. 434 del 2025 e TAR Cagliari n. 250 del 2025*, in *Nuova rivista trimestrale degli Appalti*, n. 2, 2025.

[25] TAR, Lazio, sentenza n. 12645 del 25 giugno 2025.

[26] TAR, Toscana, sez. IV, 23 gennaio 2024, 120. La sentenza sottolinea l'obbligo della stazione appaltante nella valutazione approfondita della congruità del ribasso in relazione ai costi del lavoro.

[27] ANAC, delibera, n. 65, 25 febbraio 2025. Oggetto: Istanza CONGIUNTA per ADESIONE presentata dall'IM.E.D'A. S.r.l. e dall'Università degli Studi G. d'Annunzio Chieti - Pescara - Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara per i lavori di rifunzionalizzazione immobile denominato ex Stella Maris sito in Montesilvano, Pescara. CIG: B41220795C Importo a base di gara: euro 2.414.607,53 S.A.: Università degli Studi G. d'Annunzio Chieti

offrono un'interpretazione coordinata, che sostiene la legittimità del ribasso purché giustificato, creando un ciclo virtuoso di innovazione nella gestione delle risorse umane e nella loro remunerazione, nel rispetto dei diritti fondamentali e degli standard minimi garantiti dalla legge[28]. Il bilanciamento è stato riconosciuto da numerose pronunce che, anziché ammettere un divieto generalizzato di ribasso – come sostenuto da taluni orientamenti restrittivi – hanno valorizzato la necessità di una valutazione caso per caso, condotta attraverso la procedura di verifica dell'anomalia. Quest'ultima costituisce lo strumento tecnico-giuridico deputato a verificare la sostenibilità economica e la legittimità complessiva delle offerte[29].

La disciplina del costo della manodopera nei contratti pubblici ha trovato nel corso degli ultimi anni numerose interpretazioni giurisprudenziali, che hanno contribuito a definire criteri applicativi e modalità di gestione sia in sede di gara che in fase contenziosa. Un'analisi puntuale di questi casi permette di comprendere le dinamiche effettive, le criticità e le buone prassi. Il Consiglio di Stato[30] ha chiarito come il costo della manodopera possa essere oggetto di ribasso purché vi sia una giustificazione articolata che documenti la concreta sostenibilità economica del ribasso stesso nel rispetto dei minimi salariali e delle condizioni normative vigenti. La sentenza ha inoltre rimarcato l'importanza di una valutazione tecnica approfondita da parte della stazione appaltante, la quale deve esercitare un controllo rigoroso ma non punitivo, evitando esclusioni ingiustificate.

Analoga impostazione è stata adottata dal TAR[31] che ha sancito che la mancata indicazione dettagliata del costo della manodopera, così come la mancata giustificazione del ribasso, costituisce una grave irregolarità formale e sostanziale che può condurre all'esclusione della proposta tecnica e economica, in ottemperanza ai principi di trasparenza e correttezza procedurale[32]. Nel contesto delle offerte anomale, il TAR Emilia Romagna ha affrontato il tema della sussistenza dell'onere probatorio a carico dell'offerente, ribadendo che è necessario dimostrare la sostenibilità del ribasso[33] con riferimento agli elementi organizzativi, tecnici e gestionali che giustifichino un'efficienza superiore senza compromettere i diritti dei lavoratori.

- Pescara. UPREC-PRE-0018-2025-L-PREC (FASC. 0405/2025). Numerose sono le considerazioni fornite dall'Autorità nel sancire che la lettura sistematica della prima parte dell'articolo 41, comma 14, secondo il quale i costi della manodopera sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, e della seconda parte della norma, che riconosce al concorrente la possibilità di dimostrare che il ribasso complessivo offerto deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, induce a ritenere che il costo della manodopera, seppur quantificato e indicato separatamente negli atti di gara, rientri nell'importo complessivo a base di gara, su cui applicare il ribasso offerto dal concorrente per definire l'importo contrattuale (delibera ANAC n. 528 del 2023), cui segue la successiva indicazione secondo cui l'articolo 41, comma 14 prevede che il costo della manodopera, seppur quantificato e indicato separatamente negli atti di gara, rientri nell'importo complessivo a base di gara, su cui applicare, dunque, il ribasso offerto dal concorrente per definire l'importo contrattuale (delibera ANAC n. 358 del 2024). Tale orientamento peraltro appare confermato anche dai Pareri del MIT nn. 2154/2023 e 2505/2024).

[28] TAR, Sardegna, sez. II, 12 marzo 2025, n. 250. TAR, Puglia-Lecce, 12 marzo 2025, n. 434.

[29] TAR, Toscana, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 7052, in tema di ribasso dei costi di manodopera e spese generali.

[30] Consiglio di Stato, sez. V, 23 maggio 2023, n. 7815.

[31] TAR, Puglia-Lecce, sez. II, 25 luglio 2024, n. 961.

[32] A. VERDE, *I costi della manodopera nel nuovo Codice dei contratti. Difficoltà interpretative e questioni aperte sulla loro non ribassabilità*, 10 maggio 2024, *Mediappalti*.

[33] TAR, Emilia Romagna, sez. I, 21 aprile 2025, n. 111.

Un altro caso emblematico è rappresentato dalla controversia esaminata dal TAR Lombardia[34], che ha ritenuto legittima l'esclusione di un'offerta che presentava un ribasso significativo sul costo della manodopera senza sufficiente documentazione giustificativa, sottolineando il ruolo della stazione appaltante nel garantire la tutela dei livelli retributivi minimi e la qualità della prestazione.

Dal punto di vista normativo e procedurale, le sentenze hanno significativamente rafforzato l'importanza della correttezza formale nell'indicazione dei costi, sottolineando come errori o omissioni rilevanti possono comportare l'esclusione del concorrente, a tutela della trasparenza e della regolarità procedurale. Le interpretazioni giurisprudenziali, integrate con i pareri di ANAC e MIT, stanno contribuendo a formare un corpus coerente di principi che orientano sia gli operatori economici sia le stazioni appaltanti verso una gestione più consapevole, equa e funzionale del costo della manodopera nei bandi di gara e nelle fasi di *follow up* contrattuale.

Sul versante pratico, le prassi amministrative presentano purtroppo una certa eterogeneità. Diverse stazioni appaltanti, soprattutto in contesti locali, persistono nell'applicare interpretazioni restrittive o applicazioni conservative nel valutare le offerte. Questa situazione genera incertezza normativa e operativa, creando difficoltà agli operatori economici e rischi per una disciplina non uniforme, che contraddice le linee guida ANAC e MIT[35]. In risposta a tale disomogeneità, l'ANAC[36] ha emanato pareri per uniformare le prassi e favorire una gestione trasparente e coerente, che contemperi in maniera adeguata gli interessi in gioco. Particolarmente rilevante è la necessità di consapevolezza tecnica e rigorosa attività di verifica in sede di gara, senza che ciò si traduca in un eccesso di formalismo che potrebbe limitare in modo ingiustificato la libera concorrenza[37]. La dottrina amministrativistica e giuridica ha in parte recepito il quadro giurisprudenziale emergente auspicando una consolidata armonizzazione interpretativa e una maggiore chiarezza normativa, anche mediante strumenti regolatori che possano fugare i dubbi residui e mitigare gli eccessi applicativi, rafforzando così sia la tutela dei lavoratori sia la competitività e trasparenza del mercato appalti. Questo dibattito riflette la complessità intrinseca nella disciplina del costo della manodopera: si tratta di contemperare esigenze economiche, sociali e giuridiche in un settore – quello degli appalti pubblici – che costituisce un fondamentale punto di contatto tra politica, economia e diritto.

4. Ruolo e responsabilità della stazione appaltante

La stazione appaltante svolge una funzione cruciale nell'ambito della gestione e valutazione del costo della manodopera nei contratti pubblici, assumendo un ruolo non solo tecnico ma anche giuridico e procedurale. Il Codice le impone, attraverso l'art. 41, comma 14, l'obbligo di indicare in modo chiaro, trasparente e documentato i costi della manodopera e della sicurezza

[34] TAR, Lombardia-Milano, sez. I, 17 febbraio 2025, n. 519.

[35] MIT, Quesito del Servizio Supporto Giuridico Codice identificativo: 2280 Data emissione: 07/04/2025 Argomenti: Costo della manodopera Oggetto: Scorporo costi della manodopera dall'importo soggetto a ribasso.

[36] Analisi delle prassi amministrative e disomogeneità attuative, pareri ANAC n. 146/2025 e 174/2024, cit.

[37] R. RENZI, *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*, 14 maggio 2025, *ItaliAppalti*.

nella documentazione di gara, separandoli dall'importo soggetto a ribasso[38]. Questa attività richiede una capacità valutativa approfondita e multidisciplinare, in cui devono confluire competenze tecniche in materia di diritto del lavoro, analisi economica e conoscenza delle dinamiche di mercato. Le stazioni appaltanti sono tenute a calcolare una stima coerente e circostanziata dei costi standard di manodopera, che rifletta le peculiarità specifiche dell'appalto, della sua durata, della complessità tecnica e della localizzazione geografica.

Sul piano procedurale, le stazioni appaltanti devono vincolare i concorrenti all'obbligo di indicare dettagliatamente nella loro offerta i costi della manodopera, pena l'esclusione dalla gara. Tale prescrizione serve a garantire la trasparenza e il rispetto dei principi di parità di trattamento tra operatori economici, prevenendo distorsioni concorrenziali e assicurando un'effettiva comparabilità delle offerte. Il Codice, art. 108, co. 9[39] impone, a pena di esclusione, che l'operatore economico indichi espressamente nella propria offerta i costi della manodopera e gli oneri per la sicurezza, salvo che si tratti di servizi intellettuali o forniture senza posa in opera. La mancata indicazione costituisce causa di esclusione automatica dalla procedura, senza possibilità di ricorrere al soccorso istruttorio[40], in quanto si tratta di elemento essenziale e non di mera regolarizzazione formale. Tale previsione mira a rafforzare la trasparenza e la comparabilità tra le offerte, tutelando sia la corretta concorrenza tra operatori sia i diritti dei

[38] MIT, Quesito del Servizio Supporto Giuridico Codice identificativo: 2505 Data emissione: 17/04/2024 Argomenti: Costo della manodopera Oggetto: Importo della manodopera e ribasso d'asta. Con tale parere si è precisato che l'importo assoggettato a ribasso comprende i costi della manodopera, ma la stazione appaltante è tenuta a indicare, come parametro, quanti sono questi costi. Es: importo a base di gara euro 100, di cui manodopera 30 (nel presente esempio si prescinde da IVA e costi/oneri sicurezza, riferendosi solo ai costi della manodopera a fini esemplificativi). Il concorrente dovrà formulare un ribasso complessivo a norma dell'art. 41, c. 14 del Codice dei contratti pubblici, ma a sua volta, dovrà indicare, come proprio costo, i costi della manodopera. Es: ribasso del 10% (quindi richiesti euro 90), di cui manodopera 20 La stazione appaltante, prima dell'aggiudicazione, dovrà confrontare i costi parametrici dalla stessa indicati (30) e i costi del concorrente (20). Ove i costi parametrici siano superiori a quelli indicati dal concorrente (come nell'esempio qui fornito), lo stesso concorrete dovrà essere chiamato a giustificare gli stessi. Se i giustificativi saranno accolti, vi sarà aggiudicazione. In sede di esecuzione si pagherà quanto offerto dal concorrente (90 euro di cui 20 manodopera).

[39] Articolo 108 - Criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture – co. 9. 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 eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale.

[40] Art. 101 - Soccorso istruttorio. Indicazioni dell'ANAC sulla sanabilità delle carenze attinenti alla documentazione amministrativa mediante soccorso istruttorio sono ricavabili anche dal bando-tipo n. 1-2023 (formulato sulla base delle norme vigenti fino alla data del 30 dicembre 2024). ANAC, Parere di precontenzioso n. 50 del 19 febbraio 2025 - Istanza di parere ex articolo 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 – SA istante: Comune di Castiglione Cosentino - OE: DBM INTERNATIONAL - EMZ TECNOLOGIE AMBIENTALI S.R.L – Procedura aperta per l'affidamento della fornitura e posa in opera, intervento Smart bin e smart waste per gestire rifiuti, sorveglianza abbandono e deposito incontrollato, tariffazione puntuale e incentivazione del riuso nel Comune di Castiglione Cosentino - CIG B28859C467 – Importo a base di gara: € 405.058,54. UPREC-PRE-0004-2025-F-PREC. In caso di mancata indicazione dei costi della manodopera e per la sicurezza aziendale, l'ammissibilità, in via eccezionale, del soccorso istruttorio trova fondamento nella convergenza di almeno due condizioni imprescindibili consistenti nell'impossibilità di inserire nel modello predisposto dalla Stazione appaltante i costi in discussione perché mancante di qualunque riferimento agli stessi e nella contemporanea assenza di qualsivoglia previsione in merito da parte della *lex specialis*; circostanze queste che fanno sorgere nei concorrenti il legittimo dubbio circa la necessità dell'indicazione di tali costi ai fini della regolarità dell'offerta.

lavoratori coinvolti. La giurisprudenza amministrativa[41] e l'ANAC[42] hanno ribadito che ogni omissione o errore sostanziale nella dichiarazione dei costi della manodopera comporta l'esclusione, anche alla luce dei principi di correttezza e trasparenza procedurale. Nell'analisi delle offerte, particolare rilievo assume la verifica dell'anomalia, prevista dall'art. 110, comma 4, che impone alle stazioni appaltanti di compiere una valutazione approfondita in presenza di ribassi sospetti, con particolare attenzione ai ribassi riguardanti i costi della manodopera[43]. La verifica deve essere fondata su adeguate motivazioni tecniche e documentali, capaci di dimostrare la sostenibilità e la legittimità del ribasso sotto il profilo economico e normativo[44]. Inoltre, la stazione appaltante ha anche il compito di garantire la conformità nelle fasi di subappalto, con riferimento all'art. 119, comma 12[45], che richiede l'applicazione delle medesime tutele in materia di costo della manodopera anche ai subappaltatori. Questo estende la responsabilità e l'attenzione della stazione appaltante lungo l'intera catena contrattuale, assicurando che il trattamento economico e normativo dei lavoratori sia rispettato anche nelle fasi di subappalto[46].

[41] In giurisprudenza, da ultimo, v. Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712 secondo cui: L'indicazione fornita dal legislatore alle S.A. 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. In sintesi, la novità rispetto al testo dell'art. 23, comma 16, del d.lgs. n. 50 del 2016 consiste soltanto nel fatto che i costi della manodopera sono indicati separatamente, ma tale indicazione separata non li sottrae al ribasso.

[42] Si veda ANAC, Parere di precontenzioso n. 36 del 5 febbraio 2025, Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 presentata da Cooperativa Sociale La Picena – Affidamento del servizio di gestione del centro socio-educativo riabilitativo (CSER) La Clessidra – CIG B35A9AE2C7 - Importo a base di gara: Euro 628.178,42 - S.A.: SUA Provincia di Fermo. UPREC - PREC 396-2024-S. Secondo il parere I costi della manodopera, seppur quantificati e indicati separatamente negli atti di gara, rientrano nell'importo complessivo a base di gara, su cui applicare il ribasso percentuale offerto dai concorrenti per definire l'importo contrattuale.

[43] Come chiarito più volte dalla giurisprudenza (si veda tra le altre Consiglio di Stato, sez. V, 24 marzo 2023, n. 3085), il procedimento di verifica dell'anomalia mira ad accertare se l'offerta nel suo complesso sia attendibile e affidabile per garantire la corretta esecuzione dell'appalto. La valutazione di congruità deve essere globale, senza concentrarsi su singole voci di prezzo, e rileva solo se voci significative rendano l'offerta economicamente non plausibile. La formulazione di un'offerta e la verifica si basano su stime previsionali e valutazioni intrinsecamente soggettive, per cui è sufficiente che l'offerta risulti ex ante ragionevole e sostenibile. La verifica costituisce un potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, tranne che in casi di manifesta irragionevolezza o inattendibilità macroscopica. La motivazione del giudizio negativo non deve essere dettagliata ma può rinviare alle giustificazioni dell'impresa; inoltre, la stazione appaltante può limitarsi a richiedere spiegazioni sulle voci di costo più rilevanti, con possibilità di rimodulare le voci in sede di giustificazioni, purché il prezzo complessivo rimanga invariato e l'offerta non venga modificata sostanzialmente.

[44] Articolo 110 - Offerte anormalmente basse – co. 4. Non sono ammesse giustificazioni: a) in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge; b) in relazione ai costi di sicurezza di cui alla normativa vigente. Co. 5. La stazione appaltante esclude l'offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 3, oppure se l'offerta è anormalmente bassa in quanto: (...) d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13.

[45] Articolo 119 – Subappalto.

[46] TAR, Veneto, sez. I, 2 luglio 2025, n. 1536.

Dal punto di vista della *governance*, risulta essenziale la predisposizione di procedure interne strutturate, un modello organizzativo capace di garantire la correttezza, la trasparenza e la tempestività nei controlli, supportate dall'accesso alle banche dati ufficiali e agli strumenti digitali messi a disposizione da ANAC e altri enti di vigilanza. Non meno importante è la necessità di un supporto formativo continuo per gli operatori delle stazioni appaltanti, perché la complessità del sistema richiede competenze aggiornate su aspetti normativi, tecnici e giurisprudenziali, oltre a capacità di analisi economica e organizzativa[47].

5. Implicazioni sull'offerta e verifica dell'anomalia

La verifica dell'anomalia dell'offerta in presenza di ribassi sui costi della manodopera rappresenta un passaggio fondamentale nel sistema delineato dall'art. 41, comma 14 e dagli articoli 108 e 110 del Codice[48]. Quando l'offerta presenta costi di manodopera inferiori a quelli stimati dalla stazione appaltante, l'operatore deve fornire una dettagliata giustificazione, che dimostri concretamente una maggiore efficienza organizzativa, senza mettere a rischio i livelli minimi retributivi fissati dai CCNL e dalla normativa di settore[49]. La giurisprudenza, in particolare Consiglio di Stato[50], ha chiarito, come visto che non esiste un divieto assoluto di ribasso, ma ogni offerta deve superare rigorose verifiche sostanziali, un onere probatorio rafforzato. A fronte di tale ribasso, così come interpretato dalla costante giurisprudenza amministrativa[51], si impone alla stazione appaltante, con riferimento ai contratti di lavori, servizi e forniture, di sottoporre automaticamente - escludendo qualsivoglia valutazione di tipo discrezionale da parte dell'Amministrazione - a verifica di anomalia, ai sensi dell'art. 110, l'offerta economica di un concorrente che abbia individuato, a titolo di costo della manodopera, un importo inferiore rispetto a quello indicato nell'importo a base di gara. In caso di carenza o illogicità delle giustificazioni, la stazione appaltante è tenuta a escludere l'offerta per anomalia, tutelando sia la concorrenza sia i diritti dei lavoratori. Questo meccanismo ha l'obiettivo di garantire la congruità economica dell'offerta, tutelare la qualità della prestazione e assicurare il rispetto delle condizioni di lavoro minimali, in un quadro di trasparenza procedurale e parità di trattamento tra i concorrenti. Il legislatore ha voluto attribuire alla stazione appaltante il compito di individuare le offerte che potrebbero mettere a rischio la

[47] TAR, Campania, sez. IX, 22 luglio 2025, n. 5972.

[48] Consiglio di Stato, sez. V, 16 settembre 2025, n. 7603.

[49] Cfr., tra gli altri, A. TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del codice appalti pubblici*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2, 2024, p. 218 e, da ultimo, P. PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al Codice*, in *Arg. dir. lav.*, 2, 2025, p. 184. l saggio si occupa della questione dei contratti collettivi applicabili ai lavoratori coinvolti negli appalti pubblici. Il tema viene affrontato alla luce delle nuove disposizioni dettate dal decreto correttivo del codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209). Il decreto citato introduce inoltre un nuovo allegato all'art. 11 del Codice sugli ulteriori criteri e modalità di individuazione del contratto collettivo da applicare al personale impiegato nell'appalto. Dopo avere vagliato e valutato gli snodi esegetici e sistemici delle nuove disposizioni, l'autore si sofferma sull'impatto della nuova normativa rispetto a due questioni centrali: la giurisprudenza recente sull'art. 36 Cost. e la perimetrazione della contrattazione collettiva.

[50] Consiglio di Stato, 5665/2023, cit.

[51] Si veda *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 3 aprile 2025, n. 3418 e sez. V, 20 giugno 2024, n. 9255. In ultimo, TAR, Lazio-Roma, sez. II-bis, 16 luglio 2025, n. 14863.

corretta esecuzione del contratto o, più in generale, la salvaguardia dei principi fondamentali della normativa in materia di appalti. Nel dettaglio, nel caso di ribassi anormalmente elevati sul costo della manodopera, l'offerente deve fornire una giustificazione dettagliata e documentata, dimostrando il ricorso a innovazioni tecnologiche, nuove modalità organizzative, o altre forme di efficienza che abbiano legittimamente consentito di ridurre i costi senza sacrificare le condizioni minime di lavoro e la qualità della prestazione[52].

La giurisprudenza più recente ha sottolineato come l'analisi del ribasso sull'incidenza della manodopera non debba limitarsi a una mera comparazione quantitativa, ma richieda una valutazione multidimensionale, che consideri le implicazioni occupazionali, economiche e normative[53]. È necessario pertanto un esame rigoroso e calibrato, che eviti tanto la rigida esclusione automatica di offerte con ribassi elevati, quanto il rischio di accettare sottrazioni indebite di risorse destinate alla componente lavoro. Il procedimento di verifica dell'anomalia deve dunque includere un dialogo attivo tra stazione appaltante e offerente: quest'ultimo deve motivare con chiarezza e trasparenza la genesi del ribasso sul costo della manodopera, mentre la stazione appaltante è chiamata a valutare tali motivazioni con rigorosità tecnica e giuridica. Questo processo, se ben condotto, si traduce in una maggiore efficienza del sistema appalti, evitando distorsioni e promuovendo l'innovazione senza sacrificare i diritti fondamentali dei lavoratori[54].

Sul piano dell'istruttoria economica e della verifica di anomalia ex art. 110, la recente pronuncia del Consiglio di Stato[55] offre fondamentali elementi di chiarificazione sistematica. Il Giudice d'appello fissa anzitutto il principio per cui, laddove il costo della manodopera indicato dal concorrente coincida con quello stimato dalla stazione appaltante, l'offerta economica si presume *ex se* finanziariamente sostenibile. Ne deriva che l'amministrazione non è tenuta a richiedere giustificazioni rafforzate, spettando l'onere istruttorio gravoso esclusivamente alle ipotesi in cui il concorrente applichi un ribasso effettivo sulla quota del lavoro[56]. Sotto un profilo strettamente dogmatico, la sentenza circoscrive l'ambito applicativo dell'art. 108, co. 9, del Codice, precisando che l'obbligo di scorporo e di separata indicazione dei costi sorge unicamente per il personale impiegato stabilmente ed esecutivamente nella commessa. Al contrario, l'eventuale ricorso a risorse aggiuntive avente carattere meramente ipotetico (*ove necessario*), così come l'impiego di figure professionali con compiti trasversali di supervisione o coordinamento, non impone alcuna declinazione analitica dei relativi costi. Tali risorse indirette non si prestano infatti a una rimodulazione economica in funzione del singolo appalto, ricadendo nella generale organizzazione aziendale dell'operatore. In questo modo, la giurisprudenza amministrativa impedisce che il subprocedimento di verifica dell'anomalia degeneri in un controllo puramente formale o sproporzionato, preservando il delicato

[52] MIT, Quesito del Servizio Supporto Giuridico Codice identificativo: 2993 Data emissione: 06/12/2024 Argomenti: Costo della manodopera Oggetto: Verifica costi della manodopera.
[53] *Ex multis*: Consiglio di Stato, sez. V, 15 febbraio 2023, n. 1589.
[54] R. GIURANO, *I costi della manodopera devono essere inclusi nell'importo assoggettato al ribasso?*, 21 marzo 2025, *Fareappalti*.
[55] Consiglio di Stato, Sez. V. 26 agosto 2026, n. 6662.
[56] Si veda, TAR Lazio, Roma, Sez. III, 3 febbraio 2026, n. 2109.

equilibrio tra la tutela dell'inderogabilità dei minimi salariali e la libertà di organizzazione d'impresa tutelata dall'art. 41 Cost[57].

Da un punto di vista operativo, la verifica è sostenuta dall'adozione di strumenti tecnici avanzati e dalla collaborazione con enti di vigilanza, che mettono a disposizione pareri, modelli di controllo e banche dati aggiornate, facilitando la trasparenza e la coerenza delle valutazioni. In questa prospettiva, appare essenziale un continuo aggiornamento delle competenze e delle tecniche di analisi da parte del personale delle stazioni appaltanti, anche attraverso programmi formativi specifici. In conclusione, la verifica dell'anomalia riguardante il costo della manodopera si configura come una prassi imprescindibile e complessa, che richiede equilibrio, preparazione tecnica e rigore procedurale, al fine di conciliare le esigenze di concorrenza, qualità dei servizi e tutela del lavoro nel sistema degli appalti pubblici.

6. Aspetti particolari: subappalto e specificità contrattuali

Il tema del costo della manodopera assume rilievo particolare quando si analizzano le dinamiche del subappalto e le specificità contrattuali. L'articolo 119, comma 12, estende infatti l'obbligo di indicazione, quantificazione e tutela dei costi della manodopera anche agli operatori economici che svolgono attività di subappalto, imponendo una disciplina rigorosa che mira a prevenire fenomeni di *dumping* sociale e sfruttamento nelle catene contrattuali[58]. In questo contesto, le stazioni appaltanti sono tenute a garantire che i contratti di subappalto integrino strumenti di tutela analoghi a quelli previsti per il contratto principale, assicurando che anche i lavoratori del subappaltatore godano dei medesimi diritti economico-normativi e che i costi relativi siano correttamente indicati e non sottoposti a ribasso arbitrario[59]. L'affidatario corrisponde i costi della sicurezza e della manodopera, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso e la stazione appaltante, sentito il direttore dei lavori, il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione oppure il direttore dell'esecuzione, provvede alla verifica dell'effettiva applicazione della disposizione. L'affidatario

[57] Cfr. TAR Lazio, Sez. V-ter, 24 marzo 2026, n. 5870, che ha annullato l'esclusione di un operatore negli Accordi Quadro per illogica riparametrazione dei costi della manodopera sul valore massimo teorico della gara anziché sul prezzo ribassato. La sentenza ribadisce il divieto di motivazioni apparente o basate sulla "generica esperienza" della P.A. nella verifica dell'anomalia *ex* artt. 41, co. 14, e 110 D.Lgs. 36/2023, oltre alla conversione del rito *ex* art. 32 c.p.a.

[58] Art. 119, comma 12, D.lgs. 36/2023 – co.12. Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale. Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, è tenuto ad applicare il medesimo contratto collettivo di lavoro del contraente principale, ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative di quello applicato dall'appaltatore, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto oppure riguardino le prestazioni relative alla categoria prevalente. *[...]*.

[59] A norma dell'art. 102, co. 1, lett. b), del Codice, nei bandi, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, richiedono agli operatori economici, tra l'altro, di garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare.

è solidalmente responsabile con il subappaltatore degli adempimenti, da parte di quest'ultimo, degli obblighi di sicurezza previsti dalla normativa vigente[60]. Tale obbligo si inserisce in una strategia di protezione estesa a tutte le fasi e livelli dell'esecuzione contrattuale, evitando che la pressione sul costo del lavoro sia scaricata sulle imprese subappaltatrici a scapito delle condizioni salariali e di sicurezza dei lavoratori.

La giurisprudenza amministrativa[61] ha confermato l'importanza di questo principio, sottolineando che la mancata osservanza delle previsioni su costi e tutele della manodopera in subappalto può costituire motivo di esclusione o di annullamento dell'aggiudicazione, laddove si riscontrino gravi deficienze nell'applicazione delle norme contrattuali e normative di riferimento. L'azione di vigilanza delle stazioni appaltanti in questo ambito è quindi particolarmente stringente e necessita di controlli accurati e periodici. Dal punto di vista operativo, la stazione appaltante deve prevedere procedure di controllo documentale e ispettivo specifiche per il subappalto per verificare la congruità delle offerte sotto il profilo del costo della manodopera anche a soggetti indiretti coinvolti nell'appalto. È inoltre rilevante considerare le peculiarità contrattuali che possono influenzare la quantificazione e gestione del costo del lavoro, quali il tipo di appalto (lavori, servizi, forniture), la complessità tecnica, le varianti in corso d'opera e le condizioni di mercato locali. Ogni specificità deve essere valutata con attenzione dall'ente per assicurare una rappresentazione veritiera e completa del costo della manodopera, evitando distorsioni nel processo di aggiudicazione. Questo approccio contribuisce a preservare un ordine contrattuale giusto e trasparente in tutto il ciclo di vita dell'appalto, valorizzando allo stesso tempo le buone pratiche di gestione e l'innovazione organizzativa in grado di ridurre i costi senza ledere i livelli salariali minimi e le condizioni di lavoro previste dai contratti collettivi nazionali.

7. Le sentenze del Consiglio di Stato n. 8098/2025 e n. 8225/2025: implicazioni pratiche sull'indicazione separata e sul ribasso del costo della manodopera

La prima pronuncia del Consiglio di Stato[62] fornisce una lettura estremamente rigorosa e attuale in merito alla valutazione del costo della manodopera nei contratti pubblici di servizi, sollevando questioni innovative che si pongono oltre il semplice recepimento delle regole codicistiche e delle pertinenti tabelle ministeriali. Il punto centrale della decisione riguarda l'errore, reiterato dall'operatore economico aggiudicatario, di utilizzare quale divisore nel calcolo del costo medio orario le ore annue teoriche invece delle ore annue effettivamente

[60] In argomento, v. anche MIT, Quesito del Servizio Supporto Giuridico Codice identificativo: 2975 Data emissione: 29/10/2024 Argomenti: Subappalto Oggetto: Mano d'opera. Per il Ministero, l'articolo in commento intende che non vi devono essere ulteriori ribassi rispetto a quelli di gara, andando a regolare il rapporto tra appaltatore e subappaltatore. La norma si riferisce agli importi esposti in offerta dal concorrente divenuto appaltatore, a norma dell'art. 108, c. 9 del Codice, che non possono subire ribassi in sede di esecuzione del contratto, nemmeno nel caso di subappalto.

[61] TAR, Lazio-Roma, sez. V, 10 settembre 2025, n. 16146. La qualificazione dei servizi come intellettuali e la conseguente esclusione dell'obbligo di indicare costi della manodopera e CCNL applicato. La decisione chiarisce i limiti di applicazione delle norme chiarendo *a contrario* che negli altri casi è obbligatoria l'indicazione di tali costi.

[62] Consiglio di Stato, sez. III, sent. 8098, 20 ottobre 2025.

lavorate. La Sezione ha chiarito come solo quest'ultimo dato rifletta correttamente l'onere effettivo che grava sull'impresa, poiché include le ore non lavorate ma comunque retribuite (ferie, permessi, malattia, festività etc.). Il richiamo costante della giurisprudenza amministrativa alla netta distinzione tra costo delle assenze e costo delle sostituzioni acquisisce qui nuovo rilievo operativo, con un effetto diretto sulla sostenibilità delle offerte e sulla corretta pianificazione del servizio. Significativo, inoltre, il richiamo alle conseguenze della sottostima degli oneri per formazione obbligatoria e per aumenti contrattuali futuri già deliberati e conoscibili prima della gara, che devono essere inseriti in sede di offerta economica. Sotto questo profilo la sentenza si pone come presidio della leale concorrenza tra operatori economici, impedendo strategie elusorie che trasferiscano rischi d'impresa sulla stazione appaltante o sui lavoratori.

Tra i temi di assoluta attualità introdotti dal Collegio, assume particolare rilievo la natura della doppia voce ore di sostituzione e costo delle assenze. La sentenza si sofferma sul fatto che questi costituiscono *due fattori del tutto distinti*, di cui solo il secondo può essere abbuonato in circostanze particolari (a esempio, programmazione ferie in periodo estivo), mentre il primo va comunque riconosciuto in ragione del principio di continuità del servizio e sostenibilità complessiva della prestazione. Il Collegio si esprime anche in tema di perimetro della discrezionalità tecnica dell'amministrazione, ribadendo che l'obbligo di valutazione analitica e non assertiva delle offerte sospette di anomalia non lede i margini valutativi della commissione di gara, ma impone un giustificato controllo sostanziale sull'affidabilità delle stime presentate dagli operatori. Inoltre, il Consiglio di Stato esclude che la revisione prezzi possa supplire retroattivamente a una sottostima consapevole o a errori metodologici in sede di offerta, sottolineando il dovere di evitare qualsiasi scarico di rischio sull'amministrazione pubblica e la collettività.

La sentenza in commento segna un punto di svolta significativo nella disciplina della valutazione del costo della manodopera nei contratti pubblici. Il chiarimento sulla necessità di considerare come base di calcolo le ore effettivamente lavorate, inclusi gli oneri derivanti da assenze retribuite, impone un salto qualitativo nella metodologia di valutazione adottata dalle stazioni appaltanti. Ciò favorirà una maggiore congruità delle offerte economiche e ridurrà il rischio di sottostime che possono compromettere la sostenibilità economica dei contratti e la qualità del servizio erogato. Con l'affermazione di una distinzione netta e operativa tra costo delle assenze e ore di sostituzione, la sentenza potenzia gli strumenti di controllo e valutazione, rafforzando il principio di continuità del servizio pubblico. Le amministrazioni saranno chiamate ad adeguare le proprie procedure interne, implementando verifiche più rigorose e basate su dati realmente rappresentativi della realtà aziendale, con importanti ricadute sulla programmazione e gestione delle risorse umane nei servizi appaltati. Inoltre, la sentenza rappresenta un forte richiamo alla trasparenza e alla leale concorrenza, scoraggiando pratiche di offerta artificiosa e strategie che trasferiscono i rischi d'impresa sulle pubbliche amministrazioni o sui lavoratori. Questo orientamento potrà orientare futuri aggiornamenti delle linee guida dell'ANAC, offrendo un quadro interpretativo coerente e condiviso, e incentivando un sistema di gare più equo e sostenibile. Infine, la valorizzazione del profilo umano nella verifica delle offerte sottolinea che, nonostante le innovazioni tecnologiche, il controllo e la responsabilità rimangono leve inviolabili per tutelare sia l'interesse pubblico sia i

diritti dei lavoratori, rendendo la sentenza un punto di riferimento fondamentale per le amministrazioni e gli operatori economici nel prossimo futuro.

La successiva sentenza del Consiglio di Stato n. 8225/2025[63] costituisce un elemento di rilievo nel moderno quadro della regolamentazione del costo della manodopera negli appalti pubblici, delineando con maggiore precisione la convivenza tra obbligo di trasparenza e possibilità di ribasso. Uno degli aspetti di menzione della pronuncia riguarda la conferma che, sebbene la stazione appaltante debba indicare separatamente i costi della manodopera negli atti di gara, questi costi continuano a far parte dell'importo complessivo a base d'asta soggetto a ribasso[64]. Ciò vuol dire che l'operatore economico può liberamente decidere di applicare il ribasso anche a questa voce, purché sia in grado di fornire le giustificazioni ragionevoli e fondate sulla propria organizzazione e modalità operative. Inoltre, la sentenza chiarisce la funzione di responsabilizzazione esplicita della normativa: l'indicazione separata non è fine a sé stessa, bensì uno strumento volto a garantire un controllo più puntuale e un'equa valutazione dei costi del lavoro, promuovendo un confronto trasparente che possa tutelare sia gli interessi della pubblica amministrazione sia i diritti dei lavoratori. La libertà dell'offerta rimane, ma è temperata dall'obbligo di chiarezza e consapevolezza, che trova un'eco anche nella valutazione dell'anomalia delle offerte[65].

Dal punto di vista pratico, la sentenza impone un nuovo standard per le stazioni appaltanti nel predisporre i bandi e le condizioni per la valutazione delle offerte, sottolineando la necessità di prevedere criteri di verifica in grado di bilanciare rigore tecnico e flessibilità economica. Si rafforza l'idea che non vi sia un automatismo nell'esclusione per ribassi sulla manodopera, ma che occorra un approfondimento tecnico dotato di motivazioni solide e documentate. Infine, l'interpretazione giurisprudenziale introdotta dalla sentenza in commento favorisce un modello di gare pubbliche che contempli la sostenibilità economica delle offerte senza rinunciare alla trasparenza e al rigore nella tutela del lavoro, rispondendo sia alle esigenze di mercato sia ai principi costituzionali e di politica sociale. Questo orientamento contribuisce dunque a delineare un equilibrio dinamico fra le esigenze di competitività e quelle di tutela sociale, evidenziando come la semplice separazione contabile non garantisca di per sé immunità dal controllo sulla legittimità e congruità economica delle offerte.

8. Ruolo dell'ANAC e del MIT

L'Autorità Nazionale Anticorruzione e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sono due istituzioni chiave nella *governance* e regolazione del costo della manodopera nei contratti pubblici, contribuendo a delineare un quadro normativo operativo chiaro e coerente. L'ANAC ha assunto un ruolo di vigilanza e indirizzo fondamentale, adottando numerose delibere e linee guida che mirano a garantire uniformità interpretativa e correttezza procedurale nell'applicazione della normativa vigente. In diversi pareri ha precisato il quadro metodologico

[63] Consiglio di Stato, sez. V, 23 ottobre 2025, n. 8225.
[64] Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712, 29 aprile 2025 n. 3611, 19 novembre 2024 n. 9255 e 9 giugno 2023 n. 5665.
[65] Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712.

per la quantificazione e l'indicazione dei costi della manodopera, stabilendo principi fondamentali di trasparenza, separazione dei costi e obblighi delle stazioni appaltanti[66]. Questi provvedimenti sono strumenti di garanzia che aiutano a prevenire comportamenti opportunistici e abusi, e rappresentano un riferimento normativo consolidato per le valutazioni in sede di gara.

Parallelamente, il MIT svolge un'attività tecnico-normativa essenziale a supporto dell'attuazione pratica del Codice. Con il parere n. 2154/2023[67], il Ministero ha fornito indicazioni puntuali sulle modalità di separazione[68] e controllo dei costi, nonché sugli strumenti di formazione e aggiornamento destinati alle stazioni appaltanti. Il ruolo del MIT è anche quello di interlocutore tecnico e promotore di sistema, che accompagna la transizione verso processi digitali e basati su dati, integrando e supportando l'attività di controllo e di vigilanza svolta dall'ANAC. La sinergia fra ANAC e MIT si manifesta anche nel costante dialogo con altri soggetti istituzionali, esperti e operatori del settore, finalizzato a individuare *best practice* e a rispondere alle esigenze concrete delle amministrazioni locali e centrali. Tale collaborazione si traduce in strumenti e procedure omogenei, quali banche dati digitali, piattaforme telematiche e modelli unificati di controllo, che promuovono l'efficienza e la trasparenza, riducendo le criticità applicative e le disomogeneità territoriali.

Un aspetto rilevante è il ruolo di queste istituzioni nella formazione continua degli operatori pubblici e privati coinvolti nel sistema degli appalti, attraverso programmi mirati, workshop e pubblicazioni specialistiche. La crescente complessità normativa richiede infatti competenze aggiornate e multidisciplinari, resi possibili grazie al supporto scientifico e operativo di tali enti. In sintesi, ANAC e MIT costituiscono un sistema di *governance* integrato che orienta, controlla e supporta la gestione del costo della manodopera, garantendo un corretto bilanciamento fra tutela sociale, efficienza economica e trasparenza amministrativa, con un impatto diretto sulla qualità e affidabilità delle procedure di affidamento pubblico[69].

Nell'ultimo biennio l'ANAC ha emesso una serie di pareri di precontenzioso volti a chiarire aspetti fondamentali sul calcolo, la trasparenza e la congruità del costo della manodopera nei contratti pubblici, in applicazione delle disposizioni del Codice, in particolare dell'art. 41, commi 13 e 14. Questi strumenti chiariscono doveri e responsabilità delle stazioni appaltanti

[66] ANAC, Parere di precontenzioso n. 510 del 8 novembre 2023. Oggetto: Istanza di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 presentata dalla società ISSITALIA A. Barbato S.r.l.
- Procedura telematica aperta per l'affidamento del servizio di pulizia a ridotto impatto ambientale e prestazioni connesse da effettuare in favore delle A.P.S.P. Abelardo Collini di Pinzolo (TN), Giudicarie Esteriori di Bleggio Superiore (TN) e casa di Riposo San Vigilio- Fondazione Bonazza di Spiazzo (TN), conforme ai criteri ambientali minimi (CAM) di cui al D.M. 29 gennaio 2021. CIG lotto 1 – A00DE6576A; CIG lotto 2 – A00EBDE59F; CIG lotto 3- A00EC15303. Importo Eu. 990.075,36 per il lotto 1; eu. 1.371.893,28 per il lotto 2; eu. 1572.110,00 per il lotto 3. - Criterio di aggiudicazione: minor prezzo - S.A.: Provincia autonoma di Trento. UPREC/PRE/0767 /2023/L/PREC. Si vedano, inoltre, i pareri già citati nn. 528/2023, 174/2024 e 146/2025.

[67] MIT, Quesito del Servizio Supporto Giuridico Codice identificativo: 2154 Data emissione: 07/04/2025 Argomenti:
Costo della manodopera Oggetto: Costo manodopera e offerta economica.

[68] TAR, Abruzzo, sez. I, 21 febbraio 2025, n. 146.

[69] In tema di affidamento diretto e ribasso del costo della manodopera si veda TAR, Calabria, sez. I, 17 giugno 2024, n. 958.

nel predisporre basi d'asta con valori corretti, aggiornati e rispondenti a tabelle ministeriali, e degli operatori economici nella presentazione di offerte che rispettino i costi minimi retributivi previsti. I pareri ribadiscono la necessità di separare nella documentazione di gara i costi della manodopera dai ribassi applicati, garantendo trasparenza e correttezza nel confronto concorrenziale[70].

Con il parere n. 193/2025, l'Autorità si concentra sull'obbligo per le stazioni appaltanti di adottare correttamente le tabelle ministeriali aggiornate per la determinazione dei costi di manodopera da porre a base di gara. Nel caso concreto, il comune aveva utilizzato tabelle non più attuali (gennaio 2023) al posto di quelle vigenti alla data di indizione della gara (marzo 2025), generando una sottostima del costo della manodopera. L'ANAC ha ritenuto che una base d'asta così calcolata costituisca un vizio grave, poiché preclude agli operatori economici la possibilità di presentare offerte congrue e sostenibili, con evidenti implicazioni negative sull'affidabilità del servizio e sulla correttezza della competizione. La stazione appaltante è stata pertanto invitata all'annullamento in autotutela degli atti della gara e alla riedizione della stessa con l'uso delle tabelle aggiornate, in linea con le disposizioni di legge e i principi di buona fede e trasparenza. L'orientamento riafferma l'imperatività delle tabelle ministeriali come strumento di tutela del diritto al giusto compenso per la manodopera nei contratti pubblici ad alta intensità di lavoro e a durata pluriennale.

Con il successivo parere n. 338/2025 si affronta una controversia relativa alla mancata o errata valutazione da parte della stazione appaltante dei costi della manodopera e degli oneri della sicurezza aziendale nella fase di aggiudicazione della gara con offerta economicamente più vantaggiosa. La società seconda classificata aveva contestato l'aggiudicazione per presunte anomalie consistenti in omissione sostanziale dei costi della sicurezza nel prezzo offerto, dati insufficienti per verificare la congruità del costo del lavoro, calcolo del costo orario non conforme alle tabelle ministeriali e giustificazioni economiche ritenute inattendibili. L'ANAC ha riconosciuto la necessità per la stazione appaltante di esercitare un potere discrezionale tecnico e operativo, ma ha sottolineato anche i limiti di detto potere, che deve garantire trasparenza e congruità senza modificare successivamente i dati di costo della manodopera. Il parere ha inoltre escluso che l'operazione di aggregazione dei costi per la sicurezza in una unica voce contabile costituisca una violazione, purché non vi siano modifiche improprie in fase di giustificazione. La valutazione tecnica rimane insindacabile salvo errori macroscopici,

[70] La delibera ANAC n. 452 del 9 ottobre 2024 affronta i dubbi interpretativi sull'art. 41 co. 14 confermando che i costi della manodopera – pur quantificati e indicati separatamente negli atti di gara – rientrano nell'importo complessivo a base di asta, soggetto al ribasso offerto dal concorrente per determinare l'importo contrattuale. La massima della delibera recita: I costi della manodopera, seppur quantificati e indicati separatamente negli atti di gara, rientrano nell'importo complessivo a base di gara, su cui applicare il ribasso offerto dal concorrente per definire l'importo contrattuale. I costi della manodopera non sono in assoluto insuscettibili di ribasso e l'eventuale divieto indicato nel bando va inteso come relativo. La conseguenza per l'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera è, non l'esclusione dalla gara, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia. L'ANAC precisa che tale ribassabilità è temperata dal rispetto dei trattamenti salariali minimi inderogabili, sotto i quali non è consentito scendere; tuttavia, respinge l'inderogabilità assoluta dei costi stimati dalla stazione appaltante, poiché ciò comporterebbe un'eccessiva compressione della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.). L'operatore può infatti giustificare il ribasso con maggiore efficienza organizzativa, innovazioni o applicazione di un CCNL diverso da quello di riferimento, specie negli appalti di servizi.

irragionevolezza o illogicità manifesta. Si tratta di un intervento che conferma l'importanza della corretta e trasparente rappresentazione dei costi nella fase di valutazione e selezione delle offerte, in un quadro di rispetto della *lex specialis* e del principio di *par condicio* tra i concorrenti nelle procedure di gara pubblica[71].

9. Risvolti costituzionali nella tutela del lavoro negli appalti pubblici: un bilanciamento tra dignità, salario e concorrenza

L'ordinamento costituzionale italiano assegna alla tutela del lavoro una posizione di primaria importanza, garantita dagli articoli 4, 35 e 36 della Costituzione, che sanciscono rispettivamente la dignità del lavoratore, la tutela del lavoro e una retribuzione proporzionata e sufficiente[72]. Nel contesto degli appalti pubblici, tali principi assumono una funzione normativa e garante essenziale per preservare livelli minimi salariali e condizioni contrattuali inderogabili, contrapposti ma non antitetici alla libertà di iniziativa economica sancita dall'articolo 41 Cost. Questo quadro costituzionale sostiene l'introduzione di specifiche garanzie normative, come l'obbligo di scorporo e indicazione separata dei costi della manodopera nei documenti di gara e delle clausole sociali volte a preservare la stabilità occupazionale. Il diritto costituzionale, dunque, impone un bilanciamento rigoroso che impedisce che la trasparenza e la sana competitività negli appalti si traducano in forme di *dumping* sociale o compressione indebita delle retribuzioni[73].

Il legislatore, specie con il D.lgs. 36/2023, ha delineato una disciplina che riflette questa sintesi, imponendo trasferimenti di responsabilità e vincoli di trasparenza senza comunque configurare un divieto assoluto di ribasso sui costi di manodopera, ma subordinandolo a

[71] Cfr. TAR, Lazio-Roma, 24 novembre 2025, n. 20932.L'art. 41, comma 14 codice appalti non equipara i costi della manodopera agli oneri di sicurezza, questi ultimi fissati dall'amministrazione in modo immodificabile. Il costo del lavoro è stimato nel bando con margini di opinabilità e non è vincolante per l'operatore economico. La norma garantisce una proporzionata remunerazione e semplifica la verifica dell'anomalia dell'offerta. L'operatore con costo inferiore deve dimostrare efficacia organizzativa e non può giustificare ribassi con salari inferiori ai minimi.

[72] Si veda B.A. NOCCO, *Le clausole sociali: armonizzazione e bilanciamento del diritto al lavoro con le libertà economiche*, in *italiAppalti*, 1 marzo 2024. Per contemperare l'obbligo di mantenimento dei livelli occupazionali del precedente appalto con la libertà d'impresa e con la facoltà in essa insita di organizzare il servizio in modo efficiente e coerente con la propria organizzazione produttiva, deve consentirsi un'applicazione elastica e non rigida della clausola sociale di cui all'art. 50 del d. lgs. n. 50 del 2016 al fine di realizzare economie di costi da valorizzare a fini competitivi nella procedura di affidamento dell'appalto.

[73] In tema v. E. GHERA, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *Dir. rel. ind.*, 2, 2001, p. 133 ss. e i lavori monografici di D. IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Giappichelli, Torino, 2018; L. RATTI, *Autonomia collettiva e tutela dell'occupazione*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2018; F. PANTANO, *Le clausole sociali nell'ordinamento giuridico italiano*, Pacini Giuridica, Pisa, 2020; R.D. COSTA, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, DEMS, Palermo, 2025; A. PERULLI, *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?,* LD, 2011, I, 13-43. 151, secondo cui il connotato comune delle varie clausole sociali sarebbe l'imposizione «alle imprese operanti in determinate attività o settori, di vincoli e/o condizionamenti mirati a promuovere la tutela dei lavoratori incentivando, in cambio di vantaggi diretti (per cui sgravi, agevolazioni) o indiretti (appalti, concessioni), l'applicazione dei contratti collettivi e, in genere, ella legislazione del lavoro». Sul punto v. anche S. VARVA, *Le clausole sociali*, in *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività*, M.T. CARINCI, C. CESTER, M.G. MATTAROLO, F. SACRPELLI (a cura di), Utet, Torino, 2011, p. 335.

rigorose verifiche di congruità, motivazioni tecniche e garanzie di rispetto delle condizioni normative minime[74]. La giurisprudenza amministrativa ha consolidato un orientamento che richiede alla stazione appaltante di adottare valutazioni multidimensionali e rigorose, assumendo un ruolo attivo e proattivo nel garantire l'equilibrio tra esigenze sociali e di efficienza economica, in una prospettiva dinamica e costituzionalmente orientata. La conformità ai principi supremi della Costituzione permea così l'intero processo di formazione, attribuzione ed esecuzione dei contratti pubblici.

L'articolo 4 rappresenta il pilastro fondamentale sulla tutela e promozione del lavoro, riconoscendo a tutti i cittadini il diritto al lavoro e impegnando lo Stato a promuoverne le condizioni di effettività. Questa norma si inserisce nel quadro dei principi costituzionali che ribadiscono il valore sociale del lavoro, considerato elemento costitutivo della dignità umana e dello sviluppo della persona. Il diritto al lavoro, tuttavia, non si concretizza solo come un diritto soggettivo, ma anche come un dovere dello Stato di creare le condizioni affinché ogni cittadino possa usufruire di un'occupazione dignitosa, che abbia carattere di efficacia e di accessibilità, attraverso azioni di formazione, politica attiva del lavoro e tutela delle condizioni salariali e contrattuali. Nel contesto delle gare pubbliche e degli appalti, ciò si traduce in obblighi diretti sulle stazioni appaltanti, che devono garantire che le condizioni di lavoro, in particolare sul piano retributivo e delle tutele sociali, siano adeguate e conformi alle norme di tutela. La normativa europea e nazionale ha formalizzato questa dimensione inserendo clausole sociali nei disciplinari di gara, garantendo che la tutela del lavoro costituisca uno dei principi guida delle attività di affidamento e gestione dei servizi pubblici, in coerenza con i precetti costituzionali[75].

L'articolo 35 consacra il diritto dei lavoratori a una retribuzione proporzionata e sufficiente, oltre alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, affermando che la legge garantisce condizioni minime di tutela e di retribuzione e promuove la contrattazione collettiva. Questo principio si ritrova nella disciplina degli appalti pubblici, dove l'obbligo di applicare i contratti collettivi nazionali di lavoro garantisce che le condizioni salariali e normative siano rispettate anche nel settore pubblico. L'articolo 36, invece, impone che la retribuzione sia proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, e sufficiente ad assicurare un'esistenza dignitosa[76]. Tale principio costituzionale si traduce nelle norme moderne di regolamentazione degli appalti pubblici, che prevedono l'obbligo di indicare nei documenti di gara e nelle offerte le

[74] Sul tema si veda F. DI NOIA, *La tutela del lavoro nei contratti pubblici tra legge e contratto collettivo: le novità del d. lgs. n. 209/2024 e le insidie della l. delega n. 144/2025*, nel volume M. D'ONGHIA, M. TRIMARCHI, F. DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Cacucci Editore, Bari.

[75] A. TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del codice appalti pubblici,* in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2024.

[76] S. STRANEO, *La nozione costituzionale di equa retribuzione e suoi riflessi sugli appalti pubblici di servizi: evoluzione normativa e giurisprudenziale e cenni sulle possibili prospettive future*, in *Ceridap*, Fascicolo 2, 2025. In un quadro normativo nazionale caratterizzato dalla oramai strutturale inattuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione italiana e dalla scelta politica di non procedere sin a oggi alla determinazione legale dei minimi salariali, si cerca in questo scritto di sintetizzare quali sono, attualmente, e a ipotizzare quali potrebbero essere, in futuro, alcuni ambiti di intervento rimessi alle stazioni appaltanti per la tutela economica dei lavoratori subordinati impiegati negli appalti pubblici di servizi ad alta intensità di manodopera. E anche, quale apporto sarebbe in tal senso ipotizzabile da parte del diritto unionale.

componenti della retribuzione, garantendo la trasparenza e l'osservanza delle condizioni minime di tutela e salariali per i lavoratori impiegati. Inoltre, l'articolo si collega ai principi di tutela del lavoro connessi anche al rispetto delle normative europee e al ruolo delle clausole sociali inserite nei capitolati di gara, che mirano a mantenere i livelli occupazionali e salariali rispetto al precedente affidamento, in una prospettiva di continuità occupazionale e tutela dei diritti fondamentali.

L'articolo 41 riconosce la libertà di iniziativa economica privata come principio fondamentale, ma lo colloca nel quadro dei limiti imposti dall'utilità sociale e dal rispetto della dignità umana. Questo equilibrio costituzionale è di particolare importanza nel settore degli appalti pubblici, dove il principio di concorrenza si deve coniugare con la tutela sociale del lavoro. La libertà di iniziativa economica comporta che gli operatori possano proporre offerte e ribassi, purché rispettino i parametri di efficacia, efficienza e tutela dei diritti dei lavoratori, in particolare garanti dalle norme di legge e dai contratti collettivi. La normativa di settore ha recepito questo principio, introducendo specifiche norme che permettono il ribasso sui costi della manodopera se motivato e giustificato, nel rispetto delle condizioni minime di tutela, evitando che la concorrenza si traduca in *dumping* sociale. In sintesi, l'articolo 41 funge da linea guida nel bilanciamento tra libertà di iniziativa e tutela dei diritti sociali, garantendo che la libera concorrenza negli appalti pubblici non comprometta il rispetto dei principi di dignità e retribuzione dei lavoratori, e rafforzando il ruolo delle clausole sociali e delle verifiche di congruità nelle gare pubbliche.

L'articolo 97 della Costituzione si configura come un cardine fondamentale del quadro costituzionale e amministrativo, assumendo un ruolo decisivo nella regolamentazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Questo articolo definisce un sistema complesso di regole e di principi che devono guidare l'organizzazione e il funzionamento degli uffici pubblici, e che trovano applicazione diretta e immediata anche nel settore degli appalti pubblici, in particolare nel controllo e nella regolazione dei costi della manodopera e nella gestione delle offerte. Il comma 1, stabilisce che i pubblici uffici devono essere organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità, principi che rappresentano il cuore etico e funzionale della pubblica amministrazione. Questo richiede che ogni processo decisionale e ogni relazione contrattuale, tra cui quella sui costi del lavoro, siano improntati a criteri di trasparenza, equità e responsabilità. La giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito che tali principi sono strumenti di tutela della collettività contro arbitri, favoritismi e sprechi, e si traducono nell'obbligo di adottare procedure rigorose nella formazione e nell'esecuzione delle gare pubbliche.

In particolare, il criterio di buon andamento impone non solo la corretta organizzazione interna e la chiarezza dei criteri di aggiudicazione, ma anche una valutazione equa e trasparente delle componenti economiche dell'offerta, tra cui i costi della manodopera. La normativa del settore ha recepito questo principio, prevedendo che le offerte siano motivate, controllate e rispettose delle norme salariali e contrattuali, così da tutelare la dignità e la retribuzione dei lavoratori, in linea con quanto richiedono gli artt. 4, 35 e 36 Cost. Il rispetto di tali principi nelle procedure di affidamento rientra anche nel controllo delle Autorità di vigilanza, quali

ANAC e Corte dei Conti, chiamate a garantire che la regolarità e la proporzionalità dei costi siano rispettate e che non si verificano distorsioni o fenomeni di *dumping* sociale. In conclusione, l'articolo 97 costituisce un caposaldo del diritto pubblico italiano, fondamentale per assicurare che l'azione amministrativa, e quindi anche la regolamentazione dei costi della manodopera negli appalti, sia ispirata ai valori di efficacia, trasparenza, responsabilità e tutela dei diritti sociali, contribuendo a costruire un sistema di affidamenti pubblici eticamente e giuridicamente compatibile con i principi costituzionali supremi.

10.Questioni aperte e prospettive di riforma

L'analisi complessiva della disciplina del costo della manodopera nei contratti pubblici evidenzia una serie di questioni aperte che ancora sfidano la piena applicazione e uniformità interpretativa, proponendo al contempo numerose prospettive di miglioramento e riforma. Una delle principali criticità riguarda la persistente disomogeneità interpretativa e applicativa tra le varie stazioni appaltanti e territori, che si traduce in incertezze operative, contenziosi frequenti e difficoltà per gli operatori economici. Tale problematica determina la necessità di un rafforzamento delle linee guida applicative, preferibilmente standardizzate a livello nazionale, con indicazioni chiare sui criteri di valutazione e la gestione del ribasso sul costo della manodopera. Un ulteriore aspetto da rivedere riguarda il confine tra ribasso legittimo e *dumping* salariale, una distinzione spesso sfumata e complessa da definire in modo uniforme. Qui, la riforma potrebbe tradursi nell'introduzione di parametri tecnici più precisi e di indicatori oggettivi che supportino le stazioni appaltanti nella valutazione, minimizzando la discrezionalità e incrementando la prevedibilità delle decisioni.

Sul fronte dell'efficacia del controllo, la gestione del subappalto emerge come tema cruciale. La complessità delle catene contrattuali spesso impedisce una verifica trasparente e puntuale dei costi della manodopera nei vari livelli, richiedendo innovazioni regolatorie per garantire responsabilità solidale e strumenti più efficaci di monitoraggio, anche attraverso il ricorso a nuove tecnologie e banche dati integrate. Inoltre, la formazione e l'aggiornamento continuo del personale tecnico-amministrativo delle stazioni appaltanti rappresentano leve fondamentali per sostenere l'applicazione corretta e coerente delle norme, riducendo errori procedurali e migliorando la qualità delle valutazioni.

Sul piano tecnologico, infine, la digitalizzazione dei processi e l'adozione estesa di strumenti informatici (come piattaforme digitali di verifica, *data analytics*, intelligenza artificiale per *anomaly detection*) promettono di migliorare il controllo sui costi della manodopera, incrementando la trasparenza e riducendo tempi e costi operativi. Quest'ultima prospettiva richiede però un impegno concertato tra enti regolatori, dottrina giuridica, università e operatori del settore per l'elaborazione di modelli che siano scientificamente fondati e giuridicamente robusti, capaci di armonizzare protezione sociale, libera concorrenza ed efficienza pubblica. In sintesi, le prospettive di riforma sono ampie e articolate, richiedono una visione sistemica e multidisciplinare che contempli non solo aspetti normativi e

giurisprudenziali, ma anche organizzativi, tecnologici e formativi, per giungere a un sistema più equo, efficace e trasparente nella gestione del costo della manodopera negli appalti pubblici[77].

11.Conclusioni

La tematica del costo della manodopera nei contratti pubblici si configura come un settore cruciale della contemporanea disciplina amministrativa, riflettendo la complessa articolazione delle dinamiche normative, amministrative, economiche e sociali che caratterizzano la regolamentazione degli appalti pubblici nel nostro ordinamento. Dall'analisi complessiva compiuta in questo lavoro – che ha affrontato il quadro normativo, giurisprudenziale, amministrativo e costituzionale – emerge chiaramente una tensione strutturale e irriducibile tra principi apparentemente contrapposti: la tutela sociale dei lavoratori, le esigenze di efficienza ed economicità della spesa pubblica, il principio della libertà di iniziativa economica e il dovere dello Stato di garantire trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. Tale equilibrio rappresenta una sfida poliedrica e in costante evoluzione, che caratterizza non solo la gestione tecnico-operativa degli appalti, ma investe questioni di rilievo costituzionale e di politica economica e sociale.

Il percorso sviluppato in questo contributo ha evidenziato come il quadro costituzionale italiano, in particolare gli articoli 1, 4, 35, 36, 41 e 97 della Costituzione, rappresenta il fondamento e la guida interpretativa per la corretta applicazione della disciplina codicistica. Gli articoli 4, 35 e 36 riconoscono il lavoro come valore supremo dell'ordinamento, garantendo a ogni cittadino il diritto a una retribuzione proporzionata e sufficiente, nonché la protezione contro sfruttamento e condizioni degradanti. Nel contesto degli appalti pubblici, tali principi acquisiscono una rilevanza ancora più pregnante, poiché la Pubblica Amministrazione – quale committente e garante dell'interesse collettivo – non può tollerare che la ricerca dell'economicità si traduca in compressione indebita dei diritti dei lavoratori. Parallelamente, l'articolo 41 della Costituzione riconosce la libertà di iniziativa economica come diritto fondamentale, ma la subordina al rispetto dell'utilità sociale e della dignità umana. Questo equilibrio costituzionale ha trovato una sintesi normativa nel D.lgs. 36/2023, il quale non vieta il ribasso sui costi della manodopera, ma lo subordina a rigorose verifiche di congruità e giustificazioni articolate basate su effettiva maggiore efficienza organizzativa. La legislazione, dunque, riflette e concretizza il bilanciamento costituzionale, evitando sia il rigido divieto

[77] Si veda R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Jovene, Napoli, 2024. Dalla Prefazione: Il Volume raccoglie gli esiti di ricerche e discussioni sui temi dell'innovazione, della digitalizzazione e della responsabilità nei contratti pubblici. L'innovazione è certo enunciato polisenso in cui nel diritto, in specie quello pubblico, emergono differenti prospettive d'analisi, che solo per larga approssimazione sono ricondotte ad alcune note locuzioni di sintesi – sullo sviluppo sostenibile, ecologico, economico e sociale – che di per sé rivelano interessi non sempre convergenti e di cui il giurista è chiamato a offrire il bilanciamento sia in sede sistemica sia per ciascun caso concreto. Nel settore dei contratti pubblici è presa in considerazione anzitutto l'innovazione che può essere capace di produrre l'oggetto del contratto pubblico, bene o servizio, che è correlato alle modalità e agli strumenti integrati dagli sviluppi tecnologici e digitali che pervadono l'amministra-zione pubblica. Più di recente assume interesse la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, tra cui non ultimi quelli che riguardano la stessa aggiudicazione dei contratti e il monitoraggio della relativa esecuzione.

assoluto, che contraddirebbe la libertà imprenditoriale, sia l'assoluta libertà di ribasso, che violerebbe la tutela costituzionale del lavoro. L'articolo 97, infine, impone che l'azione amministrativa sia orientata ai principi del buon andamento e dell'imparzialità, traducendosi in obblighi concreti di trasparenza, rigore procedurale e responsabilità. Nel settore degli appalti pubblici, ciò significa che le stazioni appaltanti devono adottare valutazioni multidimensionali e rigorose, verificando non solo la conformità formale ma anche la sostenibilità economica e il rispetto della dignità del lavoro, in una prospettiva di tutela dell'interesse pubblico e dei diritti fondamentali.

Il Codice ha poste solide basi normative, introducendo obblighi di trasparenza, mediante lo scorporo e l'indicazione separata dei costi della manodopera e strumenti procedurali innovativi, come la verifica dell'anomalia obbligatoria dinanzi a ribassi sospetti. Tuttavia, l'analisi giurisprudenziale e amministrativa compiuta evidenzia come la disciplina continui a presentare significativi spazi di interpretazione, lacune operative e divergenze applicative che necessitano di chiarimenti e consolidamento. La giurisprudenza amministrativa, specie attraverso le recenti pronunce del Consiglio di Stato (nn. 8098/2025 e 8225/2025), ha compiuto passi importanti nel definire criteri più rigorosi e realistici per la valutazione dei costi della manodopera e la verifica della congruità delle offerte. In particolare, la sentenza n. 8098/2025 ha imposto un salto qualitativo metodologico, richiedendo il calcolo dei costi orari sulla base delle ore effettivamente lavorate, comprensive degli oneri per assenze retribuite, nonché una valutazione approfondita dei costi di formazione e aumenti contrattuali deliberati. Tale orientamento rappresenta un presidio della leale concorrenza e della tutela del lavoro, impedendo strategie elusorie che trasferiscono rischi d'impresa sulla Pubblica Amministrazione o sui lavoratori. La sentenza n. 8225/2025, d'altro canto, ha consolidato l'orientamento equilibrato secondo cui il costo della manodopera, sebbene indicato separatamente nei documenti di gara, continua a costituire parte dell'importo complessivo soggetto a ribasso. Tale scorporo non rappresenta, dunque, un divieto di ribasso, bensì uno strumento di trasparenza e responsabilizzazione, funzionale a garantire una valutazione consapevole e documentata da parte sia della Pubblica Amministrazione sia dei concorrenti. L'indicazione separata mira a rendere visibile, e quindi controllabile, la componente più delicata dal punto di vista della tutela dei lavoratori, senza tuttavia interdire ribassi sostenibili e giustificati da effettiva maggiore efficienza organizzativa[78].

L'Autorità Nazionale Anticorruzione e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti[79] svolgono un ruolo di primaria importanza nel delineare un quadro normativo operativo coerente e uniforme. I pareri di precontenzioso emessi da ANAC nel 2025 (in particolare nn.

[78] Sul punto si veda TAR, Lombardia-Milano, sez. IV, 5 dicembre 2025, n. 3980. La Sezione evidenzia l'obbligo di quantificare e indicare separatamente i costi della manodopera. L'art. 41 comma 14 pone a carico della stazione appaltante l'obbligo di quantificare e indicare separatamente, negli atti di gara, i costi della manodopera che, tuttavia, continuano a far parte dell'importo a base di gara, su cui quantificare il ribasso offerto dall'operatore per definire l'importo contrattuale; a ciò consegue che il ribasso è calcolato sull'importo complessivo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera; i costi della manodopera sono indicati separatamente dalla stazione appaltante. L'obbligo della stazione appaltante di indicare separatamente i costi della manodopera convive quindi con un importo ribassabile che li comprende.

[79] MIT, Servizio Supporto Giuridico, 18 luglio 2024, n. 2513. Oggetto: Determinazione importo soggetto a ribasso di gara.

193, 338 e altri) hanno fornito chiarimenti essenziali su aspetti critici quali l'obbligatorietà dell'aggiornamento delle tabelle ministeriali, i criteri di valutazione tecnica discrezionale, e i limiti di detto potere discrezionale. Tali interventi non rappresentano mere indicazioni amministrative, bensì orientamenti autorevoli che integrano la *lex specialis* e contribuiscono a formare un corpus coerente di principi applicabili su tutto il territorio nazionale. Parallelamente, il MIT ha fornito pareri tecnico-normativi essenziali che clarificano le modalità di separazione dei costi, il calcolo e la quantificazione corretta, nonché gli obblighi delle stazioni appaltanti. La sinergia tra ANAC e MIT, manifestatasi attraverso dialogo costante, emanazione di strumenti unificati (banche dati digitali, piattaforme telematiche, modelli di controllo) e programmi formativi, rappresenta un elemento di garanzia per la corretta applicazione della disciplina. Tale collaborazione istituzionale è fondamentale per mitigare le disomogeneità territoriali e le incertezze operative che ancora caratterizzano il panorama amministrativo italiano.

Nonostante i progressi normativi e giurisprudenziali, persistono numerose criticità che ostacolano una piena e uniforme applicazione della disciplina. In primo luogo, la disomogeneità delle prassi amministrative rimane considerevole, soprattutto in contesti locali, generando incertezza e contenziosi frequenti. Tale scenario crea condizioni di mercato non uniformi e penalizza gli operatori economici che operano in ambiti con interpretazioni amministrative più restrittive. In secondo luogo, il confine tra ribasso legittimo e *dumping* salariale rimane sfumato e difficile da definire in modo oggettivo e uniforme. La necessità di ancorare tale distinzione a parametri più precisi e indicatori oggettivi rappresenta una priorità di riforma. Allo stato attuale, la valutazione rimane largamente affidata al giudizio tecnico discrezionale delle stazioni appaltanti, il quale – sebbene insindacabile se non manifesto errore o irragionevolezza – corre il rischio di incertezza e arbitri procedurali. In terzo luogo, il controllo effettivo del rispetto dei costi della manodopera nelle catene contrattuali, specialmente nel subappalto, rimane deficitario. La complessità delle strutture organizzative e la frammentazione contrattuale spesso impediscono una verifica trasparente e puntuale dei costi nei vari livelli, richiedendo innovazioni regolatorie e strumenti più sofisticati di monitoraggio, anche attraverso il ricorso a nuove tecnologie digitali e intelligenza artificiale.

Le prospettive di miglioramento e consolidamento della disciplina sono molteplici e richiedono un approccio sistemico e multidisciplinare. Sul fronte normativo, appare necessaria una maggiore chiarezza e precisione nella definizione dei criteri di congruità, con l'introduzione di parametri tecnici oggettivi e indicatori quantificabili che supportino le stazioni appaltanti e riducano la discrezionalità soggettiva. Una possibile direzione potrebbe essere la formalizzazione di soglie di anomalia più precise, articolate in relazione al tipo di appalto, alla sua durata e alle specificità territoriali. Sul piano organizzativo, risulta prioritaria la formazione continua e specialistica del personale tecnico-amministrativo delle stazioni appaltanti, affinché acquisiscano competenze multidisciplinari in materia di diritto del lavoro, analisi economica, gestione di risorse umane e valutazione tecnica. La complessità della disciplina richiede aggiornamenti frequenti e programmi formativi strutturati, coordinati da ANAC e MIT in sinergia con le Università e le associazioni professionali. Sul fronte tecnologico, la digitalizzazione rappresenta una leva fondamentale. L'adozione estesa di piattaforme digitali

avanzate, *data analytics*, algoritmi di *anomaly detection* e intelligenza artificiale promette di rivoluzionare il controllo sui costi della manodopera, incrementando la trasparenza, riducendo i tempi operativi e minimizzando gli errori umani. Tuttavia, tale transizione tecnologica deve essere accompagnata da una riflessione giuridica rigorosa, affinché i modelli implementati siano scientificamente fondati, giuridicamente robusti e compatibili con i principi di trasparenza, responsabilità e tutela dei diritti.

L'obiettivo della disciplina del costo della manodopera negli appalti pubblici consiste nel realizzare un equilibrio tra tutela del lavoro, concorrenza e buon andamento amministrativo. Le stazioni appaltanti devono verificare con rigore e trasparenza il rispetto dei livelli retributivi minimi e delle condizioni normative, contrastando il *dumping* salariale, pur consentendo alle imprese di dimostrare maggiore efficienza organizzativa e innovazioni gestionali senza un divieto assoluto di ribasso incompatibile con l'art. 41 Cost. I processi decisionali richiedono documentazione e controllabilità, con prassi amministrative armonizzate sul territorio nazionale per garantire parità di trattamento, coniugando economicità della spesa pubblica con qualità dei servizi, stabilità occupazionale e dignità del lavoro.

La disciplina del costo della manodopera nei contratti pubblici rappresenta un banco di prova fondamentale per la capacità del nostro ordinamento di coniugare principi potenzialmente conflittuali – tutela sociale, libertà economica, efficienza amministrativa, trasparenza – in un sistema coerente, operabile e costituzionalmente legittimo. Il D.lgs. 36/2023 ha posto basi solide, ma il percorso verso piena applicazione e uniforme interpretazione rimane ancora in corso. La giurisprudenza amministrativa, le pronunce di ANAC e MIT, e la crescente consapevolezza degli operatori pubblici e privati contribuiscono progressivamente a definire standard più rigorosi e omogenei. Tuttavia, ulteriori sforzi sono necessari sul fronte della standardizzazione normativa, della formazione specialistica, dell'innovazione tecnologica e della sinergia istituzionale. Solo attraverso un impegno concertato e multidisciplinare, che coinvolga legislatore, enti regolatori, giurisprudenza, dottrina accademica e operatori del settore, sarà possibile costruire un sistema di affidamenti pubblici che sia pienamente conforme ai valori costituzionali supremi, equo verso i lavoratori, competitivo per le imprese e efficiente per la collettività. La strada è tracciata; ora occorre percorrerla con determinazione e rigore, consapevoli che in gioco non vi è soltanto l'efficienza amministrativa, bensì la tutela della dignità umana e la qualità della democrazia economica e sociale del nostro Paese.