

Costi della manodopera, ribasso e offerta economica: la sentenza del Consiglio di Stato sezione v, 4 dicembre 2025, n. 9577, come bussola per uffici gare e commissioni

di Oriana Avallone

Data di pubblicazione: 10-12-2025

L'art. 41 comma 14 del d. lgs. n. 36 del 2023 sancisce quindi l'obbligo della stazione appaltante 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: *“è da escludere che - come*

sostenuto dalla ricorrente in primo grado e ritenuto anche dal T.a.r. - l'art.

41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023 abbia dettato la regola - opposta a

quella operante nella vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016 - che i costi della

manodopera debbano essere esclusi dall'importo a base di gara su cui

applicare il ribasso offerto dall'operatore economico per indicare l'importo

contrattuale oggetto della sua offerta economica complessiva” (Cons. St.,

sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712, 29 aprile 2025 n. 3611, 19 novembre 2024 n.

9255 e 9 giugno 2023 n. 5665).

La conseguenza è che il ribasso è calcolato sull'importo complessivo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera.

Non può desumersi diversamente dal fatto che i costi della manodopera sono indicati separatamente dalla stazione appaltante.

L'onere di indicazione separata dei costi della manodopera, indirizzato alla stazione appaltante, è infatti volta a “

imporre una maggiore trasparenza

all'azione amministrativa", rafforzando la tutela della manodopera e a *"fare*

in modo che gli operatori economici parametrino i propri costi della

manodopera a quelli indicati dalla stazione appaltante, in modo da

responsabilizzare gli stessi' (Cons. St., sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712).

Guida alla lettura

La sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 4 dicembre 2025, n. 9577, interviene su un equivoco che da anni attraversa uffici gare, commissioni giudicatrici e redattori di bandi: **se e come i costi della manodopera, da indicare separatamente ai sensi dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/2023, debbano concorrere alla formazione della base d'asta assoggettata a ribasso e in che modo debbano essere valorizzati nell'offerta economica.**

La vicenda riguarda un appalto di servizi di pulizia bandito dall'Unità tecnica-amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito di un sistema dinamico di acquisizione. L'aggiudicataria aveva presentato un'offerta con ribasso percentuale calcolato non sull'intero importo a base di gara (euro 192.600), ma sull'importo decurtato dei costi della manodopera (euro 128.730,08), applicando il ribasso solo ai restanti 63.869,92 euro. Gli altri concorrenti avevano, invece, formulato il ribasso sull'importo complessivo a base d'asta.

Il TAR Campania aveva annullato l'aggiudicazione; l'Amministrazione aveva appellato, ritenendo legittima la scelta dell'aggiudicataria. Il Consiglio di Stato respinge l'appello e

conferma la decisione del primo giudice, mettendo “una pietra” su certe letture creative dell’art. 41.

Il cuore della motivazione sta in una chiarificazione netta: i costi della manodopera devono essere indicati separatamente dalla stazione appaltante e dagli operatori economici, ma ciò non significa che siano esclusi dall’importo a base di gara soggetto a ribasso. L’art. 41, comma 14, stabilisce, per un verso, l’obbligo di individuare nei documenti di gara i costi della manodopera e di scorporarli dall’“importo assoggettato al ribasso”; per l’altro verso, però, conferma che l’importo posto a base di gara resta un importo complessivo, che include anche tali costi. È su questo importo complessivo che l’operatore formula il ribasso percentuale con cui concorre all’affidamento.

La sentenza, ben radicata nella giurisprudenza recente, si muove nella scia delle decisioni n. 5712 del 2025, 3611 del 2025, 9255 del 2024 e 5665 del 2023, che hanno chiarito come **l’art. 41, comma 14 non abbia introdotto alcuna “riserva” della manodopera rispetto al ribassabile**: il nuovo Codice ha **imposto solo un diverso modo di rappresentare questi costi, senza alterare la natura del prezzo**.

Anche la decisione n. 8225 del 9 ottobre 2025, richiamata dalla stessa Quinta Sezione, aveva spiegato che **la separazione contabile della manodopera serve per consentire all’operatore di mostrare se e in quale misura il ribasso complessivo incida su quella voce. Non certo per sottrarre la voce dal perimetro del ribasso**.

È proprio da questa impostazione consolidata che nasce la portata della sentenza 9577/2025: annullare un’aggiudicazione perché l’aggiudicataria aveva calcolato il ribasso non sull’intero importo di gara, ma sull’importo depurato dalla manodopera. In tal modo si era collocata in una posizione di vantaggio competitivo, rendendo la propria offerta non comparabile con quelle degli altri concorrenti.

Il Consiglio di Stato parla esplicitamente di **offerta “arbitraria”**, perché **costruita su un parametro non previsto dalla legge di gara, né dalla normativa**. Ed è proprio in questo che la sentenza assume un valore sistemico: **non basta indicare la manodopera separatamente, bisogna anche tener conto che fa parte dell’importo complessivo su cui si applica il ribasso**.

L’importo assoggettato al ribasso è l’intero importo a base di gara; la manodopera ne fa parte, anche se viene “scorporata” sul piano contabile e dichiarativo per consentire la verifica della sostenibilità dell’offerta e della coerenza con il contratto collettivo applicato dall’offerente.

Da qui discendono due corollari importanti.

Il primo è che l’offerta che applica il ribasso su un importo diverso da quello previsto dalla legge di gara è un’offerta indeterminata, perché non comparabile con quelle degli altri concorrenti e confliggente con la “declaratoria” della *lex specialis*.

In termini pratici, significa che se la stazione appaltante indica come base d'asta euro 192.600, comprensivi della manodopera, il ribasso percentuale va calcolato su 192.600; se un operatore applica il ribasso su 192.600, e un altro su 63.869,92, i due ribassi non sono omogenei e il secondo si è ritagliato un indebito vantaggio competitivo. La conseguenza, afferma il Consiglio di Stato, è l'esclusione dell'offerta per indeterminatezza di un elemento essenziale. Il secondo corollario è che la clausola di capitolato che qualifica i costi della manodopera come "non ribassabili" non può essere intesa come autorizzazione a calcolare il ribasso solo sulla parte dell'importo che non comprende il personale. La non ribassabilità va intesa nel senso che il trattamento economico dei lavoratori non può scendere sotto i livelli complessivi garantiti dal contratto collettivo, non, invece, nel senso che quei costi siano estranei alla base di calcolo del ribasso.

Il passaggio decisivo, per chi opera concretamente negli uffici gare, è proprio questo: i costi della manodopera concorrono a formare il prezzo che l'operatore offre alla stazione appaltante. L'importo da assoggettare a ribasso include la manodopera, che, però, resta variabile entro i limiti consentiti dall'equivalenza complessiva con il CCNL adottato dall'offerente, anche se diverso da quello presupposto dalla stazione appaltante nella sua stima. Il ribasso percentuale si calcola sull'importo complessivo a base di gara, ma può essere "applicato" in concreto solo sulla parte diversa dalla manodopera, se l'impresa decide di non comprimere il costo del lavoro.

Un esempio numerico aiuta a rendere concreto il meccanismo. Si immagini una gara di lavori con importo a base d'asta pari a 1.500.000 euro, di cui 200.000 euro stimati come costi della manodopera e 1.300.000 euro per il resto (materiali, noli, spese generali, utile). L'operatore economico presenta un'offerta per 1.000.000 euro, articolata in 200.000 euro per la manodopera e 800.000 euro per le altre voci. Il ribasso percentuale non si calcola su 1.300.000, ma su 1.500.000: è dato dalla differenza fra 1.500.000 e 1.000.000, divisa per 1.500.000, e risulta quindi pari a circa il 33,33%. Nella scomposizione interna dell'offerta, l'operatore può aver deciso di non ridurre il costo della manodopera rispetto alla stima della stazione appaltante e di concentrare il ribasso sui restanti 800.000 euro. In questo caso, il ribasso percentuale è riferito all'intera base, ma in termini sostanziali si "scarica" solo sulle componenti diverse dal lavoro, con la manodopera mantenuta inalterata e conforme al CCNL applicato.

Se, invece, l'operatore intende ribassare anche la voce manodopera, dovrà comunque dimostrare, in sede di verifica di congruità, che il trattamento economico complessivo dei lavoratori resta equivalente o migliorativo rispetto al contratto collettivo di riferimento, in coerenza con la logica dell'art. 41, comma 14.

Questo esempio dimostra come la soluzione accolta dal Consiglio di Stato sia inevitabile: se un concorrente calcolasse il ribasso solo su 1.300.000 euro (o su altra somma depurata dalla manodopera), otterrebbe una percentuale artificialmente più alta e, quindi, un punteggio

economico alterato.

Esattamente ciò che è accaduto nella gara oggetto della sentenza 9577/2025.

La sentenza 9577/2025 consente quindi di chiarire, con una formula sintetica, ciò che spesso è stato letto in modo opposto: l'importo da assoggettare a ribasso include i costi della manodopera; l'obbligo di indicazione separata serve alla trasparenza e al controllo, non ad espellerli dalla base; l'offerta che calcola il ribasso su una base diversa da quella indicata nella *lex specialis* è indeterminata ed è legittimamente esclusa. La tutela del lavoro si realizza non sottraendo la manodopera al ribasso di principio, ma imponendo alla stazione appaltante di evidenziarne il valore e all'operatore di rispettare il contratto collettivo adottato, dimostrando che eventuali scostamenti derivano da una più efficiente organizzazione aziendale o da elementi oggettivi, e non da dumping salariale.

La sentenza in commento, offre anche l'occasione per chiarire un equivoco che ancora attraversa molti uffici gara: **può essere soccorsa un'offerta economica nella quale il concorrente ha calcolato il ribasso su un importo diverso da quello stabilito dalla lex specialis, ad esempio depurando arbitrariamente i costi della manodopera?**

La risposta non lascia spazio ad incertezze.

Secondo un orientamento ormai rigorosamente consolidato, un errore di tal genere non è mai soccorribile, perché incide sulla struttura essenziale dell'offerta, alterandone la determinazione, la comparabilità e, quindi, la stessa validità dell'offerta.

Il soccorso istruttorio – anche nel nuovo quadro del d.lgs. 36/2023 – opera solo per regolarizzare carenze formali, non per riscrivere il contenuto economico dell'offerta. L'art. 101 del Codice è chiarissimo nell'escludere che il soccorso possa riguardare "*il contenuto dell'offerta economica*", richiamando un principio già fermo da anni nella giurisprudenza amministrativa. In tale solco, la Quinta Sezione ha più volte affermato che **la base di calcolo del ribasso è un elemento indisponibile, fissato dalla legge di gara e non rimesso alla discrezionalità dell'operatore**: lo ribadiscono le sentenze nn. 5712/2025, 3611/2025 e 9255/2024, le quali qualificano come "**errore essenziale**" qualsiasi alterazione del parametro su cui applicare la percentuale di ribasso. Un errore essenziale, per definizione, **non è integrabile, né soccorribile.**

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è netta: **un'offerta costruita su un parametro di ribasso diverso da quello previsto è "indeterminata"** (sent. 2605/2025), "**arbitraria**" e, **soprattutto, "non comparabile"** rispetto a quelle degli altri concorrenti. Proprio l'impossibilità di mantenere la *par condicio* spiega perché il soccorso istruttorio non sia attivabile: ammetterlo significherebbe consentire una modifica sostanziale dell'offerta dopo la scadenza del termine, trasformando la procedura in una negoziazione individuale *ex post*.

La sentenza 9577/2025 si colloca, quindi, in una linea interpretativa cristallina: **quando la base di calcolo del ribasso è errata, l'offerta non può essere sanata, ma solo esclusa. L'errore non riguarda il modo in cui l'offerta è espressa, bensì ciò che essa è.** Ed è

proprio per questo che **il giudice nega qualsiasi margine correttivo: correggere l'errore significherebbe modificare l'identità economica dell'offerta, con conseguente lesione irreversibile della trasparenza e della concorrenza.**

Si tratta di un principio destinato a rimanere centrale anche per il futuro dell'applicazione dell'art. 41, comma 14, del Codice: **la separata indicazione della manodopera è obbligo di chiarezza, non licenza di alterare il perimetro del prezzo su cui si costruisce il ribasso.** Errori come quello riscontrato nel caso deciso non possono essere emendati, perché non appartengono alla sfera delle irregolarità formali, ma a quella, ben più profonda, della determinazione del prezzo.

Per gli uffici gare e per le commissioni il messaggio è semplice, ma netto: i costi della manodopera non sono una zona grigia, esterna alla base economica della gara. Sono parte integrante del prezzo, pur oggetto di un regime di particolare protezione. Ignorare questo dato o continuare a leggere l'art. 41 come se la manodopera fosse "fuori" dal ribasso significa esporsi a contenziosi ed errori che, dopo l'atteso chiarimento di cui alla sentenza del Consiglio di Stato n. 9577, hanno poche *chance* di trovare accoglimento.

Pubblicato il 04/12/2025

N. 09577/2025REG.PROV.COLL.

N. 05401/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5401 del 2025, proposto da

Presidenza del Consiglio dei ministri, Unità tecnica-amministrativa ex

d.P.C.M. 20 febbraio 2014, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, in relazione alla procedura CIG B03FD26F4A, rappresentati e

difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma,

via dei Portoghesi, 12;

contro

Gruppo Samir Global Service s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Tozzi, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Toledo, 323;

nei confronti

Magika Service soc coop, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Quarta) n. 4608/2025, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Gruppo Samir Global Service s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 novembre 2025 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Tozzi e dello Stato Fedeli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda la gara *“per l'affidamento del servizio di pulizia*

e igiene ambientale dei locali adibiti ad uffici ed archivi dell'UTA, di cui alla

procedura indetta mediante il ricorso all'Appalto Specifico (AS) nell'ambito

del sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione

(SDAPA)” CIG B03FD26F4A.

2. Gruppo Samir Global Service s.r.l. (di seguito: “Samir”), avendo partecipato alla gara, ha impugnato:

- il decreto n. 288 del 17/07/2024 di aggiudicazione in favore della società Magika Service soc. coop. (di seguito: “Magika”);

- tutti i verbali di gara;

- il disciplinare di gara laddove interpretabile in modo non escludente per la controinteressata;

- il bando di gara laddove interpretabile in modo non escludente per la controinteressata;

- la determina a contrarre e della *lex specialis*;

- le comunicazioni intercorse tra la ricorrente e l'Amministrazione nella parte in cui ha ritenuto corretto il proprio operato;
- le note primo luglio 2024 n. 2798 e 25 giugno 2024 n. 2610 dell'UTA;
- tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Con il ricorso Samir ha chiesto la declaratoria di inefficacia del contratto, nelle more eventualmente stipulato, e l'accertamento del diritto al subentro della ricorrente, per l'intera durata dell'affidamento, oltre ad avere presentato istanza ex art. 116 comma 2 c.p.a. del 29 luglio 2024 per l'ostensione dell'offerta tecnica e giustifiche dell'aggiudicataria non oscurate.

3. A seguito della trasmissione, da parte dell'amministrazione, della documentazione richiesta ex art. 116 comma 2 c.p.a., con sentenza in forma semplificata n. 6128 dell'11 novembre 2024 il Tar Campania – Napoli ha dichiarato “la cessazione della materia del contendere” sulla predetta istanza di accesso.

4. Samir ha presentato motivi aggiunti con cui ha dedotto ulteriori vizi dell'aggiudicazione.

5. Il Tar Campania – Napoli, con sentenza 19 giugno 2025 n. 4608, ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti.

6. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha appellato la sentenza con ricorso n. 5401 del 2025.

7. Nel corso del presente grado di giudizio si è costituita Samir.

8. All'udienza del 27 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

9. L'appello è infondato.

10. Con il primo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha accolto il ricorso introduttivo per formulazione del ribasso "non sull'intero importo a base d'asta (euro 192.600,00), comprensivo, quindi, della parte di esso relativa al costo della manodopera (euro 128.730,08), bensì su tale importo al netto dei costi della manodopera".

Secondo l'appellante l'art. 41 comma 14 prima e seconda parte del d. lgs. n. 36 del 2023 e l'art. 19 del capitolato non supportano detta conclusione mentre l'art. 4 del capitolato non rileva rispetto alle modalità di presentazione dell'offerta.

10.1. Il motivo è infondato.

10.2. Non è controverso che MAGIKA abbia offerto un ribasso dell'87,17%, ma non sull'importo a base d'asta di € 192.600,00, bensì su quell'importo decurtato dai costi della manodopera, € 128.730,08, con la conseguenza che la somma alla quale ha applicato il ribasso è pari a € 63.869,92.

Gli altri concorrenti hanno offerto il ribasso rispetto all'importo a base di gara, pari ad € 192.600,00.

10.3. Ai sensi dell'art. 41 comma 14 del d. lgs. n. 36 del 2023, per quanto di interesse in questa sede:

- *“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”;

- “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”.

L’art. 41 comma 14 del d. lgs. n. 36 del 2023 sancisce quindi l’obbligo della stazione appaltante 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: *“è da escludere che - come*

sostenuto dalla ricorrente in primo grado e ritenuto anche dal T.a.r. - l'art.

41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023 abbia dettato la regola - opposta a

quella operante nella vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016 - che i costi della

manodopera debbano essere esclusi dall'importo a base di gara su cui

applicare il ribasso offerto dall'operatore economico per indicare l'importo

contrattuale oggetto della sua offerta economica complessiva” (Cons. St.,

sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712, 29 aprile 2025 n. 3611, 19 novembre 2024 n.

9255 e 9 giugno 2023 n. 5665).

La conseguenza è che il ribasso è calcolato sull'importo complessivo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera.

Non può desumersi diversamente dal fatto che i costi della manodopera sono indicati separatamente dalla stazione appaltante.

L'onere di indicazione separata dei costi della manodopera, indirizzato alla stazione appaltante, è infatti volta a “

imporre una maggiore trasparenza

all'azione amministrativa", rafforzando la tutela della manodopera e a *"fare*

in modo che gli operatori economici parametrino i propri costi della

manodopera a quelli indicati dalla stazione appaltante, in modo da

responsabilizzare gli stessi' (Cons. St., sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712).

Specularmente l'operatore economico, oltre a indicare il ribasso sull'importo a base d'asta, indica separatamente i costi della manodopera: in base all'art. 91 comma 5 secondo periodo del d. lgs. n. 36 del

2023 *"Nelle offerte l'operatore economico dichiara alla stazione appaltante*

il prezzo, i costi del personale e quelli aziendali per la sicurezza” e, in base

all'art. 108 comma 9 del d. lgs. n. 36 del 2023, "*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 di

sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in

opera e nei servizi di natura intellettuale”.

L’indicazione separata, da parte dell’offerente, del costo della manodopera offerto rispetto al ribasso sull’importo a base d’asta trova la

propria *ratio* nel consentire di applicare *“il ribasso offerto, da calcolare*

sull'intero importo a base d'asta (comprensivo del costo della

manodopera), anche al costo della manodopera o soltanto alle diverse voci

dell'importo complessivo a base d'asta" (Cons. St., sez. V, 9 ottobre 2025

n. 8225).

Detta indicazione separata dei costi della manodopera non è invece strumentale di per sé a ritenere che il parametro del ribasso non sia l'intero importo a base di gara.

Piuttosto, l'obbligo della stazione appaltante di indicare separatamente i costi della manodopera convive con un importo ribassabile che li comprende.

Infatti, “

per l'operatore economico, così come per la stazione appaltante,

“l'importo posto a base di gara” è comprensivo dei costi della manodopera

(ai sensi dell'art. 41, comma 14, primo periodo); su tale importo va

applicato il ribasso “complessivo” offerto dall’operatore economico” (Cons.

St., sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712).

L'interpretazione è condivisa dal Ministero delle Infrastrutture e dei

Trasporti, secondo cui *“l'importo assoggettato a ribasso comprende i costi*

della manodopera, ma la stazione appaltante è tenuta a indicare, come

parametro, quanti sono questi costi” (parere 17 aprile 2024 n. 2505), e

dall'Anac, secondo cui *“i costi della manodopera, indicati dalla Stazione*

appaltante e scorporati dall'importo assoggettato a ribasso, fanno parte

dell'importo a base di gara, su cui va applicato il ribasso percentuale

offerto dai concorrenti” (delibera 10 aprile 2024 n. 174).

Pertanto, in base all’art. 41 del d. lgs. n. 36 del 2023, per quanto di interesse in questa sede, la percentuale di ribasso va calcolata, contrariamente a quanto dedotto dall’appellante, sull’intero importo a base d’asta, comprensivo del costo della manodopera.

10.4. La legge di gara, laddove stabilisce che “

L'Offerta Economica deve

indicare, a pena di esclusione” il “ribasso percentuale al netto di Iva e/o di

altre imposte e contributi di legge, nonché degli oneri per la sicurezza dovuti

a rischi da interferenze”, “la stima dei costi aziendali relativi alla salute ed

alla sicurezza sui luoghi di lavoro” e “la stima dei costi della

manodopera”(art. 19 del capitolato), è coerente con la disciplina

legislativa.

Lo stesso art. 19 del capitolato richiama, in relazione alle “*stima dei costi*”

della manodopera”, l’art. 41 comma 14 del d. lgs. n. 36 del 2023, laddove

specifica che *“Ai sensi dell’art. 41, comma 14 del Codice i costi della*

manodopera indicati al paragrafo 4 del presente Capitolato d'Oneri non

sono ribassabili” e che “Resta la possibilità per l’operatore economico di

dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più

efficiente organizzazione aziendale o da sgravi contributivi che non

comportano penalizzazioni per la manodopera”.

In base all’art. 41 comma 14 del d. lgs. n. 36 del 2023 il ribasso percentuale è parametrato, come visto, sull’importo a base di gara (comprensivo del costo della manodopera), così come definito nell’art. 4 dello stesso capitolato, pari a € 192.600,00.

Né si rinviene, nell’ambito della legge di gara, una prescrizione in senso difforme.

Non può infatti attribuirsi tale portata alla previsione, contenuta in detto art. 19 del capitolato, dell’indicazione separata dei costi della

“stima dei costi”

della manodopera”, così come alla disposizione, contenuta nell’art. 4 del

capitolato, secondo la quale *“I costi della manodopera non sono soggetti al*

ribasso".

Dette previsioni non sono infatti da intendere, nel contesto sopra descritto, come strumentali a ritenere che il parametro del ribasso non sia l'importo a base di gara, ma questo decurtato dai costi della manodopera.

Come visto, infatti, l'obbligo della stazione appaltante di indicare separatamente i costi della manodopera convive con l'indicazione separata del costo della manodopera, con la conseguenza che la percentuale di ribasso va comunque calcolata sull'importo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera.

Né il trattamento riservato al costo della manodopera, proprio in quanto indicato separatamente, incide sul fatto che “

la percentuale di ribasso va

calcolata sull'intero importo a base d'asta, comprensivo del costo della

manodopera”, posto che l’indicazione separata del costo della

manodopera è compatibile, come visto, con l'applicazione del ribasso

offerto, calcolato sull'importo a base d'asta (comprensivo del costo della

manodopera), al costo della manodopera o soltanto alle diverse voci

dell'importo complessivo a base d'asta.

Del resto l'espressione "non ribassabile" di cui al capitolato fa il paio con

l'art. 41 comma 14 del d. lgs. n. 36 del 2023, laddove stabilisce che "*l costi*

della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo

assoggettato al ribasso". La conseguenza è che l'operatore economico

ha *“la possibilità”* di *“dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una*

più efficiente organizzazione aziendale” (Cons. St., sez. V, 2 luglio 2025 n.

5712).

Ne deriva, in base alla giurisprudenza di questa Sezione, che il calcolo del ribasso sull'importo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera, convive con la possibilità, per l'offerente, di non applicarlo anche al costo del personale, allorquando la situazione non consente allo stesso di comprovare la più efficiente organizzazione aziendale (Cons. St., sez. V, 9 ottobre 2025 n. 8225).

In detta prospettiva non si apprezza, rispetto alla censura qui in esame, la portata dirimente della clausola del capitolato riguardante la non ribassabilità del costo della manodopera rispetto al calcolo del ribasso offerto sull'importo a base d'asta (comprensivo del costo della manodopera): infatti, a tacer d'altro, se il calcolo del ribasso offerto rispetto all'importo a base d'asta (comprensivo del costo della manodopera) è compatibile con la scelta dell'offerente di non ribassare il costo della manodopera, detta compatibilità non viene meno in ragione del fatto che il

costo del personale venga definito non ribassabile nel capitolato.

E ciò senza che sia necessario, al fine di scrutinare la censura, valutare le ricadute sulla clausola della non ribassabilità dei costi della manodopera della previsione espressa della possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale (entrambe contenute nel capitolato, nei

termini sopra richiamati), considerato anche che *“L’indicazione fornita dal*

legislatore alle stazioni appaltanti non è quella di sottrarre i costi della

manodopera al ribasso, bensì di individuarli, cioè quantificarli ai sensi del

comma 13, e di “scorporare” gli stessi dall’importo soggetto a ribasso,

cioè di indicare separatamente i medesimi, così come quantificati, rispetto

all'importo (complessivo) soggetto a ribasso" (Cons. St., sez. V, 2 luglio

2025 n. 5712).

Anche considerando la legge di gara, pertanto, si perviene alla conclusione che l'offerta deve contenere un ribasso percentuale rispetto all'importo a base di gara, a € 192.600,00.

Non depone infatti in senso contrario la, richiamata dall'appellante, richiesta di chiarimenti formulata da Samir, ricorrente in primo grado, “

i cui

contenuti non solo confermano che l'importo della manodopera stimato

dalla S.A. era basato su una durata di n. 36 mesi (21+12+3) e non di 21

mesi (durata dell'appalto), ma anche e soprattutto (confermano) che il

costo della manodopera era da qualificare come “non ribassabile” (tale

essendo testualmente definito dalla concorrente)”: da un lato è riferita la

domanda posta da uno dei concorrenti, priva, di per sé, di rilievo

interpretativo, e, dall'altro lato, l'espressione "non ribassabile" (il quesito è

posto *“anche in considerazione che i costi della manodopera non sono*

soggetti al ribasso") è da interpretare, al fine di scrutinare la censura in

esame, nel senso anzidetto, non antinomico rispetto al calcolo del ribasso

sull'importo a base d'asta (comprensivo del costo della manodopera).

Quindi Magika ha formulato il ribasso su un importo diverso da quello indicato dalla legge di gara.

Detta offerta, pertanto, risulta indeterminata, assumendo come parametri di determinatezza quelli previsti per la gara, e sopra illustrati.

Peraltro il ribasso offerto dall'aggiudicataria originaria è stato formulato su un importo minore rispetto a quello prescritto e utilizzato dagli altri concorrenti.

Detta circostanza, considerato che il punteggio dell'offerta economica è calcolato sulla base di un coefficiente che dipende dal ribasso percentuale (artt. 21.4 e 21.5 del capitolato), ha consentito alla stessa società di usufruire di una situazione di vantaggio, potendo applicare una percentuale di ribasso maggiore e mantenendo immune dal ribasso i costi della

manodopera, di cui si è assicurata l'integrale remunerazione.

10.5. Pertanto merita conferma la decisione del Tar di accogliere il primo motivo del ricorso introduttivo.

11. Risulta quindi assorbito l'ulteriore motivo di appello, con il quale l'appellante ha dedotto l'erroneo accoglimento del primo mezzo contenuto nei motivi aggiunti. Ciò in quanto, con la reiezione del primo motivo (e quindi la conferma dell'accoglimento della censura riguardante il ribasso offerto da Magika), Samir mantiene il bene della vita anelato con il ricorso introduttivo e ottenuto con la pronuncia di primo grado, cioè l'aggiudicazione.

Invero la censura è stata accolta dal giudice di primo grado in quanto Magika, nel presentare il ribasso sull'importo a base di gara decurtato del

costo della manodopera, ha formulato un'offerta "*arbitraria e confliggente*

con la declaratoria sopra riportata della legge di gara”, oltre ad avere anche

(“Va altresì considerato”) ritagliato “a suo favore una rilevante posizione di

vantaggio”.

Pertanto l'accoglimento del motivo qui in esame da parte del Tar, qui confermato, è l'annullamento dell'aggiudicazione in quanto entrambi gli assunti spesi dal Tar conducono a detta conclusione.

In particolare, da un lato, l'annullamento dell'aggiudicazione si fonda sul fatto che “

l'offerta economica di SAMIR è maggiormente conveniente per

l'Amministrazione" rispetto a quella dell'aggiudicataria originaria (così il

ricorso introduttivo a pag. 14). In ragione di detta maggiore convenienza

Samir, con il primo motivo di ricorso, ha chiesto “*l’annullamento del*

provvedimento di aggiudicazione”: l'accoglimento di detto motivo ha

comportato quindi il richiesto annullamento dell'aggiudicazione.

Dall'altro lato, il primo assunto speso dal Tar al fine di accogliere la

doglianza (“offerta arbitraria”) conduce all'annullamento

dell'aggiudicazione per esclusione dell'offerta di

Magika. L'erronea indicazione del parametro del ribasso rende infatti

l'offerta indeterminata in quanto non rispondente ai criteri della disciplina di

riferimento (*“confliggente con la declaratoria sopra riportata della legge di*

gara”, così il Tar), con conseguente esclusione dell’offerente. Infatti “*nelle*

procedure di gara, la carenza di uno degli elementi dell'offerta ritenuti

essenziali dalla lex specialis rende legittima l'esclusione dell'offerta

difettosa” (Cons. St., sez. V, 28 marzo 2025 n. 2605). Detta conclusione

risulta in linea non solo con il principio del risultato, ma anche con il

principio della fiducia, di cui all'art. 2 del d. lgs. n. 36 del 2023, il quale

assume portata bidirezionale, nonché in correlazione con il principio della

buona fede, di cui al successivo art. 5, avente parimenti portata

bidirezionale, i quali nel loro complesso non possono che condurre alla

valorizzazione del principio di autoresponsabilità gravante sugli operatori

economici. In tale seconda prospettiva, peraltro, si spiega la statuizione,

contenuta nella pronuncia gravata, sulla *“portata dirimente dello scrutinato*

primo motivo di ricorso”, che “consente di assorbire le ulteriori censure”

contenute nel ricorso introduttivo.

L'assorbimento degli ulteriori motivi contenuti nel ricorso introduttivo, in parte finalizzati all'esclusione dell'aggiudicataria, si giustifica infatti solo in ragione della produzione dell'effetto escludente derivante dall'accoglimento del suddetto motivo.

In ogni caso, in ragione di entrambi gli assunti l'accoglimento della censura, determina l'annullamento dell'aggiudicazione.

La reiezione del primo motivo di appello, tesa a riformare la statuizione del giudice di primo grado rispetto alla doglianza, contenuta nel ricorso introduttivo, riguardante il ribasso offerto, comporta pertanto, di per sé sola, il mantenimento, da parte di Samir, dell'aggiudicazione ottenuta con la pronuncia di primo grado.

La conferma della fondatezza del motivo contenuto nel ricorso introduttivo

assorbe quindi l'interesse alla trattazione del secondo motivo d'appello, con il quale è stato impugnato l'accoglimento del primo mezzo contenuto nei motivi aggiunti. E ciò in quanto l'eventuale accoglimento del secondo motivo di appello non potrebbe avere come conseguenza la riforma della statuizione di annullamento dell'aggiudicazione, comunque derivante dalla conferma dell'accoglimento, da parte del Tar, del primo mezzo contenuto nel ricorso introduttivo.

12. In conclusione, l'appello va respinto.

La novità della vicenda nel suo insieme giustifica la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

