

# Negli appalti sotto soglia il costo della manodopera può essere inferiore a quello stimato dalla stazione appaltante

di Dario Immordino

Data di pubblicazione: 23-10-2026

L'offerta resta ammissibile se il minor costo del lavoro è spiegato da una diversa organizzazione dell'impresa e rispetta i trattamenti economici dovuti. Nei contratti sotto soglia, quando non opera l'esclusione automatica, la stazione appaltante può verificare la sostenibilità dell'offerta senza applicare necessariamente il procedimento dell'art. 110 del Codice.

## Guida alla lettura

Un costo della manodopera inferiore a quello indicato negli atti di gara non determina l'esclusione dell'offerta. L'impresa può dimostrare che la differenza deriva dalla propria organizzazione e dalle concrete modalità con cui intende eseguire l'appalto, purché restino rispettati i trattamenti economici dovuti ai lavoratori. E, negli appalti sotto soglia, questa verifica non deve necessariamente seguire il procedimento previsto dall'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023.

Il Consiglio di Stato applica questi principi a un accordo quadro da 300.000 euro per lavori di conservazione e restauro di un fondo librario. La stazione appaltante aveva stimato in 210.000 euro i costi della manodopera; l'aggiudicataria ne aveva indicati 142.204, con un ribasso complessivo del 32,75%. La differenza aveva indotto il RUP ad avviare un confronto con l'impresa per verificare se l'offerta fosse realmente sostenibile. CDS 6759 2026

Il primo passaggio riguarda proprio il **rapporto tra artt. 41, comma 14, 54 e 110 del Codice**. L'art. 41, comma 14, impone alla stazione appaltante di individuare nei documenti di gara i costi della manodopera e li sottrae al ribasso, ma consente all'operatore di dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale. Il costo stimato dall'amministrazione non si trasforma quindi in una soglia economica inderogabile alla quale ogni concorrente deve necessariamente adeguarsi.

La sentenza aggiunge un elemento importante per gli affidamenti sotto soglia. Nella gara erano state presentate soltanto due offerte valide. Non ricorrevano quindi le condizioni nelle quali l'art. 54 consente l'esclusione automatica delle offerte anomale. Ciò non impediva alla stazione appaltante, di fronte a un costo del lavoro sensibilmente inferiore a quello stimato, di verificarne concretamente la sostenibilità. Il **controllo poteva essere svolto attraverso richieste di chiarimenti, senza dover riprodurre integralmente il procedimento disciplinato dall'art. 110 per la verifica dell'anomalia**.

La distinzione ha conseguenze concrete. Il RUP aveva formulato quattro successive richieste di chiarimenti, protraendo l'interlocuzione per oltre i quindici giorni previsti dall'art. 110, comma 2. Per il Consiglio di Stato questo non rende illegittima l'aggiudicazione: quel termine non governava la verifica svolta ai sensi dell'art. 54 e la necessità di ulteriori chiarimenti era

emersa progressivamente dalle risposte dell'impresa. Interrompere l'istruttoria quando restavano aspetti da chiarire avrebbe sacrificato l'accertamento sostanziale della sostenibilità dell'offerta alla sola scansione formale del procedimento.

Resta però un limite decisivo: **il chiarimento non può diventare lo strumento per costruire dopo la scadenza della gara un'offerta diversa da quella presentata.** Durante il confronto con il RUP l'aggiudicataria aveva modificato alcune indicazioni iniziali: aveva dichiarato nella domanda di applicare il CCNL commercio e servizi, mentre successivamente aveva previsto per i restauratori il CCNL Restauro indicato dalla documentazione di gara; aveva inoltre inizialmente prospettato il possibile ricorso al subappalto, vietato dagli atti di gara, per poi ricondurre l'esecuzione alle proprie risorse interne.

Il Consiglio di Stato ritiene **ammissibili queste precisazioni perché non hanno modificato il prezzo né alterato l'equilibrio economico dell'offerta.** Il riferimento è al principio secondo cui **nella verifica di sostenibilità possono cambiare le giustificazioni delle singole voci di costo, purché rimanga ferma l'offerta economica e non venga modificata radicalmente la sua composizione** (Cons. Stato, Sez. V, 2 agosto 2021, n. 5644).

Anche il cambiamento del contratto collettivo viene letto alla luce dell'**art. 11, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 36/2023**, che fa carico alla stazione appaltante di individuare negli atti di gara il contratto collettivo collegato all'attività oggetto dell'appalto, ma consente all'impresa di applicarne uno diverso se assicura ai lavoratori tutele equivalenti. Il CCNL indicato dalla gara rappresenta quindi il **livello di protezione che deve essere garantito**, non necessariamente il contratto che ogni concorrente è obbligato ad applicare.

Se l'ordinamento consente all'operatore economico di applicare un CCNL diverso da quello individuato dalla stazione appaltante che garantisce tutele equivalenti, il successivo passaggio al contratto collettivo indicato dalla stessa documentazione di gara non comporta, da solo, una modifica dell'offerta.

Nel caso in oggetto era rimasta invariata anche la relativa voce di costo. La questione decisiva non è quindi il nome del contratto collettivo dichiarato nelle diverse fasi, ma l'incidenza della variazione sul contenuto economico dell'offerta e sulle tutele assicurate ai lavoratori.

Lo stesso criterio governa la verifica del costo della manodopera. La stazione appaltante non deve accertare se l'organizzazione proposta dall'impresa sia la migliore possibile né pretendere la prova matematica della futura redditività dell'appalto. Deve stabilire se esistano elementi sufficienti per ritenere che il contratto possa essere regolarmente eseguito alle condizioni offerte. La **valutazione** resta **tecnico-discrezionale** e il sindacato del giudice riguarda la **manifesta irragionevolezza, il travisamento o l'inattendibilità delle conclusioni raggiunte.**

Nel caso concreto, il minor costo era stato ricondotto alla presenza diretta del direttore tecnico in cantiere, alla gestione delle risorse umane da parte dell'amministratore, all'impiego flessibile dei lavoratori e al calcolo del costo sul monte ore effettivamente necessario. Il Consiglio di Stato considera questi elementi compatibili con la possibilità, riconosciuta dall'art.

41, comma 14, di giustificare il minor costo attraverso una più efficiente organizzazione aziendale.

La sentenza evita così due automatismi opposti. **Il costo della manodopera fissato dalla stazione appaltante non è liberamente ribassabile come una normale voce di prezzo, ma neppure costituisce un importo intangibile che l'impresa deve necessariamente riprodurre nella propria offerta. Se il concorrente indica un costo inferiore, aumenta l'esigenza di verificarne la sostenibilità; se dimostra che quella differenza dipende dall'organizzazione dell'impresa e non dalla compressione delle retribuzioni o delle tutele dei lavoratori, l'offerta può essere ammessa.**

Ne deriva anche una **precisa linea di confine per i chiarimenti successivi**. Possono servire a spiegare **come** l'impresa realizzerà il prezzo già offerto; non possono consentirle di sostituire quell'offerta con una nuova. Finché prezzo, struttura economica essenziale e obblighi verso i lavoratori rimangono invariati, la verifica può approfondire e correggere le indicazioni sulle modalità organizzative. Se invece attraverso i chiarimenti vengono introdotti nuovi elementi indispensabili per rendere sostenibile un'offerta che originariamente non lo era, il confronto istruttorio finirebbe per incidere sulla *par condicio*.

È questa distinzione, più che la durata o il numero delle richieste del RUP, a segnare il limite dell'istruttoria: **chiarire un'offerta economicamente sostenibile è possibile; riscriverla dopo la gara non lo è.**

[https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2026/09/09/AllegatiPDF/6759\\_2026.pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2026/09/09/AllegatiPDF/6759_2026.pdf)