

Costo della manodopera ribassabile se giustificato

Appalti pubblici

Un parere del Mit chiarisce un questione che ha creato molti dubbi tra gli operatori

Va dimostrato che il taglio si deve a una più efficiente organizzazione aziendale

Enrico Maria D'Onofrio
Barbara Massara

Con il parere 2505/2024 del 17 aprile, il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit) interviene sull'annosa questione delle modalità di esposizione del costo della manodopera negli appalti pubblici e di ribasso dell'offerta di gara, stabilendo che il relativo costo può essere ridotto ma tale scelta va giustificata.

L'articolo 41, comma 14, del Dlgs 36/2023 prevede che, per determinare l'importo a base di gara, la stazione appaltante deve individuare i costi della manodopera secondo i riferimenti presenti nel comma 13 (che richiama le tabelle del ministero del Lavoro sulla contrattazione collettiva applicabile all'appalto o, in mancanza, al contratto collettivo del settore merceologico più affine). I costi della manodopera, così come quelli della sicurezza, secondo il comma 14 devono essere scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, pur restando ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più effi-

ciente organizzazione aziendale.

In sede applicativa erano insorti dubbi sulle modalità di declinazione del dettato normativo e, in particolare, sul seguente profilo: l'operatore che partecipa alla gara è tenuto a presentare l'offerta economica scorporando completamente i costi della manodopera indicati nel bando di gara o può inserirli all'interno dell'offerta complessiva?

Sulla questione era già intervenuto l'Anac con il parere 528/2023 del 15 novembre secondo cui, nonostante la formulazione letterale della prima parte dell'articolo 41, comma 14 induca a ritenere che i costi della manodopera siano scorporati dall'importo assoggettato a ribasso, la lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle diverse disposizioni del Codice in materia di costo della manodopera (e in particolare dello stesso comma 14, seconda parte, e degli articoli 108, comma 9, e 110) induce a ritenere che quest'ultimo continui a costituire una componente dell'importo posto a base di gara, sicché la percentuale di ribasso indicata dal concorrente deve essere applicata all'intero importo ribassabile a base d'asta, comprensivo dei costi della manodopera.

In coerenza con il parere dell'Anac, il Mit evidenzia che la stazione appaltante è tenuta a indicare il costo della manodopera nel bando di gara: stando all'esempio contenuto nel parere, per un importo a base di gara di 100 euro, si ipotizza che il costo della manodopera possa essere di 30 euro. L'operatore, presentando l'offerta, dovrà formulare un ribasso "complessivo" (proponendo, ad esempio, 90 euro), aven-

do tuttavia cura di indicare nell'offerta il costo della manodopera da lui ipotizzato (stando sempre all'esempio del Mit, 20 euro). La stazione appaltante, prima dell'aggiudicazione, dovrà confrontare i costi parametrici indicati nel bando di gara (nell'esempio di cui sopra, 30 euro) con quelli indicati dal concorrente (20 euro). Ove questi ultimi costi siano inferiori a quelli indicati nel bando di gara, come nell'esempio, il concorrente dovrà essere chiamato a giustificare gli stessi. Se i giustificativi saranno accolti, si potrà procedere all'aggiudicazione e la stazione appaltante pagherà quanto offerto dal concorrente (90 euro, di cui 20 euro di manodopera).

Nel parere 2154/2023 il Mit aveva già evidenziato che l'operatore economico può riportare in offerta un costo della manodopera diverso da quello stimato dalla stazione appaltante, ma in tal caso l'offerta è sottoposta al procedimento di verifica dell'anomalia in base all'articolo 110 del Dlgs 36/2023. Tale parere è stato richiamato anche nella sentenza 120/2024 dello scorso 29 gennaio del Tar Toscana, secondo cui la tesi dell'inderogabilità assoluta dei costi della manodopera, oltre che essere contraria al disposto normativo, determinerebbe «un'eccessiva compressione della libertà d'impresa».

Ovviamente, l'operatore non potrà giustificarsi affermando di aver ridotto i trattamenti minimi previsti dal Ccnl indicato nel bando di gara (o quello equivalente secondo l'articolo 11 del Codice), ma dovrà dimostrare che il ribasso è dovuto a una più efficiente organizzazione aziendale.