



04 APRILE 2025 ore 10:00

**IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA
LUCE DEL D.L. 209/2024**

RELATORE: ING. CRISTIAN PROSIA

**ASMEL Associazione per la
Sussidiarietà e la
Modernizzazione degli Enti
Locali**

www.asmel.eu

800165654

webinar@asmel.eu



AGENDA

Il costo della manodopera alla luce del D.L. 209/2024

01

INQUADRAMENTO CODICISTICO e L'ULTIMA GIURISPRUDENZA

- TAR Napoli, 18.02.2025 n. 1393,
- Consiglio di Stato, sez. III, 12.11.2024 n. 9084
- TAR Roma, 15.01.2025 n. 666 Equo compenso,

02

APPLICAZIONI PRATICHE PER LE STAZIONI APPALTANTI

- Allegato I.01

03

Q&A



Il costo della manodopera alla luce del D.L. 209/2024

01

INQUADRAMENTO CODICISTICO e L'ULTIMA GIURISPUDENZA

- TAR Napoli, 18.02.2025 n. 1393,
- Consiglio di Stato, sez. III, 12.11.2024 n. 9084
- TAR Roma, 15.01.2025 n. 666 Equo compenso,



IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

ABSTRACT



Il webinar approfondirà gli aspetti maggiormente operativi con riferimento al Ribasso dei costi manodopera, soffermandosi sulle ultime statuizioni giurisprudenziali, quali TAR Napoli, 18.02.2025 n. 1393, il Consiglio di Stato, sez. III, 12.11.2024 n. 9084 e TAR Roma, 15.01.2025 n. 666. L'approfondimento verterà sulle conseguenze associabili all'eventualità di un'offerta ribassata su tale componente, sia in tema di verifica di anomalia, sia in relazione alla possibile esclusione.

- 🎯 Le novità del 209/2024 - La valutazione del costo della manodopera
- 🎯 Le statuizioni giurisprudenziali
- 🎯 Applicazioni pratiche di comportamento per le Stazioni Appaltanti

Question time (raccolta dei quesiti)

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Modifiche all'art. 11 del D.Lgs. 36/2023

ART. 2 – Modifiche all'art. 11 del D.Lgs. 36/2023

Comma 2. *Nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre di cui all'articolo 17, comma 2 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti **indicano il contratto collettivo applicabile** al personale dipendente impiegato nell'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta all'impresa anche in maniera prevalente, in conformità al comma 1 e all'allegato 1.01.2*

Comma 2-bis. *In presenza di **prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie**, qualora le relative attività siano differenti da quelle prevalenti oggetto dell'appalto o della concessione e si riferiscano, per una soglia pari o superiore al **30 per cento**, alla medesima categoria omogenea di attività, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano altresì nei documenti di cui al comma 2 il contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabile al personale impiegato in tali prestazioni.*

Comma 4. *[...] la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'articolo 110 in conformità **all'allegato I.01***



E' stata effettuata una revisione puntuale della disciplina operativa concernente l'art. 11 del Codice, anche attraverso l'inserimento di un nuovo allegato al Codice dei contratti: l'Allegato I.01.

In particolare, è stato precisato che le Stazioni Appaltanti devono indicare il contratto collettivo nazionale sin dai documenti iniziali di gara e, quindi, non solo nel bando e nella lettera di invito, ma anche nel primo atto adottato dalle pubbliche amministrazioni, ovvero nella decisione di contrarre, di cui all'articolo 17, comma 2, del Codice.

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Modifiche all'art. 11 del D.Lgs. 36/2023

Art. 11 - Osservazioni



Pertanto, in presenza di prestazioni scorparabili, secondarie, accessorie o sussidiarie differenti rispetto alle attività prevalenti oggetto dell'appalto o della concessione per una soglia uguale o superiore al **30%**, le Stazioni Appaltanti dovranno indicare il relativo contratto collettivo nazionale applicabile (cfr. comma 2-bis, art. 11).

I criteri per l'individuazione del contratto collettivo nazionale o territoriale di lavoro applicabile al personale impiegato nell'appalto, nonché i criteri e le modalità per effettuare la verifica dell'equivalenza delle tutele del diverso CCNL applicato dall'Operatore economico vengono disciplinati dal nuovo **Allegato I.01**, il quale rappresenta un vero e proprio vademecum.

Le Stazioni Appaltanti individuano il contratto collettivo nazionale o territoriale di lavoro applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione **previa valutazione della stretta connessione dell'ambito di applicazione del contratto collettivo** rispetto alle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione, da eseguire anche in maniera prevalente e del criterio della maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro.

Inoltre, **le Stazioni Appaltanti fanno riferimento ai CCNL presi a riferimento dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali** nella redazione delle tabelle per la determinazione del costo medio del lavoro. In assenza di tali tabelle, richiedono al medesimo Ministero di indicare, sulla base delle informazioni disponibili, il CCNL applicabile alle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione (cfr. **art. 2 Allegato I.01**).

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Tutela per i lavoratori e a presidio della manodopera

Si riconferma l'applicazione di un unico contratto collettivo nel bando di gara, con nuove linee guida per consentire alle stazioni appaltanti di individuare correttamente il contratto applicabile e per calcolare l'equipollenza delle tutele in caso di ricorso ad un diverso contratto. **Le linee guida sono incluse nell'inedito allegato I.01** che definisce, appunto, le regole per individuare e verificare i contratti collettivi applicabili nei bandi di gara per appalti pubblici, assicurando che le condizioni contrattuali rispettino determinate tutele equivalenti.

quali sono le
novità del
Correttivo?

L'Allegato I.01 è composto da 5 articoli:

- ambito di applicazione (Art. 1);
- identificazione del contratto collettivo applicabile (Art. 2);
- presunzione di equivalenza (Art. 3);
- indicazione da parte dell'operatore economico di un diverso contratto collettivo nazionale di lavoro (Art. 4);
- verifica della dichiarazione di equivalenza (Art. 5).

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Tutela per i lavoratori e a presidio della manodopera

Identificazione del contratto collettivo applicabile

Le stazioni appaltanti devono selezionare il contratto collettivo nazionale o territoriale **più adatto** al personale impiegato nell'appalto, valutando che sia strettamente legato alle prestazioni previste. Tale selezione si basa su due criteri:

- attività specifica dell'appalto: l'attività viene identificata tramite il codice ATECO (secondo la classificazione ISTAT) e, se indicato nel bando, il codice per gli appalti pubblici CPV. Questo criterio permette di collegare il contratto collettivo con il settore economico specifico;
- rappresentatività delle parti sociali: viene considerata la rappresentatività comparata delle organizzazioni sindacali e datoriali firmatarie, valutando, ad esempio, la presenza di tali associazioni nel CNEL e la diffusione territoriale e settoriale.



Le stazioni appaltanti **non possono imporre nel bando di gara l'applicazione di un determinato contratto collettivo** quale requisito di partecipazione, a pena di esclusione.



Qualora il Ministero del Lavoro non fornisca le tabelle per il calcolo del costo del lavoro, si procede a valutare ulteriori parametri:

- il numero complessivo dei lavoratori associati;
- il numero complessivo delle imprese associate;
- la diffusione territoriale, con riferimento al numero di sedi presenti sul territorio a livello nazionale e agli ambiti settoriali;
- il numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti.

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Tutela per i lavoratori e a presidio della manodopera

Presunzione di equivalenza tra contratti

L'elemento innovativo del decreto correttivo è la **presunzione di equivalenza, prevista dall'articolo 3 dell'allegato I.01**. Se gli operatori applicano un contratto collettivo diverso da quello indicato nel bando, questo si considera equivalente se è firmato dalle stesse organizzazioni sindacali con diverse organizzazioni datoriali, purché sia adatto alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa. Tale presunzione semplifica la prassi, eliminando la necessità di una dichiarazione di equivalenza, che rimane obbligatoria solo nei casi in cui la presunzione non si applichi.



Le tutele sono considerate equivalenti quando i contratti collettivi, sebbene sottoscritti con diverse organizzazioni datoriali, offrono garanzie simili per lavoratori impiegati in aziende con caratteristiche analoghe. Questa equivalenza è riconosciuta se il contratto applicato è congruente alla natura e alla dimensione dell'impresa.



Valutazione di un contratto collettivo diverso

Se un'impresa utilizza un contratto collettivo diverso da quello suggerito nel bando, la stazione appaltante effettua una verifica di equivalenza basata su:

- **equivalenza economica:** si confrontano le componenti fisse della retribuzione annua (come stipendio base, indennità, mensilità aggiuntive, ecc.) per assicurare che siano allineate con il contratto collettivo di riferimento;
- **equivalenza normativa:** si valuta che la regolamentazione di condizioni di lavoro (come straordinari, festività, maternità, permessi retribuiti, ecc.) sia paragonabile a quella del contratto indicato nel bando. Se gli scostamenti rispetto al contratto di riferimento sono marginali, l'equivalenza viene considerata soddisfatta.

L'equivalenza non riguarda la retribuzione

TAR Brescia: l'equivalenza non può riguardare la retribuzione

La sentenza del TAR Brescia n. 773/2024 stabilisce che l'equivalenza richiesta dall'articolo 11 non può riguardare la retribuzione, dato che deve essere ammessa una fascia di oscillazione tra le retribuzioni previste nei contratti collettivi.

Il TAR di Brescia ha esaminato la questione dell'equivalenza dei CCNL, stabilendo che l'art. 11 del d.lgs. 36/2023 non deve essere interpretato in modo restrittivo.

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

La determinazione dei costi della manodopera nel nuovo Codice Appalti

L'articolo 41, comma 14, del D.Lgs. 36/2023 - Punti cardine



- la stazione appaltante o l'ente concedente nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, deve individuare nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal **comma 13**;
- i costi della manodopera, insieme a quelli della sicurezza, devono essere scorporati dall'importo soggetto al ribasso;**
- l'operatore economico ha la possibilità di dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una migliore organizzazione aziendale. Il comma 13 disciplina le modalità di determinazione del costo della manodopera;**
- determinazione del costo del lavoro:** il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, annualmente, stabilisce il costo del lavoro mediante apposite tabelle. Queste tabelle si basano sui valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra sindacati e datori di lavoro più rappresentativi, nonché sulle normative previdenziali e assistenziali, sui diversi settori merceologici e sulle diverse aree territoriali;
- mancaza di contratto collettivo applicabile:** se non esiste un contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro viene determinato in base al contratto collettivo del settore merceologico più simile a quello considerato;
- determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni:** per i contratti relativi a lavori, il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni viene determinato utilizzando i prezzi correnti alla data dell'approvazione del progetto. Questi prezzi sono riportati nei prezzari predisposti dalle regioni e dalle province autonome, o adottati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti, che possono essere autorizzati a non seguire i prezzari regionali in base alla natura e all'oggetto dell'appalto;
- prezzari regionali:** i criteri di formazione e aggiornamento dei prezzari regionali sono definiti nell'allegato I.14. Questo allegato è abrogato all'entrata in vigore di un regolamento corrispondente, adottato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, previo parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), nonché previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano;
- mancaza di prezzari aggiornati:** se i prezzari regionali non sono aggiornati, il costo viene determinato facendo riferimento ai listini ufficiali

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

La determinazione dei costi della manodopera nel nuovo Codice Appalti

Dalla norma si deduce che i costi della manodopera sono assoggettati a ribasso; l'ultimo periodo del comma 14, dell'art. 41 prevede che "Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale".



Se tali costi fossero fissi e invariabili, non avrebbe senso richiedere ai concorrenti di indicarne la misura nell'offerta economica, né avrebbe avuto senso includere anche i costi della manodopera tra gli elementi che possono concorrere a determinare l'anomalia dell'offerta.

Sarebbe inoltre limitata la libertà d'impresa, in quanto l'operatore economico potrebbe dimostrare ad esempio che il ribasso è correlato a soluzioni innovative e più efficienti, oppure alla sua appartenenza ad un comparto, per il quale viene applicato un CCNL diverso da quello assunto come riferimento dalla stazione appaltante.

Resta salvo il rispetto dei trattamenti salariali minimi inderogabili laddove si impone di evidenziare separatamente il costo della manodopera per salvaguardare il diritto dei lavoratori alla retribuzione minima, tutelato dall'art. 36 della Costituzione.



Art. 108 e 110 del D.lgs. 36/2023

Inoltre, l'art. 108, a differenza del vecchio art. 95, stabilisce che l'indicazione dei costi della manodopera oltre agli oneri di sicurezza aziendali nell'offerta economica sia obbligatoria, pena l'esclusione.

Infine, l'art. 110, comma 1, prevede che le stazioni appaltanti valutino la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, inclusi i costi della manodopera dichiarati, che appaia anormalmente bassa, tenuto conto degli elementi di valutazione fissati nella documentazione di gara

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

La giurisprudenza relativa alla manodopera negli appalti pubblici

I chiarimenti di ANAC e MIT sul costo manodopera nel nuovo Codice Appalti



- Delibera ANAC 15/2025:** esclusione legittima per omessa indicazione dei costi della manodopera per mancanza nel modulo telematico
L'esclusione è legittima anche nel caso in cui la piattaforma telematica utilizzata per la gestione della gara non preveda la possibilità di indicare i costi nel modulo relativo all'offerta economica
- Delibera Anac 452/2024:** ribasso sui costi della manodopera soggetto alla verifica di anomalia
L'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera non è l'esclusione dalla gara, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia
- Delibera Anac 528/2023:** il costo della manodopera – anche se scorporato – continua a costituire una componente dell'importo posto a base di gara;
La lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle diverse disposizioni del Codice in materia di costi della manodopera, ed in particolare dello stesso art. 41, comma 14, seconda parte, e degli artt. 108, comma 9 e 110
- Parere MIT 528/2023:** la manodopera va inclusa nell'importo a base di gara;
- Parere MIT 2505/2024:** la stazione appaltante è tenuta ad indicare i costi della manodopera;
La Stazione Appaltante è tenuta ad indicare i costi della manodopera così come indicato nel bando di gara e se i costi sono inferiori, l'operatore è tenuto a giustificare tale differenza
- Parere MIT 2880/2024:** determinare il costo della manodopera in mancanza di tabelle ministeriali
In assenza delle tabelle ministeriali occorre procedere a definire l'importo a base d'asta e il costo della manodopera sulla base del procedimento indicato al comma 13 dell'art. 41
- Parere MIT 2154/2023:** come scorporare i costi della manodopera dagli importi soggetti a ribasso

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

La giurisprudenza relativa alla manodopera negli appalti pubblici

Sentenze più recenti



- Consiglio di Stato 4502/2024:** i principi di base per la corretta indicazione dei costi della manodopera
 - Tar Calabria 958/2024:** obbligatoria l'indicazione dei costi della manodopera anche negli affidamenti diretti
 - Tar Calabria 119/2024:** il costo della manodopera non può essere soggetto a ribasso
 - Parere MIT 528/2023:** la manodopera va inclusa nell'importo a base di gara;
 - Tar Catanzaro 665/2024:** la mancata indicazione dei costi di manodopera comporta l'esclusione dalla gara
 - Tar Sardegna 859/2024:** lo scostamento dai costi medi non prova l'anomalia
 - Tar Sardegna 859/2024:** la valutazione dell'anomalia è un'attività tecnico-discrezionale della PA
 - Tar Calabria 759/2024:** in caso di discrepanze sui costi della manodopera la SA è tenuta a chiedere chiarimenti
 - Tar Sicilia 4116/2024:** il costo della manodopera della base d'asta può essere inferiore alle tabelle ministeriali
-
- Tar Toscana 5/2025: congruità dell'offerta e costi indiretti della manodopera
 - Consiglio di Stato 9084/2024: il disciplinare di gara può escludere il ribasso sui costi della manodopera
 - TAR Napoli, 18.02.2025 n. 1393: Ribasso dei costi di manodopera
 - TAR Roma, 15.01.2025 n. 666 Equo compenso



IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Tar Toscana 5/2025: congruità dell'offerta e costi indiretti della manodopera

Punti di riflessione

Ricorso:

L'aggiudicataria ha giustificato la scomposizione dei costi afferenti alle prestazioni organizzative di coordinamento, front office e rilevazione dei dati sulla scorta di un monte ore settimanali assai inferiore a quello prescritto dalla scheda "A" del capitolato



1

... La nozione di "costi indiretti" è stata coniata dalla giurisprudenza per chiarire che l'obbligatoria indicazione dei costi della manodopera in offerta – e la correlativa verifica della loro congruità imposta alla Stazione appaltante – si impone solo per i dipendenti impiegati stabilmente nella commessa, in quanto voce di costo che può essere variamente articolata nella formulazione dell'offerta per la specifica commessa; non è così, invece, per le figure professionali impiegate in via indiretta...

2

... Nessun riferimento alla presunta equivalenza fra i requisiti previsti dal capitolato ed un presunto diverso modello organizzativo proposto da **** è evincibile nella risposta ai chiarimenti [...] che il **principio di equivalenza** è stato elaborato dalla giurisprudenza con riguardo agli appalti di fornitura di beni per consentire, in ossequio ai principi di concorrenza e libera iniziativa economica, che le offerte possano avere ad oggetto specifiche tecniche equivalenti a quelle richieste...

Contesto

- l'aggiudicazione con il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa della gestione di percorsi di assistenza domiciliare socio assistenziale e socio sanitaria
- che l'oggetto dell'appalto era costituito da una serie di prestazioni (principali e secondarie);
- che il ribasso del prezzo posto a base di gara era consentito solo sulle prestazioni di tipo organizzativo;

Amministrazione deve tenere in debito conto che il **costo afferente alle spese del personale addetto alle prestazioni organizzative**

Anche gli **oneri per la formazione del personale compongono la voce di costo** relativa alle prestazioni organizzative

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Consiglio di Stato 9084/2024: il disciplinare di gara può escludere il ribasso sui costi della manodopera

Punti di riflessione

Ricorso:

In primo grado, la ricorrente lamentava che la Stazione appaltante pur avendo previsto un costo complessivo di manodopera pari a € 542.943,00 espressamente non soggetto a ribasso, avesse dipoi accettato l'offerta dell'aggiudicataria, che nella propria offerta economica aveva indicato un costo della manodopera di appena 330.000,00, inferiore di oltre 200.000 Euro rispetto al costo indicato dalla Stazione appaltante e non ribassabile



«Il T.A.R. ha tuttavia respinto il motivo argomentando la legittimità dell'offerta, come detto, sulla base del combinato disposto degli artt. 108, comma 9, e 41, comma 14, del d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36: tuttavia la ricorrente aveva dedotto – come sopra ricordato, e come la stessa sentenza del T.A.R. correttamente riporta nella parte espositiva – anzitutto la violazione del citato art. 3 del Disciplinare (il quale al pari del bando tipo ANAC riportava il seguente inciso "I costi della manodopera non sono soggetti al ribasso" n.d.r.).

Quand'anche il ribasso dei costi relativi alla manodopera fosse consentito dalle norme primarie, l'esplicita ed inequivoca previsione di segno contrario portata dalla – non impugnata – lex specialis non consentiva la presentazione di un'offerta riportante un simile ribasso.

Il parametro normativo invocato – per dedurre l'illegittimità e la non ammissibilità dell'offerta – dalla ricorrente in primo grado, pienamente valido ed efficace, era dunque costituito anzitutto dal citato art. 3 del Disciplinare: rispetto al quale la sentenza gravata non risulta essersi pronunciata.

Considerazioni del CdS

Le stazioni appaltanti devono necessariamente derogare al bando tipo: tutte le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca nel bando di gara o nel capitolato d'onere, così da permettere, da un lato, a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprenderne l'esatta portata e d'interpretarle allo stesso modo e, dall'altro, all'amministrazione aggiudicatrice di essere in grado di verificare effettivamente se le offerte degli offerenti rispondano ai criteri che disciplinano l'appalto in questione" (CGUE, 2 giugno 2016, causa C-27/15)

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

TAR Napoli, 18.02.2025 n. 1393: Ribasso dei costi di manodopera

E' ammesso il ribasso sui costi dalla manodopera indicati dalla stazione appaltante nella *lex specialis* di gara, come già ritenuto, sia pure *incidenter tantum* dal medesimo Giudice d'Appello in riferimento ad una fattispecie soggetta alla disciplina del codice previgente (Consiglio di Stato, Sez. V, 9 giugno 2023 n. 5665).

Sulla base del combinato disposto degli

- artt. 41, comma 14,
- 108, comma 9,
- e 110, comma 1,

del D.Lgs. n. 36 del 2023, deve pertanto ritenersi che, **per l'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera, la conseguenza non è l'esclusione dalla gara**, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia: in quella sede l'operatore economico avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, oltre comunque al rispetto dei minimi salariali (T.A.R. Basilicata, Potenza, Sez. I, 21 maggio 2024, n. 273; T.A.R. Toscana, Sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120) richiamando anche il principio della libertà di iniziativa economica e d'impresa, costituzionalmente garantita, la quale, nel suo concreto dispiegarsi, non può che comportare la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta sui costi della manodopera, diminuendone l'importo rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante negli atti di gara).

Solo seguendo tale impostazione si spiega anche l'obbligo del concorrente di indicare i propri costi della manodopera, a pena di esclusione dalla gara (art. 108, comma 9 del D.Lgs. n. 36 del 2023), previsione che sarebbe evidentemente superflua se i costi della manodopera non fossero ribassabili; nonché la portata del successivo art. 110, primo comma, che include i costi della manodopera dichiarati dal concorrente tra gli elementi specifici, in presenza dei quali la stazione appaltante avvia il procedimento di verifica dell'anomalia.

assicurare una tutela rafforzata degli interessi dei lavoratori

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

TAR Roma, 15.01.2025 n. 666 Equo compenso

L'offerta dell'aggiudicataria, secondo la ricorrente, è inaffidabile perché il costo della manodopera necessario per far fronte alle prestazioni correlate al monte orario aggiuntivo non avrebbe potuto essere allocato tra le spese generali.

Ciò in quanto le spese generali rappresentano una voce di costo riferita ad altri e strumentali costi della commessa e, per questo, insuscettibile di essere utilizzata a copertura dei costi che attengono alle prestazioni strettamente dedotte in contratto, quali, appunto, i costi della manodopera.



In particolare, il giudice amministrativo ha in proposito stabilito che "Le 'spese generali' costituiscono una voce di costo che comprende i costi di tutte le risorse – escluse quelle riconducibili alla manodopera e ad altre voci separatamente indicate – che l'operatore economico dichiara di impiegare per l'esecuzione della commessa; non è richiesto – salvo diversa indicazione del bando o della stazione appaltante in sede di verifica dell'anomalia – che esse siano dettagliatamente esposte" (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 6786 del 3 novembre 2020).

In altre pronunce, che poggiano sull'assunto logico per cui il giudizio di anomalia ha per oggetto l'accertamento della tenuta globale dell'offerta presentata dagli operatori economici in sede di gara (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 8303 del 4 dicembre 2019), la voce di costo relativa alle "Spese generali" è stata ritenuta suscettibile di essere considerata anche ai fini della copertura di una parte dei costi della manodopera non distintamente indicati nella offerta economica, quali, ad esempio, i costi del personale con mansioni direttive, di coordinamento o di raccordo, prestate a beneficio di più contratti in corso di esecuzione nei confronti di differenti stazioni appaltanti (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7135 del 21 ottobre 2019) e i costi della manodopera relativi ad "urgenze non prevedibili" (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 788 del 30 gennaio 2020).



IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

TAR Roma, 15.01.2025 n. 666 Equo compenso

In ogni caso, l'allocazione di una porzione dei costi della manodopera all'interno della voce di costo relativa alle "Spese generali" non costituisce un'operazione sempre di per sé legittima, essendo per converso necessario verificare in concreto che nella stessa vi sia capienza sufficiente per garantire la copertura anche di tali specifici costi (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7135/2019, cit., punto 3.1.1).

Ad una più attenta analisi di tali arresti giurisprudenziali, peraltro, emerge come [l'allocazione dei suddetti specifici costi della manodopera nella voce "Spese generali" è stata reputata non irragionevole](#) dal giudice amministrativo anche in considerazione del fatto che si trattava di "costi generali" dell'operatore economico (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7135/2019, cit., punto 3.1.1; Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 788/2020, cit., punto 7), in un caso addirittura non suscettibili di essere quantificati con esattezza ex ante, in quanto correlati ad urgenze non prevedibili e, in parte, connessi al costo di reperibilità dei lavoratori.



Dubbi

- Si può attribuire un premio a "prestazioni aggiuntive" in un servizio, previsione comportante necessariamente l'aumento delle ore lavorative e dunque una modifica sostanziale alla progettazione dell'appalto?
- tali ore aggiuntive rischiano di determinare un dumping salariale (specie se a forfait)?
- ricondurle entro il calderone delle spese generali potrebbe compromettere la verifica se tali ore lavorative aggiuntive siano remunerate rispettando i minimi di spesa disposti dalle regole di gara?
- Violazione dell'obbligo di esporre tutti i costi della manodopera, imposto dall'articolo 41, comma 14, del d.lgs 36/2023?

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

EQUO COMPENSO

ART. 14 – Modifiche all'art. 41 del D.Lgs. 36/2023

«15-bis. In attuazione degli articoli 1, comma 2, primo periodo, e 8, comma 2, secondo periodo, i corrispettivi determinati secondo le modalità dell'allegato I.13 sono utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara per gli affidamenti di cui all'articolo 108, comma 2, lettera b), comprensivo dei compensi, nonché delle spese e degli oneri accessori, fissi e variabili. Le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei predetti contratti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) per il 65 per cento dell'importo determinato ai sensi del primo periodo, l'elemento relativo al prezzo assume la forma di un prezzo fisso, secondo quanto previsto dall'articolo 108, comma 5;*
- b) il restante 35 per cento dell'importo da porre a base di gara può essere assoggettato a ribasso in sede di presentazione delle offerte. La stazione appaltante definisce il punteggio relativo all'offerta economica secondo i **metodi di calcolo di cui all'articolo 2-bis dell'allegato I.13** e stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico, entro il limite del 30 per cento.*

***15-quater.** Per i contratti dei servizi di ingegneria e di architettura affidati ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera b), i corrispettivi determinati secondo le modalità dell'allegato I.13 possono essere ridotti in percentuale **non superiore al 20 per cento.**».*



Una delle questioni più dibattute dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici è la "convivenza" tra il principio dell'equo compenso (legge 49/2023) e le norme del nuovo Codice appalti in materia di gare di progettazione.

L'ANAC e le associazioni di categoria hanno espresso in più occasioni la necessità di un chiarimento sui criteri interpretativi per un effettivo coordinamento tra le norme.

L'intervento richiesto è arrivato con il D.Lgs 209/2024, il decreto Correttivo del Codice Appalti che a decorrere dal 2025 modifica i termini di applicabilità della disciplina dell'equo compenso alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale superiori alle soglie di rilevanza europea.

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

EQUO COMPENSO

Segna un punto di non ritorno la sentenza del **Consiglio di Stato n. 594 del 27 gennaio 2025** che, riformando la sentenza del TAR Veneto 632/2024, scioglie ogni dubbio sull'antinomia tra la disciplina sui contratti pubblici e quella sopravvenuta sull'equo compenso e approva la soluzione proposta dal Correttivo Appalti 2025 mutuando la definizione di *"equa ribassabilità del compenso dei professionisti nell'ambito degli affidamenti dei servizi di architettura e ingegneria"*.

Dopo un'accurata ricostruzione del dibattito giurisprudenziale e del quadro normativo più generale, il Consiglio di Stato giunge alla conclusione che la nozione di equo compenso applicabile alla contrattualistica pubblica deve essere riformulata più perspicuamente in termini di **equo ribasso**, nozione frutto dell'esegesi coordinata tra corrispettivo equo e proporzionato posto a base di gara e minimum inderogabile evincibile dal range di flessibilità del compenso liquidabile in ragione della complessità della prestazione dedotta nell'affidamento.



Consiglio di Stato n. 594 del 27 gennaio 2025

Si tratta di un approccio sintetizzabile in **"equa ribassabilità del compenso dei professionisti nell'ambito degli affidamenti dei servizi di architettura e ingegneria"**, che conduce alla conclusione secondo cui non può configurarsi un contrasto tra la lex specialis e la disciplina imperativa tale da far luogo al meccanismo di lacuna contrattuale ex art. 1376 e 1339 cod. civ. affermato dal giudice di prime cure.

Pertanto, la sede naturale della verifica dell'equo ribasso operato dagli offerenti rispetto agli importi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi professionali, fissati col D.M. n. 140/2012, unitamente alla verifica di sostenibilità giuridico-economica di tale ribasso va individuata in modo strutturale nel modulo subprocedimentale di **verifica dell'anomalia dell'offerta demandata al RUP**, come è avvenuto nel caso in esame.

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

EQUO COMPENSO

Per quanto riguarda il ribasso sul 35% dell'importo posto a base di gara, la stazione appaltante deve determinare il punteggio relativo all'offerta economica secondo i metodi di calcolo di cui all'art. 2-bis (Metodi di calcolo dei punteggi economici) dell'Allegato I.13. Occorre:

- stabilire il punteggio dell'offerta economica (X, massimo 30);
- stabilire un coefficiente α compreso tra 0,1 e 0,3;
- determinare il ribasso medio di tutte le offerte (Rmed);

se il ribasso offerto (Ri) è inferiore al ribasso medio, si utilizza la seguente formula:

$$Pe_i = (R_i / R_{med})^{\alpha} * X$$

se il ribasso offerto (Ri) è maggiore del ribasso medio

$$Pe_i = X$$

Allegato I.13 nuovo codice appalti
Determinazione dei parametri per la progettazione



Arti. 1 comma 5.

In seguito alla determinazione dell'importo da porre a base di gara, relativamente agli appalti per cui è obbligatoria l'adozione dei metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni dovrà applicarsi un incremento percentuale pari al 10 per cento sul complessivo di calcolo degli onorari e prima dell'applicazione della percentuale relativa alle spese e oneri accessori, che sono calcolate anche sull'incremento percentuale relativo all'adozione dei metodi e strumenti di gestione informativa digitale. Tale incremento deve essere applicato a tutti i servizi e a tutte le prestazioni oggetto di affidamento

NOTA:

Col nuovo Codice, il PFTE deve raggiungere un approfondimento tale da conseguire tutte le autorizzazioni di carattere ambientale, paesaggistico e tecnico, che prima erano riservate alla fase definitiva. Con tali obiettivi il nuovo PFTE di fatto assorbe tutti i contenuti tecnici, relazionali e grafici della superata progettazione definitiva.



Il costo della manodopera alla luce del D.L. 209/2024

02

APPLICAZIONI PRATICHE PER LE STAZIONI APPALTANTI

• Allegato I.01

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Applicazioni pratiche

Il nuovo Codice Appalti (D.Lgs. 36/2023) stabilisce che la stazione appaltante deve quantificare i costi della manodopera nella fase di progettazione della gara e specificarli nei documenti di gara, separandoli dall'importo soggetto a ribasso. Anche l'operatore economico deve indicare i costi della manodopera nell'offerta economica, pena l'esclusione dalla gara.

I costi della manodopera vengono determinati sulla base delle tabelle annualmente aggiornate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che considerano i valori stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale e le normative previdenziali e assistenziali.

In assenza di un contratto collettivo specifico, il costo del lavoro viene determinato facendo riferimento al contratto collettivo del settore merceologico più simile a quello considerato.

La determinazione del costo delle lavorazioni e della manodopera avviene utilizzando i prezzi regionali o, in mancanza di aggiornamenti, i listini ufficiali delle camere di commercio o i prezzi di mercato.

Il ribasso sui costi della manodopera è possibile se l'operatore economico dimostra che deriva da una più efficiente organizzazione aziendale. Tuttavia, devono essere rispettati i trattamenti salariali minimi inderogabili previsti dalla normativa.

L'indicazione dei costi della manodopera è obbligatoria. La mancata specificazione comporta l'esclusione dell'operatore economico dalla gara d'appalto, come previsto dall'art. 108 del D.Lgs. 36/2023.



IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Applicazioni pratiche

Le stazioni appaltanti devono verificare la congruità, la sostenibilità e la realizzabilità dell'offerta, inclusi i costi della manodopera, per evitare offerte anormalmente basse.

I principali riferimenti normativi sono:

- art. 41, commi 13 e 14 del D.Lgs. 36/2023 (determinazione dei costi della manodopera);
- art. 108 del D.Lgs. 36/2023 (obbligo di indicazione dei costi della manodopera nell'offerta);
- art. 110, comma 1 del D.Lgs. 36/2023 (verifica della congruità delle offerte);
- tabelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il costo della manodopera.

Separare i costi della manodopera garantisce una base d'asta più adeguata, tutela i lavoratori assicurando il rispetto dei minimi salariali e consente alle stazioni appaltanti di valutare correttamente le offerte per prevenire pratiche di ribasso eccessivo a scapito della qualità del lavoro e della sicurezza. Gli emendamenti includono una revisione delle regole sui prezzi, proponendo di estendere agli appalti di servizi e forniture il sistema più favorevole di revisione già previsto per i lavori. Attualmente, per i lavori, le clausole si attivano al superamento del 3% di variazione del costo dell'opera, con un riconoscimento del 90% della parte eccedente, mentre per i servizi e le forniture le soglie rimangono più alte, fissate al 5%, e prevedono un rimborso ridotto all'80%.



Questa disparità di trattamento, che penalizza i professionisti e gli operatori non coinvolti negli appalti di lavori, ha generato richieste di uniformità normativa, ma la complessità delle modifiche rischia di creare ulteriori difficoltà interpretative e applicative.

IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Applicazioni pratiche

Ai fini della dichiarazione di equivalenza delle tutele e della conseguente verifica, si considerano equivalenti le tutele garantite da CCNL, sottoscritti congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del CCNL indicato dalla stazione appaltante, attinenti al medesimo sottosettore, a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa.

Per gli appalti relativi al settore dell'edilizia, si considerano equivalenti, nei limiti di quanto sopra, i CCNL classificati mediante codice unico alfanumerico CNEL/INPES F012, F015, F018 (cfr. art. 3 Allegato I.01).

Quando l'O.E. indica un CCNL diverso, si considerano, ai fini della valutazione di equivalenza, le tutele economiche e le tutele normative.

Nel primo caso, l'equivalenza è sussistente quando il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua risulta almeno pari a quello del CCNL indicato dalla Stazione Appaltante. Nel secondo caso, invece, l'equivalenza delle tutele normative è sussistente quando, rispetto ai parametri indicati, gli scostamenti sono marginali (cfr. art. 4 Allegato I.01)..

Peraltro, con riferimento al costo della manodopera, è stato specificato che bisogna far riferimento al "costo medio" determinato da apposite tabelle ministeriali, elaborate sulla base di valori definiti dalle organizzazioni sindacali, tenendo conto della dimensione e della natura giuridica delle imprese rappresentative sul territorio. Se manca il contratto collettivo applicabile per un determinato settore, si farà riferimento al contratto collettivo più affine (cfr. comma 13, art. 41)..



IL COSTO DELLA MANODOPERA ALLA LUCE DEL D.L. 209/2024

Osservazioni e considerazioni

MODALITÀ DI CALCOLO DEI COSTI DELLA MANODOPERA NEGLI APPALTI E CONCESSIONI

Il calcolo dei costi della manodopera deve essere effettuato nel rispetto di quanto determinato annualmente nelle apposite tabelle del Ministero del lavoro, sulla base dei valori definiti dai CCNL dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali.

In mancanza di uno specifico CCNL, il costo è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più affine a quello preso in considerazione.

I costi devono includere non solo le retribuzioni lorde, ma anche gli oneri sociali, previdenziali e assicurativi, nonché eventuali indennità e maggiorazioni previste dai CCNL.

ELEMENTI DA CONSIDERARE

- qualifica professionale dei lavoratori;
- ore di lavoro previste / giornate-uomo;
- eventuali straordinari;
- indennità e maggiorazioni. I CCNL prevedono spesso indennità e maggiorazioni per particolari condizioni di lavoro come, ad esempio, lavoro notturno, festivo...

CRITICITÀ

- variabilità dei CCNL - i CCNL possono variare a seconda del settore e della categoria di lavoratori, rendendo il calcolo più complesso;
- aggiornamento dei costi - i costi della manodopera possono variare nel tempo per gli aggiornamenti dei CCNL o di altre normative;
- verifica obbligatoria dei costi.



Il costo della manodopera alla luce del D.L. 209/2024

03

Q&A





Quesiti

1. CHE PARAMETRI DI RIFERIMENTO SI DEVONO USARE PER IL COSTO DELLA MANODOPERA NEL SETTORE TURISMO E PUBBLICI ESERCIZI A SEGUITO DELLA SOTTOSCRIZIONE DEL CCNL CON DECORRENZA A FAR DATA DAL 1° GIUGNO 2024 AL 31 MAGGIO 2027?
Il CCNL di riferimento <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Archivio-Nazionale-dei-contratti-e-degli-accordi-collettivi-di-lavoro>
2. COME STIMARE LA MANODOPERA PER UN SERVIZIO QUANDO CI SONO DIVERSE TIPOLOGIE DI CCNL APPLICABILI? COME SCEGLIERE IN MODO OPPORTUNO ANCHE ALLA LUCE DELLA EFFETTIVA VERIFICABILITÀ DEL COSTO DELLA MANODOPERA? ESEMPIO FORNITURA E POSA ARREDI
Principio di equivalenza delle tutele (Allegato I.01)
3. RIBASSO UNICO OMNICOMPRESIVO DEI COSTI DI MANODOPERA- QUANDO (IPOTESI O CASISTICA) NON È PRATICABILE. GRAZIE
Non è possibile prevedere una casistica particolare
4. SE L'APPALTO DA AFFIDARE COMPRENDA DIVERSI TIPI DI LAVORAZIONI, CON DIFFERENTI INQUADRAMENTI CONTRATTUALI (ES. EDILIZIA E IMPIANTISTICA), VANNO UTILIZZATI PIÙ CCNL DI RIFERIMENTO (SIA DA SA CHE DA OE)? COME VA INDICATO SU SCHEDE ANAC (C'È UN SOLO CAMPO)
Per le schede ANAC si indica la prestazione prevalente. Valgono poi le disposizioni di cui all'art.11 comma 2-bis introdotto con il D.L. 209/2024
5. APPLICAZIONE RIBASSO AI COSTI DELLA SICUREZZA NEL CASO DI ACCORDI QUADRO IN CUI NON C'È ANCORA IL PROGETTO ESECUTIVO E NON SI CONOSCONO GLI EFFETTIVI COSTI DI SICUREZZA.
I costi della sicurezza non sono ribassabili ai sensi dell'art. 41 comma 14 del D.lgs. 36/2023: «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».
6. IL COSTO DELLA MANODOPERA SI SCORPORA O NO DALL' IMPORTO DA RIBASSARE?
Si veda le slide del corso
7. RENDICONTAZIONI PNRR: OCCORRE TENERE EVIDENZA DELLA QUANTIFICAZIONE DELLA MANODOPERA NELLA CONTABILITÀ? E NEI CERTIFICATI DI PAGAMENTO VA ESPOSTA?
Non vi è obbligo



Quesiti

8. GIURISPRUDENZA NON UNIVOCA E QUALCHE PARERE MIT A CONFONDERE LE ACQUE ANZICHÉ CHIARIRLE, TUTTAVIA STANDO ALLA LETTERA DELLA NORMA IL COSTO DELLA MANODOPERA NON È MAI ASSOGGETTABILE AL RIBASSO IN VIA DIRETTA (MA SOLO IN VIA INDIRETTA O RIFLESSA). CORRETTO?
E' assoggettabile se giustificato come da disposizioni di legge
9. IMPORTO LAVORI € 100.000 DI CUI 25.000 SONO COSTI DELLA MANODOPERA. NEL MODELLO OFFERTA ECONOMICA L'IMPORTO CHE DOBBIAMO INDICARE SOGGETTO A RIBASSO È € 100.000 OPPURE € 75.000? SE È € 100.000 LO SCONTO PROPOSTO DALL'OP. EC. SI CALCOLA SOLO SU € 75.000?
L'importo da assoggettare a ribasso e quello comprensivo della quota parte della manodopera.
10. IL COSTO DELLA MANODOPERA PUÒ ESSERE CONSIDERATO COME SOGGETTO A RIBASSO?
Si vedano le slide del corso
11. SI CHIEDE DI CHIARIRE, UNA VOLTA PER TUTTE, SE IL COSTO DELLA MANODOPERA DEVE, O MENO, ESSERE SCORPORATO DAL COSTO DEI LAVORI RISULTANTE DAL COMPUTO METRICO PER DETERMINARE L'IMPORTO A BASE D'ASTA (OVVIAMENTE AL NETTO DEI COSTI PER LA SICUREZZA). GRAZIE
Il costo della manodopera è un «di cui» del costo del lavoro
12. IN UN APPALTO DI SERVIZI IL COSTO DELLA MDO È STATO STIMATO SULLA BASE DEL CONTRATTO COLLETTIVO "VECCHIO". SI PUÒ/DEVE ACCOGLIERE, NELL'ESECUZIONE, LA RICHIESTA DI RICONOSCIMENTO DELLE DIFFERENZE STIPENDIALI CON RIFERIMENTO AL CONTRATTO VIGENTE?
Si
13. COME RICHIEDERE E VALUTARE IL RISCONTRO IN MERITO AD UNA PIÙ EFFICIENTE ORGANIZZAZIONE AZIENDALE QUANDO, IN UNA GARA, INSERISCONO UN COSTO DELLA MANODOPERA PER L'APPALTO INFERIORE ALL'INCIDENZA CALCOLATA E RIPORTATA NEL PROGETTO E LETTERA D'INVITO?
Non vi è una metodologia univoca per valutare il riscontro per una più efficiente organizzazione aziendale
14. COME SI CALCOLA IL COSTO DELLA MANODOPERA NEGLI AFFIDAMENTI DI SERVIZI E LAVORI? LE FORNITURE SONO ESCLUSE?" E' POSSIBILE AVERE UN ESEMPIO PRATICO DEL CALCOLO?
Si vedano le slide del corso



Grazie per l'attenzione