

Costi della manodopera: quali considerare nella verifica di anomalia dell'offerta?

Il Consiglio di Stato ricorda la differenza tra costi diretti e indiretti della commessa, funzionale alla verifica della sostenibilità dei costi della manodopera

di [Redazione tecnica](#) – 18.02.2025

Il calcolo dei costi della manodopera funzionali alla verifica dell'anomalia dell'offerta attiene i costi del personale effettivamente impiegato per la commessa o effettivamente a disposizione dell'OE nel caso di sostituzioni, mentre non può tenere in considerazione quelli del personale a supporto.

Verifica anomalia dell'offerta: il Consiglio di Stato sui costi della manodopera

A spiegarlo, confermando un consolidato orientamento della giurisprudenza, è il **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 12 febbraio 2025, n. 1166**, con la quale ha accolto il ricorso in appello di un'impresa, originariamente aggiudicataria di una procedura aperta per l'affidamento di un appalto di servizi.

In primo grado, il TAR aveva annullato l'aggiudicazione, confermando le tesi di un'altra impresa secondo cui la SA non avrebbe effettuato una corretta valutazione dei costi della manodopera.

L'aggiudicataria infatti avrebbe giustificato i minori costi usufruendo del credito d'imposta "Formazione 4.0", oltre che della riduzione del tasso medio per la prevenzione ex art. 23 del decreto interministeriale 27 febbraio 2019, in favore del datore di lavoro in regola con gli adempimenti contributivi ed assicurativi e con le misure di sicurezza e salute sul lavoro. Non solo: secondo la ricorrente di primo grado, l'aggiudicataria non aveva previsto un fondo di riserva della manodopera per ulteriori costi non prevedibili (c.d. paracadute economico) utili per fronteggiare i costi da sostenere nell'eventualità di sostituzioni del personale impiegato (ferie, malattie o altro).

Dopo la **verificazione effettuata dall'INL**, il TAR aveva accolto il ricorso e annullato l'aggiudicazione.

Anomalia dell'offerta: verifica va fatta su dati oggettivamente riscontrabili

Da qui l'appello al Consiglio di Stato che, da parte sua, ha disposto una nuova verifica ricordando che questo istituto, analogamente alla **consulenza tecnica d'ufficio**, è un mezzo istruttorio sottratto alla disponibilità delle parti ed affidato al prudente apprezzamento del giudice, rientrando nel suo potere discrezionale la decisione di disporre o meno la nomina dell'ausiliario. Non si può quindi sindacare la scelta del giudice di ricorrere al mezzo istruttorio, né quella di aver aderito alle conclusioni cui è giunto il verificatore in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta.

Nel merito, l'appello è stato accolto: dalla relazione del verificatore è emerso che, in relazione all'utilizzo del tasso di riduzione Inail esso non integri l'esposizione di un costo inattendibile posto che l'eventuale futura riduzione del tasso, con conseguente aumento del costo della manodopera, appare, allo stato, non probabile, ma solo possibile.

La conclusione cui è giunto il Verificatore è, inoltre, coerente, con la *ratio* dell'art. 97, d.lgs. 50 del 2016, senza che sia emerga una complessiva inaffidabilità, oltretutto non basabile su mere congetture.

Sul punto, Palazzo Spada ricorda che il giudizio di anomalia dell'offerta deve basarsi su **dati oggettivamente verificabili**, che devono orientare dapprima l'analisi della stazione appaltante, e successivamente il controllo giudiziale sul ragionevole esercizio della discrezionalità tecnica da parte della stazione appaltante stessa.

Nel caso in esame, la complessiva attendibilità dei costi indicati si ricava dalle risposte fornite dal Verificatore, il cui percorso ricostruttivo appare condivisibile sul piano logico e giuridico, conforme al quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Costi della manodopera: quali vanno sottoposti a verifica?

Ricordano quindi i giudici che ai sensi dell'art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50/20126, applicabile *ratione temporis*, *“Nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a). Le stazioni appaltanti, relativamente ai costi della manodopera, prima dell'aggiudicazione procedono a verificare il rispetto di quanto previsto all'articolo 97, comma 5, lettera d).”*.

Un costante orientamento del Consiglio di Stato ha chiarito che, in relazione alla verifica dell'anomalia non va assunto a criterio di calcolo il “monte-ore teorico”, comprensivo anche delle ore medie annue non lavorate (per ferie, festività, studio, etc.) di un lavoratore che presti servizio per tutto l'anno, ma deve invece considerarsi il “**costo reale**” (o **costo ore lavorative effettive**)”.

L'operatore economico, del resto, può sempre mediante l'organizzazione della sua impresa realizzare economie di scala che rendono il costo del lavoro offerto inferiore a quello di altro operatore pur a parità di ore lavorate. Ed è per questo, allora, che il costo del lavoro deve sempre essere calcolato tenendo conto delle ore effettivamente lavorate.

Tali conclusioni sono state ulteriormente sviluppate dalla giurisprudenza che ha distinto tra:

- i costi indiretti della commessa che sono quelli “relativi al **personale di supporto** all'esecuzione dell'appalto”;
- i costi diretti della commessa che sono quelli “comprensivi di **tutti i dipendenti impiegati per l'esecuzione** della specifica commessa”.

In particolare, si è rilevato che l'obbligatoria indicazione dei costi della manodopera in offerta – e la correlativa verifica della loro congruità imposta alla stazione appaltante – risponde all'**esigenza di tutela** del lavoro sotto il profilo della giusta retribuzione; essa serve ad evitare, infatti, manovre speculative sulla retribuzione dei dipendenti finalizzate a rendere l'offerta in gara maggiormente competitiva rispetto alle altre.

L'esigenza di tutela è avvertita solo e proprio per quei 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, che operano solo occasionalmente, oppure lo fanno in maniera trasversale a vari contratti, il cui costo non si presta ad essere rimodulato in relazione all'offerta da presentare per il singolo appalto.

Tale consolidato orientamento interpretativo disattende la prospettazione della società resistente, secondo cui il costo della manodopera del “cantiere” sarebbe dato dal costo complessivo di tutta la manodopera impiegata in un dato periodo.

Il Consiglio di Stato, confermando quindi la legittimità dell'aggiudicazione, ha specificato che l'impresa appellante:

- ha correttamente giustificato il costo del lavoro tenendo conto del “costo reale” del personale ovvero del numero annuo delle ore di servizio già computate a monte dalla stazione appaltante;
- può utilizzare il personale a tempo indeterminato già alle sue dipendenze per provvedere ad ogni eventuale sostituzione, come per altro condiviso anche dall'INL nelle sue verificazioni.