AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA N. 26 del 28 gennaio 2026

Oggetto

Istanza di parere singola ex art. 220, co. 1, del d.lgs. n. 36/2023 – SA istante: Comune di Messina – OE: UNI.LAV. S.C.P.A. – Affidamento servizi veterinari di primo soccorso per gli animali d'affezione (cani e gatti) incidentati o feriti, di proprietà del comune di Messina, per la durata di mesi 36, tramite procedura aperta ai sensi degli artt. 71 e 108 d.lgs. 36/2023 CPV 85200000-1 - CIG: B743DC9857 - Importo a base di gara: 1.073.770,49. euro.

UPREC-PRE-0413-2025-S-PREC

Riferimenti normativi

Art. 41, co. 14, d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Offerta economica – Ribasso offerto - Calcolo importo contrattuale – Imputazione dei costi della manodopera

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 28 gennaio 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza, relativa alla procedura per l'affidamento del contratto indicato in oggetto, acquisita con prot. n. 148828 del 01.12.2025;

CONSIDERATO che l'istante Stazione appaltante, chiedendo un parere in merito alla correttezza del proprio operato, rappresentava:

- di aver previsto nel disciplinare di gara, la non ribassabilità dei costi della manodopera e che «*Il ribasso percentuale offerto dall'operatore economico è calcolato sull'importo a base di gara comprensivo dei costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante*»;
- che, sulla base di tale disposizione, la stessa aveva «*applicato il ribasso percentuale offerto dall'aggiudicatario, pari al 20%, sull'intero importo a base di gara comprensivo del costo del servizio e del costo manodopera»,* correttamente operando in attuazione delle prescrizioni della *lex specialis*, del bando tipo Anac n. 1, del parere MIT n. 2505 del 17.04.2024 e di quanto affermato dalla delibera ANAC n. 146/2025 e dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 8225/2025;
- che, l'aggiudicatario UNI.LAV. S.C.P.A., ad esito del provvedimento di aggiudicazione n. 8892 del 07.10.2025, accettava formalmente l'aggiudicazione; tuttavia, contestava la correttezza della modalità di calcolo dell'offerta in quanto per «*l'importo di aggiudicazione nel modulo offerta, generato automaticamente dalla PAD di questa SA, la percentuale di ribasso pari al*

20%, era da intendersi sull'importo a base di gara decurtato della quota dei costi manodopera»;

VISTA la *lex specialis* che, con specifico riferimento ai costi della manodopera, stabiliva:

- all'art. 3 (Oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti): «*L'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che la Stazione appaltante ha stimato pari ad € 526.098,49 calcolati sulla base della stima del personale necessario per lo svolgimento del servizio e della presenza delle figure richieste nel Capitolato Speciale d'Appalto. I costi della manodopera non sono ribassabili se non per dimostrate ragioni attinenti ad una più efficiente organizzazione aziendale o a condizioni fiscali e contributive di maggior favore che non comportano penalizzazioni per la manodopera. Il ribasso percentuale offerto dall'operatore economico è calcolato sull'importo a base di gara comprensivo dei costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante»;*
- all'art. 16. (Offerta economica): «*L'offerta economica firmata secondo le modalità di cui al precedente articolo 14.1, deve indicare, a pena di esclusione, i seguenti elementi: a) ribasso percentuale applicato. Verranno prese in considerazione fino a TRE cifre decimali; b) i costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro. Il concorrente dovrà specificare che l'offerta tiene conto degli obblighi connessi al rispetto delle disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza durante il lavoro, introdotte dal Decreto legislativo 81/2008 e s.m.i.; c) i costi della manodopera. Nel caso di costi della manodopera inferiori a quelli stimati dalla Stazione appaltante, l'operatore economico può anticipare nell'offerta economica le motivazioni del ribasso derivanti da una più efficiente organizzazione aziendale o da sgravi contributivi che non comportano penalizzazioni per la manodopera, allegando i relativi giustificativi. La mancata anticipazione di motivazioni e/o giustificativi non costituisce causa di esclusione*»;
- nel modulo dell'offerta predisposto veniva riportato l'importo a base di gara con l'indicazione «*di cui non soggetti a ribasso 526.533,52 euro*»;

VISTA la corrispondenza intercorsa tra le parti dalla quale si evince la contrapposta posizione: da un lato, la Stazione appaltante, secondo cui il ribasso percentuale offerto è da calcolare sull'importo a base di gara comprensivo del costo della manodopera, come previsto dalla *lex specialis*; dall'altro, l'aggiudicatario, secondo il quale invece il ribasso percentuale è da intendersi sull'importo a base di gara decurtato della quota dei costi della manodopera, in quanto nel modulo di offerta: «*la percentuale offerta è stata esposta sull'importo a base d'asta decurtando la quota pari a 526.533,25 euro espressamente indicata quale non soggetta a ribasso»*;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato in data 10.12.2025;

VISTA la documentazione di gara e le memorie delle parti, depositate in sede di istanza dalla Stazione appaltante e in data 15.12.2025 e 08.01.2026, dall'aggiudicatario, al cui contenuto di rinvia;

VISTO il vigente Regolamento di precontenzioso;

CONSIDERATO che la questione controversa sottoposta all'Autorità attiene alla legittimità del calcolo dell'importo di aggiudicazione disposto dalla Stazione appaltante, asseritamente errato in quanto applicante il ribasso anche ai costi della manodopera anziché scomputarli;

RITENUTO che la questione si colloca nel noto contrasto ermeneutico, formatosi in relazione all'art. 41, co. 14, del d.lgs. 36/2023, che, sin dalla sua entrata in vigore, ha dato adito a dubbi interpretativi. Infatti, tale disposizione per un verso sancisce che: «*I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso*»; per l'altro stabilisce che: «*Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale*». Specificamente, come

noto, la non univoca interpretazione letterale della disposizione ha portato al consolidarsi di due orientamenti, di cui in questa sede, per economicità procedimentale, si richiamano solo i principi essenziali:

- secondo un orientamento inclusivo, condiviso da ANAC, MIT e Consiglio di Stato, l'art. 41, co. 14, deve essere interpretato nel senso che i costi della manodopera, per ragioni di semplificazione, devono essere inclusi nell'importo a base di gara su cui applicare il ribasso percentuale offerto dall'operatore economico per definire l'importo contrattuale e che la loro non ribassabilità sia da intendersi come relativa, consentendo all'operatore economico che indichi, in sede di offerta, un costo della manodopera inferiore a quello stimato, di dover fornire adeguate e motivate ragioni attinenti alla propria maggiore efficienza aziendale o al fatto di poter godere di sgravi contributivi/fiscali;
- un secondo orientamento escludente ritiene, invece, che l'importo a base di gara, su cui applicare il ribasso offerto dal concorrente per definire l'importo contrattuale, dovrebbe essere definito al netto dei costi della manodopera e che essi siano solo indirettamente ribassabili, in quanto laddove risultanti inferiori a quelli stimati, non potrebbero determinare in ogni caso l'esclusione dalla gara, ma l'assoggettamento dell'offerta a verifica di anomalia (TAR Campania n. 18 del 02.01.2026; TAR Liguria, Genova, I, 14.10.2024, n. 673; TAR Lombardia, Milano, I, 31.10.2024, n. 3000 e Giurisprudenza ivi citata, TAR Calabria, Reggio Calabria, 08.02.2024, nn. 119-120; TAR Campania, Salerno, 11.01.2024, n. 147);

CONSIDERATO che, la questione è stata più volte affrontata dall'Autorità che ha aderito all'orientamento inclusivo, espresso da ultimo nelle delibere n. 146 del 09.04.2025 e n. 202 del 21.05.2025 (nonché nelle delibere n. 65 del 25.02.2025; n. 36 del 05.02.2025; n. 193 del 14.05.2025;; n. 174 del 10.04.2024, n. 358 del 17.07.2024, n. 452 del 09.10.2024, n. 491 del 29.10.2024; Bando Tipo n. 1/2023), secondo cui l'inclusione dei costi della manodopera nell'importo assoggettato a ribasso, sul quale applicare il ribasso offerto dal concorrente per definire l'importo contrattuale, risponde ad una logica di semplificazione e speditezza dell'attività amministrativa. Tale soluzione, infatti, evita alle Stazioni appaltanti l'aggravio procedurale che comporterebbe la complessa e artificiosa operazione di comparazione di offerte non omogenee, che si avrebbe nel caso in cui taluni concorrenti intendessero offrire un ribasso solo per gli importi che non riguardano i costi del personale ed altri, invece, per entrambe le componenti. Inoltre, secondo tale interpretazione che riconosce altresì la ribassabilità relativa di tali costi, il legislatore ha inteso conservare la possibilità degli operatori economici di abbattere, tramite l'offerta presentata, i costi della manodopera stimati negli atti di gara: una scelta idonea a consentire un adeguato bilanciamento tra la tutela rafforzata della manodopera e la 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 anche sui costi della manodopera;

RILEVATO che recentemente sul punto si è nuovamente espresso il Consiglio di Stato con sentenza, sez. V, 04.12.2025 n. 9577, confermando l'orientamento inclusivo. Tale sentenza, che ribadisce il principio secondo cui il ribasso va calcolato su importo comprensivo dei costi della manodopera, evidenzia che: «l'art. 41 comma 14 del d. lgs. n. 36/2023 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 TAR - 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. 50/2016 - 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., V, 02.07.2025 n. 5712; 29.04.2025 n. 3611; 19.11.2024 n. 9255 e 09.06.2023 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 volto 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., n. 5712/2025). Specularmente l'operatore economico, oltre a indicare il ribasso sull'importo a base d'asta, indica separatamente i costi della manodopera», ai sensi dell'art. 91, co. 5, secondo periodo […] e dell'art. 108 co. 9. […] «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., n. 8225/2025). 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, co. 14, primo periodo); su tale importo va applicato il ribasso "complessivo" offerto dall'operatore economico" (Cons. St., n. 5712/2025). L'interpretazione è condivisa dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, […] (parere 17.04.2024 n. 2505), e dall'Anac […] (delibera del 10.04.2024 n. 174). Pertanto, in base all'art. 41 del d. lgs. n. 36/2023, 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»;

POSTO dunque che tale orientamento, che si pone in linea con quello espresso nelle più recenti sentenze, si fonda sul principio per cui l'art. 41, co. 14 non abbia introdotto alcuna riserva della manodopera rispetto al ribassabile, bensì abbia imposto solo un diverso modo di rappresentare questi costi, senza alterare la natura del prezzo, per effetto del quale 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: una separazione contabile e dichiarativa della manodopera che non ha l'obiettivo di sottrarla dal perimetro del ribasso, bensì ha la finalità di consentire, da un lato, la verifica della sostenibilità dell'offerta e della coerenza con il contratto collettivo applicato dall'offerente, dall'altro, di permette all'operatore di mostrare se e in quale misura il ribasso complessivo incida su quella voce, non per sottrarre la voce dal perimetro del ribasso;

RILEVATO che tale principio, che l'Autorità condivide, ha altresì la finalità di costruire un substrato di riferimento per Stazioni appaltanti e operatori economici, anche al fine di scongiurare il rischio che una diversa impostazione determini possibili vantaggi competitivi dei concorrenti, che renderebbero l'offerta non comparabile con quelle degli altri concorrenti, in quanto arbitraria, ovvero costruita su un parametro non previsto dalla legge di gara, né dalla normativa - nonché, in quanto tale non soccorribile ai sensi dell'art. 101 - come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato (cfr. sentenza n. 9577/2025): «laddove l'offerta applichi il ribasso su un importo diverso da quello previsto dalla legge di gara, la stessa è un'offerta indeterminata, perché non comparabile con quelle degli altri concorrenti e confliggente con la "declaratoria" della *lex specialis* e dunque da escludere per indeterminatezza di un elemento essenziale»;

RIBADITO altresì, ancora una volta in linea con l'orientamento del Consiglio di Stato, che la clausola della *lex specialis* 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. Infatti, 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;

RIBADITI dunque i seguenti principi: 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 d'asta; l'offerta predisposta in modalità differente 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;

RITENUTO che essi trovano conferma nell'art. 41, co. 14, che deve essere letto ed interpretato in un'ottica sistematica e costituzionalmente orientata come volto a sancire l'obbligo della Stazione appaltante di quantificare ed indicare separatamente negli atti di gara i costi della manodopera che, tuttavia, continuano a far parte dell'importo a base di gara, su cui applicare il ribasso offerto dall'operatore per definire l'importo contrattuale;

CONSIDERATO che, in ossequio al principio di autoresponsabilità, all'impresa che partecipa ad una gara per l'affidamento di un contratto pubblico è richiesto un grado di professionalità e di diligenza superiore rispetto alla media: una diligenza che non riguarda solo l'esecuzione del contratto, ma anche le fasi prodromiche e genetiche, tra cui, in primo luogo quella della redazione degli atti necessari alla partecipazione alla gara; ciò comporta che si deve considerare naturale per gli operatori professionali la loro capacità di comprendere non solo il contenuto della *lex specialis*, ma anche quello delle norme in tema di contratti pubblici e di tutti gli eventuali interventi interpretativi delle stesse operati dalle Amministrazioni competenti e dalla giurisprudenza amministrativa;

RILEVATO che, nel caso di specie, la Stazione appaltante, nel redigere le clausole della *lex specialis* oggetto di controversia, ha previsto chiaramente che l'importo assoggettato a ribasso, sul quale applicare il ribasso percentuale offerto dal concorrente per definire l'importo contrattuale, fosse comprensivo dei costi della manodopera stimati ed ha fornito indicazione separata dei costi della manodopera, specificandone la non ribassabilità. Dunque, non si rinviene nella legge di gara una prescrizione difforme all'art. 41, co. 14;

RITENUTO che, nel caso di specie, non possano trovare accoglimento le argomentazioni supportate dall'aggiudicatario con riferimento alla lettera della *lex specialis* e della modulistica dell'offerta e all'intervenuta indicazione separata dei costi della manodopera e dell'importo dei costi non soggetti a ribasso: tali clausole infatti non sono da intendere, secondo la cornice ermeneutica sopra descritta, come strumentali a ritenere che il parametro del ribasso non sia l'importo a base di gara, ma questo decurtato dai costi della manodopera. Ciò in quanto, secondo quanto ampiamente argomentato, l'obbligo della Stazione appaltante di indicare separatamente i costi della manodopera convive con l'indicazione separata del costo della manodopera; ne consegue che la percentuale di ribasso vada comunque calcolata sull'importo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera;

RITENUTO che, nel caso di specie, per tutte le motivazioni e le argomentazioni che precedono e limitatamente ai profili di merito oggetto di trattazione, la percentuale di ribasso indicata dal

concorrente debba essere dunque applicata all'intero importo ribassabile a base d'asta, come peraltro operato dalla Stazione appaltante;

RITENUTO, pertanto, che la determina di aggiudicazione in oggetto, limitatamente all'importo contrattuale, definito dalla Stazione appaltante mediante l'applicazione della percentuale di ribasso offerta dal concorrente all'intero importo dell'appalto, comprensivo dei costi della manodopera, appare conforme alle clausole del disciplinare di gara e ai principi generali in materia di contratti pubblici argomentati;

Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono e limitatamente alla questione esaminata, l'operato della Stazione appaltante sia conforme alla disciplina e ai principi in materia di contratti pubblici.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 4 giugno 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente