METODO GIURIDICO — IUS ET RATIO
ISSN 3103-7305
Rivista Scientifica Telematica di Diritto e Giurisprudenza • Edizione Ufficiale (Roma)
DIAMOND OPEN ACCESS • FASCICOLO A4

NOTA A SENTENZA • APPALTI PUBBLICI
Anno I (Vol. 1), Fasc. 2 (2026) • Art. 4559 • pp. 1–8 • §§ 1–19

Ribasso sui costi della manodopera per il Consiglio di Stato

English Edition Title: Discounts on Labor Costs in Public Tenders: The Judicial Stance of the Council of State

Paola De Virgiliis [Autrice & Collaboratrice Scientifica]
Contrattualistica pubblica e diritto amministrativo
Profilo Accademico e Bibliografia: https://www.metodogiuridico.it/autori/paola-de-virgiliis/
Pubblicato il: 29 Set 2026 • Contributo sottoposto a revisione scientifica • Testo integrale: pp. 1–8 (§§ 1–19)

ABSTRACT SCIENTIFICO
La pronuncia del Consiglio di Stato interviene su uno degli snodi applicativi più dibattuti del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36: il coordinamento tra le clausole della disciplina di gara che vietano il ribasso dei costi della manodopera e il dettato dell'art. 41, comma 14, che ammette il ribasso temperato giustificato da una più efficiente organizzazione aziendale. I giudici di Palazzo Spada chiariscono che la previsione di bando priva di espressa comminatoria espulsiva non produce l'esclusione automatica del concorrente, ma ne impone l'assoggettamento a verifica di anomalia, in ossequio al principio di tassatività delle cause di esclusione e al favor partecipationis.

CITAZIONE UFFICIALE CONSIGLIATA (STANDARD ACCADEMICO AREA 12 — SCIENZE GIURIDICHE & OSCOLA)
P. De Virgiliis, Ribasso sui costi della manodopera per il Consiglio di Stato, in Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305), Anno I, n. 2, 29 settembre 2026, art. 4559, pp. 1–8, disponibile su https://www.metodogiuridico.it/2026/09/29/costi-manodopera-ribasso-lex-specialis-consiglio-stato-1824-2026/.

OSCOLA: Paola De Virgiliis, 'Ribasso sui costi della manodopera per il Consiglio di Stato' (2026) 1(2) Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305) Art 4559, 1–8 <https://www.metodogiuridico.it/2026/09/29/costi-manodopera-ribasso-lex-specialis-consiglio-stato-1824-2026/> accessed 14 November 2026.

Record OAI-PMH:	`oai:metodogiuridico.it:post/4559 (OpenAIRE / DOAJ / BASE)`
Permalink Canonico:	https://www.metodogiuridico.it/2026/09/29/costi-manodopera-ribasso-lex-specialis-consiglio-stato-1824-2026/
AEA JEL Codes:	K23 (Diritto amministrativo e settori regolati); H57 (Appalti pubblici e contratti della pubblica amministrazione); K21 (Diritto della concorrenza e del mercato)
EuroVoc (UE):	MT 2016 commercio • contratto pubblico [1810]; diritto amministrativo [517]
ECLI Pronunce:	`ECLI:IT:CDS:2026:1824SENT`

DIAMOND OPEN ACCESS • LICENZA CC BY-NC-ND 4.0 • ZERO APC
© 2026 Paola De Virgiliis. L'Autore conserva integralmente la titolarità dei diritti d'autore senza restrizioni. Distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0). È consentita l'auto-archiviazione immediata senza embargo della presente versione editoriale (VoR) nei repository istituzionali (IRIS/CINECA, SSRN, OpenAIRE, Zenodo).

VERIFICA ONLINE

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

Ribasso sui costi della manodopera per il Consiglio di Stato

La perimetrazione della clausola restrittiva della lex specialis tra verifica di anomalia e divieto di esclusione automatica ex art. 41 D.Lgs. 36/2023

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo 29 Settembre 2026 Lettura 9 min

Stato della questione: Orientamento consolidato del Consiglio di Stato in tema di ribasso sui costi della manodopera e verifica di anomalia ex art. 41, comma 14, D.Lgs. 36/2023.

Abstract (Italiano)

La pronuncia del Consiglio di Stato interviene su uno degli snodi applicativi più dibattuti del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36: il coordinamento tra le clausole della disciplina di gara che vietano il ribasso dei costi della manodopera e il dettato dell'art. 41, comma 14, che ammette il ribasso temperato giustificato da una più efficiente organizzazione aziendale. I giudici di Palazzo Spada chiariscono che la previsione di bando priva di espressa comminatoria espulsiva non produce l'esclusione automatica del concorrente, ma ne impone l'assoggettamento a verifica di anomalia, in ossequio al principio di tassatività delle cause di esclusione e al favor partecipationis.

Abstract (English)

The Council of State ruling addresses one of the most debated issues under the Public Contracts Code (Legislative Decree no. 36/2023): the interplay between tender clauses prohibiting discounts on labor costs and Article 41, paragraph 14, which permits justified labor cost reductions based on organizational efficiency. The Court clarifies that a tender clause lacking an explicit exclusion penalty does not entail automatic disqualification, requiring instead an anomaly verification procedure pursuant to the exhaustiveness principle of exclusion grounds.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Ribasso temperato:** I costi della manodopera indicati dalla stazione appaltante non costituiscono un importo intangibile, potendo l'operatore economico praticare un ribasso dimostrando in sede di verifica di anomalia che esso scaturisce da una più efficiente organizzazione aziendale.
- **Tassatività delle esclusioni:** In assenza di un espresso precetto espulsivo sancito dalla legge, la clausola del disciplinare che vieta il ribasso dei costi della manodopera non può comportare l'automatica estromissione del concorrente ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 36/2023.
- **Interpretazione adeguatrice:** La disciplina di gara deve essere interpretata complessivamente ai sensi degli artt. 1362 e 1363 c.c., conformando le prescrizioni al quadro normativo codicistico e salvaguardando il favor partecipationis.
- **Compiti del RUP:** Rientra nelle prerogative del Responsabile Unico del Procedimento intervenire per correggere parametri errati inseriti nella piattaforma telematica di approvvigionamento per scongiurare aggiudicazioni distorte.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In materia di contratti pubblici, la clausola del disciplinare di gara che preveda la non ribassabilità dei costi della manodopera, in difetto di un'espressa e legittima comminatoria di esclusione, non determina la decadenza automatica dell'operatore economico che abbia formulato un ribasso su tale voce di spesa; in ossequio all'art. 41, comma 14, del D.Lgs. n. 36/2023 e al principio di tassatività delle cause di esclusione ex art. 10 del medesimo decreto, l'offerta deve essere sottoposta al subprocedimento di verifica di anomalia ex artt. 108 e 110, onde consentire al concorrente di dimostrare che la riduzione economica deriva da comprovate efficienze organizzative e rispetta i trattamenti salariali minimi inderogabili.

01. Il caso concreto: il contrasto tra disciplinare e offerta economica sulla voce manodopera

La complessa transizione verso il nuovo assetto dei **contratti pubblici** delineato dal D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 continua a generare un intenso contenzioso interpretativo, segnatamente sul terreno di confine tra la discrezionalità conformativa della **stazione appaltante** e le tutele inderogabili apprestate

a presidio del lavoro e della **parità concorrenziale**. La pronuncia in commento del **Consiglio di Stato**[1] affronta in modo paradigmatico tale frizione, inserendosi nel vivo dibattito sulla portata del divieto di ribasso dei costi della manodopera e scaturente dall'affidamento dei servizi di ristorazione destinati alle sedi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Nel contesto della **procedura di gara**, suddivisa in plurimi lotti territoriali con il criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, il disciplinare recava una disposizione che qualificava espressamente i **costi della manodopera** come non soggetti a ribasso. Nondimeno, l'operatore economico successivamente risultato aggiudicatario formulava una proposta negoziale che estendeva la **percentuale di decurtazione** anche alla voce inerente agli oneri del personale. All'opposto, l'impresa concorrente graduata in seconda posizione si atteneva a una lettura strettamente letterale della clausola, limitando il proprio ribasso alle sole **componenti ordinarie del servizio**.

A fronte delle risultanze emerse dai modelli telematici, la stazione appaltante non procedeva all'**estromissione dell'offerta** che aveva intaccato i costi stimati della manodopera. Al contrario, l'amministrazione aggiudicatrice disponeva una **rettifica dei parametri computazionali** impostati sulla piattaforma di negoziazione, includendo l'importo della manodopera nella **base d'asta complessiva** su cui calcolare il ribasso offerto, determinando così la corretta graduazione delle offerte e comunicando l'aggiudicazione con nota del 7 novembre 2024. La seconda graduata insorgeva dunque dinanzi al **giudice amministrativo**, deducendo la violazione della disciplina speciale di gara e lamentando l'omessa esclusione dell'aggiudicataria o, quantomeno, l'illegittimità dell'alterazione della graduatoria per indebita rimodulazione dell'offerta economica.

Il **Tribunale Amministrativo Regionale** adito respingeva il ricorso principale, riconoscendo la conformità dell'operato dell'amministrazione al rinnovato quadro normativo. Il **Consiglio di Stato**, investito del gravame, ha confermato integralmente la decisione di prime cure, tracciando con nitidezza i confini tra la vincolatività formale della lex specialis e la **disciplina inderogabile** dettata dall'art. 41, comma 14, del D.Lgs. n. 36/2023.

02. Il principio di tassatività delle cause di esclusione nel nuovo Codice dei contratti pubblici

Il perno sistematico attorno al quale ruota la decisione dei giudici di Palazzo Spada è rappresentato dal **principio di tassatività delle cause di esclusione**, solennemente recepito e rafforzato dall'art. 10

del D.Lgs. n. 36/2023. La norma stabilisce una netta cesura rispetto a prassi amministrative orientate a proliferare fattispecie decadenziali atipiche, stabilendo che le stazioni appaltanti possono disporre l'**estromissione di un concorrente** esclusivamente nelle ipotesi tassativamente tipizzate dal Codice medesimo.

Nel contesto esaminato dal Consiglio di Stato, la *lex specialis* di gara conteneva un'indicazione prescrittiva volta a inibire il ribasso sui costi della manodopera, senza tuttavia corredare tale divieto di un'esplicita clausola espulsiva. Come evidenziato dal Collegio, in difetto di un comminato divieto sanzionato a pena di decadenza dalla fonte primaria, l'eventuale previsione espulsiva introdotta in via pretoria dalla stazione appaltante risulterebbe affetta da **nullità parziale** in virtù del **principio di tassatività delle cause di esclusione** sancito dall'art. 10 del D.Lgs. n. 36/2023.

La tassatività dei motivi di esclusione non opera come mero limite formale all'azione amministrativa, ma assurge a fondamentale strumento di **tutela del mercato e della concorrenza**. Consentire alle amministrazioni di estromettere offerte vantaggiose sulla scorta di prescrizioni formali non previste dalla legge comprimerebbe indebitamente la facoltà delle imprese di formulare **proposte competitive**, vanificando la selezione della **migliore offerta per la commessa pubblica**.

03. La natura temperata del ribasso della manodopera ai sensi dell'art. 41 comma 14

La corretta esegesi dell'art. 41, comma 14, del D.Lgs. n. 36/2023 rappresenta il cardine sostanziale della pronuncia. La disposizione stabilisce che nei **contratti di lavori e servizi** la stazione appaltante individua nei documenti di gara i **costi della manodopera**, scorporandoli dall'importo assoggettato a ribasso; contestualmente, tuttavia, la norma fa salva la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il **ribasso complessivo dell'offerta** deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, ferma restando l'**inderogabilità dei trattamenti minimi salariali**.

Come precisato dal Consiglio di Stato, lo scorporo non equivale affatto a una declaratoria di **intangibilità assoluta** della componente lavoristica. La separata evidenziazione della stima formulata dall'amministrazione persegue una duplice finalità di **trasparenza e responsabilizzazione**: rendere edotti i concorrenti del costo stimato per l'esecuzione a regola d'arte e impedire pratiche di **dumping contrattuale** a danno del personale impiegato. Non si traduce, invece, nella sottrazione della manodopera dalla **base computazionale** su cui poggia l'offerta economica complessiva.

> « **Lo scorporo della manodopera non istituisce un dogma di intangibilità assoluta, ma presidia la congruità dell'offerta attraverso il vaglio sostanziale delle efficienze d'impresa.** »

Il modello delineato dal legislatore configura pertanto una forma di **ribasso temperato o condizionato**. L'impresa concorrente conserva la facoltà di praticare economie sui costi della forza lavoro, purché tale risparmio non si traduca in una lesione dei **livelli retributivi minimi inderogabili** fissati dai contratti collettivi nazionali di categoria, bensì rifletta una concreta ottimizzazione dei **fattori produttivi**, dell'impiego delle risorse o delle modalità organizzative d'impresa[1]. Ove la legge avesse inteso precludere ogni ribasso sui costi del personale, risulterebbe del tutto priva di senso la prescrizione che impone ai partecipanti di indicare analiticamente la propria voce di costo manodopera nell'offerta economica a pena di esclusione.

04. L'interpretazione adeguatrice della lex specialis e la verifica di anomalia dell'offerta

Alla luce della cornice codicistica, il Consiglio di Stato ha chiarito quale sia la corretta **tecnica di qualificazione** da riservare alla clausola di gara apparentemente preclusiva del ribasso. Il Collegio esclude che la disposizione del disciplinare debba essere caducata integralmente o dichiarata parzialmente nulla; essa va invece sottoposta a un'**interpretazione adeguatrice e conservativa**, condotta ai sensi dei canoni di ermeneutica contrattuale di cui agli artt. 1362 e 1363 c.c., costantemente applicabili anche agli atti amministrativi a carattere generale.

Nel sistema dei contratti pubblici, l'interpretazione delle clausole della **legge di gara** deve privilegiare il significato che le rende conformi alla **disciplina imperativa primaria** e al principio del *favor partecipationis*, rifuggendo da letture formalistiche suscettibili di arrecare un pregiudizio sproporzionato alle dinamiche comparative del mercato. Conseguentemente, la disposizione di gara che vieta il ribasso dei costi della manodopera deve intendersi nel senso che l'eventuale decurtazione praticata dal concorrente non determina la sua espulsione, bensì l'attivazione obbligatoria del

subprocedimento di verifica di anomalia ex artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, del D.Lgs. n. 36/2023.

È proprio nella sede del **contraddittorio sull'anomalia dell'offerta** che si realizza il punto di equilibrio tra le contrapposte istanze dell'ordinamento. In questa fase istruttoria grava sull'operatore economico l'onere di allegare e dimostrare puntualmente le ragioni oggettive che giustificano il **minor costo del lavoro esposto**, evidenziando le concrete **efficienze di scala**, le innovazioni tecnologiche adottate o le particolarità organizzative che consentono l'abbattimento della spesa senza pregiudicare il **trattamento retributivo e previdenziale** dei lavoratori coinvolti.

05. Il ruolo del RUP nel corretto funzionamento delle piattaforme di approvvigionamento digitale

Nell'articolazione della motivazione, il Consiglio di Stato riserva un'attenzione specifica alle concrete modalità di interazione tra l'operatore economico e l'**interfaccia telematica di gara**. La **digitalizzazione dell'ecosistema** dei contratti pubblici, sancita organicamente dall'art. 25 del D.Lgs. n. 36/2023, costituisce uno strumento indefettibile di trasparenza, celerità ed efficienza, ma non può risolversi in una **barriera formale** tale da paralizzare la corretta formulazione dell'offerta economica o precludere la facoltà di dimostrare le efficienze organizzative d'impresa.

Sul piano operativo, il punto 3 della motivazione in diritto affronta la specifica questione dell'intervento correttivo operato dalla stazione appaltante sui parametri della piattaforma telematica. Il Collegio ha ritenuto pienamente legittima l'attività svolta dalla dirigenza dell'amministrazione, qualificandola come espressione doverosa dei compiti attribuiti al **Responsabile Unico del Procedimento** dall'art. 7 dell'Allegato I.2 al Codice. Tale intervento si è reso necessario per emendare un errore materiale di impostazione della formula nell'applicativo informatico, il quale calcolava il valore al netto anziché al lordo della manodopera, ripristinando in tal modo l'esatta conformità dell'algoritmo di calcolo ai criteri di gara stabiliti dal disciplinare[1].

In tale prospettiva, la correzione dei parametri computazionali da parte dell'amministrazione non ha alterato la graduatoria né rimodulato la proposta negoziale dell'aggiudicataria, essendosi limitata a rettificare un malfunzionamento applicativo generato dal sistema informatico. Il Consiglio di Stato ha così ribadito che l'intervento di riallineamento tecnico operato dal RUP risponde all'esigenza di assicurare la corrispondenza tra i dati dell'offerta economica e la corretta quantificazione della base di

gara, evitando che anomalie tecniche della piattaforma telematica possano pregiudicare la parità tra i concorrenti e l'oggettività della valutazione.

06. Considerazioni conclusive: bilanciamento tra tutela del lavoro e libertà d'impresa

La soluzione nomofilattica consacrata dal **Consiglio di Stato** nella sentenza n. 1824 del 2026 offre un approdo equilibrato e sistematicamente coerente nel tormentato rapporto tra **tutela inderogabile del lavoro** e **libertà di iniziativa economica** garantita dall'art. 41 della Costituzione. Rifiutando automatismi espulsivi di matrice puramente formalistica, la pronuncia riconduce le clausole di divieto di ribasso della *lex specialis* alla loro corretta funzione fisiologica: non già barriere preclusive all'accesso alle commesse pubbliche, bensì **indici di vigilanza rafforzata** deputati ad azionare il subprocedimento di anomalia.

L'approccio inaugurato dal D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 valorizza l'**efficienza gestionale d'impresa** e premia la capacità organizzativa degli operatori economici virtuosi, senza arretrare di un millimetro sul terreno delle **garanzie retributive minime** e della previdenza inderogabile. Spetta alla stazione appaltante e al Responsabile Unico del Procedimento condurre un'istruttoria rigorosa, verificando in concreto la tenuta complessiva dell'offerta mediante un vaglio di **attendibilità e sostenibilità economica** che superi la mera rigidità numerica delle piattaforme digitali.

In definitiva, la decisione consolida il principio cardine secondo cui la disciplina dell'evidenza pubblica persegue il **principio del risultato** attraverso la massima espansione della concorrenza qualificata. La salvaguardia della dignità del lavoro e il contenimento della spesa pubblica trovano così una sintesi virtuosa nella **verifica di anomalia dell'offerta**, quale sede elettiva in cui la libertà d'impresa si misura con la responsabilità sociale e con il rigoroso rispetto dei contratti collettivi nazionali di settore.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 — Codice dei contratti pubblici (artt. 1, 2, 10, 25, 41, 108, 110).

Costituzione della Repubblica Italiana — Principi fondamentali su lavoro e libertà di iniziativa economica (artt. 36 e 41).

Codice Civile — Canoni di ermeneutica contrattuale applicabili agli atti amministrativi generali (artt. 1362 e 1363).

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, sentenza 2026, n. 1824** — La clausola di gara che vieta il ribasso della manodopera deve intendersi nel senso di attivare la verifica di anomalia anziché determinare l'esclusione automatica del concorrente. Esito: respinge. Punto: 2.

Paola De Virgiliis

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.