



## Diritto Amministrativo

Centro di Eccellenza di Diritto Amministrativo  
(CEDA)

**Ribasso percentuale e costi della manodopera: gli ultimi  
sviluppi giurisprudenziali**

# Ribasso percentuale e costi della manodopera: gli ultimi sviluppi giurisprudenziali

Nota a Cons. Stato, sez. V, 4 dicembre 2025, n. 9577  
Vito Antonio Lovero – Trainee Lawyer Deloitte Legal

## Introduzione

La quinta sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza in commento del 4 dicembre 2025, n. 9577 affronta la questione relativa allo scorporo dei costi della manodopera e, in particolare, al dibattito interpretativo venutosi a creare sul significato del termine “scorporare”. Se per alcuni significa necessariamente che i costi non sono ribassabili, per altri rappresenta unicamente un obbligo di indicazione separata a fini di trasparenza. Al riguardo, il decreto legislativo n. 36/2023 ha introdotto nuove regole sulla determinazione dei costi della manodopera: l'articolo 41, comma 14, infatti, stabilisce che *“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".*

In questa prospettiva, il Consiglio di Stato fornisce una risposta univoca e definitiva alla controversa questione, enucleando due principi importantissimi.

## Primo principio: i costi della manodopera sono ribassabili

La controversia esaminata dal Consiglio di Stato trae origine da una gara per l'affidamento del servizio di pulizia e igiene ambientale. Il ricorrente aveva impugnato, in primo grado, il decreto di aggiudicazione lamentando l'esclusione, da parte dell'aggiudicataria, dei costi della manodopera dal calcolo del ribasso percentuale. Il Consiglio di Stato ha confermato la decisione del giudice di prime cure, il quale aveva accolto il ricorso.

In via preliminare, il giudice amministrativo ha precisato che il ribasso percentuale offerto dall'operatore economico deve sempre essere calcolato sull'intero importo a base d'asta: di conseguenza, se la *lex specialis* di gara ha incluso i costi della manodopera nel valore complessivo a base d'asta, allora anche tali costi devono essere necessariamente assoggetti a ribasso. Secondo il Consiglio di Stato, pertanto, l'operatore economico non è tenuto a manifestare espressamente la volontà di includere i costi della manodopera nel calcolo del ribasso, trattandosi di un effetto automatico e vincolato della disciplina di gara, rispetto al quale non residua alcun margine di discrezionalità, pena la violazione della *lex specialis*.

Il Consiglio di Stato ha, quindi, chiarito che l'obbligo di indicazione separata dei costi della manodopera, gravante sia sulla stazione appaltante sia sull'operatore economico, è finalizzato unicamente a esigenze di trasparenza e verifica del rispetto dei minimi salariali. Tale indicazione separata *"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"*. Tale affermazione ha risolto definitivamente il dibattito interpretativo che aveva caratterizzato i primi anni di applicazione della disposizione in esame. In precedenza, infatti, parte della giurisprudenza aveva sostenuto l'inderogabilità dei costi della manodopera rispetto al ribasso ovvero, in alternativa, aveva ammesso la loro ribassabilità soltanto in presenza di una espressa manifestazione di volontà dell'operatore economico.

## **Secondo principio: l'indicazione separata dei costi della manodopera**

La sentenza in commento chiarisce, inoltre, un ulteriore profilo di non poco conto ai fini della corretta formulazione dell'offerta: il fatto che il ribasso percentuale debba essere calcolato sull'intero importo a base d'asta, come comprensivo dei costi della manodopera, non significa che quest'ultimi saranno poi concretamente ribassati.

In coerenza con l'art. 41 Cost., infatti, il concorrente conserva la libertà di modulare la propria offerta in funzione della propria struttura organizzativa aziendale. Ne consegue che l'operatore economico può indicare nell'offerta economica dei costi della manodopera inferiori, uguali o superiori a quelli parametrici (cioè quelli definiti dalla stazione appaltante).

Qualora l'operatore economico indichi costi della manodopera pari o superiori a quelli parametrici, deve ritenersi che il ribasso percentuale, pur essendo stato calcolato anche su tali costi, abbia in concreto inciso su altre voci dell'offerta economica, senza che sorga alcun onere motivazionale.

Diversamente, ove vengano indicati dei costi inferiori ai valori parametrici, allora non solo risulta che il ribasso percentuale è stato calcolato considerando pure i costi della manodopera, ma anche quest'ultimi sono stati concretamente assoggettati al ribasso. In tale ipotesi, grava sull'operatore economico l'onere di motivare lo scostamento, dimostrando che esso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale e che, in ogni caso, sono rispettati i minimi salariali.

## Orientamenti giurisprudenziali

Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2025, n. 8225; Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9255. T.a.r. Calabria - Reggio Calabria, 13 dicembre 2024, n. 759; T.a.r. Calabria - Reggio Calabria, 8 febbraio 2024, n. 119.

## Riferimenti dottrinali essenziali

E. CARUSO, *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 2023, 4, p. 863 ss.

F. MARTINI, *Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore negli appalti pubblici. Prospettive, criticità e contraddizioni delle nuove funzioni della legge di gara*, in *Dir. Amm.*, 2024, 4, p. 1077 ss.

Autore

**Vito Antonio Lovero -**



Trainee Lawyer | Public and Administrative Law

Email: [vlovero@deloitte.it](mailto:vlovero@deloitte.it)

# Comitato Scientifico

## **Francesco Paolo Bello**

Partner | Public and  
Administrative Law

Email [fbello@deloitte.it](mailto:fbello@deloitte.it)

## **Prof. Piergiuseppe Otranto**

Senior Of Counsel | Public  
and Administrative Law

Email [potranto@deloitte.it](mailto:potranto@deloitte.it)

## **Andrea Bergamino**

Managing associate | Port, Shipping  
& transport

Email [abergamino@deloitte.it](mailto:abergamino@deloitte.it)

## **Andrea Carafa**

Senior associate | Public and  
Administrative Law

Email [acarafa@deloitte.it](mailto:acarafa@deloitte.it)

## **Mattia Mescieri**

Senior associate | Public and  
Administrative Law

Email [mmescieri@deloitte.it](mailto:mmescieri@deloitte.it)

## **Sebastiano Santarelli**

Senior associate | Public and  
Administrative Law

Email [sesantarelli@deloitte.it](mailto:sesantarelli@deloitte.it)

## **Prof. Giacomo Gargano**

Partner | Public and  
Administrative Law

Email [ggargano@deloitte.it](mailto:ggargano@deloitte.it)

## **Luca Amicarelli**

Of Counsel | Public and  
Administrative Law

Email [lamicarelli@deloitte.it](mailto:lamicarelli@deloitte.it)

## **Emanuele Bottazzi**

Managing associate | Public and  
Administrative Law

Email [ebottazzi@deloitte.it](mailto:ebottazzi@deloitte.it)

## **Danilo De Benedittis**

Senior associate | Public and  
Administrative Law

Email [ddebenedittis@deloitte.it](mailto:ddebenedittis@deloitte.it)

## **Elena Mitzman**

Senior associate | Public and  
Administrative Law

Email [emitzman@deloitte.it](mailto:emitzman@deloitte.it)

## **Andrea Antonio Talivo**

Managing associate | Public  
and Administrative Law

Email [atalivo@deloitte.it](mailto:atalivo@deloitte.it)

# Deloitte.

## Legal

Il nome Deloitte si riferisce a una o più delle seguenti entità: Deloitte Touche Tohmatsu Limited, società a responsabilità limitata di diritto inglese ("DTTL"), le member firm aderenti al suo network e le entità a esse correlate. DTTL (denominata anche "Deloitte Global") e ciascuna delle sue member firm sono entità giuridicamente separate e reciprocamente indipendenti. DTTL non fornisce servizi ai clienti. Si invita a leggere l'informativa completa relativa alla descrizione della struttura legale di Deloitte Touche Tohmatsu Limited e delle sue member firm all'indirizzo [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about).

Deloitte Legal individua le entità del network Deloitte che forniscono consulenza legale professionale. In Italia, tale entità è denominata Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata.

La presente comunicazione contiene unicamente informazioni a carattere generale che possono non essere necessariamente esaurienti, complete, precise o aggiornate. Nulla di quanto contenuto nella presente comunicazione deve essere considerato esaustivo né alla stregua di una consulenza professionale o legale. A tale proposito Vi invitiamo a contattarci per gli approfondimenti del caso prima di intraprendere qualsiasi iniziativa suscettibile di incidere sui risultati aziendali. È espressamente esclusa qualsivoglia responsabilità in capo a Deloitte Touche Tohmatsu Limited, alle sue member firm o alle entità ad esse a qualsivoglia titolo correlate, compreso Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata, per i danni derivanti a terzi dall'aver, o meno, agito sulla base dei contenuti della presente comunicazione, ovvero dall'aver su essi fatto a qualsiasi titolo affidamento.