

APPALTI: Consiglio di Stato - Sezione Quinta - Sentenza 23 ottobre 2025, n. 8225.

1. Appalti – Gara – Costi manodopera – Rientrano nell'importo a base di gara -Rilevanza ai fini della quantificazione del ribasso offerto.

2. Appalti – Gara – Costi manodopera – Bando – Indicazione – Finalità

3. Contratti e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Costi manodopera incacati dalla stazione appaltante – Offerta al ribasso – Ammissibilità – Giustificazioni -Necessità.

4. Appalti – Gara – Costi manodopera – Offerta – Indicazione separa del costo della manodopera offerto -Finalità

1. L'art. 41, comma, 14 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, sancisce 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. (1).

In motivazione il Consiglio di Stato ha pertanto chiarito che l'obbligo della stazione appaltante di indicare separatamente i costi della manodopera convive con un importo ribassabile che li comprende.

2. L'indicazione separata dei costi della manodopera da parte della stazione appaltante è volta 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. (2).

3. L'operatore economico, fermo restando che la percentuale di ribasso va calcolata sull'intero importo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera, può decidere di offrire un costo della manodopera inferiore a quello quantificato dalla stazione appaltante, dovendo, in tal caso, giustificarne i razionali, ma non è tenuto a farlo se non osta il tenore della legge di gara, considerando anche l'importo complessivo a base d'asta e la composizione dello stesso.

4. 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 allo stesso di comunicare alla stazione appaltante, sin dalla presentazione dell'offerta, se intende 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. (3).

In motivazione il Consiglio di Stato ha pertanto chiarito che il d.lgs. n. 36 del 2023 intende assicurare in tal modo tutela alla manodopera, atteso che il concorrente è tenuto a valutare ex ante i relativi costi e a predeterminarli, assumendosi la responsabilità della scelta.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712, 29 aprile 2025 n. 3611, 19 novembre 2024 n. 9255 e 9 giugno 2023 n. 5665.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712, 19 novembre 2024 n. 9255.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Lauro;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2025 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Riccardo Satta Flores;

Si dà atto che l'avvocato Donato Pennetta ha depositato istanza di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda la procedura aperta telematica per il servizio di trasporto, custodia, mantenimento e accudimento dei cani randagi, indetta e gestita dal Comune di Albanella (CIG: B2B9C549F7).
2. La Dog-Kennel Service s.r.l. (di seguito. “Dog Kennel”) ha chiesto l’annullamento della determina dirigenziale 11 dicembre 2024 n. 716 reg. set. n. 166, di approvazione dei verbali e di aggiudicazione, nonché di ogni altro atto preordinato, presupposto, connesso e conseguente, ivi compresi i verbali formati dalla Commissione giudicatrice e, se e per quanto occorra, i relativi bando e disciplinare di gara e capitolato d’appalto, e ancora la comunicazione del rup ex art. 90 del d. lgs. n. 36 del 2023 trasmessa ad essa ricorrente a mezzo pec in data 7 gennaio 2025, chiedendo, altresì, la declaratoria di inefficacia del relativo contratto eventualmente stipulato e il risarcimento dei danni subiti.
3. Il Tar Campania – Salerno, con sentenza 17 aprile 2025 n. 718, ha respinto il ricorso.
4. Dog Kennel ha appellato la sentenza con ricorso n. 3662 del 2025.
5. Nel corso del giudizio di appello si è costituito il Comune di Lauro.
6. All’udienza del 9 ottobre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. L’appello è infondato.
8. Con il primo motivo Dog Keller ha dedotto l’erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto infondato il primo mezzo, con il quale è stato censurato il ribasso offerto dall’aggiudicataria: la Rosa dei Venti s.r.l. (di seguito: “La rosa dei venti”) avrebbe “*offerto un ribasso percentuale dell’11,50 % sull’intero importo di € 164.775,00 posto a base di gara e dunque anche sull’importo di € 64.500,00 destinato ai costi della manodopera, costo che in tal modo si riduce ad € 57.082,50 risultando sottratti dallo stesso ben € 7.417,50*”, senza giustificare il ribasso sul costo del personale. Pertanto la stazione appaltante avrebbe dovuto escludere La rosa dei venti per violazione della *lex specialis*, che contiene una quantificazione dei costi del personale pari a euro 64.500,00, in quanto non ha giustificato il ribasso del costo del personale, e anzi, al contrario, ha allegato alla propria offerta dichiarazione ex art. 108 comma 9 del d. lgs. n. 36 del 2023 circa la stima dei costi di manodopera da sopportare, quantificando gli stessi proprio in € 64.500,00. Né avrebbe rispettato le tabelle ministeriali.

8.1. Il motivo è infondato.

8.2. La *lex specialis* della gara in questione ha fissato l'importo a base d'asta in € 164.775,00 (€ 166.075,00 - € 1.300,00), al netto degli oneri per la sicurezza (non soggetti a ribasso) e comprensivo del costo della manodopera, determinato complessivamente in € 64.500,00.

Nel bando e nel disciplinare di gara è altresì precisato, al punto 4, che *“il Partecipante potrà procedere ad un ribasso che includa anche il costo della manodopera, purché debitamente giustificato”*.

8.3. Ai sensi dell'art. 41 comma 14 del d. lgs. n. 36 del 2023, per quanto di interesse in questa sede:

- *“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”*;
- *“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”*.

L'art. 41 comma 14 del d. lgs. n. 36 del 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 (*“l'importo a base di gara -ai sensi del primo periodo - comprende anche i costi della manodopera”*, così Cons. St., sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712, 29 aprile 2025 n. 3611, 19 novembre 2024 n. 9255 e 9 giugno 2023 n. 5665).

La conseguenza è che:

- il ribasso è calcolato sull'importo complessivo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera;
- i costi della manodopera sono indicati separatamente dalla stazione appaltante.

L'obbligo della stazione appaltante di indicare separatamente i costi della manodopera convive quindi con un importo ribassabile che li comprende.

L'indicazione separata dei costi della manodopera è volta 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., sez. V, 2 luglio 2025 n. 5712).

Specularmente l'operatore economico, oltre a indicare il ribasso sull'importo a base d'asta, indica separatamente i costi della manodopera: in base all'art. 91 comma 5 secondo periodo del d. lgs. n. 36 del 2023 *“Nelle offerte l'operatore economico dichiara alla stazione appaltante il prezzo, i costi del personale e quelli aziendali per la sicurezza”* e, in base all'art. 108 comma 9 del d. lgs. n. 36 del 2023, *“Nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e*

gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale”.

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 allo stesso di comunicare alla stazione appaltante, sin dalla presentazione dell'offerta, se intende 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 (se capienti).

Risulta quindi confermata, anche per tale via, la tutela che il d. lgs. n. 36 del 2023 intende assicurare alla manodopera, atteso che il concorrente è tenuto a valutare *ex ante* i relativi costi e a predeterminarli, assumendosi la responsabilità della scelta.

Ne deriva che l'operatore economico, fermo restando che la percentuale di ribasso va calcolata sull'intero importo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera, può decidere di offrire un costo della manodopera inferiore a quello quantificato dalla stazione appaltante, dovendo, in tal caso, giustificare i razionali, ma non è tenuto a farlo se non osta il tenore della legge di gara, considerando anche l'importo complessivo a base d'asta e la composizione dello stesso.

8.4. Nel caso di specie l'aggiudicataria ha offerto un ribasso dell'11,5% sull'intero importo a base di gara, comprensivo dei costi della manodopera.

Il ribasso offerto deve quindi essere calcolato applicando la percentuale di ribasso offerto dall'aggiudicataria, pari all'11,5%, su euro 164.775,00, importo a base d'asta, comprensivo di oneri per la manodopera.

L'aggiudicataria ha poi indicato separatamente i costi della manodopera, pari a euro 64.500,00, con cifra che corrisponde a quanto indicato dalla stazione appaltante.

Pertanto l'aggiudicataria ha offerto un prezzo pari a euro 164.775,00 meno l'11,5% ma non ha voluto ribassare il costo della manodopera, posto che ha indicato in una cifra pari a quella prevista dalla stazione appaltante.

Il ribasso offerto deve quindi ritenersi applicato per intero all'importo a base d'asta escluso il costo della manodopera, cioè a euro 100.275,00, rispetto al quale non è dedotta una specifica censura e non risultano evidenti criticità relative alla capienza, nel senso che detta cifra è superiore al ribasso offerto (11,5% sull'intero importo a base di gara).

La rosa dei venti non era quindi tenuta a giustificare il costo della manodopera, avendo indicato una cifra corrispondente a quella prevista dalla stazione appaltante.

In mancanza di ribasso del costo della manodopera non vi sono i presupposti per ritenere applicabile al caso di specie l'obbligo di giustificarlo, risultando assorbite le relative argomentazioni, compresa

quella relativa alla conseguente presunta anomalia dell'offerta, all'assoggettabilità a verifica di anomalia e al rispetto delle tabelle ministeriali.

Né, essendo erroneo il presupposto di fatto da cui muove la censura di mancata attivazione del subprocedimento di verifica facoltativa (il ribasso del costo della manodopera), può essere rimproverato alla stazione appaltante di avere valutato che, *“ai sensi dell'articolo 110 del D.Lgs. 36/2023 (ex articolo 97 comma 3 del D.Lgs. 50/2016), in mancanza di elementi specifici ed oggettivi, da tenere in considerazione per accertare se un'offerta può apparire anormalmente bassa, oppure no, questa commissione ritiene di poter utilizzare la modalità riportata nel precedente codice degli appalti (ex articolo 97 del D.Lgs. 50/2016), rispetto alla quale l'offerta NON RISULTEREBBE ANORMALMENTE BASSA, pertanto il RUP non è tenuto a richiedere le relative giustificazioni, salvo diversa legittima valutazione”*. E ciò anche in ragione del fatto che il costo della manodopera offerto coincide con il costo del personale stimato dalla stazione appaltante, così non evidenziando di per sé profili di incongruità che possano ritenere non giustificata la decisione dell'Amministrazione sul punto.

Per gli stessi motivi è altresì assorbita la censura, dedotta in via gradata, dell'asserita violazione dei minimi salariali, che muove dal presupposto (erroneo) del ribasso dei costi del personale, posto che, in mancanza di specifici elementi di supporto, non vi sono i presupposti per ritenere di per sé violati i minimi salariali, allorquando il costo della manodopera di cui all'offerta dell'aggiudicataria coincide con il costo del personale stimato dalla stazione appaltante.

9. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto, in via subordinata, l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto infondata la seconda censura contenuta nel ricorso introduttivo. Con essa la Dog Kennel ha ritenuto illegittima la *lex specialis* per contrasto con la legge della Regione Campania n. 3 del 2019 e con il relativo regolamento di attuazione n. 1 del 2 febbraio 2021, che stabiliscono la tariffa minima giornaliera per il mantenimento dei cani vaganti catturati e ricoverati nei canili.

9.1. Il motivo è infondato.

9.2. L'infondatezza del motivo esime il Collegio dal valutarne l'inammissibilità, dedotta dal Comune per omessa impugnazione tempestiva della legge di gara per clausola immediatamente escludente.

9.3. La stazione appaltante ha considerato, ai fini della quantificazione dell'importo a base d'asta, un *“costo unitario al giorno stimato per soggetto ospitato”* pari a euro 3,50, sulla base del quale ha calcolato l'importo a base d'asta. Infatti l'art. 2 del capitolato d'appalto precisa che l'importo complessivo dell'appalto di € 166.075,00 è determinato moltiplicandosi il costo unitario giornaliero di € 3,50 per 365 giorni e per un numero di cani ipotizzato di 130 unità: *“L'importo complessivo dell'appalto è pari ad € 166.075,00 (ovvero € 3,50 * 130 cani * 365 giorni)”*.

La stazione appaltante ha quindi utilizzato i suddetti criteri per stimare il costo dell'appalto.

La stazione appaltante non ha quindi applicato le tariffe o deciso quali tariffe applicare ma le ha prese in considerazione per stimare l'importo a base d'asta, che ha calcolato in modo complessivo, non rispetto alla singola tariffa da applicare (non risulta quindi di per sé decisivo il tema dell'obbligatorietà delle stesse, che esula dalle prerogative della stazione appaltante).

Il regolamento n. 1 del 2021, di attuazione della l.r. n. 3 del 2019, fissa la *“tariffa giornaliera per il mantenimento dei cani vaganti catturati e ricoverati nei canili”* in *“un importo pro capite variabile in relazione alla taglia, all'età ed all'aggressività dei soggetti, compreso tra 3,00 e 5,00 euro più IVA”* (art. 29).

Nella successiva tabella si stabiliscono le seguenti tariffe: per i cuccioli, € 3,00 per i cani di “taglia piccola”, di “taglia media” e di “taglia grande”, per gli adulti € 3,50 per i cani di “taglia piccola”, € 4,00 per quelli di “taglia media” ed € 4,50 per quelli di “taglia grande”; per i soggetti aggressivi e morsicatori € 4,00 per i cani di “taglia piccola”, € 4,50 per quelli di “taglia media” e € 5,00 per quelli di “taglia grande”.

La stazione appaltante ha ritenuto di considerare la tariffa di euro 3,50 prevedendo che sarebbero stati ospitati “soggetti di piccola e media taglia” e non cani morsicatori (così l'art. 4 della legge di gara).

Dal regolamento si ricava che, eccettuate le tariffe per i cani morsicatori, le tariffe per i cani di piccola e media taglia ammontano a euro 3,00 per i cuccioli e a euro 3,50 e 4,00 per gli adulti (rispettivamente di taglia piccola e media).

Pertanto, la stazione appaltante, al fine di stimare il costo dell'appalto, ha considerato un dato mediano delle suddette tariffe, cioè il costo di euro 3,50, considerando cani di piccola e media taglia, cuccioli o adulti. Peraltro, anche considerando i cani di taglia grande, esclusi i morsicatori, il suddetto valore corrisponde alla media fra le rispettive tariffe.

Secondo quanto si legge nella parte *“tra i cani attualmente ricoverati oltre a non esservi cuccioli, nessuno è di taglia piccola, 92 sono di taglia media, e 23 sono di taglia grande o addirittura gigante”*.

A fronte di quanto sopra la circostanza che, in un determinato momento, siano ospitati anche cani di taglia diversa da quelli indicati a base della valutazione amministrativa non è di per sé decisiva trattandosi di stima, in quanto tale necessariamente basata su previsioni (non certe), la cui correttezza è compatibile con il ricovero di cani di taglia diversa (peraltro la nozione di taglia “gigante” è utilizzata nel regolamento regionale n. 1 del 2021, art. 28, ai fini di individuare il contenuto dell'apporto alimentare, non a fini tariffari).

Pertanto, nella prospettiva di un importo a base di gara complessivo, non basato sulla singola tariffa, la necessità di utilizzare un dato mediano e la nozione di stima supportano una valutazione della

stazione appaltante non necessariamente rispondente alla specifica situazione dei cani ricoverati in un dato momento.

Del resto, la stima del conteggio effettuato dalla stazione appaltante si basa anche sulla previsione di 130 cani ricoverati, che invece il perito di parte ha dichiarato essere 115 al tempo della perizia.

In tal caso il dato considerato dalla stazione appaltante appare quindi sovrastimato rispetto allo specifico momento analizzato, così evidenziando la prudentiale stima effettuata dalla stazione appaltante e rendendo evidente come le previsioni di stima ammettano margini di adattamento alla realtà concreta.

Peraltro, proprio la previsione del dato del numero dei cani in eccesso rende evidente quale sia la connotazione della stima, la cui ragionevolezza è apprezzabile valutando il complessivo dato raggiunto e il bilanciamento fra le variabili considerate.

9.4. Pertanto la censura non è idonea a veicolare un giudizio di irragionevolezza della stima della stazione appaltante.

10. Sono quindi infondati i motivi posti a fondamento della domanda caducatoria e conseguentemente non vi sono i presupposti per dare corso alla conseguente domanda di tutela in forma specifica e di risarcimento dei danni, in quanto presuppongono l'accoglimento della prima.

11. In conclusione, l'appello è infondato.

12. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Condanna parte appellante a rimborsare al Comune di Lauro le spese del presente grado di giudizio, che si liquidano in euro 3.000,00, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere