

# Clausola sociale, progetto di assorbimento e principio del risultato nel nuovo Codice dei contratti: nota critica a TAR Lazio, Sez. IV Ter, 4 dicembre 2025, n. 21891

di Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 5-12-2025

*La sentenza del TAR Lazio n. 21891/2025 affronta il tema della mancata allegazione del progetto di assorbimento a pena di esclusione in una gara per servizi manutentivi del Gruppo Ferrovie dello Stato. Il Tribunale conferma la legittimità della clausola, valorizzando la natura strutturale delle misure sociali nell'offerta e negando l'operatività del soccorso istruttorio. La decisione si inserisce nel quadro del nuovo Codice, richiamando espressamente il principio del risultato e la tassatività funzionale delle esclusioni. L'articolo analizza criticamente la pronuncia, interrogandosi sul bilanciamento tra esigenze sostanziali e tutela della partecipazione, anche in rapporto al principio di rotazione.*

## Guida alla lettura

### 1. Introduzione

La pronuncia in esame offre l'occasione per tornare su uno dei nodi più delicati del d.lgs. 36/2023: **la qualificazione degli elementi necessari dell'offerta e la loro incidenza sulla partecipazione**. La controversia riguarda l'esclusione dell'operatore economico per mancata allegazione del progetto di assorbimento relativo alla clausola sociale, documento richiesto dalla *lex specialis* a pena di esclusione. Il TAR Lazio conferma la legittimità della previsione, interpretando gli artt. 57 e 102 del Codice alla luce del **principio del risultato**, che impone alla stazione appaltante una valutazione sostanziale sulla sostenibilità dell'offerta sin dalla fase di gara. La sentenza, però, si inserisce in un dibattito più ampio, che vede contrapposti l'obiettivo di selezionare l'offerta realmente in grado di assicurare l'effettiva stabilità occupazionale e la necessità di evitare meccanismi espulsivi sproporzionati, potenzialmente in conflitto con i principi di concorrenza, non discriminazione e **rotazione**.

### 2. Progetto di assorbimento, stabilità occupazionale e costruzione dell'offerta: la lettura del TAR Lazio alla luce del principio del risultato e della rotazione

La questione centrale posta alla cognizione del TAR Lazio ruota attorno alla **natura del progetto di assorbimento e alla sua incidenza sulla struttura dell'offerta**. Secondo la ricostruzione del Collegio, tale documento non costituisce un mero allegato formale, bensì un **elemento intrinseco dell'offerta economica**, determinante ai fini della verifica di congruità, della sostenibilità dei costi della manodopera e, più in generale, della **capacità dell'operatore di adempiere al vincolo sociale posto dal legislatore**. La *lex specialis*, nel richiedere "a pena di esclusione" il progetto di assorbimento, si è dunque **limitata a dare attuazione agli**

**artt. 57 e 102 del d.lgs. 36/2023**, i quali individuano nella clausola sociale un **requisito necessario dell'offerta**. Il TAR chiarisce che l'esclusione non integra una sanzione formalistica, ma la naturale conseguenza dell'assenza di un elemento strutturale dell'offerta stessa.

La conclusione del Collegio si fonda su un'impostazione rigidamente sostanzialista. L'offerta, per essere valutabile, deve già contenere l'indicazione puntuale delle modalità di riassorbimento del personale, poiché da essa derivano effetti economici diretti sulla determinazione dei costi di manodopera e sull'affidabilità dell'impegno contrattuale. In questa prospettiva, il **principio del risultato**, di cui all'articolo 1 del Codice, è inteso dal TAR come parametro interpretativo che impone alla stazione appaltante di privilegiare la completezza e la verificabilità dell'offerta, così da garantire un ciclo di approvvigionamento efficace, sostenibile e tempestivo. L'accento posto dal Codice sul risultato amministrativo, inteso come qualità dell'affidamento e capacità dell'operatore di assicurarne l'esecuzione, giustifica – secondo il Tribunale – la necessità di escludere offerte incomplete, anche a fronte di errori non sorretti da dolo o intenzioni elusive.

Se si osserva il ragionamento del TAR nella sua interezza, emerge un **ampliamento del perimetro dei documenti non soccorribili**. Il Collegio richiama la **distinzione tracciata dall'Adunanza Plenaria nn. 19 e 20 del 2016 tra elementi essenziali dell'offerta e elementi estranei o formali**, precisando che **i primi – in quanto costitutivi della concorrenzialità dell'offerta – non possono essere integrati ex post senza alterare la par condicio**. La scelta interpretativa appare coerente con la logica del Codice 2023, che mira a prevenire comportamenti opportunistici degli operatori e ad evitare che l'integrazione *ex post* consenta loro di modellare retroattivamente l'offerta una volta noti gli esiti della gara. Il TAR sottolinea come consentire un'integrazione successiva del piano di assorbimento equivarrebbe ad attribuire al concorrente un ingiustificato vantaggio competitivo, contrario tanto al **principio del risultato**, quanto a quello di **rotazione**, poiché permetterebbe di modificare contenuti sostanziali dell'offerta con effetti distorsivi sul mercato e sul confronto concorrenziale.

La parte più problematica della decisione riguarda invece la **valutazione della funzione del progetto di assorbimento in relazione alla clausola sociale**. La ricorrente sosteneva che l'impegno al riassorbimento del 100% del personale rendeva superflua una declinazione analitica della clausola. Il TAR respinge tale impostazione, osservando che, **anche in caso di assorbimento integrale, la stazione appaltante deve poter verificare gli effetti economici e organizzativi della scelta, specialmente in riferimento ai contratti applicati, alle ore garantite e al costo della manodopera**. Tale argomentazione, pur coerente sotto il profilo sistematico, potrebbe tuttavia apparire eccessivamente rigida. La clausola sociale, infatti, pur rafforzata dal Codice del 2023, conserva una sua fisiologica flessibilità, legata alla salvaguardia dell'organizzazione d'impresa. La sanzione espulsiva automatica sembra lasciare poco spazio a soluzioni proporzionate, in un contesto in cui **la finalità della clausola sociale non è quella di introdurre requisiti di partecipazione, ma di assicurare continuità occupazionale nella fase esecutiva**.

L'articolo 101 del Codice, nel circoscrivere l'ambito del soccorso istruttorio, lascia, peraltro,

marginari interpretativi sul concetto di “errore materiale” e di “chiarimento” riferibili ai contenuti dell’offerta. Il TAR, aderendo a un orientamento più restrittivo, esclude radicalmente ogni possibilità di integrazione. Tale rigore si inserisce in un clima giurisprudenziale nel quale la certezza delle regole di gara è valorizzata in funzione del risultato. Tuttavia, un’applicazione eccessivamente rigorosa rischia di penalizzare la funzione pro-concorrenziale del soccorso istruttorio, che resta uno strumento essenziale per evitare esclusioni sproporzionate. La sentenza appare quindi emblematica delle tensioni interne al nuovo Codice: da un lato la spinta verso la semplificazione e la selezione sostanziale dell’offerta migliore; dall’altro il rischio di un ritorno a formalismi selettivi che potrebbero compromettere la partecipazione effettiva.

### 3. Conclusione

La decisione del TAR Lazio n. 21891/2025 offre una lettura rigorosa del progetto di assorbimento, riconosciuto come elemento essenziale dell’offerta e, in quanto tale, non soccorribile. L’approccio valorizza il **principio del risultato**, inteso come esigenza di garantire la serietà e la sostenibilità dell’offerta già in sede di gara. Tuttavia, l’impostazione del Tribunale rischia di sacrificare la funzione pro-partecipativa del soccorso istruttorio e di irrigidire eccessivamente l’interpretazione delle clausole sociali, che per loro natura richiedono un **bilanciamento tra tutela del lavoro, autonomia organizzativa dell’impresa e accesso non discriminatorio alle gare**. La sfida del Codice 2023 resta, dunque, quella di coniugare efficienza, flessibilità e concorrenza: obiettivi che trovano nella giurisprudenza un terreno di confronto ancora in evoluzione.

Pubblicato il 04/12/2025

N. 21891/2025 REG.PROV.COLL.

N. 14090/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 14090 del 2025, proposto da

L'Operosa S.p.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in

relazione alla procedura CIG B774BE966A, rappresentata e difesa

dall'avvocato Silvia Marzot, con domicilio digitale come da PEC da Registri

di Giustizia;

***contro***

Ferservizi S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Fraccastoro, Alice Volino,

Monica Minadeo, con domicilio fisico eletto presso lo studio del primo in

Roma, alla Via del Corso n. 509, e domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Ma.Ti. Group S.p.A., non costituita in giudizio;

***per l'annullamento, previa adozione di idonea misura cautelare:***

- del provvedimento ePNSB n. 5000072982 del 3 novembre 2025, con cui la Stazione appaltante ha escluso la ricorrente dalla procedura di “Affidamento dei servizi manutentivi negli immobili di proprietà o in uso alle società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiano” – Lotto 6 (CIG B774BE966A) (LETT. A);
- del paragrafo VII.3, lett. f) (rubricato “OFFERTA ECONOMIA”) del Disciplinare di gara

*in parte qua*, ossia nella parte in cui prevede, a pena di

esclusione, l'obbligo di allegare all'offerta economica un “*progetto di*

*assorbimento atto ad illustrare le concrete modalità di applicazione della*

*clausola sociale”;*

- del paragrafo VIII (rubricato “SOCCORSO ISTRUTTORIO”) del

Disciplinare di gara *in parte qua*, ossia nella parte in cui prevede che non è

possibile ricorrere al soccorso istruttorio per la “*documentazione che*

*componere l'offerta tecnica e l'offerta economica, fatto salvo quanto previsto*

*dall'art. 101, comma 4 del Codice"* e sia, quindi, da interpretare nel senso

di non consentire il ricorso al soccorso istruttorio nel caso di mancata

presentazione del progetto di assorbimento;

- della *lex specialis* e, in particolare, dei paragrafi XIII.3 (rubricato

“CLAUSOLA SOCIALE”), IX.1 (rubricato “CRITERIO DI

AGGIUDICAZIONE E SVOLGIMENTO OPERAZIONI DI GARA”) e X

(rubricato “MOTIVI DI ESCLUSIONE”) del Disciplinare di gara *in parte qua*,

ossia nella parte in cui non prevedano la possibilità in questi casi di

ricorrere al soccorso istruttorio e siano, quindi, da interpretare nel senso di

legittimare la disposta esclusione della ricorrente;

- di tutti i verbali di gara e di ogni altro atto e/o provvedimento precedente,

presupposto, connesso e/o consequenziale (di data e tenore non cognito) *in*

*parte qua*, cioè nelle parti in cui la ricorrente è stata esclusa dalla procedura

(e, in particolare, del III verbale di gara della seduta riservata del 20 ottobre

2025 e del IV verbale di gara della seduta riservata del 5 novembre 2025 –

LETT. B e LETT. C) e l'appalto è stato aggiudicato ad altro operatore

economico;

- dell'eventuale provvedimento di aggiudicazione definitiva (di data e tenore sconosciuto);
- nonché per la declaratoria di nullità della predetta clausola di cui al paragrafo VII.3, lett. f), del Disciplinare di gara;
- di ogni ulteriore atto e/o provvedimento presupposto, conseguente, e/o comunque connesso, anche di estremi e contenuti ignoti, che incida nella sfera giuridico soggettiva della ricorrente;

nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato nelle more dalla Stazione appaltante;

e per la condanna dell'Amministrazione resistente al risarcimento in forma specifica e, quindi, anche a riammettere alla procedura e disporre

l'aggiudicazione definitiva e/o il subentro in favore dell'odierna ricorrente, ovvero, in subordine ove non più possibile il risarcimento in forma specifica, con riserva di esperire tutte le relative azioni di risarcimento per equivalente e/o indennitarie in conseguenza dell'esecuzione dei provvedimenti

impugnati e annullati in questa Sede, da formulare *ex post* con separato

giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ferservizi S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2025 la dott.ssa Monica Gallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 120, comma 5, c.p.a.;

Visto l'art. 60, comma 1, c.p.a., che facoltizza il Tribunale amministrativo regionale a definire il giudizio nel merito, con sentenza in forma

semplificata, in sede di decisione della domanda cautelare, una volta verificato che siano trascorsi i termini, nella fattispecie dimediati ai sensi dell'art. 119, comma 2, c.p.a., di almeno 10 giorni dall'ultima notificazione del ricorso e 5 giorni dal suo deposito ed accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria;

Dato atto che sono state espletate le formalità previste dai citati artt.120, comma 5, e 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con il gravame all'esame del Collegio la parte ricorrente impugna il provvedimento con il quale la società resistente ne ha disposto l'esclusione dalla procedura di gara indetta per l'affidamento dei servizi manutentivi negli immobili di proprietà o in uso alle società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiano — Lotto 6 (CIG B774BE966A) (LETT. A), a cagione della omessa allegazione del progetto di assorbimento, atto ad illustrare le concrete modalità di applicazione della clausola sociale, come previsto al punto VII.3 del Disciplinare quale allegato obbligatorio della offerta economica.

Impugna, altresì, la *lex specialis* di gara, nella parte in cui prescrive, a pena

di esclusione, la produzione del ridetto progetto, nonché nella parte in cui

vieta il soccorso istruttorio in caso di sua mancanza, in quanto componente

dell'offerta economica.

2. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di censura:

*“1) Violazione di legge: Violazione e falsa applicazione degli artt. 57 e 102 del d.lgs. 36/2023. Violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione e dei principi di risultato e fiducia (artt. 1, 2 e 10 d.lgs. 36/2023). Violazione dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità. Violazione del principio del buon andamento ex art. 97 Cost. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, erroneità dei presupposti, sviamento,*

*illogicità e contraddittorietà. nullità della clausola escludente”.*

Con il primo motivo di ricorso la parte ricorrente si duole della prescrizione del disciplinare che impone l'allegazione del progetto di assorbimento a pena di esclusione e della conseguenziale decisione espulsiva della stazione appaltante, assumendone l'illegittimità per violazione del principio di tassatività delle clausole di esclusione e per violazione degli articoli 57 e

102 del d.lgs n. 36/2023, nessuno dei quali, in tesi, prevedrebbe la presentazione di uno specifico “progetto di assorbimento” a pena di esclusione. La stazione appaltante avrebbe dunque errato elevando un adempimento procedimentale (l'allegazione di un documento specifico) a requisito di partecipazione sanzionato con l'esclusione, in assenza di una espressa previsione normativa.

*“II) Violazione di legge: Violazione e falsa applicazione degli artt.1, 2. 57, 102 e 110 del d.lgs. 36/2023. Violazione e falsa applicazione dell’art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei*

*presupposti, illogicità e sproporzionalità”.*

Con il secondo motivo di ricorso la parte ricorrente deduce l'illegittimità

degli atti impugnati *sub specie* di eccesso di potere per difetto di istruttoria e

manifesta sproporzionalità. Se la *ratio* del progetto di assorbimento è quella

di consentire alla Stazione appaltante una verifica sulla serietà

dell'impegno dell'operatore economico a garantire la stabilità

occupazionale, tale verifica, secondo la prospettazione della ricorrente,

tuttavia, assumerebbe rilievo concreto laddove l'operatore intendesse

procedere a un assorbimento solo parziale del personale, rendendosi

necessaria una valutazione sulla compatibilità di tale scelta con

l'organizzazione aziendale e le esigenze del nuovo appalto. Nel caso di

specie, invece, l'odierna ricorrente avrebbe assorbito integralmente tutto il

personale impiegato dall'appaltatore uscente e ciò avrebbe reso superfluo

un dettagliato progetto illustrativo. Deduce poi di possedere comunque in

progetto di assorbimento come da file word

*“piano\_assorbimento.docx”* versato in atti, in tesi predisposto prima della

scadenza del termine di presentazione delle offerte (come da proprietà del

file attestate anche a mezzo di una perizia di parte); il ridetto progetto non

sarebbe stato allegato all'offerta per un mero errore materiale.

*“III) Violazione di legge: Violazione e falsa applicazione degli artt. 57 e 102 del d.lgs. 36/2023. Violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione e dei principi di risultato e fiducia (artt. 1, 2 e 10 d.lgs. 36/2023). Violazione e falsa applicazione dell’art. 56, c.3 della Direttiva 24/2014/UE. Violazione e falsa applicazione relazione di accompagnamento al bando tipo ANAC 1/2023. Violazione e falsa applicazione della Delibera ANAC n. 114 del 13/2/2019 (“Linee Guida n. 13”). Violazione dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità. Violazione del principio del buon andamento ex art. 97 Cost. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, erroneità dei presupposti, sviamento, illogicità e contraddittorietà.*

*nullità della clausola escludente”.*

Con il terzo motivo di ricorso la parte ricorrente si duole dell’omesso soccorso istruttorio da parte della stazione appaltante rispetto alla mancata allegazione del piano di assorbimento, deducendo sul punto la violazione

dell'articolo 101 del d.lgs n. 36/2023. In particolare, secondo la ricorrente, la previsione dell'esclusione automatica per un adempimento documentale e per il quale la legge prevede espressamente un meccanismo di sanatoria, sarebbe illegittima, in quanto l'omissione di tale adempimento non inficerebbe né la volontà negoziale né il contenuto essenziale dell'offerta.

*IV) Violazione par. VIII del Disciplinare di gara Violazione dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità. Violazione del principio del buon andamento ex art. 97 Cost. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, erroneità dei presupposti, sviamento, illogicità e contraddittorietà.*

*nullità della clausola escludente”.*

Deduce con il quarto motivo la preesistenza del progetto di assorbimento alla scadenza del termine per la presentazione della domanda e pertanto la sua soccorribilità.

*“V) Violazione di legge: Violazione e falsa applicazione degli artt.1, 2. 57, 102 e 110 del d.lgs. 36/2023. Violazione e falsa applicazione dell’art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei*

Deduce, infine, di aver comunque dimostrato l'impegno richiesto con la dichiarazione del piano di assorbimento mediante la Certificazione Sociale ed Etica SA8000 (acronimo di SocialAccountability 8000), ossia uno standard di riferimento riconosciuto a livello mondiale nato con l'obiettivo di garantire ottimali condizioni di lavoro.

3. Si è costituita FerServizi eccependo, *in primis*, l'irricevibilità del ricorso

per omessa tempestiva impugnazione della *lex specialis*, nella parte

contestata. Nel merito ha contestato le conclusioni di parte ricorrente

chiedendone il rigetto.

4. Alla Camera di consiglio del 2 dicembre 2025, previo avviso alle parti, ai sensi degli artt. 60 e 120, 5 comma, c.p.a., ravvisandosi i presupposti per definire la causa con sentenza in forma semplificata, la stessa è stata trattenuta in decisione.

5. Preliminarmente va rigettata l'eccezione in rito sollevata dalla stazione appaltante resistente, in quanto infondata.

5.1. Il ricorso è, infatti, ricevibile, dal momento che la lesione della sfera giuridica della ricorrente non può che originare dalla sua esclusione in applicazione della contestata disposizione del disciplinare di gara, la quale, nell'individuare il progetto di assorbimento quale allegato obbligatorio dell'offerta economica, non inficia la domanda di partecipazione alla gara, né rende

*ex ante* impossibile la formulazione di una offerta economica

sostenibile, con la conseguenza di non poter essere qualificata quale

clausola immediatamente escludente. Ai fini della individuazione delle

clausole del bando di gara che devono essere immediatamente impugnate,

la tipologia delle clausole cd. "escludenti" è, infatti, circoscritta a quelle che

precludano *ab initio* la partecipazione alla procedura, o perché fissano

requisiti eccessivamente stringenti o sproporzionati o perché impongono

oneri inesigibili, o perché rendono di fatto impossibile la formulazione di

un'offerta; in tutti gli altri casi le clausole di *lex specialis* vanno impugnate in

una con gli atti che ne facciano applicazione, quali l'esclusione o

l'aggiudicazione definitiva a terzi, in quanto effettivamente lesivi della

situazione giuridica tutelata (in termini Consiglio di Stato sez. III, 5 giugno

2024, n.5050).

6. Nel merito il ricorso è infondato e va rigettato.

6.1. L'articolo 57 del d.lgs n. 36/2023 recita espressamente che *“1.Per gli*

*affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi*

*natura intellettuale e per i contratti di concessione, le stazioni appaltanti e*

*gli enti concedenti inseriscono nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, nel*

*rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali con le*

*quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate*

*tra l'altro a:*

*a) garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato, tenuto conto della tipologia di intervento, con particolare riferimento al settore dei beni culturali e del*

*paesaggio;*

*b) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di*

*settore, in conformità con l'articolo 11”.*

Il successivo articolo 102, con riguardo agli impegni che gli operatori economici concorrenti sono tenuti ad assumere, al comma 1, annovera quello alla stabilità occupazionale del personale impiegato ed all'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore. Lo stesso articolo, al secondo comma, individua, poi, espressamente l'offerta quale sede in cui l'operatore economico deve indicare le modalità con le

quali intende adempiere questi impegni, prescrivendo che, “*Per i fini di cui*

*al comma 1 l'operatore economico indica nell'offerta le modalità con le quali*

*intende adempiere quegli impegni”.*

La disciplina nazionale attua quanto previsto a livello eurounitario.

L’art. 18 della direttiva 2014/24/UE, intitolato “*Principi per l’aggiudicazione*

*degli appalti*”, stabilise, infatti, che gli Stati membri adottino “*misure*

*adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di*

*appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto*

*ambientale, sociale e del lavoro, stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto*

*nazionale, da contratti collettivi e da disposizioni transnazionali” (par. 2).*

Una particolare attenzione alle ragioni di tutela del lavoro è, poi, confermata

dall'art. 70, con il quale il legislatore europeo ha sancito la possibilità di

introdurre clausole sociali (*“Le amministrazioni aggiudicatrici possono*

*esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto, purché*

*collegate all'oggetto dell'appalto ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 3, e*

*indicate nell'avviso di indizione di una gara o nei documenti di gara. Dette*

*condizioni possono comprendere considerazioni economiche, legate*

*all'innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all'occupazione").*

Dunque, ai sensi del Codice dei contratti pubblici, non solo l'operatore è

chiamato, ex articolo 102, ad impegnarsi a garantire la stabilità

occupazionale del personale impiegato, ma, ai sensi dello stesso articolo

102 e del precedente articolo 57, lo stesso deve indicare, quali elementi

necessari della sua offerta, le concrete misure attraverso le quali intende

assicurare tale stabilità, tenendo conto della tipologia di intervento, del

settore di riferimento dell'appalto e della propria organizzazione di impresa.

Orbene, nella fattispecie all'esame del Collegio il disciplinare di gara ha pedissequamente applicato la disciplina nazionale sia prevedendo che la documentazione amministrativa dovesse contenere, tra l'altro, l'impegno dell'operatore economico ad accettare quanto previsto dal disciplinare di gara in punto di stabilità occupazionale e clausola sociale, sia prescrivendo che, “

*al fine del rispetto”* della ridetta clausola, lo stesso operatore dovesse

allegare alla offerta, a pena di esclusione, un progetto di assorbimento

indicante le concrete modalità di sua applicazione.

Legittimamente il disciplinare di gara, al punto VII.3, infatti, “*ferma la*

*dichiarazione da rendersi nella domanda di partecipazione”, impone*

l'allegazione a pena di esclusione, quale elemento obbligatorio, di “*un*

*progetto di assorbimento atto ad illustrare le concrete modalità di*

*applicazione della clausola sociale”, proprio “ai fini del rispetto” della*

stessa.

Quanto alla obbligatorietà ed alla sanzione escludente, invero, l'utilizzo

dell'espressione "*requisiti necessari dell'offerta*" di cui all'articolo 57 del

d.lgs n. 36/2023 conduce a concludere che, nel contesto delineato dal

Terzo Codice, il documento esplicante la modalità con cui l'operatore

intende adempiere alla clausola sociale (nel caso, alla stabilità

occupazionale) rappresenti un requisito imprescindibile dell'offerta, alla

stessa intrinseco e strutturale, talché la sua carenza determina una lacuna

dell'offerta medesima, svolgendo, in tal senso, una funzione assimilabile a

quella che, sempre relativamente all'offerta economica, svolge

l'indicazione dei costi di manodopera o degli oneri di sicurezza non

interferenziali, entrambi necessari, in funzione integrativa della

dichiarazione d'offerta economica, e non integrabili *ex post*, sebbene non

attinenti, in senso proprio, alla prestazione offerta (prezzo), e per tale

ragione, pur non suscettibili di valutazione premiale (in termini di

punteggio), soggetti comunque a doverosa valutazione di congruità

(secondo una logica on/off) da parte della stazione appaltante. Non si può

sottacere, peraltro, che l'indicazione contenuta nel progetto di

riassorbimento obbliga l'operatore economico al rispetto di quanto ivi

dichiarato nei confronti della stazione appaltante, contribuendo, in definitiva,

a palesare, per altro verso, la serietà e l'attendibilità dell'offerta stessa,

tenuto conto, fra l'altro, che l'entità del riassorbimento produce, sia in

termini progettuali che economici, conseguenze immediate e coerenti per il

concorrente, e quindi è tutt'altro che “neutra” rispetto all’offerta

predisposta, presentata e successivamente attuata (in questi termini Tar

Campania, Napoli, sez V, 14 luglio 2025 n. 5288).

Esclusa la violazione degli articoli 57 e 102 del Codice dei contratti, invero puntualmente applicati dal disciplinare di gara, non sussiste, nella specie, nemmeno la violazione del principio di tassatività delle clausole di esclusione.

Innanzitutto l'omessa allegazione del progetto di assorbimento si configura, invero, per quanto innanzi detto, più che come una causa di esclusione di natura formale, come un'ipotesi di carenza sostanziale dell'offerta e del suo contenuto.

Inoltre, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con decisione del 25 febbraio 2014, n. 9, ha stabilito che l'esclusione dalla gara possa essere disposta se la legge statale, il Codice dei contratti pubblici o il regolamento attuativo la prevedono espressamente così come nell'ipotesi in cui esse impongano "

*adempimenti doverosi*" o introducano, comunque, "*norme di*

*divieto*", pur senza prevedere espressamente l'esclusione.

Sulla base del principio un'impresa può quindi essere esclusa se non adempie ad un obbligo previsto da una norma imperativa, anche se la norma imperativa violata non preveda espressamente la conseguenza dell'esclusione.

La stessa Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con le sentenze n. 19 e n. 20 del 2016, ha precisato la portata di detto indirizzo muovendo dalla distinzione fra elementi essenziali dell'offerta, la cui mancanza preclude il soccorso istruttorio perché ammetterne l'integrazione violerebbe la

*par*

*condicio*, ed elementi formali che non incidono sul contenuto sostanziale

dell'offerta alla quale sono per così dire "esterni" ed è quindi possibile

integrarli attraverso il soccorso istruttorio senza pregiudizio della *par*

*condicio.*

Nella fattispecie la natura intrinseca all'offerta delle misure da indicare nel progetto di assorbimento e la espressa previsione della loro indicazione come "necessaria" da parte del legislatore nazionale conducono a ritenere legittima la previsione della esclusione in caso di sua omessa allegazione.

Né l'aver genericamente accettato la clausola sociale prevista dalla

*lex*

*specialis* sulla stabilità occupazionale può essere reputata circostanza

equipollente alla presentazione del progetto di riassorbimento, in quanto

tale situazione non afferma alcunché sulle modalità con cui, in concreto,

l'operatore economico concorrente intende assorbire il personale uscente,

se risultasse aggiudicatario, e, per l'effetto, non consente alla stazione

appaltante la verifica di legittimità/congruità dell'offerta (anche allo scopo di

apprezzare la correttezza del costo della manodopera indicato nell'offerta

economica, che risente della modalità con cui si attua il riassorbimento,

nonché la capacità realizzativa del progetto tecnico e la corretta

applicazione della clausola sociale).

6.2. Pure infondata è la censura *sub* 2. La dichiarata intenzione della

ricorrente di assorbire il 100% del personale dipendente dal precedente

affidatario, priva di riscontro all'interno di un progetto di assorbimento

tempestivamente depositato, non elide la necessità, prescritta dal Codice,

di corredare l'offerta dal ridetto progetto. E ciò in quanto, ferma la elasticità

della clausola sociale e la possibilità dell'operatore di assorbire il personale

con modalità adeguate alla propria organizzazione aziendale, l'indicazione

delle misure preordinate alla attuazione della clausola sociale rappresenta

un elemento necessario della offerta a prescindere dal numero dei

dipendenti da assorbire, individuando con specificità i costi del ridotto

assorbimento, avuto riguardo ai profili dei dipendenti, ai contratti di lavoro

applicati, alle ore di lavoro garantite.

6.3. Nemmeno coglie nel segno quanto dedotto in punto di omesso soccorso istruttorio: integrando, per quanto innanzi detto, il progetto di assorbimento un elemento intrinseco e strutturale dell'offerta economica, la sua omissione non può essere soccorribile. L'articolo 101, comma 1,

lettere a) e b) del d.lgs n. 36/2023 consente di integrare *ex post* la

documentazione trasmessa alla stazione appaltante nel termine per la

presentazione delle offerte con la domanda di partecipazione alla procedura

di gara o con il documento di gara unico europeo, o di sanare ogni

omissione, inesattezza o irregolarità della domanda di partecipazione, del

documento di gara unico europeo e di ogni altro documento richiesto dalla

stazione appaltante per la partecipazione alla procedura di gara “con

*esclusione espressa della documentazione che compone l'offerta tecnica e*

*l'offerta economica".*

Né la fattispecie può rientrare in quella di cui ai successivi n. 3 e 4, non potendo la mancata allegazione del progetto di assorbimento essere risolta con un mero chiarimento o identificare un errore materiale da correggere, identificando piuttosto una lacuna sostanziale della offerta economica.

Come condivisibilmente già concluso da questo Tar, “

*Qualificato il progetto*

*di riassorbimento quale documento esplicativo delle modalità di*

*adempimento della clausola sociale e ritenuto, in base alle norme del*

*Codice, che tale elemento rappresenti un elemento necessario dell'offerta*

*(nella fattispecie, dell'offerta tecnica, secondo la declinazione operata dalla*

*lex specialis), all'esperimento del soccorso osta il generale principio che*

*vieta di integrare le offerte, successivamente alla presentazione delle*

*stesse, come peraltro confermato dall'art. 101, co. 1, lett. b) del Codice, che*

*vieta la sanatoria dei documenti che compongono le offerte (tecnica ed*

*economica). Peraltro, come si è visto, il progetto di riassorbimento, oltre ad*

*essere attuativo dell'impegno a rispettare la clausola sociale nel profilo*

*relativo alla garanzia dei livelli occupazionali, mostra un inevitabile*

*collegamento con la realizzabilità del progetto tecnico e con la sostenibilità*

*dei costi di manodopera, ossia con profili strutturali dell'offerta, in ordine ai*

*quali la stazione appaltante è chiamata alla relativa verifica, prima di*

*disporre l'aggiudicazione. Per converso, ammettere l'integrabilità del*

*progetto di riassorbimento significherebbe avvantaggiare, e non di poco,*

*l'operatore che non l'abbia presentato in gara, potendo a ciò sovrintendere*

*allorché già conosca l'esito del procedimento selettivo, e potendo finanche*

*rimodulare la dichiarazione in modo strumentale, a seconda delle*

*circostanze e della convenienza del momento, a risultato acquisito...”(Tar*

Lazio Roma, Sez. II, 26 giugno 2025, n.12690).

6.4. Infine, quanto al motivo *sub* 5, la certificazione posseduta dalla

ricorrente non può supplire alla omessa allegazione del progetto di

assorbimento.

La certificazione SA 8000 attesta, infatti, soltanto l'esistenza di un'organizzazione aziendale conforme a standard generali di responsabilità sociale verso i lavoratori. Di contro l'accettazione della clausola sociale esprime l'accettazione dell'obbligo specifico e contingente, legato a quel determinato appalto, di riassorbimento del personale precedentemente impiegato ed il progetto di assorbimento individua le misure attuative di tale riassorbimento, impattanti sulla offerta economica e sulla sua sostenibilità e congruità in quanto individuanti il numero dei lavoratori che beneficeranno della stessa e la relativa proposta contrattuale (con particolare riferimento all' inquadramento ed al trattamento economico).

7. In conclusione il ricorso è infondato e va rigettato.

8. Le spese possono compensarsi integralmente tra le parti, attesa la

peculiarità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Monica Gallo, Referendario, Estensore

Valentino Battiloro, Referendario



