

Piano di assorbimento: la mancata allegazione all'offerta non è sanabile a mezzo di soccorso istruttorio

di Giuseppantonio Schiavone

Data di pubblicazione: 23-6-2026

*Come bene rilevato nella sentenza impugnata, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2023 si è avuto un mutamento di paradigma sostanziale rispetto alla disciplina previgente (in particolare, al d.lgs. n. 50 del 2016), nella vigenza della quale sia l'ANAC che parte della giurisprudenza riconoscevano la possibilità del soccorso istruttorio: invero, nel corpus del d.lgs. n. 50 del 2016 non era presente una disposizione analoga all'art. 102, comma 2 d.lgs. n. 36 del 2023, che prevedesse la necessità di allegare documentazione esplicativa della modalità di assunzione dell'impegno a rispettare la clausola sociale, quanto ai profili contemplati nella *lex specialis*; inoltre – e soprattutto – alcuna previsione del decreto n. 50 affermava – come invece fa oggi l'art. 57 del vigente Codice dei contratti pubblici – che tale documentazione costituisce elemento necessario (e pertanto essenziale) dell'offerta, come tale non soccorribile.*

Correttamente dunque il primo giudice ha concluso che "È evidente la volontà del codice del 2023 di incrementare la rilevanza, nel procedimento selettivo, delle clausole sociali, imponendo espressamente agli operatori nuovi adempimenti finora non previsti nella legislazione primaria (ma solo nella prassi applicativa e nelle Linee Guida dell'Anac) e, attraverso l'associazione della pertinente documentazione alle offerte presentate, implicitamente giungendo a sanzionare con l'esclusione dalla gara la relativa omissione".

Guida alla lettura

La pronuncia in esame ha per oggetto una controversia sorta nell'ambito di una procedura di gara per l'affidamento di un contratto di servizi. Nello specifico accadeva che la stazione appaltante disponeva l'esclusione di un operatore economico dalla procedura in ragione dell'**omessa allegazione all'offerta del progetto di assorbimento del personale**, documento atto ad illustrare le concrete modalità di applicazione della clausola sociale, così come previsto dal disciplinare di gara.

L'operatore economico escluso impugnava la *lex specialis* nella parte in cui prescriveva la produzione del progetto di assorbimento a pena di esclusione e censurava, poi, l'operato della stazione appaltante per la mancata attivazione dell'istituto del soccorso istruttorio.

Il **Tribunale amministrativo del Lazio** con **sentenza n. 21891/2025** respingeva il ricorso e confermava il corretto operato della stazione appaltante.

Avverso la sentenza del TAR Lazio il ricorrente proponeva appello in ordine a diversi motivi. Per quello che qui maggiormente interessa, parte ricorrente contestata la pronuncia in parola

nella parte in cui rappresentava che nel contesto delineato dal Codice dei contratti del 2023 **l'istituto del soccorso istruttorio non può trovare applicazione nel caso di mancata produzione del progetto di assorbimento in quanto tale documento rappresentando una lacuna sostanziale della offerta non è sanabile a mezzo di soccorso istruttorio** per difetto dei presupposti di legge.

Secondo la tesi di parte appellante, il TAR Lazio sarebbe incorso in errore in quanto, seppur l'art. 57 del vigente Codice qualifica il rispetto della clausola sociale quale "*requisito necessario dell'offerta*", l'art. 102, invece, non dispone in nessuna sua parte l'esclusione automatica in caso di mancata allegazione del piano di assorbimento. Ciò detto, il TAR avrebbe traslato un obbligo della fase esecutiva facendolo assurgere a requisito di partecipazione ed attribuendogli (una sproporzionata ed indebita) valenza escludente.

La Sezione V ha giudicato infondato il motivo di appello e ha respinto la tesi di parte ricorrente. Nel motivare la propria decisione il Collegio richiama a sé il principio statuito con la sua precedente sentenza n. 5347/2022 a mente del quale "*nelle procedure di gara, la carenza di uno degli elementi dell'offerta ritenuti essenziali dalla lex specialis rende legittima l'esclusione dell'offerta difettosa, senza che ciò possa comportare alcuna violazione del principio di tassatività delle cause d'esclusione*".

Il Consiglio di Stato nell'argomentare la propria decisione ha ricordato, poi, come **il Codice del 2023 abbia profondamente modificato l'istituto del soccorso istruttorio** rispetto alla previgente disciplina che, come noto, non prevedeva una disposizione analoga all'attuale art. 102 (impegni dell'operatore economico) che oggi prescrive chiaramente l'allegazione all'offerta di un piano dettagliato che espliciti le modalità operative per "*garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato*", nel rispetto delle previsioni di cui all'attuale art. 57. Ciò detto, il primo giudice ha correttamente confermato l'operato della stazione appaltante in quanto il legislatore del **nuovo Codice ha espressamente voluto imporre agli operatori economici nuovi adempimenti** volti a "*incrementare la rilevanza delle clausole sociali, attraverso l'allegazione della pertinente documentazione alle offerte presentate, implicitamente giungendo a sanzionare con l'esclusione dalla gara la relativa omissione*".

Ad ogni modo, aggiunge il Collegio, **l'istituto del soccorso istruttorio non avrebbe potuto trovare applicazione in quanto risulta precluso agli operatori economici di integrare il contenuto dell'offerta tecnica od economica** nel rispetto del principio superiore di **parità dei concorrenti**, così come già in precedenza affermato dalla stessa Sezione con la pronuncia n. 8567/2025: "*Il soccorso istruttorio è ammissibile non per integrare ma per precisare il contenuto dell'offerta, con un supporto di tipo formale e non sostanziale*".

Publicato il 10/04/2026

N. 02877/2026REG.PROV.COLL.

N. 09597/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 9597 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 Registri di giustizia;

contro

Ferservizis.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Fraccastoro ed Alice Volino, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

nei confronti

Mati Group s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico Liccardo, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 21891/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ferservizis.p.a. e di Mati Group s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2026 il Cons. Valerio Perotti e uditi per le

parti gli avvocati Marzot, Fraccastoro e Liccardo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso al Tribunale amministrativo del Lazio, la società L'Operosa s.p.a. impugnava il provvedimento con il quale Ferservizis.p.a. ne aveva 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), in ragione dell'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 dell'offerta economica.

La ricorrente contestualmente impugnava la *lexspecialis* di gara, nella parte in cui prescriveva, a pena di esclusione, la produzione del detto progetto, nonché nella parte in cui vietava il soccorso istruttorio in caso di sua mancanza, in quanto componente dell'offerta economica.

Il ricorso era 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.*

2) *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.*

3) *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.

4) *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.

5) 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.

Costituitasi in giudizio, Ferservizis.p.a. eccepiva l'irricevibilità del ricorso per omessa tempestiva impugnazione della *lexspecialis*, nella parte contestata; nel merito, comunque, insisteva per il rigetto delle pretese di parte ricorrente, siccome infondate.

Con sentenza 4 dicembre 2025, n. 21891, il giudice adito respingeva il ricorso, sul presupposto che la mancata allegazione del progetto di assorbimento non potesse essere risolta con un mero chiarimento, né fosse riconducibile ad un errore materiale da correggere, ma integrasse piuttosto una lacuna sostanziale della offerta economica.

Avverso tale decisione L'Operosa s.p.a. interponeva appello, deducendo i seguenti, articolati motivi di impugnazione:

1) Error in procedendo ed error in iudicando. Violazione di legge: Violazione e falsa applicazione degli artt. 57 e 102 del d.lgs. 36/2023, degli artt. 18 e 70 della Direttiva 2014/24/UE. 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.

2) Error in procedendo ed error in iudicando. 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.

3) Error in procedendo ed error in iudicando. 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.

Si costituiva in giudizio Ferservizis.p.a. insistendo per la reiezione del gravame, in quanto infondato.

Anche la controinteressata Mati Group s.p.a. si costituiva, parimenti chiedendo che l'appello fosse respinto.

Successivamente le parti ulteriormente precisavano, con apposite memorie, le rispettive tesi

difensive ed all'udienza del 19 marzo 2026 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di appello la sentenza del TAR Lazio viene censurata nella parte in cui non ha ritenuto il provvedimento originariamente impugnato – in quanto fondato sull'omessa allegazione del "progetto di assorbimento", unitamente al Disciplinare di gara (par. VII.3) che ciò prevedeva – illegittimo per violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione, né ha ritenuto soccorribile ai sensi dell'art. 101 d.lgs. n. 36 del 2023 la mancanza del progetto di assorbimento.

Il primo giudice, in ispecie, aveva respinto il primo rilievo argomentando che *"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"*, per l'effetto escludendo pure l'applicabilità alla fattispecie dell'istituto di cui all'art. 101 d.lgs. n. 36 del 2023 per difetto dei presupposti di legge, ritenendo il progetto mancante *"elemento intrinseco e strutturale dell'offerta economica"*.

Obietta l'appellante che alla vicenda controversa avrebbero invece dovuto applicarsi i principi da ultimo enunciati nel precedente della Sezione n. 26 del 3 gennaio 2025, secondo cui – in particolare – l'omessa allegazione della documentazione relativa alle modalità di adempimento degli impegni di cui all'art. 102 del Codice, anche se richiesta dalla legge di gara a pena di esclusione, non legittimerebbe comunque l'espulsione automatica, ma costituirebbe il presupposto per l'attivazione del doveroso soccorso istruttorio, trattandosi di elementi *"estranei al contenuto dell'offerta"*.

Deduce l'appellante che la stazione appaltante avrebbe fondato l'esclusione su una presunta violazione degli artt. 57 e 102 del d.lgs. n. 36 del 2023, nonostante nessuna di tali norme preveda, a pena di esclusione, la presentazione di uno specifico "progetto di assorbimento": l'art. 57, infatti, si limita ad indicare come *"requisito necessario dell'offerta"* l'impegno a garantire la clausola sociale, non già il documento che ne illustra le modalità, disciplinato dall'art. 102 del Codice.

A sua volta quest'ultimo, al comma 2, prevede solamente che l'operatore economico *"indica nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere"* agli impegni assunti.

In breve, mentre l'art. 57 qualifica l'adempimento alla clausola sociale come *"requisito necessario dell'offerta"*, l'art. 102, invece, non sancisce affatto che la mancata allegazione di un documento illustrativo, neppure previsto dalla legge, comporti ex se l'esclusione automatica.

Il primo giudice avrebbe pertanto confuso l'art. 57 con l'art. 102 del d.lgs. n. 36 del

2023, “utilizzando quanto previsto dal Legislatore per la clausola sociale (57) con quanto disposto per le indicazioni degli operatori (102)”.

Ciò che comporta l'esclusione dalla gara – conclude l'appellante – è dunque unicamente la mancata

dichiarazione di impegno alla clausola sociale e non anche la mancata indicazione delle modalità con cui avrebbe dovuto essere garantita l'occupazione del personale uscente, da ritenersi pacificamente soccorribile.

Il TAR sarebbe inoltre incorso in un altro errore laddove avrebbe traslato un obbligo proprio della fase esecutiva – rappresentato dall'allegazione di uno specifico documento relativo alle modalità di esecuzione del contratto, come tale rilevante solo al momento dell'aggiudicazione o della stipula – facendolo assurgere a requisito di partecipazione ed attribuendogli (una sproporzionata ed indebita) valenza escludente.

Il motivo non è fondato.

Non è infatti pertinente, ai fini della decisione dell'attuale vertenza, il richiamo al precedente della Sezione n. 26 del 3 gennaio 2025, in quanto relativo all'ipotesi specifica di un appalto di lavori (nel quale la stessa sentenza dava atto che non vi era problema di riassorbimento di lavoratori utilizzati dall'affidatario uscente), laddove nel caso in esame si è invece in presenza di un appalto di servizi.

Più nello specifico, il richiamato precedente non è sovrapponibile – né per oggetto, né per *ratio* – al caso in esame, poiché concerneva un caso di incompleta dichiarazione ex art. 102 d.lgs. n. 36 del 2023, in tale contesto considerata non necessaria, in quanto (come già anticipato) non vi erano lavoratori da riassorbire (problema invece centrale nel caso attualmente in esame, tant'è che l'aggiudicataria aveva integralmente accolto gli obblighi della clausola sociale, pur senza poi specificare come li avrebbe onorati).

E' invece più pertinente – quanto alla *ratio* di fondo da applicare, ancorché vertente sulla diversa questione degli oneri dichiarativi circa il CCNL applicato nell'esecuzione dell'appalto – il richiamo ad un diverso precedente della Sezione, ossia la sentenza 28 marzo 2025, n. 2605: ciò in quanto la questione ivi trattata rappresenta la premessa dell'interpretazione degli artt. 57 e 102 del *Codice*, che si applicano invece al caso in esame, atteso che le prescrizioni di cui agli artt. 11, 41 comma 14, 57 e 102 del d.lgs. n. 36 del 2023 sono espressione, nell'impianto del nuovo *Codice*, di un principio normativo unitario.

Per rimanere ancorati al caso ora in esame, la mera accettazione della clausola sociale da sola non dice nulla (la stazione appaltante non è infatti in grado, per ciò solo, di valutare la serietà dell'offerta, in assenza di un'esplicazione delle concrete modalità con cui si intende dare attuazione a quanto formalmente accettato), conclusione cui porta il combinato disposto degli artt. 11, 41 comma 14, 57 e 102 del vigente *Codice dei contratti pubblici*.

Da in ogni caso data continuità al principio – *ex multis*, Cons. Stato, V, 28 giugno 2022, n.

5347 – a mente del quale *“nelle procedure di gara, la carenza di uno degli elementi dell’offerta ritenuti essenziali dalla lexspecialis rende legittima l’esclusione dell’offerta difettosa, senza che ciò possa comportare alcuna violazione del principio di tassatività delle cause d’esclusione”*.

Al riguardo, non può condividersi la prospettazione secondo cui la dichiarazione – in apposito “progetto di assorbimento” previsto dal punto VII.3 del disciplinare quale allegato obbligatorio dell’offerta economica – delle concrete modalità di applicazione della clausola sociale non sarebbe stato un elemento essenziale dell’offerta, per tale passibile di determinare l’esclusione dalla gara, ove omessa. Invero, ai sensi dell’art. 57 Codice, *“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, tenuto conto, 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 [...]”.

Coerentemente, quindi, il successivo art. 102 del medesimo decreto prescrive che *“Nei bandi, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, richiedono agli operatori economici di assumere i seguenti impegni: a) garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato [...]”*.

Neppure è corretto sostenere, come fa l’appellante, che la previsione dell’art. 57 cit. sia del tutto slegata da quella di cui all’art. 102 del Codice (espressamente, come ricordato, parte appellante deduce che il primo giudice avrebbe *“confuso l’art. 57 con l’art. 102, utilizzando quanto previsto dal Legislatore per la clausola sociale (57) con quanto disposto per le indicazioni degli operatori (102)”*); né può fondatamente credersi che le previsioni dei richiamati artt. 57 e 102 non abbiano natura di norme imperative inderogabili, già solo in ragione della loro inequivoca formulazione testuale (oltre che degli obiettivi perseguiti, di garantire ai lavoratori più adeguate tutele sotto il profilo occupazionale).

Correttamente il primo giudice ha dunque rilevato che *“il documento esplicante la modalità con cui l’operatore intende adempiere alla clausola sociale (nel caso, alla stabilità occupazionale) rappresenta 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”*, con ciò escludendosi la possibilità di ricorrere al soccorso istruttorio per colmare ex post l’omissione in questione.

Come bene rilevato nella sentenza impugnata, con l’entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2023

si è avuto un mutamento di paradigma sostanziale rispetto alla disciplina previgente (in particolare, al d.lgs. n. 50 del 2016), nella vigenza della quale sia l'ANAC che parte della giurisprudenza riconoscevano la possibilità del soccorso istruttorio: invero, nel *corpus* del d.lgs. n. 50 del 2016 non era presente una disposizione analoga all'art. 102, comma 2 d.lgs. n. 36 del 2023, che prevedesse la necessità di allegare documentazione esplicativa della modalità di assunzione dell'impegno a rispettare la clausola sociale, quanto ai profili contemplati nella *lexspecialis*; inoltre – e soprattutto – alcuna previsione del decreto n. 50 affermava – come invece fa oggi l'art. 57 del vigente *Codice dei contratti pubblici* – che tale documentazione costituisce elemento necessario (e pertanto essenziale) dell'offerta, come tale non soccorribile.

Correttamente dunque il primo giudice ha concluso che *“È evidente la volontà del codice del 2023 di incrementare la rilevanza, nel procedimento selettivo, delle clausole sociali, imponendo espressamente agli operatori nuovi adempimenti finora non previsti nella legislazione primaria (ma solo nella prassi applicativa e nelle Linee Guida dell'Anac) e, attraverso l'associazione della pertinente documentazione alle offerte presentate, implicitamente giungendo a sanzionare con l'esclusione dalla gara la relativa omissione”*.

Va comunque detto, per completezza, che l'esclusione del soccorso istruttorio troverebbe in ogni caso fondamento nell'impossibilità di integrare, a suo mezzo, il contenuto dell'offerta tecnica od economica, poiché ciò si porrebbe in contrasto con il superiore principio di parità dei concorrenti (*ex multis*, Cons. Stato, V, 4 novembre 2025, n. 8567: *“Il soccorso istruttorio è ammissibile non per integrare ma per precisare il contenuto dell'offerta, con un supporto di tipo formale e non sostanziale, che aiuti ad acquisire chiarimenti da parte del concorrente che non assumono carattere integrativo dell'offerta, ma siano finalizzati unicamente a consentire l'esatta interpretazione ed a ricercare l'effettiva volontà del concorrente, superandone le eventuali ambiguità”*). Essendo il progetto di assorbimento un elemento intrinseco e strutturale dell'offerta economica (non gi un mero adempimento procedurale), la stazione appaltante non avrebbe comunque potuto operare diversamente.

Le ragioni che precedono sono assorbenti degli ulteriori profili di censura dedotti nel motivo di appello, *in primis* quello secondo cui l'obbligo della cui omissione si tratta sarebbe divenuto rilevante solo al momento dell'aggiudicazione o della stipula e non già in quello della valutazione delle offerte.

Con il secondo motivo di appello (ripropositivo del secondo motivo di ricorso introduttivo), invece, si obietta che, anche a voler riconoscere come legittima la clausola escludente di cui in precedenza, il provvedimento *ab origine* impugnato sarebbe stato comunque illegittimo, in quanto viziato da eccesso di potere per difetto di istruttoria e manifesta sproporzionalità: ciò in quanto L'Operosa s.p.a. aveva comunque dichiarato di voler assumere integralmente il personale uscente, *“non essendo quindi necessaria la presentazione del progetto di assorbimento”*.

A fronte del rilievo del TAR secondo cui *“[...] 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*

ridetto assorbimento, avuto riguardo ai profili dei dipendenti, ai contratti di lavoro applicati, alle ore di lavoro garantite [...]”, deduce l’appellante che nel caso di specie farebbe difetto il presupposto all’obbligo dichiarativo in questione, ossia la necessità di consentire alla stazione appaltante una verifica sulla serietà dell’impegno dell’operatore economico a garantire la stabilità occupazionale: tale verifica, tuttavia, assumerebbe rilievo concreto “laddove l’operatore intenda 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”, mentre nel caso di specie sarebbe incontrovertibile in atti che l’odierna appellante aveva intenzione di procedere all’assorbimento integrale del personale impiegato dall’appaltatore uscente.

L’Operosa s.p.a., infatti, nella propria domanda di partecipazione aveva espressamente dichiarato, alla lettera e), “[...] di garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato in conformità a quanto indicato al paragrafo XIII.3 del Disciplinare di gara [...]”, a suo avviso così rispettando quanto prescritto dall’art. 57 del *Codice dei contratti pubblici*; inoltre, nel progetto tecnico *sub doc. 6* dell’offerta tecnica, lo stesso operatore economico aveva dichiarato che “[...] Nella fase iniziale della commessa, l’ufficio HR dovrà controllare certificazioni, abilitazioni e formazione sia del personale interno sia di quello previsto dalla clausola sociale, pianificando eventuali corsi necessari per garantire come minimo una situazione come di seguito riportato”, in tal modo lasciando intendere che avrebbe provveduto ad assorbire tutti i lavoratori uscenti.

Poiché l’impegno all’assorbimento totale del personale rappresenta la massima garanzia possibile di stabilità occupazionale, esaurendo in radice la finalità della clausola sociale, lo stesso avrebbe reso del tutto superflua la produzione di un dettagliato progetto illustrativo.

Neppure questo motivo può essere accolto.

E’ infatti del tutto evidente che il progetto illustrativo, ben lungi dal limitarsi a formalizzare il predetto impegno (al riassorbimento totale della forza lavoro uscente, ove in ipotesi dichiarato), rappresentava l’imprescindibile strumento a disposizione della stazione appaltante per verificare la plausibilità (e dunque la serietà) dello stesso, alla luce delle peculiarità del caso concreto: ora, a prescindere dall’obiettivo genericità degli impegni assunti dalla società odierna appellante – come *retro* riportati – che a rigore neppure risulta essersi formalmente impegnata a tale riassorbimento totalitario, non è chi non veda che un semplice impegno astratto nulla dice circa la reale possibilità di essere portato ad esecuzione, in assenza di un’analitica esposizione delle modalità con cui lo stesso, in concreto, avrebbe dovuto trovare pratica attuazione.

Né rileva, ai fini probatori dell’odierno giudizio, la produzione di un documento di parte dal nome “*piano_assorbimento.docx*”, che L’Operosa s.p.a. sostiene di aver predisposto prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte e che avrebbe contenuto la descrizione analitica delle modalità di riassorbimento del personale uscente: invero, anche a prescindere dalla circostanza che tale documento neppure risulta sottoscritto con firma digitale, è decisiva ed insuperabile la circostanza che lo stesso – anche ove potesse dimostrarsi che lo stesso era stato formato in epoca antecedente la data di scadenza per la

presentazione delle offerte – non è mai stato depositato (tempestivamente) agli atti di gara, sì che dello stesso non può tenersi oggi alcun conto, neppure indiziario.

Con il terzo motivo di appello, infine, la sentenza di primo grado viene censurata per non aver accolto il motivo di gravame relativo al valore della certificazione SA8000 posseduta da L'Operosa s.p.a., ritenendo la stessa un'attestazione di carattere generale non idonea a supplire alla mancanza dello specifico progetto di assorbimento.

Invero, deduce l'appellante, pur operando il progetto di riassorbimento e la certificazione *de qua* su piani diversi, il possesso della certificazione SA8000 dimostrerebbe l'inequivoca volontà de L'Operosa s.p.a. di procedere al riassorbimento del personale del gestore uscente.

Il motivo non può essere accolto.

Non viene infatti chiarito dall'appellante quale ruolo dovrebbe svolgere, nel caso in esame, il possesso della certificazione di qualità SA 8000, neppure richiesta dalla legge di gara.

Nella specie, si tratta di una certificazione di qualità che attesta l'esistenza di un'organizzazione aziendale conforme a *standard* generali di responsabilità sociale verso i lavoratori, ma certamente nulla dice (né rileva) in ordine alla questione fondante l'esclusione dalla gara, ovverosia la mancata produzione di un progetto di riassorbimento del personale uscente. Né potrebbe ragionevolmente pensarsi – come obietta la stazione appaltante – che il possesso della certificazione in questione di per sé dimostri che l'operatore economico intenda adempiere all'obbligo specifico di assorbire (in tutto o in parte) il personale del gestore uscente.

Tale obbligo, come bene evidenzia il primo giudice, presuppone infatti un impegno specifico e puntuale da parte del concorrente, che non può essere implicitamente desunto dal possesso di una certificazione di carattere generale (la quale, al più, può attestare delle caratteristiche *complessive* dell'impresa e dei suoi processi gestionali).

Alla luce dei rilevi che precedono, l'appello va dunque respinto. La particolarità delle questioni esaminate giustifica peraltro l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese di lite del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere