



DELIBERA N. 420

22 ottobre 2025

Oggetto

Istanza presentata dalla Fidente S.p.A. - Gara Europea a procedura telematica aperta per l'appalto di servizi di pulizia dei locali adibiti a sedi degli organismi della Polizia di Stato e degli uffici e caserme dell'Arma dei Carabinieri nel territorio della Città Metropolitana di Genova per 36 mesi - Lotto 1 CIG B1BFB128B6; Lotto 2 CIG B1BFB13989 - Importo: Lotto 1 € 648.755,76 - Lotto 2 € 739.330,31 - S.A.: Prefettura di Genova - UTG.

UPREC-PRE-0294-2025-S-PREC - FASC. 2025-003522

Riferimenti normativi

Artt. 57 e 102 del d.lgs 36/2023

Art. 101 del d.lgs 36/2023

Parole chiave

Appalto – Servizi – Offerta tecnica – clausola sociale – progetto di riassorbimento – soccorso istruttorio – non sussiste

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 22 ottobre 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 118508 del 2.9.2025, con la quale la Fidente s.p.a. contesta il provvedimento di esclusione irrogato a suo carico per non avere tempestivamente prodotto la precipua documentazione relativa alle modalità attraverso cui garantire la stabilità del personale impiegato e le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, tenuto conto anche di una serie di difficoltà redazionali;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 9.9.2025, con nota prot. 120571

VISTA la documentazione in atti e le memorie prodotta dall'o.e. istante e dalla stazione appaltante;

RILEVATO in particolare che, con una prima doglianza, l'istante censura la propria esclusione basata sulla produzione, contestualmente all'offerta, di un progetto di riassorbimento del personale e di un piano per il rispetto della clausola di garanzia delle pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate incompleti, sebbene tale incompletezza sia dovuta alla mancanza di documenti necessari da parte della SA (elenco del personale della ditta uscente, come ammesso nell'art. 9 del disciplinare). Viene chiesto se tale circostanza possa essere motivo di esclusione dalla gara, anche dopo che l'operatore abbia fornito alla SA i chiarimenti richiesti (sempre in assenza dell'elenco del personale). Con ulteriori doglianze viene censurata la condotta della SA, sia per non avere accettato i chiarimenti forniti in sede di soccorso procedimentale, in quanto ritenuti "elementi non integrabili ex post", sia per avere proceduto all'esclusione del 70% dei concorrenti, con elusione del principio del *favor participationis*, a causa della difficoltà redazionali dei suddetti piani;

RILEVATO che sul punto si deve innanzitutto richiamare la disciplina di riferimento secondo cui (art. 57 del d.lgs 36/2023) " 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." Tale previsione va peraltro esaminata congiuntamente alle indicazioni dell'art. 102 del Codice, secondo cui "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;

b) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire, anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e di quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare;

c) garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate.

2. Per i fini di cui al comma 1 l'operatore economico indica nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere quegli impegni. La stazione appaltante verifica l'attendibilità degli impegni assunti con qualsiasi adeguato mezzo, anche con le modalità di cui all'articolo 110, solo nei confronti dell'offerta dell'aggiudicatario.";

CONSIDERATO inoltre che la *lex specialis* di riferimento – segnatamente l'art. 16 del disciplinare, recante "*offerta tecnica*" - sancisce che per ogni lotto, il concorrente deve inserire nella documentazione, oltre alla offerta tecnica in senso proprio ed alle dichiarazioni eventuali (che esulano dall'odierna trattazione), il "*progetto di riassorbimento del personale*" e la "*Dichiarazione relativa alla clausola sociale per le pari opportunità generazionali, di genere e*

di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate". Sempre tale previsione evidenzia che "Ai fini del rispetto della clausola sociale di cui sulla stabilità occupazionale di cui al paragrafo 9, il concorrente allega all'offerta tecnica un progetto di assorbimento atto ad illustrare le concrete modalità di applicazione della clausola sociale. Ai fini del rispetto della clausola sociale per le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate di cui al punto 9, il concorrente indica nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere quegli impegni";

PRESO ATTO che, ad avviso dell'istante, non sarebbe omesso il documento richiesto dall'art. 16, anche perché tale circostanza non sarebbe stata sanabile mediante soccorso istruttorio (come previsto dall'art. 14 del disciplinare). Sostiene a tal proposito l'istante che *"tale documento è stato presentato nei termini di gara e, a quanto pare, validamente considerato dalla Stazione Appaltante che ne ha infatti chiesto una semplice chiarificazione mediante l'istituto del soccorso procedimentale. Da tale circostanza ne deriva la illogicità dell'assunto posto a fondamento dell'esclusione";*

CONSIDERATO che l'istante ha correttamente partecipato alla gara (lotto 1 e 2) trasmettendo la propria offerta entro il termine di scadenza previsto nel bando. Dalla documentazione in atti risulta che, in sede di offerta, è stato presentato un progetto di assorbimento del personale, nel quale l'istante ha dichiarato: *"Pur non avendo l'appaltatore uscente fornito l'elenco e i dati relativi al personale impiegato nell'esecuzione del contratto, Fidente si impegna ad assorbire il personale identificato dalla/e Ditta/e cessante/i per tramite della Stazione Appaltante, in misura discendente dal rispetto di quanto previsto all'art. 4 CCNL Multiservizi, ed avuto riguardo alla compatibilità –e, pertanto, armonizzazione, anche tecnico attitudinali dei singoli operatori- tra l'organizzazione dalla/e Ditta/e cessante/i, e l'organizzazione aziendale rappresentata nell'offerta tecnica. Al personale assorbito sarà applicato il contratto CCNL Imprese Multiservizi, con gli aggiornamenti previsti dal rinnovo entrato in vigore il 1° Luglio 2021".* La stazione appaltante, tuttavia, avendo ritenuto che la summenzionata clausola dell'art. 16 del disciplinare risultava solo parzialmente attuata, attivava soccorso istruttorio procedimentale ex art. 101 co. 3, con cui venivano richiesti chiarimenti in merito alle modalità di applicazione delle clausole sociali, cui l'istante aveva originariamente dichiarato di aderire con relativo impegno, senza tuttavia indicarne le concrete modalità attuative;

RILEVATO che l'o.e. riscontrava tempestivamente detta richiesta ex art. 101 con cui, ribadendo gli impegni di aderire alle clausole sociali e di garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate;

PRESO ATTO, tuttavia, che con il provvedimento in contestazione, la stazione appaltante ha invece escluso l'o.e. sul presupposto che *"non ha fornito i chiarimenti richiesti nell'ambito del soccorso procedimentale, ex art.101, comma 3 del D.lgs. 36/2023, ma ha presentato, solo in questa fase, elementi non integrabili ex post, a mente dell'art. 14 del disciplinare di gara che dispone la non sanabilità dell'omessa indicazione delle modalità con le quali l'operatore intende garantire la stabilità del personale impiegato e le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate"*;

CONSIDERATO quanto sopra, pertanto, occorre esaminare se la condotta della stazione appaltante risulti conforme alla normativa di riferimento;

CONSIDERATO che il primo profilo da esaminare concerne la portata modificativa e/o integrativa della documentazione presentata dall'istante in sede di soccorso procedimentale. A tal proposito, occorre premettere che il soccorso istruttorio c.d. procedimentale (codificato nell'art. 101, comma 3, del Codice) abilita la stazione appaltante a sollecitare chiarimenti o spiegazioni sui contenuti dell'offerta, a condizione di non modificare il contenuto dell'offerta tecnica ed economica. A differenza del soccorso istruttorio integrativo (art. 101, comma 1, lett. a) e sanante (art. 101, comma 1, lett. b), che incontrano limiti più rigorosi, l'esperibilità del soccorso procedimentale è ammessa anche con riferimento all'offerta tecnica, laddove sia finalizzato a ricercare l'effettiva volontà dell'impresa partecipante in ordine alla portata del proprio impegno negoziale, superando eventuali ambiguità, fermo in ogni caso il divieto (strettamente correlato allo stringente vincolo della par condicio) di apportarvi qualunque modifica (cfr. ex multis Delibera ANAC n. 573 del 10 dicembre 2024; Cons. Stato, 31 luglio 2024, n. 6875; Id., sez. III, 23 giugno 2023, n. 6207; TAR Lazio, Roma, sez. II, 9 gennaio 2025, n. 397);

CONSIDERATO che la giurisprudenza ha qualificato il progetto di assorbimento del personale quale documento esplicativo delle modalità di adempimento della clausola sociale, nonché *"elemento necessario dell'offerta (nella fattispecie, dell'offerta tecnica, secondo la declinazione operata dalla lex*

specialis)' (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II, 26 giugno 2025, n. 12690; TAR Campania, Napoli, sez. V, 14 luglio 2025, n. 5288; Id., 31 ottobre 2024, n. 5830; TAR Sicilia, Catania, sez. II, 9 ottobre 2025, n. 2885). Nel caso in esame, essendo stato attivato un soccorso procedimentale ex art. 101, comma 3, va tenuto presente che tale istituto consente al concorrente di fornire chiarimenti sul contenuto dell'offerta tecnica e sui suoi allegati, ivi compreso il progetto di assorbimento (inserito tra la documentazione tecnica), al solo fine di fugare dubbi in ordine ad eventuali ambiguità circa l'impegno negoziale con essa assunta, senza poterla integrare o modificare;

RITENUTO che se, da un lato, legittimamente la Commissione giudicatrice ha attivato un semplice soccorso procedimentale, in conformità all'art. 14 del disciplinare, sul progetto di assorbimento (in presenza di un dubbio interpretativo sulla volontà dell'operatore di assorbire il 100% del personale dell'uscente, sebbene non indicato negli allegati al disciplinare), dall'altro lato, non altrettanto può dirsi sulla conclusione cui questa è giunta all'esito dell'esame della documentazione prodotta dall'operatore in sede di chiarimenti, in quanto il documento presentato in tale sede dalla Società non appare modificativo dell'offerta tecnica né integrativo del progetto di assorbimento presentato in gara. Si tratta di un documento nel quale la Società si limita a ribadire l'impegno ad assorbire il 100% del personale avente diritto della ditta uscente impiegato nell'ambito del lotto di gara, nel rispetto dei livelli di inquadramento e delle ore indicate nel presente disciplinare di gara, ferma restando la necessaria armonizzazione con l'organizzazione aziendale. Nel documento viene, peraltro, precisato che *"Se avessimo potuto disporre di un elenco del personale, riportante i dati classici che tutte le Aziende uscenti di norma forniscono, avremmo potuto indubbiamente presentare un Piano di Assorbimento più dettagliato, indicando esattamente il numero di operatori da assorbire, i rispettivi livelli di inquadramento, il monte ore contrattuale di ciascuno, gli scatti di anzianità, ecc."*. Dunque, tale documento non aggiunge e non avrebbe potuto aggiungere nulla rispetto al numero, inquadramento, trattamento economico e monte orario dei singoli dipendenti, in quanto – come correttamente stigmatizzato dall'istante – tutti questi dati non sono stati forniti dalla SA né l'operatore ne era a conoscenza (non trattandosi del gestore uscente);

RITENUTO dirimente che, in assenza della pubblicazione dell'elenco e dei dati relativi al personale dell'impresa uscente, la stazione appaltante non possa

esigere da parte dei concorrenti la predisposizione e la presentazione di un progetto di assorbimento analitico e dettagliato, riportante le concrete modalità di attuazione della clausola sociale, per i seguenti motivi;

CONSIDERATO che è innanzitutto l'art. 2.1, lett. k) del Bando-tipo Anac n. 1/2023 (*ratione temporis* applicabile) a prescrivere che, in caso di previsione della clausola sociale, deve essere pubblicato dalla stazione appaltante l'elenco del personale da riassorbire. L'importanza di adempimento è ribadita nell'art. 9, ove si prevede che: *"(…). L'elenco e i dati relativi al personale attualmente impiegato dal contraente uscente per l'esecuzione del contratto sono riportati nel ... [indicare il paragrafo del capitolato o lo specifico documento indicato al paragrafo 2.1] e contiene il numero degli addetti con indicazione dei lavoratori svantaggiati ai sensi della legge n. 381/91, qualifica, livelli anzianità, sede di lavoro, monte ore, etc"*;

RITENUTO che l'importanza dell'assolvimento di tale onere informativo da parte della stazione appaltante si coglie tenendo presente il diverso contenuto e la diversa funzione dell'assunzione dell'impegno all'applicazione della clausola sociale (art. 102, comma 1, del Codice) e della presentazione del progetto di assorbimento (art. 102, comma 2, ossia il documento con cui l'o.e. illustra le modalità con le quali intende assolvere gli impegni assunti). La prima si riferisce alla dichiarazione di impegno all'obbligo di garantire la stabilità occupazionale, l'applicazione della contrattazione collettiva, nonché le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa; il secondo si riferisce, invece, alle modalità attraverso cui, in concreto, l'o.e. intende riassorbire il personale dell'impresa uscente e garantire la pariteticità dei rapporti lavorativi, in relazione al profilo soggettivo del lavoratore. D'altra parte, secondo pacifica giurisprudenza, l'accettazione della clausola sociale, anche nella parte in cui è preordinata alla stabilità occupazionale *"non implica, in conformità ai principi di matrice eurounitaria (come riconosciuti anche dalla giurisprudenza ormai consolidata - cfr., quam multis, Consiglio di Stato, 1.8.2023, n. 7444; TAR Lazio - Roma, 18.1.2022, n. 557), che l'aggiudicataria assorba l'intero personale della ditta uscente, bensì (più limitatamente) quello compatibile con le esigenze organizzative dell'imprenditore subentrante, risolvendosi, in definitiva, nell'obbligo di assunzione prioritaria del personale uscente, fatta salva la libertà dell'aggiudicataria di individuare il proprio fabbisogno, in termini di figure professionali da impiegare nell'appalto, quantità di lavoratori da utilizzare e monte ore-uomo (un conto è assorbire*

tutti o solo qualcuno, un conto è garantire la parità di monte-ore, altro ancora assorbire il personale uscente, o parte di esso, decurtando tuttavia la quantità di ore lavorate) (cfr. TAR Campania, Napoli, sez. V, 14 luglio 2025, n. 5288). Da quanto precede è evidente che, in assenza dell'indicazione della forza-lavoro dell'impresa uscente, del monte ore e del livello di inquadramento di ciascun lavoratore, i concorrenti, pur impegnandosi a garantire la stabilità occupazionale e l'assunzione prioritaria del personale in transito, non sono messi nelle condizioni di indicare le modalità concrete con cui assolvere a tale impegno;

CONSIDERATO che anche la giurisprudenza ha sottolineato devono essere fornite agli operatori indicazioni idonee a consentire di predisporre un piano di assorbimento. Recentemente, il Consiglio di Stato ha, infatti, osservato che l'obbligo della stazione appaltante di fornire agli operatori economici le informazioni relative al personale da riassorbire è soddisfatto qualora i dati, pur non essendo esaustivi in ogni dettaglio, siano sufficienti a consentire la formulazione di un'offerta consapevole (cfr. Cons. Stato, sez. III, 29 luglio 2025, n. 6717 che ha ritenuto idonea l'indicazione, nel caso di suddivisione in lotti, negli elenchi del personale, del servizio e della struttura in cui ciascuna unità è attualmente impiegata, consentendo di individuare la corrispondenza tra l'oggetto del lotto e l'attività svolta dal personale da reimpiegare e di predisporre conseguentemente un adeguato piano di riassorbimento). Da ciò si desume che la totale assenza di informazioni e di dati relativi al personale dell'impresa uscente (sia in termini numerici che di inquadramento) impatta sulla esigibilità del progetto di assorbimento, o, quantomeno, sul suo contenuto in termini di dettaglio e specificità, da ritenersi direttamente proporzionale al dettaglio e alla esaustività delle informazioni fornite dalla stazione appaltante nella *lex specialis* di gara;

RITENUTO che un diverso ragionamento condurrebbe all'esito di concepire il progetto di assorbimento quale onere documentale meramente formale ed astratto (ovvero come progetto "al buio"), in quanto non basato su dati concreti e effettivi del personale da assorbire, bensì su dati meramente astratti e generici solo ipotizzati da un operatore. La conseguenza che ne discenderebbe sarebbe quella di trasformare la funzione di tale documento, da documento esplicativo delle concrete modalità di adempimento della clausola sociale (inevitabilmente collegato con la realizzabilità del progetto tecnico e con la sostenibilità dei costi della manodopera, ossia con i profili strutturali

dell'offerta specifica presentata in gara), a progetto generico meramente descrittivo di tutte le attività di inclusione sociale e di inserimento di nuovi lavoratori all'interno dell'assetto imprenditoriale adottabili dall'operatore economico;

CONSIDERATO che, sebbene con riferimento ad altra questione (clausola sociale nell'accordo quadro), l'Autorità ha già sottolineato che il progetto di assorbimento deve essere basato sui dati storici del precedente contratto (Delibera n. 574 del 10 dicembre 2024). Ciò trova riscontro anche nelle Linee guida ANAC n. 13, le quali (sebbene non più vigenti, sono tutt'ora espressive di *best practices* per le SS.AA.) hanno sottolineato la centralità della conoscenza dei dati del personale da assorbire, al fine di consentire ai concorrenti di predisporre il progetto *de quo*. In particolare, l'Autorità ha precisato che: "*3.4 Allo scopo di consentire ai concorrenti di conoscere i dati del personale da assorbire, la stazione appaltante indica gli elementi rilevanti per la formulazione dell'offerta nel rispetto della clausola sociale, in particolare i dati relativi al personale utilizzato nel contratto in corso di esecuzione, quali: numero di unità, monte ore, CCNL applicato dall'attuale appaltatore, qualifica, livelli retributivi, scatti di anzianità, sede di lavoro, eventuale indicazione dei lavoratori assunti ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, ovvero mediante fruizione di agevolazioni contributive previste dalla legislazione vigente. È fatto salvo il diritto dei concorrenti di richiedere, in modo analitico, alla stazione appaltante i dati ulteriori ritenuti necessari per la formulazione dell'offerta nel rispetto della clausola sociale. Qualora la stazione appaltante non fosse in possesso dei dati richiesti, la stessa provvede a richiederli all'operatore uscente, prestando particolare attenzione all'anonimato delle richieste pervenute, e a renderli noti a tutti i potenziali concorrenti. Le stazioni appaltanti valutano inoltre la possibilità di inserire, negli schemi contrattuali, specifiche clausole che obbligano gli appaltatori a fornire le informazioni sul personale utilizzato nel corso dell'esecuzione contrattuale (...)*";

RITENUTE non condivisibili le argomentazioni addotte dalla stazione appaltante a giustificazione della mancata presentazione dell'elenco del personale, ricollegate al comportamento del gestore uscente e alla irrilevanza di tale dato, confermato dalla circostanza secondo cui l'o.e. istante è stato comunque in grado di presentare – sebbene tardivamente – il piano di riassorbimento. Sotto il primo profilo, si osserva che i dati e le qualifiche del personale impiegato nell'esecuzione di un appalto sono (e devono essere) note

al Direttore dell'esecuzione del contratto, che ha il compito di verificare la sua corretta esecuzione e il rispetto delle qualifiche professionali offerte dall'affidatario. Pertanto, la mancata collaborazione del gestore uscente nel fornire l'elenco nominativo del personale impiegato non è una giustificazione sufficiente per esonerare la stazione appaltante dall'onere informativo nei confronti dei concorrenti, propedeutico alla predisposizione del progetto di riassorbimento. Se ciò fosse sufficiente, si consentirebbe un inammissibile vantaggio competitivo (derivante da una asimmetria informativa) in favore del gestore uscente, che potenzialmente potrebbe essere l'unico a redigere un progetto dettagliato.;

RITENUTA da ultimo rilevante anche la circostanza che ben 11 operatori (tra cui l'istante) sono stati esclusi per non avere riscontrato la richiesta di chiarimenti della stazione appaltante, presentando un progetto di assorbimento ritenuto modificativo dell'offerta, senza tenere in minima considerazione la totale mancanza dell'elenco e dei dati del personale della ditta uscente, da cui discende (come detto) l'inesigibilità di tale obbligo in capo ai concorrenti. In tale situazione peculiare, sia il principio della fiducia (di cui all'art. 2 del Codice) - che impone l'obbligo di reciproca fiducia nell'azione amministrativa - sia quello di buona fede (di cui all'art. 5) - che impone anche alle stazioni appaltanti l'obbligo di comportarsi nel rispetto dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento - ostano all'imposizione, da parte della stazione appaltante, di oneri e/o obblighi documentali inesigibili in carenza delle informazioni necessarie fornite nella documentazione gara;

RILEVATO quanto sopra, si conclude nel senso di ritenere la condotta della stazione appaltante non conforme alla disciplina di riferimento.

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che l'operato della Stazione risulti non conforme alla disciplina di riferimento, in quanto in assenza della pubblicazione dell'elenco e dei dati relativi al personale dell'impresa uscente, la Stazione appaltante non può esigere la predisposizione e la presentazione di un progetto di assorbimento analitico e dettagliato, riportante le concrete modalità di attuazione della clausola sociale, per i motivi sopra argomentati.

Invita la Stazione appaltante ad annullare in autotutela il provvedimento di esclusione dalla gara dell'operatore istante, nonché gli eventuali



provvedimenti consequenziali, procedendo alla rinnovazione delle operazioni di gara, salvo l'esercizio dei poteri di autotutela, anche con riferimento all'eventuale riammissione di altri operatori esclusi per ragioni analoghe a quelle dell'odierno istante.

Ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023, la Stazione appaltante che non intenda conformarsi al parere comunica, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che può proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 30 ottobre 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente