

DELIBERA N. 421

22 ottobre 2025.

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 presentata da Boni S.p.A. - Gara europea a procedura aperta per l'appalto dei 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 - CIG B1BFB128B6 (lotto 1) – B1BFB13989 (lotto 2) – Importo euro: 648.755,76 (lotto 1) – 739.330,31 - S.A.: Prefettura di Genova.

UPREC - PREC 280-2025-S

Riferimenti normativi

Artt. 57, 101 e 102 del d.lgs. n. 36/2023.

Parole chiave

Clausola sociale, progetto di assorbimento del personale, soccorso istruttorio.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 22 ottobre 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 116138 del 25 agosto 2025, con la quale la Società Boni S.p.A. ha contestato la propria esclusione dalla gara, dovuta al mancato rispetto dell'art. 16 del disciplinare, che imponeva ai concorrenti di illustrare le concrete modalità di attuazione delle clausole sociali nel progetto di assorbimento. L'esclusione è stata disposta all'esito dell'esame della documentazione trasmessa in sede di soccorso procedimentale, che è stata ritenuta dalla Commissione giudicatrice modificativa dell'offerta, osservando che l'operatore anziché fornire "*chiarimenti*" circa le modalità di attuazione della clausola sociale, avrebbe "*presentato, solo in questa fase, elementi non integrabili ex post a mente dell'art. 14 del disciplinare di gara*";

RILEVATO che l'istante ha chiesto all'Autorità di pronunciarsi sulla illegittimità di tale provvedimento di esclusione, in quanto contrario ai principi generali di cui agli artt. 3, 4 e 5 del Codice, evidenziando che:

- la società applica a tutto il proprio personale il CCNL Imprese di pulizie servizi integrati/Multiservizi, che all'art. 4 prevede e tutela il passaggio del personale dall'impresa uscente a quella subentrante, per cui lo stesso già adempie alle prescrizioni del disciplinare e del dettato normativo;
- nell'offerta tecnica ha inserito tutti i documenti richiesti dall'art. 16 del disciplinare, compreso il piano di assorbimento, riportante l'impegno "*all'assunzione di tutto il personale avente diritto, armonizzato con la propria organizzazione di lavoro, prevista per l'ottimale erogazione del servizio*". Tuttavia, non essendo disponibili l'elenco e i dati relativi al personale dell'impresa uscente, l'o.e. ha tentato di dettagliare "*solo per quanto possibile*" l'impegno e il rispetto delle clausole sociali e, in seguito alla richiesta di soccorso procedimentale, si è premurato di chiarire meglio quanto già precedentemente dichiarato in fase di gara;
- in sede di soccorso procedimentale l'operatore non ha modificato l'offerta, ma ha esplicitato la propria volontà di garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato dalla ditta uscente alla luce dell'impegno già dichiarato in fase di gara;

- per le medesime ragioni sono stati esclusi dalla procedura altri dieci oo.rr. ai quali era stata inoltrata richiesta di soccorso procedimentale *"con ciò denotando una poca chiarezza in merito alle aspettative e alle richieste della Commissione di gara"*;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento di cui alla nota prot. 118665 del 3 settembre 2025;

VISTA la documentazione in atti e la memoria della SA, acquisita al prot. 119121 del 4 settembre 2025;

RILEVATO che la SA ha osservato che l'esclusione è stata disposta in quanto *"n. 11 operatori economici, tra cui BONI SPA, a seguito dell'attivazione del soccorso procedimentale, non hanno fornito i chiarimenti richiesti ma hanno presentato, solo in questa fase, il progetto di assorbimento e/o la relazione contenente le modalità con le quali adempiere le clausole sociali e/o la dichiarazione di impegno al rispetto delle clausole sociali. Elementi, questi, non integrabili ex post, a mente dell'art. 14 del disciplinare di gara [...]. In particolare, BONI SPA ha presentato una relazione sulle modalità con cui intende adempiere agli impegni assunti ai fini del rispetto della clausola sociale sulla stabilità occupazionale e sull'inserimento di persone svantaggiate. Trattasi di elementi prodotti ex novo alla Stazione Appaltante, pertanto esorbitanti rispetto al soccorso istruttorio procedimentale, ex art. 101 comma 3".* Viene osservato che, secondo la giurisprudenza (TAR Puglia, Lecce, n. 750/2024), non sarebbe stato necessario conoscere i dati del personale da riassorbire, in quanto la società avrebbe dovuto solo indicare le modalità per garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato, e che è legittima l'esclusione del concorrente in caso di produzione postuma del piano richiesto. Con riferimento alla richiesta di soccorso procedimentale, viene rilevato che esso era volto a verificare se gli elementi omessi fossero comunque presenti e rinvenibili all'interno dell'ulteriore documentazione e delle dichiarazioni di cui si compone l'offerta tecnica;

CONSIDERATO, preliminarmente, che la normativa di riferimento in tema di clausola sociale è rappresentata dagli artt. 57 e 102 del Codice;

CONSIDERATO che secondo la disciplina della *lex specialis* (art. 9 del disciplinare): *"L'aggiudicatario è tenuto a garantire l'applicazione del contratto"*

collettivo nazionale e territoriale (o dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore) di cui al punto 3, oppure di un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto. Ferma restando la necessaria armonizzazione con la propria organizzazione e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera previste nel nuovo contratto, l'aggiudicatario del contratto di appalto è tenuto a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato nel contratto, assorbendo prioritariamente nel proprio organico il personale già operante alle dipendenze dell'aggiudicatario uscente, garantendo le stesse tutele del CCNL indicato al punto 3. La stazione appaltante dà atto che l'appaltatore uscente non ha fornito l'elenco e i dati relativi al personale impiegato per l'esecuzione del contratto. Al fine di garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, l'aggiudicatario si impegna a: a) garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato; b) garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate". L'art. 16 del disciplinare, nel prevedere il contenuto dell'offerta tecnica, stabilisce 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";

VISTO, inoltre, l'art. 14 del disciplinare (soccorso istruttorio) secondo cui "non è sanabile mediante soccorso istruttorio l'omessa indicazione, delle modalità con le quali l'operatore intende assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, il rispetto delle condizioni di partecipazione e di esecuzione di cui al paragrafo 9 del presente Disciplinare". Viene tuttavia sottolineato che "la stazione appaltante può sempre chiedere chiarimenti sui contenuti dell'offerta tecnica e dell'offerta economica e su ogni loro allegato. L'operatore economico è tenuto a fornire risposta nel termine assegnato (massimo dieci giorni). I chiarimenti resi dall'operatore economico non possono modificare il contenuto dell'offerta";

PRESO ATTO che – come espressamente affermato nell’art. 9 del disciplinare - tra gli allegati della documentazione di gara (reperiti sul profilo internet della Prefettura di Genova) non risulta l’elenco del personale dell’impresa uscente. L’assenza di tale documento è confermata dai chiarimenti pubblicati dalla SA. In particolare alla specifica domanda di un operatore (*"In riferimento al Lotto 1 e al Lotto 2 si chiede il nominativo della Ditta uscente, l'elenco del personale attualmente impiegato nell'appalto, il livello di inquadramento e le ore settimanali di ciascuno, tipologia contrattuale, data di assunzione nonché durata contrattuale, scatti di anzianità ed eventuale presenza di lavoratori che beneficino della 104 e sede di servizio"*), la SA ha risposto che: *"Come indicato al paragrafo 9 del disciplinare si segnala che l'appaltatore uscente, EURO&PROMOS FM SPA, per entrambi i lotti non ha fornito l'elenco e i dati relativi al personale impiegato per l'esecuzione del contratto"*;

TENUTO CONTO che dalla documentazione in atti si evince che:

- in sede di partecipazione ad entrambi i lotti di gara, Boni S.p.A. ha presentato la documentazione prescritta dall’art. 16 disciplinare, in particolare la *"dichiarazione di clausola sociale"* con cui si è impegnata a *"garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato"* e a *"garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate"*, nonché un ulteriore documento denominato progetto di assorbimento, in cui testualmente: *"dichiara e attesta in applicazione del CCNL per i dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati / multiservizi, che prevede e tutela il passaggio del personale dall'impresa uscente a quella subentrante "art. 4" (vedi art. 4 "Cessazione appalto"), per tale appalto Boni S.p.A. (C.F. e P.IVA 02113890012) garantisce l'assunzione di tutto il personale avente diritto, armonizzato con la propria organizzazione del lavoro, prevista per l'ottimale erogazione del servizio. Al personale verrà garantito quanto previsto dal CCNL di categoria in fase di passaggio del personale (mantenimento del livello di inquadramento e relativo trattamento retributivo previsto contrattualmente)"*;
- nella seduta di gara del 3 luglio 2025, la Commissione ha rilevato che *"l'operatore economico, per i Lotti 1 e 2, si impegna a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato "armonizzato con la propria"*

organizzazione" senza illustrare "le concrete modalità di applicazione delle clausola sociale". Altresì si impegna a garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate senza indicare le "modalità con le quali intende adempiere a quegli impegni". Pertanto, con nota del 14 luglio 2024, il RUP ha chiesto all'impresa chiarimenti, ai sensi dell'art. 101, comma 3, del Codice;

- nel termine assegnato, la Società ha riscontrato tale richiesta, dichiarando di impegnarsi *"a mantenere l'assunzione senza periodo di prova degli addetti in organico sull'appalto, in ossequio all'art. 4 del CCNL di settore (c.d. clausola sociale) e garantendo così l'applicazione del CCNL di settore di cui all'art. 51 del D.Lgs. 81/2015. In particolare, Boni intende assorbire il 100% degli Addetti della ditta uscente "aventi diritto" secondo quanto previsto dagli articoli di cui in precedenza (...). Secondo il dettato del Contratto Collettivo di appartenenza, pertanto, in caso di aggiudicazione, Boni, in qualità di impresa subentrante, in tempi utili e comunque su richiesta delle Organizzazioni sindacali territoriali firmatarie del CCNL, in primis darà comunicazione a quest'ultime del subentro nell'appalto e fermo restando quanto stabilito dalla lettera a) dello stesso art. 4 del CCNL di settore, assumerà in qualità di dipendenti i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato trasferiti dall'azienda cessante";*
- con provvedimento del 12 agosto 2025, il RUP ha comunicato all'operatore l'esclusione dalla procedura, in quanto lo stesso non avrebbe fornito i chiarimenti richiesti, ma avrebbe presentato *"elementi non integrabili ex post, a mente dell'art. 14 del disciplinare di gara"* (cioè le modalità con cui intende assicurare il rispetto della clausola sociale);

RITENUTO che, al fine di risolvere la questione controversa, occorre stabilire se, con il documento presentato in sede di soccorso procedimentale, la Società istante abbia effettivamente integrato *ex post* l'offerta e il progetto di assorbimento presentato in gara (come ritenuto dalla SA) o se sia limitata a chiarire meglio la modalità di assolvimento degli oneri discendenti dalla clausola sociale. Occorre altresì considerare se la mancata pubblicazione dei dati e dell'elenco del personale del gestore uscente rilevino al fine dell'illustrazione della modalità di attuazione della prescritta clausola sociale;

CONSIDERATO che, come noto, 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. Alla stregua della netta differenza tra soccorso istruttorio integrativo/sanante e soccorso procedimentale va letta la clausola di cui all'art. 14 del disciplinare, che, nell'escludere espressamente il soccorso istruttorio per "sanare" l'omessa indicazione delle modalità con le quali l'operatore intende assicurare la clausola sociale, fa espressamente salvo il potere/dovere della SA di chiedere chiarimenti sui contenuti dell'offerta tecnica e sui suoi allegati, ivi compreso il progetto *de quo*;

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 da Boni S.p.A. 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 ad esplicitare la propria volontà di mantenere l'assunzione di tutti gli addetti della ditta uscente *"aventi diritto"* in base al CCNL di settore, mantenendo gli stessi livelli occupazionali. Tale documento (letto nella sua integrità) 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). Prima di precisare tale ultimo aspetto (che assume rilevanza determinante nella fattispecie esaminata), preme evidenziare che già in sede di gara la Società aveva presentato, per entrambi i lotti, un documento sintetico denominato *"progetto di assorbimento"* nel quale si era vincolato *"in applicazione del CCNL per i dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati / multiservizi"* a garantire *"l'assunzione di tutto il personale avente diritto, armonizzato con la propria organizzazione del lavoro, prevista per l'ottimale erogazione del servizio"*, precisando che *"Al personale verrà garantito quanto previsto dal CCNL di categoria in fase di passaggio del personale (mantenimento del livello di inquadramento e relativo trattamento retributivo previsto contrattualmente)"*. Nei successivi chiarimenti, l'istante ha semplicemente ribadito il proprio impegno negoziale, affermando di impegnarsi *"a mantenere l'assunzione senza periodo di prova degli addetti in organico sull'appalto, in ossequio all'art. 4 del CCNL di settore"*, di *"assorbire il 100% degli addetti della ditta uscente aventi diritto secondo quanto previsto dagli articoli di cui in precedenza, ovvero si impegna a: garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato; garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone"*

con disabilità o svantaggiate", precisando: "in particolare, per l'appalto si impegna: a mantenere, in caso di aggiudicazione e di riassorbimento del personale, i livelli occupazionali dei lavoratori riassorbiti in base alla clausola sociale; ad impiegare soggetti "svantaggiati", "molto svantaggiati" o "disabili" - secondo le definizioni previste secondo le definizioni previste all'art. 2 punto 3, 4 e 99 del Regolamento UE 651/2014 – qualora durante la gestione dell'appalto si dovesse rendere necessaria l'assunzione di nuovo personale da impiegare";

RITENUTO, pertanto, che la Società istante, già in sede di gara, si era impegnata a garantire la stabilità occupazionale del personale, proponendo l'integrale assorbimento di tutti gli addetti nel rispetto delle condizioni in godimento e che tale volontà è stata solo confermata (ma non modificata) con i chiarimenti resi su richiesta della Commissione giudicatrice (cfr. Cons. Stato, sez. III, 13 aprile 2022, n. 2814, che, con riferimento al precedente Codice, ha osservato che il progetto di riassorbimento va ricavato dal contenuto concreto degli atti e delle dichiarazioni e che *"l'aggiudicataria ha dunque pienamente aderito alla clausola sociale, proponendo l'integrale assorbimento nel rispetto delle condizioni contrattuali in godimento. Non si vede cos'altro avrebbe potuto dichiarare o pianificare"*; il Consiglio di Stato ha, inoltre, osservato che *"il progetto è necessario quando l'assorbimento non è totale, presenta limitazioni per qualifiche, variazioni sul piano contrattuale o tempistiche particolari e differenziate, ma certamente è ridondante ove, come nel caso di specie, il rispetto della clausola sociale sia promesso in senso assoluto (totale assorbimento nel pieno rispetto dei contratti in essere col precedente gestore)"*);

RITENUTO dirimente che, in assenza della pubblicazione dell'elenco e dei dati relativi al personale dell'impresa uscente, la SA 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 SA 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 SA 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 SA 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 SA a giustificazione della mancata presentazione dell'elenco del personale, ricollegate al comportamento del gestore uscente e alla irrilevanza di tale dato secondo la sentenza del TAR Puglia Lecce, n. 750/2024. 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. Sotto il secondo profilo, si osserva che il precedente giurisprudenziale citato dalla SA, oltre ad essere stato riformato in appello (Cons. Stato. Sez. V, 3 gennaio 2025, n. 26), non è pertinente rispetto al caso di specie, trattandosi di un appalto di lavori in cui l'elenco del personale non era stato pubblicato perché non vi erano lavoratori di un precedente contratto da assorbire (precisa il Consiglio di Stato, infatti, che *"come spesso accade negli appalti di lavori, l'affidatario del contratto oggetto della procedura non subentrerebbe al precedente appaltatore. Non essendoci, in tale ipotesi, lavoratori da riassorbire, la dichiarazione di impegno sarebbe priva di oggetto, e quindi inutile; e pretendere una di segno negativo sarebbe un formalismo eccessivo, sproporzionato"*);

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 SA, 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 SA, di oneri e/o obblighi documentali inesigibili in carenza delle informazioni necessarie fornite nella documentazione gara.

Il Consiglio

Ritiene, nei termini di cui in motivazione, che l'operato della Stazione appaltante non sia conforme alla normativa di settore, in quanto:

- il documento presentato dalla Società istante in sede di soccorso procedimentale non è modificativo né integrativo dell'offerta tecnica e del



progetto di assorbimento, ma si limita ad esplicitare la volontà di mantenere l'assunzione di tutti gli addetti della ditta uscente;

- 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