

6 ottobre 2026

FOCUS GIURISPRUDENZA

[CGARS, Sez. Giurisdizionale, Sent. n.606 dell'1 Settembre 2026](#)

Contratti Pubblici. Il superamento dei limiti dimensionali dell'offerta tecnica assume rilevanza se determina un indebito vantaggio competitivo nei confronti del concorrente, il quale, incidendo sulla par condicio tra i concorrenti, può essere provato anche in via presuntiva.

La prova dell'eventuale vantaggio competitivo, derivante dal superamento dei limiti dimensionali della documentazione afferente l'offerta tecnica, può essere fornita anche in via presuntiva, purché sulla base di elementi non meramente congetturali.

La vicenda ha per oggetto un ricorso, proposto innanzi al **Tar Catania**, avverso un provvedimento di aggiudicazione, per asserita violazione della *par condicio* tra i concorrenti e del principio di risultato.

In particolare, la *vexata questio* tra origine dall'applicazione di una disposizione contenuta nella *lex specialis*, in cui la S.A., con riferimento ai limiti dimensionali della relazione tecnica, ha previsto che il superamento del numero massimo delle pagine, avrebbe comportato la non valutabilità delle pagine eccedenti.

A causa di tale disposizione, l'offerta tecnica della ricorrente, avendo superato il limite previsto dalla legge di gara, ha subito la penalizzazione prevista, con conseguente non valutabilità della documentazione eccedente. Ciò ha comportato l'assegnazione di un punteggio più alto in favore della controinteressata con conseguente aggiudicazione dell'appalto.

Per parte ricorrente siffatta decisione era da ritenersi illegittima, in quanto, lo sfioramento non avrebbe comportato un vantaggio competitivo a danno degli altri concorrenti. Di conseguenza, la sanzione applicata dalla stazione appaltante risultava sproporzionata. Da qui la proposizione del ricorso innanzi al **Tar Catania**.

Il **Tar adito**, istruita la causa, ritenendo illegittima la mancata valutazione degli elementi esposti in seno alle pagine eccedenti, ha annullato l'aggiudicazione, con l'ordine, comunque, rivolto alla S.A., di procedere a una nuova valutazione dell'offerta tecnica, in considerazione che per penalizzare l'offerta era necessaria la dimostrazione “...in concreto di un indebito vantaggio competitivo”.

Con tale decisione, il **Tar** ha, quindi, dato seguito ai principi affermati dalla giurisprudenza, secondo cui **la clausola, afferente i limiti dimensionali dell'offerta tecnica, non hanno effetto espulsivo, poiché ciò contrasterebbe con il principio di proporzionalità e con l'interesse dell'Amministrazione a selezionare l'offerta migliore.** **L'eventuale violazione della parità di trattamento deve essere dimostrata attraverso una prova concreta di un vantaggio sostanziale derivante dall'utilizzo di pagine aggiuntive, prova ritenuta dal Collegio, mancante nel caso di specie.** (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, n. 721 del 2025; T.A.R. Lazio, Roma, n. 12303/2024; Consiglio di Stato, sez. III, 8 giugno 2021, n. 4371; Consiglio di Stato, sez. III, 14 dicembre 2020, n. 7967).

L'impresa aggiudicataria, avverso le statuizioni del **Giudice di prime cure**, ha proposto appello innanzi al **CGA**, rilevando l'erroneità del *dictum giudiziale*, per errata interpretazione della normativa di superamento dei limiti dimensionali dell'offerta.

Il **CGA**, istruiti gli atti, **ha accolto l'appello, sulla base delle seguenti argomentazioni di diritto.**

Per l'**Organo di appello**, i limiti dimensionali dell'offerta tecnica devono essere interpretati *cum grano salis* e che la loro violazione assume rilievo quando determina un indebito vantaggio competitivo, incidendo sulla par condicio tra i concorrenti (C.d.S. n. 8101/2023, n. 7815/2023 e n. 839/2024); tale elemento scriminante **può essere provato anche in via presuntiva, purché sulla base di elementi non meramente congetturali.**

Sulla base di tale costrutto giuridico, il **CGA**, ha ritenuto, che nel caso in esame, erano presenti elementi sufficienti a dimostrare, in via presuntiva, un indebito vantaggio competitivo derivante dalle modalità di presentazione dell'offerta e ha quindi ritenuto corretta la mancata valutazione dei contenuti presentati oltre i limiti stabiliti dalla *lex specialis*.

In sintesi, **nel caso concreto, il superamento del limite dimensionale dell'offerta non era una semplice irregolarità formale, ma incideva sulla par condicio dei concorrenti.**

Da qui l'accoglimento del ricorso in appello, con conseguente riforma della sentenza del **TAR Catania**.

Consiglio di Stato, Sez. V, 8 settembre 2026 n. 6838

Contratti Pubblici. Il confine sostanziale tra subappalto e cooperazione d'impresa. Non ogni rapporto con un'impresa terza, anche quando quest'ultima svolga materialmente attività funzionali all'esecuzione dell'appalto, deve essere automaticamente qualificato come subappalto. La qualificazione deve derivare dalla sostanza del rapporto e dalla funzione concretamente svolta dal terzo.

In materia di contratti pubblici, la distinzione tra subappalto e contratto continuativo di cooperazione deve essere operata sulla base della concreta funzione del rapporto e della diversa organizzazione e destinazione della prestazione, non già sulla sola denominazione attribuita dalle parti. La verifica della natura del rapporto deve essere condotta in concreto, avuto riguardo alla sua effettiva funzione e alle modalità di inserimento della prestazione nell'organizzazione dell'operatore economico. La dichiarazione resa nel DGUE circa il mancato ricorso al subappalto non determina, di per sé, l'invalidità dell'offerta qualora i rapporti con soggetti terzi siano riconducibili a contratti continuativi di cooperazione e non a subappalti.

Questo è quanto affermato dal **Consiglio di Stato** con la sentenza in commento.

La questione trae origine da un ricorso proposto, innanzi al **Tar Puglia** avverso un provvedimento di aggiudicazione per asserita violazione della normativa in materia di sub appalto, come regolato dall'art. 119 del Codice dei Contratti.

In particolare, la ricorrente ha contestato il fatto che l'aggiudicataria avesse previsto il coinvolgimento di imprese locali per lo svolgimento di attività di posa e manutenzione delle bici, oggetto del servizio di appalto (bike sharing), ritenendo che tali rapporti costituivano, nella sostanza, subappalti non dichiarati nel DGUE e non meri contratti di cooperazione.

Il **Tar adito** ha respinto il ricorso, ritenendo infondate le argomentazioni di parte ricorrente, affermando che, nel caso di specie, gli operatori economici chiamati ad effettuare interventi di c.d. manutenzione leggera *“non eseguono una quota parte del servizio d'appalto in via autonoma, ma forniscono prestazioni*

accessorie (logistica, piccola riparazione) che rientrano nella struttura dei costi generali dell'impresa"; da ciò, "deriva la correttezza della dichiarazione nel DGUE rilasciata dalla controinteressata", in quanto, la dichiarazione di non subappalto non incide sulla validità dell'offerta in sede di gara e non costituisce causa di esclusione dell'operatore economico.

La ricorrente, ha quindi proposto appello innanzi al **Consiglio di Stato**, con cui ha rilevato l'erroneità del *dictum* giudiziale per non aver considerato che i partner tecnici della controinteressata non avrebbero eseguito una quota parte del servizio d'appalto, **dal momento che l'offerta tecnica prevedeva l'affidamento nei loro confronti di una parte rilevante dell'oggetto contrattuale** (le attività di posa in opera e manutenzione delle bici); ciò era più che sufficiente a far configurare tali rapporti come subappalti non dichiarati nel DGUE della controinteressata.

Il **Consiglio di Stato**, istruiti gli atti, ai fini della decisione, ha ritenuto fondamentale esaminare la *questio iuris* sotto il profilo della qualificazione dei rapporti intercorrenti tra l'aggiudicataria e le imprese locali, chiamati per la manutenzione delle bici, oggetto del servizio di appalto (bike sharing), al fine di stabilire se tali rapporti dovessero essere ricondotti alla disciplina del subappalto ovvero a quella dei contratti continuativi di cooperazione, in particolare il **Consiglio di Stato** ha ritenuto necessario procedere ad una qualificazione sostanziale del rapporto, non potendo la mera utilizzazione di soggetti terzi per attività funzionali all'esecuzione del servizio essere considerata, di per sé, sufficiente a configurare un subappalto.

In tale prospettiva, il **Supremo Consesso** ha distinto l'ipotesi in cui il terzo assuma direttamente l'esecuzione di una parte delle prestazioni oggetto dell'appalto, da quella in cui il medesimo fornisca all'aggiudicatario una prestazione inserita nella sua organizzazione imprenditoriale, secondo un rapporto continuativo di cooperazione, dove ***"Gli accordi con le ditte specializzate non sono strumentali al raggiungimento dei requisiti di partecipazione e, pertanto, non costituiscono una forma di subappalto necessario e qualificante, ma costituisce elemento organizzativo e operativo d'impresa, tipico del subappalto facoltativo, che permette di assumere personale in loco in base a scelte che rientrano nell'ambito delle sfere di autonomia decisionale dell'imprenditore"***.

Costituisce, quindi, principio fondamentale il fatto che la distinzione non dipende soltanto dal contenuto della prestazione, ma soprattutto dal **ruolo del terzo nell'organizzazione dell'appaltatore e nella concreta esecuzione dell'appalto**. (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, Sez. V, 12 aprile 2021, n. 2962)

Alla luce delle superiori considerazioni, il **Supremo Consesso** ha chiarito che, nel caso di specie, se l'aggiudicataria ha affidato a imprese locali attività di manutenzione necessarie per l'esecuzione del servizio (servizio di bike sharing), non necessariamente tali rapporti devono essere considerati **subappalto**, con conseguente non necessità di dichiararli nel DGUE.

In questa prospettiva, il rapporto può essere qualificato come **contratto continuativo di cooperazione** e non come subappalto.

Da qui il rigetto delle censure sollevate dall'appellante, con conseguente conferma dell'aggiudicazione.

Consiglio di Stato, Sez. III, 28 Settembre 2026, n. 7151 (in allegato)

Contratti Pubblici. La stazione appaltante deve recepire nella lex specialis le prescrizioni dei CAM applicabili, non potendo limitarsi a un generico rinvio al decreto ministeriale. L'omesso inserimento dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) nella documentazione di gara non comporta l'obbligo di impugnare immediatamente il bando.

La previsione dei CAM, va inevitabilmente rinvenuta nella *lex specialis*, ne consegue che, nel redigere la legge di gara, devono essere chiaramente indicati i criteri ambientali minimi e gli standard di qualità attesi, in quanto l'inclusione dei CAM nella documentazione di gara costituisce un elemento fondamentale che influenza direttamente la successiva esecuzione del contratto. Il mancato recepimento dei CAM, pur integrando la violazione di una prescrizione imperativa, non determina una lesività immediata, stante la possibilità di presentare un'offerta.

Questo è quanto affermato dal **Consiglio di Stato** con la sentenza in commento.

La questione trae origine da un ricorso proposto innanzi al **Tar Campania** avverso un provvedimento di aggiudicazione, per asserita violazione dell'**art. 57, comma 2, del Codice dei Contratti**, relativamente all'obbligo di inserire nella documentazione di gara i CAM.

In particolare, parte ricorrente ha sostenuto che la disciplina di gara conteneva un generico richiamo alla normativa ambientale in materia di *“servizi di pulizia e sanificazione degli edifici civili e sanitari” (D.M. n.51/2021)*, e che non erano stati previsti dei criteri premianti previsti dalla stessa normativa di riferimento.

Il **Tar adito**, istruiti gli atti di giudizio, **in via preliminare**, ha rigettato l'eccezione di irricevibilità del ricorso, affermando che la dedotta violazione della disciplina *“non imponesse l'immediata impugnazione del bando, non trattandosi di clausole escludenti o tali da impedire la formulazione di un'offerta consapevole”*; **nel merito, ha ritenuto fondato il ricorso, in considerazione del fatto che l'obbligo**, imposto dall'**art. 57, comma 2, del Codice dei Contratti**, di inserire nella documentazione progettuale e di gara le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM, e dei criteri premianti, *“...non potesse considerarsi assolto mediante un mero rinvio al d.m. n. 51 del 2021 e che il ricorso all'eterointegrazione non fosse sufficiente a superare le carenze della lex specialis”*.

Avverso tale decisione, l'impresa aggiudicataria ha proposto appello, rilevando, ancora una volta, l'irricevibilità del ricorso per mancata impugnazione del bando, e, dall'altro, che i CAM non erano assenti, perché la documentazione di gara li richiamava e le relative prescrizioni erano già presenti; in subordine, essendo norme imperative, avrebbe operato il principio di eterointegrazione, pertanto, non vi sarebbe stata alcuna violazione dell'**art. 57, comma 2, del d.lgs. 36/2023**.

Il **Consiglio di Stato**, esaminato gli atti di gara, ha respinto l'appello adducendo le seguenti argomentazioni di diritto.

Il **Collegio**, in via preliminare, ha confermato le statuizioni del **Giudice di prime cure**, rilevando che, nel caso in esame, anche se la legge di gara era carente delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, così come richiesto dall'**art. 57, comma 2, d.lgs. 36**, **la natura imperativa della norma non comporta automaticamente l'obbligo di impugnare immediatamente il bando**, infatti, il mancato recepimento dei CAM, **normalmente non impedisce la partecipazione alla gara né la presentazione dell'offerta**, di conseguenza, il vizio **non produce necessariamente una lesione immediata**, ma manifesta la sua concreta lesività **con l'aggiudicazione**.

Il **Consiglio di Stato**, nel merito, ha confermato le statuizioni del Tar Campano, corroborato dall'orientamento giurisprudenziale, secondo cui i CAM devono essere **concretamente rinvenibili nella lex specialis**; in particolare, non è sufficiente che esistano norme esterne all'atto di gara, visto e considerato che il concorrente deve poter conoscere dalla documentazione di gara quali requisiti ambientali minimi deve rispettare e quali caratteristiche ambientali possono determinare un punteggio aggiuntivo; **l'inclusione dei CAM nella documentazione di gara, non può essere considerata un mero adempimento di tipo formale, costituendo un elemento fondamentale che influenza la successiva**

esecuzione del contratto. (cfr. Consiglio di Stato, V sezione, sentenza n. 6651 del 25 luglio 2025 e III sezione, sentenza n. 7898 dell'8 ottobre 2025; Cons. Stato, sent. 1877/2026 cit.).

In sintesi, per il **Consiglio di Stato**, la tesi secondo cui i CAM, essendo norme imperative, potrebbero semplicemente **eterointegrare automaticamente** il bando, non può essere ritenuta fondata.

Da qui l'accoglimento dell'appello, con conseguente conferma della sentenza di primo grado.

Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 6561 del 20 agosto 2026

Contratti Pubblici. La dichiarazione di voler subappaltare una quota superiore a quella consentita non determina automaticamente l'esclusione, purchè si tratti di subappalto facoltativo e non di subappalto necessario. La dichiarazione di subappalto facoltativo può essere corretta mediante soccorso istruttorio. La presenza di un DURC regolare senza soluzione di continuità nel periodo rilevante per la gara esclude una causa ostativa alla partecipazione alla gara.

Il concorrente, in possesso dei requisiti di qualificazione, che abbia reso dichiarazione di subappalto c.d. facoltativo oltre i limiti previsti dalla legge di gara, non va escluso; in tale ipotesi è ammesso il soccorso istruttorio, c.d. sanante ai sensi dell'art. 101, comma 1, lett. b) del Codice dei Contratti, per regolarizzare la dichiarazione. La presenza di DURC regolari che coprono l'intero periodo rilevante, esclude in radice la sussistenza della grave violazione contributiva e preclude alla stazione appaltante di escludere -in via automatica o non automatica- l'operatore economico che ne sia in possesso.

Questo è quanto affermato dal **Consiglio di Stato** con la sentenza in commento.

La questione trae origine da un ricorso proposto, innanzi al **Tar Basilicata** avverso un provvedimento di aggiudicazione, per asserita violazione, della normativa in materia di sub appalto, come regolato **dall'art. 119 del Codice dei Contratti e per irregolarità contributiva**.

In particolare, per parte ricorrente, l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara per due motivi principali: nel DGUE l'impresa aveva dichiarato di voler subappaltare il 50% (e non il 49%) della categoria prevalente, come previsto dalla normativa; l'aggiudicatario, al momento della scadenza del termine perentorio di presentazione delle offerte non era in regola con il pagamento della Cassa Edile.

Il **Tar adito**, ritenendo che la dichiarazione di subappalto non potesse essere modificata mediante soccorso istruttorio, accoglieva il ricorso con conseguente annullamento dell'aggiudicazione.

L'impresa aggiudicataria, ha quindi, sollevato innanzi al **Consiglio di Stato**, **due motivi di gravame**.

Con il primo motivo di appello l'appellante ha affermato che il **Tar** avrebbe confuso il piano della validità dell'accordo di subappalto con quello della legittimità della partecipazione alla gara, ritenendo che **l'art. 119 comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023**, in caso di superamento dei limiti di subappalto, non prevede l'esclusione, ma la nullità della clausola contrattuale posta in essere nel rapporto sinallagmatico tra l'appaltatore e subappaltatore.

Orbene, sul piano fattuale, ha rilevato l'impresa appellante, la stessa è in possesso della qualificazione richiesta per la categoria prevalente, la dichiarazione contenuta nel DGUE, era riferita al subappalto facoltativo e non al subappalto necessario o qualificante, con conseguente possibilità di ricorrere al soccorso istruttorio.

Il **Consiglio di Stato**, esaminato l'**art. 119 del Codice dei Contratti**, ha ritenuto fondato il primo motivo di appello, fornendo le seguenti argomentazioni di diritto.

Per il **Collegio**, l'**indicazione, in sede di gara, di una quota di subappalto della categoria prevalente superiore al limite consentito non costituisce, di per sé, causa di esclusione, in assenza di una specifica previsione normativa o della lex specialis che ricollegghi a tale dichiarazione una sanzione espulsiva.**

Il ragionamento del **Consiglio di Stato** si sviluppa su tre livelli:

- **Mancanza di una causa di esclusione.** Né l'art. 119 d.lgs. 36/2023 né il disciplinare prevedono l'esclusione del concorrente che dichiara una quota di subappalto superiore al limite. Pertanto, non è possibile ricavare una sanzione espulsiva in via interpretativa.
- **La nullità prevista dall'art. 119 riguarda il contratto di subappalto.** La nullità prevista dall'art. 119, comma 1, ha natura **contrattuale** e colpisce l'“accordo” tra appaltatore e subappaltatore che deroghi ai limiti legali. Non colpisce, invece, né la domanda di partecipazione né il contratto di appalto stipulato con la stazione appaltante.
- **La questione appartiene alla fase esecutiva.** Il subappalto opera nella fase di esecuzione dell'appalto ed è sottoposto all'autorizzazione della stazione appaltante ex art. 119, comma 4. Di conseguenza, se l'appaltatore ha previsto un subappalto eccedente il limite, la parte eccedente non può essere affidata al subappaltatore: l'accordo è nullo per quella parte e le relative lavorazioni devono essere eseguite direttamente dall'appaltatore.

Alla luce delle superiori considerazioni, per il **Supremo Consesso**, nel caso esaminato, l'impresa appellante, essendo in **possesso della qualificazione OG3 necessaria per eseguire tutte le lavorazioni**, è ricorsa al subappalto facoltativo; pertanto, l'indicazione del **50%**, superiore al limite del **49%**, costituiva quindi una **irregolarità della dichiarazione**, non una causa di esclusione.

Per il **Collegio**, quindi, nel caso di specie, bene ha fatto la S.A. a consentire il soccorso istruttorio sanante ex art. 101, comma 1, lett. b), d.lgs. 36/2023, permettendo, dunque, la correzione dal **50% al 49%**, al fine di regolarizzare la dichiarazione affinché fosse conforme ai limiti stabiliti dalla legge di gara

Da qui, l'accoglimento del primo motivo di appello

* * *

Con il secondo motivo di appello, per l'appellante, il **Tar** ha erroneamente qualificato la sua posizione contributiva, come caratterizzata da una **grave violazione degli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali, non considerando che nel periodo rilevante per la gara, l'impresa fosse costantemente in possesso di un DURC regolare.**

Il **Consiglio di Stato**, ha accolto anche il secondo motivo di appello, partendo dal combinato disposto degli **articoli 94, comma 6**, per le violazioni definitivamente accertate, **art. 95, comma 2**, per quelle non definitivamente accertate del **Codice dei Contratti** e del suo **Allegato II.10, comma 1**, il quale collega espressamente la “grave violazione” alle violazioni ostative al rilascio del DURC.

Per il **Collegio**, il semplice fatto che alcuni contributi siano stati pagati tardivamente **non comporta automaticamente l'esclusione**, se l'operatore ha comunque mantenuto la regolarità contributiva attestata dal DURC; **pertanto, la presenza di DURC regolari, relativi all'intero periodo rilevante, esclude la sussistenza della grave violazione contributiva ostativa alla partecipazione alla gara.**

In conclusione, il **Consiglio di Stato** ha accolto l'appello e per l'effetto ha riformato la sentenza di primo grado.

PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

ANAC – Parere di precontenzioso n. 330 del 9 Settembre 2026

Lavori Pubblici. Corretta applicazione della clausola sociale. Se la gara impone il riassorbimento del personale, la stazione appaltante deve fornire prima della scadenza delle offerte i dati necessari per consentire ai concorrenti di formulare un progetto di riassorbimento concreto e un'offerta consapevole. In difetto, si configura una violazione delle norme di legge e dei principi di risultato, di buona fede e tutela dell'affidamento.

Con **Delibera n. 330 del 9 settembre 2026**, L'Autorità Nazionale Anticorruzione, in sede di precontenzioso, ha fornito importanti chiarimenti in materia di applicazione della clausola sociale e del riassorbimento del personale del precedente affidatario.

Il caso in esame, scaturisce da una segnalazione rivolta all'**ANAC**, in cui un concorrente ha contestato il fatto di non aver potuto preparare un'offerta economica **consapevole e sostenibile**, perché la documentazione di gara, contenente una clausola sociale, ai sensi **dell'art. 57 del Codice dei Contratti**, non ha fornito informazioni sufficienti sul personale utilizzato dall'impresa uscente; in particolare, non erano sufficientemente dettagliati: il **numero dei lavoratori** impiegati; il **monte ore complessivo effettivamente lavorato**; i **profili professionali** dei lavoratori; la loro eventuale **distribuzione tra le diverse sedi o servizi**.

Da qui, l'impossibilità per il concorrente/istante di formulare un adeguato programma di riassorbimento dell'impresa uscente.

La **stazione appaltante**, come hanno rilevato gli atti istruttori, pur avendo cercato di correggere almeno in parte le carenze informative, contestate dal concorrente, ha precisato, in sede di chiarimento, di “...non poter indicare il monte ore settimanale riferito al singolo lavoratore, per ragioni di tutela della riservatezza del personale”.

Per l'**Autorità** tale chiarimento non è stato ritenuto soddisfacente per ritenere soddisfatte le richieste del concorrente, in quanto restavano da verificare gli altri elementi necessari per costruire il costo del personale e il progetto di riassorbimento, proprio in considerazione che, per giurisprudenza costante, il progetto di riassorbimento costituisce un “**elemento necessario dell'offerta**”. (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), e ciò al fine di rendere l'offerta meritevole di considerazione e valutazione.

A questo punto l' **ANAC**, per rafforzare quanto sopra affermato, ha richiamato le proprie **precedenti Delibere n. 420 e 421 del 22 ottobre 2025**, con le quali, l'**Autorità** ha precisato che se la stazione appaltante non pubblica l'elenco e i dati del personale dell'impresa uscente, non può pretendere dai concorrenti un progetto di riassorbimento analitico e dettagliato, e non solo, l'**Autorità**, ha, altresì, richiamato anche il **Bando-tipo ANAC n. 1/2023**, dove all'**art. 2.1, lett. k)**, si afferma che quando la gara contiene una clausola sociale, la stazione appaltante deve pubblicare l'elenco del personale da riassorbire, così come all'art. 9, lo stesso bando specifica anche quali informazioni devono essere obbligatoriamente contenute nell'elenco (tra cui: numero degli addetti; eventuale indicazione dei lavoratori svantaggiati; qualifica; livello di inquadramento; anzianità; sede di lavoro; monte ore)

Per l'ANAC, quindi, **la clausola sociale non impone di assumere necessariamente tutti i lavoratori uscenti, ma impone al concorrente di spiegare concretamente come intende rispettare l'obbligo di**

stabilità occupazionale. Per poter fare questa valutazione, però, la stazione appaltante deve prima fornire i dati necessari sul personale uscente.

Ed è proprio da qui, che il ragionamento dell'**ANAC** porta alla conclusione in cui viene affermato che, **se la stazione appaltante non indica adeguatamente forza-lavoro e monte ore del personale uscente, non può pretendere un progetto di assorbimento dettagliato e concreto.**

Sul punto, anche il **Consiglio di Stato**, ha affermato 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.** 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*. (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, 29 luglio 2025, n. 6717)

Un diverso ragionamento, come ha rilevato l'**Autorità**, condurrebbe all'esito di concepire il progetto di assorbimento quale onere documentale meramente formale ed astratto, con la conseguenza 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."*

* * *

L'ANAC, nel proseguimento della disamina della questione, ha, inoltre, rilevato l'infondatezza dell'assunto della S.A., secondo cui il progetto di riassorbimento serve solo nella fase esecutiva, proprio in considerazione che *"...il progetto di riassorbimento rimane un elemento essenziale dell'offerta, anche in assenza di una espressa clausola di esclusione in caso di omessa presentazione"*.

In conclusione, l'**Autorità** ha ritenuto **illegittimo il comportamento della Stazione appaltante**, che ha omissso di rendere disponibili informazioni necessarie ai concorrenti per predisporre un'offerta completa, sostenibile e consapevole, **da qui la violazione del principio di fiducia e del principio di buona fede e tutela dell'affidamento.**

Per questo motivo, l'**ANAC** ha invitato la S.A. ad acquisire dall'appaltatore uscente l'elenco nominativo del personale stabilmente impiegato nell'appalto, **al fine di mettere i concorrenti nelle condizioni di conoscere gli elementi necessari per valutare correttamente i costi del personale e formulare un'offerta realmente consapevole.**