Clausola sociale: vincolo formale o valutazione sostanziale?

di Anna Libraro

Data di pubblicazione: 18-11-2026

Gli artt. 57 e 102 Codice contratti richiedono che l'operatore economico accetti la clausola sociale e illustri le modalità concrete attraverso le quali esso intenda garantirne l'attuazione.

La ratio della presentazione di un progetto di assorbimento è quella di consentire alla stazione appaltante la verifica della serietà ed effettiva praticabilità dell'impegno assunto dall'operatore economico, a tutela dei diritti dei lavoratori in forza all'operatore uscente.

Tale essendo la ratio del progetto in esame, non è richiesto tuttavia a pena di esclusione che esso sia contenuto in uno specifico documento, essendo invece sufficiente che nell'offerta siano presenti tutti gli elementi necessari a consentire la verifica della serietà dell'offerta anche sotto tale aspetto

Guida alla lettura

Con sentenza n. **7857** dello scorso 29 ottobre 2026, la **Quinta Sezione del Consiglio di Stato**, pronunciandosi in tema di **clausola sociale negli appalti *ex* artt. 57 e 102 del D.lgs. 36/2023**, è stata chiamata a stabilire **se la mancata presentazione di un documento autonomo denominato "*Piano di assorbimento del personale*" comporti, di per sé, l'esclusione dell'offerta oppure se l'adempimento della clausola sociale possa ritenersi assolto quando nell'offerta siano presenti tutti gli elementi necessari a consentire la verifica della serietà dell'impegno occupazionale**.

Secondo la **tesi formalista**, sostenuta dalla parte ricorrente, **la produzione di un piano di assorbimento del personale formalmente separato e autonomo costituisce un adempimento indefettibile, la cui assenza comporta l'esclusione dalla gara per mancata assunzione dell'impegno al rispetto della clausola sociale.**

Secondo **una interpretazione sostanzialista**, al contrario, **l'adempimento della clausola sociale va valutato in relazione al contenuto effettivo dell'offerta** e non in ragione del modo in cui tale contenuto è stato esposto.

Tale ultima tesi è stata accolta dai Giudici della Quinta Sezione del Consiglio di Stato, i quali ¾ muovendo **dalla *ratio* degli artt. 57 e 102 Codice, cioè consentire alla stazione appaltante di valutare la serietà e l'effettiva praticabilità dell'impegno assunto a tutela dei lavoratori dell'operatore uscente** ¾ hanno affermato che la **mancata produzione di un atto formale distinto denominato "*Piano di assorbimento del personale*" non incide sulla completezza sostanziale dell'offerta quando le modalità dell'assorbimento sono**

comunque desumibili dall'offerta tecnica.

Venendo alla fattispecie in esame, rileva il Collegio, **al punto 6 della Sezione C.1 dell'offerta tecnica, l'aggiudicataria ha illustrato l'organizzazione del personale destinato all'esecuzione dell'appalto, indicando, per ciascuna funzione, il numero degli addetti, il relativo ruolo, e le mansioni da svolgere**. Tale personale, evidenziano i Giudici, coincide con quello impiegato dall'operatore uscente, vale a dire i 35 operatori individuati da AdR nell'Allegato 14. Suddetta indicazione coincide perfettamente con quanto dichiarato dall'aggiudicataria alle pp. 32 e 33 dell'offerta tecnica, in cui risulta un organico complessivo di 35 unità.

Conseguentemente, la mancata allegazione di un documento autonomo denominato "*Piano di assorbimento del personale"* non incide in alcun modo sul contenuto dell'offerta, essendo certo l'impegno dell'aggiudicataria a garantire il totale assorbimento delle 35 unità lavorative già impiegate nella commessa in esame.

Pubblicato il 29/10/2026

N. 07857 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 04593/2026 REG.RIC.

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

I N NOME D E L POPOLO I T A L I A NO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4593 del 2026, proposto da Client Solution s.p.a, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe La Bella, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Civita Castellana, viale della Repubblica 24;

contro

Aeroporti di Roma s.p.a, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Zoppini, Giorgio Vercillo, Giulia Boldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Gxo Logistics Italy s.p.a, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giorgia Romitelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 03051/2026,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Aeroporti di Roma s.p.a e di Gxo Logistics

Italy s.p.a;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2026 il Cons. Roberto Michele Palmieri e uditi per le parti gli avvocati La Bella per Client Solution, Vercillo e Boldi per Aereoporti di Roma S.P.A., Romitelli per GXO Logistics.;

FATTO e DIRITTO

1. La società Client Solution s.p.a. (in prosieguo, per brevità: la società) ha impugnato innanzi al TAR Lazio il provvedimento di aggiudicazione, in favore di GXO Logistics Italy s.p.a, della gara indetta da Aeroporti di Roma (AdR) s.p.a. per l'affidamento del "*Servizio di consegna delle merci presso gli esercizi commerciali/passenger lounge dell'aeroporto "Leonardo Da Vinci" di Fiumicino attraverso la gestione della piattaforma logistica del Consolidation Center*".

A sostegno del ricorso, essa ha dedotto la sussistenza di plurime disposizioni di legge, nonché l'eccesso di potere da parte dell'Amministrazione.

Ha chiesto pertanto l'annullamento dell'atto impugnato, con conseguente affidamento del servizio in suo favore. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Costituitesi in giudizio, AdR s.p.a. e GXO Logistics Italy s.p.a. hanno chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

Con sentenza n. 3051/26 il TAR Lazio ha respinto il ricorso.

Avverso tale statuizione giudiziale la società ha interposto appello, affidato ai seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: 1) *error in iudicando*; violazione degli artt. 15 e 25 della *lex specialis*; violazione degli artt. 57 e 102 d. lgs. n. 36/23; violazione degli artt. 18 e 70 Dir. UE 24/2014; eccesso di potere; 2) *error in iudicando*; violazione

degli artt. 15 e 25 della *lex specialis*; violazione degli artt. 57 e 102 d. lgs. n. 36/23;

violazione degli artt. 18 e 70 Dir. UE 24/2014; eccesso di potere.

Ha chiesto pertanto, in accoglimento dell'appello, e in riforma dell'impugnata sentenza, l'annullamento dell'atto impugnato in primo grado, con conseguente subentro nel servizio oggetto di contratto. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Costituitesi in giudizio, AdR s.p.a. e GXO Logistics Italy s.p.a. hanno chiesto il rigetto dell'appello, con vittoria delle spese di lite.

All'udienza pubblica del 15.10.2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

2. Premette il Collegio che si terrà conto unicamente dei motivi di gravame ritualmente introdotti con l'atto di appello, e non anche delle domande ed eccezioni contenute nella memoria di replica depositata dalla società appellante.

3. Nel merito, l'appello è infondato.

4. Con il primo motivo di gravame, l'appellante censura la mancata esclusione

dell'aggiudicataria dalla gara, per asserita, mancata assunzione dell'impegno al rispetto della clausola sociale. In particolare, tale impegno non potrebbe dirsi assunto mediante indicazione del piano di turnazione, assolvendo quest'ultimo ad una finalità diversa dal piano di assorbimento.

Il motivo è infondato.

5. Gli artt. 57 e 102 Codice contratti richiedono che l'operatore economico accetti la clausola sociale e illustri le modalità concrete attraverso le quali esso intenda garantirne l'attuazione.

Tali previsioni normative sono sostanzialmente riprodotte dagli artt. 15 e 25 del

Disciplinare di gara.

In particolare, la *ratio* della presentazione di un progetto di assorbimento è quella di consentire alla stazione appaltante la verifica della serietà ed effettiva praticabilità dell'impegno assunto dall'operatore economico, a tutela dei diritti dei lavoratori in forza all'operatore uscente.

6. Tale essendo la *ratio* del progetto in esame, non è richiesto tuttavia a pena di esclusione che esso sia contenuto in uno specifico documento, essendo invece sufficiente che nell'offerta siano presenti tutti gli elementi necessari a consentire la verifica della serietà dell'offerta anche sotto tale aspetto.

In tal senso, questo Consiglio di Stato ha chiarito che: "*la doglianza dell'appellante sembra risolversi nel lamentare la mancata produzione di un documento formalmente separato e*

autonomo più che un'effettiva sottrazione dell'aggiudicataria dagli impegni rivenienti dalla clausola sociale, e in tali termini dev'essere respinta, atteso che le Linee guida n. 13, approvate dall'ANAC con delibera n. 114/2019, laddove affermano l'obbligo per il concorrente di "presentare a corredo dell'offerta un progetto di assorbimento atto ad illustrare le concrete modalità di applicazione della clausola sociale, con particolare riferimento al numero dei lavoratori che beneficeranno della stessa e alla relativa proposta contrattuale (inquadramento e trattamento economico)" devono essere intese nel senso che il progetto è necessario quanto 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)" (C.d.S, III, 13.4.2022, n. 2814).

7. Ciò premesso, e venendo ora alla fattispecie in esame, rileva il Collegio che al punto 6 della Sezione C.1 dell'offerta tecnica, l'aggiudicataria ha illustrato l'organizzazione del personale destinato all'esecuzione dell'appalto, indicando, per ciascuna funzione, il numero degli addetti, il relativo ruolo, e le mansioni da svolgere.

Tale personale coincide con quello impiegato dall'operatore uscente, vale a dire i 35

operatori individuati da AdR nell'Allegato 14.

Tale indicazione coincide perfettamente con quanto dichiarato dall'aggiudicataria alle pp. 32 e 33 dell'offerta tecnica, in cui risulta un organico complessivo di 35 unità.

Pertanto, la mancata allegazione di un documento autonomo denominato "*Piano di assorbimento del personale*" non incide in alcun modo sul contenuto dell'offerta, essendo certo l'impegno dell'aggiudicataria a garantire il totale assorbimento delle 35 unità lavorative già impiegate nella commessa in esame.

8. Per tali ragioni, il relativo motivo di gravame è infondato, e va dunque disatteso.

9. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante lamenta che l'aggiudicataria GXO non avrebbe indicato la durata dei nuovi contratti da stipulare con il personale oggetto di riassorbimento e, dall'altro lato, non avrebbe illustrato le concrete modalità attraverso cui avrebbe inteso garantire gli obblighi in materia di pari opportunità generazionali e di genere, inclusione lavorativa delle persone con disabilità o svantaggiate e stabilità occupazionale del personale impiegato nell'appalto.

Il motivo va dichiarato inammissibile, non essendo giammai stato formulato in primo grado (cfr. ricorso proposto innanzi al TAR Lazio), ed essendo stato proposto per la prima volta in appello, in violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104 c.p.a.

10. Conclusivamente, l'appello è infondato. Ne consegue il suo rigetto.

11. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante al rimborso delle spese di lite sostenute dalle parti appellate, che si liquidano, per ciascuna di esse, in € 3.000 per onorario, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2026, con

l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore