Clausola sociale, il piano di assorbimento non deve essere un documento separato dall'offerta tecnica

di Dario Immordino

Data di pubblicazione: 26-11-2026

L'assenza di un piano di assorbimento autonomo non comporta l'esclusione dalla gara quando l'offerta tecnica contiene gli elementi necessari a verificare l'impegno a riassumere il personale uscente. Conta la concreta tutela dei lavoratori, non la forma del documento.

Guida alla lettura

Il **concorrente che si impegna a riassorbire il personale impiegato nell'appalto non può essere escluso dalla gara per la sola mancanza di un documento autonomo denominato piano di assorbimento, quando l'offerta tecnica contiene già le informazioni necessarie a verificare l'effettiva assunzione di tale impegno**. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7857/2026, chiarisce che **la tutela dei lavoratori prevista dalla clausola sociale dipende dal contenuto degli obblighi assunti dall'impresa e dalla loro concreta attuabilità, non dalla presentazione di un documento formalmente distinto**.

La clausola sociale mira a **proteggere la continuità occupazionale dei lavoratori in occasione del cambio di appaltatore, evitando che il passaggio da un'impresa all'altra determini automaticamente la perdita dei posti di lavoro**. L'**art. 57 del d.lgs. n. 36/2023** prevede l'inserimento nei documenti di gara di clausole sociali dirette a tutelare, tra l'altro, la **stabilità occupazionale del personale impiegato nell'appalto**. L'**art. 102** richiede ai concorrenti di **assumere i relativi impegni e di indicare nell'offerta le modalità con cui intendono rispettarli**.

Il **piano di assorbimento** serve quindi a **rendere verificabile l'impegno**, consentendo alla stazione appaltante di accertare quanti lavoratori saranno riassunti e a quali condizioni, in rapporto all'organizzazione del servizio proposta dall'impresa.

Il piano di assorbimento **non deve necessariamente costituire un documento autonomo, purché l'offerta tecnica contenga tutti gli elementi necessari a verificare la concretezza e l'effettiva attuabilità degli impegni assunti dall'impresa**. Se le informazioni richieste sono già contenute nell'offerta tecnica, imporne la riproduzione in un ulteriore elaborato non aggiungerebbe alcuna garanzia per i lavoratori. **Quando invece l'offerta non consente di individuare il personale da riassorbire o le condizioni dell'assorbimento, l'assenza del piano può rivelare una carenza sostanziale, perché impedisce di verificare il rispetto della clausola sociale**.

Nel caso in oggetto, relativo all'affidamento di un servizio aeroportuale, l'aggiudicataria aveva descritto nell'offerta tecnica l'organizzazione del personale, indicando per ciascuna funzione

il numero degli addetti, i ruoli e le mansioni. L'organico previsto comprendeva 35 lavoratori, corrispondenti a tutti quelli impiegati dal precedente gestore e individuati dalla stazione appaltante. Il Consiglio di Stato ha pertanto **ritenuto sufficientemente definito l'impegno al riassorbimento integrale, escludendo che l'omessa presentazione di un piano autonomo potesse giustificare l'estromissione dalla gara**.

Il principio era già stato affermato dal **Consiglio di Stato (Sez. III, 13 aprile 2022, n. 2814**), che ha **ritenuto superflua la presentazione di un piano autonomo quando l'impresa si impegna a riassorbire integralmente il personale uscente, mantenendo le condizioni contrattuali esistenti**. Il **piano assume invece particolare importanza quando l'assorbimento è parziale o comporta modifiche delle qualifiche, delle condizioni contrattuali o dei tempi di inserimento dei lavoratori**.

Quando il concorrente si impegna a riassumere tutti i lavoratori mantenendo le condizioni contrattuali esistenti un piano separato può risultare superfluo; quando invece l'assorbimento è parziale, riguarda soltanto alcune qualifiche oppure comporta differenti condizioni contrattuali o tempi di inserimento, occorre spiegare concretamente come sarà realizzato.

La clausola sociale non impone di mantenere invariata l'organizzazione del precedente appaltatore, ma deve conciliarsi con la libertà dell'impresa subentrante di organizzare il servizio secondo le proprie esigenze produttive. Quando queste scelte comportano un assorbimento parziale del personale o modifiche delle precedenti condizioni contrattuali, il piano deve chiarire come saranno tutelati i lavoratori interessati, consentendo alla stazione appaltante di verificare la concreta attuabilità degli impegni assunti.

La sentenza non elimina quindi l'obbligo di illustrare le modalità di attuazione della clausola sociale, ma distingue la mancanza di informazioni essenziali dalla loro semplice collocazione in una parte diversa dell'offerta. La stazione appaltante deve verificare che gli impegni siano effettivamente ricavabili dalla documentazione presentata entro il termine di gara, senza richiedere la ripetizione di informazioni già presenti nell'offerta né consentire di integrare successivamente impegni che il concorrente avrebbe dovuto assumere entro il termine di gara.

Il principio vale per tutti i servizi caratterizzati da un significativo impiego di personale: l'omissione di un piano di assorbimento autonomo non giustifica l'esclusione quando l'offerta contiene già gli elementi necessari a verificare il rispetto della clausola sociale. Ciò che conta è che gli impegni assunti siano chiari, concreti e verificabili, indipendentemente dal documento nel quale sono contenuti.

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnprr