# DELIBERA N. 330 del 9 settembre 2026

## UPREC-PRE-0302-2026-S-PREC – FASC. 4389-2026

Oggetto: Istanza congiunta per adesione presentata da BONI S.p.A. - Procedura aperta per i servizi di pulizia ordinaria e straordinaria degli immobili di proprietà di MM S.p.A., con gestione delle chiavi, suddiviso in due lotti non cumulabili - CIG: Lotto 1 BBFD849F08 - CIG: Lotto 2: BBFD84AFDB - Importo euro: Lotto 1: €.1.556.564,26 - Lotto 2: €.816.210,52 - S.A.: MM S.p.A.

## Riferimenti normativi

Art. 57 del d.lgs 36/2023

Art. 102 del d.lgs 36/2023

## Parole chiave

Appalto pubblico – servizi – offerta - clausola sociale – progetto riassorbimento personale

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 9 settembre 2026

## Delibera

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 6843 del 15.7.2026, con la quale l'o.e. Boni s.p.a. contesta la legittimità del contenuto della lex specialis di gara, con riferimento agli elementi necessari per formulare un'offerta economica consapevole e sostenibile, alla luce anche della clausola sociale;

VISTA la nota del 22.7.2026, 71336 con cui la stazione appaltante ha formalmente dichiarato di aderire all'istanza di parere sopra emarginata;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 23.7.2026, con nota prot. 71474;

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

PRESO ATTO che l'o.e. istante lamenta, con unica doglianza, l'impossibilità di predisporre un'offerta economica consapevole e sostenibile alla luce delle insufficienti informazioni contenute nella lex specialis, con precipuo riferimento al personale impiegato dall'o.e. uscente nella sua "*consistenza numerica*", nel "*monte ore complessivo effettivamente svolto*" nei "*relativi profili professionali*" e nella "*eventuale ripartizione per sede o servizio*". La disponibilità di tali dati nella lex specialis è stata ritenuta non esaustiva, anche alla luce della clausola sociale contenuta nell'art. 10 del disciplinare di gara. Le censure formulate vertono, oltre che sulla lex specialis originaria (segnatamente CSA e Disciplinare), anche sul chiarimento reso dalla stazione appaltante in data 13.7.2026. L'istante, infine, oltre alla censura sulla insufficiente declinazione degli elementi per la determinazione dell'offerta, richiede anche una proroga dei termini per la presentazione della stessa;

PRESO ATTO che la stazione appaltante, con ulteriore chiarimento reso pubblico il 15.7.2026 (quindi in pari data alla presentazione dell'odierna istanza), ha parzialmente superato alcune delle criticità lamentate dall'o.e. istante, evidenziando in particolare la quantificazione del monte ore relativo ad entrambi i lotti chiarendo che – rettifica risposta quesito n. 4 - "*In riferimento al quesito formulato, si rappresenta che, per ragioni di tutela della riservatezza del personale impiegato dall'attuale Appaltatore, non è possibile fornire il monte ore settimanale riferito a ciascun operatore. Si precisa che il monte ore indicato in fase di gara è da intendersi su base annua e che le 1.104 ore/anno previste per il Lotto 1 e le 920 ore/anno previste per il Lotto 2 sono riferite a ciascuna risorsa*" e – rettifica risposta quesito n. 11 – "*Facendo seguito a quanto già riscontrato in data 03 luglio 2026, il monte ore minimo annuo stimato per il Lotto 1 è di 1.104 ore/anno e per il Lotto 2 è stimato in 920 ore/anno. Il dato è stato costruito sulla base di un periodo lavorato di 46 settimane (al netto di ferie, permessi, festività etc..) per un monte ore settimanale riferito allo storico dei contratti delle risorse*

*attualmente operative per entrambi i Lotti. Il monte ore indicato in fase di gara è da intendersi su base annua e che le 1.104 ore/anno previste per il Lotto 1 e le 920 ore/anno previste per il Lotto 2 sono riferite a ciascuna risorsa*";

PRESO ATTO, tuttavia, che – quesito n. 2 nei chiarimenti del 15.7.2026 – con riferimento alla richiesta di "… *pubblicare l'elenco del personale attualmente impiegato con l'indicazione dei relativi livelli di inquadramento, CCNL applicati, scatti di anzianità e monte ore svolto da ciascuno*", la stazione appaltante ribadisce che "*In riferimento alla Vostra richiesta, si comunica che il CSA non prevede la messa a disposizione dell'elenco nominativo del personale nella fase di gara. Come stabilito nella Clausola Sociale di Continuità Occupazionale inserita nel Disciplinare, l'elenco del personale può essere richiesto esclusivamente all'Appaltatore uscente e soltanto dopo l'aggiudicazione, al solo fine di consentire l'applicazione della clausola sociale e delle eventuali previsioni del CCNL di settore. La trasmissione dei dati avverrà pertanto solo nella fase esecutiva, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, e sarà limitata alle informazioni strettamente necessarie per l'eventuale riassorbimento del personale. Si conferma quindi che non è previsto l'invio dell'elenco del personale nella fase di gara*";

CONSIDERATO che i sopravvenuti chiarimenti resi dalla stazione appaltante, pertanto, hanno solo parzialmente soddisfatto le richieste dell'o.e. istante, si osserva quanto segue;

RITENUTO che le doglianze formulate dall'o.e. si fondano essenzialmente sulla carenza di dati relativi all'organico del personale da riassorbire - in caso di aggiudicazione – secondo quanto previsto dalla clausola sociale (art. 10 del disciplinare), la cui osservanza tuttavia, ai sensi dell'art. 102 del d.lgs 36/2023, presuppone che l'o.e. specifichi dettagliatamente in sede di offerta le modalità attraverso cui intende adempire agli obblighi ivi previsti, tra cui la stabilità occupazione del personale impiegato, attraverso il c.d. progetto di riassorbimento. Secondo la giurisprudenza, infatti, il progetto di assorbimento del personale rappresenta il documento esplicativo delle modalità di adempimento della clausola sociale, nonché "*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);

RITENUTO preliminarmente che, secondo quanto precisato dalla scrivente Autorità (cfr. delibere nn. 420 e 421 del 22.10.2025) "*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*";

CONSIDERATO che è innanzitutto l'art. 2.1, lett. k) del Bando-tipo Anac n. 1/2023 (aggiornato con la delibera n. 365/2025) 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 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 (cfr. ANAC delibere nn. 420 e 421 cit.);

CONSIDERATO che anche la giurisprudenza ha sottolineato che 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 pratices 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* (…)";

CONSIDERATO, peraltro, in via pressoché dirimente, che la stessa clausola sociale, contenuta nell'art. 10 del disciplinare di gara, sancisce espressamente che *"L'Appaltatore uscente, su richiesta della Stazione Appaltante, fornisce con congruo anticipo l'elenco nominativo del personale stabilmente impiegato nell'appalto, con indicazione di mansioni e inquadramento ai sensi del CCNL applicato, anzianità di servizio, tipologia contrattuale e orario medio. Tali informazioni sono trasmesse agli operatori economici partecipanti e all'Appaltatore subentrante al solo fine di applicare la presente clausola sociale e le eventuali clausole sociali del CCNL di settore, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali*". Da tale previsione si evince chiaramente l'onere della stazione appaltante di mettere a disposizione di tutti i partecipanti, e non solo all'appaltatore subentrante, come impropriamente sostenuto, le informazioni *de quibus* ai fini degli adempimenti presupposti all'attuazione della clausola sociale stessa;

RITENUTE altresì non condivisibili le argomentazioni addotte dalla SA a giustificazione della mancata indicazione dell'elenco del personale uscente, basate su una peculiare rilevanza della clausola sociale e del collegato progetto di riassorbimento ai soli fini dell'esecuzione dell'appalto, giacché non previste

dalla lex specialis anche a pena di esclusione. Invero, la mancata previsione del progetto di riassorbimento nella lex specialis (con effetto espulsivo in caso di omissione) non pare possa incidere sulla sua natura di elemento essenziale e imprescindibile dell'offerta, dalla cui carenza discende piuttosto l'incompletezza e la non integrità dell'offerta stessa (TAR Lazio, Roma Sez. IV-ter, 4 dicembre 2025, n. 21891). Inoltre, anche da un punto di vista dell'opportunità amministrativa, la condotta della stazione appaltante non appare corretta, tenuto conto che alla procedura partecipa (legittimamente) il gestore uscente al quale, in forza di ciò, si andrebbe ad attribuire un inammissibile vantaggio competitivo (derivante da una asimmetria informativa), giacché potenzialmente potrebbe essere l'unico a redigere un progetto dettagliato;

CONSIDERATO quanto sopra pertanto, nel caso di specie risultano violati 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 – e che ostano al diniego, da parte della SA, di rendere solo parzialmente disponibili delle informazioni necessarie invece alla formulazione di un'offerta completa, sostenibile e consapevole;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che l'operato della Stazione appaltante non risulti conforme alla disciplina di riferimento ed alla lex specialis;

Invita la stazione appaltante, in conformità all'art. 10 del disciplinare di gara ad acquisire dall'appaltatore uscente "*l'elenco nominativo del personale stabilmente impiegato nell'appalto, con indicazione di mansioni e inquadramento ai sensi del CCNL applicato, anzianità di servizio, tipologia contrattuale e orario medio*" e contestualmente trasmettere "*tali informazioni … agli operatori economici partecipanti e all'Appaltatore subentrante al solo fine di applicare la presente clausola sociale e le eventuali clausole sociali del CCNL di settore, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali*";

Invita altresì la medesima stazione appaltante a prorogare ulteriormente i termini per la presentazione delle offerte.

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 14 settembre 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente