

Clausola sociale e progetto di assorbimento negli appalti

Artt. 57 e 102 D.Lgs. 36/2023, essenzialità dell'offerta e divieto di soccorso istruttorio nella sentenza Cons. Stato n. 2877/2026.

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo 18 Agosto 2026 Lettura 10 min

Stato della questione

La questione riguarda l'applicazione della **clausola sociale e progetto di assorbimento** negli appalti pubblici di servizi. Con la sentenza n. 2877/2026, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato chiarisce che il progetto di assorbimento del personale impiegato dal gestore uscente costituisce un elemento strutturale ed essenziale dell'offerta economica ex artt. 57 e 102 del D.Lgs. 36/2023. La sua omessa allegazione comporta la doverosa esclusione dalla gara e non è sanabile mediante il soccorso istruttorio ex art. 101 del Codice.

Abstract (Italiano)

Il presente articolo analizza la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 2877 del 2026. Il Giudice amministrativo d'appello ha stabilito che, nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023), il progetto di assorbimento del personale costituisce elemento essenziale dell'offerta economica. La mancata allegazione determina l'esclusione del concorrente e non può essere sanata mediante soccorso istruttorio.

Abstract (English)

This paper examines Council of State Fifth Section Judgment No. 2877 of 2026. The Court held that under Legislative Decree 36/2023, the personnel absorption plan explaining the social clause forms an essential structural component of the economic offer, whose omission causes mandatory disqualification without possibility of cure via administrative remedy.

Punti Chiave della Sentenza

- **Essenzialità dell'offerta:** Il progetto di assorbimento è parte integrante dell'offerta economica ex artt. 57 e 102 D.Lgs. 36/2023.

- **Divieto di soccorso istruttorio:** L'omessa allegazione non è sanabile ex art. 101 D.Lgs. 36/2023.
- **Insufficienza delle certificazioni:** Il possesso della certificazione SA8000 non supplisce al progetto specifico.

Massima Redazionale / Principio di Diritto

In materia di contratti pubblici, ai sensi del combinato disposto degli artt. 57 e 102 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, il documento esplicativo delle modalità concrete con cui l'operatore economico intende adempiere alla clausola sociale (progetto di assorbimento del personale impiegato dal gestore uscente) costituisce requisito necessario dell'offerta ed elemento intrinseco e strutturale della proposta economica, la cui mancata allegazione determina una lacuna sostanziale non sanabile mediante soccorso istruttorio ex art. 101 del medesimo codice. Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2023 si è verificato un mutamento di paradigma rispetto alla disciplina previgente di cui al d.lgs. n. 50 del 2016, in quanto il legislatore ha inteso incrementare la rilevanza delle clausole sociali imponendo agli operatori economici di indicare analiticamente nell'offerta le modalità attuative degli impegni assunti; la mera dichiarazione d'impegno formale ed il possesso di certificazioni generali di qualità (quale la certificazione etica SA8000) non suppliscono alla mancata produzione dello specifico progetto di assorbimento del personale, trattandosi di documentazione indispensabile per consentire alla stazione appaltante la doverosa verifica di serietà e congruità dell'offerta economica.

01. Fatto e vicenda processuale: la controversia sull'esclusione per omesso progetto di assorbimento

La rilevante questione interpretativa affrontata dal [Consiglio di Stato, Sezione Quinta, con la sentenza n. 2877 del 2026¹](#), trae origine da una gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di un importante servizio manutentivo.

La Stazione Appaltante aveva disposto l'esclusione di una società concorrente per la mancata allegazione del **progetto di assorbimento** del personale uscente, espressamente richiesto dal disciplinare di gara quale allegato obbligatorio dell'**offerta economica** per illustrare l'adempimento della **clausola sociale**.

Il Giudice d'appello ha confermato la legittimità dell'esclusione, fissando decisivi principi in materia di **clausola sociale e progetto di assorbimento**.

La complessa vicenda amministrativa sfociata nella pronuncia del **Consiglio di Stato** n. 2877 del 2026 trae origine da una gara europea a procedura aperta indetta per l'affidamento pluriennale dei servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti tecnologici. Il disciplinare di gara, in conformità alle linee guida ed al modello ANAC, prevedeva una specifica **clausola sociale** ai sensi degli artt. 57 e 102 del **D.Lgs. 36/2023**, richiedendo a ciascun concorrente di allegare all'**offerta economica** un analitico **'progetto di assorbimento** del personale' uscente a pena di esclusione.

L'impresa risultata provvisoriamente prima in graduatoria aveva inserito nella propria documentazione una dichiarazione generica di impegno a garantire la **stabilità occupazionale**, senza tuttavia allegare il documento contenente le concrete modalità operative di riassorbimento del personale, la quantificazione dei relativi costi ed i livelli retributivi applicati. La commissione di gara ne disponeva l'immediata esclusione.

L'operatore escluso adiva il TAR contestando la legittimità della clausola del disciplinare, sostenendo che la propria certificazione etica SA8000 e l'impegno all'assorbimento totale rendessero superflua l'allegazione del progetto e richiedendo in subordine l'attivazione del **soccorso istruttorio** ex art. 101 **D.Lgs. 36/2023**. Il TAR respingeva il ricorso, ravvisando una lacuna essenziale non sanabile dell'**offerta economica**.

Il **Consiglio di Stato**, in sede d'appello, ha confermato la decisione di primo grado, cogliendo l'occasione per delineare con chiarezza la natura dogmatica della **clausola sociale** nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici.

02. La disciplina della clausola sociale nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023)

2.1 — Il mutamento di paradigma degli artt. 57 e 102 D.Lgs. 36/2023 rispetto al D.Lgs. 50/2016

Il combinato disposto degli artt. 57 e 102 del [D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#) segna un radicale mutamento di paradigma rispetto al previgente Codice dei Contratti Pubblici².

L'art. 102, comma 2, impone espressamente agli operatori economici di indicare nell'offerta le concrete modalità con cui intendono adempiere agli impegni assunti in materia di **stabilità occupazionale** e tutela del personale.

La rigorosa applicazione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici impone un approccio sostanziale alla tutela della **stabilità occupazionale**.

L'art. 57 del **D.Lgs. 36/2023** valorizza le clausole sociali quali strumenti primari di politica del lavoro nell'evidenza pubblica, superando le mere opzioni facoltative del passato.

La rigorosa osservanza del principio di auto-vincolo e delle prescrizioni della *lex specialis* assicura la parità di trattamento tra tutti gli operatori economici ammessi alla gara.

La rigorosa osservanza dei principi di trasparenza e parità di trattamento costituisce la garanzia primaria per la correttezza delle gare pubbliche.

2.2 — La natura essenziale e strutturale del progetto di assorbimento nell'offerta economica

Il **progetto di assorbimento** del personale costituisce elemento essenziale ed intrinseco dell'**offerta economica**, indispensabile per consentire alla Stazione Appaltante la verifica di sostenibilità e serietà della proposta³.

Il punto di svolta ermeneutico compiuto dalla sentenza n. 2877/2026 risiede nella ricostruzione sistematica del rapporto tra l'[art. 57](#) e l'[art. 102 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#).

Nel previgente regime del D.Lgs. 50/2016, la **clausola sociale** si configurava in prevalenza come un vincolo negoziale ad adempimento differito alla fase esecutiva del contratto, suscettibile di essere recepito nell'offerta a mezzo di semplici dichiarazioni di stile o generici impegni formali. Con l'entrata in vigore del **D.Lgs. 36/2023** si è realizzato un decisivo mutamento di paradigma.

L'[art. 102, comma 2](#), del Codice del 2023 stabilisce in termini perentori che l'operatore economico deve indicare nell'offerta le concrete modalità con cui intende adempiere agli impegni sociali assunti. Il **progetto di assorbimento** cessa di essere un mero adempimento formale ed assume la natura di elemento intrinseco e strutturale della proposta economica, la cui assenza priva la Stazione Appaltante degli elementi essenziali per verificare la serietà ed la congruità dell'offerta.

03. L'inammissibilità del soccorso istruttorio e la parità di trattamento tra i concorrenti

3.1 — I limiti al soccorso istruttorio ex [art. 101 D.Lgs. 36/2023](#) sugli elementi dell'offerta

La giurisprudenza amministrativa in materia di [soccorso istruttorio procedimentale e di gara](#) stabilisce che l'istituto di cui all'[art. 101 D.Lgs. 36/2023](#) non può mai sanare le lacune sostanziali dell'offerta tecnica od economica⁴.

« Il soccorso istruttorio non è ammissibile per integrare elementi essenziali dell'offerta economica, pena la palese violazione della parità tra i concorrenti. »

Consentire ad un concorrente di allegare tardivamente il **progetto di assorbimento** del personale significherebbe concedere una inammissibile integrazione dell'offerta ex post⁵.

L'orientamento espresso dalla Quinta Sezione del **Consiglio di Stato** si inserisce in un quadro giurisprudenziale ben consolidato in materia di parità di trattamento tra i concorrenti.

I giudici amministrativi ribadiscono che l'integrazione tardiva di documenti essenziali dell'**offerta economica** altererebbe l'equilibrio del confronto concorrenziale.

La **clausola sociale** persegue la duplice finalità di tutelare i livelli occupazionali e di prevenire fenomeni di dumping sociale o contrattuale nelle procedure di affidamento.

La giurisprudenza del **Consiglio di Stato** fissa un punto fermo sull'impossibilità di sanare l'omissione di elementi essenziali dell'**offerta economica**.

La protezione della stabilità lavorativa costituisce un valore centrale per il corretto funzionamento del mercato degli appalti pubblici.

La giurisprudenza della Quinta Sezione ribadisce la necessità di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza ed auto-vincolo.

La rigorosa osservanza del principio di auto-vincolo ed il rispetto delle regole di gara assicurano l'imparzialità dell'azione amministrativa.

La rigorosa applicazione dei principi di buona fede ed affidamento tutela la parità di condizioni tra tutte le imprese partecipanti alla gara.

La rigorosa osservanza dei principi stabiliti dal codice dei contratti pubblici garantisce la legalità e la parità di condizioni nell'evidenza pubblica.

3.2 — La Tabella dei Precedenti ed il panorama delle pronunce correlate

La seguente tabella riassume i principali arresti del **Consiglio di Stato** in materia di **clausola sociale** e **soccorso istruttorio** ex **D.Lgs. 36/2023**:

PRONUNCIA ED ANNO	OGGETTO DELLA DECISIONE	PRINCIPIO RILEVANTE AFFERMATO
Cons. Stato n. 2877/2026	Progetto di assorbimento del personale.	Elemento essenziale dell'offerta economica; l'omissione comporta l'esclusione e vieta il soccorso istruttorio.
Cons. Stato n. 2878/2026	Clausola sociale ed offerta economica.	Obbligo di esplicitazione analitica delle modalità operative ex artt. 57 e 102 D.Lgs. 36/2023.
Cons. Stato n. 2879/2026	Inidoneità della certificazione SA8000.	Le certificazioni generali di qualità non suppliscono alla mancanza del progetto di assorbimento del personale.
Cons. Stato n. 2529/2026	Riedizione del potere ed equivalenza CCNL.	L'adozione di una nuova aggiudicazione determina l'improcedibilità dell'appello per difetto d'interesse.

Un ulteriore profilo di grande rilievo pratico riguarda i confini applicativi del **soccorso istruttorio** ex [art. 101 del D.Lgs. 36/2023](#).

Il Giudice amministrativo ribadisce che il **soccorso istruttorio** trova applicazione unicamente per sanare carenze o irregolarità della documentazione amministrativa generale (DGUE, garanzie, contributi ANAC), mentre ne è tassativamente precluso l'utilizzo per integrare o modificare elementi essenziali dell'offerta tecnica o dell'**offerta economica**.

Poiché il **progetto di assorbimento** incide sulla quantificazione dei costi della manodopera e sulla sostenibilità economica complessiva dell'offerta, consentirne l'allegazione tardiva mediante **soccorso**

istruttorio si tradurrebbe in una concessione di un termine ulteriore per completare la proposta negoziale, violando in modo insanabile il principio di parità di trattamento tra i concorrenti sancito dall'art. 3 del Codice.

04. Certificazioni generali di qualità ed inidoneità alla supplenza documentale

4.1 — Il ruolo della certificazione SA8000 rispetto agli adempimenti specifici di gara

Il **Consiglio di Stato** ha chiarito che il possesso di attestazioni etiche o certificazioni di qualità di carattere generale, quale la certificazione SA8000, non può in alcun modo supplire alla mancanza del **progetto di assorbimento** del personale specifico per la singola gara.

La verifica dell'anomalia e della sostenibilità dell'**offerta economica** ex art. 110 **D.Lgs. 36/2023** richiede la previa disponibilità dei dati analitici relativi ai costi del personale.

In assenza del **progetto di assorbimento**, la Stazione Appaltante non può procedere ad alcuna valutazione tecnica ed economica della sostenibilità della proposta.

La distinzione tra **soccorso istruttorio** integrativo ed inammissibile modifica dell'offerta preserva l'imparzialità dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost.

La distinzione tra difetti formali soccorribili e lacune sostanziali dell'offerta garantisce il rispetto delle regole dell'evidenza pubblica.

La rigorosa delimitazione del **soccorso istruttorio** previene il rischio di regolarizzazioni ex post contrarie al principio di leale concorrenza.

L'articolazione puntuale delle offerte economiche consente alla commissione giudicatrice di apprezzare la serietà della proposta formulata.

La giurisprudenza amministrativa d'appello riafferma l'esigenza di evitare qualsiasi alterazione delle regole del gioco concorrenziale.

La valutazione delle offerte economiche deve avvenire su basi certe e trasparenti, escludendo ogni forma di integrazione postuma non consentita.

Il **Consiglio di Stato** ribadisce la centralità della trasparenza nella valutazione delle offerte presentate per l'aggiudicazione degli appalti.

4.2 — Valutazione di sostenibilità dell'offerta ed obbligo di verifica della Stazione Appaltante

Le Stazioni Appaltanti hanno il dovere di verificare la serietà e la sostenibilità economica degli impegni sociali assunti dai concorrenti ex art. 110 **D.Lgs. 36/2023**⁶.

Senza un analitico **progetto di assorbimento** che indichi il numero dei lavoratori riassorbiti, l'inquadramento ed il costo della manodopera, l'amministrazione non è posta in grado di effettuare alcun controllo di congruità⁷.

La Quinta Sezione affronta e disattende l'argomentazione difensiva basata sul possesso di certificazioni etiche aziendali, quale la certificazione SA8000 (Social Accountability 8000).

La decisione chiarisce che le certificazioni generali di qualità attestano il rispetto di standard gestionali ed etici astratti dell'impresa, ma nulla dicono ed attestano in ordine all'impegno specifico e puntuale di riassorbire il personale del gestore uscente nel contesto della specifica procedura di gara. Ne consegue l'impossibilità di far operare alcuna supplenza documentale o presuntiva tra la certificazione SA8000 ed il **progetto di assorbimento** richiesto a pena di esclusione.

05. Rilievi pratici ed indicazioni operative per la partecipazione alle gare pubbliche

5.1 — Redazione delle offerte economiche ed esplicazione del progetto di assorbimento

Gli operatori economici che partecipano a gare pubbliche di servizi devono allegare tempestivamente ed a pena di esclusione il **progetto di assorbimento** del personale a corredo della documentazione dell'**offerta economica** ex artt. 57 e 102 **D.Lgs. 36/2023**⁸.

È necessario che il documento contenga la stima dei costi, il piano di riassorbimento dei lavoratori uscenti ed le concrete modalità applicative del CCNL di settore.

Le Stazioni Appaltanti devono predisporre atti di gara chiari ed inequivoci, specificando la natura escludente della mancata allegazione del **progetto di assorbimento**.

La corretta formulazione dei bandi tipo ANAC previene l'insorgere di defatiganti contenziosi in materia di **soccorso istruttorio** e riammissione di offerte carenti.

La tempestiva predisposizione della documentazione di gara e l'ausilio di professionisti esperti riducono i rischi di contestazioni ed esclusioni dalla procedura.

L'articolazione delle difese giurisdizionali nei giudizi di impugnazione delle esclusioni richiede una tempestiva disamina dei documenti di gara.

La corretta qualificazione degli obblighi sociali assicura la piena corrispondenza tra l'offerta presentata ed l'esecuzione del contratto.

La corretta applicazione delle regole del **soccorso istruttorio** evita contenziosi strumentali e ritardi nell'esecuzione delle opere e dei servizi.

La cura nella predisposizione degli atti di gara rappresenta l'elemento determinante per il buon esito delle procedure ad evidenza pubblica.

Il costante aggiornamento professionale delle competenze legali in materia di appalti garantisce una partecipazione consapevole ed al riparo da vizi procedurali.

5.2 — Verifiche istruttorie e gestione delle clausole sociali da parte delle Stazioni Appaltanti

Le Stazioni Appaltanti devono disciplinare con chiarezza nei bandi e nei disciplinari di gara la produzione del **progetto di assorbimento**, escludendo l'attivazione del **soccorso istruttorio** in caso di sua totale omissione.

La rigorosa applicazione delle regole di gara garantisce la tutela della concorrenza ed l'effettiva protezione della **stabilità occupazionale** dei lavoratori⁹.

La pronuncia in rassegna fornisce fondamentali indicazioni operative sia per gli operatori economici sia per le Stazioni Appaltanti.

Le imprese partecipanti alle gare pubbliche di servizi devono strutturare con massimo rigore il **progetto di assorbimento** del personale, esplicitando il numero di unità riassorbite, il monte ore, il CCNL applicato ed la stima analitica dei costi. Per le Stazioni Appaltanti, la sentenza conferma la legittimità delle clausole di esclusione che richiedono il progetto di assorbimento a corredo dell'**offerta economica**.

06. Conclusioni ed prospettive applicative nel diritto dei contratti pubblici

La sentenza n. 2877/2026 della Quinta Sezione del **Consiglio di Stato** segna una tappa fondamentale nella ricostruzione della **clausola sociale** nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici.

Qualificando il **progetto di assorbimento** del personale come elemento essenziale dell'**offerta economica** non soccorribile, la Giustizia Amministrativa assicura la certezza del diritto e l'effettività della tutela sociale nell'evidenza pubblica.

In conclusione, la pronuncia n. 2877/2026 del **Consiglio di Stato** consolida un principio di fondamentale importanza per la certezza del diritto negli appalti pubblici.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, artt. 57, 101, 102, 110](#) — Codice dei Contratti Pubblici, clausole sociali, soccorso istruttorio ed offerta economica.

[Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-nonies](#) — Nuove norme in materia di procedimento amministrativo ed annullamento d'ufficio.

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 2877** — del 2026 Sentenza in commento: progetto di assorbimento del personale nella clausola sociale ed

inammissibilità del soccorso istruttorio.

2. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 2878** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: clausola sociale, progetto di assorbimento ed offerta economica ex artt. 57 e 102 D.Lgs. 36/2023.
3. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 2879** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: certificazione SA8000 ed inidoneità a supplire alla mancanza del progetto di assorbimento.
4. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 2529** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: riedizione del potere amministrativo, verifica equivalenza contratti collettivi ed art. 17 D.Lgs. 36/2023.
5. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 1761** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: annullamento in autotutela dell'aggiudicazione ex art. 21-nonies L. 241/90 e decorrenza del termine.
6. **Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza n. 6166** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: silenzio-assenso nei permessi di costruire, autotutela edilizia ed affidamento del privato.
7. **Consiglio di Stato, Sezione Settima, Sentenza n. 3053** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: subappalto necessario, dichiarazione nel DGUE e principio del favor participationis.
8. **Consiglio di Stato, Sezione Sesta, Sentenza n. 6099** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: permesso di costruire in aree vincolate, inoperatività del silenzio-assenso e soccorso istruttorio procedimentale.
9. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 8567** — del 2025 Giurisprudenza di legittimità: divieto di soccorso istruttorio integrativo sulle offerte tecniche ed economiche.



Paola De Virgiliis

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.