



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 563 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Cooperativa di Solidarieta' Sociale Marinella, Pianeti Diversi Societa' Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B2A2B7A72B, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Ceceri e Valentina Comella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Territoriale del Governo di Gorizia, Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste, domiciliataria ex lege in Trieste, piazza Dalmazia n. 3;

nei confronti

Nova Facility S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Diego Signor e Isabella Paladin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa adozione di misure cautelari

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) del provvedimento di esclusione n. 0043521 del 6 ottobre 2025 dalla “Gara europea a procedura aperta, ai sensi dell’art. 71 del d.lgs. 31.3.2023, n. 36, per l’affidamento dei servizi di gestione e funzionamento del CPA meglio conosciuto come CARA sito a Gradisca d’Isonzo (GO) in via Udine, con capienza sino a 202 posti. CIG B2A2B7A72B” adottato dalla Prefettura di Gorizia, Ufficio Territoriale del Governo; b) di tutti i verbali di gara; c) degli atti recanti la disciplina di gara (delibera di indizione; bando; disciplinare di gara; capitolato di appalto; allegati); d) di tutti gli atti richiamati in quelli impugnati e/o menzionati sopra o di seguito nel ricorso, se e in quanto lesivi; e) di qualunque altro atto presupposto, connesso o consequenziale, lesivo degli interessi del raggruppamento ricorrente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da COOPERATIVA DI SOLIDARIETA' SOCIALE MARINELLA in data 11.12.2025:

annullamento del provvedimento di aggiudicazione alla controinteressata prot. n. 0051205 del 28.11.2025.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell’Ufficio Territoriale del Governo di Gorizia, del Ministero dell’Interno e di Nova Facility S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2026 la dott.ssa Claudia Micelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con atto introduttivo notificato il 4.11.2025 e depositato il 7.11.2025 la Cooperativa ricorrente ha adito questo Tribunale per l’annullamento, previa concessione di misure cautelari, del provvedimento in epigrafe compiutamente indicato, con cui la Prefettura di Gorizia ha disposto la sua esclusione ai sensi degli artt. 57 e 102 del d.lgs 36/2023 dalla “Gara europea a procedura aperta, ai sensi dell’art. 1 del d.lgs 31.03.2023 n. 36, per l’affidamento dei servizi di gestione e funzionamento del CPA meglio conosciuto come CARA sito a Gradisca d’Isonzo (GO)

in via Udine, con capienza sino a 202 posti. CIG B2A2B7A72B”, in applicazione della clausola escludente prevista dal disciplinare di gara al punto 14), per non aver allegato all’offerta tecnica “il progetto di riassorbimento atto ad illustrare le concrete modalità di applicazione della clausola sociale sulla stabilità occupazionale”.

2. A sostegno del gravame ha formulato i seguenti motivi di diritto:

“I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 57 e 102 del d.lgs. n. 36/2023. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e del presupposto. Illogicità manifesta, difetto di istruttoria e carenza dei presupposti di fatto. Difetto di motivazione. Violazione del principio di massima partecipazione. Eccesso di potere per sviamento”, deducendo che essendo il gestore uscente che ha già alle proprie dipendenze tutto il personale impiegato nella gestione del CARA, la Prefettura non avrebbe dovuto escluderla, essendo già in possesso della documentazione concernente il personale impiegato, e non essendoci lavoratori da riassorbire.

“II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 57 e 102 del d.lgs. n. 36/2023. Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Illogicità manifesta, difetto di istruttoria e carenza dei presupposti di fatto. Difetto di motivazione. Violazione del principio di massima partecipazione”, deducendo che, pur non avendo presentato formalmente un progetto di riassorbimento, avrebbe comunque reso le dichiarazioni di rispetto della clausola sociale, l’indicazione del CCNL applicato e il numero di personale da riassorbire nella documentazione trasmessa all’interno della domanda.

“III. Violazione e falsa applicazione degli artt. 57 e 102 del d.lgs. n. 36/2023. Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Illogicità manifesta, difetto di istruttoria e carenza dei presupposti di fatto. Difetto di motivazione. Violazione del principio di massima partecipazione. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti. Violazione del principio della sostanza sulla forma e raggiungimento dello scopo e favor participationis nelle procedure concorsuali. Irragionevolezza”, lamentando, in sintesi, la violazione del principio generale della prevalenza della sostanza sulla forma, in quanto l’esclusione sarebbe stata disposta per la mancata produzione di un documento dal carattere formale, più che a causa di una effettiva sottrazione dagli impegni rivenienti dalla clausola sociale.

“IV. Violazione e falsa applicazione dell’art. 101 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione del giusto procedimento”, lamentando la mancata attivazione da parte della stazione appaltante del soccorso istruttorio procedimentale di cui all’art. 101 comma 3 del codice dei contratti pubblici, trattandosi di una mera irregolarità formale, concernente un progetto che non costituisce un documento essenziale dell’offerta tecnica.

“V. Nullità. Violazione e falsa applicazione degli artt. 10, 94 e 95 del d.lgs. n. 36/2023”, deducendo la nullità in parte qua del disciplinare di gara e, nella specie, degli artt. 12 comma 3 e 14 comma 3, per violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione di cui agli articoli 10, 94 e 95 del codice dei contratti pubblici.

3. Il Ministero dell’Interno si è costituito in giudizio per resistere al ricorso.

4. All’udienza cautelare del 19.11.2025 l’istanza è stata trattenuta in decisione.

5. Con ordinanza cautelare n. 115 del 24.11.2025 l’istanza è stata respinta, con fissazione per la trattazione di merito del ricorso dell’udienza pubblica del 13.1.2026.

6. Con motivi aggiunti notificati l’11.12.2025 e depositati in pari data, la ricorrente ha nuovamente adito questo Tribunale, al fine di ottenere l’annullamento del provvedimento di aggiudicazione della gara in favore della società Nova Facility s.r.l. dd 28.11.2025, proponendo altresì istanza per la declaratoria di inefficacia del contratto di appalto, ove stipulato nelle more del presente giudizio e per la condanna a disporre il subentro del raggruppamento ricorrente nell’aggiudicazione e, ove sottoscritto il contratto, con riserva di agire in separato giudizio per il risarcimento del danno.

7. L’aggiudicazione in favore della controinteressata è stata gravata in via derivata rispetto alla dedotta illegittimità del provvedimento di esclusione dalla gara, disposta nei confronti della ricorrente, che ha pertanto riproposto le medesime censure già esposte nel ricorso introduttivo, riportandole integralmente.

8. In data 12.12.2025 si è costituita in giudizio la controinteressata Nova Facility s.r.l. per resistere al ricorso introduttivo ed ai successivi motivi aggiunti.

9. In vista dell’udienza di merito, tutte le parti hanno prodotto memorie e repliche.

9.1 L’Amministrazione intimata ha evidenziato profili di inammissibilità dei motivi aggiunti.

10. All’udienza pubblica del 13.1.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Si può prescindere dall'esame delle eccezioni in rito dell'Amministrazione intimata, in quanto il ricorso ed i motivi aggiunti non sono fondati.

12. A prescindere da quanto già anticipato nell'ordinanza che ha respinto l'istanza cautelare, in merito alla circostanza che "la lex specialis non contemplava una clausola di esonero dell'operatore uscente dal predetto adempimento", concernente l'inserimento nell'offerta tecnica a pena di esclusione del progetto di riassorbimento, adempimento che peraltro sarebbe risultato particolarmente agevole per il gestore uscente, rileva il Collegio che, come risulta dalla documentazione agli atti del giudizio, non vi è coincidenza soggettiva tra il contraente uscente e la cooperativa ricorrente.

Risulta infatti che il precedente appalto era stato aggiudicato all'associazione temporanea di imprese composta dalla mandataria Società Cooperativa Sociale Consorzio Matrix (che aveva designato in gara per l'esecuzione del servizio la Cooperativa sociale I Talenti e la Cooperativa sociale Marinella quali consorziate esecutrici) e dalla mandante Società Cooperativa Stella.

Diversamente, invece, alla gara di cui si discute nella presente sede, hanno partecipato in costituenda associazione temporanea di imprese la Cooperativa di Solidarietà Sociale Marinella, in qualità di mandataria che avrebbe eseguito "tutte le prestazioni previste da disciplinare/capitolato in quota parte" nella misura del 60 %, e Pianeti Diversi Società Cooperativa sociale, quale mandante che avrebbe eseguito le predette prestazioni nella restante misura del 40%.

12.2 Va altresì rilevato che la sentenza del Tar Basilicata n. 528/2025 richiamata dalla ricorrente non risulta pertinente, riguardando una fattispecie non sovrapponibile alla presente, in cui vi era una coincidenza soggettiva tra gestore uscente e aggiudicatario della nuova gara.

12.4 Il primo motivo del ricorso introduttivo ed il primo motivo dell'atto di motivi aggiunti sono pertanto infondati.

13. Il secondo e terzo motivo del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, che possono essere esaminati congiuntamente vista la loro stretta connessione, non sono del pari suscettibili di favorevole apprezzamento.

13.1 L'art. 102 del d.lgs 36/2023 dispone che "1. Nei bandi, negli avvisi e negli inviti, le stazioni appaltanti, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, richiedono

agli operatori economici di assumere i seguenti impegni: a) garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato. (...) 2. Per i fini di cui al comma 1, l'operatore economico indica nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere quegli impegni (...)"

L'art. 57 del predetto codice dei contratti pubblici a sua volta stabilisce che "1. Per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale e per i contratti di concessione, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti (...) devono contenere specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a garantire (...) la stabilità occupazionale del personale impiegato (...)"

L'art. 102 del codice prevede quindi che l'operatore economico debba indicare nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere agli impegni assunti in relazione alla clausola sociale, mentre l'art. 57 in relazione al contenuto obbligatorio dei bandi, attraverso l'utilizzo dell'espressione "requisiti necessari dell'offerta", evidenzia che il documento contenente l'indicazione delle modalità con le quali l'operatore economico intende adempiere alla clausola sociale costituisce un imprescindibile requisito dell'offerta.

Tale disciplina di nuovo conio non costituisce una mera trasposizione del quadro normativo previgente, rispetto al quale innova profondamente, ove si consideri che "Nel previgente Codice non esisteva una disposizione, come l'attuale art. 102, co. 2 D.Lgs n. 36/2023, che prevedesse la necessità di allegare documentazione esplicativa della modalità di assunzione dell'impegno a rispettare la clausola sociale, quanto ai profili contemplati nella lex specialis, nel previgente Codice, soprattutto, in alcun modo era contenuta l'affermazione, di cui all'attuale art. 57 D.Lgs n. 36/2023, secondo cui tale documentazione costituisce elemento necessario (e quindi essenziale) dell'offerta, come tale non soccorribile. E' evidente la volontà del codice del 2023 di incrementare la rilevanza, nel procedimento selettivo, delle clausole sociali, imponendo espressamente agli operatori nuovi adempimenti finora non previsti nella legislazione primaria (ma solo nella prassi applicativa e nelle Linee Guida dell'Anac) e, attraverso l'associazione della pertinente documentazione alle offerte presentate,

implicitamente giungendo a sanzionare con l'esclusione dalla gara la relativa omissione" (Tar Lazio sez II, 26.6.2025 n. 12690).

Da tale rilievo preliminare, discende la non applicabilità al caso di specie delle decisioni assunte dalla giurisprudenza in riferimento alla disciplina di cui al precedente codice dei contratti, richiamate da parte ricorrente.

13.2 Entrando nel merito della fattispecie concreta, va evidenziato che risulta circostanza pacifica che la ricorrente non abbia allegato all'offerta tecnica, così come prescritto dall'art. 14 del disciplinare a pena di esclusione, il progetto di riassorbimento. Il disciplinare di gara, al punto 14 infatti, ferma la dichiarazione da rendersi nella domanda di partecipazione, impone l'allegazione a pena di esclusione, quale elemento obbligatorio, di "un progetto di assorbimento atto ad illustrare le concrete modalità di applicazione della clausola sociale", proprio "ai fini del rispetto" della stessa.

L'esclusione della ricorrente costituisce, quindi, puntuale applicazione della clausola fissata nel disciplinare, che richiedeva, a pena di esclusione, l'allegazione, nell'offerta tecnica, del progetto di riassorbimento.

13.3 La tesi difensiva secondo cui l'esclusione non potrebbe trovare applicazione in presenza della dichiarazione di impegno a rispettare la clausola sociale, rappresentando la produzione del progetto di riassorbimento, quale documento all'interno dell'offerta tecnica, un mero adempimento formale, non risulta condivisibile.

Risulta infatti "evidente che l'aver accettato la clausola sociale prevista dalla lex specialis sulla stabilità occupazionale non può essere reputato equipollente alla presentazione del progetto di riassorbimento, in quanto tale situazione non dice alcunchè sulle modalità con cui, in concreto, l'operatore economico concorrente intende assorbire il personale uscente, se risultasse aggiudicatario e, per l'effetto, non consente alla stazione appaltante la verifica di legittimità/congruità dell'offerta (anche allo scopo di apprezzare la correttezza del costo della manodopera indicato nell'offerta economica, che risente della modalità con cui si attua il riassorbimento, nonché la capacità realizzativa del progetto tecnico e la corretta applicazione della clausola sociale)" (Tar Lazio, 12690/2025, cit.; in termini Tar Campania sez. V, 14.7.2025, n. 5288).

14. Circa le doglianze contenute nel quarto motivo del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, relative alla mancata attivazione del soccorso istruttorio, va evidenziato che la legge speciale di gara ha previsto il progetto di assorbimento quale componente dell'offerta tecnica (art. 14) ed al punto 12 ha coerentemente stabilito che "con la procedura di soccorso istruttorio di cui all'art. 101 del Codice, possono essere sanate le carenze della documentazione trasmessa con la domanda di partecipazione ma non quelle della documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica".

Trovano pertanto applicazione al caso di specie le condivisibili considerazioni secondo cui "La giurisprudenza (TAR Lazio, -Roma Sez. IV-ter, 4 dicembre 2025, n. 21891) ha chiarito che l'omessa allegazione del progetto di assorbimento si configura, invero, non come una causa di esclusione di natura formale, ma come un'ipotesi di carenza sostanziale dell'offerta e del suo contenuto. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con le sentenze n. 19 e n. 20 del 2016, ha precisato la distinzione fra elementi essenziali dell'offerta, la cui mancanza preclude il soccorso istruttorio perché ammetterne l'integrazione violerebbe la par condicio, ed elementi formali che non incidono sul contenuto sostanziale dell'offerta alla quale sono per così dire "esterni" ed è quindi possibile integrarli attraverso il soccorso istruttorio senza pregiudizio della par condicio. Nella fattispecie la natura intrinseca all'offerta delle misure da indicare nel progetto di assorbimento e la espressa previsione della loro indicazione come "necessaria" da parte del legislatore nazionale conducono a ritenere legittima l'esclusione in caso di sua omessa allegazione. Invero, ferma la elasticità della clausola sociale e la possibilità dell'operatore di assorbire il personale con modalità adeguate alla propria organizzazione aziendale, l'indicazione delle misure preordinate alla attuazione della clausola sociale rappresenta un elemento necessario della offerta a prescindere dal numero dei dipendenti da assorbire, individuando con specificità i costi del ridotto assorbimento, avuto riguardo ai profili dei dipendenti, ai contratti di lavoro applicati, alle ore di lavoro garantite. La sua omissione non può essere soccorribile. L'articolo 101, comma 1, lettere a) e b) d.lgs n. 36 del 2023, infatti, consente di integrare ex post la documentazione trasmessa alla stazione appaltante nel termine per la presentazione delle offerte con la domanda di partecipazione alla

procedura di gara o con il documento di gara unico europeo, o di sanare ogni omissione, inesattezza o irregolarità della domanda di partecipazione, del documento di gara unico europeo e di ogni altro documento richiesto dalla stazione appaltante per la partecipazione alla procedura di gara «con esclusione espressa della documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica». In altri termini, qualificato il progetto di riassorbimento quale documento esplicativo delle modalità di adempimento della clausola sociale e ritenuto, in base alle norme del codice, che tale elemento rappresenti un elemento necessario dell'offerta (nella fattispecie, dell'offerta tecnica, secondo la declinazione operata dalla lex specialis), all'esperimento del soccorso osta il generale principio che vieta di integrare le offerte, successivamente alla presentazione delle stesse, come peraltro confermato dall'art.101, comma 1, lett. b) del Codice, che vieta la sanatoria dei documenti che compongono le offerte (tecnica ed economica). Ammettere l'integrabilità del progetto di riassorbimento significherebbe avvantaggiare, e non di poco, l'operatore che non l'abbia presentato in gara, potendo a ciò sovrintendere allorché già conosca l'esito del procedimento selettivo, e potendo finanche rimodulare la dichiarazione in modo strumentale, a seconda delle circostanze e della convenienza del momento, a risultato acquisito (TAR Lazio - Roma, Sez. II, 26 giugno 2025, n.12690)" (Tar Calabria, sez. II. 19.1.2026, n. 86).

14.1 I motivi risultano pertanto infondati.

15. Anche il quinto motivo del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti risultano sprovveduti di fondatezza non essendo "configurabile la violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione, che l'art.10, co.2 D.Lgs.n.36/2023 delimita nei confronti dei cd. requisiti generali (o morali) di accesso ai pubblici incanti, postulando il riferimento agli artt. 94 e 95 del Codice (sull'applicabilità del principio di tassatività ai soli requisiti generali, cfr, Consiglio di Stato, 13.2.2024, n.1434; Tar Roma, 2.12.2024, n.21577)". (Tar Lazio 12690/2025 cit)

Un tanto è stato di recente ribadito da Ad Plen 6/2025, secondo cui "Per i requisiti generali è previsto il principio di tassatività delle cause di esclusione, nel senso che «i bandi e le lettere di invito non possono contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione» rispetto a quelle previste dal Codice e da altre disposizioni di leggi vigenti,

con la sanzione, in caso di violazione di tale regola, della nullità della clausola (art. 83, comma 8, del Codice del 2016; art. 10 del Codice del 2023, che ha ribadito tale principio, stabilendo che le clausole difformi si considerano «non apposte»».

16. Alla luce delle superiori considerazioni, il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti sono infondati e devono essere respinti.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di causa a favore dell'Amministrazione resistente e della controinteressata Nova Facility s.r.l., che liquida nell'importo complessivo di € 7.000,00 (€ 3.500 a favore di ciascuna parte), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con l'intervento dei signori magistrati:

Carlo Modica de Mohac di Grisi', Presidente

Daniele Busico, Primo Referendario

Claudia Micelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Claudia Micelli

IL PRESIDENTE

Carlo Modica de Mohac di Grisi'

IL SEGRETARIO