

# Gare pubbliche e obblighi di assunzione dei disabili: la certificazione di ottemperanza ex art. 17 L. 68/1999 va verificata con riguardo al periodo rilevante della gara. Limiti del soccorso istruttorio e impugnazione degli atti presupposti

di Caterina Navach

Data di pubblicazione: 17-5-2026

Nelle procedure di gara, il requisito di regolarità rispetto agli obblighi di assunzione delle persone con disabilità, previsto dall'art. 17 della legge n. 68/1999 e richiamato dalla disciplina dei contratti pubblici, deve sussistere nel periodo rilevante della procedura e non può essere ricostruito in modo meramente formale o postumo.

La certificazione di ottemperanza rilasciata dagli uffici competenti assume rilievo centrale, ma non esonera la stazione appaltante dal verificare la coerenza della posizione dichiarata dall'operatore economico con la situazione effettiva risultante dagli atti, specie quando emergano scoperture territoriali o elementi idonei a incidere sul possesso del requisito.

Il soccorso istruttorio non può essere utilizzato per sanare la mancanza sostanziale di un requisito di partecipazione, né per trasformare una situazione di irregolarità in una regolarità successiva. Esso può operare soltanto nei limiti della chiarificazione o integrazione documentale, quando il requisito sia già esistente alla data rilevante.

## Guida alla lettura

La sentenza del **Consiglio di Stato, Sezione V, n. 3608 del 2026**, affronta una questione di particolare rilievo nelle procedure di gara: la **verifica della regolarità dell'operatore economico rispetto agli obblighi di assunzione delle persone con disabilità previsti dalla legge n. 68/1999**.

La controversia trae origine da una procedura indetta da ASAF S.p.A. per l'affidamento di un accordo quadro relativo a servizi tecnici e indagini, nella quale il RTI Technital si era collocato in posizione utile in graduatoria. La posizione del raggruppamento è stata poi contestata da altro operatore economico, che ha dedotto la mancanza del requisito di regolarità rispetto agli obblighi di cui alla legge n. 68/1999. Il tema centrale non riguarda, quindi, un mero adempimento documentale, ma la **stessa possibilità per l'operatore economico di essere considerato legittimamente partecipante alla procedura**. L'art. 17 della legge n. 68/1999, infatti, impone alle imprese che partecipano a gare pubbliche di dichiarare di essere in regola

con le norme che disciplinano il diritto al lavoro delle persone con disabilità. Tale dichiarazione non è neutra, né ha valore puramente formale, perché attiene a un requisito posto a presidio di interessi pubblici di evidente rilievo sociale.

La pronuncia è significativa perché chiarisce che **la stazione appaltante non può limitarsi a una verifica meccanica o cartolare della documentazione prodotta**. Quando emergano elementi istruttori non coerenti, certificazioni successive, scoperture territoriali o dati che inducano a dubitare della regolarità dell'operatore, **l'amministrazione è tenuta a svolgere una verifica effettiva, completa e sostanziale**.

Nel caso esaminato, la stazione appaltante aveva dapprima disposto l'aggiudicazione in favore del RTI Technital. Successivamente, a seguito delle contestazioni e delle verifiche effettuate presso gli uffici competenti, sono emersi profili critici relativi alla posizione dell'operatore rispetto agli obblighi di copertura delle quote di riserva. Tali elementi hanno condotto all'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e alla successiva esclusione del raggruppamento.

Il Consiglio di Stato conferma l'impostazione secondo cui **la regolarità ex legge n. 68/1999 deve essere accertata con riferimento al periodo rilevante della gara**. Non è sufficiente che l'operatore consegua successivamente una posizione di regolarità, né è possibile valorizzare certificazioni sopravvenute se queste non dimostrano il **possesso del requisito nel momento in cui esso doveva essere posseduto**. La decisione consente quindi di ribadire un principio generale delle procedure di evidenza pubblica: **i requisiti di partecipazione devono esistere alla data richiesta dalla legge di gara e devono permanere per tutta la durata della procedura**. Il possesso del requisito non può essere ricostruito retroattivamente attraverso documenti formati in un momento successivo, quando tali documenti non attestino una situazione già esistente.

Particolarmente rilevante è il passaggio dedicato alla **certificazione di ottemperanza**. Tale certificazione costituisce certamente un documento qualificato, proveniente dall'ufficio competente, e rappresenta un elemento essenziale dell'istruttoria amministrativa. Tuttavia, essa non impedisce alla stazione appaltante di svolgere ulteriori accertamenti, né preclude la possibilità di valorizzare elementi successivamente emersi. La certificazione, infatti, **non può essere utilizzata come schermo formale per neutralizzare una situazione sostanzialmente irregolare**. Se dagli atti risulta che l'operatore non era in regola nel periodo rilevante, oppure che la certificazione non aveva considerato determinati elementi decisivi, l'amministrazione deve tenerne conto; diversamente, si finirebbe per attribuire prevalenza alla forma rispetto alla sostanza, in contrasto con la funzione stessa della disciplina sulle assunzioni obbligatorie.

La sentenza valorizza, dunque, una **lettura sostanzialistica del requisito**. La legge n. 68/1999 **non introduce un obbligo meramente dichiarativo, ma impone un dovere effettivo di rispetto delle quote di riserva**. Tale dovere assume rilievo anche nel settore dei contratti pubblici, perché la partecipazione alle gare presuppone il rispetto di obblighi legali che incidono sull'affidabilità complessiva dell'operatore economico. Sotto questo profilo, la pronuncia si colloca in continuità con l'orientamento secondo cui i requisiti di partecipazione

alle gare pubbliche non possono essere considerati meri dati burocratici. Essi esprimono **condizioni di affidabilità, serietà e conformità dell'operatore all'ordinamento**. Quando il requisito riguarda obblighi di inclusione lavorativa delle persone con disabilità, tale impostazione assume un significato ancora più pregnante, perché la disciplina tutela valori costituzionali e sociali primari.

Un ulteriore profilo affrontato dalla decisione riguarda il **soccorso istruttorio**. Il Consiglio di Stato ribadisce che tale istituto **non può essere utilizzato per sanare la mancanza originaria di un requisito sostanziale**. Il soccorso istruttorio serve a chiarire, completare o integrare la documentazione amministrativa, ma non può creare un requisito inesistente, né consentire all'operatore di acquisirlo dopo la scadenza del termine utile. La distinzione è decisiva. Se l'operatore era già in regola e ha soltanto ommesso di produrre un documento o ha prodotto una dichiarazione incompleta, il soccorso istruttorio può trovare applicazione. Se invece l'operatore non era sostanzialmente in regola, il soccorso istruttorio non può trasformarsi in uno strumento di sanatoria. In questo secondo caso, l'amministrazione non integra un documento mancante, ma finirebbe per consentire la formazione tardiva di un requisito, con evidente alterazione della *par condicio*.

La sentenza è utile anche per distinguere tra **irregolarità documentale e irregolarità sostanziale**. La prima riguarda la forma della prova del requisito; la seconda riguarda l'esistenza stessa del requisito. Solo la prima può essere sanata nei limiti consentiti dalla disciplina di gara e dal Codice dei contratti pubblici. La seconda comporta invece l'esclusione, perché incide direttamente sulla legittimazione dell'operatore a partecipare.

La decisione affronta inoltre il tema dell'**impugnazione degli atti presupposti e delle certificazioni**. L'operatore economico che intenda contestare l'esito della verifica non può limitarsi a censurare genericamente il provvedimento finale, ma deve confrontarsi con gli atti istruttori e certificativi che ne costituiscono il presupposto, quando questi abbiano assunto rilievo decisivo nella formazione della volontà amministrativa.

Tale profilo è particolarmente importante perché delimita correttamente il perimetro del giudizio amministrativo. **Non ogni atto istruttorio è immediatamente lesivo; tuttavia, quando un atto presupposto concorre in modo determinante alla decisione finale, la sua contestazione deve essere puntuale**. L'impugnazione non può risolversi in una generica critica dell'esclusione, ma deve investire le ragioni sostanziali poste a fondamento della determinazione amministrativa. La pronuncia conferma, quindi, il ruolo attivo della stazione appaltante nella verifica dei requisiti. L'amministrazione non è vincolata a recepire passivamente le dichiarazioni dell'operatore economico, né può ignorare elementi sopravvenuti o acquisiti nel corso dell'istruttoria. Al contrario, deve valutare l'intero quadro documentale e verificare se il requisito fosse effettivamente posseduto nel momento rilevante. In questa prospettiva, l'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione non viene considerato espressione di un potere arbitrario, ma conseguenza della necessità di ripristinare la legalità della procedura. Quando l'amministrazione accerta che l'aggiudicazione è stata disposta in favore di un soggetto privo di un requisito essenziale, l'intervento in autotutela risponde all'esigenza di garantire la correttezza della gara e la parità di trattamento tra gli operatori.

Il Consiglio di Stato offre così una **lettura rigorosa ma coerente con i principi dell'evidenza pubblica**. La gara non è soltanto una competizione economica, ma un procedimento amministrativo nel quale l'affidamento del contratto presuppone il rispetto di regole sostanziali. Tra queste rientrano anche quelle poste a tutela dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

La decisione merita attenzione anche sul piano operativo. Per le stazioni appaltanti, essa conferma la necessità di svolgere verifiche accurate sulle dichiarazioni relative alla legge n. 68/1999, soprattutto quando l'operatore economico abbia articolazioni territoriali, sedi operative o posizioni occupazionali differenziate. **Non è sufficiente acquisire un documento generico, se il contenuto dello stesso non copre adeguatamente il periodo e il perimetro soggettivo rilevante.** Per gli operatori economici, invece, la pronuncia segnala l'esigenza di **verificare con particolare attenzione la propria posizione prima della partecipazione alla gara.** La regolarità rispetto agli obblighi di assunzione delle persone con disabilità deve essere effettiva, attuale e dimostrabile. Una successiva regolarizzazione può non essere sufficiente, se il requisito mancava al momento della domanda o nel periodo oggetto di verifica.

In conclusione, la sentenza ribadisce tre principi fondamentali. Il primo è che la **regolarità ex art. 17 della legge n. 68/1999 è un requisito sostanziale di partecipazione e non un mero adempimento dichiarativo**; il secondo è che **la certificazione di ottemperanza deve essere valutata in modo coerente con la situazione effettiva dell'operatore, senza automatismi formali**; il terzo è che **il soccorso istruttorio non può essere utilizzato per sanare ex post la mancanza di un requisito, ma solo per integrare o chiarire la prova di un requisito già posseduto.**

La pronuncia si pone, pertanto, come un importante richiamo alla centralità della verifica sostanziale dei requisiti nelle gare pubbliche e alla necessità di non svilire gli obblighi di inclusione lavorativa a meri passaggi documentali.

Pubblicato il 08/05/2026

N. 03608/2026REG.PROV.COLL.

N. 06192/2025 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6192 del 2025, proposto da Technital S.p.A. in proprio e in qualità di mandataria dell'omonimo Rti, White Lab S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del costituendo Rti, in

persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura

CIG 9889409679, rappresentate e difese dagli avvocati Lorenzo Grisostomi

Travaglini, Stefano Sablone, Lorenzo Maria Cioccolini, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Afol Metropolitana, Agenzia Metropolitana per la Formazione,

l'orientamento e il lavoro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato David Giuseppe Apolloni, con domicilio

eletto presso il suo studio in Roma, via Conca D'Oro 285;

Anas S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Borello, Paola Cannata,

Flavia De Pellegrin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

Regione Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Rosanna Panariello, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Laura Simoncini, con domicilio eletto

presso il suo studio in Roma, viale Giulio Cesare, n. 71;

### ***nei confronti***

Zollet Ingegneria S.r.l. in proprio e in qualità di Mandante del Rti, Tfe Ingegneria S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, Studio Api S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, Schvarcz Riccardo (Studio Schvarcz) in proprio e in qualità di mandante del Rti, Safe S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, Gazzano Gianpaolo in proprio e in qualità di mandante del Rti, Georicerche S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, Rgm Prove di Ing. Rosa Marcello & C. S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, Sogen S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, L.G.T. – Laboratorio Geotecnico S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, Gelab S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, Regione Marche, Dipartimento Politiche Sociali, Lavoro, Istruzione e Formazione, Settore Servizi per l'Impiego Politiche, Agenzia Regionale per il Lavoro Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, Regione Campania, Direzione

Generale per l'Istruzione, la Formazione, il Lavoro e le Politiche Giovanili, Serv. Terr., Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego, Regione Toscana, Coding S.r.l. in proprio e in qualità di Mandante del Rti, Seteco Ingegneria S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, Ak Ingegneria Geotecnica S.r.l. in proprio ed in qualità di mandante del Rti, Its S.r.l. in proprio ed in qualità di mandante del Rti, Vicenzetto S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, Veneta Engineering S.r.l. in proprio e in qualità di mandante del Rti, ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sviluppo Lavoro Italia S.p.A. (Già Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro), non costituiti in giudizio;

Bolina Ingegneria S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Menditto, con domicilio

eletto presso il suo studio in Roma, via Conca D'Oro n. 285;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 14053/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio di Afol Metropolitana, Agenzia Metropolitana per la Formazione, l'Orientamento e il Lavoro e di ANAS S.p.a., della Regione Campania, di Bolina Ingegneria S.r.l. e della Regione Marche;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2026 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Lorenzo Maria Cioccolini, Emanuela Quici in delega dell'avv. Laura Simoncini, Flavia de Pellegrin, Simona Batori in delega dell'avv. David Giuseppe Apolloni, e Salvatore Menditto;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Il RTI Technital s.p.a. (di seguito anche solo "Technital" o "Appellante"), ha partecipato al Lotto 3 (Strutture Territoriali Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia) della procedura di gara, indetta da ANAS s.p.a. (di seguito anche solo "ANAS" o "Stazione Appaltante") per l'affidamento dell'Accordo Quadro per l'esecuzione di progettazione e affidamento di servizi per le indagini geognostiche, geotecniche, geofisiche, analisi chimiche e biologiche, rilievi

e indagini strutturali, cui si è applicata *ratione temporis* la disciplina del

d.lgs. n. 50/2016, classificandosi primo in graduatoria, mentre si è collocato

al secondo posto il RTI Bolina Ingegneria s.r.l. (di seguito anche solo “RTI

Bolina”). Con determina del 8 agosto 2024, prot. n. CDG.U.0698212, ANAS

ha approvato l'aggiudicazione a favore del RTI appellante.

2. Avverso tale aggiudicazione, in data 30 settembre 2024, il RTI Bolina ha proposto ricorso dinanzi al TAR Lazio (r.g. n. 10277/2024) per ottenere l'esclusione di Technital.

3. Riferisce l'appellante che, in pendenza del predetto giudizio, ANAS ha avviato le ordinarie attività di verifica del possesso dei requisiti in capo a Technital. La Società White Lab s.r.l., mandante del RTI Technital, aveva presentato in gara il proprio DGUE, sottoscritto in data 27 marzo 2024, con cui aveva dichiarato, ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. i), del Codice dei contratti pubblici, la regolarità rispetto alle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili di cui alla Legge 12 marzo 1999, n. 68 (indicando AFOL Metropolitana quale Collocamento Mirato territorialmente competente).

4. Con Nota 25 ottobre 2024, prot. n. CDG.U.0924947, la Stazione Appaltante ha richiesto a White Lab di fornire chiarimenti in merito al

certificato di non ottemperanza reso da AFOL Metropolitana in data 21 ottobre 2024, prot. n. 2765311, ai sensi dell'art. 17 della Legge n. 68/1999. All'esito dei chiarimenti forniti dalla società in data 28 ottobre 2024, ANAS ha richiesto una nuova certificazione ad AFOL Metropolitana, la quale ha emesso un certificato in data 28 ottobre 2024, prot. n. 2831737, di ottemperanza, ma dal 28 ottobre 2024.

5. Con Nota 5 novembre 2024, prot. n. CDG.U.0957221, ANAS ha richiesto nuovi chiarimenti in merito al periodo antecedente al 28 ottobre 2024, che sono stati forniti dalla Società il 18 novembre 2024. Con Nota 7 gennaio 2025, prot. n. CDG.U.0006500, ANAS ha avviato il procedimento di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione.

6. Riferisce ancora l'appellante che da tale nota è emerso che in data 20 dicembre 2024 AFOL ha reso due ulteriori certificazioni:

a) certificato in data 20 dicembre 2024, prot. n. 3362997, comunicazione n. 1001524203362997, con cui è stato precisato che alla data del 27 marzo 2024, ovvero alla data di presentazione del DGUE e della domanda di partecipazione alla gara da parte del RTI Technital s.p.a., White Lab s.r.l.

*“è risultata non ottemperante”;*

b) certificato in data 20 dicembre 2024, prot. n. 3363007, comunicazione n. 1001524203363007, con cui è stato precisato che, a sostituzione del precedente certificato del 28 ottobre 2024, “

*La società dal 18/11/2024 ha*

*adeguato gli strumenti per adempiere agli obblighi normativi previsti dalla l.*

*68/99 risultando altresì ottemperante su tutto il territorio nazionale”.*

7. Con istanza del 10 gennaio 2025, White Lab ha richiesto ad AFOL Metropolitana di rendere la motivazione sottesa ai due certificati sopra citati. Con Nota 13 gennaio 2025, prot. n. 1048, AFOL ha dichiarato che è stata resa:

a) la certificazione di non ottemperanza al 27 marzo 2024, poiché vi sarebbero state a quel momento n. 4 scoperture di lavoratori disabili risultanti da dichiarazioni di non ottemperanza pervenute dai Collocamenti Mirati di: 1) Ancona, 2) Bologna, 3) Napoli e 4) Pisa;

b) la certificazione di ottemperanza dal 18 novembre 2024, poiché, delle n. 4 scoperture sopra richiamate, sarebbe stata regolarizzata a quella data l'ultima delle quattro, ovvero quella riferita al Collocamento Mirato di Pisa.

8. In data 17 gennaio 2025, Technital ha presentato memoria

endoprocedimentale ad ANAS; White Lab ha fornito deduzioni ai quattro centri per l'impiego locali riferiti da AFOL Metropolitana (Pisa, Napoli, Ancona e Bologna), con comunicazioni del 24 gennaio 2025 e 31 gennaio 2025; White Lab ha fornito deduzioni anche nei confronti di AFOL Metropolitana con Nota del 29 gennaio 2025, integrata in date 5 e 7 febbraio 2025.

9. L'appellante espone ancora che White Lab ha dedotto (e dimostrato) la mancata considerazione da parte di AFOL Metropolitana della complessiva "copertura" a livello nazionale delle n. 4 posizioni, soltanto "apparentemente" vacanti a livello locale. In particolare, avendo la Società più unità produttive sul territorio nazionale, le eventuali "scoperture" rilevate da alcuni Collocamenti mirati a livello provinciale su talune unità produttive erano in realtà coperte da c.d. eccedenze di personale disabile in altre unità produttive. La verifica della compensazione delle scoperture tramite eccedenze avrebbe dovuto essere compiuta da AFOL Metropolitana (competente per territorio) atteso che le convenzioni ex art. 11 Legge n. 68/1999, determinanti le eccedenze in questione, sono state trasmesse da White Lab s.r.l. ad AFOL con mail in data 26 marzo 2024, ovvero il giorno prima della presentazione del DGUE oggetto della gara controversa (sottoscritto il 27 marzo 2024). A fronte dell'inerzia di AFOL, White Lab ha segnalato l'esistenza di tali eccedenze anche ai Collocamenti mirati, i quali hanno richiesto ad AFOL di riesaminare la posizione di White Lab, in considerazione del fatto che i certificati emessi da parte degli stessi non potevano e non dovevano tenere conto delle eventuali compensazioni, in quanto competenza esclusiva di AFOL.

10. AFOL Metropolitana, con la Nota 26 febbraio 2025, prot. n. 6932, ha rigettato la richiesta di White Lab senza prendere in esame il tema della compensazione.

11. ANAS, con l'impugnato provvedimento 20 febbraio 2025, prot. n. CDG.U.0152880, ha concluso negativamente il procedimento aperto nei confronti del RTI Technital, in quanto:

a) ha ritenuto di non potere entrare nel merito delle certificazioni di AFOL;

b) ha ritenuto non applicabile alla fattispecie il c.d. regime di gradualità, in quanto elaborato in virtù di una norma abrogata;

c) ha ritenuto che vi sarebbe stato, quindi, il mancato possesso del requisito di partecipazione stabilito dall'art. 80, comma 5, lett. i), del Codice dei contratti pubblici, dalla presentazione della domanda di partecipazione (27 marzo 2024) sino al 18 novembre 2024 (certificazione di ottemperanza resa da AFOL Metropolitana);

d) ha ritenuto che la dichiarazione di regolarità resa da White Lab con il proprio DGUE avrebbe integrato una falsa dichiarazione idonea ad escludere l'operatore in applicazione dell'art. 80, comma 5, lett. i) o, in subordine, lett. f bis) del Codice;

e) ha ritenuto che dall'esclusione della mandante avrebbe dovuto derivare l'esclusione di tutto il RTI Technital in quanto White Lab sarebbe stato l'unico operatore del raggruppamento a possedere il requisito di partecipazione stabilito dal paragrafo 7.3.C), lett. k bis del Disciplinare di gara, oltre che la parziale perdita del requisito di capacità economica e finanziaria di cui al par. 7.2.C., lett. g bis del Disciplinare.

12. Per l'effetto di tale motivazione, la Stazione Appaltante ha:

a) annullato la Determina di approvazione dell'aggiudicazione del 8 agosto 2024, prot. n. CDG.U.0698212 a favore del RTI Technital, per difetto del requisito di ordine generale di cui all'art. 80, comma 5, lett. i), del Codice dei contratti pubblici;

b) escluso dal Lotto n. 3 il RTI Technital;

c) disposto lo scorrimento della graduatoria a favore del RTI Bolina;

d) ritenuto sussistenti i presupposti per effettuare la segnalazione all'ANAC di cui all'art. 80, comma 12, del Codice dei contratti pubblici, per “

*falsa*

*dichiarazione ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. i) e lett. f bis)".*

13. Con Nota 13 marzo 2025, CDG.U.224367, e relativo Modello A, la Stazione Appaltante ha effettuato la segnalazione ad ANAC.

14. ANAS ha, quindi, adottato la Determina di approvazione dell'aggiudicazione 17 marzo 2025, prot. n. 235591 a favore del RTI Bolina.

15. Avverso tali provvedimenti, il RTI Technital ha proposto ricorso dinanzi al TAR Lazio, iscritto al n. r.g. 3741/2025. All'esito della camera di consiglio del 9 aprile 2025, il Collegio ha disposto la fissazione dell'udienza pubblica alla data del 25 giugno 2025, cui è stata fissata anche l'udienza pubblica del giudizio r.g. n. 10277/2024, in quanto vertente sulla medesima gara.

16. Con sentenza 16 luglio 2025, n. 14053 il TAR ha:

- a) riunito i giudizi aventi r.g. n. 10277/2024 e n. 3741/2025;
- b) rigettato integralmente il ricorso proposto dal RTI Technital, ritenendo infondati i primi due motivi e assorbendo il terzo;
- c) ha dichiarato la cessazione della materia del contendere per il giudizio r.g. n. 10277/2024, proposto dal RTI Bolina.

17. Di tale sentenza, Technital ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo

atto di appello affidato alle seguenti censure, così rubricate: “*l. Sulla*

*regolarità sostanziale di White Lab s.r.l. rispetto alla Legge n. 68/1999 nel*

*periodo rilevante ai fini della procedura di gara (ovvero, dal 27 marzo 2024*

*al 18 novembre 2024) ed illegittimità/erroneità delle certificazioni contrarie*

*rese da AFOL Metropolitana e dagli altri centri per l'impiego (motivi nn. 1 e*

*2 del ricorso di primo grado); II. Fondatezza del motivo n. 3 di ricorso di*

*primo grado: violazione dell'art. 80, comma 5, lett. i) del D.Lgs. n. 50/2016*

*(CCP), applicabile ratione temporis, in quanto dall'eventuale erroneità della*

*dichiarazione resa dall'operatore economico non può discendere*

*l'esclusione dello stesso, tantomeno in via automatica”.*

18. Hanno resistito al gravame, chiedendone il rigetto, AFOL Metropolitana, Agenzia Metropolitana per la formazione, l'orientamento e il lavoro, ANAS S.p.A., la Regione Campania, Bolina Ingegneria s.r.l., la Regione Marche.

19. Alla udienza pubblica del 15 gennaio 2026 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

20. L'appellante contesta le conclusioni cui è giunto il primo Giudice con articolate censure che necessitano di una sintesi al fine di inquadrare con ordine le questioni sottoposte al Collegio e le critiche mosse alla sentenza impugnata.

21. Con il primo motivo l'appellante sostiene che gli atti rilasciati da AFOL

Metropolitana sono identificati testualmente come “*Documento di*

*certificazione di ottemperanza ai sensi dell'art. 17 della Legge n. 12 marzo*

1999, n. 68", ovvero la certificazione di regolarità rispetto alle norme che

disciplinano il diritto al lavoro dei disabili. In via generale, le certificazioni

rilasciate dalle Pubbliche Amministrazioni (come i certificati di destinazione

urbanistica, la comunicazione antimafia, i certificati attestanti qualità delle

persone, etc.) costituiscono delle mere dichiarazioni di scienza, prive di

valore provvedimentale ed autonoma lesività, le quali non possono essere

autonomamente impugnate di fronte al Giudice Amministrativo, ma possono

essere conosciute da parte dello stesso esclusivamente come atti

presupposti all'adozione di provvedimenti amministrativi, con una

valutazione circa la loro legittimità/correttezza, con efficacia *incidenter*

*tantum ex art. 8 c.p.a.*

21.1. Sarebbe evidente l'erroneità della decisione di primo grado che ha ritenuto le certificazioni quali provvedimenti amministrativi autonomamente impugnabili. Peraltro, la stessa sentenza impugnata, al punto 4, ha fatto richiamo, in via analogica, alla giurisprudenza formatasi in merito alle certificazioni INPS e Agenzia delle Entrate, affermando come tali certificazioni si impongano alla Stazione Appaltante che non se ne può discostare. Tale orientamento (del tutto condivisibile) però è del tutto inconcludente con riferimento all'asserito carattere provvedimentale delle certificazioni in questione. Infatti, tale giurisprudenza non afferma né l'insindacabilità di tali certificazioni da parte del Giudice Amministrativo, né il carattere provvedimentale delle stesse, né l'onere di specifica impugnazione delle stesse entro termini decadenziali.

21.1.2. Il RTI appellante aveva anche formulato una ipotesi subordinata, che sarebbe stata ignorata dalla sentenza di primo grado.

21.1.3. In sede di memoria (par. II.4.) è stato dedotto che anche ammettendo la natura provvedimentale delle certificazioni di AFOL, in ogni caso la stessa AFOL avrebbe rivalutato, con provvedimento di riesame, l'oggetto delle proprie certificazioni con la Nota 26 febbraio 2025, prot. n. 6932, ovvero con un atto di carattere confermativo (e non meramente confermativo).

21.2. AFOL Metropolitana ha adottato le certificazioni del 20 dicembre 2024 – poste a fondamento dell'esclusione del RTI Technital - in ragione di n. 4 c.d. scoperture di lavoratori disabili (segnalate dai CM di Ancona, Bologna, Napoli e Pisa) nel periodo di rilevanza della gara, ovvero tra il 27 marzo 2024 e il 18 novembre 2024. Con il secondo motivo di ricorso, il RTI Technital ha sostenuto che White Lab è stata sempre adempiente agli obblighi di cui all'art. 3 della Legge n. 68/1999, in quanto le (asserite) "scoperture" contestate da AFOL erano in realtà tutte "coperte" mediante compensazione di eccedenze risultanti in altre sedi operative nel territorio nazionale.

21.2.1. Le Convenzioni ex art. 11 Legge n. 68/1999, determinanti le eccedenze in questione, sono state trasmesse da White Lab ad AFOL, nella persona del dott. Salvade e in accordo con la dott.ssa Di Somma (sempre di AFOL), con mail in data 26 marzo 2024, ovvero il giorno prima della presentazione del DGUE (sottoscritto il 27 marzo 2024).

21.2.2. Con tale adempimento, White Lab aveva ottemperato a quanto richiesto dalla normativa vigente in tema di compensazione a livello nazionale, delle scoperture a livello locale, tramite eccedenze. Infatti, l'art. 5, comma 8, della Legge n. 68/1999, così come modificato dall'art. 9 del D.L. n. 138/2011, stabilisce che gli obblighi di assunzione di disabili ex art. 3 della Legge n. 68/1999 devono essere rispettati a livello nazionale.

21.2.3. La quota di n. 14 lavoratori disabili era già soddisfatta da White Lab al 27 marzo 2024 per n. 8 lavoratori disabili in forza e per n. 7 lavoratori disabili oggetto di convenzioni computabili al 27 marzo 2024, con addirittura un'ulteriore eccedenza di n. 1 lavoratore disabile pronta per "coprire" eventuali altre esigenze.

21.2.4. Di ciò AFOL Metropolitana illegittimamente non avrebbe tenuto conto, né a seguito della comunicazione mail del 26 marzo 2025, né all’esito della richiesta di White Lab del 29 gennaio 2025, sebbene anche i Collocamenti mirati (Bologna, Ancona e Pisa) avessero sollecitato una revisione del giudizio (di inottemperanza) già espresso.

21.2.5. La sentenza di primo grado ha rigettato il secondo motivo di ricorso poiché (cfr. punto 5 della decisione di primo grado):

- il RTI odierno appellante non avrebbe dato dimostrazione dell’esistenza delle convenzioni ex art. 11 della Legge n. 68/1999;
- in ogni caso, le convenzioni in questione non determinerebbero “eccedenze” da potersi opporre in compensazione.

21.2.6. La sentenza sarebbe, così, erronea in fatto e in diritto. In punto di fatto, nel giudizio di primo grado sono state depositate tutte le Convenzioni ex art. 11 della Legge n. 68/1999 le cui assunzioni, determinanti eccedenze, sono state opposte in compensazione da parte di White Lab.

21.2.7. La sentenza di primo grado sarebbe erronea anche nella parte in cui ha ritenuto che potrebbero essere portate a compensazione esclusivamente le assunzioni “effettive” e non quelle meramente

“programmate” mediante le Convenzioni in questione (*“tali convenzioni non*

*possono essere considerate fonte di eccedenze – e, quindi, di*

*compensazione territoriale automatica – fin quando le assunzioni da esse*

*programmate non si perfezionano, non potendo essere considerate quali*

*reali assunzioni”).*

21.2.8. La sentenza avalla la tesi difensiva di AFOL, secondo la quale la compensazione mediante eccedenze non potrebbe operare per effetto delle convenzioni programmatiche ex art. 11 della Legge n. 68/1999, in ragione

della “*prassi amministrativa applicata dai Collocamenti Mirati*” (cfr. pag. 10

della memoria di AFOL Metropolitana del 4 aprile 2025). La tesi fa

riferimento a una non meglio precisata e, comunque, indimostrata prassi

amministrativa dei CM e, ove mai esistente, una siffatta prassi non sarebbe

stata fonte del diritto, con conseguente palese illegittimità della stessa.

L'inesistenza sia di una prassi amministrativa, che di una sua base

normativa è dimostrata proprio dalla motivazione della sentenza di primo

grado, che non ha fondato il proprio convincimento su di alcuna fonte del

diritto, limitandosi ad asserire l'inidoneità degli effetti delle Convenzioni a

produrre “eccedenze” da potersi opporre in compensazione.

21.2.9. Le assunzioni “programmate” attraverso le Convenzioni ex art. 11 della Legge n. 68/1999 sono idonee a “mettere in regola” l’operatore economico rispetto alle scoperture a livello locale (Circolare 41/2000); ad esempio, è certo (anzi, ovvio) che una scoperta a presso l’unità produttiva di Rimini possa essere soddisfatta con una convenzione (anche solo proposta) presso Rimini; ciò che è messo in discussione dalla sentenza di primo grado è che, con lo stesso meccanismo, una Convenzione presso (ad esempio) l’unità produttiva di Rimini possa colmare un’eccedenza riscontrata presso (ad esempio) l’unità produttiva di Pisa.

21.3. Con il primo motivo di ricorso, il RTI Technital s.p.a. ha sostenuto che nell’anno 2024 White Lab s.r.l. non avrebbe potuto avere scoperture di sorta ai sensi dell’art. 3 della Legge n. 68/1999, in quanto avrebbe dovuto godere, per effetto dell’operazione straordinaria di fusione societaria con decorrenza 1° gennaio 2024 (ex art. 2112 c.c. di fusione per incorporazione

per effetto della quale è passata da avere n. 8 dipendenti al 31 dicembre 2023, ad avere più di duecento dipendenti all'1 gennaio 2024, distribuiti su diverse unità produttive sul territorio nazionale, ovvero Milano, Bologna, Napoli, Rimini, Viterbo, Mantova, Roma, Sardegna, Pisa, Ancona, Vicenza e con competenza a favore di AFOL Metropolitana, in virtù della propria sede legale insistente su Milano) del c.d. regime di gradualità (di dodici mesi decorrenti dall'1 gennaio 2024) espresso dagli interpelli n. 30/2011 e n. 23/2012 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in interpretazione estensiva e/o analogica dell'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 333/2000, norma che, contrariamente a quanto ritenuto da ANAS s.p.a. con il provvedimento di esclusione impugnato nel primo grado di giudizio - anche sulla base di quanto espresso dalla nota interpretativa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 23 gennaio 2017, n. 454 (cautelativamente impugnata con il ricorso introduttivo del primo grado di giudizio), di concerto con l'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (oggi, Sviluppo Lavoro Italia s.p.a.) - non è mai stata abrogata in via implicita per effetto dell'abrogazione espressa dell'art. 3, comma 2, della Legge n. 68/1999, disposta dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 151/2015.

21.3.1. La sentenza di primo grado ha rigettato il motivo sostenendo al

contrario che: *“In sostanza, il comma secondo dell'art. 2 D.P.R. 333/2000*

*deve considerarsi implicitamente abrogato in quanto specificazione*

*dell'abrogato secondo comma dell'art. 3 l. 68/1999, non essendo pertanto*

*più applicabile il principio di gradualità per le assunzioni di nuovi lavoratori*

*alle quali erano state equiparate, nel predetto e superato quadro normativo,*

*le ipotesi di cessione di ramo di azienda e le altre operazioni di fusione*

*comportanti un aumento del numero di dipendenti”.* Per tale motivo, gli

interpelli invocati da parte del RTI appellante avrebbero dovuto essere

ritenuti “superati” e, quindi, inapplicabili *ratione temporis* all’odierna

fattispecie.

21.3.2. La sentenza del TAR sarebbe erronea *in parte qua*.

21.3.3. L'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 333/2000, lungi dall'essere una norma meramente "specificativa" dell'art. 3, comma 2, della Legge n. 68/1999, costituisce una norma autonoma che disciplina uno specifico

regime transitorio che può, al limite, ritenersi collegato, ma non strettamente dipendente dalla norma primaria.

21.3.4. L'art. 3, comma 2, della Legge n. 68/1999 disciplinava l'ipotesi del datore di lavoro che nel pieno regime di operatività della Legge n. 68/1999 si fosse ritrovato assoggettato agli obblighi assunzionali per avere effettuato la quindicesima assunzione; in questo caso, al datore di lavoro era riconosciuta la possibilità (oggi abrogata) di assumere il lavoratore disabile solamente a decorrere dalla sedicesima assunzione (cfr. interpello n.

30/2011 *“Ai sensi della disposizione di cui all’art. 3 citato, i datori di lavoro*

*privati, che occupano da quindici a trentacinque dipendenti, sono tenuti*

*all'assolvimento dell'obbligo di inserimento di lavoratori appartenenti alle*

*categorie protette esclusivamente nell'ipotesi di "nuove assunzioni"*

*ovvero al momento della sedicesima”).*

21.3.5. Si tratterebbe di due meccanismi diversi:

- l'art. 3, comma 2, della Legge n. 68/1999 presupponeva la piena operatività della Legge n. 68/1999, si applicava al datore di lavoro che per effetto di una nuova assunzione aveva n. 15 dipendenti, sarebbe rientrato formalmente all'interno di una fascia (15-35 dipendenti) che lo avrebbe obbligato ad effettuare l'ulteriore assunzione di un disabile, ma tale obbligo era rimandato alla successiva assunzione, ovvero al momento in cui il datore avesse assunto il sedicesimo dipendente;

- l'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 333/2000 ha creato un regime transitorio all'entrata in vigore della Legge n. 68/1999 che consente ai datori di lavoro aventi un numero di lavoratori qualsiasi ricompreso tra 15 e 35 che si sono trovati assoggettati ad un obbligo normativamente prima insussistente di adempiere a tale obbligo secondo un criterio di gradualità (c.d. regime di

gradualità), ovvero un termine di dodici mesi, a decorrere dalla nuova assunzione di un lavoratore (essendo irrilevante che fosse il diciassettesimo, il ventiduesimo o il trentaseiesimo).

21.3.6. Quindi, non vi sarebbe un legame di “specificazione” tra le due norme atteso che si tratta di due regimi normativi diversi (ordinario e transitorio) che si applicano a fattispecie diverse (datore di lavoro con 15 dipendenti da un lato, datore di lavoro con un numero di dipendenti qualsiasi tra 15 e 35 dall’altro lato). Con la conseguenza che nella fattispecie non può essere intervenuta alcuna abrogazione tacita od implicita dell’art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 333/2000 per effetto dell’abrogazione dell’art. 3, comma 2, della Legge n. 68/1999.

21.3.7. Sull’aspetto evidenziato con il ricorso introduttivo del primo grado di giudizio (cfr. par. I.1.A.6.), vi sarebbe omessa pronuncia da parte della sentenza impugnata.

21.4. Con il terzo motivo di ricorso, si è sostenuto che il requisito di cui all’art. 80, comma 5, lett. i) del d.lgs. n. 50/2016 è un requisito di ordine dichiarativo, nel senso che l’operatore economico può essere escluso automaticamente dalla gara solo nel caso in cui o non presenti la certificazione ai sensi dell’art. 17 della Legge n. 68/1999 o non autocertifichi la sussistenza del requisito in questione.

21.4.1. Se l’autocertificazione è stata resa, l’operatore economico non può essere escluso automaticamente ai sensi dell’art. 80, comma 5, lett. i) del d.lgs. n. 50/2016, ma la Stazione Appaltante:

a) prima, deve indagare la sua veridicità;

b) poi, solamente, in caso di ritenuta “falsità”, dovrebbe procedere a dare applicazione all’art. 80, comma 5, lett. c bis) del d.lgs. n. 50/2016 e, quindi, ad effettuare le relative valutazioni per stabilire discrezionalmente se possono ricorrere gli ulteriori presupposti per l’esclusione dell’operatore economico.

21.4.2. Pertanto, anche in caso di rigetto dei primi due motivi di ricorso, il

Giudice avrebbe dovuto pronunciarsi sul terzo motivo poiché nella fattispecie ANAS ha escluso automaticamente il RTI Technital per l'irregolarità nei confronti della Legge n. 68/1999, fattispecie che però non integra l'art. 80, comma 5, lett. i) del d.lgs. n. 50/2016, comunque non applicandosi alla fattispecie nemmeno l'esclusione automatica ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. f bis), e dovendosi applicare, al limite, la diversa lett. c bis) del d.lgs. n. 50/2016.

21.4.3. Il Giudice di primo grado, ha assorbito il terzo motivo di ricorso di

primo grado che sarebbe stato “*relativo alla dedotta mancata integrazione*”

*da parte del RTI della fattispecie di cui alla lett. f bis) del comma 5 dell'art.*

80 del Codice”, poiché il provvedimento impugnato avrebbe avuto natura

plurimotivata *“risultando, pertanto, sufficiente, ai fini della legittimità della*

*disposta esclusione, la sola integrazione della fattispecie di cui all'art. 80,*

*comma 5, lett. i) in ragione del mancato possesso dei requisiti generali e*

*speciali prescritti dalla lex generalis e specialis trattandosi di ragione*

*espulsiva autonoma, da sola sufficiente a reggere la determinazione*

*amministrativa assunta*” (cfr. punto 6 della sentenza di primo grado).

21.4.4. La sentenza di primo grado avrebbe pertanto ignorato la questione centrale del terzo motivo di ricorso, assorbendolo erroneamente, non avvedendosi della sua portata autonoma, in quanto, se accolto, il provvedimento adottato da ANAS s.p.a. avrebbe dovuto essere annullato nella parte in cui ha illegittimamente disposto in via automatica l'esclusione dalla gara del RTI odierno appellante, in quanto ciò non è previsto, come già detto, dall'art. 80, comma 5, lett. i, d.lgs. n. 50/2016, applicato da ANAS.

21.4.5. L'interpretazione sostenuta dal RTI appellante sarebbe l'unica compatibile con l'ordinamento eurounitario. Il mancato rispetto da parte di un operatore economico degli obblighi derivanti dal diritto del lavoro, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 57, par. 4, lett. a) e all'art. 18, par. 2, della Direttiva 2014/24/UE, infatti, costituisce una causa di esclusione facoltativa (e discrezionale), recepita dall'art. 80, comma 5, lett.

a) del d.lgs. n. 50/2016. Non vi è corrispondenza diretta, invece, tra l'art. 80, comma 5, lett. i) del d.lgs. n. 50/2016 e la Direttiva citata, la quale non prevede analoga fattispecie. Infatti, la fonte della fattispecie di cui alla lett. i) citata è l'art. 17 della Legge n. 68/1999 che prevede l'obbligo del legale rappresentante dell'operatore economico di autocertificare di essere in regola con tali norme.

21.4.6. Inoltre, la fattispecie di cui alla lett. i) non è sanzionata, in caso di violazione, espressamente con l'esclusione automatica dell'impresa. Quindi, si avrebbe che:

- l'art. 80, comma 5, lett. i) del d.lgs. n. 50/2016 ha posto un onere dichiarativo in capo agli operatori economici circa la certificazione (o autocertificazione) di ottemperanza alla Legge n. 68/1999;

- la norma non prevede la sanzione dell'esclusione automatica in caso di mancata dichiarazione da parte dell'operatore economico; la stessa norma non prevede la sanzione dell'esclusione né automatica, né facoltativa in caso di accertamento dell'inottemperanza dell'operatore economico alla Legge n. 68/1999;

- la fattispecie di cui alla lett. i) citata non è prevista dalla normativa eurounitaria.

21.4.7. In questo contesto, si dovrebbe privilegiare la soluzione interpretativa secondo la quale in caso di dichiarazione resa ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. i) del d.lgs. n. 50/2016, l'obbligo normativo deve ritenersi perfettamente integrato e, in caso di accertamento negativo della regolarità sostanziale, la Stazione Appaltante deve compiere le verifiche di cui alla lett. c bis. Eventualmente, gli inadempimenti giuslavoristici per effetto di tale irregolarità, potranno essere oggetto di valutazione discrezionale ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. a).

21.4.8. Per l'ipotesi che il Collegio non dovesse ritenere percorribile tale soluzione interpretativa, l'appellante ritiene che l'art. 80, comma 5, lett. i) del d.lgs. n. 50/2016 e l'art. 17 della Legge n. 68/1999 si porrebbero inevitabilmente in contrasto con l'ordinamento eurounitario (principio di

proporzionalità, logicità, trasparenza, parità di trattamento, art. 57 della Direttiva 2014/24/UE) e, quindi, dovrebbero essere disapplicati o, comunque, si imporrebbe il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE in Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

21.4.9. Fermo quanto sopra, ANAS non avrebbe potuto escludere automaticamente il RTI Technital nemmeno ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. f bis del d.lgs. n. 50/2016:

- perché tale norma non è stata richiamata nella parte dispositiva del provvedimento di esclusione, ma solo nella parte motivazionale;

- perché la dichiarazione di White Lab integra (al più) una mera dichiarazione erronea nell'interpretazione e applicazione di un quadro tecnico e giuridico complesso, e non falsa;

- perché - ai sensi dell'insegnamento della sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 16/2020 (in merito alla differenziazione di applicazione e casistica tra la lett. c bis) e la lett. f bis) del d.lgs. n. 50/2016) - anche qualora la dichiarazione fosse stata falsa, la stessa avrebbe dovuto integrare, la causa di esclusione di carattere meramente discrezionale, di cui all'art. 80, comma 5, lett. c bis del d.lgs. n. 50/2016, in quanto, la dichiarazione resa da White Lab s.r.l. non è una dichiarazione obiettivamente falsa, senza alcun margine di opinabilità (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 16 dicembre 2024, n. 10130; Cons. Stato, IV, 30 dicembre 2020, n. 8532; Cons. Stato, V, 27 luglio 2021, n. 5558; id. 14 giugno 2021, n. 4574), poiché la materia si presenta tutt'altro che priva di opinabilità, per la sua intrinseca complessità, anche di carattere tecnico, oltre che giuridico, con la conseguenza che anche qualora dovesse ricorrere nella fattispecie una dichiarazione "non veritiera", questa non può essere considerata una

*immutatio veri* sanzionabile con l'esclusione automatica dalla

procedura di gara, laddove al limite si dovrebbe ritenere meramente

erronea;

- riguarda una fattispecie relativa all'esercizio del potere della Stazione Appaltante di ammissione alla procedura di gara dell'operatore economico, in quanto viene in rilievo una dichiarazione effettuata con il DGUE da White Lab s.r.l. per l'attestazione del possesso dei requisiti di ordine generale ai sensi dell'art. 80 del d.lgs. n. 50/2016; tale elemento sarebbe sufficiente, di per sé, ad escludere l'applicabilità della lett. f bis nella fattispecie.

22. Le censure, così sintetizzate, ribadite nella memoria depositata il 30 dicembre 2025, possono a questo punto essere esaminate.

23. Il complesso impianto argomentativo dell'appellante si scontra con le evidenze documentali. Si tratta di censure infondate visto che:

a) è pacifica l'esistenza delle certificazioni di mancato assolvimento degli obblighi di legge ai sensi della L. 68/99 rilasciate da AFOL Metropolitana;

b) ai sensi dell'art. 7 comma 1 della L. 68 del 1999 “*Ai fini dell'adempimento*”

*dell'obbligo previsto dall'articolo 3, i datori di lavoro privati e gli enti pubblici*

*economici assumono i lavoratori mediante richiesta nominativa di*

*avviamento agli uffici competenti o mediante la stipula delle convenzioni di*

*cui all'articolo 11. La richiesta nominativa può essere preceduta dalla*

*richiesta agli uffici competenti di effettuare la preselezione delle persone*

*con disabilità iscritte nell'elenco di cui all'articolo 8 che aderiscono alla*

*specifica occasione di lavoro, sulla base delle qualifiche e secondo le*

*modalità concordate dagli uffici con il datore di lavoro”;*

b.1.) le tre tipologie di convenzione per l'inserimento lavorativo delle persone disabili previste dalla Legge n. 68/1999 sono:

- convenzioni di integrazione lavorativa (art. 11);
- convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative (art. 12);
- convenzioni di inserimento lavorativo (art. 12-bis);

b.2.) l'art. 11 della Legge n. 68/1999 prevede le convenzioni di integrazione lavorativa stipulate fra i servizi territoriali per l'impiego e i datori di lavoro pubblici e privati;

b.3.) le convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili e dei lavoratori

appartenenti alle categorie protette, laddove stipulate, sono destinate a sostituire, inglobandolo, il provvedimento finale del cd. atto di avviamento, col quale l'ufficio competente per il collocamento obbligatorio avvia al lavoro i soggetti di cui all'art. 1, L. n. 68/1999, a seguito dell'istanza inoltrata dai datori cui è fatto obbligo di assumerli nelle percentuali fissate dalla medesima legge;

b.4.) che le convenzioni, laddove stipulate, valgono a sostituire l'atto conclusivo del procedimento di assunzione obbligatoria, avviato su istanza datoriale, emerge dall'alternatività dei due strumenti di avviamento espressamente contemplata dall'art. 7, comma 1, L. n. 68, che dispone (si

ripete): *“Ai fini dell'adempimento dell'obbligo previsto dall'articolo 3 i datori*

*di lavoro assumono i lavoratori facendone richiesta di avviamento agli uffici*

*competenti ovvero attraverso la stipula di convenzioni ai sensi dell'articolo*

11”;

b.5.) è nella convenzione (stipulata, s’intende) che sono stabiliti tempi e modalità delle assunzioni, che il datore di lavoro si impegna a effettuare;

b.6.) questa Sezione ha già avuto modo di affermare che:

b.6.1.) l’art. 80, comma 5, lett.

*i)*, del Codice dei contratti pubblici, prevede

l'esclusione dalla procedura di gara dell'operatore economico che *“non*

*presenti la certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n.*

*68, ovvero non autocertifichi la sussistenza del medesimo requisito”; l'art.*

17 cit., cui rinvia la norma del Codice dei contratti, stabilisce che le imprese

partecipanti a procedure di gara bandite da amministrazioni pubbliche

*“sono tenute a presentare preventivamente alle stesse la dichiarazione del*

*legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che*

*disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, pena l'esclusione"*; la disposizione,

come chiarito da un consolidato indirizzo della giurisprudenza (Consiglio di

Stato sez. IV, 26 novembre 2009, n. 7443), pone una prescrizione la cui

operatività non è rimessa alla discrezionalità delle stazioni appaltanti,

poiché l'omissione di detta dichiarazione costituisce una causa di

esclusione prevista dalla legge e applicabile anche quando non sia

richiamata dal bando di gara;

b.6.2.) gli obblighi di cui trattasi possono essere assolti dai datori di lavoro

privati sia *“mediante richiesta nominativa di avviamento agli uffici*

*competenti [sia] mediante la stipula delle convenzioni di cui all'articolo 11"*

(art. 7, comma 1, della legge n. 68 del 1999);

b.6.3.) non può ritenersi idonea all'adempimento degli obblighi in materia la mera presentazione dell'istanza di stipula della convenzione ai sensi dell'art. 11 della legge n. 68 del 1999; la convenzione deve essere stipulata prima della presentazione della domanda di partecipazione alla procedura di gara (Consiglio di Stato sez. V, 28 gennaio 2021, n. 860);

c) la ricostruzione effettuata dal primo Giudice, in ordine all'applicabilità dell'art. 2 comma 2 del d.P.R. 333/2000 è corretta, per la semplice ragione, ben evidenziata nella memoria di ANAS depositata in data 22 agosto 2025, che quella norma transitoria si applicava ai datori di lavoro che “

*alla data di*

*entrata in vigore della legge n. 68 del 1999* occupavano da 15 a 35

dipendenti; la posizione di White Lab è del tutto fuori da tale contesto; è

(evidentemente) non più applicabile, a fattispecie sopravvenute, il

meccanismo di gradualità;

c.1.) il primo Giudice coglie pienamente nel segno laddove afferma che

*“non essendo pertanto più applicabile il principio di gradualità per le*

*assunzioni di nuovi lavoratori alle quali erano state equiparate, nel predetto*

*e superato quadro normativo, le ipotesi di cessione di ramo di azienda e le*

*altre operazioni di fusione comportanti un aumento del numero di*

*dipendenti*”;

c.2.) è vero che le argomentazioni dell’appellante sono fondate su

*“elementi normativi e prassi non più vigenti, né alla data odierna, né alla*

*data di scadenza di presentazione delle offerte” (pagina 20 della sentenza*

impugnata);

c.3.) il riferimento alle prassi è, certo, ultroneo, ma si risolve in una critica alla sentenza che non inficia le conclusioni cui il primo Giudice è pervenuto dato che la disposizione regolamentare, invocata dall'appellante, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di cui all'abrogato art. 3, comma 2, della L. n. 68 del 1999 (abrogazione di cui l'appellante sembra non tenere conto), consentiva ai datori di adempiere in un tempo maggiore rispetto al termine ordinario; si tratta di previsione che qui non viene in alcun modo in rilievo;

d) è del tutto pacifico (risulta

*per tabulas*) che white lab non fosse in regola

con le norme sull'assunzione dei lavoratori disabili; ai sensi dell'art. 17, l.

12 marzo 1999, n. 68 le imprese, sia pubbliche sia private, qualora

partecipino a bandi per appalti pubblici o intrattengano rapporti

convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni, sono tenute

a presentare preventivamente alle stesse la dichiarazione del legale

rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano

il diritto al lavoro dei disabili, pena l'esclusione; l'onere della prova inerente

l'identificazione dell'esatto numero dei dipendenti occupati al momento del

termine di scadenza per la presentazione dell'offerta incombe sul

concorrente (Consiglio di Stato sez. III, 12 luglio 2018, n. 4282);

d.1.) la condizione di inosservanza, riscontrata alla data della presentazione dell'offerta, è di per sé sufficiente a legittimare la doverosa esclusione dalla procedura selettiva (Consiglio di Stato sez. III, 5 aprile 2024, n. 3167).

24. In ordine alla richiesta dell'appellante di rinvio pregiudiziale si osserva quanto segue.

24.1. Questa Sezione ha ripetutamente fatto il punto sull'obbligo di rinvio pregiudiziale (tra le tante, Consiglio di Stato, sezione V, 30 settembre 2025 n. 7613).

24.2. Si è ricordato che la Corte di Giustizia si è più volte pronunciata sull'obbligo di rinvio pregiudiziale. Tra le altre, la decisione della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 2021, in causa C-561/2019, Consorzio Italian Management, ha affermato importanti

principi in materia di obbligo di rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del

Trattato giungendo, tra l'altro, alle seguenti conclusioni: “*L'articolo 267*

*TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso*

*le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno*

*deve adempiere il proprio obbligo di sottoporre alla Corte una questione*

*relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad esso,*

*a meno che constati che tale questione non è rilevante o che la*

*disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto*

*d'interpretazione da parte della Corte o che la corretta interpretazione del*

*diritto dell'Unione s'impone con tale evidenza da non lasciare adito a*

*ragionevoli dubbi”.*

Può dirsi che la sentenza abbia un valore sostanzialmente confermativo

dell’indirizzo riconducibile ai cosiddetti “*criteri Cifit*”, riguardanti la

definizione dei casi in cui il giudice è dispensato dall'obbligo di rinvio,

anche se nella pronuncia possono leggersi alcuni significativi elementi di

novità.

24.3. In particolare, la Corte ha precisato che, per escludere l'obbligo del rinvio, può considerarsi non solo il precedente riguardante un caso identico, ma anche una o più pronunce relative a situazioni analoghe a quella oggetto del giudizio nazionale.

24.4. Ulteriore elemento significativo può rinvenirsi nella specificazione del criterio dell'"atto chiaro", idoneo ad escludere la sussistenza dell'obbligo di rinvio.

24.5. La sentenza precisa al punto 39, che il giudice di ultimo grado “

*può*

*altresì astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione*

*del diritto dell'Unione e risolverla sotto la propria responsabilità qualora*

*l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione s'imponga con tale*

*evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi (sentenze del 6 ottobre*

*1982, Cilfit, 283/81, punti 16 e 21, nonché del 9 settembre 2015, Ferreira da*

*Silva e Brito, C-160/14, punto 38)*”.

24.6. La questione da precisare, di cui questo Collegio è pienamente consapevole, è che l'univocità dell'interpretazione non può basarsi sulla sola considerazione della giurisprudenza dello Stato cui appartiene il giudice di ultima istanza. Difatti, il principio espresso dalla CGUE, 9

settembre 2015, C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva*, è il seguente:

*“l’articolo 267, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che*

*un giudice avverso le cui decisioni non sono esperibili ricorsi giurisdizionali*

*di diritto interno è tenuto a sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia*

*pregiudiziale [...] in circostanze quali quelle del procedimento principale,*

*contraddistinte al contempo da decisioni divergenti di giudici di grado*

*inferiore quanto all'interpretazione [...] e da ricorrenti difficoltà*

*d'interpretazione della medesima nei vari Stati membri”.*

24.7. L'onere posto a carico del giudice nazionale è ampiamente mitigato dalla Corte, secondo cui il confronto con le esperienze degli altri ordinamenti non impone di effettuare lunghe indagini, ma deve basarsi sui dati effettivamente disponibili, con particolare riferimento a quelli offerti dalle parti in giudizio.

24.8. Difatti, la Corte precisa al punto 44 della sentenza 6 ottobre 2021, in causa C-561/2019 che “

*Se un giudice nazionale di ultima istanza non può*

*certamente essere tenuto a effettuare, a tal riguardo, un esame di ciascuna*

*delle versioni linguistiche della disposizione dell'Unione di cui trattasi, cioè*

*non toglie che esso deve tener conto delle divergenze tra le versioni*

*linguistiche di tale disposizione di cui è a conoscenza, segnatamente*

*quando tali divergenze sono esposte dalle parti e sono comprovate.”*

24.9. Nel caso qui esaminato si può concludere il ragionamento precisando quanto segue.

24.10. La questione posta dall'appellante è irrilevante e, comunque, infondata.

24.11. Irrilevante, dato che è del tutto pacifico il difetto del requisito di ottemperanza alla normativa sul lavoro dei soggetti disabili cui, segue, inevitabilmente l'esclusione del concorrente per mancanza di un requisito di partecipazione fondamentale. Infondata poiché i motivi di esclusione previsti dall'art. 80 d.lgs. n. 50 del 2016 sono strettamente aderenti alla direttiva 24/2014 e, in particolare:

a) all'art. 18, paragrafo 2 della direttiva 24/2014 il quale prevede che “

*Gli*

*Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori*

*economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi*

*applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal*

*diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle*

*disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del*

*lavoro elencate nell'allegato X";*

b) all'art. 57, par. 4, lettera a) il quale prevede che "*Le amministrazioni*

*aggiudicatrici possono escludere, oppure gli Stati membri possono chiedere*

*alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla*

*procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situa*

*zioni: a) ove l'amministrazione aggiudicatrice possa dimostrare con*

*qualunque mezzo adeguato la violazione degli obblighi applicabili di cui*

*all'articolo 18, paragrafo 2”.*

24.12. La Corte di Giustizia ha da tempo chiarito, che l'obbligo di rinvio

pregiudiziale mira “*ad evitare che in uno Stato membro si consolidi una*

*giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme comunitarie” (v.*

sentenza 4 giugno 2002, causa C99/00, Lyckeskog, punto 14; v. anche

sentenze 24 maggio 1977, causa 3 107/76, Hoffmann-La Roche, punto 5;

27 ottobre 1982, cause riunite 35/82 e 36/82, Morson e Jhanjan, punto 8; 4

novembre 1997, causa C-337/95, Parfums Christian Dior, punto 25; 15

marzo 2017, causa C-3/16, Aquino, punto 33).

24.13. Si tratta di assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (Corte giust., sentenza *Consorzio Italian Management*, cit., punto 49).

24.14. La già citata sentenza della Corte di giustizia *Consorzio Italian*

*Management, Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA, ha*

chiarito che:

a) la valutazione sulla rilevanza della questione posta è di esclusiva competenza del giudice, il cui obbligo di rinvio viene meno nel caso in cui la questione non possa influire sull'esito della controversia (parr. 32-33);

b) spetta solo al giudice “*valutare, sotto la propria responsabilità, in maniera*

*indipendente e con tutta la dovuta attenzione”*, se si trovi in una delle

ipotesi che consentono di derogare all'obbligo di rinvio (par. 50);

c) l'istituto del rinvio pregiudiziale non è un rimedio giuridico esperibile dalle parti di una controversia dinanzi a un giudice nazionale: non è sufficiente che una parte sostenga che la controversia ponga una questione di interpretazione perché il giudice nazionale sia obbligato a sollevare tale questione (parr. 54 e 55);

d) rispetto all'assenza di ogni ragionevole dubbio, richiesta dalla giurisprudenza

*Cilfit* per derogare all'obbligo del rinvio pregiudiziale, essa

va valutata con particolare attenzione quando vi siano orientamenti

giurisprudenziali divergenti in uno o più Stati membri (parr. 54 e 55): con la

conseguenza, sottolineata da attenta dottrina, che il pacifico diritto vivente è

condizione sufficiente per rendere flessibile l'obbligo.

25. In definitiva, il Collegio ritiene di avere pienamente rispettato i principi in materia di obbligo di rinvio pregiudiziale affermati dalla Corte di Giustizia, tra le altre dalla sentenza 6 ottobre 2021, c-561/2019, laddove al punto 51

si legge che la motivazione “*deve far emergere o che la questione di diritto*

*dell'Unione sollevata non è rilevante ai fini della soluzione della*

*controversia, o che l'interpretazione della disposizione considerata del*

*diritto dell'Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte, o, in*

*mancanza di tale giurisprudenza, che l'interpretazione del diritto*

*dell'Unione si è imposta al giudice nazionale di ultima istanza con*

*un'evidenza tale da non lasciar adito a ragionevoli dubbi.”* Lo stesso è a

dirsi per i principi affermati dalla Corte di giustizia UE con sentenza della

Sez. VI, 27 aprile 2023, n. 482.

26. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va integralmente confermata la sentenza impugnata.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo. Possono essere compensate nei confronti della Regione Campania che si è costituita con memoria di stile.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del presente grado del giudizio, che liquida in € 4.000/00 (quattromila) oltre accessori e spese di

legge in favore di ANAS S.p.A., € 4.000/00 (quattromila) oltre accessori e spese di legge in favore di Afol Metropolitana, € 4.000/00 (quattromila) oltre accessori e spese di legge in favore di Bolina Ingegneria S.r.l., € 4.000/00 (quattromila) oltre accessori e spese di legge in favore della Regione Marche.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore