

Gli appalti verdi e i ricorsi giudiziari

*Analisi del contesto per consentire alcune riflessioni a margine
delle principali pronunce del giudice amministrativo in materia di
appalti sostenibili*

La materia del GPP è “trasversale”, includendo oltre alle disposizioni in materia di contrattualistica pubblica, anche la disciplina in materia di tutela dell’ambiente, le disposizioni normative in materia di efficienza energetica, le norme esistenti sulle certificazioni di prodotto, sull’ecodesign, sulla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ecc.

Il concetto di Green Public Procurement (GPP):
STRUMENTO DI POLITICA AMBIENTALE – orientare gli acquisti pubblici verso soluzioni green incide e «conforma» il mercato verso soluzioni green.

Viene definito dalla **Commissione Europea** come «*l'approccio in base al quale le amministrazioni pubbliche **integrano** i **criteri ambientali** in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso **la ricerca e la scelta** dei risultati e delle soluzioni **che hanno il minore impatto possibile** sull'ambiente **lungo l'intero ciclo di vita**»*

Concetti chiave che caratterizzano la tematica degli appalti verdi:

- **integrazione** dei criteri ambientali;
- **minore impatto ambientale**;
- **ciclo di vita**;
- **sviluppo sostenibile**

L'obiettivo è quello di pervenire ad una **produzione ed un consumo sostenibili**.

L'elemento **unificatore** del settore degli appalti e del settore dell'ambiente è dunque da rinvenirsi nel

PRINCIPIO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

Rapporto Brundtland, *Our common future*, 1987

che, richiedendo che qualsiasi attività che garantisca il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non comprometta la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future, pone al centro dell'attenzione i rapporti tra

TUTELA DELL'AMBIENTE e SVILUPPO ECONOMICO

ambiente

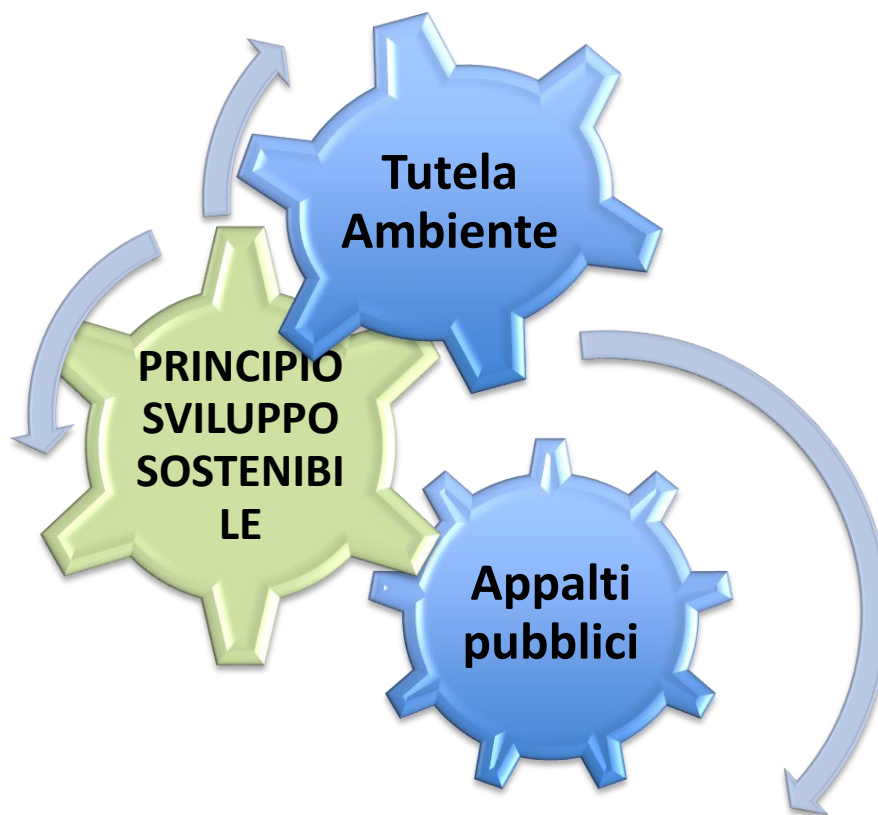
mercato

Gli strumenti di attuazione del principio di sviluppo sostenibile e, in particolare, della tutela dell'ambiente nel settore dei contratti pubblici sono molteplici:

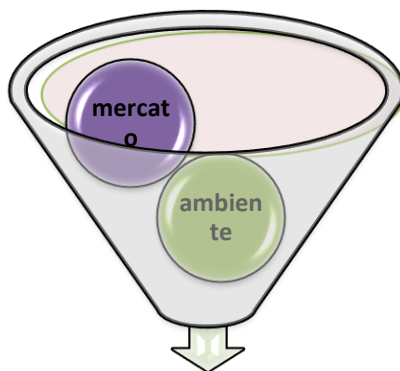
- CAM
- CRITERI ECOLOGICI PREMIANTI
- POSSESSO DI CERTIFICAZIONI AMBIENTALI COME REQUISITI DI PARTECIPAZIONE ALLA GARA
- L'INOSSERVANZA DEGLI OBBLIGHI AMBIENTALI QUALE CAUSA DI ESCLUSIONE DALLA PROCEDURA DI AFFIDAMENTO (c.d. moralità ambientale – *art. 95, co. 1 lett. a)* – cause di esclusione non automatica)

Green-ER – La sostenibilità nei contratti pubblici

Gli appalti verdi e i ricorsi giudiziari



Le norme dell'Unione Europea in materia di appalti pubblici, pur avendo natura essenzialmente economica, devono essere lette ed applicate conformemente al principio dello **sviluppo sostenibile**, di cui all'art. 2 Trattato sull'Unione.



Acquistare verde: nascita del GPP

L'affermazione della **tutela dell'ambiente** come **OBIETTIVO** della politica UE, al pari di altri obiettivi, ha trovato un suo riconoscimento concreto anche nella materia degli appalti, considerato che in Europa gli enti pubblici rappresentano la categoria più ampia di consumatori.

Riconosciuto il **ruolo strategico** degli appalti, la **giurisprudenza comunitaria** ha riconosciuto la facoltà da parte delle stazioni appaltanti di **indirizzare i propri acquisti riferendosi a criteri di natura non prettamente economica**

CONCEZIONE MULTIPOLARE dei contratti pubblici

Sono **272 circa i miliardi spesi** dalla pubblica amministrazione per gli **acquisti nel 2024** (ANAC, 2025).

Dare concretezza all'obbligatorietà del GPP – **peculiarità** tutta italiana con l'articolo 57 del codice appalti –, serve per un **“Clean Industrial Deal”** consapevole e volto alla sostenibilità.

Coerenza con impostazione europea: *anche se...*

approccio volontaristico (Direttive 2024) + estensione del «Modello CAM» obbligatorietà dei cam → cfr. Green Deal Europeo e a titolo esemplificativo disposizioni legislative direttamente cogenti e settoriali: - Reg. UE 2024/1781 Definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili;

Reg. UE 2023/1542 Batterie e rifiuti di batterie.

«Concordia bus» – nascita degli «APPALTI VERDI»

causa C-513/99, sentenza del 17.9.2002 (*Concordia bus* – Comune di Helsinki):

l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione **criteri ecologici**, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, **purchè** tali criteri siano **collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano** alla detta amministrazione aggiudicatrice una **libertà incondizionata di scelta**, siano **espressamente menzionati** nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e **rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario** e, in particolare, il principio di non discriminazione



L'utilizzo di criteri di valutazione ecologici deve ritenersi sottoposto alle seguenti **condizioni**:

- 1) **PERTINENZA** - i criteri devono essere **collegati con l'oggetto dell'appalto**, ossia devono essere elementi che riguardano la prestazione contrattuale;
- 2) **AUTONOMIA** - i criteri devono essere **specifici, obiettivi, quantificabili, misurabili e verificabili** da parte dell'amministrazione: in merito alla modalità di ponderazione di tali criteri la Corte ha precisato che la legittimità del punteggio attribuito al criterio ambientale non deve impedire una valutazione sintetica dei criteri adottati per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa;
- 3) **PUBBLICITA'** - i criteri devono essere predeterminati: devono essere espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara;
- 4) i criteri devono **rispettare i principi fondamentali del Trattato**: principio di non discriminazione, proporzionalità, concorrenza, trasparenza e pubblicità;
- 5) i criteri, ove tradotti in specifiche tecniche determinate (es. ecoetichettatura), devono assicurare la più ampia partecipazione e l'innovazione (principio di **equivalenza**).

Coerenza con l'oggetto dell'appalto

CAM - Pertinenti con l'oggetto dell'appalto e rispettosi del principio di proporzionalità

TAR Piemonte, sent. 14 aprile 2025, sent. n. 645

Aggiudicazione della gara per il servizio di ripristino stradale post incidente: il ricorrente lamentava il mancato recepimento dei CAM previsti dal d.m. 23 giugno 2022 per il servizio di pulizia e spazzamento strade nella legge di gara.

Il giudice respingeva il ricorso, precisando che «è corretto che il codice dei contratti valorizza gli obblighi per la stazione appaltante di inserire, ove possibile e coerente con l'oggetto di gara, un chiaro richiamo al rispetto dei CAM; non è al contrario evidentemente obbligatorio per la stazione appaltante (che negli atti di gara gode pur sempre di ampia discrezionalità) configurare una gara anziché in termini coerenti con i propri bisogni, in termini artificiosamente ricondotti a parametri astratti e non pienamente coerenti con l'oggetto del contratto».

Green-ER – La sostenibilità nei contratti pubblici *Gli appalti verdi e i ricorsi giudiziari*

In particolare, nel caso di specie, i CAM invocati da parte ricorrente afferivano in generale alla gestione dell'igiene urbana ordinaria e continuativa.

Il TAR metteva in evidenza che »la raccolta, eccezionale, di veicoli incidentati, in cui non vi è alcuna volontarietà della produzione/gestione/abbandono del rifiuto, né è possibile programmazione stabile a priori risponde alla ben diversa esigenza di garantire, rapidamente, il ripristino della sicurezza stradale e, fermo ovviamente il rispetto degli obblighi di legge in fase di smaltimento (che la legge di gara ha certamente imposto), non vi è alcun senso logico nell'imporre il rispetto di un complesso di norme invece concepite per gestire una produzione/smaltimento di tipo ordinario, volontario e continuativo dei rifiuti (peraltro urbani mentre lo stesso ricorso molto insiste sulla natura speciale e pericolosa dei rifiuti che vengono in causa)».

Non pertinenza dei CAM invocati la cui applicazione violerebbe il principio di proporzionalità e coerenza del mezzo al fine.

La “**questione ambientale**” ha cominciato ad emergere ed a trovare riconoscimento formale **anche a livello normativo**.

In materia di contratti pubblici:

- **Dir. 2004/18/CE e 2004/17/CE:** si riconosce, per la prima volta a livello normativo, la **possibilità** (*facoltatività*) di inserire la **variabile ambientale** come criterio di valorizzazione dell’offerta. Per la prima volta viene normativamente introdotta la variabile ambientale in tutte le fasi dell’appalto
- **Manuale sugli appalti pubblici verdi (2011): Acquistare Verde!** la Commissione europea supporta le pp.aa. nel raggiungimento degli obiettivi programmatici di GPP <https://ec.europa.eu/environment/gpp/helpdesk.htm>
HELPDESK PER GPP L’obiettivo principale dell’Helpdesk è fornire risposte tempestive e accurate alle richieste degli stakeholder e promuovere e diffondere informazioni sul GPP. Le parti interessate (essenzialmente chiunque lavori su GPP) possono inviare le loro domande via e-mail a gpp-helpdesk@iclei.org
- **Direttive 23, 24, 25/2014** (Single Market Act):

Green-ER – La sostenibilità nei contratti pubblici *Gli appalti verdi e i ricorsi giudiziari*

Guida della Commissione europea Appalti pubblici per un'economia circolare. Buone prassi e orientamenti del 2018: da un lato, gli appalti circolari costituiscono «un approccio agli acquisti verdi che riconosce l'importanza delle autorità pubbliche nel sostenere la transizione verso un'economia circolare», e, dall'altro, i medesimi appalti possono essere definiti come «il processo tramite il quale le autorità pubbliche acquistano lavori, beni o servizi che cercano di contribuire a cicli chiusi di energia e materiali nelle catene di approvvigionamento, riducendo nel contempo al minimo, e nel migliore dei casi evitando, gli impatti ambientali negativi e la creazione di rifiuti nell'intero ciclo di vita di tali lavori, beni o servizi» □

= evoluzione in GREEN CIRCULAR PUBLIC PROCUREMENT o BLUE PROCUREMENT

OBIETTIVI PRINCIPALI DELLE DIRETTIVE:

- 1) **Garantire un uso più efficiente dei fondi pubblici;**
- 2) **Realizzare una maggiore apertura dei mercati a livello europeo;**
- 3) **Promuovere l'innovazione** (comprensiva della c.d. **eco-innovazione**), **la tutela ambientale e la responsabilità sociale:** realizzazione di un più vantaggioso rapporto qualità/prezzo nelle acquisizioni pubbliche e di maggiori benefici economici, ambientali e per la società

MODALITA' DI REALIZZAZIONE DEL terzo obiettivo:

l'innovazione, la **tutela ambientale** e la **responsabilità sociale** si attuano attraverso le seguenti **principali misure**:

- introduzione del **calcolo dei costi del ciclo** di vita e del processo di produzione;
- sanzione delle violazioni degli obblighi derivanti dal diritto del lavoro, di previdenza sociale e dell'ambiente;
- introduzione del partenariato per l'innovazione

LIMITE DELLE DIRETTIVE: facoltatività dell'inserimento di clausole ambientali → **effettività**

Aspetti di rilevanza ambientale nella Dir. 2014/24/UE

- 1) Attuazione del **principio di integrazione**
- 2) Ridefinizione dei **criteri di aggiudicazione**
- 3) Introduzione del **cycle-life costing**
- 4) Definizione di **specifiche tecniche ambientali**
- 5) Introduzione del requisito di “**moralità ambientale**”



d.lgs. n. 50/2016 ss.mm.ii – oggi d.lgs. 36/2023

EVOLUZIONE NORMATIVA NAZIONALE post D.LGS. n. 163/2006:

Il **Codice De Lise**, su impulso delle direttive del 2004, aveva riconosciuto la possibilità di far evolvere il tradizionale approccio agli appalti pubblici prevedendo **la possibilità di subordinare il principio di economicità allo sviluppo sostenibile (art. 2)** e dettagliando le modalità per richiedere il possesso di Sistemi di gestione ambientale (artt. 42-44) ed eco-etichettature di prodotto (art. 68).

Ancora prima del 2006: decreto Ronchi del 1997 per l'acquisto di carta riciclata; D.M. 27/3/1998 per acquisto veicoli alimentati con carburanti alternativi; cfr. **D.M. 203/2003 normativa sui «Ri-prodotti»** Norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato **nella misura non inferiore al 30% del fabbisogno medesimo**

L. FINANZIARIA 2007 (L. n. 296/2006): introduzione di un PIANO DI AZIONE NAZIONALE PER LA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE DEI CONSUMI NEL SETTORE DELLA P.A.

- **D.M. MATTM n. 135/2008 11/4/2008** (modificato nel 2013, poi nel 2023): introduzione del **PIANO D'AZIONE NAZIONALE** per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (**PAN GPP**) – **D.M. MASE 3/8/2023**

Focus sul nuovo PAN GPP

GPP e PNRR

Lo scopo del nuovo Piano è promuovere gli appalti pubblici verdi (c.d. *Green Public Procurement – GPP*), i quali costituiscono l'anello di congiunzione tra produzione e consumo e sono lo **strumento strategico per attuare l'Obiettivo n. 12 dell'Agenda 2030 dell'ONU (produzione e consumo sostenibile)**.

Il provvedimento delinea una cornice di riferimento aggiornata della politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi, inquadrandola nell'ambito dei più recenti atti di indirizzo dell'Unione Europea e interventi legislativi nazionali, tra i quali anche l'adozione del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**. **Quest'ultimo, infatti, costituisce un'opportunità significativa per implementare l'utilizzo degli appalti verdi, i quali possono contestualmente rispondere sia alla necessità di soddisfare i bisogni socio-economici, sia all'esigenza di dar vita a nuovi cicli virtuosi, in grado di contribuire alla transizione digitale e verde della società.**

Focus sul nuovo PAN GPP

GPP e PNRR

Il nuovo piano mira a garantire una governance della strategia nazionale in materia di contratti pubblici in grado di coinvolgere soggetti, istituzionali e non, ed esperti, al fine di rendere comuni le competenze di attuazione dei CAM.

Punta, inoltre, a rendere più efficiente e partecipato il processo di definizione dei CAM e ad erogare una formazione diffusa ed efficace alle stazioni appaltanti ed alle imprese, individuando percorsi formativi adeguati. Il Piano evidenzia l'importanza del ruolo del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA) in merito all'attività di supporto tecnico fornita agli enti territoriali per la redazione di studi finalizzati a valutare i benefici ambientali derivanti dall'applicazione dei CAM e di altri eventuali criteri ambientali introdotti dalle stazioni appaltanti.

Focus sul nuovo PAN GPP

GPP e PNRR

Il Piano chiarisce, infatti, la possibilità per le stazioni appaltanti di richiedere livelli prestazionali più elevati di quelli indicati nei decreti CAM e di inserire clausole ambientali anche in categorie di appalto non ancora oggetto di CAM.

Per quanto concerne le categorie di appalto oggetto di CAM, il Piano stabilisce che i Criteri sono definiti per diverse categorie di prodotti, servizi o lavori selezionate sulla base di quelle che sono oggetto di criteri di GPP europei e di altre etichettature ambientali e tenendo conto del volume di spesa pubblica, delle potenzialità di miglioramento ambientale, delle innovazioni ambientali settoriali e della possibilità che il settore di riferimento possa oggettivamente conseguire dei miglioramenti ambientali.

La programmazione dei CAM sarà, infine, annuale.

Tra le altre novità, si segnala la ridefinizione del Comitato di gestione, al quale si intende attribuire un più robusto ruolo di supporto alle azioni di *governance*.

Roadmap degli appalti verdi nazionale: Decreto direttoriale 6/2/2025 MASE

- Aggiornamento dei CAM vigenti risalenti al biennio 2018-2019;
- Introduzione ex novo di nuovi contratti oggetto dei CAM: servizio di fornitura e noleggio computer, tablet e telefoni cellulari; servizi di tpl su gomma, trasporto scolastico ecc.

Novità derivanti anche dal d.l. n. 73/2025 (c.d. decreto Infrastrutture)

Che cosa sono i CAM – Criteri Ambientali Minimi

Si tratta di **considerazioni ambientali** definite per le diverse fasi in cui si articola l'appalto, **nell'ambito di un procedimento partecipato** che coinvolge esperti, rappresentanti istituzionali ed operatori economici.

Strumenti operativi emanati con D.M. per conformarsi alle previsioni del PAN GPP: si definiscono “minimi” essendo elementi “di base” di qualificazione delle iniziative ambientalmente preferibili e la somma degli elementi tecnici atti a garantire un'adeguata risposta da parte del mercato dell'offerta.

Presentano una struttura unitaria articolata in 2 sezioni.

I° sezione di carattere generale:

- suggerimenti finalizzati alla razionalizzazione degli acquisti per la categoria merceologica in interesse;
- indicazione della normativa ambientale e sociale di riferimento;
- suggerimenti in ordine all'espletamento della procedura di appalto

II° sezione: indicante i criteri ambientali veri e propri, di base e premianti

- **“COLLEGATO AMBIENTALE” ALLA L. DI STABILITÀ**

(l. n. 221/2015): obbligatorietà dell’inserimento nei documenti di gara delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali dei CAM contenuti nei DD.MM. MATTM → OBBLIGATORIETA’ AL 100% del valore posto a base d’asta solo per determinate categorie

Approccio **“pionieristico”** de legislatore italiano

- **D.LGS. N. 50/2016 NUOVO CODICE DEGLI APPALTI: art. 34 (ACQUISTI ENERGIVORI ED IMPATTANTI SOTTO IL PROFILO AMBIENTALE)**
- **D.M. 24/5/2016** Roadmap dell’attuazione dei CAM: indicazione della % applicativa dei CAM con progressiva estensione della % fino al raggiungimento del 100% entro il 2020 per le categorie di prodotti e servizi che non comportano il consumo di energia

In seguito: D.lgs. 57/2016: estensione dell’obbligatorietà dei CAM all’intero importo a base d’asta per tutte le categorie di appalto Art. 34, co. 3: «L’obbligo di cui ai commi 1 e 2 si applica per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell’ambito del citato Piano d’azione».

In seguito ancora: D.lgs. 36/2023: mantiene obbligatorietà dei CAM con 2 novità (per rispondere alle indicazioni provenienti dal mondo imprenditoriale e delle associazioni di categoria):

- 1) Possibilità di differenziare i CAM in base al valore dell'appalto** (la differenziazione non può essere autonomamente disposta dalla s.a., ma devono essere adottati Decreti ministeriali);
- 2) Possibilità di valorizzare economicamente le procedure conformi ai CAM** (le s.a. riconoscono un maggiore importo a base di gara laddove siano previsti CAM particolarmente onerosi)
- 3) Applicazione anche ai contratti sottosoglia;**
- 4) Per gli interventi di ristrutturazione devono essere tenuti in considerazione per quanto possibile in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal MASE;**
- 5) Per quanto riguarda il settore della ristorazione collettiva e fornitura derrate alimentari avere riguardo alla specifica disciplina (art. 130 d.lgs. N. 36/2023)**

PAN GPP 2023

“una delle leve fondamentali per supportare i modelli di economia circolare sono gli appalti pubblici verdi, poiché promuovono lo sviluppo e la diffusione di tutte quelle soluzioni innovative nei materiali, nella progettazione dei prodotti e dei servizi che consentono la massima estensione della vita utile dei beni, il loro reinserimento nei cicli produttivi nella maniera più efficiente possibile, con minori sprechi e le minori esternalità, anche in relazione alla presenza e alle emissioni di sostanze pericolose e all’uso di energia”

PAN GPP 2023:

- Estensione a nuovi settori per obiettivi etico-sociali
- Integrazione principi economia circolare
- Protocollo Intesa Ministero Ambiente e la Conferenza delle Regioni e Province autonome

Evoluzione della nozione: si chiamano «**Acquisti Circolari**» gli appalti pubblici che adottano **Criteri Ambientali** che prevedono:

- Il design per l'identificazione, la disassemblabilità, il recupero, il riciclo delle componenti dei prodotti (**DISASSEMBLABILITA' E RECUPERABILITA'**)
- Il design per prodotti più «leggeri», per materia ed energia utilizzata (**INTENSITA' DI MATERIA ED ENERGIA**)
- Il recupero e il riciclo dei materiali (**RICICLABILITA'**)
- L'estensione della durata di vita dei beni (**DURABILITA'**)
- La trasformazione dei prodotti in servizi (**SERVIZI E CONDIVISIONE**)
- L'innovazione ecologica

Gli **acquisti circolari** rappresentano il principale strumento di promozione dell'economia circolare

Green-ER – La sostenibilità nei contratti pubblici *Gli appalti verdi e i ricorsi giudiziari*

Non esiste una definizione unanime di appalto pubblico circolare: in generale, si tratta di stipulare degli accordi per assicurare che i prodotti acquisiti vengano lavorati in conformità con i principi dell'economia circolare e successivamente trattati dopo l'utilizzo.



Ad esempio:

ci si impegna affinché i prodotti acquisiti siano:

- progettati per durare a lungo;
- progettati per essere riparati e riciclati;
- progettati per essere separati in componenti, materiali o materie prime alla loro fine del ciclo di vita, utilizzabili successivamente nella catena produttiva.

OBIETTIVI DELL'ECONOMIA CIRCOLARE – *blue economy*

L'economia circolare è un modello progettato per:

- 1) utilizzare meno materie ed energia,
- 2) recuperare, conservare e ripristinare la salute degli ecosistemi,
- 3) estendere la durata di vita dei prodotti, delle componenti e dei materiali,
- 4) condividere i beni e trasformare i prodotti in servizi,
- 5) favorire l'innovazione eco-sostenibile
- 6) favorire la progettazione di aree, attività e prodotti secondo la simbiosi industriale, la progettazione a cascata, il bio-mimetismo

Evoluzione del GPP in GCPP o BPP:

- 1) Maggiore attenzione al servizio invece che al prodotto (es. sistema di sharing, piuttosto che di acquisto);
- 2) Maggiore attenzione al design dei prodotti, nella fase di progettazione, utilizzo e della fine del ciclo di vita
- 3) Maggiore attenzione al dialogo con il mercato: cfr. sistema del **partenariato per l'innovazione**; **dialogo competitivo**; **consultazioni preliminari di mercato**

Bilanciamento tra risorse – consumo, diventa un bilanciamento che tiene in considerazione le risorse, il loro consumo, ma anche l'eventuale loro recuperabilità, riutilizzabilità

→ CONFORMAZIONE DEL MERCATO: *regolazione* tipica, che incide sul comportamento degli operatori di mercato

Strumento a carattere autoritativo *command and control*

Conformazione del mercato ad applicazione condizionata: si attiva quando e se prendono avvio le singole contrattazioni

Occorre dunque un nuovo metodo di individuazione delle esigenze di acquisto e di elaborazione della domanda, che tenga conto **dell'impatto ecologico** dei beni, servizi e lavori e del loro impatto, anche in termini di riutilizzo.

Fondamentali diventano la fase della **progettazione** e delle **specifiche tecniche**: descrizione del prodotto che deve essere svolta in senso «rigenerativo» □ orientata a beni che non sono soggetti all'obsolescenza, ma che tendenzialmente sono destinati a diventare materia prima, in grado di essere reimmessa nel ciclo produttivo.

RIDUZIONE DELLA COMPETIZIONE IN ALCUNI MERCATI ED APERTURA DI NUOVI MERCATI: incidenza in senso conformativo anche sull'offerta → **driver di modifica del mercato (market based tool)**

Esistono principalmente **tre approcci** per promuovere soluzioni di tipo circolare

- 1) a livello di prodotto: materiali ben identificabili e disassemblabili; materiali riciclabili
- 2) a livello di fornitura: sistemi di riparabilità, riutilizzo e possibilità di essere nuovamente commerciabili;
- 3) a livello di sistema: sistema di servizio e riparazione; partenariato pubblico privato e cooperazione con altre organizzazioni per il *sharing* ed il *reusing*

-A livello europeo: approccio non mandatory

Considerando n. 95 Dir. 2025/24/UE: non risulta opportuno fissare requisiti obbligatori generali per gli appalti in materia ambientale, sociale e di innovazione in ragione delle sensibili differenze tra i singoli settori e mercati

-A livello nazionale: art. 57 d.lgs. n. 36/2023: approccio *mandatory* (v. anche art. 34, co. 1 d.lgs. n. 50/2016)

Applicazione dei CAM anche al di fuori del settore dei contratti pubblici: Appendice 2 – Aggiornamento Guida Operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH) del 2024

Gli appalti verdi nel D.lgs. n. 50/2016 ed oggi nel D.lgs. n. 36/2023

Attuazione massima del **principio di integrazione** della tutela ambientale **in tutte le fasi del processo di acquisto** di lavori, servizi e forniture

PRINCIPI GENERALI – artt. 12

I FASE: determinazione dell'oggetto del contratto (what to buy) – artt. **79**
e **80** (all. II.5), **57, 130**

II FASE: selezione offerente –

- a) criteri di selezione – artt. **83, 95**;
- b) capacità tecnica – artt. **105** (all. II.8);

III FASE: aggiudicazione – artt. **107**, co.2 ,**108** (all. II.8; all. I.1);

IV FASE: esecuzione – art. **113**

Gli appalti verdi nel D.lgs. n. 50/2016 ed oggi nel D.lgs. n. 36/2023

Le disposizioni del d.lgs. n. 36/2023 in tema di sostenibilità ambientale:

elementi di continuità, novità significative e lacune

Elementi di continuità:

- Conferma obbligatorietà CAM
- Mantenimento criteri premianti
- Criteri di aggiudicazione ambientali (art. 108, comma 4)

Gli appalti verdi nel D.lgs. n. 50/2016 ed oggi nel D.lgs. n. 36/2023

Novità significative:

- Possibilità di applicazione differenziata CAM in base al valore del contratto
- Eliminazione riferimento espresso al principio sviluppo sostenibile nei principi generali
- Mancata conferma del monitoraggio ANAC sui CAM
- Etichettatura specifica come mezzo di prova (Allegato II.5)
- Definizione specifica della misura di riduzione della garanzia in caso di possesso di certificazioni ambientali

Gli appalti verdi nel D.lgs. n. 50/2016 ed oggi nel D.lgs. n. 36/2023

Lacune evidenziate:

- Assenza di incentivi per stazioni appaltanti
- Mancanza di sandbox regolatorie per sperimentazione
- Limitata valorizzazione approccio funzionale
- Competenze insufficienti

QUESTIONI GIURISPRUDENZIALI

Natura cogente e non meramente programmatica

Natura sostanziale e non formale dell'adempimento

Eterointegrazione (artt. 1339 e 1374 c.c.) vs riproduzione integrale

«i criteri ambientali minimi **debbono *ab origine* essere contenuti nei bandi di gara**, data la natura cogente delle disposizioni che ne impongono l'introduzione», con la conseguenza che «il **mancato inserimento della relativa documentazione nella documentazione di gara fin dal momento della sua indizione costituisce un obbligo indefettibile per la stazione appaltante, il cui mancato assolvimento determina l'illegittimità del bando e dell'intera procedura**».

Si v. **Cons. Stato, sez. III, 20 marzo 2023, n. 2795**

Significativo l'apporto di **Consiglio di Stato, sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773**, che ha individuato la *ratio* dell'obbligatorietà **nell'esigenza di garantire che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nel ridurre gli impatti ambientali, ma nel promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, "circolari", e nel diffondere l'occupazione "verde".** I CAM si connotano quindi come **segmento dell'economia circolare, strumento di politica economica e non mero adempimento burocratico.**

Posto che l'ordinamento non può «ignorare i principi di sviluppo sostenibile al fine di coniugare le attività economiche con la tutela degli ambienti e degli ecosistemi» (C. Cost. n. 81/2007).

Consiglio di Stato, sez. III, 27 maggio 2024, n. 4701 ha chiarito che l'osservanza dei CAM non si risolve in un adempimento meramente formale, ma sostanziale, poiché le **prescrizioni mirano a conformare l'esecuzione della prestazione contrattuale**. La conformità ai CAM diventa elemento essenziale dell'offerta, incidente sulla causa del contratto e sulle modalità esecutive.

Obiettivo fondamentale dei CAM è quello di «consentire agli operatori economici di **formulare una offerta consapevole** ed adeguata sulla base di tutti gli elementi, compresi i CAM, che la stazione appaltante deve mettere a disposizione»

Cons. St. sent. n. 2795/2023

Più precisamente, la sussistenza di tale **obbligo indefettibile**, applicabile anche agli accordi quadro, è stata desunta dalla *ratio* dell'impianto normativo complessivo, i cui due obiettivi fondamentali sono individuabili nel fatto, rispettivamente, «di consentire agli operatori economici di formulare un'offerta consapevole ed adeguata sulla base di tutti gli elementi, compresi i CAM, che la stazione appaltante deve mettere a disposizione» e di garantire che la disciplina dei CAM connoti il contratto d'appalto come «strumento di politica economica», atteso che «le disposizioni in materia di CAM ... costituiscono in realtà obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti»

Si v. **Cons. Stato, sez. III, 20 marzo 2023, n. 2795**

Ne' il **principio di risultato**, né quello della **fiducia** possono sanare il vizio dell'omesso richiamo: **Cons. St. sent. 7898/2025**

FORMALISMO GARANTISTA O SOLUZIONE PRAGMATICA TELEOLOGICA?

Con riferimento al principio del risultato?

Esplicazione del principio di risultato: riguardante non solo la rapidità ed economicità della prestazione, ma anche la sua **qualità**.

Non esiste un primato della «logica dell'approvvigionamento», dato che non si guarda ad un risultato «statico», ma ad un risultato che si rivolga alla cura efficace degli interessi superindividuali alla cui cura è preposta l'amministrazione, ivi compresi, dunque, anche gli interessi ambientali, la cui tutela è stata anche costituzionalmente formalizzata (**Cons. St. sent. n. 4701/2024, ¶ 8**). Oltretutto, demandare l'integrazione della disciplina ab extrinseco, sposta il problema nella fase esecutiva: aumento tasso incertezza del contenuto degli obblighi negoziali

Il fatto che l'impresa ricorrente, nonostante il mancato richiamo dei CAM nel bando, avesse poi presentato offerta ispirata alla sostenibilità ambientale, non ha valore sanante del vizio di legittimità del bando.

«In ogni caso ad avviso del Collegio la disciplina dei principi del risultato e di buona fede non può comunque tradursi nell'imposizione all'operatore privato di un onere tendente a superare il vizio del provvedimento prima dello svolgimento della gara, pena l'irricevibilità o l'inammissibilità (o infondatezza) del ricorso giurisdizionale (o di specifiche censure) avverso gli atti terminali della gara stessa. Una simile affermazione sarebbe, a tacer d'altro, contraria all'effettività della tutela del diritto di difesa ex art. 24 Cost.»

Responsabilizzare troppo l'operatore economico per comprendere cosa chiede il bando, con l'obbligo di impugnare immediatamente un bando totalmente incompleto gli sottrarrebbe un possibile motivo di impugnazione, indipendentemente dall'esito della gara, stabilendo una decadenza in via interpretativa.

Cons. St. sent. n. 7898/2025

Green-ER – La sostenibilità nei contratti pubblici *Gli appalti verdi e i ricorsi giudiziari*

Non risulta avere nemmeno effetto sanante il fatto che tra i criteri premiali siano richiamati i CAM: «una volta accertato che la legge di gara non prevedeva l'inserimento obbligatorio dei cam relativi alle prestazioni oggetto del contratto, ciò determina l'illegittimità della stessa in ragione della impossibilità di supplire ad una simile carenza invalidante con la previsione di un recupero di tali criteri in sede di previsione di punteggi migliorativi» **Cons. St. sent. 7898/2025**

Il principio di risultato e la fase esecutiva:

il servizio che è stato aggiudicato anche in ragione delle caratteristiche eco-sostenibili deve effettivamente essere svolto in base alle condizioni offerte.

Pertanto, gli impegni «ecologici» non assicurati in fase esecutiva comportano comunque la possibilità di prevedere penali e la risoluzione del contratto, che non può essere evitata in ragione del rispetto del principio di risultato.

Il risultato è caratterizzato dalla necessità che si perseguano esigenze di tutela ambientale = non c'è risultato senza rispetto degli obblighi ambientali minimi

Il problema della tecnica di inserimento dei CAM nella lex specialis

Si è consolidato un orientamento che distingue:

A) Inserimento letterale esaustivo: la stazione appaltante riproduce integralmente le specifiche tecniche e le clausole contrattuali del decreto CAM applicabile. È la modalità più sicura ma più onerosa.

B) Rinvio espresso con specificazioni: la stazione appaltante richiama espressamente il decreto ministeriale sui CAM e inserisce alcune specifiche tecniche e clausole contrattuali concrete, pertinenti all'oggetto di gara. Tale modalità è ammissibile tramite il meccanismo dell'eterointegrazione, a condizione che il rinvio non sia meramente formale ma accompagnato da prescrizioni puntuali e proporzionate (v. **TAR Campania-Napoli, sentenza n. 935 del 2026**).

C) Rinvio generico o omissione: è radicalmente illegittimo.

QUESTIONE PROCESSUALE:

Onere di impugnazione: tempestività ed interessi azionabili lesività immediata o meno ed obblighi di impugnazione

Primo orientamento:

la non conformità della legge di gara alle disposizioni legislative (interne) che prevedono l'obbligo di recepire i CAM – che discende dal carattere mandatory della disciplina de qua – **non costituisce «vizio tale da imporre un'immediata e tempestiva impugnazione del bando di gara, non ricadendosi nei casi eccezionali di clausole escludenti o impeditive che, sole, consentono l'immediata impugnazione della lex specialis di gara»**, di tal che «la partecipazione alla gara in un'ipotesi del genere non può considerarsi acquiescenza alle regole di gara, essendo l'impugnazione proponibile solo all'esito della procedura e avverso l'aggiudicazione, senza che ciò possa qualificarsi come un venire *contra factum proprium*»

in conseguenza dell'annullamento degli atti del procedimento di gara, per violazione di una disposizione posta a presidio di interessi superindividuali, deve essere accolta, ai sensi dell'art. 122 cod. proc. amm., anche la domanda volta alla declaratoria di inefficacia di tale contratto». La specifica connotazione della disposizione sui CAM – che configura un obbligo di recepire i CAM nella legge di gara ed è posto a tutela di interessi pubblici ulteriori (concezione plurifunzionale) rispetto a quello inerente alla scelta del miglior contraente – comporta, congiuntamente all'obbligo di rinnovare la gara, in via automatica la dichiarazione di inefficacia del contratto.

Si v. **Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773**

Nel caso di specie, non si afferma la sussistenza delle condizioni che, secondo la Plenaria, avrebbero imposto/consentito l'impugnazione immediata del bando, né è dedotto che l'omesso rispetto dei CAM ha reso impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla procedura, laddove le censure sono prospetticamente intese a sovvertire gli esiti del confronto concorrenziale risultante dall'aggiudicazione, al fine di inficiare in radice la gara espletata in vista della sua ripetizione (cfr. Cons. Stato, III, n. 2799 del 2023).

Nella specie, infatti, la ricorrente non lamenta l'impossibilità di predisporre un'offerta seria e meditata, concentrando piuttosto le sue pretese **sull'interesse strumentale all'integrale riedizione della procedura, da svolgersi sulla base di nuovi e diversi criteri conformi alla normativa vigente, in vista di una nuova chance partecipativa e di un diverso esito della selezione, a sé favorevole.**

TAR Campania, Napoli, sent. 935/2026 10 febbraio 2026

Secondo orientamento: lesività immediata in casi specifici

Sostituisce il ragionamento binario impugnare subito/aspettare, con un test articolato

Cons. St. sent. 1877/2026 9/3/2026

Casistiche di immediata lesività:

- Totale mancata indicazione dei CAM nella documentazione progettuale e di gara: grave carenza nell'individuazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta → impugnazione immediata bando

- Mero rinvio formale al decreto di adozione CAM: **può**, a seconda della tipologia di servizio, lavoro o fornitura e dell'oggetto del contratto, concretizzare una grave carenza di dati essenziali per la formulazione dell'offerta

- Indicazione dei CAM difforme rispetto al relative decreto di adozione : *valutazione caso per caso* - nel caso in cui l'operatore economico interessato provi che le clausole richiamate in modo difforme rispetto ai decreti CAM abbiano la portata di precludere la partecipazione alla gara (ad es. perchè impositive di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati rispetto ai contenuti della procedura o perchè rendono la partecipazione particolarmente difficoltosa o impossibile) si ha l'obbligo di immediata impugnazione del bando

Ratio decidendi

«il **principio del risultato**, letto in combinato disposto con quello della **buona fede** di cui all'art. 5, si traduce per l'operatore economico nella individuazione della soglia di sforzo esigibile per comprendere l'interesse cui la commessa è preordinata e in una maggiore responsabilizzazione nel segnalare tempestivamente alla S.A. l'impossibilità o la difficoltà di comprendere tale finalità e di corrispondervi con un'offerta consapevole e conforme alla lex di gara senza far proseguire la procedura e farla giungere al termine per poi contestarla sulla base di vizi integralmente afferenti alla lex di gara e come tali incidenti sulla stessa possibilità di formulare un'offerta consapevole» **Cons. St., sez. V, n. 6651/2025**

Rilievi critici:

- onere gravoso per l'operatore economico: effettivamente efficace?
- assenza del riferimento al **principio della fiducia**;
- rischio di deresponsabilizzazione della Stazione appaltante e svilimento della logica del ciclo di vita che deve essere applicato al contratto nel suo complesso: cfr. Art. 21 d.lgs. n. 36/2023 → è obbligo della s.a. valorizzare la sostenibilità, come previsto anche dal PAN GPP 2023. Nel considerare il ciclo di vita dei contratti pubblici, non può non esservi da parte della ss.aa. La piena consapevolezza dell'obbligo dei CAM (programmare e progettare, prima della redazione del bando), ciò rientra anche nel principio di risultato

Rilievi critici:

- onere gravoso per l'operatore economico: effettivamente efficace?
- assenza del riferimento al principio della fiducia;
- rischio di deresponsabilizzazione della Stazione appaltante e svilimento della logica del ciclo di vita che deve essere applicato al contratto nel suo complesso: cfr. Art. 21 d.lgs. n. 36/2023 → è obbligo della s.a. valorizzare la sostenibilità, come previsto anche dal PAN GPP 2023. Nel considerare il ciclo di vita dei contratti pubblici, non può non esservi da parte della ss.aa. La piena consapevolezza dell'obbligo dei CAM (programmare e progettare, prima della redazione del bando)

Nel considerare il ciclo di vita dei contratti pubblici, non può non esservi da parte delle stazioni appaltanti la piena consapevolezza dell'obbligo normativamente imposto di recepire i decreti sui CAM, individuando, sin dalla fase dell'analisi dei fabbisogni, ad esempio, «quali beni, invece di essere sostituiti, possono essere riparati, preparati per il riutilizzo, riutilizzati o quali soluzioni possono essere proposte per soddisfare le esigenze con minor carico ambientale, in modo tale da definire l'oggetto dell'appalto nel modo più efficace al fine di ottenere il migliore risultato ambientale».

PAN GPP 2023

Limiti del secondo orientamento giurisprudenziale derivanti dal diritto positivo:

- 1) Obbligo di recepire I CAM nella predisposizione della disciplina di gara in modo conforme ai medesimi spetta in via esclusiva ai dirigenti e funzionari della Stazione appaltante;
- 2) sui funzionari e dirigenti gravano specifici obblighi e responsabilità per la gestione delle procedure di gara e l'esecuzione dei contratti pubblici, che appaiono rafforzati dal principio della fiducia (art. 2, co. 2, d.lgs. n. 36/2023)

ai sensi dell'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 36/2023, si è circoscritta (ma non eliminata) la **responsabilità amministrativa dei dirigenti e funzionari delle stazioni appaltanti con riguardo all'intero ciclo dei contratti**, stabilendosi che “costituisce *colpa grave* la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”.

In base a tale disposizione, il mancato recepimento dei CAM o il mero rinvio al decreto di adozione:

- 1) È certamente valutabile come una violazione delle norme di diritto
- 2) Costituisce violazione delle regole di perizia e diligenza
- 3) Non può essere una omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti, posto che, esiste ormai una giurisprudenza assolutamente pacifica dei giudici del Consiglio di Stato che individua l'indicazione dei CAM come obbligaoria, pena l'illegittimità della disciplina di gara

Verifica della conformità ai CAM: fase di gara o esecutiva?

Criterio premiante;

Elemento essenziale dell'offerta

Quando i CAM assumono valenza di criterio premiante nella valutazione tecnica, la verifica è necessaria già durante la procedura di gara, ai fini dell'attribuzione del punteggio (Consiglio di Stato, sez. III, n. 1877 del 2026).

Quando i CAM sono imposti come elemento essenziale dell'offerta, la proposta deve contenere un impegno al rispetto dei CAM, ma la verifica documentale può essere demandata a un momento successivo all'aggiudicazione, anche alla fase esecutiva, salvo che il bando preveda espressamente, a pena di esclusione, la produzione già in sede di offerta di specifiche certificazioni o documentazione (Consiglio di Stato, n. 1877/2026).

Tuttavia, un orientamento più rigoroso, espresso dai **Tribunali di Giustizia Amministrativa di Trento, sentenze nn. 133, 134, 136 del 2025**, afferma che la conformità ai CAM costituisce elemento essenziale dell'offerta la cui verifica si colloca necessariamente nella fase di gara e non può essere rinviata esclusivamente alla fase esecutiva. Quando la lex specialis prescrive a pena di esclusione l'allegazione di schede tecniche o altra documentazione idonea a comprovare la conformità, la mancata produzione comporta l'esclusione dalla gara.

FORNITURE CALZATURE DA LAVORO

Non basta la mera dichiarazione di intenti:

TAR Roma, sent. 9140/2021

La lesione della concorrenza si ha laddove gli oo.aa. non in possesso dei requisiti hanno deciso di non partecipare alla procedura

TAR Lazio, Roma sent. 9140/2021 secondo cui il rispetto delle prescrizioni in esame deve essere comprovato in sede di gara, con le modalità specificamente prescritte, senza che tale dato possa essere posto nel nulla dalla mera circostanza che la presentazione della documentazione a comprova dei CAM non fosse specificamente riepilogata tra i documenti da produrre a pena di esclusione.

Il mero impegno dell'aggiudicatario a dimostrare il possesso dei CAM in sede esecutiva non sarebbe sufficiente e andrebbe a beneficio della concorrenza secondo la difesa → ma questo è un argomento che “prova troppo”: si finisce per favorire chi ha partecipato alla gara, pur non essendo in grado di dimostrare l'osservanza dei CAM, rispetto a chi se ne sia astenuto, a fronte di previsioni che prescrivevano univocamente di comprovare nell'ambito della procedura, con specifiche modalità, determinati requisiti del prodotto finito e dei processi produttivi. Il favor per la concorrenza non può, infatti, essere disgiunto dal necessario rispetto della par condicio tra gli operatori, la quale impone di non attribuire agli atti di gara una portata diversa rispetto a quella obiettivamente evincibile dal tenore testuale.

Pertanto, se è rimesso alla stazione appaltante decidere in quale fase debbano essere presentati i mezzi di prova atti a comprovare la conformità dell'offerta alla specifica tecnica prescritta, «la previsione di una penale per il mancato rispetto, nell'esecuzione del contratto, dell'impegno assunto non esclude, tuttavia, un controllo preliminare, nella procedura di gara, della conformità dell'offerta ai criteri ambientali minimi», tenuto conto che «i controlli strumentali alla conclusione del contratto riguardano necessariamente la prestazione offerta e non quella eseguita, per cui possono ontologicamente aggiungersi alle successive reazioni ad eventuali inadempimenti contrattuali, da cui non sono assorbiti»

Cfr. Cons. St., sez. V, sent. n. 1990/2025

Onere probatorio del concorrente: no autodichiarazione

L'onere di dimostrare la conformità ai CAM grava sul concorrente. **Non è sufficiente una mera autodichiarazione:** occorre produrre schede tecniche, certificazioni, rapporti di prova da cui si possa evincere inequivocabilmente la conformità (**TRGAA Trento, n. 136/2025**).

Tuttavia, in linea con l'Allegato II.8 del d.lgs. 36/2023, le stazioni appaltanti devono accettare mezzi di prova alternativi (ivi compresa la documentazione tecnica del fabbricante) qualora l'operatore economico dimostri di non aver potuto ottenere le certificazioni richieste entro i termini per cause non imputabili (TAR Lazio-Roma, sentenza n. 6427 del 2026).

Onere probatorio del concorrente: no autodichiarazione

Ma se è richiesta l'autodichiarazione dalla lex specialis...

L'art. 83, comma 9, del d.lgs. n. 50/2016 ha limitato il soccorso istruttorio alle carenze “di qualsiasi elemento formale della domanda” ossia alla mancanza, incompletezza e ogni altra irregolarità, quand'anche di tipo “essenziale”, purché non involgente l'offerta economica o tecnica in sé considerata (cfr. C.d.S., sez. VI, n. 2344/2019). A tacere che nella fattispecie in esame la carenza riscontrata, diversamente da quanto sostiene la ricorrente, si riferisce ad elementi sostanziali e costitutivi dell'offerta tecnica (atteso che quest'ultima è “composta”, a pena di esclusione, da una relazione tecnica, dalla lista dei detergenti utilizzati nelle pulizie ordinarie e dalla lista dei prodotti detergenti per impieghi specifici per pulizie straordinarie con allegata la dichiarazione di cui all'Allegato B), rileva, in ogni caso il fatto che detta carenza, sanzionata con l'esclusione dalla lex specialis, in quanto relativa a documenti essenziali preordinati alla tutela ambientale nell'ambito di una gara per servizi di pulizia a ridotto impatto ambientale, “afferisce” incontestabilmente all'offerta tecnica. Il soccorso preteso, non contemplato, con riferimento alla mancanza dell'Allegato B, neppure dal bando che lo limita alla documentazione amministrativa, non può di conseguenza trovare applicazione nel caso in esame, neppure nell'ambito del processo. **TAR Trento, sent. 168/2019**

Con riferimento all'onere probatorio, rileva anche la disciplina in materia di **c.d. greenwashing Dir. 2024/825/UE**: per contrastare le pratiche di comunicazione ingannevole da parte delle aziende si prevede che tra le sanzioni per violazione delle disposizioni sulle certificazioni ambientali vi sia l'esclusione temporanea per un period massimo di 12 mesi dalle procedure di appalto pubblico e dall'accesso ai finanziamenti pubblici

CAM e oggetto dell'appalto: applicabilità alle prestazioni accessorie

Il motivo è anche fondato nel merito, non cogliendo nel segno la difesa dell'amministrazione resistente per cui *“l’inserimento dei CAM non è obbligatorio quando le prestazioni non rientrano nell'oggetto principale del contratto, come nel caso di specie, in cui la prestazione è quella della gestione di RSA e quindi l'oggetto principale è il servizio sanitario”*, richiamando a sostegno la sentenza **Cons. Stato, sez. V, n. 19 agosto 2025, n. 7074.**

Nel caso di specie, l'oggetto della concessione è la gestione integrata della Residenza Sanitaria Assistita di Tortolì, nell'ambito della quale il disciplinare espressamente prevede, quali servizi alberghieri da erogare e valutabili nell'ambito dell'offerta tecnica fino a 12 punti, quello di ristorazione, lavanderia, pulizie, pulizia e manutenzione aree verdi, nonché la fornitura di arredi e attrezzature, fino ad un massimo di 10 punti (pp. 27-28 Disciplinare).

Già solo queste indicazioni, che non rappresentano servizi migliorativi, oggetto di separata indicazione (p. 29 Disciplinare), ma essenziali, convergono nel far ritenere che tali servizi rappresentino, quantomeno, una parte del servizio complessivo di gestione integrata della RSA e che, come tali, oggetto di affidamento e che dunque devono essere eseguiti nel rispetto dei criteri ambientali minimi, che la legge di gara doveva perciò espressamente prevedere mediante richiamo ai relativi DM.

12.3. Sul piano giurisprudenziale, ritiene il Collegio che non sia pertinente al caso di specie la sentenza della V Sezione del Consiglio di Stato n. 7074 del 2025, evocata da ARES, poiché essa aveva ad oggetto la (sola) gestione di asili nido d'infanzia, e, rispetto alla censura di omessa previsione dei CAM per i servizi di pulizia e sanificazione di edifici e di altri ambienti ad uso civile o sanitario, rileva la sentenza che, comunque, *“anche i servizi accessori alla gestione degli asili nido, che secondo l'appellante avrebbero imposto la previsione dei c.a.m., sono comunque svolti da altre ditte: per un verso, il servizio di refezione scolastica è affidato a una ditta diversa da quella aggiudicataria del servizio di gestione degli asili nido e, per altro verso, i servizi di sanificazione e pulizia sono affidati a una società in house del Comune di Napoli”*.

Green-ER – La sostenibilità nei contratti pubblici *Gli appalti verdi e i ricorsi giudiziari*

È evidente quindi la loro estraneità all'oggetto dell'appalto in tale vicenda, posto che i servizi di pulizia non venivano richiamati neppure nella legge di gara, poiché, oltre che meramente accessori, venivano financo svolti da altro soggetto, dunque in nulla sarebbero rilevati i CAM nella gara.

Ben diversa l'odierna fattispecie, in cui, come visto, **rilevano numerosi servizi, nell'ambito delle offerte e che devono essere resi dall'affidatario proprio nell'ambito del servizio di gestione integrata della struttura e che avrebbero imposto la previsione dei relativi CAM da osservare da parte degli operatori economici.**

Criteri premianti e valutazione

Obbligo o meno di inserimento dei cam e ponderazione: discrezionalità piena della stazione appaltante o limite?

Il **TAR Trieste con la sentenza n. 384/2023** ha affermato che non esiste alcuna norma che imponga alla stazione appaltante di inserire i CAM tra i criteri premianti con un certo peso specifico. **La discrezionalità amministrativa nella determinazione dei criteri di valutazione e dei relativi punteggi è ampia, e il giudice non può sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'amministrazione.** Anche una percentuale bassa — 5 punti su 70 — è stata ritenuta legittima dal TAR Napoli con la sentenza n. 427 del 2025.

Il secondo orientamento: il peso non può essere irrisorio.

Il **TAR Roma, con la sentenza n. 19910 del 2024**, ha percorso una strada diversa e più incisiva. Pur ammettendo che non esiste un obbligo di assegnare ai criteri ambientali un peso maggioritario, il giudice ha ritenuto illegittima la lex specialis che attribuisce ai criteri premianti CAM un punteggio «eccessivamente ridotto, fino a divenire irrisorio». Il caso concreto riguardava soli 3 punti su 70 per l'offerta tecnica: una percentuale del 4,3% che, secondo il TAR, svuotava di contenuto reale la previsione normativa, frustrandone la ratio.

Green-ER – La sostenibilità nei contratti pubblici *Gli appalti verdi e i ricorsi giudiziari*

La decisione del TAR Roma è stata riformata in appello dal Consiglio di Stato, che ha però affrontato profili differenti rispetto alla valorizzazione dei criteri premiali, lasciando la questione aperta (**Cons. St. sent. 3411/2025**)

TAR Lecce n. 1013 del 28 maggio 2025 — svolta rilevante. Questa sentenza affronta direttamente il **combinato disposto degli artt. 57 e 108** e afferma in modo netto che le richiamate previsioni normative non hanno una valenza meramente «facoltativa», una simile lettura essendo esclusa già solo sul piano testuale delle norme e, in particolare, dal costante impiego ad opera del legislatore del modo indicativo, da cui si desume chiaramente che le amministrazioni appaltanti sono tenute a inserire, all'interno della disciplina di gara, criteri premianti incidenti sulla valutazione delle offerte degli operatori con riferimento ai criteri ambientali minimi e alla **promozione della parità di genere**

L'art. 108, comma 7, D.Lgs. 36/2023 sulla parità di genere dice che le stazioni appaltanti «prevedono nei bandi di gara il maggior punteggio da attribuire alle imprese» — enunciato inequivoco. L'art. 57, comma 2, sui CAM premianti dice invece che questi «sono tenuti in considerazione» ai fini dell'OEPV — formulazione sensibilmente più debole, che potrebbe essere letta come una direttiva programmatica più che come un obbligo incondizionato. Il TAR Lecce potrebbe avere usato l'art. 108 c. 7 come perno argomentativo principale

Quale il “peso” da attribuire ai criteri premianti?

Il g.a. ha affermato che:

se «le stazioni appaltanti non hanno l'obbligo di dedicare ai criteri ambientali un valore maggioritario (ossia superiore alla metà dei punti complessivamente attribuiti alle offerte tecniche), e nemmeno particolarmente “significativo”», nondimeno dalla norma primaria discende un vincolo per la stazione appaltante nell'esercizio della discrezionalità finalizzata alla redazione della legge di gara, sussistendo un obbligo «di non attribuire ai criteri ambientali un **peso eccessivamente ridotto**, fino a divenire irrisorio, pena la frustrazione della ratio legis della norma primaria, che mira a garantire che l'aspetto ambientale sia rilevante nel procedimento selettivo (e non solo nella fase di esecuzione del contratto) ed anche nella fase di valutazione qualitativa delle offerte tecniche»

Cfr. **TAR Lazio, Roma, sent. n. 19910/2024**

Applicazione dei CAM agli affidamenti alle società in house:

Il precedente:

Cons. St. sent. 7093/2021

I criteri ambientali minimi di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 50/2016 **si applicano alle sole procedure ad evidenza pubblica e non agli affidamenti in house**, in quanto:

- rispondono all'esigenza di determinare correttamente l'**importo a base di gara**, aspetto che risulta assente nell'affidamento diretto;

Applicazione rigida e letterale della disciplina, che può condurre ad esiti paradossali: se è la società in house ad affidare il servizio, chiede il rispetto dei CAM

→ CFR. ART. 17 D.LGS. N. 201/2022 – MOTIVAZIONE QUALIFICATA

Applicazione dei CAM agli affidamenti di determinati servizi pubblici:

I CAM sono integrativi rispetto alla disciplina di settore

Esistono diversi CAM in materia di servizi pubblici (servizio di pubblica illuminazione, servizio di gestione del verde pubblico, raccolta rifiuti urbani ecc.) → applicazione in modo integrativo rispetto alla disciplina settoriale (es. ARERA)

Attenzione della stazione appaltante: conformazione della disciplina di gara con riferimento al recepimento espresso dei CAM, ma anche alla normativa di regolazione del settore che, se sopravvenuta, modifica e sostituisce i CAM nell'attesa del loro aggiornamento

Tuttavia, cfr. **Cons. St. sent. 2026/2019**: atti diversi dal DM MASE non sono idonei a modificare o integrare le disposizioni dei CAM

Il ruolo di ANAC

- **Parere precontenzioso:** ANAC Del. 11/11/2025, n. 438: imposizione ad un Comune di annullamento in autotutela di un bando per il servizio di trasporto scolastico → rafforzamento dell'obbligatorietà dei CAM per cui non residua alcuna discrezionalità in capo alle stazioni appaltanti in ordine alla loro declinazione tecnica (anche se vi sono criticità nel mercato di riferimento)

Ruolo sufficiente?

Impugnazione del bando? Risponde all'impostazione assunta dalla PA: ruolo proattivo come regista della transizione ecologica

CAM: non mero adempimento formale ma livello essenziale di legalità e sostenibilità a presidio della qualità della spesa pubblica

Le altre autorità? ARERA?