Pubblicato il 25/07/2025

N. 06651/2025REG.PROV.COLL.
N. 01219/2025 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 1219 del 2025, proposto dalla società Natuna a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A01D36773F, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimiliano Brugnoletti, Maria Grazia Carcione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Antonio Bertoloni n. 26/B;

contro

Consorzio Stabile Cmf, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Baccolini, Francesco Rizzo, Francesco Gesess, Edward William Watson Cheyne, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Berardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (sezione seconda) n. 20198, pubblicata il 13 novembre 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio Stabile Cmf e di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 giugno 2025 il consigliere Marina Perrelli e uditi per le parti gli avvocati Brugnoletti, Cheyne e Pravisani, in delega dell'avvocato Berardi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società appellante ha chiesto la riforma della sentenza con la quale il giudice di primo grado ha accolto il ricorso del controinteressato Consorzio CMF, ha annullato l'intera procedura di gara per mancata conformità del bando all'art. 57 del d.lgs. n. 36/2023 e, per l'effetto, anche l'aggiudicazione disposta in suo favore con declaratoria di inefficacia del contratto, se *medio tempore* stipulato.

1.2. L'appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata:

1) per violazione degli artt. 29, 35, comma 1 lett. a), e 41 c.p.a., per motivazione erronea e carente nella parte in cui il giudice di primo grado ha statuito che la non conformità degli atti di gara all'art. 57, comma 2, del d.lgs. 36/2023 *"non è vizio tale da imporre un'immediata e tempestiva impugnazione del bando"*, rigettando l'eccezione di irricevibilità per tardività sollevata anche dalla stazione appaltante.

Ad avviso dell'appellante il giudice di primo grado non avrebbe fatto buon governo dei principi enunciati dall'Adunanza plenaria n. 4 del 2018, secondo cui i bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati

essenziali per la formulazione dell'offerta devono essere immediatamente impugnati. E, infatti, nell'ottica dell'odierno Consorzio appellato l'assenza dell'indicazione dei CAM nella *lex* di gara avrebbe impedito ai concorrenti di individuare gli oneri economici ed ambientali a cui l'offerta avrebbe dovuto sottostare e, quindi, di presentarne una aderente alla normativa vigente. Corollario logico del ragionamento del giudice di primo grado, secondo cui il vizio relativo all'omessa indicazione dei CAM sarebbe genetico e renderebbe irrilevante anche la prova di resistenza da parte dell'odierno controinteressato, nonostante fosse il quarto graduato, sarebbe l'immediata impugnazione del bando. Tale prospettazione troverebbe conforto anche nella circostanza che il Consorzio appellato non ha impugnato l'aggiudicazione per vizi propri, né ha contestato l'attribuzione del punteggio all'appellante e sarebbe coerente con il principio di buona fede, sancito all'art. 5 del d.lgs. n. 36/2023;

2) per violazione degli artt. 100 c.p.c., 35, comma 1 lett. b), e 39 c.p.a., per motivazione erronea nella parte in cui ha rigettato le eccezioni di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e carenza di lesività. Nonostante l'appellante abbia dimostrato l'inesistenza dell'interesse a ricorrere del Consorzio appellato, collocatosi al quarto posto, a distanza di 7 punti dall'esponente e con un punteggio di soli 0,80 punti su 2 per il criterio della sostenibilità ambientale, il giudice di primo grado ha ritenuto, da un lato, sufficiente l'interesse strumentale alla riedizione della gara, a prescindere dalla dimostrazione anche della sola possibilità di un miglior punteggio conseguente all'inserimento dei CAM, e, dall'altro, irrilevante la prova di resistenza *"non essendo possibile, da un lato, utilizzare a parametro le attuali offerte e, dall'altro, prevedere come la stazione appaltante, in caso di accoglimento del gravame proposto, declinerà la nuova disciplina di gara, per l'effetto cadendo ogni valido riferimento a quella della cui legittimità di discute"*;

3) per violazione dell'art. 40, commi 1 lett. d) e 2, c.p.a., per motivazione

erronea nella parte in cui ha rigettato le eccezioni di inammissibilità per genericità delle censure per omessa indicazione di quali criteri ambientali, contenuti nel d.m. Energia e nel d.m. Rifiuti, avrebbero dovuto essere applicati e delle specifiche tecniche e delle condizioni contrattuali che non sarebbero state recepite negli atti di gara. Secondo l'appellante il giudice di primo grado si sarebbe limitato ad affermare che il Consorzio ha assolto all'onere di specificità rispetto al d.m. Manutenzioni, senza nulla aggiungere sulla genericità delle censure sollevate rispetto ai d.m. Energia e Rifiuti;

4) per violazione dell'art. 40, commi 1 lett. d) e 2 c.p.a., per motivazione erronea, per violazione dell'art. 57 del d.lgs. n. 36/2023. Premesso che i decreti ministeriali che vengono in rilievo nella fattispecie controversa sono i CAM previsti dal d.m. 23 giugno 2022 per il servizio di manutenzione di immobili e impianti, i CAM previsti dal d.m. 7 marzo 2012 per i servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice e servizio di riscaldamento/raffreddamento, i CAM previsti dal d.m. 23 giugno 2022 per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, il giudice di primo grado ha affermato:

- quanto al d.m. Manutenzioni che il richiamo *"contenuto nella lex specialis non sia affatto puntuale e specifico, (…) rimandando a taluni paragrafi del relativo d.m. (§§ 2.5 e 3.1) a loro volta articolati in plurimi sotto paragrafi (quindici il § 2.5 e ben ventidue il § 3.1), non tutti conferenti, atteso che solo alcuni di quelli compresi nel richiamato § 3.1 trovano applicazione alla fattispecie in esame (segnatamente, secondo la prospettazione della stessa controinteressata, i soli §§ 3.1.2 e 3.1.3), sicché il relativo riferimento si palesa - anche solo per questo - generico, non consentendo neppure di individuare quali delle (complessive trentasette) specifiche tecniche ivi previste dovevano trovare concreta applicazione"*. Ad avviso dell'appellante il giudice di primo grado, da un lato, non avrebbe debitamente valutato l'oggetto dell'appalto consistente nelle manutenzioni e avrebbe ritenuto generico il richiamo operato dal bando ai soli paragrafi 2.5, relativo alle specifiche tecniche per i

prodotti da costruzione, e 3.1, relativo alle clausole contrattuali, contestandone anche la capacità di eterointegrazione della lex di gara, mentre dall'altro si sarebbe indebitamente sostituito all'originario ricorrente lamentando la pluralità dei sotto-paragrafi, molti dei quali aventi un contenuto non rilevante per l'appalto in questione;

- quanto al d.m. Energia che trova applicazione all'appalto in questione perché *"il servizio di illuminazione, di riscaldamento e di raffreddamento non comprende solo la fornitura dei beni ma anche l'esecuzione dei relativi lavori manutentivi"* e *"non sussistono ragioni per ritenere che tali criteri trovino applicazione unicamente in caso di affidamento congiunto delle due tipologie di prestazioni (fornitura e manutenzione) essendo le esigenze ambientali connesse identiche anche in ipotesi di affidamento di una sola di esse"*. Ad avviso dell'appellante il giudice di primo grado si sarebbe sostituito all'originario ricorrente perché quest'ultimo si era limitato ad affermare l'applicabilità del predetto decreto all'appalto in questione in ragione del richiamo allo stesso contenuto in una nota e non in considerazione dell'oggetto di sola manutenzione e non di fornitura dell'appalto. Né, infine, secondo l'appellante sarebbe corretta la conclusione della genericità del richiamo al detto d.m. alla luce del sub-criterio 3.4. "Esperienza e competenze del Referente", del paragrafo 6.9. del capitolato dedicato al monitoraggio dei consumi, del monitoraggio che, in ossequio al paragrafo 5.3. del d.m. Energia, deve confluire nella "Reportistica periodica" mensile in cui l'appaltatore è tenuto a inserire le informazioni relative al "H. monitoraggio dei parametri di cui al par. 6.9", e dell'onere dell'appaltatore di mantenere ed aggiornare il c.d. *Site Compliance*;

- quanto al d.m. Rifiuti che, *"sebbene la prestazione principale dell'appalto non sia quella della gestione dei rifiuti, essi ne costituiscono il "prodotto", sicché non può dubitarsi che essi rientrino nell'oggetto dell'affidamento per cui è causa, anche alla luce dei chiarimenti resi al riguardo dal Consiglio di Stato, sempre nella sentenza n. 4701/2024, ove si è, infatti, riconosciuto come l'applicazione di tali criteri sia collegata*

alla gestione dei rifiuti anche solo "interna", cioè propedeutica al conferimento degli stessi ad altri soggetti ai quali compete la raccolta e lo smaltimento, affermando che se nell'"oggetto del contratto sono anche le attività dirette a favorire il trattamento dei rifiuti prodotti (prodromiche alla diversa attività concernente la successiva gestione degli stessi), non può negarsi che in tale oggetto rientri una pur minima (ma non marginale, se considerata in relazione al ciclo dei rifiuti) attività di gestione vera e propria" dei rifiuti medesimi". Ad avviso dell'appellante la decisione sarebbe erronea perché il d.m. Rifiuti si applicherebbe solo a procedure di gare relative a: i) servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; ii) servizio di pulizia e spazzamento; iii) fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani; iv) fornitura, leasing, locazione e noleggio di veicoli, macchini mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale.

2. Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. si è costituita in giudizio ed ha riproposto, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. le eccezioni preliminari: a) di irricevibilità del ricorso di primo grado per tardività per avere contestato il Consorzio appellato unicamente la *lex specialis* con riferimento ai CAM Manutenzioni e ai CAM Energia per mancata declinazione dei relativi criteri e con riferimento ai CAM Rifiuti per completa omissione; b) di inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza di interesse e di lesività in mancanza della prova dell'utilità derivante dall'annullamento della gara e dall'inserimento dei CAM negli atti della procedura, nonché di un interesse concreto non essendo a tal fine sufficiente quello strumentale alla riedizione della procedura.

2.1. Nel merito Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ha concluso per l'accoglimento dell'appello in considerazione della genericità delle censure articolate dal Consorzio appellato e della infondatezza delle stesse.

3. Il Consorzio Stabile CMF si è costituito in giudizio ed ha eccepito, in via preliminare, l'improcedibilità dell'appello per avere, all'esito della sentenza

impugnata, la Cassa Depositi e Prestiti bandito una nuova gara senza far alcun riferimento al pregresso contenzioso con la conseguenza che dall'eventuale accoglimento dell'appello non potrebbe scaturire un effetto espansivo esterno del giudicato *ex* art. 336 c.p.c. suscettibile di travolgere la nuova gara che sembra frutto di un'autonoma determinazione della stazione appaltante.

3.1. Il Consorzio appellato ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità della riproposizione da parte di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. delle eccezioni in rito proposte in primo grado nelle forme dell'art. 101 c.p.a., atteso che queste ultime sono state motivatamente respinte dal giudicante.

3.2. Nel merito il Consorzio appellato ha concluso per la reiezione dell'appello richiamando quanto alla tempestività del gravame l'orientamento di questo Consiglio secondo cui *"in alcun modo, infatti, l'illegittimità dei criteri ambientali minimi influisce sulla formulazione dell'offerta: non solo in termini di impossibilità assoluta, ma neppure in termini di condizionamento relativo"* (Cons. Stato, III, n. 4701 del 2024).

4. In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie e repliche ai sensi dell'art. 73 c.p.a..

5. Alla pubblica udienza del 12 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. Deve essere esaminata, in via preliminare, l'eccezione di improcedibilità dell'appello, sollevata dal Consorzio appellato, per avere, all'esito della sentenza impugnata, Cassa Depositi e Prestiti bandito una nuova gara senza far alcun riferimento al pregresso contenzioso con la conseguenza che dall'eventuale accoglimento dell'appello non potrebbe scaturire un effetto espansivo esterno del giudicato *ex* art. 336 c.p.c..

6.1. L'eccezione non è fondata e va disattesa.

Come evidenziato da Cassa Depositi e Prestiti nella memoria di replica *ex*

art. 73 c.p.a. e come provato dalla documentazione depositata negli atti della c.d. gara ponte è testualmente affermato che *"con sentenza n. 20198/2024 del 13/11/2024, il TAR Lazio – Roma, sez. II, statuiva l'annullamento di tutti gli atti della procedura di gara in questione (ivi compresa l'aggiudicazione del servizio in favore di Natuna s.r.l.) dichiarando, altresì, "l'inefficacia del contratto eventualmente medio tempore stipulato da CDP"* e che *"in esecuzione della predetta sentenza, in data 31/12/2024, CDP – con apposita determina a contrarre - ha proceduto a deliberare l'avvio di una nuova procedura di gara aperta ex art. 71 del D. Lgs. n. 36/2023",* stante la necessità di individuare, con urgenza, sul mercato un operatore economico che assicuri lo svolgimento dei servizi in questione.

6.2. Ne discende, pertanto, che, a differenza di quanto sostenuto dal Consorzio appellato, la nuova gara non è frutto di un'autonoma determinazione della S.A., ma è riconducibile alla volontà di quest'ultima di dare esecuzione alla decisione di primo grado e alla correlata necessità di assicurarsi, nelle more della definizione del giudizio, comunque lo svolgimento dei servizi da affidare con tutte le conseguenze processuali che ne derivano quanto all'effetto espansivo del presente giudizio.

7. Nel merito l'appello è fondato e meritevole di accoglimento per le seguenti ragioni.

8. Oggetto di controversia è l'aggiudicazione alla società appellante della procedura per l'affidamento, per un periodo di 36 mesi prorogabili per altri 24 mesi, dei "servizi di manutenzione e conduzione impianti e edile presso le sedi della Cassa Depositi e Prestiti" con CPV 50710000-5,

da svolgersi a canone rispetto agli interventi continuativi e periodici per il mantenimento della funzionalità degli impianti e componenti ed extra canone per gli interventi non programmabili di riparazione, rinnovamento e/o adeguamento normativo degli impianti.

L'importo complessivo posto a base d'asta è pari a 12.188.074,17 euro,

oltre IVA.

9. Il Consorzio Stabile CMF, che ha partecipato alla procedura nella forma di costituendo RTI con CPL Concordia e che si è collocato al quarto posto in graduatoria, ha impugnato l'aggiudicazione dell'appalto all'odierna società appellante lamentando l'illegittimità della *lex* di gara:

- per essersi limitata ad un mero richiamo formale del d.m. Manutenzioni del 23 giugno 2022 e del d.m. Energia del 7 marzo 2012 senza declinare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali applicabili;

- per avere omesso del tutto ogni riferimento al d.m. Rifiuti del 23 giugno 2022;

- per non aver previsto, nell'articolazione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica di cui al punto 8 del disciplinare, degli elementi conformi ai CAM di cui ai predetti decreti e, conseguentemente, per non aver disciplinato in relazione ai detti criteri l'attribuzione di punteggio.

9.1. Segnatamente il Consorzio CMF ha lamentato: a) l'assenza nel bando di gara di qualsivoglia riferimento ai CAM applicabili, in violazione dell'art. 83 del d.lgs. n. 36/2023; b) la mancanza nel disciplinare di gara del riferimento ai CAM, ad eccezione che per il punto 8, relativo alla sostenibilità ambientale, per il quale è però prevista l'assegnazione solamente di 2 punti su 70; c) la circostanza che nel capitolato tecnico la stazione appaltante si sia limitata al punto 6.6 (Manutenzione elementi edili) ad un richiamo meramente formale al d.m. Manutenzioni, in una nota a piè di pagina ad una citazione del d.m. Energia e al punto 9.3 alla affermazione della spettanza all'appaltatore dello svolgimento dell'attività di gestione dei rifiuti, senza però mai citare espressamente il relativo d.m..

9.2. Nessuna censura specifica è stata rivolta nei confronti del provvedimento di aggiudicazione, né nei confronti del procedimento attraverso cui la stazione appaltante è giunta all'attribuzione dei punteggi ai singoli operatori economici.

10. Con la sentenza impugnata il giudice di primo grado:

- ha disatteso l'eccezione di irricevibilità del ricorso, sollevata sia dalla stazione appaltante che dalla controinteressata, richiamando sia l'Adunanza plenaria n. 4/2018 che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, V, n. 972 del 2021, Cons. Stato, III, n. 8773 del 2022; id. n. 2795 del 2023; id. n. 2799 del 2023; id. n. 4701 del 2024);

- ha disatteso anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse del Consorzio a contestare la legittimità degli atti di una gara nell'ambito della quale si è collocato in graduatoria in quarta posizione, richiamando la giurisprudenza di questo Consiglio secondo cui le *"censure prospetticamente intese a sovvertire gli esiti del confronto concorrenziale, ovvero a inficiare in radice la gara espletata, facendosi così valere l'interesse strumentale all'integrale riedizione della procedura"* (Cons. Stato, III, n. 2799 del 2023);

- ha disatteso l'eccezione di inammissibilità per genericità del ricorso sul presupposto che le contestazioni svolte da parte ricorrente assolvessero *"con riferimento a tutti i profili oggetto di censura, l'onere di specificità di cui all'art. 40, comma 2, lett. d), del c.p.a., anche nella considerazione che, "trattandosi di censura formulata "per omissione", o "in negativo", non può imputarsi alla parte ricorrente il mancato assolvimento di un onere di specificazione analitico*" (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione III, n. 4701/2024)";

- ha accolto nel merito il ricorso affermando "*l'illegittimità dell'avversata lex specialis di gara, per violazione dell'art. 57, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, avendo la stazione appaltante omesso di effettivamente declinare nella documentazione di gara le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM applicabili ai servizi oggetto di affidamento di cui ai citati decreti del Ministero della Transizione Ecologica del 23 giugno 2022 ("CAM manutenzione"), del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 7 marzo 2012 ("CAM energia") e del Ministero della Transizione Ecologica del 23 giugno 2022 ("CAM rifiuti"), costituendo le relative previsioni non già mere norme programmatiche bensì obblighi immediatamente cogenti*

per le stazioni appaltanti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione III, 14 ottobre 2022, n. 8773)";

- ha, per l'effetto, annullato tutti gli atti della gara, *"ivi compresa l'aggiudicazione del servizio in favore di Natuna, con accoglimento ai sensi dell'art. 122 cod. proc. amm. anche della domanda volta alla declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente medio tempore stipulato da CDP con la controinteressata"*.

11. La questione sottoposta al Collegio è, in sintesi, quella del concreto atteggiarsi dell'onere di immediata impugnazione della *lex specialis* di gara, nel caso in cui essa contenga prescrizioni non in linea con l'art. 57 del d.lgs. n. 36/2023 che impone l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi.

12. La questione è all'apparenza complessa poiché:

a) l'appellante, nell'argomentare la sua tesi, richiama a sostegno delle proprie ragioni due recenti pronunce di questa Sezione (Cons. Stato, V, n. 3411 del 2025 e Cons. Stato, V, n. 3542 del 2025) che deporrebbero nel senso della *"tardività ed inammissibilità dei ricorsi di primo grado in quanto non promossi entro 30 giorni decorrenti dalla pubblicazione del bando di gara"* (cfr. pag. 4 memoria *ex* art. 73 c.p.a, depositata il 27 maggio 2025);

b) il Consorzio appellato, vittorioso in primo grado, chiede, a sua volta, che (…) *"la questione circa la natura escludente, o meno, delle clausole di cui si discute sia rimessa all'Adunanza plenaria, affinché venga superato il contrasto giurisprudenziale che si è venuto a creare sul profilo in questione. Come visto, infatti, con le recenti sentenze nn. 3411/2025 e 3542/2025 questa Sezione è, sul punto, giunta a conclusioni diverse rispetto a quelle recepite nelle sentenze della stessa Sezione nn. 972/2021 e 6934/2022 ed in quelle della Sezione III nn. 8773/2022, 2795/2023, 2799/2023, 4701/2024 e 10473/2024"* (cfr. pag. 3 della memoria di replica *ex* art. 73 c.p.a., depositata il 31 maggio 2025).

12.1. Ritiene il Collegio che la questione sia solo apparentemente complessa

e che non vi siano i presupposti per una rimessione all'Adunanza Plenaria perché, in realtà, esaminando le pronunce richiamate non sussiste alcun contrasto giurisprudenziale per le ragioni di seguito esposte.

13. Occorre, in primo luogo, una premessa di carattere generale sui criteri ambientali minimi e su come gli stessi debbano essere declinati negli atti progettuali e nei documenti di gara, nonché sul ruolo che i detti criteri hanno ai fini della presentazione di un'offerta consapevole.

13.1. L'art. 57, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 recita: *"Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto dall'articolo 130. Tali criteri, in particolare quelli premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 108, commi 4 e 5. Le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi. Nel caso di* ***contratti*** *relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi sono 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 Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica".*

13.2. I criteri ambientali minimi sono i requisiti ambientali definiti per le varie fasi del processo di acquisto, volti a individuare la soluzione

progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo tutto il ciclo di vita dell'intervento pubblico. La regolazione dei CAM va inevitabilmente rinvenuta nella *lex specialis* dato che essi sono, di volta in volta, elementi essenziali dell'offerta o elementi per l'attribuzione di un punteggio premiale. Nel redigere la *lex specialis* devono essere chiaramente indicati i criteri ambientali minimi e gli *standard* di qualità attesi. L'inclusione dei CAM nella documentazione di gara non può essere considerata un mero adempimento di tipo formale, ma costituisce un elemento fondamentale che influenza direttamente la successiva esecuzione del contratto.

13.3. La disciplina contenuta nell' art. 57 del d.lgs. n. 36/2023 rafforza l'obbligo di includere i CAM nei documenti progettuali e di gara, peraltro, in perfetto allineamento con le modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione ad opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, aventi la chiara finalità di una maggiore tutela dell'ambiente e della salute e della regolazione delle attività economiche in un'ottica di sostenibilità.

Ne discende che la tutela dell'ambiente passa anche attraverso la conclusione delle procedure ad evidenza pubblica e la verifica della conformità ai CAM delle offerte presentate si traduce in un uso strategico dei **contratti pubblici**, coerente con una finalità ulteriore rispetto a quella della tutela della concorrenza.

13.4. I suddetti criteri sono anche in linea con la *ratio* degli articoli 67 e 68 della Direttiva 2014/24/UE che consentono alle stazioni appaltanti di aggiudicare gli appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenendo conto non solo del prezzo, ma anche dei costi del ciclo di vita del bene, servizio o lavoro, inclusi i risparmi e i benefici ambientali per la collettività. Questo approccio mira a favorire l'adozione di soluzioni più sostenibili, premiando quelle che, pur potendo avere un costo iniziale leggermente superiore, offrono maggiori benefici ambientali e

economici nel lungo periodo.

Inoltre l'articolo 43 della medesima direttiva, consentendo l'uso di etichette specifiche come mezzo di prova per la conformità a determinati *standard* ambientali e sociali negli appalti, semplifica l'attuazione degli appalti **pubblici** verdi e valorizza gli operatori economici che dimostrano un impegno concreto verso la sostenibilità.

13.5. I CAM, pertanto, rappresentano le indicazioni tecniche del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, mirando a garantire la tutela ambientale e, ove possibile, etico-sociale, considerando l'intero ciclo di vita dei prodotti e servizi acquistati.

Essi si applicano alle varie fasi delle procedure di affidamento e riguardano la definizione dello stesso oggetto dell'affidamento, la selezione dei candidati, laddove sia necessario o opportuno individuare gli offerenti in base alla loro capacità tecnica ad assicurare migliori prestazioni ambientali durante l'esecuzione del contratto, le specifiche tecniche alle quali le forniture, i servizi o i lavori devono conformarsi, i criteri premianti per valutare le offerte che propongono prestazioni o soluzioni tecniche più avanzate rispetto alle caratteristiche già previste, le clausole contrattuali, vale a dire le modalità di esecuzione del contratto.

Tanto è vero che di norma i documenti recanti i CAM, che sono allegati tecnici per specifiche categorie di appalto, includono una premessa che descrive l'approccio adottato per ridurre gli impatti ambientali significativi della categoria in questione e, se necessario, fornisce raccomandazioni alle stazioni appaltanti per ottimizzare gli acquisti e i consumi.

14. Alla luce di tali premesse consegue quale corollario logico che:

a) la totale mancata indicazione dei CAM nella documentazione progettuale e di gara si risolve, in linea generale, in un'ipotesi di grave carenza nell'individuazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta, ipotesi

per la quale è imposta l'impugnazione immediata del bando di gara, secondo quanto specificato nell'esaustiva ricognizione dei casi di immediata impugnazione del bando contenuta nell'ordinanza n. 5138 del 2017 di questo Consiglio di Stato di rimessione all'Adunanza Plenaria delle questioni concernenti la sussistenza o meno dell'onere di impugnazione immediata del bando nel caso di erronea adozione del criterio del prezzo più basso;

b) il mero rinvio al decreto di adozione dei CAM può a seconda della tipologia di servizio, lavoro o fornitura e dell'oggetto del contratto da stipulare, concretizzare una grave carenza nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta;

c) l'indicazione dei CAM suscettibile di censura perché non conforme al relativo decreto di adozione va, invece, indagata caso per caso e determina l'obbligo di immediata impugnazione del bando solo se vi è la prova, fornita dall'operatore economico interessato, che le clausole abbiano la portata di precludere ogni utile partecipazione alla gara, ad esempio perché impositive di oneri manifestamente incomprensibili ovvero del tutto sproporzionati rispetto ai contenuti della procedura o ancora perché rendono la partecipazione irragionevolmente difficoltosa o addirittura impossibile (è il caso di importi a base d'asta insufficienti, di leggi di gara carenti di dati essenziali per la formulazione dell'offerta o contenenti formule matematiche del tutto errate).

15. In considerazione dell'approccio inevitabilmente di tipo casistico ritiene il Collegio, come già anticipato al punto 12.1., che non è ravvisabile alcun contrasto giurisprudenziale insanabile che imponga la rimessione della questione all'Adunanza Plenaria poiché con le sentenze nn. 3411/2025 e 3542/2025 di questa Sezione sono state decise controversie in cui la mancata indicazione dei CAM nella documentazione progettuale e di gara si era risolta, nella sostanza, in un'ipotesi di grave carenza nell'indicazione

di dati essenziali per la formulazione dell'offerta.

15.1. E, infatti, nel caso deciso con la sentenza n. 3542 del 2025 il ricorrente in primo grado *"lamentava, in particolare, l'omesso recepimento nel capitolato prestazionale e, in parte, nel disciplinare, dei criteri ambientali minimi recati dal d.m. 29 gennaio 2021 sull'affidamento ed esecuzione dei servizi di pulizia presso edifici ad uso civile"*, contestando *"quanto alle clausole contrattuali e sempre limitatamente ai CAM la presunta mancanza di una corretta disciplina di gara relativamente a: - formazione del personale addetto al servizio; - prodotti ausiliari per l'igiene;- prodotti disinfettanti e protocollo per favorirne un uso sostenibile;-materiali igienico-sanitari per servizi igienici e/o fornitura di detergenti per l'igiene delle mani"*.

Il ricorrente in primo *grado "evidenziava, inoltre, la necessità di applicazione della disciplina del d.M. 23 giugno 2022 in tema di rifiuti, del d.M. 10 marzo 2020 in tema di servizio di gestione del verde pubblico e fornitura prodotti per la cura del verde e, quanto ai criteri cd. premianti per la valutazione dell'offerta tecnica, lamentava una scarsa rilevanza dei parametri ambientali"*.

La citata sentenza n. 3542 del 2025 si è, quindi, curata di precisare che *"Diversamente da altri casi esaminati da questo Consiglio, nella fattispecie in questione l'appellante ha, invero, dedotto nel ricorso di primo grado l'illegittimità della legge di gara e, in particolare, la specifica ipotesi di: "bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta …" (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 4 del 2018; n. 1 del 2003)"*.

15.2. Per contro il caso deciso con la sentenza di questa Sezione n. 3197 del 2022 era del tutto differente da quello sotteso alla citata decisione n. 3542 del 2025 da ultimo richiamata sia perché le censure erano rivolte avverso il provvedimento di aggiudicazione, sia perché l'obbligo di inserire i CAM era *"stato effettivamente osservato, nella lex specialis di gara posto che i CAM sono stati espressamente recepiti nell'ambito delle Specifiche tecniche allegate al Capitolato tecnico"*.

15.3. L'orientamento espresso dalla III Sezione di questo Consiglio di Stato, che si può ritenere consolidato a partire dalla sentenza n. 8773 del 2022,

lungi dall'escludere che possa essere ritenuto sussistente, in concreto, un onere di immediata impugnazione degli atti di gara, capovolge il ragionamento escludendo che, in assoluto, *"la non conformità della legge di gara agli articoli 34 e 71 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, in tema di criteri ambientali minimi (C.A.M.) non è 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 (cfr. Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2021, n. 972)"*.

E, in effetti, questa Sezione non ha mai affermato che sussista in assoluto tale onere, ma che in determinati casi, la mancata indicazione dei CAM nella documentazione progettuale e di gara si era risolta, nella sostanza, in un'ipotesi di grave carenza nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta.

15.4. Il richiamato orientamento ha trovato recente conferma anche nella sentenza n. 4385 del 2025, sempre della III Sezione di questo Consiglio di Stato, in cui si afferma che *"la violazione delle norme imperative in materia di obbligatorio inserimento nei bandi di gara dei criteri ambientali minimi può essere infatti fatta valere, dagli operatori economici che abbiano interesse (strumentale) alla riedizione della gara, mediante ricorso avverso l'aggiudicazione della stessa (fatta salva l'ipotesi di illegittimità della legge di gara che impedisca la formulazione dell'offerta, nel qual caso l'impresa è onerata dell'immediata impugnazione del bando)"*, specificando che non *"possono invocarsi in senso contrario le recenti sentenze della V Sezione n. 3411 e 3542 del 2025, perché, appunto, relative a fattispecie peculiari, dal momento che in esse si dà espressamente atto che i ricorsi introduttivi, ritenuti irricevibili, lamentavano in realtà una lesività consistente nell'impossibilità di formulare un'offerta consapevole"*.

16. Applicando gli esposti principi al caso di specie il Collegio ritiene che l'appello proposto dalla società Natuna a r.l. sia fondato perché il complessivo tenore delle censure che il Consorzio Stabile CMF ha proposto avverso gli atti impugnati è tutto diretto a contestare:

a) un generico riferimento formale al d.m. Manutenzioni del 23 giugno 2022;

b) un richiamo solo formale e in una nota a piè di pagina al d.m. Energia del 7 marzo 2012;

c) la integrale pretermissione del d.m. Rifiuti del 23 giugno 2022.

16.1. Si tratta, dunque, di censure chiaramente volte a contestare in radice le regole della gara in quanto concretizzanti un'ipotesi di genericità tale da rendere impossibile la formulazione di un'offerta consapevole e da impedire la possibilità di formulare un'offerta meditata ricadendosi in un'ipotesi di *"bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta … (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 4 del 2018; n. 1 del 2003)"* (Cons. Stato, V, n. 3542 del 2025). Le censure articolate dal Consorzio appellato avrebbero, pertanto, dovuto essere semmai essere rivolte tempestivamente avverso la *lex specialis* in quanto impeditiva, lo si ribadisce, della possibilità di formulare un'offerta meditata e consapevole.

17. Il Collegio ritiene, infine, che la predetta lettura della conformità all'art. 57 del d.lgs. n. 36/2023 della *lex* di gara con le correlate diverse ricadute in termini di impugnazione immediata o meno della stessa, a seconda che si ricada nell'ipotesi *sub* a), *sub* b) o *sub* c) di cui al punto 14:

- risulta coerente con la *ratio* dell'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi che si rinviene nell'esigenza di garantire che "*la politica nazionale in materia di appalti* ***pubblici*** *verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, "circolari" e nel diffondere l'occupazione "verde". Oltre alla valorizzazione della qualità ambientale e al rispetto dei criteri sociali, l'applicazione dei CAM risponde anche all'esigenza della Pubblica Amministrazione di razionalizzare i propri consumi, riducendone ove possibile la spesa"* (Cons. Stato, V, n. 6934 del 2022) e che è volta in sede giudiziale ad un sindacato *"di legittimità delle procedure pubbliche di affidamento che non ne tengano debito conto (…) nel senso (…) di valutare la questione*

del loro recepimento nella legge di gara sotto il profilo sostanziale, piuttosto che sotto il profilo formale del loro richiamo" (Cons. Stato, V, n. 9879 del 2022);

- è conforme ai principi di buona fede e di tutela dell'affidamento, recepiti nell'art. 5 del d.lgs. n. 36/2023, letto dalla condivisibile giurisprudenza di questo Consiglio nel senso di *"configurare un "rapporto" di tipo orizzontale tra cittadini e pubblica amministrazione", che "(…) se genera in capo alla seconda doveri di protezione o, secondo taluni, obblighi correlati a diritti soggettivi, parimenti comporta anche una più marcata responsabilizzazione dei primi, sia in seno al procedimento che con riguardo al processo"* (Cons. Stato, III, n. 10744 del 2023);

- è in linea con l'interpretazione giurisprudenziale secondo cui *"il principio del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardato ponendo tale valore in chiave antagonista rispetto al principio di legalità, rispetto al quale potrebbe realizzare una potenziale frizione: al contrario, come pure è stato efficacemente sostenuto successivamente all'entrata in vigore del richiamato d. lgs. n. 36 del 2023, il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento"* (Cons Stato, III, n. 2866 del 2024).

17.1. 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.

18. Per le esposte ragioni, assorbite le ulteriori censure, l'appello è meritevole di accoglimento e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado deve essere dichiarato irricevibile.

19. Attesa la complessità della questione e la non univocità degli orientamenti giurisprudenziali in materia, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, dichiara il ricorso di primo grado irricevibile.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere, Estensore

Gianluca Rovelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Marina Perrelli	**Francesco Caringella**

IL SEGRETARIO