

Pubblicato il 28/09/2026

N. 07151 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 01614/2026 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1614 del 2026, proposto dalla Team Service soc. coop. a r.l. in proprio ed in qualità di Capogruppo Mandataria del RTI con la mandante Snam Lazio Sud S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B30957CE41, rappresentata e difesa dagli avvocati Avilio Presutti e Marco Laudani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

l'Azienda Ospedaliera Universitaria Federico II, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Arturo Testa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della Meranese Servizi S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Creuso, Stefania Lago, Nicola De Zan e Riccardo Bertoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Quinta) n. 7715/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Federico II e della Meranese Servizi S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2026, il Cons. Roberto Prossomariti e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1. Con ricorso proposto innanzi al TAR Campania, la società Meranese Servizi s.p.a. impugnava la deliberazione del Direttore Generale dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Federico II n. 553 del 18 aprile 2025, recante l'aggiudicazione della procedura aperta per l'affidamento del servizio di pulizia, sanificazione, detersione e disinfezione delle superfici presenti negli edifici del complesso ospedaliero dell'Azienda in favore del raggruppamento temporaneo di imprese costituito da Team Service Società Consortile a r.l. e Società Nazionale Appalti Manutenzioni Lazio Sud S.N.A. s.r.l. Impugnava altresì i verbali di gara e l'intera documentazione di gara, comprendente il bando, il disciplinare, l'avviso di rettifica, il capitolato tecnico e lo schema di contratto.

La ricorrente, classificatasi al quarto posto della graduatoria finale, deduceva l'illegittimità dell'intera procedura per violazione dell'art. 57, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 e del d.m. 29 gennaio 2021, n. 51, recante i criteri ambientali minimi per l'affidamento dei servizi di pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso sanitario. In particolare, sosteneva che la disciplina di gara non avesse recepito i criteri ambientali minimi né con riguardo alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali, né con riguardo ai criteri premianti da applicare nella valutazione dell'offerta tecnica. A sostegno della domanda, Meranese Servizi deduceva anzitutto che il disciplinare di gara non prevedesse alcuno dei criteri premianti contemplati dall'allegato 2 del d.m. n. 51 del 2021, relativi al contenimento degli impatti ambientali lungo il ciclo di vita del servizio, al possesso della licenza Ecolabel UE e alle misure di carattere sociale e organizzativo. Secondo la ricorrente, tale omissione avrebbe alterato il confronto competitivo e impedito la corretta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La ricorrente sosteneva inoltre che la documentazione di gara non contenesse una puntuale trasposizione delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali imposte dal d.m. n. 51 del 2021, limitandosi ad un rinvio generico alla normativa ambientale di riferimento. In particolare, lamentava la mancata previsione delle specifiche tecniche relative ai detergenti destinati alle pulizie straordinarie, dell'obbligo di allegazione dei rapporti di prova relativi ai prodotti privi di etichettature ambientali conformi alla norma UNI EN ISO 14024 e dell'obbligo di produrre documentazione comprovante la conformità ai CAM delle macchine e delle attrezzature utilizzate nell'esecuzione del servizio.

La ricorrente denunciava altresì talune disposizioni del capitolato ritenute incompatibili con i criteri ambientali minimi, nella parte in cui consentivano l'utilizzo di prodotti monouso e di sistemi di lavaggio mediante mop e secchi differenziati in contrasto con le prescrizioni contenute nei CAM applicabili al settore sanitario.

2. Si costituivano in giudizio l'Azienda Ospedaliera Universitaria Federico II e Team Service Società Consortile a r.l., eccependo preliminarmente l'irricevibilità del ricorso. Secondo le resistenti, le dedotte carenze della legge di gara in materia di criteri ambientali minimi avrebbero dovuto essere contestate mediante immediata impugnazione della *lex specialis*, trattandosi di presunti vizi incidenti direttamente sulla formulazione dell'offerta. Nel merito, sostenevano che la disciplina di gara avesse correttamente recepito i CAM e che gli stessi dovessero comunque considerarsi integrati nella *lex specialis* in forza del principio di eterointegrazione.

3. Con sentenza n. 7715 del 2025, il TAR Campania respingeva le eccezioni preliminari e accoglieva il ricorso. Il Tribunale riteneva anzitutto che la dedotta violazione della disciplina sui CAM non imponesse l'immediata impugnazione del bando, non trattandosi di clausole escludenti o tali da impedire la formulazione di un'offerta consapevole. Riteneva inoltre sussistente l'interesse strumentale della ricorrente alla riedizione della procedura, indipendentemente dalla posizione occupata in graduatoria.

Nel merito, il giudice di primo grado affermava che l'art. 57, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 impone alle stazioni appaltanti l'inserimento nella documentazione progettuale e di gara delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei CAM, nonché la considerazione dei criteri premianti nella predisposizione dei criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Riteneva che tale obbligo non potesse considerarsi assolto mediante un mero rinvio al d.m. n. 51 del 2021 e che il ricorso all'eterointegrazione non fosse sufficiente a superare le carenze della *lex specialis*.

Il TAR riteneva in particolare fondata la censura concernente l'omessa previsione dei criteri ambientali premianti, osservando che i criteri di valutazione dell'offerta tecnica previsti dal disciplinare non risultavano riconducibili a quelli individuati dal decreto ministeriale con riguardo al contenimento degli impatti ambientali, alla certificazione

Ecolabel UE e al criterio sociale. Riteneva altresì fondate le censure concernenti la mancata declinazione delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali previste dai CAM e la presenza di previsioni del capitolato in contrasto con essi. Da ciò faceva derivare l'annullamento dell'intera procedura di gara.

4. Avverso tale pronuncia ha proposto appello Team Service Società Consortile a r.l., in proprio e quale mandataria del raggruppamento aggiudicatario.

Con il primo motivo, l'appellante censura la sentenza nella parte in cui ha ritenuto ammissibili e tempestivi i ricorsi di primo grado. Sostiene che, ove si condividesse la tesi della totale mancata previsione dei criteri ambientali minimi e dei relativi criteri premianti nella documentazione di gara, dovrebbe necessariamente ravvisarsi una grave carenza della *lex specialis* incidente sulla formulazione dell'offerta e, conseguentemente, un onere di immediata impugnazione del bando. Deduce inoltre la violazione dei principi di buona fede, correttezza, divieto di abuso del diritto e divieto di *venire contra factum proprium*, assumendo che non sarebbe consentito contestare la disciplina di gara soltanto dopo la partecipazione alla procedura e all'esito del conseguimento di una posizione non utile in graduatoria.

Con il secondo motivo, l'appellante contesta l'affermazione del TAR secondo cui le lacune della *lex specialis* non potrebbero essere colmate mediante eterointegrazione. Sostiene che i criteri ambientali minimi costituiscono norme imperative destinate ad integrare automaticamente la disciplina di gara e che tale meccanismo opererebbe non soltanto nella fase esecutiva del contratto, ma anche nella fase di gara. Deduce inoltre che l'eterointegrazione opererebbe anche nell'ipotesi di difformità tra la *lex specialis* e la norma imperativa di riferimento.

Con il terzo motivo, Team Service deduce l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto assenti sia i criteri ambientali minimi sia i criteri ambientali premianti. L'appellante evidenzia che tanto la disciplina di gara quanto le offerte presentate dai concorrenti contenevano numerosi richiami ai CAM e alle relative prescrizioni

ambientali. Sostiene inoltre che il disciplinare prevedesse criteri di valutazione idonei a valorizzare anche profili ambientali dell'offerta e che il capitolato contenesse prescrizioni concernenti la gestione dei rifiuti, i prodotti disinfettanti, i detergenti, le attrezzature, la formazione del personale, il sistema di gestione della qualità e la clausola sociale, in conformità al d.m. n. 51 del 2021. Da ciò l'assunto secondo cui la *lex specialis* avrebbe correttamente recepito le prescrizioni dell'art. 57 del d.lgs. n. 36 del 2023 e del decreto ministeriale applicabile.

5. Si è costituita in giudizio l'A.O.U. Federico II, aderendo all'appello di Team Service.

6. Si è costituita in giudizio anche la Meranese Servizi s.p.a., chiedendo il rigetto dell'appello.

7. All'udienza pubblica del 17 settembre 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il primo motivo di appello è infondato.

Va preliminarmente osservato che la questione relativa all'omesso inserimento dei criteri ambientali minimi nella documentazione di gara deve essere esaminata alla luce dei principi elaborati dall'Adunanza Plenaria n. 4 del 2018 in materia di immediata impugnazione della *lex specialis*, secondo cui l'onere di proporre ricorso avverso il bando costituisce evenienza eccezionale e limitata alle sole clausole immediatamente escludenti o comunque idonee a determinare una lesione attuale, concreta e diretta della posizione dell'operatore economico, mentre la regola generale resta quella dell'impugnazione congiunta del bando e dell'atto applicativo che rende effettiva la lesione.

In tale prospettiva, il mancato recepimento dei CAM, pur integrando la violazione di una prescrizione imperativa posta dall'art. 57, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 (ma già, in precedenza, dall'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016), non determina normalmente

un'immediata preclusione alla partecipazione e non fa venir meno, di per sé, la possibilità di presentare un'offerta, sicché il relativo vizio è destinato a manifestare la propria concreta lesività soltanto con l'aggiudicazione della procedura. Per tale ragione, deve essere riconosciuto in capo agli operatori economici un interesse strumentale alla riedizione della gara, idoneo a sorreggere l'impugnazione dell'aggiudicazione fondata proprio sull'illegittimità della *lex specialis*, per omesso inserimento dei criteri ambientali minimi.

La giurisprudenza ha già avuto modo di affermare che la disciplina dei CAM non tutela esclusivamente interessi concorrenziali individuali, ma rappresenta uno strumento attraverso il quale il legislatore persegue finalità ambientali di rango costituzionale ed eurounitario, sicché il relativo rispetto deve essere garantito anche attraverso forme di *private enforcement* affidate all'iniziativa processuale degli operatori economici. In questa prospettiva, la possibilità di impugnare l'aggiudicazione deducendo l'illegittimità del bando costituisce il necessario corollario della natura obbligatoria dei CAM, dal momento che una diversa soluzione finirebbe per lasciare prive di tutela giurisdizionale le ipotesi nelle quali la stazione appaltante abbia omesso di recepire i criteri ambientali minimi senza, tuttavia, precludere la partecipazione alla procedura. È stato infatti evidenziato che, quando l'operatore economico non lamenta l'impossibilità di formulare l'offerta ma deduce esclusivamente l'illegittimità della gara allo scopo di ottenerne la rinnovazione secondo regole conformi alla normativa ambientale, il suo interesse strumentale si radica proprio nell'atto finale della procedura e può essere fatto valere mediante impugnazione dell'aggiudicazione (cfr., tra le altre, Cons. Stato, sez. III, 8 ottobre 2025, n. 7898).

Proprio muovendo da tali premesse, si è escluso che la mera omissione dei CAM determini, in via automatica, un obbligo di immediata impugnazione del bando. L'approccio definito "casistico" dalla giurisprudenza non implica infatti una

generalizzata anticipazione della tutela, ma serve unicamente a verificare se, nel caso concreto, il vizio della *lex specialis* abbia assunto una portata tale da incidere direttamente sulla possibilità stessa di formulare l'offerta. Ne consegue che il discrimine non va individuato nella mera esistenza della violazione della disciplina ambientale, bensì nella concreta idoneità della stessa a compromettere la partecipazione alla gara. Solo quando l'omessa previsione dei CAM si traduce in una grave carenza di elementi essenziali per la predisposizione dell'offerta viene in rilievo l'eccezione all'ordinario regime processuale e sorge l'onere di immediata impugnazione; diversamente, resta ferma la regola dell'impugnazione differita unitamente all'aggiudicazione.

Né può ritenersi che i principi di risultato, fiducia o buona fede, introdotti e valorizzati dal nuovo codice dei contratti pubblici, giustifichino una diversa conclusione. Tali principi, infatti, non possono essere utilizzati per introdurre, in via interpretativa, nuove ipotesi di decadenza processuale o per imporre agli operatori economici un obbligo generalizzato di contestazione preventiva della *lex specialis*. Una simile impostazione finirebbe per comprimere il diritto di difesa, costringendo gli operatori ad impugnare il bando indipendentemente dall'effettiva lesione subita e, dunque, anche in assenza di un concreto interesse al ricorso. Inoltre, essa determinerebbe un incremento del contenzioso e risulterebbe incompatibile con il principio, affermato dall'Adunanza Plenaria, secondo cui gli atti di gara sono normalmente impugnabili soltanto unitamente agli atti che ne fanno applicazione e che rendono attuale la lesione della posizione soggettiva dell'interessato.

Talvolta la giurisprudenza ha affermato che “*il mero rinvio al decreto di adozione dei CAM può concretizzare una grave carenza nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta, da accertare, quindi, in concreto*” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2026, n. 1877).

A prescindere dalla condivisibilità di tale assunto, ritiene il Collegio che, nel caso in esame, la possibilità di presentare un'offerta non era esclusa dal mero rinvio al decreto ministeriale di adozione dei CAM, come dimostrano le plurime offerte pervenute alla stazione appaltante. Del resto, la sufficienza delle previsioni ambientali previste dalla legge di gara è oggetto della presente controversia, il che porta a escludere che si rinvenga, *ictu oculi*, uno stravolgimento delle regole dell'evidenza pubblica tale rendere necessaria l'immediata impugnazione del bando.

2. Anche il secondo motivo di appello è infondato.

L'art. 57, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023, dispone che le stazioni appaltanti contribuiscano al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (che è stato approvato con d.m. 11 aprile 2008 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio) 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, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Si prevede inoltre che tali criteri, in particolare quelli premianti, siano *“tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa”*.

L'art. 83, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023, poi, specifica che il bando di gara indichi i criteri ambientali minimi di cui all'art. 57, comma 2.

Alla luce di tale quadro normativo, il Collegio ritiene di dover confermare il consolidato orientamento secondo il quale la previsione dei CAM va inevitabilmente rinvenuta nella *lex specialis* *“rappresentando gli stessi elementi essenziali dell'offerta o elementi per l'attribuzione di un punteggio premiale; ne consegue che, nel redigere la lex specialis, devono essere chiaramente indicati i criteri ambientali minimi e gli standard di qualità attesi, in quanto 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 (in questo senso si pone la giurisprudenza consolidata di questo Consiglio di Stato: cfr., V sezione, sentenza n. 6651 del 25 luglio 2025 e III sezione, sentenza n. 7898 dell'8 ottobre 2025)" (così Cons. Stato, sent. 1877/2026 cit.).

Va quindi escluso che l'art. 57, d.lgs. n. 36 del 2023, possa ritenersi rispettato in presenza di un mero rinvio al decreto ministeriale di approvazione dei CAM.

3. Il terzo motivo di appello è inammissibile per genericità o, comunque, per la sua intrinseca parzialità.

Il TAR ha accertato una pluralità di profili di difformità tra la legge di gara e il d.m. 29 gennaio 2021, n. 51, recante i criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso civile e sanitario.

In particolare, la sentenza ha rilevato: a) la mancata trasposizione nella documentazione di gara di plurime specifiche tecniche obbligatorie previste dai CAM; b) il contrasto diretto tra talune prescrizioni della *lex specialis* e le corrispondenti disposizioni contenute nel decreto ministeriale; c) la mancata previsione di criteri premianti riconducibili a quelli espressamente contemplati dalla disciplina ambientale di settore.

Si tratta di profili di illegittimità autonomi, ciascuno dei quali ritenuto dal giudice di primo grado idoneo a fondare l'annullamento della procedura. L'appellante, tuttavia, non sviluppa censure specifiche avverso tutte le *rationes decidendi* poste a fondamento della sentenza.

Emblematico è il caso della violazione dell'Allegato 2, parte B, lett. c), n. 4, del d.m. n. 51 del 2021. Sul punto il TAR ha rilevato che la legge di gara si pone in contrasto con i CAM sia nella parte in cui consente l'utilizzo di prodotti monouso, laddove la normativa ambientale ne limita l'impiego a ipotesi eccezionali e debitamente giustificate, sia nella parte in cui prevede l'impiego del sistema mop con doppio

secchio, anziché l'utilizzo di panni pre-impregnati o impregnati direttamente sul carrello, prescritto dai CAM quale modalità ordinaria di esecuzione del servizio, al fine di controllare le quantità di detergente impiegate, ridurre gli sprechi e limitare il rischio di contaminazione.

A fronte di tali specifici rilievi, l'atto di appello non contiene alcuna censura puntuale. Esso si limita ad affermare, in termini generali, che la documentazione di gara richiamava i CAM e che questi ultimi sarebbero comunque eterointegrati nella *lex specialis*, senza tuttavia confutare l'accertamento compiuto dal TAR circa l'effettiva incompatibilità tra le prescrizioni del capitolato e quelle contenute nell'Allegato 2 del d.m. n. 51 del 2021. L'atto di appello, in particolare, non dedica alcuna specifica doglianza né al divieto di utilizzo dei prodotti monouso né alla prescrizione concernente l'impiego di panni pre-impregnati o impregnati direttamente sul carrello, limitandosi a sostenere, in via generale, che il richiamo ai CAM contenuto nella documentazione di gara sarebbe sufficiente a garantirne il rispetto.

Né può valere a colmare tale lacuna il generico richiamo alle clausole del capitolato che impongono il rispetto dei CAM, poiché la sentenza impugnata, in questo caso, ha ravvisato non già una mera omissione del richiamo dei CAM, bensì un vero e proprio contrasto tra specifiche prescrizioni della legge di gara e la disciplina ministeriale.

L'autonoma *ratio decidendi* di cui sopra, dunque, non è stata efficacemente censurata in appello. Poiché essa è di per sé sufficiente a sorreggere la decisione impugnata, le ulteriori doglianze formulate dall'appellante risultano inammissibili per difetto di interesse, non potendo comunque condurre alla riforma della sentenza.

4. Alla luce di quanto sopra, l'appello deve essere rigettato.

La particolarità della controversia giustifica, tuttavia, la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Nicola D'Angelo, Presidente F/F

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Prossomariti

IL PRESIDENTE

Nicola D'Angelo

IL SEGRETARIO

