

# Chiarimenti sulle modalità di applicazione dei CAM ristorazione collettiva

(nota a TAR Veneto, Sez. I, 4 gennaio 2021, n. 11)

FEDERICA CAMPOLO

(Dottoranda in Business & Law - Università degli Studi di Brescia)

## Abstract

Il presente contributo propone l'analisi della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sez. I, 4 gennaio 2021, n. 11, che esclude l'applicazione dei CAM ristorazione collettiva per gruppi aggregati di prodotti, riferendola ai singoli alimenti. Una differente lettura, secondo il Collegio, lascerebbe eccessivi margini di libertà all'aggiudicataria nell'operare compensazioni tra alimenti del tutto eterogenei, con il rischio che alcune importanti categorie di prodotti biologici rimangano assenti dalla fornitura. Il TAR Veneto, inoltre, seppure incidentalmente, prende posizione sul meccanismo di operatività del vincolo previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016 - che obbliga le amministrazioni al rispetto dei CAM - limitandolo all'ipotesi in cui la *lex specialis* espressamente ne effettui il richiamo. Un simile orientamento risulta di interesse soprattutto se confrontato con quanto espresso da questa stessa Sezione con la pronuncia del 18 marzo 2019, n. 329, dove, per la prima volta, veniva sostenuta la vincolatività dei requisiti ambientali, indipendentemente dal loro effettivo richiamo nella legge di gara, ponendo alla base di questa lettura il principio di eterointegrazione normativa, di cui all'art. 1374 c.c. Si era in tal modo provveduto, ragionevolmente, a intensificare la portata applicativa dei CAM.

La pronuncia in esame offre all'Autrice l'occasione di delineare un breve quadro della disciplina di riferimento e dell'evoluzione normativa in materia di criteri ambientali minimi, sottolineando il ruolo fondamentale del *green public procurement* nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

*The essay proposes an analysis of the judgement of the Regional Administrative Court for Veneto, Section I, 4 January 2021, no. 11, which excludes the application of environmental minimum criteria (CAM) about collective catering for aggregated groups of products, referring these to single foodstuffs. A different interpretation, according to the Court, would leave excessive margins of freedom to the tenderer in compensating for completely heterogeneous foods, with the risk that some important categories of organic products would remain absent from the supply. Moreover, the Veneto Regional Administrative Court, incidentally, takes a position on the mechanism for the operation of the obligation provided for by art. 34 of Legislative Decree no. 50 of 2016 - which obliges administrations to comply with CAM - limiting it to the hypothesis in which the *lex specialis* expressly refers to it. Such an orientation is of interest especially if compared with what has been expressed by this same Section with the judgment of 18 March 2019, no. 329. In that case, for the first time, the mandatory nature of the environmental requirements has been supported, regardless of their actual reference in the tender law, based on the principle of regulatory heterointegration (article 1374 of the Italian Civil Code). In that way, the rate of application of CAM was reasonably intensified.*

*The judgement under review gives the author the opportunity to outline a brief picture of the reference discipline and of the normative evolution about minimum environmental criteria, underlining the fundamental role of green public procurement in achieving the goals of sustainable development.*

**Sommario:** 1. Il caso di specie 2. Gli appalti verdi e i CAM: la disciplina di riferimento e l'evoluzione normativa 3. L'applicazione dei CAM ristorazione collettiva 4. Considerazioni conclusive.

## 1. Il caso di specie

Un'impresa operante nel settore della ristorazione collettiva impugnava un provvedimento di aggiudicazione emesso da AGECE (Azienda Gestione Edifici Comunali) in favore di un operatore economico classificatosi al primo posto nella graduatoria stilata in relazione a una procedura aperta per l'affidamento del servizio ristorazione a ridotto impatto ambientale, destinato alle utenze scolastiche del Comune di Verona.

Con il primo motivo la ricorrente lamentava la sussistenza dei vizi di violazione di legge e di eccesso di potere con riferimento a una presunta illegittima integrazione dell'offerta effettuata dalla prima classificata.

Con il secondo motivo di ricorso veniva segnalata la violazione della *lex specialis* di gara e il vizio di eccesso di potere, in quanto la stazione appaltante avrebbe ingiustamente omesso di escludere la controinteressata nonostante questa avesse offerto un quantitativo di frutta biologica (12%) inferiore a quello minimo stabilito nel Capitolato, che, richiamando il d.m. n. 220 del 2011<sup>1</sup>, richiedeva una percentuale non inferiore al 40%.

Ulteriori doglianze si riferivano a scorrette valutazioni della Commissione in ordine all'offerta dell'aggiudicataria, sotto diversi profili, tra cui l'organizzazione del servizio e le soluzioni migliorative proposte. L'impresa prima classificata proponeva ricorso incidentale avanzando differenti censure.

In primo luogo, evidenziava l'erronea indicazione dei costi della manodopera.

---

<sup>1</sup> Si tratta del d.m. n. 220 del 25 luglio 2011 recante «Adozione dei criteri minimi ambientali da inserire nei bandi di gara della Pubblica amministrazione per l'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari e serramenti esterni», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 21 settembre 2011, n. 220. Tale normativa è stata sostituita dal d.m. n. 65 del 10 marzo 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 4 aprile 2020, n. 90.

Secondariamente, affermava la non conformità dell'offerta della ricorrente a quanto richiesto dalla legge di gara sotto due profili: questa non avrebbe offerto un numero di addetti sufficiente a eseguire le prestazioni contrattuali e avrebbe elaborato un piano di trasporto dei pasti non idoneo.

Un ulteriore motivo di ricorso incidentale – che avrebbe dovuto portare all'esclusione della seconda classificata – aveva ad oggetto il mancato rispetto dei criteri ambientali minimi imposti dal Capitolato. In particolare, con riferimento alla “carne”, si segnalava che la ricorrente stessa aveva sostenuto l'impossibilità di arrivare al 25% di prodotti DOP/IGP richiesto dalla stazione appaltante. Infine, veniva rilevato il vizio di violazione e falsa applicazione di differenti disposizioni normative e della *lex specialis* in quanto la ricorrente avrebbe offerto prodotti locali e prodotti provenienti da agricoltura biologica privi della documentazione richiesta dalla stazione appaltante.

Il Collegio ha provveduto a esaminare, preliminarmente, il terzo motivo di ricorso incidentale, in considerazione del suo carattere escludente, affermandone la fondatezza. La violazione dei CAM di cui al d.m. n. 220 del 2011 da parte della ricorrente avrebbe, dunque, dovuto condurre AGEV a escludere l'offerta da questa presentata.

Gli ulteriori motivi di ricorso incidentale sono stati ritenuti assorbiti dalla precedente statuizione.

Il giudice amministrativo è poi passato all'esame del ricorso principale, sottolineando la permanenza dell'interesse a ricorrere in quanto «l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe prendere la decisione di annullare la procedura e di avviare una nuova procedura di affidamento a motivo del fatto che le restanti offerte regolari non corrispondono sufficientemente alle attese dell'amministrazione stessa o in ragione della constatata impossibilità di scegliere un'altra proposta regolare»<sup>2</sup>.

Il Collegio ha dichiarato, infine, l'infondatezza delle pretese avanzate dalla seconda classificata.

La pronuncia così riassunta si presta a diverse considerazioni inerenti all'applicazione dei CAM, di cui è opportuno, preliminarmente, delineare il contesto di sviluppo e il quadro normativo di riferimento.

---

<sup>2</sup> A tal riguardo è richiamata CGUE, Sez. X, 5 settembre 2019, C-333/2018, in *www.eur-lex.europa.eu*, espressasi su rinvio pregiudiziale del Cons. Stato, Ad. plen., 15 maggio 2018, n. 6, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

## 2. Gli appalti verdi e i CAM: la disciplina di riferimento e l'evoluzione normativa

Con l'avvento del nuovo millennio le tematiche ambientali hanno iniziato ad affacciarsi sempre con maggiore insistenza nel dibattito culturale europeo, al punto che, oggi, la tutela del nostro ecosistema è divenuta una delle sfide principali a cui gli Stati membri sono chiamati a rispondere<sup>3</sup>.

Il rapporto economia-ambiente ha subito un radicale cambiamento<sup>4</sup>, che, inevitabilmente, ha trovato un riflesso nella disciplina degli appalti pubblici, conducendo fino all'elaborazione del concetto di *green public procurement*<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Questi anni hanno visto l'Europa perseguire un lento ma costante mutamento di prospettiva, una ridefinizione dei suoi obiettivi, delle ragioni della sua stessa esistenza. Da Unione intesa come semplice mercato unico, infatti, si è assistito al passaggio verso l'idea di un'Europa che sia, in primo luogo, comunità di cittadini, attenta a perseguire non solo obiettivi economici, ma a garantire anche un'esistenza dignitosa a tutti i suoi abitanti presenti e futuri. Cfr. M. COZZIO, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2019, 1, 53.

<sup>4</sup> Tale presa di coscienza si è concretizzata dapprima tramite il superamento dell'economia tradizionale - la c.d. *red economy*, che sfruttava le risorse naturali senza limitazioni e considerava i rifiuti alla stregua di *res derelictae* - e il graduale passaggio alla c.d. *green economy*. In accordo con questo secondo modello l'ambiente acquista rilevanza giuridica e cominciano a svilupparsi politiche ecologiste. In tale fase, tuttavia, la tutela dell'ecosistema è ancora considerata un aggravio di spesa, benché finalizzata al raggiungimento di scopi nobili e necessari per la sopravvivenza stessa dell'umanità. Negli ultimi anni sta cominciando ad affermarsi l'idea per cui gli obiettivi di sviluppo sostenibile possano essere trasformati da gravame in vere e proprie opportunità di crescita economica per le imprese. È emerso, infatti, il concetto di economia circolare o *blue economy*, fondato sull'assunto che i modelli economici debbano seguire gli insegnamenti offerti dai biosistemi naturali, dove tutto si riutilizza. Cfr. F. DE LEONARDIS, *Ambiente e Costituzione economica*, in *www.ildiritto dell'economia.it*, 2019; G. ROSSI, *La materializzazione dell'interesse all'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, G. ROSSI (a cura di), Torino, 2021, 11 ss.

<sup>5</sup> Come è noto, la tematica degli appalti verdi si inserisce nel quadro dell'individuazione delle migliori strategie di cooperazione tra ambiente e mercato. È stato significativamente affermato che gli appalti verdi costituiscono un segmento dell'economia circolare. Cfr. F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, in A.M. SANDULLI, R. DE NICTOLIS (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, II, Milano, 2019, 193. Sugli appalti verdi si vedano i numerosi contributi in dottrina, tra i più recenti, senza pretesa di completezza, R. CARANTA, D.C. DRAGOS, *La minirivoluzione del diritto europeo dei contratti pubblici*, in *Urb. App.*, 2014, 493; B. FENNI, *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile*, in *www.AmbienteDiritto.it*, 2014; G. FIDONE, F. MATALUNI, *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2016, 3; P. CAR-

La positivizzazione della disciplina degli appalti verdi nelle direttive europee del 2004<sup>6</sup> e del 2014<sup>7</sup> – e il conseguente recepimento delle stesse nel nostro ordinamento – è stato accolto dagli interpreti con grande entusiasmo, nella convinzione che tali norme potessero determinare, finalmente, lo scoppio di una rivoluzione ambientale, capace di concretizzare gli ormai indifferibili obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>8</sup>.

Va premesso che l'espressione "appalti verdi" è da considerarsi non una semplice definizione bensì un sistema che individua una serie di strumenti eterogeni finalizzati a conciliare l'interesse principale, oggetto dell'appalto, con quello alla tutela dell'ambiente<sup>9</sup>.

È pacificamente riconosciuto che i contratti pubblici rivestono un ruolo fondamentale nella strategia dell'Unione Europea finalizzata allo sviluppo sostenibile, da attuare mediante la transizione verso un'economia circolare<sup>10</sup>. Gli enti pubblici in Europa, infatti,

---

BONARA, *Le nuove direttive sui contratti pubblici e la tutela dell'ambiente. I criteri di aggiudicazione*, in *www.giustamm.it*, 2016, 2; C. VIVIANI, *Appalti sostenibili, green public procurement e socially responsible public procurement*, in *Urb. App.*, 2016, 8-9, 993; O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, in *Diritto dell'Ambiente*, G. ROSSI (a cura di), cit., 508 ss.; A. DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *www.ildirittodell'economia.it*, 2018, 1; A. CASTELLI, *GPP e economia circolare: le dinamiche ambientali all'interno del codice dei contratti pubblici*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 10, 725; S. COLOMBARI, *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in *Urb. App.*, 2019, 1, 5.

<sup>6</sup> Si tratta delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE relative, rispettivamente, al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture e al coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, energia e servizi di trasporto e postali.

<sup>7</sup> Sono le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE. Queste si riferiscono rispettivamente all'aggiudicazione dei contratti di concessione; agli appalti pubblici e alle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

<sup>8</sup> Per un primo approfondimento sul tema dello sviluppo sostenibile si rinvia a F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 181 ss.; ID, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 559 ss.; ID, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del diritto*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 2014, 19 ss.

<sup>9</sup> Cfr. O. HAGI KASSIM, *I criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli appalti pubblici. L'emersione dell'istituto degli "appalti verdi" nel panorama europeo e nazionale*, in *www.Italiaappalti.it*, 2017.

<sup>10</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione Europea «L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare» 2 dicembre 2015, COM

costituiscono la più ampia categoria di consumatori, in grado di sostenere una spesa che oscilla tra il 16 e il 17% del PIL<sup>11</sup>. In considerazione del loro rilevante potere d'acquisto, le pp.aa. sono chiamate a svolgere un ruolo esemplare nel processo di riorientamento dei consumi: un aumento della loro domanda di prodotti ecocompatibili comporta un incentivo per le imprese a convertire la loro produzione secondo scelte ecologiche<sup>12</sup>. Questi fungono, così, da stimolo per le imprese a investire sull'innovazione e sulla sensibilizzazione dei clienti verso prodotti e servizi ecocompatibili<sup>13</sup>.

Tra le maggiori innovazioni in materia ambientale introdotte dall'attuale Codice dei contratti pubblici, così come risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. 56 del 2017<sup>14</sup>, vi è la previsione dell'obbligatorietà dei CAM. Questi costituiscono il più importante frammento del sistema del *green public procurement*. Sono finalizzati a introdurre negli acquisti pubblici dinamiche di economia circolare, capaci di rendere pienamente operante il principio di sviluppo sostenibile.

La previsione di cui all'art. 34 del Codice, rubricato «criteri di sostenibilità energetica e ambientale» rappresenta l'ultimo atto di un percorso avviato più di dieci anni fa dalla legge finanziaria del 2007<sup>15</sup>.

---

(2015). Dal 4 luglio 2018 sono entrate in vigore le nuove direttive del “pacchetto economia circolare” basate su tale piano d'azione. Per un approfondimento sul tema si rinvia a T. RONCHETTI, M. MEDUGNO, *Pacchetto economia circolare: al via il recepimento*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, 4, 279; T. RONCHETTI, *Legge di delegazione europea: recepimento al via per il pacchetto economia circolare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 11, 823; A. MURATORI, *La riformata direttiva quadro sui rifiuti, a beneficio dell'economia circolare, novità sui sottoprodotti e sulla perdita della qualifica di rifiuto*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2018, 8-9, 519.

<sup>11</sup> Cfr. B. FENNI, *Il Green Public Procurement come strumento di sviluppo sostenibile*, cit.

<sup>12</sup> Cfr. A. DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, cit.; M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rassegna di diritto civile*, 3, 2014, 758. G. FIDONE, *L'integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei contratti pubblici*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, 124.

<sup>13</sup> F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I Contratti pubblici come strumento di sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO, *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 80.

<sup>14</sup> D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 recante «disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50», pubblicato in *Gazzetta Ufficiale Serie Generale* n. 103 del 5 maggio 2017.

<sup>15</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296 recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2006 - Supplemento ordinario n. 244.

Innanzitutto, i CAM possono essere definiti come l'insieme delle caratteristiche tecniche che un prodotto o un servizio devono presentare per poter essere considerati *green*. Questi contengono indicazioni per una razionalizzazione degli acquisti in chiave ambientalista, collegate alle diverse fasi della procedura di gara: definizione dell'oggetto e delle specifiche tecniche; selezione dei candidati; previsione dei criteri premianti; indicazione delle condizioni di esecuzione. Si tratta, cioè, di prescrizioni ecologiche capaci di incidere trasversalmente su tutto il processo di approvvigionamento della p.a.<sup>16</sup>

L'iter burocratico che ha portato alla loro elaborazione è stato piuttosto complesso e ha operato su più livelli. In primo luogo, è stato compito del legislatore indicare le categorie di beni che avrebbero dovuto presentare caratteristiche ecocompatibili. In secondo luogo, è intervenuta l'amministrazione centrale, prima, attraverso l'emanazione di un atto amministrativo generale e, infine, adottando i singoli atti contenenti le precise indicazioni relative ad ogni categoria merceologica. Questi ultimi costituiscono i veri e propri CAM.

Più specificamente, la legge che ha provveduto a indicare le categorie di beni su cui fondare una nuova politica di acquisti verdi è stata la già citata l. n. 296 del 2006, che al suo comma 1126 aveva richiesto la definizione a livello amministrativo di specifiche tecniche relative a vari beni e servizi, in modo da offrire alle amministrazioni parametri precisi da inserire nei bandi di gara.

Il secondo passaggio è stato compiuto dal fondamentale PAN GPP<sup>17</sup>, delineato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Il Piano, aggiornato nel 2013<sup>18</sup>, ha individuato gli obiettivi nazionali e identificato le categorie di beni, servizi e lavori di intervento prioritarie per gli

<sup>16</sup> Cfr. M. RIZZO, *Appalti pubblici e sostenibilità ambientale: si inizia a fare sul serio*, AA. Vv. (a cura di), *I nodi del Codice dei contratti pubblici*, Bari, 2018.

<sup>17</sup> Il Piano, adottato con il Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008, G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008, ha l'obiettivo di massimizzare la diffusione del GPP presso gli enti pubblici in modo da farne dispiegare in pieno le sue potenzialità in termini di miglioramento ambientale, economico e industriale.

<sup>18</sup> Con d.m. 10 aprile 2013, pubblicato in G.U. 3 maggio 2013, recante «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione - revisione 2013».



impatti ambientali, nonché i volumi di spesa sui quali elaborare i CAM<sup>19</sup>.

Le categorie merceologiche oggetto di intervento sono, al momento, diciassette. Per ognuna di esse sono state adottati, con decreto ministeriale, uno o più CAM. Quelli elaborati fino ad ora sono diciotto<sup>20</sup>. Sia le categorie merceologiche sia i singoli decreti costituiscono un elenco aperto a nuove future integrazioni.

L'effetto dell'obbligatorietà decretata dall'attuale formulazione dell'art. 34 non solo è quello di non poter qualificare come verde l'appalto che non li preveda, ma di renderlo illegittimo, perché disposto in violazione di legge<sup>21</sup>. Questa importante presa di posizione si è resa necessaria in quanto, nella vigenza del Codice del 2006, l'utilizzo dei criteri ambientali era apparso del tutto sporadico<sup>22</sup>. Le stazioni appaltanti, chiamate a operare con una disciplina

<sup>19</sup> Gli obiettivi del PAN GPP sono molto ambiziosi. Il paragrafo 3.3 del Piano li riassume in: efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, in particolare dell'energia e conseguente riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>; riduzione dell'uso di sostanze pericolose; riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti. Al paragrafo 4.2, più specificamente, viene delineato l'obiettivo nazionale, che era quello di portare, entro il 2009, il livello degli acquisti sostenibili in linea con i più elevati livelli europei.

<sup>20</sup> Più precisamente, le categorie merceologiche di riferimento sono: arredi per interni; arredo urbano; ausili per l'incontinenza; calzature da lavoro e accessori in pelle; carta; cartucce; edilizia; illuminazione pubblica (fornitura e progettazione); illuminazione pubblica (servizio); illuminazione, riscaldamento/raffreddamento per edifici; lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria; rifiuti urbani; ristorazione collettiva; sanificazione; stampanti; tessili; veicoli; verde pubblico. Per l'elenco completo dei decreti attualmente in vigore si rimanda a [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it).

<sup>21</sup> Sul punto si veda TAR Milano, Sez. I, 20 aprile 2020, n. 685, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha annullato una procedura di aggiudicazione in cui la stazione appaltante aveva ommesso di inserire nella legge di gara i riferimenti ai CAM applicabili allo specifico oggetto dell'appalto. Invero, come meglio si approfondirà nel prossimo paragrafo, TAR Veneto, Sez. I, 18 marzo 2019 n. 329 è giunto ad affermare il carattere vincolante dei CAM, indipendentemente dal loro effettivo richiamo nella *lex specialis*, in forza del principio di eterointegrazione di cui all'art. 1374 c.c.

<sup>22</sup> Cfr., *ex multis*, M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, cit. Sono numerosi gli studi che, a partire dal 2006, hanno analizzato il livello di conoscenza e applicazione dei CAM da parte degli operatori economici e delle stazioni appaltanti nel nostro Paese, ottenendo risultati poco incoraggianti. Di seguito si segnalano alcune delle più significative analisi. Risale al settembre 2006 lo studio condotto dal Ministero dell'Ambiente intitolato «Acquisti verdi per la Pubblica Amministrazione: stato dell'arte, evoluzione normativa e indicazioni metodologiche», consultabile in [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it). Tra le più recenti, si segnala l'indagine compiuta nel 2018 da Unioncamere, in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente, dal nome «La sostenibilità delle imprese e la nuova frontiera degli acquisti verdi» in

già estremamente complessa, non si erano mostrate ben disposte a incrementarne ulteriormente il livello di difficoltà<sup>23</sup>.

La cogenza dell'art. 34, comma 1 ha reso gli appalti verdi vicini ai meccanismi di *command and control*<sup>24</sup>. Le amministrazioni, infatti, non hanno più alcuna possibilità di scelta sull'applicare o meno i CAM nelle categorie merceologiche per i quali sono previsti e gli operatori economici che non dovessero conformarsi a questi, verrebbero inevitabilmente esclusi<sup>25</sup>.

In dottrina sono stati legittimamente sollevati dei dubbi in merito alla idoneità di CAM elaborati in una fase in cui la loro applicazione era lasciata alla discrezionalità delle stazioni appaltanti a divenire di adozione obbligatoria<sup>26</sup>.

---

*mere.gov.it*. Nell'ambito del progetto «Creiamo PA» si pone all'attenzione del lettore la raccolta e interpretazione di dati contenuta nel documento del 2019 «Il percorso tecnico specialistico per l'attuazione del Green Public Procurement nelle Pubbliche Amministrazioni. Sintesi dei risultati ottenuti», consultabile in [www.creiamopa.minambiente.it](http://www.creiamopa.minambiente.it). Infine, di interesse è un rapporto del 2020, rilasciato ad opera dell'Osservatorio Appalti Verdi, intitolato «I numeri del Green Public Procurement in Italia» in [www.appaltiverdi.it](http://www.appaltiverdi.it).

<sup>23</sup> Va peraltro segnalato che la previsione dell'obbligatorietà per i CAM ha riscontrato pareri contrastanti all'alba del suo accoglimento. In particolare, si ricorda l'opinione negativa espressa dalla Conferenza delle Regioni secondo cui «tale scelta di politica legislativa comporterebbe la paralisi di tutte le opere pubbliche con conseguenze di tutta evidenza sullo sviluppo e l'economia nazionale». Ritenendo più prudente il mantenimento della loro facoltatività. Cfr. F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, cit., 181 ss.

<sup>24</sup> Questi, attraverso decisioni collettive, vincolano o vietano attività giudicate potenzialmente dannose, prevedendo per i trasgressori un fitto apparato sanzionatorio. Per un'analisi di questi strumenti si rimanda, per esempio, a F. SALVIA, *Gli strumenti giuridici della tutela ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 209; M. BRESSO, *Economia ecologica*, Milano, 1997, 24 ss.; M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 496 ss. In dottrina è stato correttamente osservato che gli appalti verdi, talvolta, costituiscono strumenti di *command and control*, ove il loro inserimento nei bandi di gara sia reso obbligatorio dalla legge. Cfr. F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I Contratti pubblici come strumento di sviluppo sostenibile*, cit.

<sup>25</sup> In tal senso si segnala TAR Toscana, 14 maggio 2018, n. 645, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha sancito l'obbligo per la stazione appaltante di escludere gli operatori economici che presentano offerte non conformi ai CAM di riferimento. Di rilievo anche Cons. Stato, Sez. V, 27 marzo 2020, n. 2146, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha avuto modo di esprimersi in merito all'applicabilità del soccorso istruttorio in caso di omessa indicazione dei CAM richiesti, stabilendo la necessità di una valutazione caso per caso sulla base della chiarezza dei documenti di gara e sulla tipologia di omissione.

<sup>26</sup> Sul punto si rinvia a M. CAFAGNO, F. FARI, *I principi e il complesso ruolo dell'amministra-*

Invero, solo il primo comma dell'articolo in esame impone l'obbligatoria applicazione dei CAM con riferimento alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali contenute nei relativi decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare<sup>27</sup>. Il comma secondo dell'art. 34, infatti, fa riferimento ai c.d. criteri premianti, per i quali non è sancita espressamente l'obbligatorietà, ma la possibilità di un loro inserimento nella documentazione di gara affinché vengano poi valutati ai fini dell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>28</sup>. Più precisamente, si tratta di requisiti volti a selezionare prodotti o servizi con prestazioni ambientali migliori di quelle garantite dai criteri obbligatori, che contribuiscono all'implementazione del punteggio attribuibile all'offerta tecnica.

Il terzo comma, tuttavia, anch'esso frutto del citato intervento correttivo, nel prevedere l'applicabilità dei CAM per gli affidamenti di qualsiasi importo, si riferisce alle previsioni sia del comma 1 sia del comma 2 dell'art. 34 del Codice dei contratti pubblici nei termini di un obbligo.

Sulla portata dei criteri premianti ha avuto modo di esprimersi il Consiglio di Stato, che, valorizzando la lettera dell'art. 34, comma 2, il quale statuisce che i criteri premianti «*sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa*», ha ritenuto che il loro inserimento nella legge di gara non fosse un obbligo, ma il risultato di una libera valutazione della stazione appaltante<sup>29</sup>.

---

*zione nella disciplina dei contratti per il perseguimento degli interessi pubblici*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019.

<sup>27</sup> Con riferimento agli acquisti nel settore della ristorazione collettiva, si segnala che devono essere rispettate anche le previsioni di cui all'art. 144 del Codice dei contratti pubblici, rubricato «servizi di ristorazione».

<sup>28</sup> Unica deroga alla cogenza di cui all'art. 34, comma 1, è riferita agli appalti di ristrutturazione, per i quali i CAM vengono applicati solamente «*per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare*». La portata di questa deroga è fatta dipendere da criteri definiti dal Ministero dell'Ambiente, che, al momento, non sono stati ancora adottati.

<sup>29</sup> Si fa riferimento a Cons. Stato, Sez. III, 17 aprile 2018, n. 2317, in *www.giustizia-amministrativa.it*, per cui «*le "specifiche tecniche premianti", rilevanti ai fini dell'attribuzione del punteggio nell'ambito delle gare da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si distinguono, per la fase procedurale di riferimento, dalle "specifiche tecniche di base" e dalle "condizioni di esecuzione/clausole contrattuali", alle quali unicamente fa riferimento la norma citata laddove ne sancisce il necessario inserimento nella documentazione di gara, per escludere che identico trattamento debba essere riservato alle prime, come sostenuto dalla parte appellante.*

L'apparente contrasto tra le citate previsioni sembrerebbe risolto da quanto stabilito dai più recenti decreti CAM, i quali sanciscono che la stazione appaltante, laddove utilizzi il miglior rapporto qualità prezzo ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto, debba introdurre uno o più criteri premianti - tra quelli elencati - nella documentazione di gara, assegnandovi una significativa quota del punteggio tecnico attribuibile<sup>30</sup>.

Nonostante la chiarezza di tali ultimi approdi, la giurisprudenza non sembra ancora aver recepito una simile innovazione, continuando ad affermare il carattere discrezionale dell'inserimento dei criteri premianti nella *lex specialis*<sup>31</sup>.

Si segnala che l'originaria formulazione dell'articolo in esame prevedeva un complesso sistema di applicazione dei CAM in ragione del valore dell'appalto e del suo oggetto, superato dal correttivo del 2017, essendone state comprese le importanti difficoltà applicative<sup>32</sup>.

Come osservato, i CAM ineriscono a diverse fasi della procedura di approvvigionamento. Tuttavia, il segmento in cui assumono maggiore pregnanza è quello della definizione delle specifiche tec-

---

*Delle "specifiche tecniche premianti" si occupa invece il comma 2 dell'articolo citato, laddove dispone che "i criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1 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 95, comma 6": la norma tuttavia, nello stabilire che le stesse (in quanto parte integrante, in base al D.M. 25 luglio 2011, dei "criteri ambientali minimi") debbano essere semplicemente "tenute in considerazione", non fissa un rapporto di rigida corrispondenza tra le stesse ed i criteri di valutazione delle offerte tecniche contenuti nella lex specialis».*

<sup>30</sup> Così, ad esempio, il d.m. 17 ottobre 2019, relativo ai CAM cartucce, gli stessi CAM ristorazione collettiva, come innovati dal d.m. 10 marzo 2020, nonché, più recentemente, i CAM sanificazione, di cui al d.m. 29 gennaio 2021.

<sup>31</sup> Si veda Cons. giust. amm. Sicilia, 1° ottobre 2020, n. 861 e TAR Lazio, Roma, Sez. III quater, 4 marzo 2019, n. 2833, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>32</sup> Più precisamente, l'obbligatorietà dei CAM era prevista interamente solo per determinate categorie di appalti, considerate idonee al conseguimento dell'efficienza energetica negli usi finali. Negli altri casi i criteri ambientali dovevano essere rispettati per almeno il 50% del valore a base d'asta, percentuale che si sarebbe dovuta portare al 100% entro il 2020. In dottrina, in particolare, si segnalava che i principali problemi sorgevano nelle ipotesi in cui l'obbligo dei CAM era limitato al 50%. In questi casi, infatti, l'amministrazione «avrebbe dovuto suddividere l'importo a base d'asta, specificando anche le modalità con le quali vi aveva provveduto, distinguendo espressamente la parte del contratto sottoposta all'obbligo dei CAM da quella che, invece, ne risultava esclusa». Le difficoltà sarebbero state maggiormente significative in caso di appalto di lavori e servizi. G. QUINTO, *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici*, in *www.AmbienteDiritto.it*, 2020, 17.

niche<sup>33</sup>. In questa fase le stazioni appaltanti devono valutare una pluralità di fattori, in accordo con gli obiettivi strategici che il legislatore ha attribuito agli appalti. L'art. 68, al suo comma 5, prevede che le specifiche tecniche possano essere elaborate in termini di prestazioni o requisiti funzionali, tra cui sono ricomprese le caratteristiche ambientali<sup>34</sup>.

Ancora, giova segnalare che il Codice dei contratti pubblici dedica ai servizi di ristorazione l'art. 144, il quale richiama espressamente i criteri minimi ambientali quali elementi di cui tenere conto nella valutazione dell'offerta tecnica<sup>35</sup>.

La disciplina così delineata mostra con evidenza l'impegno del nostro ordinamento nell'accoglimento di una politica industriale finalizzata a rendere gli appalti pubblici un fondamentale segmento dell'economia circolare.

### 3. L'applicazione dei CAM ristorazione collettiva

La sentenza del TAR Veneto in esame, come anticipato, ha sancito la fondatezza del ricorso incidentale dell'impresa collocatasi al primo posto in graduatoria, dichiarando l'illegittimità degli atti di gara nella parte in cui la stazione appaltante non ha provveduto a escludere l'impresa ricorrente, che aveva omesso di recepire, nella propria offerta, i CAM di cui al d.m. 25 luglio 2011.

L'introduzione, nell'attuale Codice dei contratti pubblici, dell'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi, infatti, impone alle

<sup>33</sup> Si parla, con riferimento agli elementi ambientali nelle specifiche tecniche, di clausole ecologiche fisse, non lasciando margini di discrezionalità all'amministrazione. Cfr. S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2017, 101.

<sup>34</sup> Prosegue l'articolo 68, comma 5, stabilendo che l'inserimento di tali specifiche tecniche è effettuato «a condizione che i parametri siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto». Per un approfondimento sul tema si rimanda a P. FONTANA, *Bandi e avvisi (artt. 66-76)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, cit.

<sup>35</sup> Più precisamente, il comma 1 dell'art. 144 del Codice stabilisce che «la valutazione dell'offerta tecnica tiene conto, in particolare, degli aspetti relativi a fattori quali la qualità dei generi alimentari con particolare riferimento a quella di prodotti biologici, tipici e tradizionali, di quelli a denominazione protetta, nonché di quelli provenienti da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale, il rispetto delle disposizioni ambientali in materia di green economy, dei criteri ambientali minimi pertinenti di cui all'articolo 34 del presente codice e della qualità della formazione degli operatori».

pp.aa. di escludere dalla gara quegli operatori economici che hanno presentato un'offerta non conforme alle previsioni in essi contenuti.

Si evidenzia che, nel caso di specie, la seconda classificata aveva giustificato la propria mancata conformazione affermando che sarebbe stato impossibile garantire per il prodotto "carne" il rispetto dei requisiti minimi ambientali.

Sul punto, il Collegio ha affermato, in primo luogo, che l'eventuale richiamo nella *lex specialis* di criteri impossibili da soddisfare sarebbe dovuto essere oggetto di immediata impugnazione, in quanto impeditivo della partecipazione stessa alla gara<sup>36</sup>. In secondo luogo, ha rimarcato l'infondatezza della giustificazione della ricorrente, in considerazione del soddisfacimento, da parte della prima classificata, del requisito ecologico richiesto, cioè la provenienza del 25% della carne da produzione IGP e DOP.

A giustificazione del mancato completo rispetto dei CAM, la ricorrente, ancora, aveva segnalato un articolo del Capitolato che disciplinava l'ipotesi in cui, nel corso dell'esecuzione, per circostanze sopravvenute, risultasse temporaneamente impossibile acquisire derrate conformi ai criteri di cui al d.m. 25 luglio 2011. In tal caso era consentita la possibilità di sostituire tali prodotti con derrate equivalenti, al fine di evitare la mancata erogazione del pasto previsto dal menù del giorno.

Il giudice amministrativo aveva sostenuto come simile disposizione non potesse in alcun modo escludere, *ex ante*, il carattere vincolante dei CAM: questa, infatti, trovava applicazione solo per la sopravvenuta impossibilità, *ex post*, dei prodotti richiesti.

In ultimo, appare significativo osservare come il Collegio abbia ribadito che l'obbligatorietà dei requisiti ambientali minimi discendesse dall'effettivo richiamo del d.m. 25 luglio 2011 nel Capitolato e nel Disciplinare di gara, giungendo ad affermare che *«da tale univoche prescrizioni emerge in modo evidente che il rispetto dei criteri ambientali minimi di cui al d.m. 25 luglio 2011 costituiva un requisito minimo della prestazione contrattuale e pertanto era vincolante»*.

Tale precisazione induce a riflettere sulla portata del recente ap-

<sup>36</sup> Per un'analisi delle clausole immediatamente escludenti da parte della giurisprudenza si veda, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 20 ottobre 2020, n. 6355; Cons. Stato, Sez. V, 23 agosto 2019, n. 5789; Cons. Stato, sez. V, 18 luglio 2019, n. 5057; Cons. Stato, sez. V, 1° luglio 2019, n. 4505; Cons. Stato, Sez. V, 12 aprile 2019, n. 2387. Tutte consultabili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

prodo di questo stesso Tribunale Amministrativo sul tema dell'obbligatorietà dei CAM. Si ricorda che la sentenza del TAR Veneto, Sez. I, 18 marzo 2019, n. 329 aveva per la prima volta sostenuto la vincolatività dei requisiti ambientali, indipendentemente dal loro effettivo richiamo nella *lex specialis*, ponendo alla base di questa lettura l'art 1374 del c.c. e, dunque, il concetto di eterointegrazione normativa. Si era in tal modo provveduto, ragionevolmente, a intensificare la loro portata applicativa<sup>37</sup>.

La pronuncia in esame, di contro, sembrerebbe tornare ad assoggettare la vincolatività dei requisiti ambientali al loro espresso richiamo nella legge speciale, lasciando alla discrezionalità della stazione appaltante la scelta sul loro recepimento<sup>38</sup>.

Un altro punto di rilievo su cui il Collegio ha avuto l'opportunità di esprimersi riguarda una specifica problematica applicativa dei CAM ristorazione collettiva. Come ricordato nell'esposizione in fatto, l'impresa ricorrente aveva sostenuto, nel suo secondo motivo di ricorso, l'illegittimità del provvedimento di aggiudicazione, poiché la prima classificata non avrebbe rispettato i requisiti minimi previsti dal d.m. 25 luglio 2011, nel punto in cui richiedeva di offrire almeno il 40% di frutta biologica<sup>39</sup>. Più precisamente, la

<sup>37</sup> Confermata da TAR Lombardia, Sez. I, 24 aprile 2020, n. 685, TAR Veneto, Sez. III, 27 novembre 2020, n. 1142 e Cons. St., Sez. V, 3 febbraio 2021, n. 972, consultabili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>38</sup> Si aggiunga che l'adito Tribunale Amministrativo, a ulteriore sostegno della vincolatività dei CAM ristorazione, aveva affermato che «la valorizzazione dei profili ambientali era l'aspetto caratterizzante della procedura e tale scelta, espressamente consentita dall'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016, trovava piena giustificazione nel fatto che si trattava del servizio di ristorazione scolastica, in cui gli interessi alla salute e alla corretta educazione alimentare dei minori assumono carattere primario». In tal modo il Collegio provvedeva a giudicare come legittima la scelta - cui sembra vengano attribuiti i caratteri della discrezionalità - di introdurre nella *lex specialis* il requisito del rispetto del d.m. 25 luglio 2011.

<sup>39</sup> Si inserisce di seguito il testo dell'articolo 5.3.1. del d.m. n. 220 del 2011 nella parte in cui, nella sezione dedicata alle specifiche tecniche di base, si riferisce al gruppo aggregato in oggetto.

«Frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali, pane e prodotti da forno, pasta, riso, farina, patate, polenta, pomodori e

prodotti trasformati, formaggio, latte UHT, yogurt, uova, olio extravergine devono provenire:

- per almeno il 40% espresso in percentuale di peso sul totale, da produzione biologica in accordo con i regolamenti (CE) 834/2007/CE e relativi regolamenti attuativi;

- per almeno il 20% espresso in percentuale di peso sul totale, da "sistemi di produzione integrata" (con riferimento alla norma UNI 11233:2009), da prodotti IGP DOP e STG - come riportato nell'Elenco delle denominazioni italiane, iscritte nel Registro delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite (Regolamento CE



controinteressata avrebbe offerto un quantitativo di tali prodotti pari solamente al 12,5% rispetto al totale della frutta.

In sua difesa l'impresa prima classificata argomentava che i CAM si sarebbero dovuti applicare per gruppi aggregati di prodotti e non per singoli prodotti. Così ragionando, il requisito del 40% di alimenti biologici sul totale di quelli offerti avrebbe dovuto riguardare non la frutta singolarmente, ma il gruppo aggregato, in cui erano ricompresi i seguenti prodotti: frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali, pane e prodotti da forno, pasta, riso, farina, patate, polenta, pomodori e prodotti trasformati, formaggi, latte UHT, yogurt, uova e olio extravergine.

La prima sezione del TAR Veneto ha ritenuto di non poter condividere le ragioni della controinteressata, dichiarando che una simile interpretazione lascerebbe *«eccessivi margini di libertà all'aggiudicataria nell'operare compensazioni tra prodotti del tutto eterogenei, con il rischio che alcune importanti categorie di alimenti biologici possano rimanere totalmente assenti dalla fornitura»*.

Il Collegio, con questa argomentazione ha mostrato di condividere l'orientamento già espresso dal TAR Piemonte, Sez. I, con la sentenza n. 474 del 23 aprile 2018<sup>40</sup>, che, in un caso analogo, aveva respinto l'interpretazione che il Ministero della Giustizia – nel ruolo di stazione appaltante – aveva fornito dell'art. 5.3.1 del d.m. 25 luglio 2011. L'amministrazione, in quella circostanza, aveva affermato che l'applicazione della percentuale richiesta del 40% sui singoli prodotti contenuti nel richiamato gruppo aggregato avrebbe reso eccessivamente difficoltoso per gli operatori economici fornire i beni richiesti, perlomeno nella fase iniziale di introduzione dell'obbligatorietà dei CAM, ai sensi del

---

N. 1898/2006 della Commissione del 14 dicembre 2006 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari e Regolamento (CE) n. 509/2006) e da prodotti tipici e tradizionali, compresi negli elenchi nazionali, regionali e provinciali previsti dagli articoli 2 e 3 del Decreto del Ministro per le Politiche Agricole 8 settembre 1999, n. 350. Per quanto riguarda le uova, la quota non proveniente da allevamenti biologici, deve provenire da allevamenti all'aperto di cui al codice 1 del Regolamento 589/2008 della Commissione Europea in applicazione del Regolamento 1234/2007 relativo alla commercializzazione ed etichettatura delle uova.

I prodotti ortofrutticoli devono essere stagionali, rispettando i "calendari di stagionalità" definiti da ogni singola stazione appaltante».

<sup>40</sup> Consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).



riformato art. 34, comma 1, del Codice dei contratti pubblici<sup>41</sup>. Si segnala, infine, che il Collegio ha ritenuto di non poter accogliere la doglianza avanzata dalla ricorrente, in quanto, pur riconoscendo l'irregolare formulazione dell'offerta della prima classificata, ha giudicato che questa – prendendo in considerazione le soluzioni migliorative proposte – soddisfacesse comunque i CAM<sup>42</sup>. Più precisamente, il TAR Veneto ha rilevato che il totale di frutta biologica offerta dall'operatore economico, comprensiva delle soluzioni migliorative e corrispondente a circa il 41% del fabbisogno, soddisfacesse il CAM ristorazione collettiva.

Il giudice amministrativo è giunto a queste conclusioni osservando che in mancanza di precise indicazioni nella legge di gara relative alla modalità di calcolo delle percentuali minime richieste dal d.m. n. 220 del 2011 – se sul totale dei prodotti necessari o su quello dei prodotti offerti, comprensivo, quindi, delle soluzioni migliorative – è necessario privilegiare la soluzione che

<sup>41</sup> Il Ministero della Giustizia, nel caso esaminato dal TAR Piemonte, si era così espresso in proposito: *«L'Amministrazione non ha vincolato ogni derrata alla percentuale minima dedotta nei criteri ambientali minimi, ma ha mantenuto l'impostazione dei CAM che ancorano la predetta percentuale all'insieme dei generi afferenti alle singole macrocategorie. Proprio al fine di armonizzare l'introduzione dei parametri ambientali con le difficoltà connesse (almeno in questa fase iniziale) alla maggiore o minore reperibilità di determinate merci, alla stagionalità dei prodotti e alle diverse quotazioni di mercato degli stessi, viene lasciata libertà all'impresa affidataria in ordine alla scelta, in corso di esecuzione dell'appalto (solo in limitati casi da esercitare in fase di offerta), dei generi da fornire secondo le percentuali fissate dai CAM e per le diverse categorie. Di fatto, in nessuna parte del capitolato si pretende che ogni prodotto previsto in tabella venga fornito con la percentuale minima (o maggiormente offerta) dedotta nei criteri ambientali stabiliti dal D.M. 25 luglio 2011, Allegato n. 1. Il riferimento percentuale alle macrocategorie consente di orientare la scelta sui prodotti più reperibili sul mercato a seconda dei periodi, purché il valore complessivo dell'insieme dei generi riferibili a ciascuna macrocategoria soddisfi la percentuale minima prevista. Come, poi, chiarito all'interno dello stesso art. 3.5, il periodo di riferimento su cui calcolare il peso complessivo è il semestre».*

<sup>42</sup> *«Fermo quanto sopra, la stazione appaltante ha tuttavia evidenziato che, oltre alle prugne (24.732,67 kg.) e alle albicocche (11.740,57 kg), S... ha offerto – come soluzioni migliorative – anche i seguenti prodotti biologici: 10.000 Kg. di kiwi PAT biologici locali; 10.982 Kg di mele golden di Verona PAT; 1.807,5 Kg. di banane bio non locali; 1.191,07 kg di limoni bio non locali; 1.058,68 Kg. di pere bio non locali. Tali quantitativi nel loro complesso (61.512 kg. di frutta bio) corrispondono a circa il 41% del fabbisogno complessivo stimato dalla Stazione appaltante (150.054 kg.). E in presenza di prescrizioni non univoche – gli atti di gara non sono univoci nello stabilire se tali percentuali debbano essere calcolate sul totale dei prodotti necessari o sul totale dei prodotti offerti – deve privilegiarsi l'interpretazione che favorisce la massima partecipazione alla gara e che consente la conservazione degli atti della procedura.*

*Deve pertanto ritenersi che l'offerta di S... nel suo complesso – prendendo in considerazione anche le soluzioni migliorative proposte – soddisfi i criteri ambientali minimi imposti dalla legge di gara».*

garantisce il rispetto del *favor participationis* e la conservazione degli atti di gara.

#### 4. Considerazioni conclusive

La sentenza oggetto d'analisi si esprime riguardo a due questioni problematiche presentatesi nella concreta applicazione dei CAM. In primo luogo, il Collegio afferma, in via generale, la necessità per la stazione appaltante di richiamare nella documentazione di gara i CAM applicabili allo specifico oggetto dell'appalto. Tale precisazione – benché espressa in via incidentale e pur risultando non determinante per la risoluzione della causa – appare di rilievo, in quanto proviene da quella stessa sezione prima del TAR Veneto che, con la già citata pronuncia n. 329 del 2019, aveva affermato, per la prima volta, la vincolatività dei CAM per le stazioni appaltanti, indipendentemente da una loro espressa menzione nella *lex specialis*.

Si ricorda che, in tale occasione, il giudice amministrativo aveva sostenuto che «*l'obbligo di rispettare i criteri ambientali minimi derivasse direttamente dalla previsione contenuta all'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016, che costituisce una norma imperativa e cogente e che opera, pertanto, indipendentemente da una sua espressa previsione negli atti di gara. Ciò è possibile in forza del meccanismo di eterointegrazione ricavabile dall'art. 1374 c.c., che recita "il contratto obbliga le parti non solo a quanto è nel medesimo espresso, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge o, in mancanza, secondo gli usi e l'equità"*».

Una simile lettura si mostrava capace di rafforzare la portata applicativa dei CAM. Al contempo, risultava esaltato il ruolo della giurisprudenza amministrativa, in grado di farsi garante dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile ed economia circolare<sup>43</sup>.

Le precisazioni offerte dal TAR Veneto con quest'ultima pronuncia fanno temere che si possa fare un passo indietro nel garantire il rispetto della vincolatività dei CAM. Questo potrebbe determi-

<sup>43</sup> In assenza di meccanismi di controllo effettivi sul recepimento dei CAM da parte delle stazioni appaltanti, il giudice amministrativo diviene un fondamentale garante dell'effettivo rispetto degli stessi. Si ricorda che l'art. 213 del Codice dei contratti pubblici attribuisce ad ANAC il monitoraggio dell'applicazione dei criteri ambientali minimi. Al momento, tuttavia, non risulta essere stato reso pubblico alcun dato relativo all'effettivo svolgimento da parte di ANAC di tale attività di controllo.

nare risvolti negativi sull'effettiva attuazione degli appalti verdi, in considerazione del perdurante limitato accoglimento dei CAM da parte delle amministrazioni, nonostante la perentorietà della previsione di cui all'art. 34, comma 1, del Codice dei contratti pubblici.

In secondo luogo, il TAR Veneto offre una chiave interpretativa alla previsione contenuta all'art. 5.3.1 del d.m. 25 luglio 2011. Questi ha sostenuto che il requisito della quota del 40% di prodotti biologici sul totale dei beni offerti, ivi contenuto, dovesse riguardare non il gruppo aggregato, ma i singoli prodotti.

La lettura così presentata risulta condivisibile, in quanto garantisce un'effettiva rispondenza delle offerte degli operatori economici agli obiettivi di sostenibilità che i CAM ristorazione collettiva mirano a perseguire<sup>44</sup>. Questa si mostra, inoltre, in linea con i più recenti sviluppi in materia, che tendono a rendere sempre più stringenti i requisiti ambientali che le pp.aa. sono tenute a richiedere per l'acquisto dei prodotti desiderati, nella consapevolezza che le amministrazioni svolgono un fondamentale ruolo di guida nell'orientare il mercato verso la produzione di beni sostenibili<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Va osservato che i nuovi CAM ristorazione collettiva, introdotti con il già citato d.m. n. 65 del 10 marzo 2020, nel definire nuove percentuali di alimenti biologici, hanno provveduto a circoscrivere maggiormente i gruppi aggregati di prodotti. In particolare, hanno sancito il requisito del 50% di prodotti biologici con riferimento alla categoria "frutta, ortaggi, legumi, cereali". L'omessa precisazione in merito all'applicabilità di tali percentuali ai singoli prodotti e non all'intera categoria si crede potrà, tuttavia, sollevare i medesimi dubbi interpretativi emersi con la precedente normativa. Pertanto, la soluzione offerta dalla giurisprudenza in esame con riferimento al d.m. 25 luglio 2011 potrà essere ragionevolmente estesa anche al d.m. n. 65 del 10 marzo 2020.

<sup>45</sup> Sul punto, giova segnalare che, recentemente, la Commissione Europea, al fine di concretizzare gli obiettivi di economia circolare, ha espresso il proprio favore per l'introduzione dell'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi per tutti gli Stati membri e per l'implementazione dell'attività di monitoraggio sulla loro effettiva applicazione. Si veda, in proposito, il documento della Commissione Europea «New policy developments – GPP and the European Green Deal» del 12 marzo 2020 in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

**TAR Veneto, Sez. I, 4 gennaio 2021, n. 11**

**Appalti pubblici – Criteri ambientali minimi – Art. 34 d. lgs. n. 50/2016 – Ristorazione collettiva – Ristorazione scolastica – d.m. n. 220/2011 – d.m. n. 65/2020 – Ridotto impatto ambientale – Prodotti biologici – Ambiente – Tutela – Vincolatività – Specifiche tecniche – Caratteristiche merceologiche – Gruppi aggregati di prodotti – Singoli prodotti.**

*omissis*

FATTO e DIRITTO

1. Con bando spedito per la pubblicazione in data 6 novembre 2019, l'Azienda .... (in seguito A....) indiceva la procedura aperta, in modalità telematica, per l'affidamento del “*servizio di ristorazione, a ridotto impatto ambientale, destinato alle utenze scolastiche del Comune di Verona in gestione ad A...*”, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con importo stimato di €6.333.238,56, per la durata di un anno, con facoltà di rinnovo per un ulteriore anno alle medesime condizioni contrattuali.

1.1. Nel definire le specifiche tecniche delle derrate alimentari il Capitolato speciale richiedeva il rispetto dei “Criteri Ambientali Minimi” (CAM) per la Ristorazione Collettiva e Derrate Alimentari”, di cui al d.m. 25 luglio 2011 (artt. 20 e 21).

1.2. In base all'art. 17.1 del Disciplinare di gara gli operatori economici erano tenuti ad inserire nell'apposito campo “*Offerta economica*”: - il prezzo complessivamente offerto; - i costi della sicurezza afferente l'attività svolta dall'operatore economico; - i costi del personale, con indicazione separata dei costi della manodopera; - i costi della sicurezza derivanti da interferenza.

L'operatore economico era altresì tenuto a compilare il Modello n. 6 “*Dettaglio offerta economica*” in cui dovevano essere indicati i seguenti prezzi, con le relative voci di costo: A.1, il prezzo unitario di un pasto; A.2, il prezzo unitario di una merenda, A.3, il prezzo di un cestino che “*deve essere del 50% in meno del prezzo unitario offerto del pasto ai sensi dell'art. 96 co. 2 del capitolato*”.

In particolare nel Modello 6 era richiesto di indicare le singole voci di costo - tra cui i costi della manodopera e gli oneri di sicurezza interni aziendali - con riferimento alla voce A.1 (prezzo di un pasto) e alla voce A.2 (prezzo di una merenda). Il modulo 6 non prevedeva invece di indicare le singole voci di costo per la

voce A.3 (prezzo di un cestino).

1.3. Alla procedura partecipavano otto operatori tra cui E... s.r.l. (in seguito E...) e S... s.p.a. (in seguito S...).

All'esito della valutazione delle offerte tecniche, nella seduta pubblica del 6 febbraio 2020, la Commissione di gara procedeva all'apertura delle buste economiche ed alla redazione della graduatoria provvisoria, al primo posto della quale si classificava S...

Nel corso della medesima seduta di gara, veniva consegnata alla Commissione una dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante di S... in cui si rilevava che *“per mero errore materiale nella compilazione del ‘Modello 6 – Dettaglio offerta economica’, parte integrante dell’offerta economica, non sono stati sommati i singoli prezzi esposti per le voci A.1 prezzo complessivo pasti – Euro 5.814.737,04, A.2 prezzo complessivo merende – Euro 27.999,50 e A.3 prezzo complessivo cestini – Euro 28.374,84, con la conseguenza che nella voce ‘a) di offrire per l’esecuzione del suddetto servizio il seguente costo complessivo ...’ è stato indicato come ‘prezzo complessivo’ il solo costo esposto per la voce sub A.1 pari ad Euro 5.814.737,04”*.

1.4. Acquisito il parere di un professionista esterno, nel corso della seduta pubblica di gara del 20 febbraio 2020, il Seggio di gara comunicava di ritenere che *“l’errore commesso da S... nella propria offerta economica sia riconducibile ad un mero errore materiale, tale da non rendere dubbia la consistenza dell’offerta e che sia quindi autonomamente emendabile ... omissis ... essendo l’impegno negoziale effettivamente assunto dal concorrente ricavabile da una semplice sommatoria dei prezzi complessivi offerti per le voci A1, A2 e A3”*.

La graduatoria veniva quindi riformulata e all'esito risultava al primo posto sempre S..., con complessivi 99,49 punti (offerta tecnica, 70 punti; offerta economica, 29,49 punti) e al secondo posto E... con complessivi 80,738 punti (offerta tecnica, 51,928 punti; offerta economica, 28,81 punti).

In data 16 marzo 2020, veniva adottata la proposta di aggiudicazione dell'appalto in favore della S....

2. Con ricorso, notificato in data 1 giugno 2020 e depositato in data 11 giugno 2020, E... impugnava gli atti della procedura sulla base dei seguenti motivi.

I - *Violazione e falsa applicazione dell’art. 83, comma IX, d.lgs. 50/2016 e dell’art. 13 del Disciplinare di gara ove prevede, a pena di esclusione, la presentazione esclusivamente in via telematica e con firma digitale dell’offerta tecnica e di quella economica. Violazione e falsa applicazione dell’art. 95, comma X, d.lgs. 50/2016 e dell’art. 17 del Disciplinare di gara. Eccesso di potere per*

*sviamento dello stesso. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, carenza di istruttoria e manifesta ingiustizia. Indeterminatezza di componenti essenziali dell'offerta economica.*

Nel corso della seduta del 20 febbraio 2020 S... non si sarebbe limitata a segnalare alla Commissione un mero errore della propria offerta economica, ma avrebbe posto in essere una vietata integrazione della stessa.

Oltre che per aver inammissibilmente integrato l'offerta economica, la controinteressata avrebbe dovuto essere esclusa:

- per aver violato l'art. 13 del Disciplinare che richiedeva che l'offerta e la documentazione ad essa relativa fossero sottoscritte con firma digitale e redatte e trasmesse esclusivamente in formato elettronico, attraverso la piattaforma Sintel: S..., nel corso della seduta del 20 febbraio 2020, avrebbe infatti corretto la propria offerta in forma cartacea, producendo una dichiarazione sottoscritta di pugno dal legale rappresentante della società;

- per aver presentato un'offerta indeterminata ed incompleta, oltre che erronea, in punto di quantificazione del costo della manodopera e del costo per la sicurezza. Nell'offerta tali costi sarebbero stati determinati da S... in base all'erroneo prezzo complessivo ivi indicato. Gli importi del costo della manodopera e del costo per la sicurezza risulterebbero erronei e indeterminati in quanto non sarebbero stati corretti nemmeno nel corso della seduta del 20 febbraio 2020, né tali importi potrebbero essere ricostruiti autonomamente dalla Commissione attraverso il Modello 6, in quanto in tale documento mancherebbe l'indicazione del costo della manodopera e del costo degli oneri di sicurezza in relazione alla voce A.3, "il prezzo di un cestino". Pertanto non si potrebbe procedere alla semplice sommatoria del dettaglio delle voci di costo di cui alle voci A.1, A.2 e A.3.

*II - Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 del Capitolato Speciale Descrittivo e Prestazionale e dell'Allegato 1 al Capitolato. Violazione e falsa applicazione degli artt. 94 e 95 d.lgs. 50/2016. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e difetto di istruttoria. Erronea valutazione. Carenza del requisito.*

S... avrebbe dovuto essere esclusa in quanto avrebbe offerto un quantitativo di frutta biologica (12%) - esclusivamente albicocche e prugne - inferiore a quello minimo stabilito dall'art. 21 del Capitolato che richiedeva una percentuale di frutta biologica non inferiore al 40%.

III - *In via subordinata: Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, manifesta illogicità ed ingiustizia manifesta. Travisamento dei fatti e difetto dei presupposti. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 94 e 95 d.lgs. 50/2016 e della lex specialis di gara, in specie dell'art. 16 del Disciplinare e dei punti A.1 e A.2 dell'Allegato A al Disciplinare "Relazione tecnica e criteri di valutazione offerta tecnica".*

Le valutazioni della Commissione in ordine all'offerta di S... sarebbero erronee sotto diversi profili.

III.1 - *Erronea valutazione dell'offerta di S... in relazione al criterio A.1 "Organizzazione del servizio".*

S... avrebbe omesso di indicare il numero delle unità lavorative, necessario per valutare il sub criterio A.1., e la Commissione avrebbe ricavato tale numero autonomamente attraverso i diagrammi di Gantt riprodotti nell'offerta dell'aggiudicataria.

Tuttavia dai diagrammi di Gantt non sarebbe possibile comprendere se un addetto presta la propria attività lavorativa presso più plessi scolastici, con la conseguenza che la Commissione avrebbe calcolato un numero di addetti maggiore di quello effettivo.

Qualora la Commissione non avesse compiuto tale autonoma operazione, S... avrebbe conseguito zero punti anziché 5,22 punti in relazione ai criteri A.1. c) e f).

III.2 - *Erronea valutazione dell'offerta di S... in relazione al criterio A.2. "Soluzioni migliorative offerte per le derrate alimentari".*

S... avrebbe offerto prodotti locali e prodotti provenienti da agricoltura sociale privi della documentazione indicata dall'allegato A del Disciplinare come necessaria perché il prodotto potesse essere valutato.

Qualora la Commissione avesse operato in conformità a quanto stabilito dal citato Allegato A, S... avrebbe conseguito in relazione ai sub-criteri A.2.1, A.2.2. e A.2.3 5,71 punti anziché 16,36 punti, con una riduzione di 10,65 punti.

3. Con atto notificato e depositato in data 23 giugno 2020, S... proponeva ricorso incidentale proponendo i seguenti motivi di impugnazione.

I - *Violazione e falsa applicazione degli artt. 59, 83, 94 e 95, comma 10, del d. lgs. 50/2016. Violazione e falsa applicazione dell'art. 17 del Disciplinare di gara nonché del Modello 6 denominato "Dettaglio offerta economica". Violazione dei principi informanti le procedure ad evidenza pubblica, sub specie par condicio e parità di trattamento. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, carenza di istruttoria ed ingiustizia manifesta.*

S... lamenta, in primo luogo, che la ricorrente nell'offerta economica e nel Modello 6 avrebbe indicato l'importo dei costi della manodopera in modo non corrispondente alla somma dei sub prezzi unitari esposti nelle lettere "b)", "c)" e "d)" della *species* "A.1" e l'importo dei costi della sicurezza in modo non corrispondente alla somma del sub prezzo unitario previsto nella lettera "e)" della *species* "A.1" e nella lettera "b)" della *species* "A.2". Con conseguente incertezza e indeterminabilità dell'offerta economica.

In secondo luogo la ricorrente non avrebbe indicato i costi della manodopera relativamente al c.d. *team* di controllo, con la sola eccezione del Responsabile del servizio, e avrebbe indicato zero come costo della manodopera in relazione al costo A.2 concernente le merende.

*II - Violazione e falsa applicazione degli artt. 56, 59, 80, comma 5 lett. c-bis), 94 e 95 del d. lgs. 50/2016 e dell'art. 72 del r.d. 827/1924. Violazione e falsa applicazione del disciplinare di gara e del c.s.a.. Violazione dei principi informanti le procedure ad evidenza pubblica, sub specie par condicio e parità di trattamento. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità ed ingiustizia manifesta.*

L'offerta del ricorrente non sarebbe conforme a quanto richiesto dalla legge di gara sotto due profili.

Sotto un primo profilo, la ricorrente non avrebbe offerto un numero di addetti sufficiente ad eseguire le prestazioni contrattuali (produzione, trasporto e somministrazione dei pasti) nelle scuole ove è previsto il c.d. doppio-turno.

Sotto un secondo profilo, il Piano dei trasporti dei pasti della ricorrente non sarebbe conforme alla legge di gara in quanto prevedrebbe il trasporto dello spuntino di metà mattina con il pranzo del giorno precedente; mentre il capitolato stabiliva la consegna in giornata in orari predefiniti (art. 52) e che "Ogni automezzo deve trasportare unicamente i pasti relativi alla stessa fascia d'orario di consumazione del pasto" (art. 50).

Inoltre, l'offerta non rispetterebbe gli specifici orari previsti dal Capitolato per la consegna dei pasti presso la scuola primaria "De Amicis" e presso la scuola dell'infanzia "Monte d'Oro" e la scuola secondaria "Alighieri".

In ragione di tali violazioni la ricorrente avrebbe dovuto essere esclusa o quantomeno avrebbe dovuto ricevere zero punti in relazione ai sub criteri: A.1.a) "Organizzazione complessiva del servizio"; A.1.b) "Piano dei trasporti" e A.1.f) "Monte ore settimanale e complessivo



*del personale impiegato nel servizio". Con conseguente retrocessione al terzo posto della graduatoria.*

*III - Violazione e falsa applicazione degli artt. 30, 80 e 95 d.lgs. 50/2016; violazione e falsa applicazione del disciplinare di gara e del c.s.a.. Violazione dei principi informanti le procedure ad evidenza pubblica, sub specie par condicio e parità di trattamento; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità ed ingiustizia manifesta.*

L'offerta della ricorrente non rispetterebbe i criteri ambientali minimi (CAM) imposti dal capitolato, in particolare con riferimento alla "carne". La stessa ricorrente avrebbe infatti dichiarato che per l'utenza specifica di gara, "risulta impossibile arrivare al 25% di prodotti DOP/IGP". Avrebbe dichiarato inoltre di fornire pesce per il 24,5% MSC, certificazione che richiederebbe che tutti gli operatori coinvolti siano qualificati, ivi compresa l'impresa che somministra i prodotti, mentre E... non risulterebbe inserita nell'elenco delle aziende certificate.

In ragione di tali violazioni la ricorrente avrebbe dovuto essere esclusa o quantomeno avrebbe dovuto ricevere zero punti in relazione al criterio "A.2 Soluzioni migliorative offerte per le derrate alimentari" che aveva come presupposto il rispetto dei CAM, con conseguente sottrazione di 4,73 punti all'offerta tecnica.

*IV - Violazione e falsa applicazione degli artt. 94 e 95 del d.lgs. 50/2016 e dell'art. 72 del r.d. 827/1924. Violazione e falsa applicazione del disciplinare di gara e del c.s.a.. Violazione dei principi informanti le procedure ad evidenza pubblica, sub specie par condicio e parità di trattamento. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità ed ingiustizia manifesta.*

E... avrebbe offerto prodotti locali e prodotti provenienti da agricoltura sociale privi della documentazione indicata dall'allegato A del Disciplinare come necessaria perché il prodotto possa essere valutato. In particolare come emergerebbe dagli atti della Commissione e dalle schede tecniche dei prodotti, mancherebbe la dichiarazione di accettazione degli *audit* da parte di tutti i soggetti della filiera.

Alla ricorrente non avrebbero dovuto essere attribuiti 0,60 punti in relazione al sub criterio A.2.1. relativo ai "prodotti locali", con la conseguenza che E... sarebbe risultata terza in graduatoria anche nell'ipotesi in cui a S... venissero sottratti tutti i 15,87 punti contestati con il terzo motivo del ricorso principale.

4. Costituitasi in giudizio in data 12 giugno 2020, A...depositava la

Determinazione n. 7 del 17 marzo 2020 di aggiudicazione dell'appalto a S...

Tale ulteriore provvedimento veniva impugnato dalla ricorrente incidentale con ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 25 giugno 2020 e depositato in data 26 giugno 2020, e dalla ricorrente principale con ricorso per motivi aggiunti, notificato e depositato in data 2 luglio 2020.

Con tali ricorsi per motivi aggiunti entrambe le parti riproponevano, avverso il provvedimento di aggiudicazione, le medesime censure dedotte in precedenza contro la proposta di aggiudicazione. La ricorrente principale insisteva altresì per l'accoglimento dell'istanza di consulenza tecnica d'ufficio, proposta in via subordinata, per verificare la correttezza delle valutazioni della Commissione alla luce delle censure proposte.

5. Con ordinanza n. 334 del 17 luglio 2020 questa Sezione, respingeva la domanda cautelare proposta dalla ricorrente, rilevando: “- quanto al primo motivo, che il fatto contestato rientri nell'ambito della correzione di errore materiale, posta in essere autonomamente dalla stazione appaltante, senza necessità di ricorrere ad elementi esterni all'offerta; - che non appaia sussistente il presupposto in fatto del secondo motivo; - che il terzo motivo di ricorso, anche in considerazione del ricorso incidentale proposto dalla aggiudicataria, non sia idoneo a superare la c.d. prova di resistenza”.

5.1. La Stazione appaltante stipulava quindi il contratto di appalto con S... e in data 1 settembre 2020 venivano consegnate le chiavi dei centri di cottura.

6. Depositate memorie e repliche, all'udienza del 18 novembre 2020 la causa veniva trattenuta in decisione.

7. Per ragioni di priorità logica e di economia processuale, il Collegio ritiene di esaminare in via preliminare il terzo motivo - escludente - del ricorso incidentale con cui S... lamenta che l'offerta della ricorrente avrebbe dovuto essere esclusa in quanto non rispetterebbe i “*Criteri ambientali minimi per la ristorazione collettiva e derrate alimentari*” di cui al d.m. 25 luglio 2011, espressamente richiamato dal Capitolato, i quali richiedono che la “*Carne*” debba provenire “*per almeno il 25% in peso sul totale, da prodotti IGP e DOP*”.

Il motivo è fondato.

L'art. 20 del capitolato stabiliva espressamente che era richiesto il rispetto dei “*Criteri Ambientali Minimi (CAM) per la Ristorazione Collettiva e Derrate Alimentari, di cui al D.M. 25 luglio 2011 (G.U. n. 220 del 21 settembre 2011) del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del*

mare”, precisando che *“In particolare deve essere assicurata la conformità alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali del citato decreto”*.

L’art. 21 del medesimo capitolato, nel definire le specifiche tecniche relative alle tabelle merceologiche delle derrate alimentari, stabiliva altresì che gli operatori economici avrebbero dovuto impiegare per la preparazioni dei pasti *“le derrate alimentari nelle tipologie e percentuali indicate al paragrafo 5.3 dei ‘Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari’ di cui al Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione ai sensi degli artt. 34 e 144 del D.Lgs 50/2016 e s.m.i.”*.

Il paragrafo A.2 dell’allegato A del disciplinare concernente le soluzioni migliorative rimarcava ulteriormente la vincolatività dei menzionati *Criteri ambientali minimi* stabilendo che: *“Fatto salvo il rispetto delle percentuali obbligatorie di tipologie di derrate previste dai CAM per la ristorazione collettiva, indicate al paragrafo 5.3.1 dei ‘Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari’ di cui al Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione, ai sensi dell’art. 144 commi 1 e 2 del d.lgs. n. 50/2016, gli offerenti possono presentare soluzioni migliorative alle derrate alimentari, nonché prodotti provenienti dall’agricoltura sociale come definita dalla Legge 18 agosto 2015, n. 141 art.6”*.

E in base al paragrafo 5.3 *“Specifiche tecniche di base”* del d.m. 25 luglio 2011, la *“Carne”* deve provenire, *“per almeno il 25% in peso sul totale, da prodotti IGP e DOP”*.

Tale requisito dell’offerta è peraltro ribadito a pag. 8 del Allegato 1 al Capitolato *“Specifiche tecniche relative alle caratteristiche merceologiche delle derrate alimentari e non alimentari”*.

Da tali univoche prescrizioni emerge in modo evidente che il rispetto dei criteri minimi ambientali di cui al d.m. 25 luglio 2011 costituiva un requisito minimo della prestazione contrattuale e pertanto era vincolante.

D’altra parte la valorizzazione dei profili ambientali era l’aspetto caratterizzante della procedura e tale scelta, espressamente consentita dall’art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016, trovava piena giustificazione nel fatto che si trattava del servizio di ristorazione scolastica, in cui gli interessi alla salute e alla corretta educazione alimentare dei minori assumono carattere primario.

Nell’allegato all’offerta tecnica *“Rispetto del CAM”*, tuttavia, Euristorazioni dichiara di offrire *“Carne e salumi”* DOP/IGP/PAT nella misura dell’11,1% del totale anziché del 25%, come richiesto

dai *Criteri ambientali minimi* sopra richiamati, aggiungendo altresì: “*Si specifica che – per l’utenza specifica di gara – risulta impossibile arrivare al 25% di prodotti DOP/IGP espressamente di offrire*”.

E’ quindi indubbio che l’offerta presentata dalla ricorrente non abbia rispettato i requisiti minimi della prestazione negoziale stabiliti dalla legge di gara e dovesse pertanto essere esclusa (in senso conforme, T.A.R. Toscana, Sez. I, 14 maggio 2018, n. 645).

7.1. Irrilevante – in quanto indimostrata – è l’affermazione della ricorrente secondo cui in relazione alla “*Carne*” sarebbe stato impossibile garantire il rispetto dei requisiti minimi ambientali.

Peraltro, come evidenziato dalla controinteressata, qualora effettivamente impeditiva della partecipazione, le sopra richiamate prescrizioni della legge di gara, che imponevano il rispetto di tali requisiti minimi, avrebbero dovuto essere oggetto di immediata impugnazione.

Diversamente da quanto affermato dalla ricorrente risulta inoltre che S... si sia impegnata – come dovuto – a garantire il rispetto dei requisiti minimi ambientali anche con riferimento alla “*Carne*”.

7.2. Quanto al disposto dell’art. 22 del Capitolato ai sensi del quale “*Nel caso in cui durante l’esecuzione del contratto, una o più derrate prescrittive previste dal presente capitolato non venissero fornite, con riferimento ai CAM, alle specifiche tecniche relative alle Tabelle merceologiche e alle Tabelle delle grammature, esse saranno momentaneamente sostituite da altre derrate equivalenti presenti nelle tabelle merceologiche, al fine di evitare la mancata erogazione del pasto previsto dal menu del giorno*”, è sufficiente rilevare che tale disposizione disciplina esclusivamente le ipotesi in cui nel corso dell’esecuzione – quindi *ex post*, per circostanze sopravvenute – risulti temporaneamente impossibile acquisire la disponibilità di derrate conformi ai criteri di cui al d.m. 25 luglio 2011. Tale disposizione non esclude in alcun modo il carattere vincolante – *ex ante* – del rispetto dei requisiti ambientali minimi: gli operatori economici erano tenuti a presentare un’offerta conforme a quanto richiesto dalla legge di gara.

7.3. Gli ulteriori motivi del ricorso incidentale devono ritenersi assorbiti.

8. Come statuito dalla Corte di Giustizia, su rinvio pregiudiziale dell’Adunanza Plenaria (Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 15 maggio 2018, n. 6), gli interessi perseguiti nell’ambito di ricorsi intesi alla reciproca esclusione sono considerati in linea di principio equivalenti e ciascuno dei concorrenti può far valere un legittimo

interesse all'esclusione dell'offerta degli altri. Anche in caso di fondatezza del ricorso incidentale escludente - come nella fattispecie in esame - il Giudice è tenuto a pronunciarsi sul ricorso principale anche qualora vi siano più partecipanti alla procedura e questi non siano stati convenuti in giudizio e altresì qualora i motivi di ricorso siano differenti. Né il ricorrente principale è tenuto a fornire prova dell'irregolarità delle offerte degli altri contraenti. Il vantaggio conseguibile dal ricorrente sarebbe infatti costituito dal fatto che *“l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe prendere la decisione di annullare la procedura e di avviare una nuova procedura di affidamento a motivo del fatto che le restanti offerte regolari non corrispondono sufficientemente alle attese dell'amministrazione stessa”* o in ragione della constatata *“impossibilità di scegliere un'altra offerta regolare”* (Corte Giust., Sez. X, 5 settembre 2019, C-333/18).

Il Collegio ritiene pertanto di pronunciarsi anche sul merito del ricorso principale e dei relativi motivi aggiunti.

9. Il primo motivo di ricorso, con cui la ricorrente deduce che la stazione appaltante avrebbe illegittimamente consentito alla aggiudicataria di integrare la propria offerta economica, non trattandosi nella fattispecie di errore materiale, è infondato.

Per giurisprudenza costante perché si abbia errore materiale emendabile e non illegittima modifica-integrazione dell'offerta occorre:

a) che si tratti di un errore materiale necessariamente riconoscibile, deve risultare palese che il concorrente sia incorso in una svista (T.A.R. Toscana, Sez. III, 24 luglio 2020, n. 971);

b) che l'effettiva volontà negoziale dell'operatore economico possa ritenersi ragionevolmente certa (Cons. Stato, Sez. III, 20 marzo 2020, n. 1998). Le offerte infatti sono atti negoziali e devono essere interpretate al fine di ricercare l'effettiva volontà dell'impresa partecipante alla gara, superandone le eventuali ambiguità, a condizione di giungere ad esiti certi circa la portata dell'impegno negoziale assunto (*ex multis*: Cons. Stato, Sez. V, 27 aprile 2015, n. 2082; Cons. Stato, Sez. III, 22 ottobre 2014, n. 5196);

c) che l'errore materiale sia tale da poter essere rettificato d'ufficio senza attingere a fonti di conoscenza estranee all'offerta medesima o a dichiarazioni integrative o rettificative dell'offerente (Cons. Stato, Sez. III, 28 maggio 2014, n. 1487; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 4 luglio 2018, n. 1650). Ai sensi dell'art. 83, comma 9, del d.lgs. n. 50 del 2016, il soccorso istruttorio non può essere esperito per integrare il contenuto negoziale dell'offerta (l'offerta

tecnica e l'offerta economica), sicché non deve essere necessario un intervento integrativo da parte dell'operatore economico interessato. In definitiva deve essere la stessa Stazione appaltante a procedere alla correzione, non l'impresa concorrente;

d) che non siano necessari interventi manipolativi e di adattamento dell'offerta, risultando altrimenti violati la "*par condicio*", l'affidamento nelle regole di gara e le esigenze di trasparenza e certezza (Cons. Stato, sez. VI, 13 febbraio 2013, n. 889).

9.1. Nel caso di specie tali condizioni risultano pienamente rispettate.

L'errore materiale in cui è incorsa la cointeressata è immediatamente riconoscibile dall'Allegato 6 "*Dettaglio dell'offerta economica*" ove S... ha indicato i prezzi complessivi A.1 dei pasti (€5.814.737,04), A.2 delle merende (€27.999,50) e A.3 dei cestini (€28.374,84), con i relativi dettagli di costo, ma ha erroneamente riportato nel prezzo complessivo totale esclusivamente l'importo A.1 dei pasti (5.814.737,04).

In base ai generali criteri interpretativi degli atti negoziali di cui agli artt. 1362 e ss. cod. civ., non par dubbio che l'effettiva volontà della controinteressata fosse quella di offrire il prezzo risultante dalla sommatoria dei prezzi di cui alle voci A.1, A.2 e A.3.

E tale operazione interpretativa-correttiva poteva essere compiuta anche d'ufficio sulla base del mero Allegato 6, senza ricorrere ad alcun elemento esterno.

In definitiva nel caso di specie non si è avuta alcuna modifica-integrazione dell'offerta economica, ma si è trattato di una mera correzione di errore materiale.

9.2. Per le medesime ragioni non può essere condiviso il secondo profilo di censura avanzato dalla ricorrente con il primo motivo, secondo cui S..., producendo una dichiarazione cartacea sottoscritta di pugno dal legale rappresentante della società, avrebbe violato l'art. 13 del Disciplinare che richiedeva che l'offerta e la documentazione ad essa relativa fossero sottoscritte con firma digitale e redatte e trasmesse esclusivamente in formato elettronico.

Come si è detto, l'effettiva volontà di S... era ricostruibile d'ufficio, considerando nel suo complesso il contenuto dell'Allegato 6, senza l'ausilio di elementi esterni.

Quanto alla nota prodotta dalla controinteressata nel corso della seduta del 20 febbraio 2020, si tratta di atto privo di contenuto negoziale - non costituiva una dichiarazione di volontà - che quindi

non richiedeva il rispetto dei requisiti di forma di cui all'art. 13 del Disciplina.

Con essa S... si è limitata infatti a segnalare l'errore materiale, poi corretto in via interpretativa dalla medesima stazione appaltante.

9.3. Con il terzo profilo di censura di cui al primo motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta che gli importi del costo della manodopera e del costo per la sicurezza risulterebbero erronei e indeterminati in quanto non sarebbero stati corretti nemmeno nel corso della seduta del 20 febbraio 2020 e che tali importi non sarebbero stati ricostruibili in via interpretativa in quanto nel Modello 6 S... non avrebbe indicato il costo della manodopera e il costo degli oneri di sicurezza relativi alla voce A.3, riguardante il prezzo dei cestini.

La censura è infondata.

Nella nota presentata nel corso della seduta del 20 febbraio 2020 la controinteressata, dopo avere evidenziato l'errore materiale in cui era incorsa, ha precisato che *“Allo stesso modo anche le voci ‘b) che i costi della manodopera ...’ e ‘c) che gli oneri per la sicurezza interni aziendali’ riportano gli importi relativi solo alla voce sub. A.1”*.

Anche l'errore relativo a tali voci era stato quindi segnalato.

Diversamente da quanto sostenuto da parte ricorrente, anche per i costi della manodopera e per i costi della sicurezza era possibile ricostruire l'importo corretto attraverso la mera sommatoria dei costi riportati nel Modello 6 in relazione alle voci A.1 (prezzo dei pasti) e A.2 (prezzo delle merende).

Il costo della manodopera e degli oneri di sicurezza relativo alla voce A.3 (prezzo dei cestini) non erano stati indicati dalla controinteressata in quanto importi non necessari né richiesti: l'Allegato 6 non prevedeva alcuno spazio per l'indicazione di tali importi.

Come evidenziato dalle resistenti la prestazione relativa al cestino (richiesta in occasione di gite, scioperi o altre emergenze) aveva carattere alternativo-sostitutivo del pasto e il suo prezzo era determinato forfettariamente dalla medesima Stazione appaltante nella misura del 50% del prezzo unitario offerto per il pasto. Il costo della manodopera e degli oneri di sicurezza relativi ai pasti comprendeva quindi anche il minore importo del costo della manodopera e degli oneri di sicurezza relativo ai cestini.

Deve peraltro considerarsi che nemmeno la ricorrente ha indicato nell'Allegato 6 il costo della manodopera e degli oneri di sicurezza aziendali relativi alla voce A.3 (prezzo dei cestini) e che tale

mancanza è stata oggetto di censura da parte di S... con il primo motivo del ricorso incidentale.

10. Con il secondo motivo di ricorso E... deduce che S... avrebbe dovuto essere esclusa per non avere rispettato la prescrizione di cui all'Allegato 1 "*Caratteristiche merceologiche delle derrate alimentari offerte*" del Capitolato che richiedeva di offrire almeno il 40% di frutta biologica.

Come frutta biologica S... avrebbe offerto esclusivamente albicocche e prugne per complessivi 35.000 Kg., pari a circa il 12,5% del quantitativo di frutta offerto in gara.

10.1. Il motivo è infondato.

Sul punto va rilevato che non può essere condivisa l'interpretazione sostenuta dalla controinteressata secondo cui i criteri ambientali minimi di cui al d.m. 25 luglio 2011 del 2011 dovrebbero applicarsi per gruppi aggregati di prodotti e non per singoli prodotti e quindi il requisito della quota del 40% di prodotti biologici sul totale dei prodotti offerti dovrebbe riguardare non la frutta singolarmente, bensì il gruppo aggregato (frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali, pane e prodotti da forno, pasta, riso, farina, patate, polenta, pomodori e prodotti trasformati, formaggio, latte UHT, yogurt, uova, olio extravergine).

Tale interpretazione lascerebbe, infatti, eccessivi margini di libertà all'aggiudicataria nell'operare compensazioni tra prodotti del tutto eterogenei, con il rischio che alcune importanti categorie di alimenti biologici possano rimanere totalmente assenti dalla fornitura (in questo senso, T.A.R. Piemonte, Sez. I, 23 aprile 2018, n. 474). Nella fattispecie in esame peraltro l'interpretazione prospettata dalla controinteressata è alla radice preclusa dal chiaro dato testuale dell'Allegato 1 del Capitolato (pag. 8) nel paragrafo "*Specifiche tecniche relative alle caratteristiche merceologiche delle derrate alimentari e non alimentari*", che richiede espressamente l'uso di frutta biologica in misura del 40% sul totale e di frutta da produzione integrata in misura del 20% sul totale.

E tale scelta risulta conforme all'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016 e alla disciplina dei CAM e altresì del tutto coerente all'oggetto dell'appalto (ristorazione scolastica).

In definitiva la verifica del rispetto dei criteri ambientali minimi andava attuata in relazione ai singoli prodotti - nel caso di specie la "frutta" - e in via consequenziale anche la valutazione delle soluzioni migliorative di cui al Criterio A.1. andava operata



prendendo in considerazione le quantità di singoli prodotti che superavano il requisito minimo.

L'offerta della controinteressata - che ai fini del rispetto dei criteri ambientali minimi e altresì ai fini del calcolo delle soluzioni migliorative considera le categorie aggregate di prodotti anziché i singoli prodotti - risulta quindi formulata in modo irregolare.

10.2. Fermo quanto sopra, la stazione appaltante ha tuttavia evidenziato che, oltre alle prugne (24.732,67 kg.) e alle albicocche (11.740,57 kg), S... ha offerto - come soluzioni migliorative - anche i seguenti prodotti biologici: 10.000 Kg. di kiwi PAT biologici locali; 10.982 Kg di mele *golden* di Verona PAT; 1.807,5 Kg. di banane bio non locali; 1.191,07 kg di limoni bio non locali; 1.058,68 Kg. di pere bio non locali.

Tali quantitativi nel loro complesso (61.512 kg. di frutta bio) corrispondono a circa il 41% del fabbisogno complessivo stimato dalla Stazione appaltante (150.054 kg.).

E in presenza di prescrizioni non univoche - gli atti di gara non sono univoci nello stabilire se tali percentuali debbano essere calcolate sul totale dei prodotti necessari o sul totale dei prodotti offerti - deve privilegiarsi l'interpretazione che favorisce la massima partecipazione alla gara e che consente la conservazione degli atti della procedura.

Deve pertanto ritenersi che l'offerta di Soidexo nel suo complesso - prendendo in considerazione anche le soluzioni migliorative proposte - soddisfi i criteri ambientali minimi imposti dalla legge di gara.

Va tuttavia precisato che i prodotti biologici computati per il raggiungimento del requisito minimo non potevano essere considerati ai fini della attribuzione dei punteggi per le soluzioni migliorative di cui al criterio A.2.

11. Con il terzo motivo la ricorrente assume che le valutazioni della Commissione relative all'offerta dell'aggiudicataria sarebbero errate sotto diversi profili e segnatamente: in relazione ai sub criteri A.1 *d)* ed *f)* ed in relazione al criterio A.2.

Il motivo, che non ha carattere escludente, è in primo luogo inammissibile.

Dal suo accoglimento la ricorrente non potrebbe infatti conseguire nemmeno l'interesse strumentale - l'eventuale esercizio del potere di autotutela della Stazione appaltante con la riedizione della procedura - prospettato dalla Corte di Giustizia.

11.1. Nel merito, è comunque infondato il primo profilo di censura con cui la ricorrente lamenta che S... avrebbe omesso di indicare nell'offerta il numero delle unità lavorative e che tale dato sarebbe indispensabile per l'attribuzione del punteggio in relazione al sub criterio A.1.f) (Organizzazione del servizio - Monte Ore) e A.1.c).

La Commissione ha infatti potuto ricostruire il numero complessivo delle unità lavorative destinate al servizio dall'esame del diagramma di Gantt, allegato all'offerta di S... ed espressamente richiamato dalla controinteressata ai fini della valutazione del complessivo criterio A.1 "Organizzazione del servizio".

E come evidenziato dalla resistente, è sufficiente l'esame del diagramma - ove sono riportati gli orari di inizio e fine lavoro - per verificare se uno stesso addetto risulti impiegato in servizi diversi. A ciò si aggiunga che ai fini dell'attribuzione del punteggio relativo al sub criterio A.1.f) "Organizzazione del servizio - Monte Ore" era necessario considerare non l'organico complessivo, bensì il personale impiegato "presso ciascuna struttura ristorativa" e l'aggiudicataria ha fornito sia tale dato, sia il "Totale Monte Ore" (documento n. 14.1 della resistente).

Anche l'attribuzione del punteggio relativo al sub criterio A.1.c) non richiedeva l'indicazione dell'organico complessivo, bensì del solo "rapporto minimo medio n. addetti alla somministrazione dei pasti/numero utenti".

11.2. Con il secondo profilo di censura la ricorrente lamenta che ai fini dell'attribuzione del punteggio relativo al criterio A.2. "Soluzioni migliorative" sarebbero stati presi in considerazione prodotti per i quali non era stata depositata tutta la documentazione richiesta dalla legge di gara.

Il profilo di censura è infondato in quanto dalla documentazione in atti risulta che la Commissione ha effettivamente valutato i soli i prodotti per i quali era stata allegata tutta la documentazione richiesta, salva la dichiarazione di periodicità/stagionalità che è stata ritenuta non indispensabile in quanto ricostruibile in via interpretativa attraverso l'esame dei menù invernale ed estivo e in relazione alla frequenza di somministrazione indicata nell'offerta. Peraltro, come rilevato con il secondo motivo del ricorso incidentale, l'offerta della ricorrente presenta le medesime carenze documentali che la stessa E... contesta all'aggiudicataria.

11.3. Con il terzo profilo di censura, la ricorrente lamenta che, con riferimento al sub. A.2.1.b ("Prodotti locali biologici"), E... assume che

la Commissione avrebbe valutato “*come offerti 27 prodotti a fronte di solo 12 prodotti effettivamente presentati in offerta da S...*”.

Come evidenziato dalle resistenti il motivo è inammissibile: risulta infatti che la detrazione del punteggio assegnato alla controinteressata in relazione a tale criterio - pari a 6 punti - non consentirebbe comunque ad E... di superare in graduatoria S....

Nel merito il motivo risulta tuttavia fondato.

Come evidenziato in precedenza in relazione al secondo motivo di ricorso, per la determinazione dei punteggi relativi alle soluzioni migliorative dovevano essere presi in considerazione esclusivamente i quantitativi di prodotti (es. la frutta) che singolarmente considerati - non come categorie aggregate di prodotti - eccedessero i criteri ambientali minimi.

Mentre dagli atti - ma sul punto, laddove il motivo fosse stato ritenuto ammissibile, sarebbe stato opportuno acquisire in via istruttoria un chiarimento - risulta che per l'offerta S... ai fini della valutazione del rispetto dei CAM, con conseguente ricaduta sul calcolo dei punteggi delle soluzioni migliorative, siano state considerate le categorie aggregate di prodotti.

12. Conclusivamente, va accolto il ricorso incidentale e i relativi motivi aggiunti, mentre va respinto il ricorso principale e i relativi motivi aggiunti, e vanno di conseguenza respinte le domande volte ad ottenere la dichiarazione di inefficacia del contratto e il subentro nello stesso.

*omissis*

