

Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 919 del 4 febbraio 2026

Appalti pubblici – Omessa previsione dei CAM – Grave carenza del disciplinare di gara – Onere di immediata impugnazione

Pubblicato il 04/02/2026

N. 00919/2026REG.PROV.COLL.

N. 05978/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5978 del 2025, proposto in relazione alla procedura CIG (...) da Provincia di (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...) S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...) Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione
Prima) n. 01067/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) S.p.A. e (...) Srl;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2026 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti gli avvocati (...), (...), (...);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Si controverte sull'affidamento in concessione, da parte della Provincia di (...), del servizio di ripristino e pulizia delle strade a seguito di incidenti. Importo a base d'asta: 420 mila euro. Durata della commessa: tre anni. Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa. Esito della gara: prima classificata (...) s.r.l. con 74,127 punti; seconda classificata (...) con punti 70,969.

2. Il ricorso della seconda classificata (...), una volta ritenuto ricevibile quanto alla impugnazione dei CAM (data la *“la natura non immediatamente escludente delle clausole dei bandi di gara che non rispettino i criteri ambientali minimi”*), veniva accolto in quanto la legge di gara non avrebbe in alcun modo tenuto conto dei criteri ambientali minimi (CAM) previsti proprio in tema di pulizia e spazzamento delle strade (DM 23 giugno 2022), e tanto sia ai fini della aggiudicazione, sia ai fini della esecuzione della commessa. Il ricorso stesso veniva invece rigettato in merito al punteggio assegnato alla prima classificata (...) con riguardo ai centri logistici operativi (CLO) da mettere a disposizione ai fini dello svolgimento dell'appalto stesso.

3. La Provincia di (...) propone appello principale avverso la statuizione sui CAM. In particolare si lamenta la erroneità della sentenza nella parte in cui: a) non ha accolto l'eccezione di irricevibilità del gravame – almeno per quanto riguarda la

censura sulla omessa applicazione dei CAM – per tardiva impugnazione della legge di gara; b) non ha considerato che i CAM non sarebbero comunque applicabili alla commessa di cui si controverte. E ciò dal momento che il tipo di servizio da svolgere non sarebbe stato pertinente con i CAM in tema di pulizia e spazzamento nonché rispetto alla tipologia di rifiuti da asportare in occasione dei singoli interventi.

4. Resisteva contro tale appello (...) la quale proponeva, a sua volta, appello incidentale per le seguenti ragioni:

4.1. Sarebbe stato “depositato in giudizio copia della documentazione attestante la disponibilità di 5 CLO indicati da (...) a pag. 22 dell’offerta tecnica, ma non ha prodotto la documentazione relativa agli ulteriori 6 centri logistici indicati a pag. 23 dell’offerta tecnica” (pag. 3 appello incidentale);

4.2. Più in particolare: “su 11 strutture operative offerte (...) ha dimostrato di avere la disponibilità di solamente 5 di esse, mentre non ha dimostrato in alcun modo di avere la disponibilità dei 6 “centri logistici di supporto” dichiarati in gara” (pagg. 6 e 7 appello incidentale);

4.3. Pertanto: “la mancata disponibilità dei “centri di supporto” dichiarati in sede di offerta, ovvero la mancata comprova da parte del concorrente, avrebbe dovuto comportare l’esclusione del concorrente o, a tutto voler concedere, la mancata attribuzione del punteggio in relazione al sub- criterio A.6.” (pag. 13 appello incidentale).

5. Resistevano contro tale appello la Provincia di (...) e la aggiudicataria del servizio (...) s.r.l. mediante articolate controdeduzioni che, più avanti, formeranno oggetto di specifica trattazione.

6. Alla pubblica udienza del 13 gennaio 2026 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso in appello veniva infine trattenuto in decisione.

7. Tutto ciò premesso l’appello principale si rivela fondato, in via assorbente, sotto il profilo della omessa declaratoria di tardività del ricorso di primo grado.

Osserva al riguardo il collegio che:

7.1. Nel ricorso di primo grado, la difesa di (...) evidenziava in più parti che: “La *lex specialis* di gara è illegittima in quanto non ha recepito la normativa in materia di criteri ambientali minimi (CAM). Tale circostanza è suscettibile di determinare l’annullamento dell’intera procedura” (pag. 6 ricorso introduttivo); “non si riscontra alcuna specifica nella *lex specialis* in ordine alle misure ambientali da porre in essere o alla disciplina dei CAM di riferimento, ovvero quelli relativi al servizio di pulizia e spazzamento stradale (DM 23 giugno 2022 n.255)” [così alle pagg. 8 e 9 del ricorso]; “la Stazione Appaltante ... ha completamente omesso di indicare nella *lex specialis* misure specifiche da applicare/rispettare per la sostenibilità ambientale ... Risulta quindi assente una qualsiasi concreta disciplina sui CAM applicabili alla commessa per lo svolgimento di tutti i servizi richiesti” (pag. 9 ricorso); “Di fatto il tema della sostenibilità ambientale risulta tenuto in completo *non calè*” (pag. 10 del ricorso).

In buona sostanza la difesa di (...) lamentava, sin dal primo grado, la totale pretermissione nella legge di gara dei criteri ambientali minimi di riferimento settoriale e non il loro illegittimo (ossia incompleto o erroneo) inserimento nella stessa legge di gara;

7.2. Ebbene su tali diverse tematiche (totale pretermissione o illegittimo inserimento dei CAM) si è esaurientemente espressa la giurisprudenza di questa sezione la quale (cfr. sentenza n. 6651 del 25 luglio 2025) ha a sua volta avuto modo di affermare che:

7.2.1. In linea generale: “*I criteri ambientali minimi sono i requisiti ambientali definiti per le varie fasi del processo di acquisto, volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo tutto il ciclo di vita dell’intervento pubblico. La regolazione dei CAM va inevitabilmente rinvenuta nella lex specialis dato che essi sono, di volta in volta, elementi essenziali dell’offerta o elementi per l’attribuzione di un punteggio premiale. Nel redigere la lex specialis devono essere chiaramente indicati i criteri ambientali minimi e gli*

standard di qualità attesi. L'inclusione dei CAM nella documentazione di gara non può essere considerata un mero adempimento di tipo formale, ma costituisce un elemento fondamentale che influenza direttamente la successiva esecuzione del contratto”;

7.2.2. Quanto invece al momento da cui far scattare l'onere di impugnazione: “a) *la totale mancata indicazione dei CAM nella documentazione progettuale e di gara si risolve, in linea generale, in un'ipotesi di grave carenza nell'individuazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta, ipotesi per la quale è imposta l'impugnazione immediata del bando di gara*”; ed infatti: “b) *il mero rinvio al decreto di adozione dei CAM può a seconda della tipologia di servizio, lavoro o fornitura e dell'oggetto del contratto da stipulare, concretizzare una grave carenza nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta*”; infine: “c) *l'indicazione dei CAM suscettibile di censura perché non conforme al relativo decreto di adozione va, invece, indagata caso per caso e determina l'obbligo di immediata impugnazione del bando solo se vi è la prova, fornita dall'operatore economico interessato, che le clausole abbiano la portata di precludere ogni utile partecipazione alla gara, ad esempio perché impositive di oneri manifestamente incomprensibili ovvero del tutto sproporzionati rispetto ai contenuti della procedura o ancora perché rendono la partecipazione irragionevolmente difficoltosa o addirittura impossibile*”;

7.2.3. In estrema sintesi, sulla base della sentenza di questa stessa sezione n. 6651 del 25 luglio 2025 occorre distinguere tra:

a) totale pretermissione dei CAM all'interno del bando di gara. In questo caso si tratta di offerta impossibile da formulare e dunque grava l'onere di immediata impugnazione del bando;

b) inserimento dei CAM ma in modo difforme dalla legge per erroneità o incompletezza della relativa formulazione. In questo caso si deve attendere l'aggiudicazione onde poter impugnare il bando di gara (salva, ovviamente, la dimostrazione che la formulazione dell'offerta sarebbe comunque impossibile).

Dunque in queste ipotesi, in linea generale, non vi sarebbe onere di immediata impugnativa;

7.2.4. Quanto alla richiesta di rimessione alla Adunanza Plenaria (richiesta formulata dalla difesa di (...) con memoria in data 26 agosto 2025 e ulteriormente ribadita nella memoria in data 2 gennaio 2026), anche su tale aspetto si è chiaramente pronunciata la citata sentenza n. 6651 del 205 di questa sezione nella parte in cui ha affermato che: *“la questione sia solo apparentemente complessa e che non vi siano i presupposti per una rimessione all’Adunanza Plenaria perché, in realtà, esaminando le pronunce richiamate non sussiste alcun contrasto giurisprudenziale”*;

7.3. Ciò ulteriormente specificato, nel caso di specie il ricorrente di primo grado lamentava la totale pretermissione dei CAM, come partitamente evidenziato al par. 7.1., e non la loro illegittima formulazione in dispregio alla stessa normativa CAM. Dunque la legge di gara andava impugnata immediatamente.

Al pari della fattispecie affrontata nella citata sentenza n. 6651 del 2025, infatti, si trattava di censure chiaramente volte a contestare in radice le regole della gara in quanto concretizzanti un’ipotesi di genericità tale da rendere impossibile la formulazione di un’offerta consapevole e da impedire la possibilità di formulare un’offerta meditata, così ricadendosi in un’ipotesi di *“bandi contenenti gravi carenze nell’indicazione di dati essenziali per la formulazione dell’offerta ... (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 4 del 2018; n. 1 del 2003)”* (Cons. Stato, V, n. 3542 del 2025).

Le censure articolate dalla ricorrente originaria (...) avrebbero pertanto dovuto essere tempestivamente rivolte avverso la *lex specialis* in quanto impeditiva, lo si ribadisce, della possibilità di formulare un’offerta meditata e consapevole.

7.4. Poiché nel caso di specie il ricorso è stato notificato in data 16 dicembre 2024, laddove il bando di gara è stato pubblicato il 3 maggio 2024, il ricorso di primo grado andava pertanto dichiarato irricevibile in quanto solo tardivamente proposto.

7.5. In conclusione l’appello principale della Provincia di (...), assorbita ogni altra censura, si rivela dunque fondato sotto tale specifico profilo (tardività ricorso di primo grado).

8. (...) ha inoltre proposto appello incidentale avverso il capo della sentenza che riguarda il punteggio assegnato alla prima classificata (...) per i centri logistici operativi (CLO) ossia le dislocazioni territoriali degli operatori da cui far partire o su cui appoggiarsi per una migliore resa del servizio da prestare.

La legge di gara prescrive infatti che l'affidatario risulti in possesso di una specifica e adeguata struttura imprenditoriale nonché di una elevata specializzazione volta ad assicurare sia la tempestività, sia l'adeguatezza tecnica dell'intervento.

L'appellante incidentale deduce che sarebbe stato "depositato in giudizio copia della documentazione attestante la disponibilità di 5 CLO indicati da (...) a pag. 22 dell'offerta tecnica, ma non ... la documentazione relativa agli ulteriori 6 centri logistici indicati a pag. 23 dell'offerta tecnica" (pag. 3 appello incidentale).

Più in particolare: "su 11 strutture operative offerte (...) ha dimostrato di avere la disponibilità di solamente 5 di esse, mentre non ha dimostrato in alcun modo di avere la disponibilità dei 6 "centri logistici di supporto" dichiarati in gara" (pagg. 6 e 7 appello incidentale). Pertanto: "la mancata disponibilità dei "centri di supporto" dichiarati in sede di offerta, ovvero la mancata comprova da parte del concorrente, avrebbe dovuto comportare l'esclusione del concorrente o, a tutto voler concedere, la mancata attribuzione del punteggio in relazione al sub- criterio A.6." (pag. 13 appello incidentale).

Osserva al riguardo il collegio che:

8.1. La legge di gara prevedeva che ogni concorrente doveva dare la disponibilità di almeno 4 CLO (cfr. par. 6.2.2. del capitolato speciale di servizio). In tale direzione, il disciplinare di gara prevedeva l'attribuzione sino ad un massimo di 15 punti per la disponibilità di tali centri, concepiti proprio "al fine di ridurre i tempi di primo intervento per la segnalazione e messa in sicurezza del luogo del sinistro";

8.2. (...) ha dato la disponibilità effettiva di 5 CLO, che rappresentano come già detto gli organi operativi, dislocati nel territorio, che una volta ricevuta la segnalazione sono chiamati "ad organizzare l'intervento di messa in sicurezza"

(par. 6.2.2. capitolato speciale, cit.). Pertanto, la “copertura minima” richiesta dalla legge di gara era già stata ampiamente soddisfatta dalla prima classificata. Lo stesso capitolato speciale di servizio prevedeva infatti – giova ripetere – che ogni operatore avesse nella propria disponibilità almeno 4 CLO. Dunque l’offerta tecnica di (...) era da ritenersi completa anche sotto tale aspetto, avendo dato adeguata dimostrazione (non altrimenti contestata dalla appellante incidentale) di avere la disponibilità di almeno 5 CLO;

8.3. La stessa (...) ha inoltre prospettato la possibilità di avere la disponibilità di altri 6 “centri di supporto”, non espressamente contemplati come tali dalla legge di gara, i quali svolgono funzioni non primarie (come i CLO) ma secondarie, specialistiche o complementari come ad esempio la cura della segnaletica ed altri interventi eventuali tra cui spurghi, movimentazione terra ed opere edili e infrastrutturali. Trattasi dunque di compiti specialistici attivabili in caso di necessità operative e in rapporto alle loro specializzazioni;

8.4. In questo senso l’offerta tecnica di (...) (pagg. 22 e 23) era piuttosto chiara nel distinguere i 5 centri logistici operativi (CLO) da ritenere *effettivamente disponibili* mentre altri 6 centri di mero supporto erano, in buona sostanza, soltanto *potenzialmente disponibili*. A dimostrazione di quanto appena evidenziato (distinzione tra centri “effettivamente disponibili” e centri soltanto “potenzialmente disponibili”) si veda la “Mappa delle zone di competenza dei centri logistici” (pag. 23 offerta tecnica di (...)) ove si evidenziano – seppure graficamente – soltanto i 5 CLO da ritenere rilevanti ai fini della valutazione della commissione ossia: Zona 1 Nord (Colle di Val d'Elsa); Zona 2 Sud Est (Chiusi); Zona 3 Centro (Siena/Sovicille); Zona 4 Est (Monte San Savino); Zona 5 Sud (Piancastagnaio). In altre parole, soltanto i 5 CLO costituivano componente essenziale dell’offerta e non anche i 6 centri di supporto integrativi (di natura meramente eventuale e di cui non doveva pertanto essere prodotta alcuna documentazione a comprova);

8.5. Onde dimostrare la assimilazione tra CLO e centri di supporto la difesa di (...)

sostiene che, poiché i compiti dei “centri di supporto” coinciderebbero con le attività che svolgono i mezzi VOS, allora gli stessi centri di supporto sarebbero in sostanza CLO (cfr. pag. 14 della memoria in data 2 gennaio 2026).

Il punto specifico merita qualche precisazione ulteriore:

8.5.1. Il capitolato prevede la *disponibilità esclusiva*, presso i CLO, dei mezzi VPA ossia di veicoli polifunzionali attrezzati (par. 6.2.3. del capitolato speciale);

8.5.2. Lo stesso capitolato speciale (par. 6.2.4.) prevede altresì una *disponibilità non esclusiva* di veicoli operativi specifici (VOS, come ad esempio escavatori, autobotti e gru da utilizzare per interventi di messa in sicurezza e pulizia non eseguibili solamente con i veicoli polifunzionali di cui al punto precedente “quali, ad esempio, i gravi sversamenti e le perdite di carico di grossa entità”). Tali mezzi, poiché non debbono essere “a disponibilità esclusiva”, ben possono non essere quindi presenti nei singoli CLO;

8.5.3. Ne consegue che i CLO si identificano con la presenza necessaria dei soli veicoli polifunzionali (VPA) e non anche di veicoli specifici (VOS);

8.5.4. Ciò vuol dire allo stesso tempo che la presenza di soli veicoli specifici VOS (e non anche di VPA) all'interno di taluni centri esclude, in senso biunivoco, che ci si trovi al cospetto di centri logistici operativi (CLO);

8.6. Da quanto sopra detto deriva allora che il punteggio di 9 punti è stato presumibilmente assegnato, dalla commissione di gara, sulla base dei soli 5 centri operativi effettivamente disponibili (ed espressamente richiesti dal disciplinare di gara) e non anche sulla base di quelli (6 centri di supporto con funzioni meramente complementari rispetto alle operazioni principali) solo potenzialmente resi disponibili.

Si veda in tal senso l'Allegato A al verbale della commissione di gara per valutazione offerta tecnica (doc. 7 della produzione dell'amministrazione provinciale, in data 24 dicembre 2024, versata all'interno del giudizio di primo grado), allegato dal quale non si evince in alcun modo che la suddetta valutazione

sarebbe stata estesa anche ai 6 centri di supporto specialistico aggiuntivi;

8.7. Né, d'altra parte, la difesa di (...) ha sufficientemente dimostrato che i 9 punti assegnati a (...) non potevano riguardare i soli 5 centri pacificamente disponibili. In altre parole non è stata fornito un benché minimo principio di prova in ordine al fatto che i 9 punti assegnati potevano riferirsi a tutti gli 11 centri (effettivi e potenziali) e non anche soltanto ai 5 effettivamente disponibili;

8.8. A tale riguardo si osservi peraltro che (...) per tale voce (A6 numero e dislocazione CLO) ha ottenuto 9 punti (per 5 CLO, come si presume) mentre (...) ha ottenuto 10,5 punti per 7 CLO (sulla base della ricostruzione della difesa della Provincia di (...) alle pagg. 20 e 21 della memoria in data 14 agosto 2025 non altrimenti contestata, sul punto specifico, dalla difesa di (...), cfr. memoria in data 2 gennaio 2026): di qui una certa proporzionalità dei punteggi assegnati la quale dimostra, al tempo stesso, che la valutazione della commissione di gara si è evidentemente attestata, per quanto riguarda l'offerta di (...), sulla disponibilità di 5 CLO e non 11 come sostenuto dalla difesa di (...);

8.9. In estrema sintesi:

8.9.1. Il disciplinare di gara prevedeva, all'art. 16 (criterio A6), che il punteggio di 15 punti fosse assegnato unicamente al numero di centri logistici operativi (CLO) e non anche a non meglio specificati "centri di supporto" (categoria, questa, sostanzialmente introdotta dalla (...) nella propria offerta tecnica alla pag. 23);

8.9.2. Sussiste pertanto una presunzione relativa (o *iuris tantum*) che i 9 punti ottenuti per tale voce dalla (...) si riferiscano ai soli 5 CLO indicati nell'offerta tecnica e non anche agli aggiuntivi 6 centri di supporto (e ciò anche in considerazione che il numero minimo di CLO era pari a 4);

8.9.3. Una simile presunzione non è stata superata, dalla difesa della parte appellante incidentale, mediante una rigorosa dimostrazione contraria diretta a evidenziare che la valutazione della commissione di gara si sarebbe invece estesa anche ai suddetti 6 centri di supporto aggiuntivi;

8.9.4. Né, allo stesso tempo, la difesa di parte appellante incidentale ha in alcun modo contestato che i 9 punti assegnati alla (...) per tale criterio (A6) fossero erronei anche soltanto computando i 5 CLO;

8.9.5. Sussiste al contrario un rapporto di *proporzionalità diretta* tra i 10,5 punti assegnati per tale voce a (...) (la quale poteva contare su 7 CLO) e i 9 punti attribuiti a (...) (la quale è stata presumibilmente valutata, per tale stessa voce, in relazione ai soli 5 CLO);

8.10. In questi termini l'appello incidentale non si rivela fondato e deve pertanto esse rigettato.

9. Concludendo, in estrema sintesi: l'appello principale deve essere accolto con conseguente irricevibilità del ricorso di primo grado quanto alla censura sulla pretermissione dei CAM nella legge di gara; l'appello incidentale deve invece essere rigettato con riferimento al punteggio ottenuto dalla prima classificata (...) in merito ai centri logistici operativi; da tanto deriva la conferma circa la aggiudicazione della commessa in favore della prima classificata (...).

10. Le spese di lite del doppio grado di giudizio possono essere integralmente compensate tra tutte le parti costituite attesa la evidente complessità delle esaminate fattispecie.

P.Q.M.

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

a) accoglie il ricorso principale e, in riforma parziale della gravata sentenza, dichiara irricevibile *in parte qua* il ricorso di primo grado;

b) rigetta l'appello incidentale.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Massimo Santini

IL PRESIDENTE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO