

Province & Comuni



I Criteri
Ambientali
Minimi
(CAM)

Questo Bollettino fa parte di una collana di pubblicazioni tecniche, a cura degli esperti selezionati da UPI nei settori degli Appalti, delle Politiche europee, dell'Innovazione&Digitalizzazione, nell'ambito di "Province&Comuni", Progetto strategico finanziato con le risorse del Programma Operativo Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

A cura di:

Andrea Gandino – (Gandino Paire Studio di Avvocati) – esperto UPI
con la collaborazione di **Matteo Mele** (Gandino Paire Studio di Avvocati)

I CRITERI AMBIENTALI MINIMI (CAM)	4
1. Inquadramento normativo	4
2. Quadro normativo e settori di interesse	6
3. Giurisprudenza più recente	7
4. Le novità introdotte con il Decreto Infrastrutture 2025	9
Conclusioni	10

I CRITERI AMBIENTALI MINIMI (CAM)

Come noto, i criteri ambientali minimi (CAM) 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 il ciclo di vita di un appalto, tenuto conto della disponibilità di mercato. Sul punto, il d.lgs. 36/2023 ha confermato e rafforzato l'obbligo di previsione dei CAM precedentemente previsto dal d.lgs. 50/2016, estendendolo a tutte le gare, con maggiore attenzione ai costi ambientali di lungo termine. Il legislatore ha infatti voluto sottolineare l'importanza della corretta inclusione e descrizione tecnica dei CAM nei bandi fin dalla fase di progettazione, altresì aggiungendo la dimensione economico-ambientale alla determinazione del valore a base di gara, promuovendo trasparenza, concorrenza e sostenibilità allineata agli obiettivi europei di Green Public Procurement.

L'obbligo di rispetto dei CAM ha dunque l'obiettivo di garantire che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva, promuovendo modelli di produzione e consumo più sostenibili.

1. Inquadramento normativo

I criteri ambientali minimi trovano disciplina, *in primis*, all'interno dell'art. 57 co. 2 del Codice, ai sensi del quale *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto dall'articolo 130. [...]”*

L'intenzione del legislatore, sulla scorta della giurisprudenza formatasi con la previgente disciplina, è stata dunque quella di “imporre” alle stazioni appaltanti una valorizzazione delle procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi. Lo

stesso art. 57 comma 2, infatti, prevede che si debba tener conto dei CAM anche per la definizione dei criteri di aggiudicazione dell'appalto di cui all'art. 108, commi 4 e 5, del Codice. E ciò, peraltro precisando che *“Nel caso di contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di quanto stabilito nei pertinenti criteri ambientali minimi relativi agli interventi edilizi”*.

Il citato comma 2 dell'art. 57, dedicato ai criteri di sostenibilità energetica e ambientale, insieme al comma 1 relativo alle clausole sociali, è contenuto nel Libro II del nuovo Codice, “Dell'appalto”, nella Parte II dedicata agli istituti e alle clausole comuni, che hanno quindi natura trasversale rispetto a ogni tipo di appalto, e si riferisce espressamente non solo agli appalti ma anche alle concessioni, disciplinate nel Libro V del medesimo Codice.

In disparte quanto previsto dal menzionato art. 57, il d.lgs. 36/2023 dedica ai CAM anche le seguenti disposizioni:

- art. 130, comma 1, lettera b), come punteggio premiale da attribuire per la valutazione dell'offerta tecnica nei servizi di ristorazione;
- art. 185, comma 2, come criteri di aggiudicazione per le concessioni.
- allegato I.7, art. 3, comma 1, lettere n) e v) come indicazioni da inserire nel documento di indirizzo alla progettazione (DIP) e tra i criteri di approvvigionamento dei materiali;
- allegato I.14, art. 3, comma 6, lettera d), comma documentazione da allegare per la rilevazione dei costi.

Inoltre, in continuità con quanto disposto dall'art. 96 del d.lgs. n. 50/2016, il nuovo Codice disciplina all'Allegato II.8 il tema dei costi del ciclo di vita di un prodotto, servizio o lavoro, prevedendo che le stazioni appaltanti, quando valutano le offerte sulla base di un criterio quale il costo del ciclo di vita, possono richiedere i dati connessi al consumo di energia o di altre risorse, i costi di raccolta, smaltimento e riciclaggio di rifiuti e i costi imputati a esternalità ambientali, che possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

Dal punto di vista operativo, i CAM si pongono quindi obiettivi ambiziosi e multilivello:

- promuovere l'economia circolare, favorendo il riuso, il riciclo e la valorizzazione locale delle materie prime;

- minimizzare gli impatti ambientali derivanti dalla logistica, incoraggiando ad esempio approvvigionamenti di prossimità;
- incentivare modelli produttivi e di consumo più sostenibili, improntati sulla riduzione degli impatti lungo il ciclo di vita dei prodotti e servizi;
- favorire la crescita occupazionale nei settori della green economy, sostenendo filiere produttive improntate alla sostenibilità ambientale.

2. Quadro normativo e settori di interesse

Il primo pacchetto organico di CAM è stato approvato a partire dal 2011, ma è stato con il D.M. 11 ottobre 2017 che sono stati aggiornati e resi obbligatori per un numero ampio di settori. Successivi decreti hanno via via aggiornato e ampliato i CAM, attualmente riguardanti i seguenti settori:

- Arredi per interni, scolastici e urbani – D.M. 3 luglio 2020 (aggiornamento dei precedenti CAM 2017);
- Ausili per l'incontinenza e prodotti tessili – D.M. 9 dicembre 2020;
- Carta e prodotti in carta – D.M. 4 aprile 2013, aggiornato con D.M. 24 maggio 2021;
- Edilizia (nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione) – D.M. 23 giugno 2022 (aggiornamento dei CAM edilizia 2017);
- Illuminazione pubblica – D.M. 27 settembre 2017;
- Ristorazione collettiva e fornitura derrate alimentari – D.M. 10 marzo 2020 (aggiornamento del D.M. 2011);
- Servizi di pulizia e fornitura prodotti detergenti – D.M. 29 gennaio 2021 (sostituisce il D.M. 2012);
- Sanificazione strutture sanitarie – D.M. 29 gennaio 2021;
- Gestione del verde pubblico e forniture di prodotti per la cura del verde – D.M. 10 marzo 2020;
- Servizi energetici per edifici (facility management) – D.M. 7 marzo 2012, con successive integrazioni;
- Veicoli per il trasporto su strada – D.M. 17 giugno 2021 (aggiornamento dei CAM 2017);
- Servizi di stampa e cartucce – D.M. 17 ottobre 2019;
- Apparecchiature elettroniche da ufficio (PC, stampanti, ecc.) – D.M. 13 dicembre 2013;

- Servizi di costruzione e gestione strade – D.M. 17 giugno 2021.

Più di recente, si segnala che con D.M. 5 agosto 2024 sono stati introdotti i criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di progettazione ed esecuzione dei lavori di costruzione, manutenzione e adeguamento delle infrastrutture stradali. Tali CAM costituiscono un enorme passo in avanti per il raggiungimento degli obiettivi della strategia nazionale per l'economia circolare e per la competitività delle imprese in un mercato sempre più allineato agli obiettivi del Green Deal EU. Inoltre, saranno un punto di riferimento ai fini della verifica del rispetto del principio DNSH dei relativi progetti del PNRR.

Con il decreto ministeriale 7 aprile 2025, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 19 aprile 2025, n. 92, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha poi aggiornato i CAM applicabili agli affidamenti per la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani, lo spazzamento, la fornitura di attrezzature e contenitori, nonché per l'acquisto o noleggio di veicoli e macchinari adibiti a servizi ambientali.

Si segnalano inoltre i CAM EPC – Servizi energetici per edifici (EPC), introdotti con D.M. 12 agosto 2024, i CAM Strade, introdotti con D.M. n. 279 del 5 agosto 2024, nonché i CAM Servizi di Ristoro e Distribuzione Acqua di Rete, introdotti con D.M. 9 aprile 2025.

3. Giurisprudenza più recente

Come già accennato, l'inclusione dei criteri ambientali minimi, qualora prescritti, è un elemento imprescindibile nella definizione del bando anche con riferimento alle prestazioni accessorie e la loro rilevanza non può essere limitata alla fase esecutiva del contratto. **L'assenza del riferimento ai CAM nella *lex specialis* della gara d'appalto comporta l'annullamento dell'intera procedura di gara, inclusa l'eventuale aggiudicazione.** Il principio è stato ribadito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 10473 del 30 dicembre 2024, che ha riformato una precedente pronuncia del TAR, nella parte in cui aveva considerato il mancato richiamo ai CAM presente nella *lex specialis* come un semplice errore materiale, privo di carattere vincolante, poiché non pertinente all'oggetto principale dell'appalto. Il Consiglio di Stato ha chiarito, inoltre, che **i CAM devono essere applicati anche alle prestazioni accessorie**, in quanto la disciplina dei criteri ambientali minimi impedisce una parcellizzazione e relativizzazione del relativo obbligo normativo proprio in ragione della funzionalizzazione dell'uso del contratto

pubblico rispetto agli obiettivi del *“Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”*.

Con la sentenza del 4 dicembre 2024, n. 21878, il TAR Lazio ha fornito importanti indicazioni in merito ai presupposti di legittimità dell'**impugnazione del bando in caso di mancata indicazione dei CAM**. I giudici hanno richiamato le numerose decisioni della giurisprudenza amministrativa che ammette l’immediata impugnazione della *lex specialis* quando l’interesse a ricorrere dipende da clausole del bando che, in quanto contemplanti requisiti di ammissione alla procedura, risultino impeditive della partecipazione dell’interessato alla gara, oppure che prevedano oneri di partecipazione manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati. Rientra dunque in questa fattispecie, ad avviso del Collegio, l’omessa indicazione nella documentazione progettuale e di gara, delle specifiche tecniche, delle clausole contrattuali e dei criteri premianti previsti dei CAM.

Con il parere di precontenzioso n. 103 del 19 marzo 2025, il Consiglio ANAC ha giudicato **“non conforme”** alla *lex specialis* e alla normativa di settore l’aggiudicazione a favore di un operatore che aveva offerto una strumentazione non in linea con i requisiti richiesti dai criteri ambientali minimi di riferimento. La questione, riguardante in particolare il criterio premiale, è stata sollevata, con istanza inoltrata all’Autorità, dall’impresa classificatasi seconda nella gara a procedura ristretta, ritenendo scorretta l’attribuzione di 0,5 punti all’offerta tecnica della società di servizi arrivata prima e che aveva dichiarato l’utilizzo di una tipologia di macchine non conforme ai CAM di riferimento (nel caso di specie il D.M. 29/01/2021).

Si segnalano cionondimeno i seguenti orientamenti contrastanti:

- quanto al ruolo dei criteri premiali, secondo la tesi meno rigorosa non vi sarebbe nessun obbligo di attribuire peso significativo ai CAM tra i criteri premiali, poiché tale la valutazione rientrerebbe nella discrezionalità della PA (TAR Friuli Venezia Giulia – Trieste, sez. I, 15 maggio 2024, n. 172; TAR Campania – Napoli, sez. I, 10 gennaio 2024, n. 280). D’altra parte, secondo la tesi maggioritaria, i CAM non dovrebbero avere un punteggio prevalente, ma nemmeno marginale, poiché un punteggio troppo ridotto svuoterebbe la finalità della normativa (TAR Lazio – Roma, sez. II, 21 febbraio 2024, n. 3311);

- quanto alla eterointegrazione della *lex specialis*, secondo una prima tesi i CAM si integrerebbero automaticamente nella legge di gara *ex art. 1374 c.c.* e l’omissione dovrebbe essere considerata una mera lacuna colmata dalla norma imperativa (TAR Veneto – Venezia, sez. I, 16 maggio 2024, n. 1225). Diversamente, secondo la (maggioritaria) tesi opposta, i CAM

dovrebbero essere inseriti espressamente nei documenti di gara ed un rinvio generico ai decreti di riferimento non risulterebbe sufficiente, pena l'illegittimità della procedura (Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4770; TAR Lazio – Roma, sez. II, 21 febbraio 2024, n. 3311); - quanto all'onere di immediata impugnazione del bando non conforme ai CAM, secondo un primo orientamento (maggioritario) la mancata previsione di questi nel bando non imporrebbe ricorso immediato, poiché clausole non immediatamente escludenti. Il vizio diventerebbe infatti lesivo solo con l'aggiudicazione (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 4/2018; Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4770; TAR Lazio – Roma, sez. II, 21 febbraio 2024, n. 3311; TAR Campania – Napoli, sez. I, 20 febbraio 2024, n. 1151; TAR Campania – Salerno, sez. II, 19 dicembre 2023, n. 2749). Secondo la tesi opposta, invece, sarebbe necessario impugnare subito il bando se privo dei CAM, trattandosi di violazione immediata e percepibile (TAR Lazio – Roma, sez. II, 23 gennaio 2024, n. 1351; TAR Puglia – Bari, sez. II, 2 maggio 2024, n. 667; TAR Campania – Napoli, sez. I, 12 giugno 2024, n. 3585).

4. Le novità introdotte con il Decreto Infrastrutture 2025

Il Decreto Infrastrutture 2025, decreto-legge n. 73 del 21 maggio 2025, convertito con modificazioni dalla L. 18 luglio 2025, n. 105, ha previsto un rafforzamento dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici relativi a interventi di ristrutturazione, inclusi quelli che prevedono demolizione e ricostruzione.

Grazie a una modifica apportata al comma 2 dell'art. 57 del Codice, i CAM edilizia sono divenuti vincolanti e immediatamente applicabili, senza necessità di ulteriori decreti attuativi del MASE. Al di fuori dell'ambito edilizio, il D.M. 7 aprile 2025 ha poi introdotto nuovi CAM per la gestione dei rifiuti urbani, includendo:

- raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- pulizia e spazzamento stradale;
- fornitura di veicoli, contenitori e sacchetti per la raccolta.

Dalle modifiche introdotte, dunque, sono derivati: **(i) per le stazioni appaltanti, l'obbligo immediato di includere i CAM edilizia nei bandi relativi a ristrutturazioni, senza necessità di attendere ulteriori decreti; (ii) per i progettisti e consulenti, la necessità di integrare i CAM direttamente nella documentazione tecnica e contrattuale e (iii) per il settore dei rifiuti, una**

maggiore chiarezza e aggiornamento sui requisiti ambientali da rispettare nei servizi pubblici.

Se, dunque, prima molti interventi edilizi finanziati con fondi PNRR o con contributi europei già richiedevano il rispetto dei CAM, con l'ultimo intervento legislativo summenzionato la coincidenza tra requisiti nazionali e vincoli eurocomuni è divenuta totale.

Conclusioni

Le recenti modifiche normative in materia di criteri ambientali minimi hanno indubbiamente contribuito a delineare con maggiore precisione il perimetro applicativo degli stessi, attribuendo loro una portata vincolante e rafforzandone l'incidenza nella disciplina degli appalti pubblici. Tali interventi si collocano nel solco di una progressiva valorizzazione del principio di sostenibilità ambientale, il quale, ormai, assume carattere trasversale e immanente in ogni settore dell'azione amministrativa.

Nonostante l'indubbio avanzamento sotto il profilo della certezza giuridica e dell'efficacia applicativa, permane tuttavia l'esigenza di ulteriori interventi normativi e regolatori volti a garantire un'omogenea interpretazione ed esecuzione dei CAM da parte delle stazioni appaltanti, nonché a supportare gli operatori economici mediante strumenti di semplificazione, formazione e controllo.

In tale prospettiva, si auspica che il legislatore e le amministrazioni competenti possano proseguire in un percorso di progressivo affinamento della disciplina, così da consolidare la funzione dei criteri ambientali minimi non soltanto quale vincolo formale nei procedimenti di gara, ma soprattutto quale strumento sostanziale di promozione della transizione ecologica e di attuazione dei principi costituzionali di tutela dell'ambiente e di buon andamento della pubblica amministrazione.



@provincecomuni



www.pi-co.eu

