

Se la legge di gara omette di richiamare i criteri ambientali minimi (CAM), la medesima norma non è illegittima, alla luce del principio sostanzialista

di Marco Natoli

Data di pubblicazione: 20-3-2026

I super principi del risultato e della fiducia, introdotti nell'ordinamento dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, hanno la funzione di permettere alla stazione appaltante e all'operatore economico di superare il rigido formalismo che può verificarsi nel corso della gara. Tutto questo, in favore di una funzione prettamente sostanzialista, tesa al completo raggiungimento degli obiettivi, pubblico e privato.

Il suddetto d.lgs. 36/2023 è altresì finalizzato a far sì che, nel corso di tutta la selezione, siano rispettate le principali normative di determinate materie, tra cui quella concernente l'ambiente.

Proprio in considerazione dei già indicati principi, deve dedursi che, nel caso in cui la lex specialis non ha fatto esplicito riferimento ai criteri ambientali minimi (CAM) e la stessa non ha determinato una violazione essenzialmente sostanziale dei medesimi obiettivi ambientali, la citata legge non debba essere viziata di illegittimità.

Nello specifico, se un operatore economico ha presentato un'offerta tecnica che, seppur non contraddistinta da un diretto richiamo ai menzionati CAM, risponda pienamente a tali criteri, allora tale adempimento dimostra che la stessa legge di gara è stata redatta nel rispetto della totale sostenibilità ambientale dell'affidamento.

Guida alla lettura

Il **decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36** ha apportato significative novità, introducendo una svolta **"orientata al risultato"**, ponendo **al vertice (artt. 1-2) i [super principi del risultato e della fiducia](#)**. Questi canoni, definiti "cardini" o "direttrici", fungono da **criteri interpretativi e applicativi per l'intero codice, privilegiando la finalità del contratto rispetto al mero formalismo procedurale**. Quindi il certo raggiungimento degli obiettivi, ossia l'aggiudicazione della gara per il soggetto privato e il soddisfacimento dell'interesse primario per la parte pubblica, rappresenta la nuova impronta determinata proprio dall'entrata in vigore del suddetto d.lgs. 36/2023. Tutto questo causa, inevitabilmente, l'**abbandono del rigido formalismo a favore della nuova visione sostanzialista che permea proprio il mondo dei contratti pubblici e, in particolar modo, quando lo stesso settore degli appalti coinvolga anche la materia dell'ambiente**. Infatti, non vi è dubbio che qualsiasi realizzazione di un'opera e/o di determinati lavori necessita sempre di un'attenta valutazione da parte dei soggetti interessati, *in primis* nell'ambito dell'attuazione delle grandi opere infrastrutturali, come quella riguardante, ad esempio, il compimento del Ponte sullo Stretto di Messina.

Il [Consiglio di Stato, sez. V, 20 febbraio 2026 n. 1403](#) è intervenuto di recente sull'argomento, evidenziando come il sopra richiamato principio del *risultato*, sempre nel rispetto dei canoni di legge, debba accompagnare gli intervenienti alla competizione nell'effettuazione delle importanti scelte. Da tale criterio deriva, come detto, quella visione sostanzialista che quest'ultimi devono aver presente, finalizzata al superamento di ostacoli creati dalla rigida applicazione di regole essenzialmente formaliste.

A tal proposito, il Supremo Organo di Giustizia amministrativa ha puntualizzato che, ai sensi dell'[art. 57 del d.lgs. n. 36 del 2023](#), le stazioni appaltanti sono tenute ad integrare nelle gare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali definite dai decreti ministeriali per ciascuna tipologia di appalto, non potendosi compensare l'omissione di tali elementi da particolari fatti. Ossia, che l'operatore economico abbia presentato un'offerta rispettosa dei CAM; che sia stato compiuto un richiamo generico alla sostenibilità ambientale contenuto nel disciplinare e che siano stati ricordati, genericamente, i principi del *risultato* o della *fiducia*. Peraltro, il Collegio ha precisato che quest'ultimi non possono trasformarsi in strumenti di "sanatoria" degli errori amministrativi.

Entrando nel merito della questione i magistrati, nel ricordare determinata giurisprudenza, hanno puntualizzato che **il mancato richiamo esplicito ai CAM nella *lex specialis* non comporta necessariamente l'illegittimità della norma che disciplina la competizione**. Quindi i Giudici hanno accolto, come sopra detto, un **canone prettamente sostanzialista**. Infatti, il Collegio ha legittimato la censura nei confronti dell'operatore economico soltanto nel caso in cui emerga un'inadempienza sostanziale da parte di quest'ultimo in relazione agli obiettivi di sostenibilità ambientale previsti dalla regolamentazione. In particolare, il Consiglio di Stato ha sostenuto che **l'interpretazione piena della documentazione di gara è potenzialmente in grado di garantire che l'aggiudicazione, dei lavori o dell'opera, possa non infrangere i principi di sostenibilità, anche nel caso in cui il medesimo soggetto privato non compia un esplicito richiamo ai suddetti CAM**.

Nello specifico, la Sezione ha esaminato il caso in cui l'operatore economico presenti offerte tecniche pienamente conformi ai criteri in esame, pur in assenza di una formulazione dettagliata nella norma primaria. Tale comportamento tenuto dal soggetto privato prova che la medesima *lex specialis* è stata progettata in modo giusto, proprio con lo scopo di garantire la sostenibilità ambientale dell'affidamento.

Quindi, il Collegio si è soffermato sul fatto che il rispetto dei criteri in argomento non debba rispondere, come sopra evidenziato, ad un approccio meramente formale.

In particolare, nell'atteggiamento verso tali criteri ogni partecipante deve sempre prendere in considerazione un fondamentale punto: che **solo una visione prettamente sostanziale è in grado di garantire una valutazione sistematica della suddetta documentazione di gara**.

Nel caso sottoposto alla loro attenzione i togati hanno sostenuto che la suddetta *lex specialis* non aveva richiamato, genericamente, il rispetto della "sostenibilità ambientale".

Al contrario- ha ulteriormente precisato la Sezione- la norma primaria aveva imposto

l'applicazione di determinati decreti ministeriali di riferimento e previsto, allo stesso tempo, clausole e note finalizzate a garantire, proprio nella sostanza, il rispetto dei più volte citati CAM.

Pubblicato il 20/02/2026

N. 01403/2026REG.PROV.COLL.

N. 06343/2025 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 in appello iscritto al numero di registro generale 6343 del 2025, proposto da L'Operosa s.p.a., in proprio e quale capogruppo mandataria di costituendo RTI con Paravia Elevators Service s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 9669588C70, rappresentata e difesa dall'avvocato Silvia Marzot, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

contro

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - INPS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Anziano, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Cesare Beccaria, 29;

Dussmann Service s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Sciolla, Sergio Viale, Franco Viola e Diego Iula, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

nei confronti

Argotech s.r.l. e Marocco Elevators s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Quinta) n. 12645/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e di Dussmann Service s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2026 il Cons. Valerio Perotti e uditi per le parti gli avvocati Marzot, Anziano, Viola e Bramard, in dichiarata delega di Sciolla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso al Tribunale amministrativo del Lazio, la società L'Operosa s.p.a. impugnava la determinazione n. RS30/516/2024 del 26 luglio 2024, comunicata in data 29 luglio 2024, con cui l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) aveva aggiudicato al RTI facente capo a Dussmann Service s.r.l. l'appalto per l'affidamento dei *"servizi di manutenzione degli impianti termoidraulici e di condizionamento, elettrici e speciali, antincendio ed elevatori presso gli immobili strumentali INPS della Direzione Regionale Lazio e della Direzione Metropolitana di Roma - suddiviso in n. 2 lotti"*, relativamente al Lotto 1 (altresì insistendo per l'accesso alla documentazione di gara richiesta all'amministrazione con nota del 31 luglio 2024).

Costituitisi in giudizio, l'INPS e Dussmann Service s.r.l. insistevano per il rigetto del ricorso, siccome infondato.

Con motivi aggiunti depositati il 4 novembre 2024, in seguito alla parziale ostensione della documentazione richiesta, la ricorrente chiedeva inoltre l'annullamento della relazione del RUP del 15 maggio 2024, con cui l'offerta del RTI controinteressato era stata ritenuta congrua ed affidabile, relazione allegata al verbale n. 15 del 17 maggio 2024.

Con ordinanza n. 3494 del 2024 il giudice di prime cure, preso atto della memoria depositata da parte ricorrente il 21 gennaio 2025 con la quale veniva dichiarata la cessazione della materia del contendere quanto all'istanza ex art. 116, comma 2, Cod. proc. amm., avendo l'amministrazione in data 7 gennaio 2025 e in data 15 gennaio 2025 versato in atti tutta la documentazione richiesta, dichiarava la cessata materia del contendere con riguardo all'istanza in questione.

Con successiva sentenza 25 giugno 2025, n. 12645 il giudice adito respingeva quindi il ricorso

ed i motivi aggiunti.

Avverso tale decisione L'Operosa s.p.a. interponeva appello, affidato ai seguenti motivi di impugnazione:

1) Error in iudicando ed error in procedendo. Violazione di legge: violazione e falsa applicazione dell'art. 3 c.p.a.. violazione e falsa applicazione degli artt. 95 e 97 D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. Violazione e falsa applicazione della lex specialis e, segnatamente, degli artt. 15 e 22 del Capitolato d'Oneri. Violazione e falsa applicazione dei principi e delle regole che impongono di non formulare una offerta non remunerativa, approssimativa, quindi ambigua, astratta e indeterminata. Violazione e falsa applicazione dei principi di par condicio, autovincolo e buon andamento. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità dei presupposti, travisamento di atti e fatti, illogicità e contraddittorietà, sviamento.

Sulla illegittima modifica del costo del lavoro (originario V motivo del ricorso per motivi aggiunti).

2) Error in iudicando ed error in procedendo. Violazione di legge: violazione e falsa applicazione dell'art. 3 c.p.a.. violazione e falsa applicazione degli artt. 95 e 97 D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. Violazione e falsa applicazione della lex specialis e, segnatamente, degli artt. 15 e 22 del Capitolato d'Oneri. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità dei presupposti, travisamento di atti e fatti, illogicità e contraddittorietà, sviamento.

Sul I motivo del ricorso introduttivo e sul IV motivo sulla carenza di istruttoria in ordine alla drastica riduzione del costo del lavoro e alle ulteriori sottostime.

3) In via subordinata e condizionata al mancato accoglimento dei motivi che precedono volti all'aggiudicazione della gara, si chiede, in riforma della sentenza del TAR, l'annullamento integrale della procedura e la sua riedizione.

II) Violazione di legge: violazione e falsa applicazione degli artt. 34, 68, 71, 80, 83, 87 e 95 D. Lgs. 50/2016 e s.m.i.; dell'art. 1.1 del Capitolato d'Oneri e degli artt. 3, 5, 6 del Capitolato Tecnico; dell'art. 1, commi 1126 e 1127, della L. 296/2006; del D.M. 11 aprile 2008 e s.m.i.; del D.M. 7 marzo 2012; del D.M. 11 ottobre 2017; del Decreto 23 giugno 2022. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità dei presupposti, travisamento di atti e fatti, illogicità e contraddittorietà.

Costituitosi in giudizio, l'INPS concludeva per l'infondatezza del gravame, chiedendo che fosse respinto.

Anche Dussmann Service s.r.l. si costituiva, parimenti insistendo per la reiezione dell'appello.

Successivamente le parti ulteriormente precisavano, con apposite memorie, le rispettive tesi difensive ed all'udienza del 13 gennaio 2026 la causa veniva trattenuta in decisione

DIRITTO

Con il primo motivo di appello, L'Operosa s.p.a. lamenta che l'aggiudicataria Dussmann Service s.r.l. avrebbe violato – a mezzo dei giustificativi prodotti in sede di giudizio di anomalia dell'offerta – il divieto di modificare il costo della manodopera, così ponendo in essere una inammissibile rettifica di un elemento costitutivo essenziale dell'offerta economica.

Invero, Dussmann avrebbe inizialmente indicato come costo della manodopera l'importo di 628.200,00 euro annui, salvo poi modificarlo nelle prime giustificiche di anomalia, riducendolo alla somma di 441.249,00 euro annui (modifica di per sola idonea a determinarne l'esclusione), con un utile "superstite" di neppure 20.000,00 euro.

Dussmann Service s.r.l. spiegava tale modo di procedere evidenziando che *"[...] in fase di gara l'Offerente ha dichiarato un importo della Manodopera annuo pari a 628.200,00€/annuo, che è composto da un importo per la Manodopera prevista a Canone per la Manutenzione Ordinaria e il presidio pari a 441.249,00€/annuo e un importo per la Manodopera prevista per la Manutenzione Straordinaria in regime di Extra Canone pari a 186.951,00€/annuo"*: in realtà, deduce l'appellante, l'art. 6.5.2 del capitolato tecnico distingueva chiaramente tra prestazioni a canone – certe e predefinite – e prestazioni di manutenzione straordinaria, del tutto eventuali, non predeterminabili e da remunerare a consumo.

Il costo della manodopera da indicare nell'offerta economica, secondo l'appellante, era dunque riferito solamente alla manodopera ordinaria e di presidio (ossia a quelle attività già quantificate e prevedibili) e non anche alla manutenzione straordinaria, che a rigore non si poteva a priori neppure sapere se sarebbe stata richiesta e, quindi, resa. Per tali oneri, non a caso, era solamente previsto un *plafond* massimo.

In ragione di quanto precede, secondo l'appellante, risulterebbe evidente che Dussmann Service s.r.l. non aveva individuato in modo corretto il costo della manodopera.

Non solo. Il primo giudice avrebbe altresì omesso di esaminare il quinto motivo di gravame, in base al quale la sostanziale modifica del costo del lavoro (tra i primi e i secondi giustificativi) sarebbe stata adottata unicamente per far quadrare i conti, mascherando la realtà di un'offerta indeterminata ed in perdita.

Sulla scorta di tali premesse, sostiene l'appellante che Dussmann, nelle seconde giustificiche, senza aumentare il prezzo finale totale offerto in gara e mantenendo l'utile irrisorio di neppure 20.000,00 euro, avrebbe però maggiorato il costo della manodopera di 186.951,00 euro, così passando dai 441.249,00 euro indicati nelle prime giustificiche agli originali 628.200,00 euro), così rendendo ancor più indeterminata ed in perdita l'offerta.

Invero, a fonte di un utile di appena 19.000,00 euro circa, l'aggiunta di un costo di 186.951,00 euro avrebbe necessariamente reso in perdita l'offerta; né, sotto un distinto ma complementare profilo, Dussmann Service avrebbe chiarito da quale voce avrebbe attinto per maggiorare il costo della manodopera di 186.951,00 euro, così da ricondurlo alla somma originaria di 628.200,00 euro.

In estrema sintesi, se Dussmann – nelle seconde giustificiche – ha maggiorato il costo della

manodopera di una somma di 186.951,00 euro, senza però aumentare il prezzo finale, ciò starebbe a significare che tale somma di 186.951,00 euro è stata sottratta da altre voci (peraltro, non individuate) della medesima offerta, che però presentava inizialmente un utile di appena 19.229,98 euro, con la conseguenza che la proposta risulterebbe alla fine in passivo e, quindi, da escludere.

“Rebus sic stantibus” – conclude l’appellante – “la riduzione ad € 441.249,00 è stata utilizzata per “far quadrare i conti” e coprire l’utile d’impresa.; e la differenza del costo della manodopera di 186.951,00 € annui è stata utilizzata da Dussmann per “far quadrare i conti”, come escamotage per nascondere l’inaffidabilità dell’offerta, anzi il fatto che l’offerta era chiaramente in perdita e, perciò, da escludere, considerato l’utile di 19.229,98 € che – senza i sottratti 186.951,00 € - non ci sarebbe stato”.

Il motivo non è fondato.

Le censure di parte appellante hanno ad oggetto la presunta erroneità delle valutazioni compiute dalla stazione appaltante nel corso del *sub*-procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta di Dussmann, all’esito del quale, in particolare, non ci si sarebbe resi conto dell’intervenuta modifica dell’offerta.

Al riguardo, va ricordato che, per costante giurisprudenza (da ultimo, Cons. Stato, V, 31 dicembre 2024, n. 10542), la valutazione di anomalia della stazione appaltante costituisce espressione della discrezionalità tecnica di cui l’amministrazione è titolare per il conseguimento e la cura dell’interesse pubblico ad essa affidato dalla legge, e, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza o travisamento dei fatti; in altri termini, il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni operate dalla stazione appaltante in ordine al giudizio di anomalia dell’offerta non può estendersi oltre l’apprezzamento della loro intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo preclusa all’organo giurisdizionale la possibilità di svolgere un’autonoma verifica circa la sussistenza o meno dell’anomalia, trattandosi di questione riservata all’esclusiva valutazione dell’amministrazione (*ex pluribus*, Cons. Stato, V, 29 aprile 2024, n. 3854).

Il sindacato del giudice amministrativo sulla verifica di anomalia dell’offerta, dunque, è limitato a profili di manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti, trattandosi di espressione di discrezionalità tecnica della stazione appaltante. Il giudice non può sostituire la propria valutazione a quella dell’amministrazione, limitandosi a un controllo estrinseco sulla correttezza del procedimento e della motivazione.

Ciò premesso, a fronte della censura di L’Operosa s.p.a., secondo cui Dussmann Service s.r.l. avrebbe modificato il proprio costo della manodopera in sede di giudizio di anomalia, il primo giudice aveva obiettato che *“Dussmann ha individuato correttamente il costo della manodopera nella propria offerta economica in € 628.200,00, parametrando tale somma sull’importo complessivo offerto, di € 4.325.587,42 Iva esclusa. Nelle giustificazioni allegate all’offerta in gara (primi giustificativi), Dussmann ha individuato le voci di costo che compongono la quota dell’appalto che costituisce il valore a canone, computando quindi la*

manodopera per la manutenzione ordinaria e per l'attività di presidio, pari a € 441.249.00. Successivamente, in seno al procedimento di verifica sull'anomalia attivato all'uopo dalla S.A., Dussmann ha presentato le proprie giustificazioni ex art. 97, in cui ha indicato e dimostrato che il costo del lavoro indicato in offerta (€ 628.200,00) era comprensivo anche della manodopera relativa alle attività extra-canone".

In estrema sintesi, le censure mosse dall'appellante alla sentenza di primo grado possono così riassumersi:

i) l'aggiudicataria Dussmann Service s.r.l. avrebbe modificato il proprio costo del lavoro in sede di giustifiche;

(ii) non corrisponderebbe al vero quanto indicato dal TAR, ossia che le prime giustifiche di Dussmann erano relative ai soli importi relativi al canone;

(iii) Dussmann Service s.r.l. avrebbe comunque errato a quantificare il costo del lavoro in offerta economica, considerando anche le attività di manutenzione straordinaria extra canone;

(iv) il costo della manodopera totale (canone più extra canone) sarebbe maggiore dell'utile stimato da Dussmann nelle prime giustifiche, determinando conseguentemente un'offerta in perdita.

Rileva il Collegio come, alla luce delle risultanze in atti, sia invece convincente la precisazione di Dussmann Service s.r.l. (precisazione già riscontrata dal TAR) di aver limitato i primi giustificativi al solo valore "a canone", circostanza di per sé resa evidente già dal fatto che il totale giustificato costituiva solo una parte dell'importo complessivo di aggiudicazione (come risultante nel relativo provvedimento).

Al riguardo, si legge all'art. 3 del capitolato che *"Ai sensi dell'art. 23, comma 16, del Codice l'importo posto a base del singolo lotto comprende i costi della manodopera che la Stazione Appaltante ha stimato pari ad € 902.504,04 annui calcolati sulla base dei seguenti elementi: ore stimate della manodopera (presidio, interventi a canone ed extra canone)",* da ciò dovendosi desumere che l'importo complessivo oggetto d'appalto ricomprendeva sia gli importi a canone sia gli importi extra-canone.

La stazione appaltante aveva dunque computato il costo del lavoro sull'intero importo a base d'asta, specificando che il costo ricomprendeva anche l'importo extra-canone.

Ciò trova ulteriore conferma nella previsione dell'allegato 4 al capitolato, dove l'importo stimato per le varie prestazioni è comprensivo anche della manutenzione straordinaria extra canone (che viene espressamente indicata nei quadri economici di ogni tipologia di prestazione): sommando i costi della manodopera indicati in ognuno dei documenti che compongono l'allegato 4, emerge infatti un costo totale di euro 902.504,04 (euro 503.564,65 + euro 310.099,37 + euro 63.965,86 + euro 28.874,16).

Nelle proprie giustificazioni, Dussmann aveva peraltro espressamente precisato che tutti gli

importi giustificati erano relativi al solo canone annuale (poi parametrato su 4 anni - cfr. doc. C.3 prodotto dall'INPS); la conclusione per cui la base d'asta era composta da una serie di voci di costo, tra cui gli importi per le attività extra canone, comprensive del costo della manodopera, ha costituito oggetto di giudizio del primo giudice, che sul punto (non fatto oggetto di impugnazione, dunque da ritenersi ormai definitivamente accertato) ha così statuito: *“l'importo posto a base di gara per ogni singolo lotto si compone di: - una quota non ribassabile (€ 1.226.926,89) relativa al solo costo della manodopera per presidio e per oneri della sicurezza interferenziale stimati in complessivi € 75.406,89. Ne consegue che il costo per la manodopera per presidio non ribassabile ascende ad € 287.880,00 annui per un importo pari a € 1.151.520,00 nel quadriennio; - una quota ribassabile determinata in € 3.037.752,00 per manutenzione a canone (oltre utile d'impresa per presidio), comprensiva anche della quota parte di costo della manodopera inclusa nella base d'asta e destinata alle attività a canone; - una quota ribassabile determinata in € 1.609.250,72 per manutenzione extra canone, comprensiva anche della quota parte di costo della manodopera inclusa nella base d'asta e destinata alle attività extra canone”*.

In questi termini, non è fondata l'obiezione di parte appellante secondo cui il costo della manodopera da indicare nell'offerta economica dovesse essere riferito alla sola manodopera ordinaria: da un lato, infatti, tale presupposto è smentito proprio dalle considerazioni che precedono (per cui la stazione appaltante aveva in realtà computato il costo della manodopera a base di gara considerando anche la manodopera per le attività extra canone straordinarie), dall'altro non è dato rinvenire una previsione della *lex specialis* di gara che prescriva quanto supposto dall'appellante (in questi termini, non è decisiva – né, a rigore, del tutto conferente – la natura non predeterminabile delle attività di manutenzione straordinaria).

Sulla base di tali premesse, va preso atto che Dussmann Service s.r.l. aveva individuato il costo complessivo della manodopera (comprensivo della manodopera ordinaria e di quella straordinaria) nella propria offerta economica in euro 628.200,00, parametrandolo sull'importo complessivo offerto, di euro 4.325.587,42 Iva esclusa.

Nei primi giustificativi, peraltro, Dussmann aveva espressamente indicato che l'importo che stava giustificando era solo il *“totale offerto a canone”* (e non l'intero importo contrattuale): aveva infatti scomposto il costo di tale manodopera (pari ad euro 441.249,00) per i vari presidi, specificando che tale importo si riferiva alle attività di manutenzione ordinaria e di *governance*/gestione (come risulta anche dalla tabella riportata alla pag. 2 del richiamato doc. C.3 INPS).

Va detto, al riguardo, che ai sensi dell'art. 6.5.1 del Capitolato tecnico l'attività a canone ricomprendeva proprio le attività di manutenzione ordinaria e di gestione, mentre quelle di manutenzione straordinaria venivano remunerate a prestazione.

Deve pertanto concludersi, per coerenza, che la giustificazione resa da Dussmann del costo della manodopera per le sole attività di manutenzione ordinaria e *governance* si riferisse al solo importo a canone.

Nei secondi giustificativi, Dussmann aveva quindi precisato (e documentato) che il costo del

lavoro indicato in offerta (euro 628.200,00) era comprensivo anche della manodopera relativa alle attività *extra* canone, di talché non si era in presenza di una modifica dell'importo della manodopera, bensì di una prima giustificazione relativa alla sola quota del canone e di una seconda comprensiva anche della manodopera per la manutenzione straordinaria.

Come nell'offerta economica, il costo della manodopera era stato quotato in euro 628.200,00, così nelle seconde giustificazioni (relative all'intero importo contrattuale) era stato giustificato l'importo indicato in offerta (euro 628.200,00).

Tali precisazioni consentono inoltre di confutare l'ulteriore censura secondo cui il costo della manodopera totale di Dussmann sarebbe risultato più elevato dell'utile dalla stessa indicato nelle prime giustifiche: tale conclusione, infatti, è evidentemente dovuta all'erroneo inserimento da parte dell'appellante, nei calcoli delle prime giustifiche – che, come già detto, riguardavano la sola attività a canone – anche del costo della manodopera impiegata per le attività *extra* canone ed al successivo “carico” di tale complessivo importo sull'utile riferito alle sole attività (ordinarie) a canone.

Al riguardo, l'appellante sostiene che la stima (contenuta nelle seconde giustifiche) del costo della manodopera utilizzata per le attività *extra* canone determinerebbe un aumento del canone sino ad euro 850.179,29, con conseguente erosione dell'utile (di euro 19.229,98 annui) in precedenza stimato da Dussmann sul canone stesso: in realtà, dalla lettura del provvedimento di aggiudicazione risulta con chiarezza che l'importo offerto dall'aggiudicataria era di euro 4.325.587,42 (Iva esclusa), calcolato sulla base di un ribasso sul canone pari al 50,97% ed un ribasso percentuale sui prezzi di riferimento pari al 41,00%.

Come già ricordato, Dussmann aveva offerto un importo a canone per quattro anni pari ad euro 2.640.917,06; su tale importo a canone Dussmann individuava un utile di euro 19.229,98/anno.

L'offerta di Dussmann era quindi composta, su quattro anni, da: euro 2.640.917,06 per le attività a canone; euro 1.609.250,73 per attività *extra* canone; euro 75.406,89 per oneri della sicurezza da interferenze non soggetti a ribasso.

Ora, contrariamente a quanto ritenuto dall'appellante, il costo della manodopera per le attività *extra* canone – stimato da Dussmann in euro 186.951,00 – veniva ad insistere solo sulla quota *extra* canone (non già sull'importo a canone): in estrema sintesi, così facendo, l'appellante finisce per ridurre l'utile dell'attività a canone, inserendo nel canone anche i costi della manodopera dell'attività *extra* canone (in tal modo giungendo ad ottenere un canone – erroneamente incrementato – di euro 850.179,29).

Con il secondo motivo di appello, L'Operosa s.p.a. deduce che erroneamente il primo giudice non avrebbe rilevato il difetto di istruttoria e di motivazione del *sub*-procedimento di verifica della congruità, con conseguente illegittimità dei provvedimenti gravati e l'obbligo di rieditare il detto *sub*-procedimento.

Diversamente da quanto ipotizzato dal primo giudice, Dussmann Service s.r.l. non avrebbe per

nulla dimostrato che il costo del lavoro indicato in offerta (euro 628.000,00) era comprensivo anche della manodopera relativa alla attività *extra* canone: a tal punto, l'unica giustificata resa da Dussmann sarebbe stata in realtà la prima, ossia quella relativa ai costi per la manutenzione ordinaria e non già per quella straordinaria (i primi giustificativi riguardavano infatti esclusivamente la quota a canone

per la manutenzione ordinaria ed il presidio – pari ad euro 441.249,00 – con un utile di 19.000 euro circa).

Secondo L'Operosa, i secondi giustificativi di Dussmann indicavano sì il costo della manodopera per manutenzione straordinaria *extra*-canone (pari ad euro 186.951,00), ma non fornivano alcuna giustificazione di tale voce, né spiegavano in che modo la stessa avrebbe impattato sull'offerta economica.

Del resto, Dussmann avrebbe giustificato i ribassi praticati ricorrendo ad espressioni standardizzate e senza fornire prova alcuna, così come avrebbe fatto il RUP, limitatosi a sostenere apoditticamente che “[...] *La valutazione della manodopera è stata adottata con riferimento a parametri interni definiti sulla base di una lunga e importante esperienza acquisita su appalti analoghi e alle richieste del Capitolato di oneri*”.

Non sarebbe invero possibile comprendere, sulla base degli atti del *sub*-procedimento di anomalia, né quali voci dell'offerta sarebbero state aumentate in ragione della iniziale riduzione del costo della manodopera, né quali voci sarebbero poi state ridotte in ragione del successivo aumento della

manodopera per ritornare ai 628.200,00 euro inizialmente indicati nell'offerta, *“di tal guisa esplicitando la sua unica intenzione di far “quadrare i conti” e quindi l'indeterminatezza, la mancanza di serietà, l'assoluta inaffidabilità dell'offerta, nonché la circostanza, da un lato, che la proposta era chiaramente in perdita e, dall'altro, che non era garantita l'esecuzione a regola d'arte delle prestazioni minime oggetto di contratto”*.

Neppure questo motivo può essere accolto.

In primo luogo va accolta l'obiezione di Dussmann Service s.r.l. secondo cui la censura (dedotta in appello) in base alla quale la detta società non avrebbe giustificato i costi della manodopera relativi alla manutenzione straordinaria, ma solo quelli della manutenzione ordinaria a canone è nuova e differente da quanto contestato in primo grado (precisamente, nel primo motivo di ricorso introduttivo e nel quarto motivo aggiunto), posto che in tale circostanza (in specie, nel quarto dei motivi aggiunti) L'Operosa s.p.a. non risulta aver specificamente contestato la verifica sul costo della manodopera per non aver considerato i costi dell'attività *extra* canone, essendosi piuttosto limitata a censurarne la presunta “superficialità”.

Nel merito della censura, comunque, va ribadito che *“Spetta all'operatore economico che contesta l'aggiudicazione e l'esito del giudizio di anomalia dedurre le cause di insostenibilità dell'offerta, offrendo gli elementi a sostegno di tali deduzioni”* (ex pluribus, Cons. Stato, V, 21

ottobre 2024, n. 8436; 4 novembre 2022, n. 9691). In altri termini, in sede giudiziale, quando la stazione appaltante abbia espresso una valutazione di non anomalia dell'offerta e questa sia stata impugnata dall'operatore economico non aggiudicatario, spetta al ricorrente dimostrare la manifesta erroneità o contraddittorietà della valutazione dell'amministrazione, essendo perciò gravato dell'onere della prova relativa, potendosi dubitare della congruità dell'offerta, anche sotto lo specifico profilo relativo al costo della manodopera, qualora la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata, alla luce di una valutazione globale e sintetica che è espressione di un apprezzamento tecnico-discrezionale insindacabile, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza non renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta.

Conseguentemente è onere di chi contesti il giudizio dell'amministrazione fornire, ai sensi dell'art. 64, comma primo, Cod. proc. amm., specifici e dettagliati elementi di prova a fondamento delle censure con cui se ne deduce l'erroneità (erroneità che, peraltro, deve essere evidente, ossia tale da emergere in modo univoco ed al di là del margine di opinabilità insito in valutazioni di carattere tecnico quali quelle sulla sostenibilità economica dell'offerta).

La stessa ricorrente in primo grado, peraltro, aveva rappresentato nel quarto dei motivi aggiunti (a pag. 7) che *"in mancanza dell'ostensione dei giustificativi integrali senza omissioni - non è ancora possibile dimostrare compiutamente e complessivamente l'inaffidabilità e la non congruità dell'offerta di Dussmann, per cui ci si riserva di presentare motivi aggiunti allorquando codesto Ecc.mo Collegio, in accoglimento dell'istanza ex art. 116, comma 2, c.p.a., concederà l'accesso integrale"*, laddove questi ultimi non venivano però proposti, una volta ottenuta l'ostensione integrale degli atti di gara (con ciò implicitamente ammettendosi l'insufficienza dimostrativa delle difese – a quel punto, definitivamente – dedotte in primo grado in ordine alla dedotta inaffidabilità complessiva dell'offerta di Dussmann).

L'Operosa s.p.a. denuncia inoltre la genericità dei giustificativi offerti da Dussmann in merito ai ribassi offerti: ora, a margine l'eccepita (da Dussmann) inammissibilità di tali censure, che sarebbero almeno in parte nuove rispetto a quanto dedotto nel precedente grado di giudizio, tali rilievi nuovamente si traducono in una critica del procedimento di verifica di anomalia dell'offerta, sul presupposto dell'inadeguatezza delle verifiche svolte dal RUP.

Come già ricordato, la valutazione di anomalia dell'offerta è eminente espressione della discrezionalità tecnica di cui l'amministrazione è titolare per il conseguimento e la cura dell'interesse pubblico ad essa affidato dalla legge (*ex pluribus*, Cons. Stato, V, 14 giugno 2021, n. 4620; 1° giugno 2021, n. 4209): detta valutazione è di norma sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia *manifestamente* inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti, evenienze tutte che non si ravvisano nel caso di specie, con riferimento alle specifiche voci oggetto di contestazione nel secondo motivo di appello.

In estrema sintesi, il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni operate dalla stazione appaltante in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta non può estendersi oltre l'apprezzamento della loro intrinseca logicità e ragionevolezza, essendo preclusa all'organo giurisdizionale la possibilità di svolgere (autonomamente o a mezzo di consulenti tecnici)

un'autonoma verifica circa la sussistenza, o meno, dell'anomalia, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità tecnica dell'amministrazione; al più, il giudice può esprimersi sulla correttezza della regola tecnica adottata, la cui violazione finisce infatti per tradursi in una violazione della norma codicistica.

In particolare, il giudice può limitarsi al controllo formale ed estrinseco dell'*iter* logico seguito nell'attività amministrativa, se ciò appare sufficiente per valutare la legittimità del provvedimento impugnato e non emergano elementi indiziari tali da giustificare una ripetizione, secondo la tecnica del sindacato intrinseco, delle indagini specialistiche: in tal caso, il sindacato può però al più consistere – e solo ove ciò risulti necessario ai fini della verifica della legittimità della statuizione gravata – nella verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche precedentemente svolte sotto il profilo della loro correttezza quanto al criterio tecnico adottato ed al procedimento applicativo, ferma in ogni caso l'impossibilità per il giudice di sostituirsi all'amministrazione nel merito della valutazione svolta, essendogli consentita la sola verifica di ragionevolezza, coerenza ed attendibilità delle scelte compiute dalla stessa.

Per l'effetto, a fronte di una articolata valutazione tecnica, il giudice amministrativo può al più ripercorrere l'*iter* argomentativo svolto dall'amministrazione per verificarne l'intrinseca ragionevolezza e coerenza, senza però potervi sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato (*ex pluribus*, Cons. Stato, V, 29 luglio 2022, n. 6696).

Nel caso di specie, L'Operosa s.p.a. non fornisce un principio di prova della *complessiva incongruità* dell'offerta di Dussmann – alla luce delle giustifiche accolte dall'amministrazione – ma si limita a dedurre che queste ultime sarebbero generiche.

In ogni caso, va comunque ricordato (*ex multis*, Cons. Stato, III, 15 febbraio 2021, n. 1361) che *“la stazione appaltante non è tenuta a chiedere chiarimenti su tutti gli elementi dell'offerta e su tutti i costi, ma può legittimamente limitarsi a verificare se, nel complesso, quest'ultima sia remunerativa e come tale assicuri il corretto svolgimento del servizio: può limitarsi, quindi, a chiedere le giustificazioni con riferimento alle sole di voci di costo più rilevanti, le quali – da sole – potrebbero incidere in modo determinante sull'attendibilità dell'offerta complessiva, evitando di chiedere i giustificativi in relazione ad elementi marginali dell'offerta [...]”*: al riguardo, risulta dagli atti che il RUP aveva effettuato la verifica sull'anomalia sottoponendo a particolare attenzione il costo della manodopera, che corrispondeva a circa il 67% dell'importo a canone offerto dall'aggiudicataria.

In merito a ciò, la sentenza impugnata (con statuizione che non risulta espressamente impugnata, dunque ormai definitiva) aveva rilevato che *“Con riferimento ai costi orari, la controinteressata risulta aver applicato i costi individuati dalle tabelle ministeriali per il CCNL di riferimento, conformemente al disposto di cui all'art. 97 c. 5 lett. d) D.Lgs. 50/2016, secondo cui l'offerta può essere ritenuta anomala solo laddove “il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 23, comma 16”*.

La mancata impugnazione di tale accertamento, in uno alla mancata dimostrazione della manifesta illogicità e/o irragionevolezza del giudizio di congruità, non possono che determinare la reiezione delle censure dedotte, sul punto, dall'appellante.

Con il terzo motivo di appello, L'Operosa s.p.a. ripropone la censura, già dedotta nel precedente grado di giudizio, secondo cui la legge di gara avrebbe determinato una violazione dei CAM (*Criteri ambientali minimi*), in tal modo non rispettando la normativa vigente in materia di tutela dell'ambiente.

Al riguardo, non sarebbe corretta la conclusione del primo giudice secondo cui, ricalcando la *lex specialis* "*l'articolato negoziale di Consip*" e richiamando i d.m. 11 ottobre 2017 e 7 marzo 2012, in ragione del fatto che "*le prescrizioni ministeriali invocate entrano a far parte della legge di gara attraverso il meccanismo dell'eterointegrazione*" dovrebbe concludersi che "*i documenti di gara, se letti nella loro interezza, riportano tutti gli elementi necessari ai fini della salvaguardia e della tutela dell'ambiente mediante applicazione del decreto CAM*".

In disparte l'eccezione di tardività del motivo di gravame, nel momento in cui la ricorrente si duole del presunto mancato inserimento delle regole sui CAM nella legge di gara, senza però aver impugnato quest'ultima entro trenta giorni dalla sua pubblicazione (sul punto, cfr. Cons. Stato, V, 18 aprile 2025, n. 3411), è comunque dubbio l'interesse a proporre la censura in questione.

Lamenta infatti l'appellante che "*l'Amministrazione – nella redazione degli atti della procedura, con riverbero sulla predisposizione delle offerte e sulla fase esecutiva – non ha considerato, valutato, applicato, declinato e indicato analiticamente né le specifiche tecniche, tantomeno le clausole contrattuali e tutte le altre vincolanti prescrizioni contenute nei CAM di cui al DM 7 marzo 2012 (per l'affidamento di servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento) e al DM 11 ottobre 2017 (per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione), sebbene li avesse espressamente, ma genericamente, richiamati*".

Secondo consolidato indirizzo (*ex pluribus*, Cons. Stato, III, 20 febbraio 2025, n. 1419), l'interesse a ricorrere, quale *species* dell'interesse ad agire, deve avere le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, e deve consistere in un'utilità pratica, diretta ed immediata, che l'interessato può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice. La statuizione giudiziale, cui si aspira mediante la proposizione del ricorso amministrativo, deve essere pertanto idonea ad assicurare, direttamente ed immediatamente, l'utilità che la parte ricorrente assume esserle sottratta o negata o disconosciuta, non essendo a tal fine sufficiente il mero riferimento alla generica pretesa al rispetto di norme, svincolate dalla prospettazione di vizi dell'atto che incidono sulla sfera giuridica del ricorrente.

Nel caso di specie, non viene però chiarito da L'Operosa s.p.a. quale specifica e concreta utilità potrebbe derivare dall'ipotetico accoglimento della censura – *in primis*, ai fini dell'aggiudicazione della gara – non essendo stato neppure dedotto, sotto il profilo della cd. prova di resistenza, che la controinteressata Dussmann Service s.r.l. fosse, eventualmente, impossibilitata al rispetto dei parametri CAM (i primi due motivi di gravame, del resto, puntano ad ottenere l'affidamento del servizio in luogo di Dussmann, non già ad una riedizione integrale della gara).

In questi termini (cfr. Cons. Stato, V, n. 3411 del 2025, cit.) l'appellante non ha provato di

essere stato danneggiata in alcun modo dalla presunta mancata inclusione dei criteri CAM nella legge di gara, non avendo fornito elementi per dimostrare né che sarebbe risultata aggiudicataria del servizio, né che avrebbe presentato una diversa offerta per la gara, né che Dussmann Service s.r.l. avrebbe ottenuto punteggi inferiori se l'amministrazione avesse inserito nella legge di gara lo specifico contenuto dei decreti CAM di riferimento.

In altri termini, se è vero che il ricorrente può trarre un vantaggio dall'annullamento del bando e conseguentemente di tutta la procedura, in quanto la sua eventuale riedizione gli offrirebbe una nuova possibilità di aggiudicazione, tuttavia la mancata allegazione circa le maggiori *chances* di aggiudicazione che la legittimità del bando avrebbe comportato rende tale vantaggio del tutto astratto, in quanto meramente ipotetico e, cioè, incerto. Invero, l'impugnazione di un bando di gara, che non abbia impedito al ricorrente la partecipazione esige l'individuazione del pregiudizio derivato al concorrente dall'illegittimità dedotta, atteso che, in mancanza, la mera riedizione della gara, non essendo accompagnata dall'effettivo aumento delle possibilità di aggiudicazione, si traduce in un vantaggio meramente ipotetico dunque, come detto, incerto, per cui l'interesse ad agire difetta del requisito della concretezza (*ex multis*, Cons. Stato, V, 16 maggio 2025, n. 4196).

Ancora, "Il principio della fiducia, insieme a quello del risultato, contenuti nella prima parte del d.lgs. n. 36 del 2023 (artt. 1 e 2), impongono l'interpretazione della legge di gara secondo buona fede (artt 1337 e 1338 c.c.) per tutte le parti coinvolte nella procedura volta all'assegnazione della commessa pubblica; da ciò consegue che il bando e il disciplinare di gara, in tutte le ipotesi in cui insorgano criticità che non si traducono in vizi che abbiano inciso in maniera sostanziale e lesiva sulla posizione soggettiva delle parti, vadano interpretati alla luce del principio di legalità, al fine del perseguimento del fine ultimo della procedura concorsuale, che consiste nella tempestiva aggiudicazione alla migliore offerta nel rispetto della par condicio" (Cons. Stato, V, n. 3411 del 2025, cit.).

Nel merito, comunque, la censura non è fondata.

Ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. n. 36 del 2023, le stazioni appaltanti sono tenute ad integrare nelle gare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali definite dai decreti ministeriali per ciascuna tipologia di appalto, non potendosi compensare l'omissione di tali elementi (Cons. Stato, III, 8 ottobre 2025, n. 7898):

- né dal fatto che l'operatore economico abbia presentato un'offerta rispettosa dei CAM;
- né dal richiamo generico alla sostenibilità ambientale contenuto nel disciplinare;
- né dall'invocazione dei principi del risultato o della fiducia, che non possono trasformarsi in strumenti di "sanatoria" degli errori amministrativi.

In merito alla conformità agli obblighi ambientali, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (da ultimo, Cons. Stato, V, n. 3411 del 2025, cit.) che l'omesso richiamo esplicito ai CAM nella *lex specialis* non comporta necessariamente l'illegittimità della legge di gara, a meno che non emerga un'inadempienza sostanziale in relazione agli obiettivi di sostenibilità

ambientale previsti dalla normativa. Infatti, la documentazione di gara, letta nel suo complesso, può essere idonea a garantire che l'affidamento rispetti i principi di sostenibilità, anche in assenza di un esplicito richiamo ai CAM.

In particolare, la presentazione di offerte tecniche pienamente conformi ai CAM, pur in assenza di una formulazione dettagliata nella *lex specialis*, dimostra che la disciplina di gara è stata adeguatamente progettata per assicurare la sostenibilità ambientale dell'affidamento. Questo approccio sottolinea come, in materia di appalti pubblici, il rispetto dei CAM non debba essere visto come un requisito meramente formale, ma come un principio sostanziale da garantire attraverso una valutazione sistematica della documentazione di gara.

Nel caso di specie, come del resto già evidenziato dal primo giudice, non si era in presenza di un generico richiamo, nella legge di gara, alla "sostenibilità ambientale", avendo da un lato la stessa formalmente imposto l'applicazione dei decreti ministeriali di riferimento e previsto – dall'altro – clausole e specifiche adeguate a garantire nella sostanza il rispetto dei CAM.

Il primo decreto di cui L'Operosa s.p.a. contesta la mancata applicazione – il d.m. 11 ottobre 2017 – attiene agli impianti di riscaldamento e condizionamento e richiama a sua volta l'applicazione del d.m. 7 marzo 2012.

Tale decreto attiene alla fase esecutiva dell'appalto e prevede l'adeguamento normativo degli impianti alle Decisioni aggiornate dell'Unione europea, nonché la redazione di una relazione del progettista (appunto, in fase esecutiva dell'appalto) sulle modalità con cui sono stati scelti i luoghi in cui allocare gli impianti: in relazione a tali principi, proprio con riferimento all'esecuzione della commessa l'art. 4.3.1 del Capitolato tecnico coerentemente stabilisce che *"il Fornitore si impegna ad osservare tutte le disposizioni contenute nelle specifiche tecniche e nelle clausole contrattuali definite nei CAM di riferimento, come elencati nei successivi paragrafi"*.

Sempre in relazione alle prescrizioni del d.m. 11 ottobre 2017, la *lex specialis* di gara impone con chiarezza all'appaltatore l'onere di adeguamento normativo degli impianti: l'art. 5.1.1 del Capitolato tecnico, in particolare, prevede che *"Il servizio comprende anche il rilevamento "a vista" dello stato di conservazione e adeguamento normativo degli impianti"* e che *"In concomitanza con l'attività di rilievo e restituzione, per ciascuno degli immobili e impianti relativi ai servizi richiesti, deve essere espressa una valutazione sullo stato conservativo/funzionale e sullo stato di adeguamento normativo e relative condizioni di sicurezza"*.

Quindi, *"Lo stato conservativo degli elementi tecnici e di adeguamento normativo deve essere monitorato per tutta la durata del contratto di fornitura"*.

Quanto poi alla relazione del progettista in fase esecutiva, di cui all'art. 6.1.3 del Capitolato tecnico (per cui il progettista deve dar conto delle scelte operate sull'allocazione degli impianti in luoghi idonei ed adeguati), attenendo tale disciplina ai soli appalti di nuova costruzione e/o ristrutturazione edilizia degli uffici pubblici, la stessa non trova applicazione nell'appalto in esame, per il quale non era previsto che l'appaltatore scelga il luogo di posizionamento degli

impianti, dovendo limitarsi ad effettuare la manutenzione di quelli già esistenti.

Venendo quindi al d.m. 23 giugno 2022, le sue previsioni riguardano (ex art. 1) i seguenti servizi: a) raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; b) pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana; c) fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani; d) fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale. Solamente per tali servizi è dunque prevista l'applicazione dei CAM indicati nel decreto.

La gara su cui si controverte – relativa a servizi di manutenzione degli impianti termoidraulici e di condizionamento, elettrici e speciali, antincendio ed elevatori presso gli immobili strumentali INPS (cfr. art. 3 del Capitolato tecnico) – non ha però ad oggetto alcuno dei servizi ricompresi nel predetto decreto, che risulta pertanto inapplicabile.

Quanto poi al decreto ministeriale 7 marzo 2012, relativo ai CAM per i servizi di illuminazione e forza motrice e per i servizi di riscaldamento/raffreddamento (comprensivi di eventuale trattamento dell'aria e fornitura di acqua calda sanitaria), lo stesso poteva trovare applicazione per quanto concerne la manutenzione degli impianti di riscaldamento, costituente peraltro una sola delle sottocategorie di servizi oggetto della commessa.

In ragione di quanto previsto dall'art. 2 del d.m. 7 marzo 2012, le prescrizioni relative ai CAM per l'affidamento dei servizi di illuminazione e/o di riscaldamento-raffreddamento sono solo quelle contenute nei paragrafi *“oggetto dell'appalto”*, *“selezione dei candidati”*, *“specifiche tecniche di base”* e *“condizioni di esecuzione”*; non vi rientrano invece i criteri previsti nel paragrafo *“specifiche tecniche premianti”*.

Per queste ultime, il decreto in questione prevede che le specifiche tecniche premianti siano meramente facoltative, con la conseguenza che non sussisteva alcun onere, al riguardo, a carico dell'amministrazione.

Ciò premesso, le previsioni della *lex specialis* di gara risultano comunque in sintonia con le prescrizioni del decreto ministeriale, avendo l'appalto ad oggetto l'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti, con una gestione mirata a ridurre l'impatto ambientale e i consumi energetici (art. 6.1.1 Capitolato tecnico), riparazione dei guasti (id., art. 6.1.2.2), monitoraggio sui consumi ed elaborazione/archiviazione dei dati (attività comprese nella categoria impianti termoidraulici), compilazione del libretto di centrale ed impianto (*idem*).

Quanto poi al profilo della selezione dei concorrenti, il decreto prevede solamente che agli stessi venga richiesta una capacità organizzativa, diagnostica, progettuale, gestionale, economica e finanziaria almeno pari a quelle previste dalla norma UNI CEI 11352 sulle società che forniscono servizi energetici.

Nel caso di specie, l'INPS ha individuato, quale requisito di partecipazione alla gara (per la categoria merceologica relativa alla manutenzione degli impianti termoidraulici) il possesso della SOA per la categoria OS 28 *“Impianti termici e di condizionamento”* (ovvero OG 11 *“Impianti tecnologici”*) e della classifica “I”, così come determinata all'art. 61, comma 4 del

d.P.R. n. 207 del 2010.

La richiesta, nei termini che precedono, di apposita SOA soddisfa le prescrizioni del decreto in esame, siccome un operatore economico che possenga la SOA specialistica proprio per gli impianti termici e tecnologici, necessariamente possiede la capacità organizzativa, diagnostica, progettuale, gestionale, economica e finanziaria delle società che forniscono servizi energetici (sia in ordine alla formazione del personale, sia alla gestione delle prestazioni eseguite).

In relazione, infine, alle condizioni di esecuzione, l'art. 4.3.1 del Capitolato tecnico impegnava *“il Fornitore [...] ad osservare tutte le disposizioni contenute nelle specifiche tecniche e nelle clausole contrattuali definite nei CAM di riferimento”*, fermo comunque restando che non rientrava nell'oggetto della gara la fornitura a carico dell'appaltatore di combustibile e di energia elettrica (punti 5.3.5.1/2); in ogni caso, l'art. 5.5.1 del medesimo Capitolato prescriveva la necessaria ricognizione degli impianti e l'obbligo di disporre interventi di adeguamento normativo (punto 5.3.5.3). Prevedeva inoltre la raccolta dei dati a carico dell'appaltatore, ai fini del rilascio della certificazione energetica (punto 5.3.5.5).

Era inoltre estranea all'oggetto dell'appalto, come già evidenziato, la realizzazione di sistemi automatici di gestione e monitoraggio degli impianti (punto 5.3.5.4): trattandosi di affidamento del servizio di manutenzione di impianti già esistenti, neppure ricomprendeva interventi di riqualificazione energetica degli impianti (punto 5.3.5.6), fermo restando che l'appaltatore sarebbe stato tenuto ad effettuare una rilevazione dei consumi degli impianti e delle prestazioni di pulizia volte a ridurre i consumi, oltre a rispettare le norme in materia di salvaguardia ambientale e riduzione dei consumi (art. 6.1.1 del Capitolato tecnico). Più nello specifico, quanto al rapporto sui consumi (punto 5.3.5.7), il Capitolato tecnico prevedeva (art. 5.5) un'anagrafica con tutti i dati relativi agli impianti, compresi i consumi, oggetto di costante aggiornamento; l'art. 5.1, a sua volta, disciplinava puntualmente la stesura del Programma operativo delle attività ed il controllo sull'esecuzione delle stesse (mediante i verbali di controllo).

Quanto poi alle attività di sensibilizzazione e pubblicità, le stesse erano estranee all'oggetto dell'appalto.

Alla luce dei rilievi che precedono, l'appello va dunque respinto. Le spese, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante al pagamento, in favore dell'INPS e di Dussmann Service s.r.l., delle spese di lite del grado di giudizio, che liquida in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00) ciascuno, oltre Iva e Cpa se dovute.

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, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

