



DELIBERA N.438

11 novembre 2025.

Oggetto

Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36, presentata da ... *omissis* ... - Procedura aperta per l'affidamento di n. 6 Accordi Quadro di durata di quadriennale relativi al servizio di trasporto scolastico riservato agli alunni delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado di pertinenza comunale in riferimento a n. 6 Lotti di gara - CIG B82D30F3CA (Lotto n. 1 più altri 5) - Importo euro: 10.064.000,00 - S.A.: Comune di Bari

UPREC/PRE/0334/2025/S/PREC

Riferimenti normativi

Art. 57, comma 2, d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Criteri ambientali minimi – Richiamo negli atti di gara - Obbligatorietà

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 11 novembre 2025

DELIBERA



VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 128733 del 3 ottobre 2025, con cui la ... *omissis* ... ha contestato gli atti di gara in oggetto in quanto carenti delle previsioni dei criteri ambientali minimi approvati con D.M. 17 giugno 2021;

RILEVATO che il mancato rispetto della disciplina contenuta nei CAM si ricaverebbe, secondo l'istante, dalla relazione generale illustrativa e documento di stima economica, ove la Stazione Appaltante avrebbe motivato la scelta in ragione del "*contesto del mercato, delle criticità emerse nel corso delle procedure di affidamento già esperite, da cui è derivata una parziale diserzione, nonché la partecipazione di un unico operatore economico per ciascun lotto. Si ritiene pertanto di applicare i criteri ambientali minimi tenendo conto del principio di accesso al mercato che tiene conto dei dati emersi dal mercato di riferimento, delle effettive possibilità di investimento e disponibilità di veicoli puliti da parte degli operatori economici del settore, nonché dei prolungati tempi di allestimento, indicati dai fornitori, per i mezzi elettrici da adibire a scuolabus (210 giorni circa), eccessivi rispetto alla necessità di garantire il servizio sin dall'inizio dell'anno scolastico*".

VISTE le censure mosse dall'istante avverso la scelta della Stazione appaltante. ... *omissis* ..., gestore uscente del servizio di trasporto scolastico, in vista della partecipazione e successiva aggiudicazione delle precedenti due gare (svolte negli anni 2022 e 2023) ha effettuato notevoli investimenti per dotarsi di un parco mezzi in linea con le previsioni del citato DM 17 giugno 2021, espressamente richiamato e applicato nelle due pregresse procedure di gara. Con la nuova procedura, l'obiettivo già raggiunto delle percentuali di mezzi puliti circolanti, reso possibile grazie alle procedure che imponevano i CAM e agli ingenti investimenti fatti dalle due aziende attualmente affidatarie, vengono completamente cancellati per tornare semplicemente indietro a un parco macchine che non rispetterà i CAM;

VISTI i due quesiti di diritto sollevati dall'istante. Il primo è diretto a stabilire se l'obbligo di inserimento dei CAM nella documentazione di gara sia inderogabile o possa essere derogato, attenuato o, come nel caso della procedura in questione, completamente disatteso per motivate ragioni. In caso di possibile deroga, l'istante chiede se, nel caso di specie, la motivazione indicata dalla Stazione Appaltante nella relazione illustrativa possa ritenersi legittima, atteso



che ben n. 2 imprese hanno già in passato sostenuto importanti investimenti per garantire un servizio (ancora in corso) in linea con i criteri ambientali minimi prescritti dal DM giugno 2021 e che sono trascorsi oltre tre anni dalle vecchie procedure durante i quali altre ditte avrebbe potuto programmare per tempo investimenti utili a poter concorrere alle nuove procedure di gara;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato in data 9 ottobre 2025;

VISTA la memoria della Stazione appaltante, acquisita al prot. n. 131691 del 13 ottobre 2025. Il Comune di Bari ha sconfessato la ricostruzione dell'istante, sostenendo di aver espressamente richiamato, in più punti del Capitolato speciale d'appalto, i CAM approvati con il DM 17 giugno 2021. Ha tuttavia rappresentato che la lett. l) dei citati CAM, relativa all'affidamento dei servizi di trasporto passeggeri su strada, rinvia alle *"specifiche tecniche dei pertinenti CAM"* senza indicare delle percentuali obbligatorie di veicoli bensì richiedendo esclusivamente la conformità dei veicoli ai pertinenti CAM. Per tale motivo, la Stazione appaltante non ha indicato delle specifiche percentuali dei veicoli ma ha richiesto tale conformità, indicando la tipologia di mezzi da offrire (M1, M2 e M3) al fine di consentire agli oo.aa. di reperire all'interno dei CAM le pertinenti specifiche tecniche e relativi mezzi di prova. Anche in relazione ai criteri di valutazione delle offerte, la Stazione appaltante ha scelto di assegnare un elevato punteggio all'offerta di mezzi "puliti", così rispettando la *ratio* che anima la previsione dei citati CAM, ovvero la riduzione delle emissioni inquinanti;

VISTA la memoria dell'istante. ... *omissis* ... conferma l'esistenza di plurimi richiami al decreto 2021 nella documentazione di gara. Rileva, tuttavia, che *"nella presente procedura di gara, la Stazione Appaltante non ha previsto il rispetto delle percentuali minime di mezzi puliti previste dal D.M. 17 giugno 2021, pari al 45% (65% dal 01/01/2026) dei mezzi M3 (di cui il 50% elettrici) e al 38,5% dei mezzi M2"* in quanto ha ritenuto che gli obiettivi dei CAM potessero essere perseguiti richiedendo mezzi Euro 6, ovvero i più ecologici. Inoltre, la Stazione Appaltante, nella presente procedura di gara, avrebbe disatteso la definizione di "mezzi puliti" fornita dal DM 17/06/2021. Ha, infatti, dichiarato di garantire *"gli obiettivi ambientali ricorrendo a mezzi immatricolati in classe ambientale Euro 6 [...] considerando puliti, con attribuzione di n. 2 punti, i*



veicoli offerti di tipologia M2 che recano le classi ambientali Euro 6CEuro6D/6DTemp e – inspiegabilmente - attribuendo n. 1 (solo) punto ai mezzi M3 puliti a Metano. Con tale impostazione, la Stazione Appaltante ha ammesso in gara qualsiasi mezzo M2 ed M3 immatricolato in classe ambientale Euro 6, a prescindere dalla qualificazione di mezzo pulito come definita dal D.M. 17/06/2021, ovvero a prescindere dalla alimentazione con combustibili alternativi (tra gli altri a metano) che qualificano i mezzi M3 puliti e a prescindere dai livelli di emissioni di inquinanti nei limiti della Tabella 1 che qualificano i mezzi M2 puliti';

VISTO la documentazione in atti;

VISTO il vigente Regolamento di precontenzioso;

CONSIDERATO che l'art. 57, comma 2, del d.lgs. 36/2023, in analogia con quanto già previsto dall'art. 34 del d.lgs. 50/2016, stabilisce che *"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"*;

CONSIDERATO, quindi, che l'obbligatorietà dei CAM per l'Amministrazione è espressamente stabilita dalla legge. La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato, al riguardo, che la *ratio* della obbligatorietà dei CAM risiede nell'esigenza di garantire *"che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, "circolari" e nel diffondere l'occupazione "verde". La previsione in parola, e l'istituto da essa disciplinato, contribuiscono dunque a connotare l'evoluzione del contratto d'appalto pubblico da mero strumento di acquisizione di beni e servizi a strumento di politica economica: in particolare, come affermato in dottrina, i cc.dd. green public procurements si connotano per essere un "segmento dell'economia circolare".* (Consiglio di Stato, sez. III, 27.05.2024 n.



4701; sull'obbligatorietà dei CAM cfr. anche Cons. Stato, 8 ottobre 2025, n. 7898 e giurisprudenza ivi richiamata; Cons. Stato, Sez. V, 5 agosto 2022, n. 6934). Da tale impostazione discende l'illegittimità della *lex specialis* che si limiti a un mero richiamo ai decreti CAM di riferimento, senza declinare puntualmente le specifiche tecniche e le clausole contrattuali applicabili alla prestazione oggetto di affidamento, con conseguente annullamento di tutti gli atti della procedura di gara, ivi compreso il provvedimento di aggiudicazione, in ragione della violazione di norme poste "a presidio di interessi superindividuali" (Consiglio di Stato, sez. III, 11.11.2024, n. 8171);

CONSIDERATO che anche l'Autorità, in sede di redazione e approvazione del bando tipo n. 1/2023, nelle "Premesse", ha previsto che in caso di affidamento di un servizio o di una fornitura per i quali siano vigenti uno o più decreti sui CAM, vanno espressamente richiamate le specifiche tecniche e le clausole contrattuali, con l'ulteriore precisazione che devono essere analiticamente indicate *"le parti del capitolato speciale relativi ai CAM di riferimento ove sono puntualmente previste le specifiche tecniche e le clausole contrattuali applicabili al servizio/fornitura da affidare"*;

RITENUTO, pertanto, in risposta ai quesiti formulati, che, laddove il servizio da affidare rientri nel campo di applicazione di un decreto CAM vigente, non sussiste alcuna discrezionalità dell'Amministrazione in ordine al rispetto delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nel decreto: queste, infatti, devono essere obbligatoriamente previste nella documentazione di gara, senza alcuna deroga o possibilità di modulazione;

RITENUTO, in ragione del principio espresso, che la deroga operata dalla Stazione appaltante, nel caso di specie, si pone in contrasto con l'art. 57, comma 2, del Codice. Le motivazioni sottese alla deroga disposta, così come esplicitate nella relazione tecnico-illustrativa, appaiono anche affette da un evidente difetto di istruttoria: la situazione registrata, ovvero la scarsa presenza di operatori economici in grado di eseguire il servizio con mezzi della tipologia prevista dal DM del 2021, è infatti riferita alle annualità 2022 e 2023, non al mercato attuale, dunque non appare possibile escludere che durante il tempo trascorso dalle precedenti due gare altri operatori economici si siano



dotati di tali mezzi e che, pertanto, l'inserimento dei CAM nella legge di gara non avrebbe determinato alcuna restrizione della concorrenza;

CONSIDERATO, alla luce delle memorie trasmesse della Stazione appaltante, che appare necessario indagare, ora, il profilo delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali applicabili al servizio oggetto di gara. In particolare, occorre stabilire se sia corretto quanto sostiene il Comune di Bari circa la possibilità di ritenere rispettati i CAM attraverso il semplice richiamo alla classe di immatricolazione dei veicoli da utilizzare (EURO 6);

VISTO il DM 17 giugno 2021, con il quale sono stati approvati i nuovi criteri ambientali minimi per i) l'acquisto, il leasing, la locazione, il noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada; ii) l'acquisto di grassi ed oli lubrificanti per veicoli adibiti al trasporto su strada; iii) l'affidamento di servizi di trasporto pubblico terrestre, servizi speciali di trasporto passeggeri su strada, servizi di trasporto non regolare di passeggeri, servizi di trasporto postali su strada, di trasporto colli, di consegna postale, di consegna colli e per l'acquisizione dei veicoli e dei lubrificanti nei servizi di raccolta di rifiuti;

VISTA, in particolare la sezione relativa all'affidamento di servizi di trasporto pubblico terrestre, identificata nel decreto dalla lettera l), ove è previsto: "*a) CLAUSOLE CONTRATTUALI. La stazione appaltante, ai sensi dell'art. 34, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 50/2016 introduce, nella documentazione progettuale e di gara, le seguenti clausole contrattuali: 1. Promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada. I veicoli adibiti al trasporto su strada acquistati o acquisiti in leasing, locazione o noleggiati devono essere conformi alle specifiche tecniche dei pertinenti Criteri Ambientali Minimi ed in possesso dei mezzi di prova previsti in calce a ciascun criterio...Verifica: l'aggiudicatario comunica le esigenze di ampliamento del parco veicoli nonché di sostituzione dei veicoli al direttore dell'esecuzione del contratto unitamente alle caratteristiche ambientali dei veicoli che si intendono acquistare. Entro trenta giorni dall'acquisto, dal noleggio o dal leasing di ulteriori veicoli, trasmette i contratti a tal fine stipulati, allegando i mezzi di prova previsti in calce a ciascun criterio ambientale. Il direttore dell'esecuzione del contratto verifica la veridicità delle informazioni rese anche con sopralluoghi e attraverso la richiesta di altra documentazione probatoria pertinente*";



VISTA la parte relativa ai criteri ambientali minimi per acquisto, leasing, locazione e noleggio di autobus (categoria M2 ed M3), identificata nel testo del decreto con la lettera E), ove, ai fini che rilevano in tale sede, sono previste le seguenti specifiche tecniche: " *1. Emissioni di inquinanti atmosferici e di gas ad effetto serra. Almeno una percentuale pari al 45% (fino al 31 dicembre 2025) ed almeno pari al 65% (dal 1 gennaio 2026) in numero di veicoli M3 rispetto al numero totale dei veicoli oggetto della gara d'appalto, anche qualora le stazioni appaltanti siano chiamate a suddividere la gara in lotti distinti, è costituita da veicoli pesanti puliti, vale a dire veicoli che utilizzano combustibili alternativi o fonti di energia che fungono, almeno in parte, da sostituti delle fonti di petrolio fossile nella fornitura di energia per il trasporto e che possono contribuire alla sua decarbonizzazione e migliorare le prestazioni ambientali del settore dei trasporti, quali: l'elettricità, l'idrogeno, i biocarburanti¹⁰, i combustibili sintetici e paraffinici, il gas naturale, compreso il biometano, in forma gassosa (gas naturale compresso — GNC) e liquefatta (gas naturale liquefatto - GNL) e il gas di petrolio liquefatto (GPL)...Nell'ambito di tali quote minime di veicoli pesanti puliti da offrire (M3), almeno la metà deve essere costituita da veicoli pesanti ad emissioni zero...Almeno una percentuale pari al 38,5% in numero dei veicoli M2 rispetto al numero totale dei veicoli oggetto della fornitura è costituita da veicoli "puliti" con livelli di emissione di diossido di carbonio e di inquinanti atmosferici inferiori o uguali alle soglie indicate in Tabella 1. Qualora la quota del 38,5% del numero totale dei veicoli oggetto della gara corrisponda ad un numero decimale, il numero di veicoli da offrire è il numero intero arrotondato per eccesso.*";

CONSIDERATO che dalla lettura congiunta delle due sezioni (E ed I) del decreto recante i citati CAM veicoli, si evince l'obbligo dell'aggiudicatario di servirsi, in fase di esecuzione contrattuale, della tipologia di mezzi rispondenti alle specifiche tecniche indicate alla lett. E), nelle percentuali e con i requisiti tecnici ivi indicati. Non è, dunque, sufficiente richiedere, come previsto nella relazione illustrativa della gara in oggetto, che i mezzi utilizzati per l'esecuzione contrattuale siano di classe Euro 6, in quanto tale caratteristica non è idonea a determinare il rispetto dei requisiti tecnici minimi imposti dal decreto;



Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che la documentazione di gara in oggetto non è conforme al disposto dell'art. 57, comma 2, del Codice stante il mancato richiamo delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali previste dal DM 17 giugno 2021, recante i Criteri ambientali minimi per l'acquisto, leasing, locazione, noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada.

La Stazione appaltante, previo annullamento in autotutela del bando di gara, in sede di redazione della nuova documentazione in vista della riedizione della gara, è tenuta a richiamare espressamente le specifiche tecniche e le clausole contrattuali previste nelle sezioni E) ed I) del citato DM 17 giugno 2021, nonché a (ri)elaborare criteri di valutazione delle offerte consequenziali ai requisiti tecnici minimi previsti per i mezzi da utilizzare nell'espletamento del servizio.

Ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023, la stazione appaltante che non intenda conformarsi al parere comunica, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che può proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 17 novembre 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente