anno 31 n° 6/7 giugno/luglio 2026

Ristorando

ristorazione collettiva • commerciale moderna • a catena

www.ristorando.eu

Ristorazione sociosanitaria
LA SFIDA DELLA FRAGILITÀ

RISTORAZIONE SCOLASTICA
Dal menu alla cultura alimentare

GARE & APPALTI
L'incertezza delle regole

30 settembre - 1 ottobre
Milano
www.direfaremangiare.it

EDIFIS

In caso di mancato recapito inviare al CMP di Milano Roserio per la restituzione al mittente previo pagamento resi

CAM e caos applicativo alla luce delle ultime novità

Dai criteri premianti ai prodotti biologici e Km0: un'analisi critica delle principali problematiche applicative dei Citeri Ambientali Minimi nella ristorazione collettiva

di C. Giannone



Ancora una volta mi trovo ad affrontare le problematiche connesse all'impiego dei CAM nei servizi di ristorazione. Premesso che, in teoria, l'introduzione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) negli appalti pubblici rappresenta uno degli strumenti principali attraverso cui il legislatore italiano ed europeo promuove la sostenibilità ambientale nel settore pubblico, nel comparto della ristorazione collettiva - scolastica, ospedaliera e socioassistenziale - i CAM potrebbero assumere un ruolo centrale sia nella definizione delle caratteristiche del servizio sia nella valutazione delle offerte tecniche. Purtroppo, questo obiettivo difficilmente viene raggiunto a causa della loro scarsa chiarezza, che ne rende difficoltosa l'applicazione.

Negli ultimi anni, la giurisprudenza amministrativa ha progressivamente chiarito la natura cogente dei CAM, definendo obblighi, limiti e responsabilità delle stazioni appaltanti. Una delle questioni più dibattute riguarda le conseguenze derivanti dalla mancata previsione dei CAM nella documentazione di gara.

Secondo un consolidato orientamento, l'omissione dei CAM non può essere sanata né attraverso generici richiami alla sostenibilità ambientale né mediante la semplice conformità dell'offerta presentata dagli operatori economici. La giurisprudenza ha inoltre precisato che le clausole CAM possono integrare "ab externo" la lex specialis, in quanto derivanti da obblighi normativi imperativi. Tuttavia, permane il dovere della stazione appaltante di recepirli in modo espresso e puntuale nella documentazione di gara.

Di particolare interesse è il dibattito relativo all'onere di immediata impugnazione del bando non conforme ai CAM. Alcune pronunce hanno escluso che la mancata previsione dei CAM integri una clausola immediatamente escludente, consentendo quindi l'impugnazione anche successivamente all'aggiudicazione.

Le sentenze di vari TAR e del Consiglio di Stato hanno affrontato questioni rilevanti come l'omesso richiamo dei CAM nella lex specialis, il peso dei criteri premianti ambientali e l'effettiva incidenza della sostenibilità nella valutazione delle offerte. I numerosi pronunciamenti delle istituzioni della giustizia amministrativa, a seguito di numerosi ricorsi da



parte di società di ristorazione, dimostrano che i CAM, così come sono, non vanno bene e necessitano di una totale ridefinizione, come più volte richiesto dagli operatori del settore.
Gli attuali CAM hanno la pretesa di trattare tanti aspetti, molti dei quali non strettamente attinenti all'aspetto ambientale. Si occupano di appalti, aspetti nutrizionali, criteri di valutazione, menu, modalità di controllo, somministrazione dei pasti ecc. Aspetti trattati in maniera superficiale o addirittura errata, spesso in contrasto con le norme specifiche di settore. Alcune disposizioni risultano persino superate e questo rende ancora più complicata la loro applicazione. La scarsa chiarezza e la genericità fanno sì che molte stazioni appaltanti non li prevedano correttamente negli atti di gara o non li citino neanche, anche se il Consiglio di Stato ha chiarito che le disposizioni sui criteri ambientali minimi costituiscono obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti. In particolare, la sentenza Cons. Stato, sez. V, n. 9879/2022 ha affermato che i CAM devono essere inseriti nella documentazione di gara e che tale obbligo si applica a tutti gli affidamenti relativi alle categorie interessate.

Le sentenze e il ruolo della giurisprudenza

Analogo orientamento emerge dalla sentenza Cons. Stato, sez. III, n. 2795/2023, che sottolinea come i CAM rappresentino principi immanenti al sistema degli appalti pubblici, funzionali al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. La giurisprudenza ha quindi progressivamente superato la visione dei CAM come elementi accessori o facoltativi, riconoscendo loro una funzione essenziale nella progettazione e nella gestione delle procedure di gara.
L'obbligatorietà dei CAM trova oggi fondamento nell'art. 57 del d.lgs. 36/2023 e, per il settore specifico della ristorazione collettiva, nel Decreto Ministeriale 10 marzo 2020, che disciplina i criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari. È molto interessante proporre la lettura di alcune sentenze riguardo i CAM che, tra loro, sono discordanti.
La prima sentenza è del Consiglio di Stato, sez. III, 27.05.2024 n. 4701. Si legge: "La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato è pacifica nel rinvenire la ratio dell'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi 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".
E ancora, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 27.05.2024 n. 4701, considerata maggiormente conforme alla ratio sottesa all'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi, stabilisce 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".
Ulteriore profilo oggetto di contenzioso riguarda il peso attribuito ai criteri ambientali nella valutazione dell'offerta tecnica. La giurisprudenza più recente ritiene illegittima un'attribuzione meramente simbolica dei punteggi ambientali, poiché ciò finirebbe per svuotare di contenuto la finalità perseguita dal legislatore. Secondo alcune pronunce del TAR Lazio, il riconoscimento di un punteggio eccessivamente ridotto ai criteri ambientali consente agli operatori economici di risultare aggiudicatari anche senza un reale adeguamento ai CAM, frustrando la ratio della normativa. Rimane tuttavia ferma la discrezionalità tecnica della stazione appaltante nella definizione dei criteri di valutazione, purché i profili ambientali mantengano un'incidenza effettiva e non meramente formale.
Nel settore della ristorazione collettiva, ciò assume particolare rilevanza poiché i CAM incidono direttamente sulla qualità del servizio erogato, sulla sostenibilità della filiera alimentare e sulla riduzione dell'impatto ambientale complessivo.
Secondo un primo indirizzo giurisprudenziale, "non c'è alcuna norma che imponga l'indicazione dei CAM tra i criteri premiali (…)" (TAR Trieste, 13.12.2023 n. 384). Né può essere contestata l'esiguità dei punti (5) assegnati per il rispetto dei CAM, sul totale dei 70 attribuibili all'offerta tecnica, in ragione dell'ampia discrezionalità spettante alla P.A. circa la fissazione dei criteri di valutazione delle offerte e la correlativa attribuzione di punteggi.





Secondo il secondo indirizzo giurisprudenziale, maggiormente diffuso, anche se è vero che "le stazioni appaltanti non hanno l'obbligo di dedicare ai criteri ambientali un valore maggioritario (...)", ciononostante "dalla norma primaria deriva comunque l'obbligo, per la stazione appaltante, pur nell'esercizio della discrezionalità che il Codice dei contratti le assegna, di non attribuire ai criteri ambientali un peso eccessivamente ridotto, fino a divenire irrisorio" (TAR Roma, 11.11.2024 n. 19910).
Nel settore della ristorazione collettiva, ciò assume particolare rilevanza poiché i CAM incidono direttamente sulla qualità del servizio erogato, sulla sostenibilità della filiera alimentare e sulla riduzione dell'impatto ambientale complessivo.

La circolare ministeriale e le nuove criticità

Come se non bastasse la confusione esistente, il 25 settembre 2025 il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha emanato una circolare avente ad oggetto il D.M. 10 marzo 2020, G.U. n. 90 del 4 aprile 2020, per dare indicazioni alle stazioni appaltanti. Come prassi consolidata, non si limita solo agli aspetti ambientali, ma entra nel merito di argomenti che non c'entrano nulla con l'ambiente e sono normati da altre leggi specifiche.
La prima indicazione riguarda la base d'asta e raccomanda che, per l'ottenimento di un servizio di maggiore qualità, anche dal punto di vista ambientale, sia necessario definire basi d'asta adeguate e assicurare coerenza tra le prescrizioni contenute nella documentazione di gara. Inoltre, prosegue affermando che basi d'asta adeguate e corrispettivi congrui rivestono un ruolo essenziale per garantire una corretta gestione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, in coerenza con il quadro normativo vigente e con gli obiettivi di sostenibilità economica, ambientale e sociale.
A tal fine, è necessario tenere conto sia dei costi derivanti dall'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) - inclusi i criteri premianti - sia dei costi del lavoro connessi all'applicazione del contratto collettivo nazionale (CCNL) di riferimento per il settore della ristorazione collettiva. Questo principio è fondamentale anche per assicurare margini di sostenibilità economica agli operatori, come sottolineato nella relazione di accompagnamento al Decreto in oggetto.
Il vigente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) ha riconosciuto il principio generale di conservazione dell'equilibrio contrattuale. Di conseguenza, oltre a prevedere nella documentazione di gara clausole per la revisione dei prezzi, le stazioni appaltanti sono invitate a introdurre meccanismi ordinari di adeguamento dei corrispettivi, secondo quanto stabilito dall'art. 60, comma 2-bis del d.lgs. 36/2023 (come modificato dall'art. 23 del d.l-gs. 209/2024), applicabili durante l'esecuzione del servizio per tenere conto delle variazioni del contesto economico o di mercato.
Questa indicazione appare perfettamente inutile e crea solo confusione.
Un'indicazione sicuramente utile riguarda invece le indicazioni esplicative sui requisiti dei prodotti ittici. Prevede che, con riferimento ai requisiti dei "prodotti ittici" che non provengono da allevamento, si considerino conformi i prodotti ittici che rispettano le tre condizioni di seguito elencate:
- provenienti da zona FAO 27 o 37;
- rispettare la taglia minima di cui all'Allegato 3 del Regolamento (CE) n. 1967/2006;
- non appartenere alle specie e agli stock classificati "in perico-



lo critico", "in pericolo", "vulnerabile" e "quasi minacciata" dall'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura.
Sono ammessi prodotti ittici non certificati per la pesca sostenibile, purché siano rispettate le tre condizioni sopraindicate. Sono inoltre ammessi i prodotti ittici certificati nell'ambito di uno schema sulla pesca sostenibile basato su un'organizzazione multistakeholder ampiamente rappresentativa, che garantisca che il prodotto appartenga a stock ittici il cui tasso di sfruttamento presenti mortalità inferiore o uguale a quella corrispondente al Massimo Rendimento Sostenibile e sia pescato in conformità alla normativa settoriale, quale il Marine Stewardship Council, il Friend of the Sea o equivalenti.
Un altro argomento trattato riguarda i cereali biologici e afferma: "Per cereali si intendono anche i prodotti a base di cereali".
Il chiarimento nasce da una questione che, per motivi professionali, ho dovuto affrontare. Vi racconto brevemente la storia: in un Comune dove svolgo l'attività di direttore dell'esecuzione ho contestato al gestore del servizio la mancata erogazione di pasta e pane biologico, come previsto dai CAM. Il responsabile dell'azienda ha eccepito alla mia richiesta affermando che il termine "cereali" escludesse i derivati e che, per dimostrare che avevo ragione, fosse necessaria un'interpretazione autentica del Ministero.
Ho quindi scritto al Ministero e la responsabile confermò la mia interpretazione. Sono quindi contento della precisazione. Il gestore ha dovuto risarcire l'amministrazione per la differenza di prezzo tra la quantità di prodotti biologici non somministrati e l'equivalente convenzionale somministrato nel periodo pregresso, oltre a una penale.

Km0, verifiche e contraddizioni operative

L'ultima indicazione riguarda le modalità di verifica delle clausole contrattuali inerenti ai requisiti degli alimenti. Qualora la produzione dei pasti avvenga presso cucine centralizzate a servizio di più stazioni appaltanti, la stazione appaltante può accettare anche modalità di verifica alternative proposte dall'operatore economico.
Avete capito bene: l'estensore della circolare ritiene che sia l'operatore economico a proporre le modalità di verifica. Trovo l'idea bizzarra e non coerente con quanto previsto dal Codice appalti e dalle indicazioni ANAC.
La bizzarria riguarda anche il criterio premiante "chilometro zero e filiera corta". La circolare prevede che la stazione appaltante, nel caso scelga il limite dei 70 km, debba effettuare verifiche preliminari sulla disponibilità dei prodotti. Mi sembra un'indicazione ingenua, perché più amministrazioni potrebbero fare riferimento contemporaneamente alla stessa disponibilità di prodotto locale, generando uno squilibrio tra domanda e offerta.
Il documento prevede inoltre che le stazioni appaltanti possano limitarsi a chiedere agli operatori economici, in sede di offerta, l'elenco dei produttori da cui intendono rifornirsi per ciascuna delle categorie di prodotti biologici provenienti da "Km 0" e da filiera corta, prevedendo che la presentazione dei contratti preliminari con i produttori stessi avvenga nella fase di aggiudicazione provvisoria. Faccio notare che la fase di "aggiudicazione provvisoria" non è più prevista dalla normativa vigente. Il D.Lgs. 50/2016 ha eliminato la distinzione tra aggiudicazione provvisoria e definitiva introducendo la proposta di aggiudicazione. Sarebbe più opportuno che il contratto tra azienda di ristorazione e fornitore locale venisse presentato direttamente in fase di gara da parte del concorrente, così da avere la certezza che il prodotto offerto venga realmente fornito in fase esecutiva.
Tornando alla definizione di Km0, mi sembra assurdo che, anziché correggere la preesistente definizione, se ne prevedano due. Definire a Km0 un prodotto che arriva da 200 chilometri mi sembra ridicolo. Mi chiedo che senso abbia mantenere due definizioni: sicuramente aggiunge altra confusione a quella già insita nei CAM. Mi chiedo anche perché solo i prodotti biologici possano essere a Km0 mentre sono esclusi i prodotti convenzionali. Non è detto che tutti i concorrenti offrano il 100% di prodotti biologici: può darsi che offrano una parte di prodotti convenzionali.

