

I NUMERI DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN ITALIA

OSSERVATORIO APPALTI VERDI



VII RAPPORTO 2024

I NUMERI DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN ITALIA

Il monitoraggio civico 2024 dell'applicazione del GPP
e dei Criteri Ambientali Minimi nelle gare del 2023



SOMMARIO

INTRODUZIONE 3

IL RAPPORTO IN SINTESI 5

CENTRALI DI COMMITTENZA REGIONALI 6

LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP 7

L'APPLICAZIONE DEI CAM 8

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE 10

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT 12

AREE PROTETTE 13

LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP 14

L'APPLICAZIONE DEI CAM 15

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE 17

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT 20

ASL 21

LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP 22

L'APPLICAZIONE DEI CAM 23

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE 26

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT 29

CITTÀ METROPOLITANE 30

LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP 31

L'APPLICAZIONE DEI CAM 32

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE 35

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT 38

CONCLUSIONI E PROPOSTE 39

A cura di

Marco Mancini
e Andrea Minutolo
(Legambiente)

Silvano Falocco
e Gianna Le Donne
(Fondazione Ecosistemi)

Si ringrazia

Silvia Scarafoni,
Luca Gallerano,
Mirko Laurenti
per il prezioso contributo

Maggio 2024

INTRODUZIONE

L'Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi scatta anche nel 2024 una fotografia sull'andamento dell'applicazione del Green Procurement e dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) nelle gare di appalto della pubblica amministrazione avvenute nel 2023.

In Italia, infatti, dal 2016 vige l'obbligatorietà dell'applicazione dei CAM nei bandi pubblici, strumento fondamentale per veicolare i 233 miliardi di spesa pubblica (ANAC, 2023) verso la sostenibilità e la transizione ecologica; di questi, circa un terzo sono stati spesi in Italia seguendo le indicazioni del Green Public Procurement (GPP), sia nelle politiche che nell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi, per le diverse categorie merceologiche di prodotti, servizi e lavori.

Unico monitoraggio nel suo genere, l'Osservatorio Appalti Verdi prova a raccontare come il Paese affronta la sfida della sostenibilità, che passa dagli acquisti importanti e onerosi che la Pubblica Amministrazione si trova a fare nello svolgimento

della sua azione di governo della “cosa comune”, provando a favorire l'acquisto di prodotti e servizi costruiti attraverso i principi dell'economia circolare; non solo, lo strumento del GPP serve anche per dare importanza e sostenibilità lungo tutta la filiera degli acquisti del lavoro, del gender procurement e delle azioni che favoriscono l'abbandono di prodotti impattanti per l'ambiente come il monouso.

Arrivati al VII rapporto, la nostra azione di monitoraggio civico racconta, in questo appuntamento di maggio, le performance di quattro stazioni appaltanti in particolare: le centrali di committenza regionali, gli enti gestori di aree protette, le aziende sanitarie locali ed un primo campione dei comuni metropolitani. Ci riserviamo di raccontare nel mese di luglio, nell'Ecoforum nazionale di Legambiente, le performance del GPP con un focus specifico sui comuni italiani.

Il monitoraggio, fatto attraverso la somministrazione di un questionario on line alle stazioni appaltanti sopracitate, vuole

far emergere il livello raggiunto da ciascuna stazione appaltante attraverso l'elaborazione di un indice complessivo, che ci accompagna già da due anni, che mette a sistema le migliori pratiche di attuazione del GPP, prendendo in considerazione l'applicazione non solo dei CAM, ma anche dei fattori che facilitano la diffusione di questo strumento centrale per la transizione ecologica, che è il Green Public Procurement.

Come di consueto abbiamo arricchito già da qualche anno la nostra azione di comunicazione e sensibilizzazione a questi temi, attraverso una mappa GIS online, consultabile sul sito www.appaltiverdi.net. Sul web è possibile interrogare la mappa e avere a disposizione le performance sul GPP per le stazioni appaltanti prese in considerazione.

IL RAPPORTO IN SINTESI

126 le stazioni appaltanti che hanno risposto al questionario sul GPP nel 2024 (relativo ai bandi emessi nel 2023): 14 Centrali di Committenza Regionali, 64 enti gestori rappresentativi di 148 aree protette (10 Aree Marine Protette, 21 Parchi Nazionali, 35 Parchi Regionali, 82 Riserve), 41 Aziende Sanitarie Locali e 7 Comuni metropolitani.

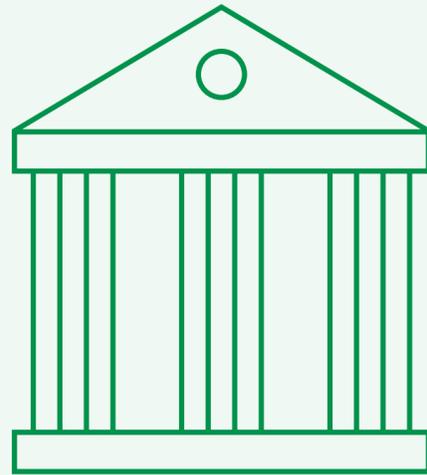
L'indice medio di performance del campione indagato è 62%, con un valore massimo pari al 79% raggiunto dai Comuni metropolitani e un valore minimo raggiunto dagli Enti gestori di aree protette pari a 56%.

La maggiore difficoltà nell'applicazione dei CAM emersa è rappresentata dalla "difficoltà di stesura dei bandi" (53% delle risposte), seguita dalla "mancanza di formazione" adeguata (41%). La mancanza di imprese con requisiti idonei è considerato un problema per un terzo del campione (34%).

La "conoscenza del Green Public Procurement" è ormai consolidata

come politica necessaria per il GPP nell'amministrazione pubblica (media del 98%), seguita dal "Plastic free" (57%) e dalla "Formazione" (56%); più indietro, ma altrettanto importanti i "Criteri Sociali" (47%) e il "Gender Procurement" (46%). Fanalino di coda, ed elemento su cui bisogna intensificare le attività, il "Monitoraggio degli Acquisti Verdi" da parte della pubblica amministrazione, che riceve un tasso di risposta medio pari a 17%.

Due le buone notizie che lasciano ben sperare: *"il dover avviare attività di formazione interna del personale"* è la risposta con la media voto più alta da parte delle stazioni appaltanti, data dalle centrali di committenza interrogate relativamente alla domanda posta su cosa aveva dovuto fare l'Amministrazione per adeguarsi al Green Public Procurement. Tra i principali benefici che le stazioni appaltanti hanno riscontrato nell'attuazione del GPP, è emerso maggiormente l'aspetto legato ad *"un positivo impatto territoriale" dal punto di vista ambientale e/o sociale* in tutte e quattro le tipologie di stazioni appaltanti indagate.



CENTRALI DI COMMITTENZA REGIONALI

Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2024 dell'Osservatorio Appalti Verdi ha visto la partecipazione e adesione di 14 Centrali di Committenza Regionali, rappresentando le seguenti regioni: Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia e Giulia¹, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, P.A. di Bolzano, Piemonte, Sardegna, Toscana e Umbria.

INDICE DI PERFORMANCE

(Tasso di applicazione medio del GPP)



LE DIFFICOLTÀ NELL'APPLICAZIONE DEI CAM NEL 2024 (2023)

Mancanza di
formazione



Difficoltà di
stesura dei bandi



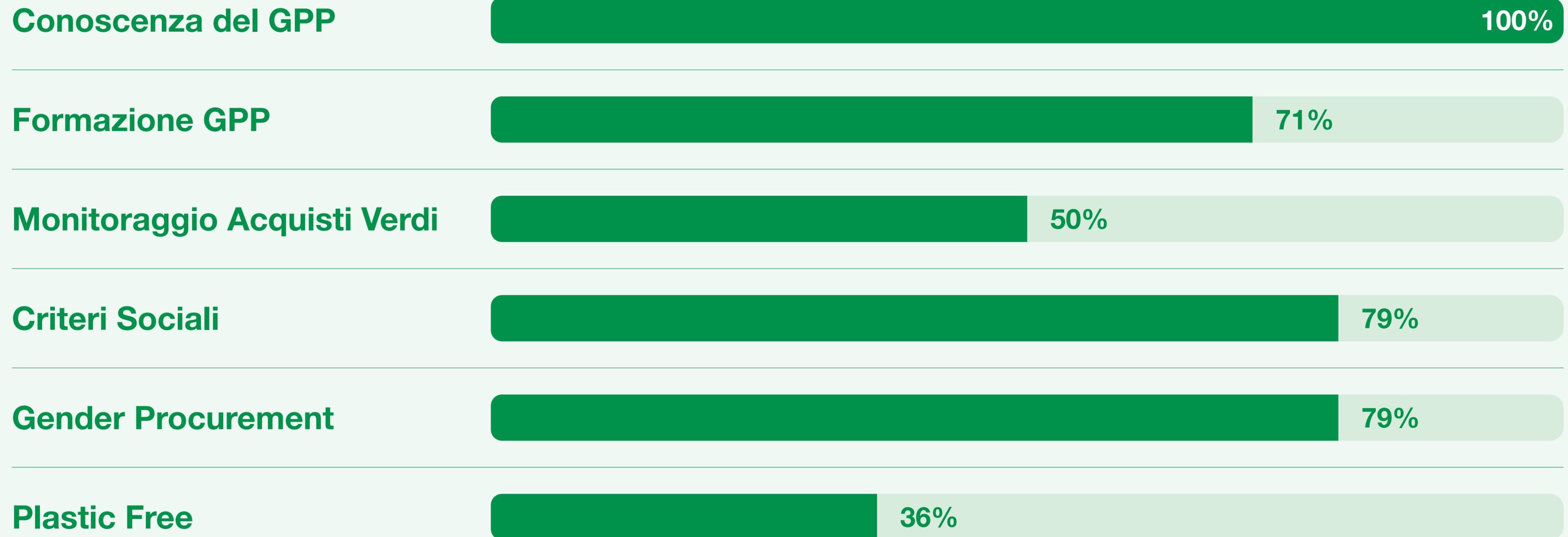
Mancanza di imprese
con i requisiti richiesti



¹ Il Friuli Venezia Giulia ha risposto al questionario con due soggetti aggregatori: il CUCSA-FVG e con ARCS – Azienda Regionale di Coordinamento per la Salute.

LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

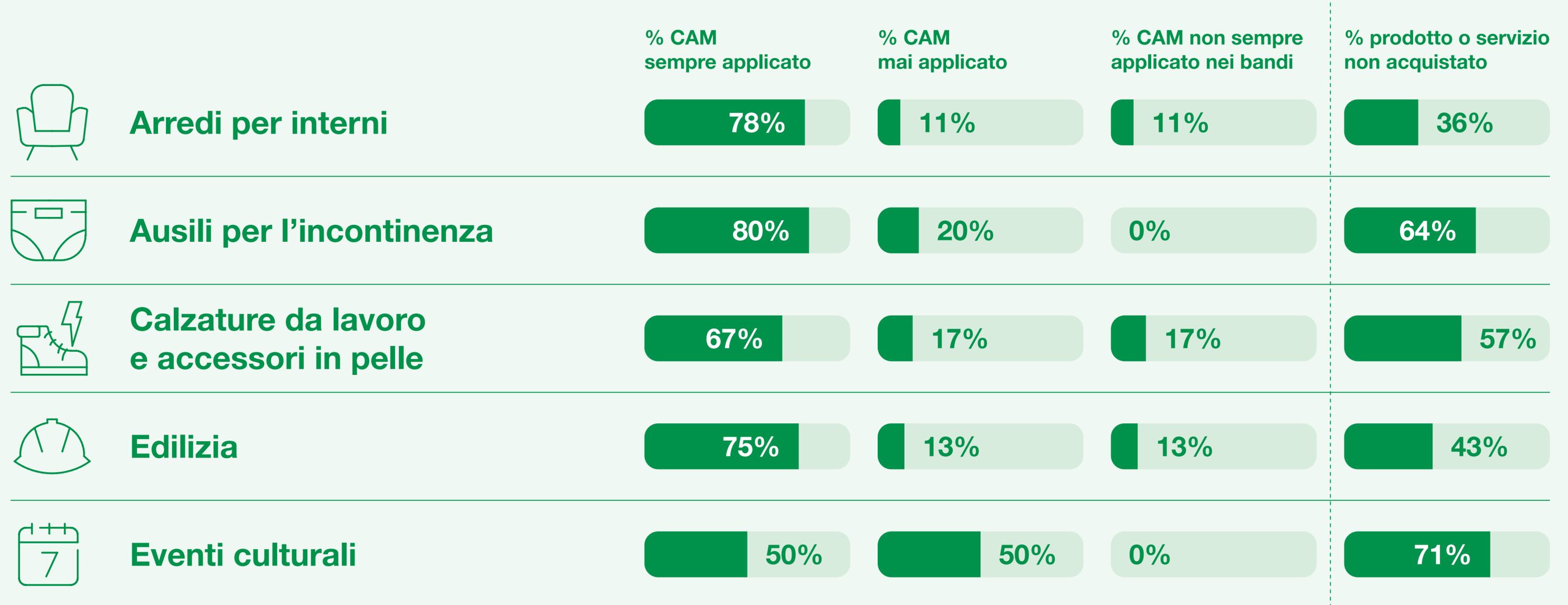
Queste secondo l'Osservatorio i fattori che facilitano la diffusione di questo strumento centrale per la transizione ecologica, che è il Green Public Procurement

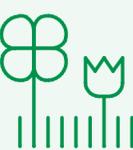


CENTRALI DI COMMITTEZZA REGIONALI

L'APPLICAZIONE DEI CAM

Nel 2023 come hanno applicato i CAM nelle gare di acquisto di lavori, prodotti o servizi al netto dei prodotti e servizi non acquistati?



		% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% CAM non sempre applicato nei bandi	% prodotto o servizio non acquistato
	Lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria	71%	14%	14%	50%
	Pulizie e sanificazione	86%	14%	0%	50%
	Ristorazione collettiva	90%	10%	0%	29%
	Servizi energetici per gli edifici	50%	25%	25%	71%
	Tessili	71%	14%	14%	50%
	Veicoli	80%	20%	0%	64%
	Verde pubblico	67%	33%	0%	79%

CENTRALI DI COMMITTEZZA REGIONALI

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

I soggetti aggregatori hanno un ruolo centrale, importante e definitivo nella scelta di acquisti che possano essere *verdi* e favorire le politiche di sostenibilità che il GPP propone da tempo.

Nelle performance che abbiamo raccontato quest'anno, che forniscono un dettaglio dei risultati del monitoraggio, emerge come il tasso di applicazione medio del GPP attraverso il nostro indice di performance sia pari al 76%. Un indice che tiene insieme sia l'applicazione delle politiche utili al GPP, che l'applicazione dei CAM nelle procedure di acquisto delle diverse categorie merceologiche (12 CAM sui 20 vigenti sono quelli per i quali abbiamo chiesto l'applicazione nei bandi del 2023). Questa performance media è tra le più alte rispetto alle altre stazioni appaltanti prese in considerazione in questo report, molto probabilmente per la maggiore capacità di investimento nella formazione del personale e nella conoscenza degli strumenti utili al Green Procurement.

Andando a commentare l'applicazione dei CAM, tra i Criteri Ambientali Minimi maggiormente applicati nel 2023, al netto dei prodotti e servizi non acquistati, troviamo quello delle forniture del servizio di ristorazione collettiva, con un'applicazione del 90%, seguito da quello per la fornitura dei servizi di pulizia (86%). Tra le categorie merceologiche dei CAM acquistate, ma nelle quali il CAM non è stato applicato, troviamo quello del servizio dell'organizzazione e realizzazione degli eventi (50%), ovvero la metà delle stazioni appalti ha sbagliato nella non applicazione del CAM.

La principale difficoltà riscontrata dalla stazione appaltante, per la quale sarebbe necessario intervenire, è quella relativa alla stesura dei bandi che tengano in considerazione i CAM (così ci rispondono 8 soggetti aggregatori su 14). Necessario, inoltre, colmare il gap che c'è nell'applicazione di alcune delle politiche utili al GPP e che hanno, come emerso dalla nostra analisi delle risposte pervenute, un'applicazione minore uguale al 50%:

il “monitoraggio degli acquisti” all’interno della PA, utile per verificare e correggere il tiro degli acquisti verso la sostenibilità e l’applicazione del “Plastic Free” (36%), per ridurre le pratiche di consumo dei prodotti usa e getta in plastica, incentivando quindi quelle volte alla riduzione dei prodotti monouso in generale e sensibilizzando sul tema.

Due sono le *good news* importanti da far emergere dal rapporto di quest’anno.

Abbiamo infatti chiesto **“cosa ha dovuto fare l’Amministrazione per adeguarsi al Green Public Procurement”**, ricevendo come risposta più quotata *“il dover avviare attività di formazione interna del personale”* (media voto 3.1 su 5), un elemento che ha favorito probabilmente la miglior performance raggiunta dai soggetti aggregatori; al secondo posto troviamo il *“modificare il modo in cui sono comunicate le richieste verso l’esterno”* (es. bandi) con un voto medio pari a 2.9 e, al terzo posto, troviamo

proprio il *“dover avviare attività di monitoraggio specifiche sul GPP”* (2.8 come valore medio) che rispecchia anche una delle maggiori criticità.

L’altra buona notizia è inerente **“i principali benefici che la stazione appaltante riscontra dall’attuazione del GPP”**: le risposte del campione indagato mettono al primo posto *“un positivo impatto territoriale”* dal punto di vista ambientale e/o sociale, seguito subito dopo *“dalla riduzione dei costi di gestione ambientali”* (es. rifiuti, energia, ...), a conferma del fatto che l’applicazione degli acquisti verdi favorisce la transizione ecologica.

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT

CUC-SA*

Friuli-Venezia Giulia

SUAR

Liguria

**DIREZIONE
REGIONALE
CENTRALE
ACQUISTI**

Lazio

ESTAR

Toscana

INTERCENT-ER

Emilia-Romagna

tra il 90% ed il 100% GPP

(con acquisti di prodotti o servizi in almeno 5 categorie merceologiche)

* ha istituito la figura del referente per il GPP nella stazione appaltante



Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2024 dell'Osservatorio Appalti Verdi ha visto la partecipazione e adesione di 64 enti gestori al nostro monitoraggio civico, rappresentativi di ben 148 aree protette (erano state 146 nel 2023). Queste fanno riferimento a: 10 Aree Marine Protette, 21 Parchi Nazionali, 35 Parchi Regionali, 82 Riserve.

INDICE DI PERFORMANCE

(Tasso di applicazione medio del GPP)



LE DIFFICOLTÀ NELL'APPLICAZIONE DEI CAM NEL 2024 (2023)

Mancanza di
formazione



Difficoltà di
stesura dei bandi



Mancanza di imprese
con i requisiti richiesti



LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

Queste secondo l'Osservatorio i fattori che facilitano la diffusione di questo strumento centrale per la transizione ecologica, che è il Green Public Procurement

Conoscenza del GPP

97%

Formazione GPP

59%

Monitoraggio Acquisti Verdi

14%

Criteri Sociali

28%

Gender Procurement

23%

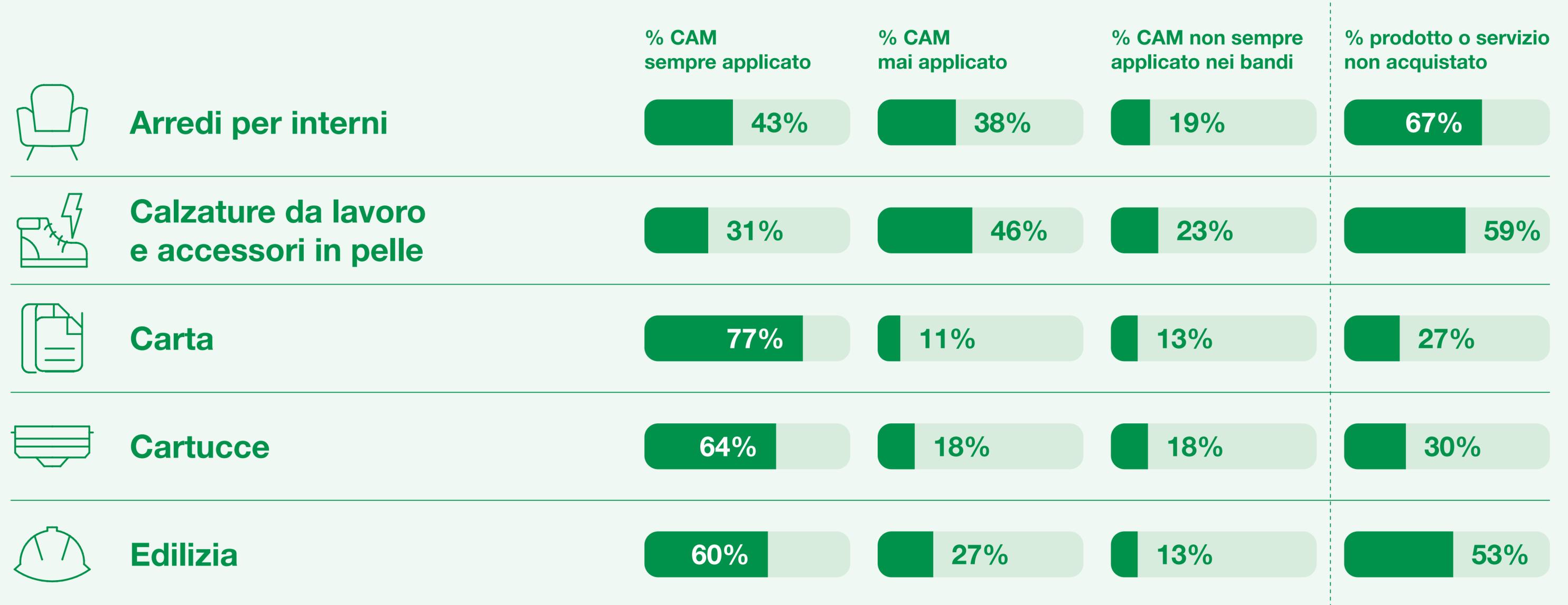
Plastic Free

66%

AREE PROTETTE

L'APPLICAZIONE DEI CAM

Nel 2023 come hanno applicato i CAM nelle gare di acquisto di lavori, prodotti o servizi al netto dei prodotti e servizi non acquistati?



AREE PROTETTE

		% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% CAM non sempre applicato nei bandi	% prodotto o servizio non acquistato
	Eventi culturali	 38%	 27%	 35%	 42%
	Pulizie e sanificazione	 68%	 15%	 18%	 38%
	Servizi energetici per gli edifici	 55%	 30%	 15%	 38%
	Stampanti	 68%	 15%	 18%	 47%
	Tessili	 27%	 41%	 32%	 66%
	Veicoli	 44%	 40%	 16%	 61%

AREE PROTETTE

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Gli enti gestori di aree protette hanno sul territorio un doppio ruolo:

- quello di conservazione e tutela della natura;
- quello di essere da esempio e stimolo per la pubblica amministrazione di pratiche virtuose e di buon governo, anche attraverso l'applicazione del GPP.

Il tasso medio di applicazione del Green Procurement, secondo il nostro indice di performance, quest'anno si attesta al 56%. Abbiamo delle eccellenze e degli enti più attenti di altri all'applicazione delle politiche utili al GPP e dei Criteri Ambientali Minimi nelle procedure di acquisto (9 enti gestori su 64 hanno raggiunto tra l'85% e il 100% GPP con acquisti almeno di 4 categorie di prodotto), ma la strada continua a essere in salita.

Da notare come tra le politiche utili al Green Procurement per gli enti gestori di aree protette, la conoscenza dello strumento GPP è assodata, per quanto la formazione dovrebbe essere

potenziata; inoltre, c'è da lavorare molto sul monitoraggio degli acquisti con l'integrazione del GPP e sicuramente prestare maggiore attenzione ai criteri sociali insiti nelle azioni che propongono gli acquisti verdi su tutta la catena delle forniture ed il quanto mai abbandonato gender procurement. Rispetto invece all'applicazione del *plastic free*, per il ruolo degli enti gestori di aree protette è una delle politiche portanti, poiché hanno tra le percentuali di attuazione maggiori (66%), anche rispetto alle altre stazioni appaltanti monitorate, molto vicino a quella dei comuni metropolitani.

Sono anche qui 11 i Criteri Ambientali Minimi presi in considerazione nel monitoraggio, rispetto ai 20 vigenti emanati dal Ministero dell'Ambiente; tra questi 11, quelli che hanno avuto un'applicazione maggiore nei bandi 2023, al netto dei prodotti e servizi non acquistati, sono stati: l'acquisto della carta per copia e grafica (77%), quelli della fornitura dei servizi di pulizia e delle stampanti (68%) seguito dal CAM per la fornitura di cartucce e

toner (64%). Possiamo dire che il settore della grafica e gestione delle stampe è fortemente sostenibile nei 64 enti gestori indagati, con le percentuali dei CAM direttamente collegati molto alte nell'applicazione. Tra le categorie merceologiche dei CAM acquistate, ma nelle quali il CAM non è stato applicato, troviamo quello delle calzature da lavoro, articoli e accessori in pelle (46%), ovvero circa la metà delle stazioni appalti ha sbagliato nella non applicazione del CAM. Anche per questa stazione appaltante la difficoltà maggiore resta la difficoltà di stesura e applicazione nei bandi dei CAM.

Una menzione particolare da fare è la presenza, in otto enti gestori, di un referente per il GPP che, in alcuni casi, ha favorito le migliori performance ottenute. Questa era una delle proposte fatte lo scorso anno anche dall'Osservatorio Appalti Verdi, vedendo il centralizzare la pratica del GPP attraverso una persona più competente e che sappia mettere in rete gli uffici, uno dei nodi da sciogliere e su cui insistere anche per la diffusione e applicazione

del GPP in generale.

Nel ragionare sulle buone pratiche che i parchi dovrebbero mettere in atto, per essere quell'esempio di PA attenta a tutte le forme di sostenibilità, abbiamo chiesto se gli enti gestori hanno adottato - d'intesa con i comuni che ricadono nel territorio tutelato - una strategia per migliorare la raccolta differenziata, iniziative per il risparmio energetico e la nascita di Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali (CERS). Le risposte sono state rispettivamente basse nell'applicazione di tali modelli di gestione del territorio, poiché dichiarano che solo 25 enti gestori (39%) attuano particolari strategie per migliorare la raccolta differenziata e 28 enti gestori (44%) promuovono iniziative volte a risparmio energetico e costituzione di CERS. Anche queste, secondo noi dell'Osservatorio, sono pratiche utili alla costruzione di un territorio che sia attento ai nuovi bisogni e alla sostenibilità da traguardare nel rispetto delle politiche che l'Europa ci chiede di adempiere.

Due sono le *good news* importanti da far emergere dal rapporto di quest'anno.

Abbiamo infatti chiesto **“cosa ha dovuto fare l'Amministrazione per adeguarsi al Green Public Procurement”**: per gli enti gestori indagati, il valore medio più alto l'hanno ottenuto a parimerito il *“dover avviare attività di formazione interna del personale”* e il *“modificare il modo in cui sono comunicate le richieste verso l'esterno”* (voto medio di risposta 2.6 su 5). Al secondo posto troviamo la *“necessità di avviare attività di monitoraggio specifiche”* (1.7), che rispecchia anche una delle maggiori criticità nell'attuazione delle politiche utili per il GPP.

L'altra buona notizia è inerente ai **“principali benefici che la stazione appaltante riscontra dall'attuazione del GPP”**: il campione indagato ha messo al primo posto *“un positivo impatto territoriale dal punto di vista ambientale e/o sociale”*, seguito subito dopo dal *“miglioramento dell'immagine verso i*

cittadini”. Con una percentuale bassa, ma interessate, entra un altro tema importante come quello della *“razionalizzazione della spesa”* attraverso il GPP (19% degli enti gestori), a conferma del fatto che l'applicazione degli acquisti verdi favorisce l'economia sostenibile.

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT

Parco nazionale Gran Sasso e Monti della Laga

Parco nazionale Foreste Casentinesi Monte Falterona, Campagna*

Parco naturale regionale del Beigua

Parco nazionale Vesuvio

Parco naturale regionale Litorale di Ugento

Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*

Parco naturale regionale dell'Aveto

Parco nazionale Gran Paradiso*

Area marina protetta Isola di Ustica*

tra il 85% ed il 100% GPP (con acquisti di prodotti o servizi in almeno 4 categorie merceologiche)

* ha istituito la figura del referente per il GPP nella stazione appaltante

LE MIGLIORI PERFORMANCE PER TIPOLOGIA DI AREA PROTETTA SONO:

Parco nazionale Gran Paradiso*

Parco naturale regionale dell'Aveto

Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*

Area marina protetta Isola di Ustica*



Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2024 dell'Osservatorio Appalti Verdi ha visto la partecipazione e adesione di 41 Aziende Sanitarie Locali, che consideriamo ancora un campione rappresentativo della realtà nazionale, non essendoci altri studi che provano ad indagare questi aspetti. Il 51% del campione di quest'anno è rappresentato da ASL del nord, il 22% da quelle del centro e 27% da aziende sanitarie locali che fanno riferimento al territorio del sud e delle isole.

INDICE DI PERFORMANCE

(Tasso di applicazione medio del GPP)



LE DIFFICOLTÀ NELL'APPLICAZIONE DEI CAM NEL 2024 (2023)

Mancanza di formazione



Difficoltà di stesura dei bandi

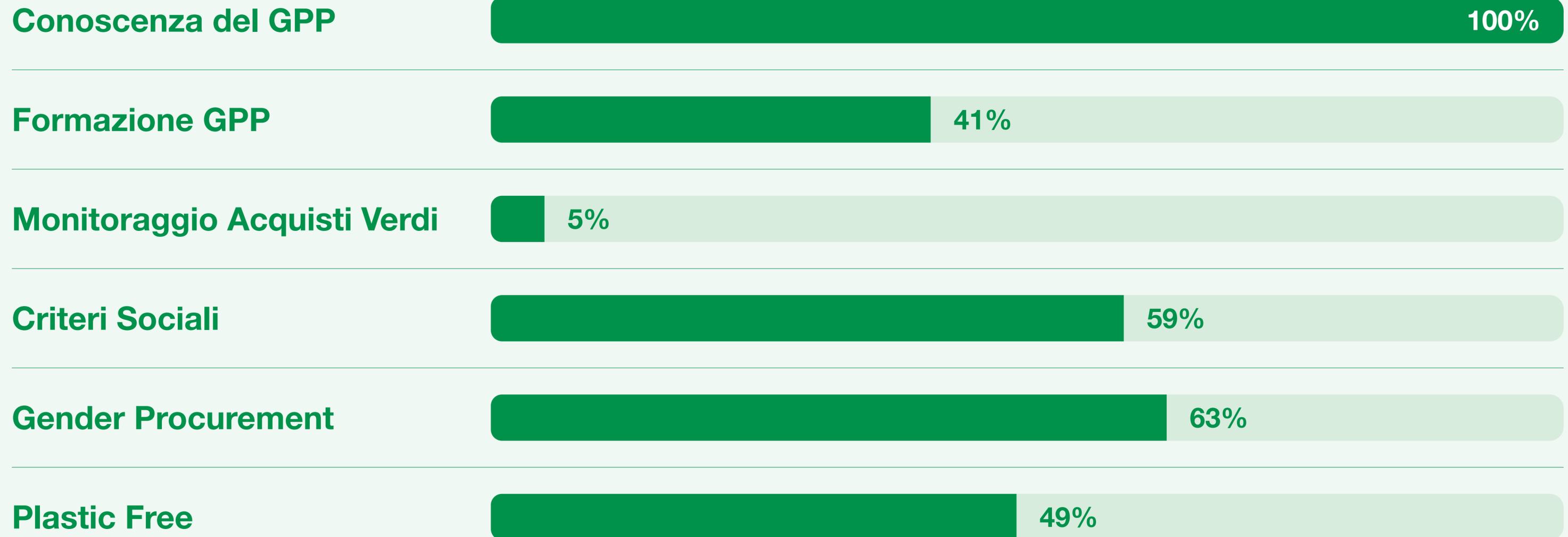


Mancanza di imprese con i requisiti richiesti



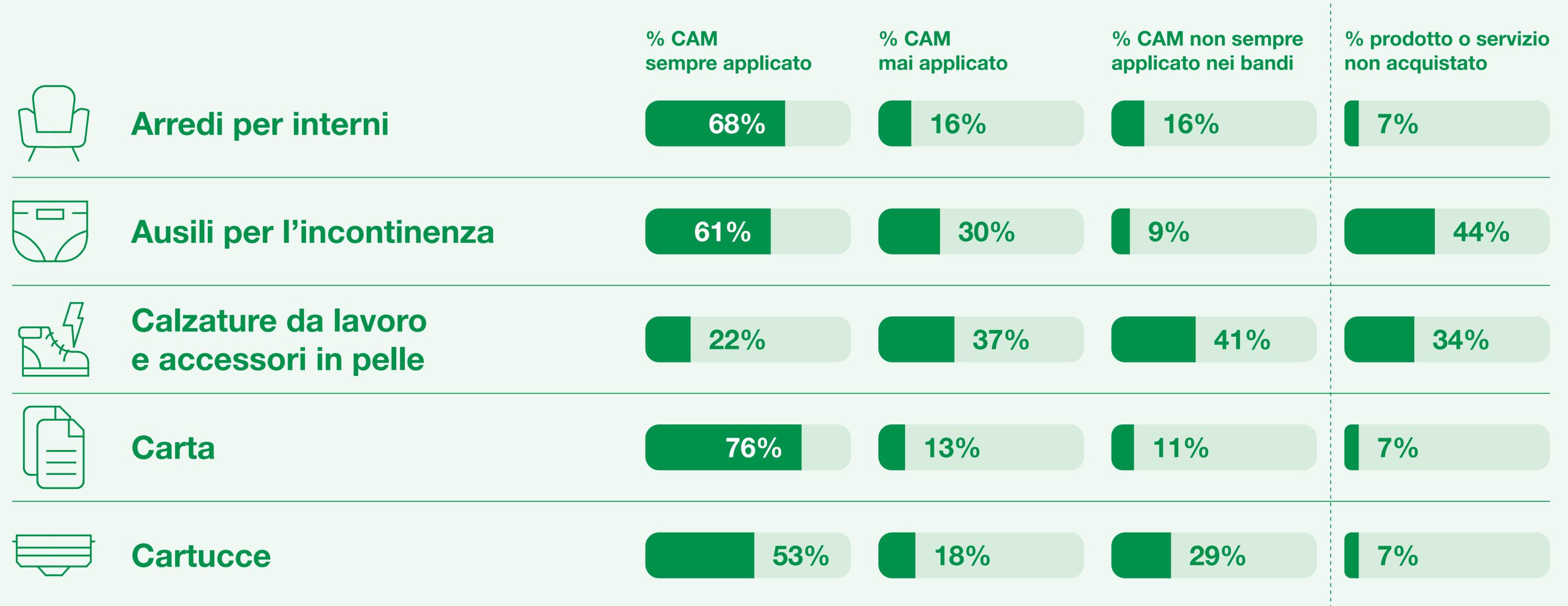
LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

Queste secondo l'Osservatorio i fattori che facilitano la diffusione di questo strumento centrale per la transizione ecologica, che è il Green Public Procurement

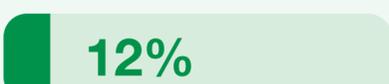
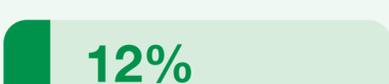
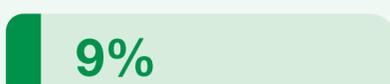


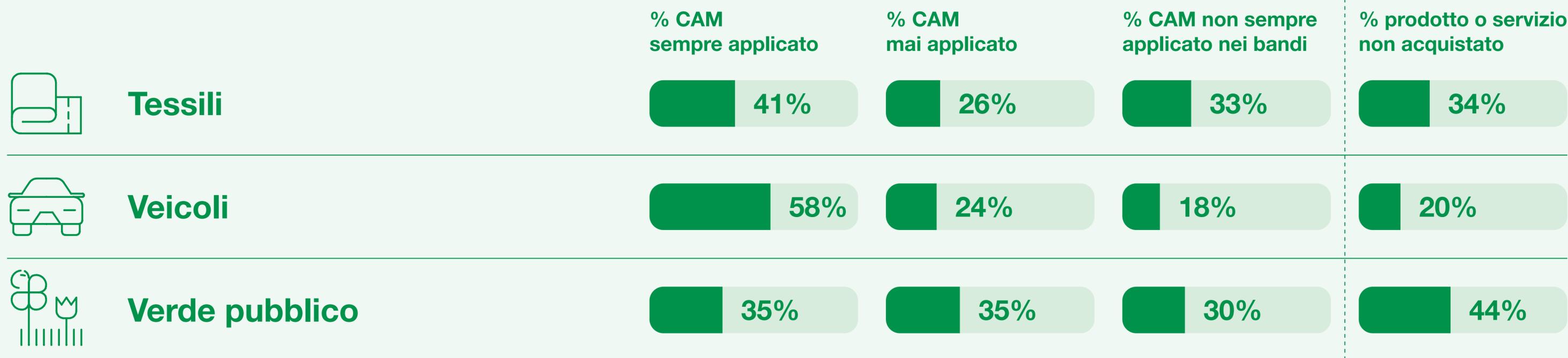
L'APPLICAZIONE DEI CAM

Nel 2023 come hanno applicato i CAM nelle gare di acquisto di lavori, prodotti o servizi al netto dei prodotti e servizi non acquistati?



ASL

		% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% CAM non sempre applicato nei bandi	% prodotto o servizio non acquistato
	Edilizia	 48%	 10%	 42%	 24%
	Eventi culturali	 30%	 50%	 20%	 51%
	Lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria	 65%	 23%	 12%	 37%
	Pulizie e sanificazione	 73%	 15%	 12%	 20%
	Ristorazione collettiva	 63%	 17%	 21%	 41%
	Servizi energetici per gli edifici	 47%	 22%	 31%	 22%
	Stampanti	 67%	 9%	 24%	 20%



OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Il DEF 2024 (Documento di Economia e Finanza, 2024) certifica per l'anno 2023 una spesa sanitaria di oltre € 131 miliardi di euro, con un rapporto spesa sanitaria/PIL del 6,3%¹. Questi numeri ci danno l'ordine di grandezza e l'importanza di monitorare il settore sanitario e capire come la spesa possa essere veicolata verso una sostenibilità che riguarda diversi acquisti del settore e della gestione del sistema sanitario.

Il tasso di applicazione medio del GPP, secondo il nostro indice di performance, riguardo gli acquisti del 2023, raggiunge il 63% per il campione delle ASL.

I dati nelle pagine precedenti, ci danno idea rispetto al campione delle ASL nel 2024: la conoscenza dello strumento GPP risulta assodata, per quanto ancora però la formazione sia uno tra i nodi principali da sciogliere, con il 59% del campione che dichiara di non aver attuato attività di formazione, fondamentali

per l'inserimento delle politiche per il Green Procurement e dei Criteri Ambientali Minimi negli acquisti di diverse categorie di prodotti, servizi e lavori nei bandi emessi ogni anno.

Nota dolente, nelle politiche che aiutano nell'applicazione del GPP, è il rispetto dei criteri sociali (solo il 59% li applicano). L'enorme lacuna che esiste nel sistema di monitoraggio degli acquisti per questo settore sanitario, con il solo 5% di attuazione, fa accendere una spia rossa e richiama la ricerca di soluzioni utili per capire come si effettuano gli acquisti e come poter razionalizzare le spese. Meglio di altre stazioni appaltanti considerate nel report, è invece la performance rispetto al gender procurement (63%). Da notare un'applicazione del *plastic free* con percentuali al di sotto del 50%, probabilmente dovuto anche ad una difficoltà del settore che opera in ambienti e situazioni sensibili, ma per cui possono essere trovate soluzioni innovative o sistemi per sensibilizzare e applicarlo dove possibile.

¹ <https://www.sanita24.ilsole24ore.com/art/dal-governo/2024-04-16/gimbe-def-spesa-sanitaria-calo-2023-e-il-2024-l-aumento-e-illusorio-091017.php?uuid=AFFBmMSB>

Per le aziende sanitarie locali sono 15 i Criteri Ambientali Minimi che abbiamo indagato rispetto ai 20 vigenti emanati dal Ministero dell'Ambiente. Tra questi 15, quelli che hanno avuto un'applicazione maggiore nei bandi 2023, al netto dei prodotti e servizi non acquistati, con performance migliori di applicazione ci sono gli acquisti fatti attraverso i CAM di 3 categorie di forniture: 76% l'acquisto di carta per copia e carta grafica, 73% la percentuale di applicazione del CAM per i servizi di pulizia, 68% l'acquisto di arredi interni. Tra le categorie merceologiche dei CAM acquistate, ma nelle quali il CAM non è stato applicato, troviamo quello del servizio di organizzazione e realizzazione degli eventi per il 50% del campione delle ASL che hanno acquistato il servizio (20 ASL), ovvero la metà delle stazioni appalti ha sbagliato nella non applicazione del CAM.

La dichiarazione del 61% delle aziende sanitarie locali riguardo la "mancanza di formazione" come difficoltà maggiore riscontrata, conferma anche il dato sulle politiche utili al GPP e richiama ad

un investimento di risorse per rendere il GPP lo strumento utile e funzionale alla causa della sostenibilità. Ci conforta il fatto che il 76% del campione dichiara che non mancano le aziende con i requisiti richiesti dai CAM per partecipare ai bandi.

Due sono le *good news* importanti da far emergere dal rapporto di quest'anno.

Abbiamo infatti chiesto **“cosa ha dovuto fare l'Amministrazione per adeguarsi al Green Public Procurement”**: per le ASL indagate il valore medio più alto l'ha ottenuto *“il modificare il modo in cui sono comunicate le richieste (es. bandi) verso l'esterno”* (3.2 su 5), al secondo posto troviamo la *“necessità di avviare attività di formazione interna del personale”* (2.3), che rispecchia anche una delle maggiori criticità nell'attuazione delle politiche utili per il GPP, così come il *“dover avviare attività di monitoraggio specifiche”* che ha ricevuto un punteggio medio di 1.9.

L'altra buona notizia è inerente ai **“principali benefici che la stazione appaltante riscontra dall'attuazione del GPP”**: il campione indagato ha messo al primo posto la *“razionalizzazione della spesa” attraverso il GPP* (41% delle ASL), questo a conferma del fatto che l'applicazione degli acquisti verdi favorisce l'economia sostenibile. Da non sottovalutare anche il beneficio

del *“positivo impatto territoriale”* dal punto di vista ambientale e sociale riscontrato in riferimento al GPP (27%). Un altro aspetto interessante è che il 24% delle ASL riscontra tra i benefici anche un *“migliore accesso ai finanziamenti comunitari”* in riferimento al GPP.

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT

**Azienda
Sanitaria
Locale di
Brindisi**

**Azienda Unità
Sanitaria
Locale
Umbria 1**

**Azienda
Sanitaria
Locale 3
Pescara**

**Azienda
USL
Reggio
Emilia**

MENZIONE SPECIALE

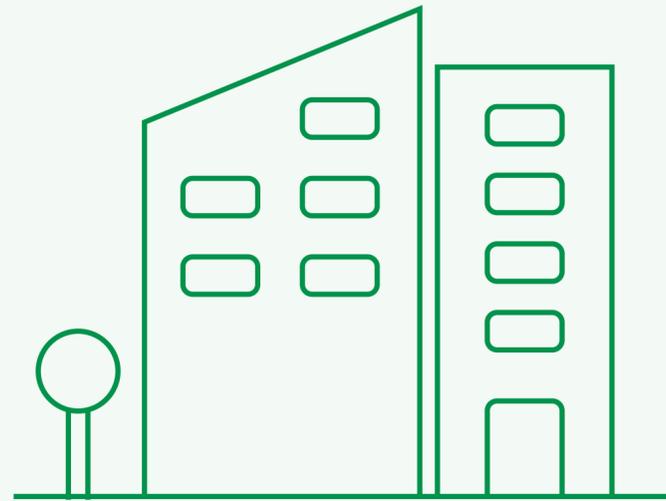
**Azienda
USL Ferrara**

indice di performance GPP
88% con acquisti di prodotti
o servizi in 14.5 categorie
merceologiche su 15
considerate

tra il 90% ed il 100% GPP

(con acquisti di prodotti o servizi in almeno 10 categorie merceologiche)

* ha istituito la figura del referente per il GPP nella stazione appaltante



CITTÀ METROPOLITANE

Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2024 dell'Osservatorio Appalti Verdi ha visto la partecipazione e adesione del 50% dei comuni metropolitani in questa fase, sono infatti 7 quelli che hanno risposto, al momento, al nostro monitoraggio: Bari, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino e Messina.

INDICE DI PERFORMANCE

(Tasso di applicazione medio del GPP)



LE DIFFICOLTÀ NELL'APPLICAZIONE DEI CAM NEL 2024 (2023)

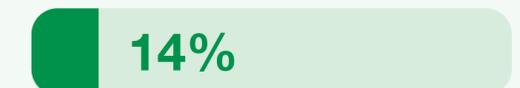
Mancanza di
formazione



Difficoltà di
stesura dei bandi



Mancanza di imprese
con i requisiti richiesti



LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

Queste secondo l'Osservatorio i fattori che facilitano la diffusione di questo strumento centrale per la transizione ecologica, che è il Green Public Procurement

Conoscenza del GPP

86%

Formazione GPP

71%

Monitoraggio Acquisti Verdi

43%

Criteri Sociali

86%

Gender Procurement

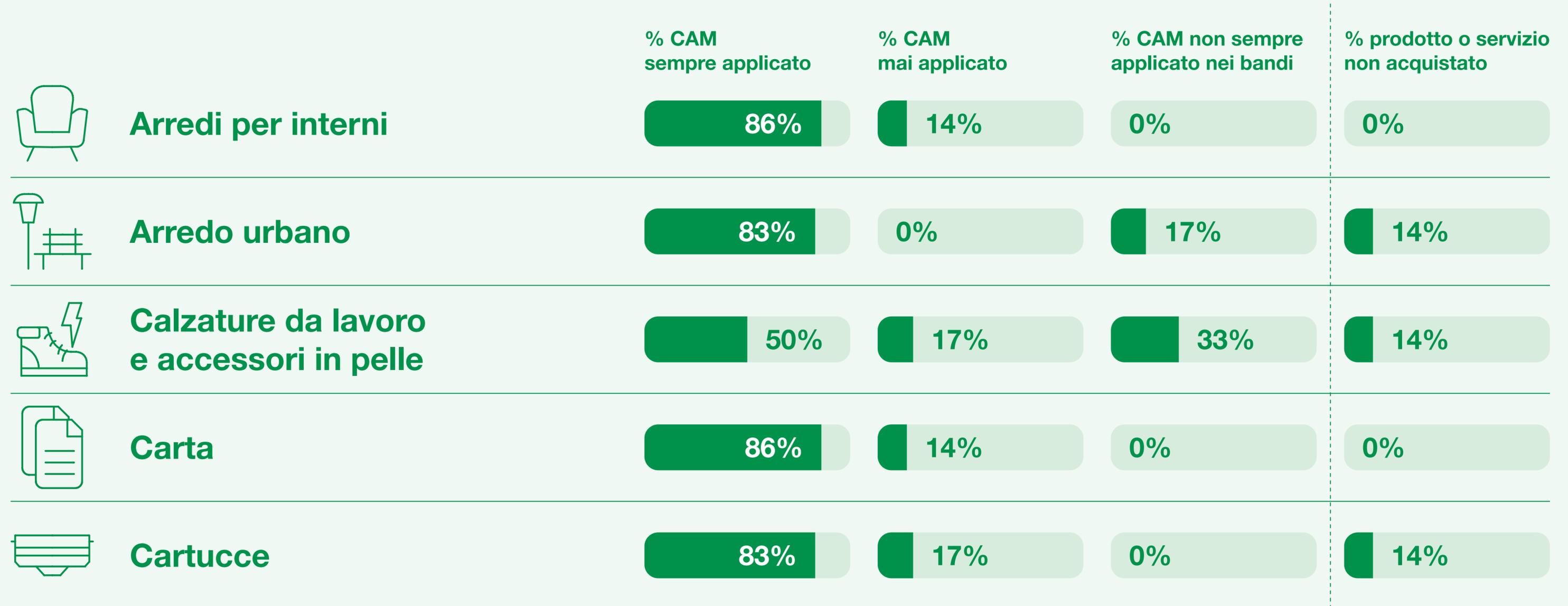
86%

Plastic Free

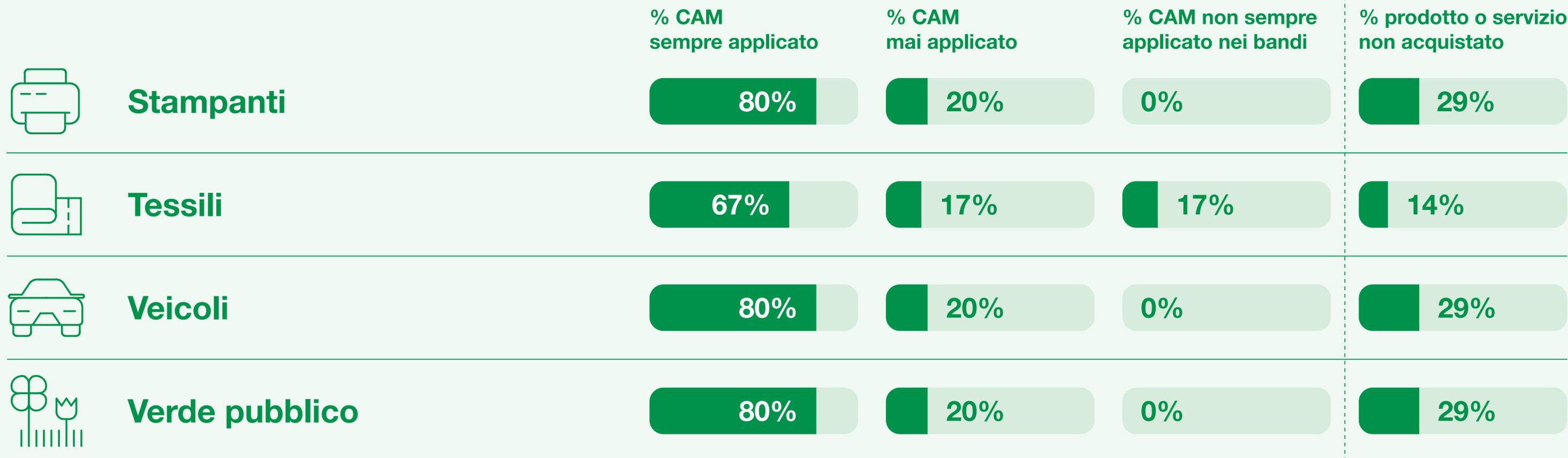
71%

L'APPLICAZIONE DEI CAM

Nel 2023 come hanno applicato i CAM nelle gare di acquisto di lavori, prodotti o servizi al netto dei prodotti e servizi non acquistati?



		% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% CAM non sempre applicato nei bandi	% prodotto o servizio non acquistato
	Edilizia	83%	17%	0%	14%
	Eventi culturali	50%	33%	17%	14%
	Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione)	75%	25%	0%	43%
	Pulizie e sanificazione	80%	20%	0%	29%
	Rifiuti urbani e spazzamento stradale	67%	33%	0%	57%
	Ristorazione collettiva	83%	17%	0%	14%
	Servizi energetici per gli edifici	67%	17%	17%	14%



OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'Osservatorio Appalti Verdi ha diviso la sua azione di monitoraggio della categoria "Comuni" in due appuntamenti fondamentali. In questo primo appuntamento del forum Compraverde, oltre alla presentazione dei dati delle tre stazioni appaltanti fin qui analizzate (centrali di committenza regionali, aziende sanitarie locali ed enti gestori di aree protette), vengono analizzati e restituiti i dati delle città metropolitane che hanno risposto all'indagine.

A luglio 2024, invece, nella cornice dell'Ecoforum Nazionale di Legambiente, verranno presentati in modo più completo i dati della categoria "Comuni" comprensiva tanto delle città capoluogo di provincia quanto del resto dei comuni che avranno risposto al questionario.

Fatte le dovute premesse, possiamo subito dire che i comuni metropolitani sono quelli che presentano il tasso di applicazione medio del GPP più alto secondo il nostro indice di performance, che si attesta al 79%. Queste città più grandi e strutturate amministrativamente parlando nel panorama nazionale, riescono

a rispondere in modo maggiormente positivo all'obbligatorietà di applicazione del GPP e dei CAM nelle procedure di acquisto, come definito dal 2016 e ribadito nell'ultimo codice degli appalti con l'articolo 57.

Riguardo alle politiche utili agli acquisti verdi, i comuni metropolitani hanno una conoscenza sopra alla media del GPP, così come anche nell'applicazione dei criteri sociali e del gender procurement. Il *plastic free* ha una delle percentuali più basse, insieme alla necessità di attuare attività di formazione; il valore minore è quello del monitoraggio degli acquisti, uno dei nodi per una gestione concreta della sostenibilità, poiché conoscendo come vengono spese le risorse, si possono intraprendere in modo pianificato azioni di miglioramento e ottimizzazione della spesa pubblica.

Tra le difficoltà che maggiormente vengono riscontrate dal campione, spicca quella di stesura e redazione dei bandi (per il 57% del campione dei comuni metropolitani). Segnaliamo

invece, con piacere, come le imprese che partecipano con i requisiti richiesti dai CAM e dai bandi di gara siano sempre meno un problema. Segno che il mondo dell'impresa che partecipa ai bandi pubblici dei comuni, in modo più veloce e proattivo, si è adeguato a rispondere alle esigenze di un mercato che vede nella sostenibilità un alleato e, oltre che necessaria, un'opportunità di crescita e di sviluppo. Un vero e proprio mercato dei prodotti dell'economia circolare può trovare una via preferenziale di accesso al mercato della PA.

Per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, sono stati richieste informazioni in merito a 16 Criteri Ambientali Minimi rispetto ai 20 vigenti emanati dal Ministero dell'Ambiente. I CAM che nel 2023 sono stati maggiormente applicati, al netto dei prodotti e servizi non acquistati, risultano essere: il CAM per la fornitura di carta per copia e carta grafica ed il CAM di fornitura per arredi interni (86%), ma anche il CAM per la fornitura di cartucce e toner di stampa insieme al CAM Edilizia, acquisto di forniture di arredo urbano e quello sul servizio di ristorazione

collettiva, che hanno raggiunto tutti l'83% di applicazione. Tutte queste sono categorie che impegnano in modo sostanziale le amministrazioni pubbliche nel normale governo della città, in particolare l'edilizia ed il servizio di ristorazione collettiva, due categorie merceologiche che hanno innumerevoli implicazioni e impatti nella filiera che rappresentano, nei lavori che ne derivano, nell'impatto delle risorse ambientali utilizzate (materie prime, acqua, energia, emissioni). Tra le categorie merceologiche dei CAM acquistate, ma nelle quali il CAM non è stato applicato, troviamo quello del servizio di organizzazione e realizzazione degli eventi per il 33% del campione dei comuni metropolitani che hanno acquistato il servizio (6 città metropolitane), e con la stessa percentuale il CAM per la gestione dei rifiuti urbani, ovvero un terzo delle stazioni appalti ha sbagliato nella non applicazione del CAM.

Una nota rispetto alla difficoltà di applicazione del CAM per il servizio di organizzazione e realizzazione di eventi, l'ultimo arrivato da parte del ministero dell'ambiente. Un Criterio Ambientale

quest'ultimo di particolare importanza, poiché permette di veicolare i principi della sostenibilità durante manifestazioni che a vario titolo coinvolgono i cittadini ed il territorio in cui vengono svolte. Questo permette di sensibilizzare ed ampliare conoscenze e buone pratiche che fanno il bene delle generazioni presenti, ma soprattutto di quelle future come ad esempio: l'implementazione della raccolta differenziata, la dematerializzazione di documenti e prodotti dell'evento, il risparmio energetico, l'utilizzo dell'acqua pubblica, l'implementazione della mobilità dolce o dello *sharing*, l'organizzazione attenta e pianificata dell'evento, la somministrazione di cibo a km-zero, solo per citare alcuni aspetti. Anche nella gestione dei rifiuti sarebbe opportuna una accurata applicazione del CAM in un servizio anch'esso strategico nel tempo dell'economia circolare.

Due sono le *good news* importanti da far emergere dal rapporto di quest'anno.

Abbiamo chiesto **“cosa ha dovuto fare il comune per**

adeguarsi al Green Public Procurement”: la risposta è stata che il valore medio più alto l'ha ottenuto anche qui la necessità di *“modificare il modo in cui sono comunicate le richieste (es. bandi) verso l'esterno”* (voto medio 4.0 su 5.), mentre al secondo posto troviamo ancora la necessità di *“avviare attività di formazione interna del personale”* (3.5) che rispecchia sempre una delle maggiori criticità nell'attuazione degli acquisti verdi, poiché se i funzionari all'interno dell'amministrazione pubblica non sono adeguatamente competenti per il GPP, la sua attuazione resta complessa.

L'altra buona notizia è inerente ai **principali benefici che la stazione appaltante riscontra dall'attuazione del GPP**: il campione indagato ci dice che al primo posto c'è un *“positivo impatto territoriale dal punto di vista ambientale e/o sociale”* (per 5 comuni su 7), seguito dal *“miglioramento dell'immagine verso cittadini e utenti”*. Questo conferma che l'applicazione degli acquisti verdi favorisce una giusta transizione ecologica e soprattutto un'economia più sostenibile.

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT

Torino

Milano*

Roma

Genova

tra il 90% ed il 100% GPP
(con acquisti di prodotti o servizi in almeno 10 categorie merceologiche)

* ha istituito la figura del referente per il GPP nella stazione appaltante

CONCLUSIONI E PROPOSTE

Il Rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi 2024 evidenzia **una netta crescita della conoscenza** relativa allo strumento del Green Public Procurement e dei Criteri Ambientali Minimi: possiamo dire che oggi la diffusione di questo strumento è pressoché assicurata su tutto il territorio nazionale.

Così come va migliorando il **tasso medio di applicazione dei CAM**, che supera il 70% nei comuni metropolitani e nelle centrali di committenza regionali: anche in questo caso si tratta di una buona notizia, che deriva anche dall'apprendimento naturale di una **legislazione che si va consolidando**.

La maggiore difficoltà che ancora oggi registrano le pubbliche amministrazioni riguarda la **carenza di supporto tecnico**, sotto forma di affiancamento, alla stesura dei documenti di gara: molti CAM non prevedono un'applicazione automatica (in particolare l'edilizia) ma richiedono una personalizzazione in fase di progettazione della gara, necessaria anche in alcuni servizi (in

particolare gestione energetica degli edifici, e verde pubblico). Poi alcuni CAM richiedono alle stazioni appaltanti di trasformare questi criteri in regolamenti al momento della concessione dei contributi (come per gli eventi) o in contratti di servizio (come per la gestione dei rifiuti), e anche questa non è una operazione scontata, ma necessita di formazione e accompagnamento.

Infine, alcuni criteri (in particolare tessili e calzature) presentano difficoltà nelle fasi di verifica e controllo.

È ancora del tutto **assente invece l'attività di monitoraggio** dello stato di adozione del Green Public Procurement all'interno delle singole stazioni appaltanti e ciò rende impossibile la corretta valutazione dei feedback delle procedure di gara in merito ai criteri ambientali da integrare: il monitoraggio è però realmente possibile solo se viene **individuato un referente GPP**, di cui si sente la necessità e la relativa mancanza.

Referente che dovrebbe essere il soggetto in grado connettere le varie policy dell'amministrazione (piani d'azione climatica, della mobilità, per l'economia circolare e la prevenzione dei rifiuti, piani di rigenerazione urbana, consigli del cibo, etc.) con l'uso dello strumento del GPP.

Va invece rilevato con piacere il **forte aumento delle politiche per il gender procurement** a conferma che, quando le policy si fanno più pressanti e univoche, i cambiamenti si possono realmente ottenere, anche in un tempo rapido.

Queste le proposte che l'Osservatorio Appalti Verdi traguarda nel 2024, in prossimità delle prossime elezioni europee, presenta per migliorare la diffusione del GPP e l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi, a seguito del lavoro di monitoraggio di quest'anno e sulla base della conoscenza maturata in questi anni di Osservatorio del fenomeno:

01

Individuare il referente GPP nelle pubbliche amministrazioni:

in tutte le pubbliche amministrazioni, per evitare che il carattere intersettoriale dello strumento ne complichino l'adozione, è indispensabile individuare un referente GPP, che aiuti all'attuazione e all'adozione dei CAM;

02

Prevedere, per gli acquisti strategici, criteri di preferibilità legati alla sostenibilità e alla provenienza europea:

è indispensabile utilizzare lo strumento del GPP per rafforzare il ruolo dell'economia europea nella transizione ecologica giusta;

03

Prevedere l'approvazione di **Piani d'Azione Regionali e Comunali per il GPP:** è fondamentale che si preveda, almeno

nelle Regioni e nei Comuni Capoluogo, l'adozione di un Piano d'Azione che favorisca la diffusione della politica di Green Public Procurement;

04

Raccordare i Criteri Ambientali Minimi con l'approccio DNSH: è indispensabile che il MASE e le Pubbliche Amministrazioni raccordino gli strumenti CAM e DNSH, sia per evitare le conflittualità tra i criteri individuati dalla tassonomia ambientale e i criteri previsti dai CAM, che l'integrazione dell'aspetto ambientale dell'adattamento climatico nelle politiche d'acquisto (in particolare per le opere pubbliche, come previsto dall'Articolo 41 del Codice dei Contratti Pubblici);

05

Costituire una Task Force per i diritti umani e sociali: nei CAM è prevista l'adozione e la verifica di numerosi criteri sociali

lungo le catene di fornitura (soprattutto nel tessile, nelle calzature, nei prodotti elettronici, nella ristorazione collettiva), di difficile verifica (in situ) da parte della singola stazione appaltante. È necessario costituire delle Task Force, nazionali o regionali, che siano in grado di verificare, anche con il contributo dei sindacati internazionali e delle ONG, il rispetto di tali criteri e la conduzione di un "dialogo strutturato";

06

Integrare la Direttiva 2024/825 sul Greenwashing nelle modalità di verifica e controllo dei CAM: è indispensabile adottare quanto previsto dalla Direttiva in merito alle caratteristiche che devono possedere le asserzioni relative alla sostenibilità, al clima, all'economia circolare;

07

Programmi di formazione continua sul GPP e i CAM:

la formazione sui CAM, in continua evoluzione, è un aspetto fondamentale, innanzitutto per gli Enti Locali e dei responsabili di acquisto e delle Stazioni Appaltanti per diffondere il Green Public Procurement e garantire l'adozione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) negli appalti pubblici, sia nell'acquisto di beni e servizi che nella realizzazione delle opere;

08

Estendere il campo d'applicazione del GPP: individuando altre categorie merceologiche (attività termali, portuali, restauro, servizi di derattizzazione e disinfestazione, ospedali, etc.) per i quali approvare dei Criteri Ambientali Minimi e rafforzando l'uso dei CAM nelle imprese pubbliche, con CAM relativi ad attività industriali, in particolare per le attività "core" dei servizi ambientali (smaltimento dei rifiuti, servizi di depurazione, servizi postali, reti di distribuzione elettrica e idrica);

09

Agevolare l'Aggregazione dei Soggetti, visto che la capacità tecnica di adozione dei CAM è funzione della dimensione istituzionale;

10

Sviluppare l'attività di monitoraggio sull'applicazione dei CAM, per disporre di dati credibili ed affidabili sullo stato di avanzamento del GPP in Italia, anche in funzione delle politiche di decarbonizzazione ed economia circolare.



PARTNER

AdLaw AVVOCATI
AMMINISTRATIVISTI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



appaltiverdi.net

OSSERVATORIO APPALTI VERDI



VII RAPPORTO 2024

I NUMERI DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN ITALIA

Il monitoraggio civico 2024 dell'applicazione del GPP
e dei Criteri Ambientali Minimi nelle gare del 2023



FOCUS
COMUNI E CAPOLUOGHI
DI PROVINCIA

SOMMARIO

INTRODUZIONE **3**

IL RAPPORTO IN SINTESI **5**

**IMPLEMENTAZIONE DEL GPP:
BENEFICI, DIFFICOLTÀ E AZIONI
INTRAPRESE DAI COMUNI** **11**

CAPOLUOGHI **15**

LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP 16

L'APPLICAZIONE DEI CAM 17

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE 20

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT 24

COMUNI “NON-CAPOLUOGO” **25**

LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP 26

L'APPLICAZIONE DEI CAM 27

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE 30

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT 34

CONCLUSIONI E PROPOSTE **35**

A cura di

Marco Mancini
e Andrea Minutolo
(Legambiente)

Silvano Falocco
e Gianna Le Donne
(Fondazione Ecosistemi)

Si ringrazia

Silvia Scarafoni,
Mirko Laurenti
per il prezioso contributo

Luglio 2024

INTRODUZIONE

L'Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi scatta anche nel 2024 una fotografia sull'andamento dell'applicazione del Green Procurement e dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) nelle gare di appalto della pubblica amministrazione avvenute nel 2023.

In Italia, infatti, dal 2016 vige l'obbligatorietà dell'**applicazione dei CAM nei bandi pubblici, strumento fondamentale per veicolare i 283,4 miliardi di spesa pubblica** (ANAC, 2024) verso la sostenibilità e la transizione ecologica; di questi, circa un terzo sono stati spesi in Italia seguendo le indicazioni del Green Public Procurement (GPP), sia nelle politiche che nell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi, per le diverse categorie merceologiche di prodotti, servizi e lavori.

Unico monitoraggio nel suo genere, l'Osservatorio Appalti Verdi prova a raccontare come il Paese affronta la sfida della sostenibilità, che passa dagli acquisti importanti e onerosi che la Pubblica Amministrazione si trova a fare nello svolgimento della

sua azione di governo della “cosa comune”, provando a favorire l'acquisto di prodotti e servizi costruiti attraverso i principi dell'economia circolare; non solo, lo strumento del GPP serve anche per dare importanza e sostenibilità lungo tutta la filiera degli acquisti del lavoro, del gender procurement e delle azioni che favoriscono l'abbandono di prodotti impattanti per l'ambiente come il monouso.

Arrivati al VII rapporto, la nostra azione di monitoraggio civico racconta, in questo appuntamento di luglio, le performance di una delle stazioni appaltanti fondamentali del tessuto nazionale: i Comuni.

A maggio, durante il *Forum Compraverde* abbiamo raccontato il monitoraggio civico delle altre tre stazioni appaltanti su cui lavora l'Osservatorio Appalti Verdi: le centrali di committenza regionali, gli enti gestori di aree protette, le aziende sanitarie locali ed un primo focus su un campione dei comuni metropolitani, di cui si trovano tutti i risultati sul sito www.appaltiverdi.net.

In questa seconda parte del VII Report dell'Osservatorio, sono le amministrazioni pubbliche comunali ad essere protagoniste, sotto la nostra lente di ingrandimento, che quest'anno ha raggiunto già numeri importanti, poiché ci hanno risposto ben **800 Comuni** (considerando insieme sia i Capoluoghi che il resto dei Comuni), più del doppio rispetto al campione 2023 (erano stati complessivamente 363 Comuni totali).

Il monitoraggio, fatto attraverso la somministrazione di un **questionario on line, vuole far emergere il livello raggiunto da ciascuna stazione appaltante attraverso l'elaborazione di un indice complessivo di performance**, che ci accompagna già da due anni, che mette a sistema le **migliori pratiche di attuazione del GPP**, prendendo in considerazione non solo l'**applicazione dei CAM**, ma anche i **fattori che facilitano la diffusione di questo strumento centrale per la transizione ecologica, che è il Green Public Procurement**.

Come di consueto abbiamo arricchito già da qualche anno la nostra azione di comunicazione e sensibilizzazione a questi temi, attraverso una **mappa online che racconta le performance di tutte le stazioni appaltanti monitorate**, consultabile sul sito www.appaltiverdi.net. La mappa è interrogabile per tutti gli ultimi anni di azione dell'Osservatorio Appalti Verdi, raccontando con metodi geografici nuovi quello che accade sul territorio nazionale rispetto alle politiche di governance tra le più importanti per la sostenibilità.

IL RAPPORTO IN SINTESI

Quest'anno sono **800 le amministrazioni comunali totali** che hanno risposto al questionario sul GPP nel 2024 (relativo ai bandi emessi nel 2023): **747 comuni non Capoluogo e 53 Capoluoghi di provincia**¹.

Dalla tabella di seguito (Tab.1) sono i comuni del nord ad aver dato il maggior contributo alla nostra indagine, con il 69% delle amministrazioni che hanno collaborato al nostro monitoraggio civico, seguiti dai comuni del sud (17%) ed il 14% di comuni delle regioni del centro Italia.

TABELLA 1

	NUM. TOT COMUNI OAV_2024	% COMUNI OAV_2024	REGIONI DI RIFERIMENTO
NORD	549	69%	Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino- Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna
CENTRO	112	14%	Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise
SUD	139	17%	Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna
ITALIA* OAV_2024	800	* il campione rappresenta circa il 10% dei comuni totali italiani	

¹ Nel rapporto vengono considerati capoluoghi anche alcune tra le città più grandi della regione, così come Legambiente fa anche con il rapporto di Ecosistema Urbano, per avere il dato del GPP confrontabile con il campione di questa altro report associativo. Abbiamo considerato capoluogo anche la città di Avezzano.

Secondo ISTAT, la popolazione italiana risiede per il 70% in Comuni con meno di 5.000 abitanti, mentre circa il restante 30% della popolazione risiede in città tra i 5.000 e i 250.000 abitanti. Anche la nostra indagine ricalca questa statistica di Istat (Tab. 2), poiché il 51% dei dati raccolti proviene da Comuni più piccoli al di sotto dei 5.000 abitanti ed il restante 49% da comuni più grandi, fino ad alcune tra le città metropolitane: Bari, Genova, Reggio Calabria, Roma, Messina, Milano e Torino. Rispetto al monitoraggio del 2023, abbiamo raggiunto un numero considerevole di Comuni in più (+422 comuni non capoluogo rispetto all'indagine dello scorso anno). Questo ci permette di diffondere ed interrogare, sensibilizzando al tema tutte le città italiane, anche per spronarle nell'utilizzo dello strumento del GPP e dei Criteri Ambientali Minimi, obbligatori in Italia dal 2016, con l'articolo 34 del vecchio codice degli appalti (Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei contratti pubblici) e confermato nell'articolo 57 del nuovo codice (Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36).

TABELLA 2

CLASSI ABITANTI COMUNI	2024 – COMUNI TOTALI	%
< 5000	407	51%
> 5000 E <15000	260	33%
>15000 < 55000	88	11%
> 55000 ABITANTI	45	6%
	800	100%

L'indice medio di performance del totale dei Comuni è del 53%, con differenze significative tra i Capoluoghi ed il resto dei Comuni. Infatti, nonostante tra i Comuni non capoluogo ci siano delle eccellenze, la media è del 52% dell'indice di performance GPP; **il campione dei Capoluoghi del 2024**, invece, raggiunge una media del nostro indice di molto superiore, pari al 77%. Questa peculiarità la riscontravamo anche nelle precedenti indagini: città grandi, più strutturate e organizzate a livello amministrativo, riescono ad applicare in modo più accurato le politiche proprie del GPP ed il rispetto dei CAM nelle gare di appalto rispetto a comuni più piccoli.

La maggiore difficoltà emersa nell'applicazione dei CAM è rappresentata dalla "mancanza di formazione" (70% delle risposte per i Comuni e 53% per quelle dei Capoluoghi). In generale per le amministrazioni pubbliche non è difficile reperire sul territorio aziende che forniscono prodotti, servizi e lavori, che rispettino i Criteri Ambientali Minimi.

La "conoscenza del Green Public Procurement" è ormai consolidata come politica necessaria per il GPP nell'amministrazione pubblica (media complessiva del 86%, 96% per i Capoluoghi e 82% per i Comuni), seguita dal "Plastic free" (media 60,5%, 77% Capoluoghi e 44% Comuni). Elementi su cui bisogna intensificare le attività, anche per quanto riguarda le amministrazioni comunali sono il "Monitoraggio degli Acquisti Verdi" (media 11,5%, 19% Capoluoghi e 4% Comuni) e la "Formazione" (media 43%, 58% Capoluoghi e 295 Comuni), anelli deboli, ma fondamentali, da intensificare e diffondere all'interno della PA.

L'attività maggiormente svolta da parte delle amministrazioni comunali per adeguarsi al Green Public Procurement è stato il *“Modificare il modo in cui sono comunicate le richieste (es. bandi) alle imprese”*; questa la risposta con il voto medio più alto da parte del campione completo dei Comuni (2.6 il voto medio dei Comuni, mentre è 3.6 da parte dei Capoluoghi), per cercare di incentivare, ricercare e dare sostegno sul territorio ad aziende sempre più in linea con le normative europee e nazionali ed attente alla sostenibilità.

Tra i principali benefici che le stazioni appaltanti hanno riscontrato nell'attuazione del GPP, è emerso maggiormente l'aspetto legato ad *“un positivo impatto territoriale” dal punto di vista ambientale e/o sociale* per la maggior parte del campione di 800 Comuni (considerando separatamente due campioni di indagine Comuni vs Capoluoghi, con il 28% delle risposte dei soli Comuni non capoluogo e il 36% delle risposte dei Capoluoghi).

Nella tabella di seguito (Tab. 3) restituiamo per regione mettendoli

in relazione tra loro: il numero dei Comuni (Comuni + Capoluoghi) che hanno risposto al nostro monitoraggio civico; la percentuale dei Comuni delle regioni che ci hanno risposto rispetto al totale dei Comuni regionali; la media del nostro indice di performance rispetto all'applicazione delle politiche che favoriscono il GPP e l'applicazione dei CAM. Abbiamo raggiunto con la presente indagine circa il 10% circa dei Comuni italiani; un risultato interessante per capire come questa importante politica di governance è applicata sul territorio nazionale, utile come fotografia della sostenibilità potenziale applicata sui territori. Mettendo in relazione gli altri dati raccolti, ci permetterà di capire ed indagare sempre meglio quali sono i vulnus e le criticità maggiori da risolvere per incrementare quell'importante valore nazionale del 53% medio di performance sul GPP.

TABELLA 3

Regioni	n° Comuni OAV 2024	% Comuni OAV2024 rispetto al totale Comuni per Regione	Media dell'Indice di Performance GPP a livello Regionale
Abruzzo	16	5%	52%
Basilicata	9	7%	58%
Calabria	19	5%	48%
Campania	42	8%	57%
Emilia-Romagna	50	15%	66%
Friuli-Venezia Giulia	33	15%	58%
Lazio	23	6%	54%
Liguria	23	10%	51%
Lombardia	221	15%	50%
Marche	21	9%	59%
Molise	8	6%	39%

Regioni	n° Comuni OAV 2024	% Comuni OAV2024 rispetto al totale Comuni per Regione	Media dell'Indice di Performance GPP a livello Regionale
PA Bolzano	9	8%	60%
PA Trento	20	12%	56%
Piemonte	94	8%	47%
Puglia	16	6%	64%
Sardegna	26	7%	55%
Sicilia	27	7%	40%
Toscana	35	12%	59%
Umbria	9	10%	55%
Valle d'Aosta	10	14%	35%
Veneto	89	16%	60%
Totale	800*	Circa il 10% dei comuni italiani	53%**

* Totale campione OAV 2024 – Comuni + Capoluoghi

** Media del Campione del Monitoraggio civico dell'Osservatorio Appalti Verdi verso le amministrazioni comunali 2024

Tra i Comuni che siamo maggiormente riusciti a intercettare con la presente indagine, ci sono quelli della regione Lombardia (221), Piemonte (94) e Veneto (89). Andando invece a confrontare la percentuale dei Comuni che hanno risposto al questionario rispetto al numero di Comuni totale di ogni regione, la maggior rappresentatività l'abbiamo ottenuta dalla regione Veneto (16%), Emilia-Romagna (15%), Friuli-Venezia Giulia (15%), Lombardia (15%), Valle d'Aosta (14%), Toscana (12%) e PA Trento (12%).

Sono comunque 13 le regioni che hanno una performance sopra la media: Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, PA Bolzano, PA Trento, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto; mentre al di sotto della media troviamo il resto delle 8 regioni indagate: Calabria, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sicilia, Valle d'Aosta.

Sul podio come migliori performance medie raggiunte nel calcolo del nostro indice sull'applicazione del GPP troviamo l'Emilia-Romagna (66%), Puglia (64%) e PA Bolzano insieme al Vene-

to (60%). Non vogliamo fare classifiche, ma fornire una fotografia del percorso intrapreso dalle pubbliche amministrazioni, in questo caso comunali, senza voler penalizzare chi comunque sta cercando di dare risposte a un obbligo di legge, nella laboriosità di governo del territorio nelle sue molteplici forme. Auspichiamo che il campione del prossimo anno e con il prossimo monitoraggio 2025 possa continuare a crescere per aumentare i territori indagati da sensibilizzare al tema e per far crescere e favorire le performance sull'applicazione del Green Public Procurement.

IMPLEMENTAZIONE DEL GPP: BENEFICI, DIFFICOLTÀ E AZIONI INTRAPRESE DAI COMUNI

di **Eleonora Di Maria**, DSEA Università di Padova

L'Osservatorio ha voluto **indagare i processi di trasformazione e cambiamento eventualmente realizzati dalla Pubblica Amministrazione** (PA) per adeguarsi al Green Public Procurement (GPP). Obiettivo è stato quello di comprendere se e in che modo le Pubbliche Amministrazioni chiamate a adottare il GPP abbiano intrapreso un percorso di ridefinizione dei propri processi e delle proprie competenze.

L'indagine ha voluto evidenziare – sia per i Comuni Capoluogo che per gli altri Comuni – se l'amministrazione abbia riscontrato o meno difficoltà nell'applicazione dei CAM e quindi quali siano state eventualmente le direzioni specifiche di adeguamento ri-

volte sia all'interno dell'organizzazione che all'esterno: attenzione verso le competenze interne sia in termini di formazione al personale sia nella forma di nuovo personale assunto ovvero di supporto da parte di consulenti specializzati; sviluppo di forme di collaborazione tra pari (con altri enti locali); aggiornamento dei sistemi informativi e avvio di attività di monitoraggio specifiche. È stato inoltre richiesto se la Pubblica Amministrazione abbia modificato il modo con cui sono comunicate le richieste per gli acquisti alle potenziali imprese affidatarie.

Un secondo ambito di indagine ha riguardato invece i principali benefici che la Pubblica Amministrazione ha riscontrato con riferimento al GPP. In questo caso si è analizzata la percezione delle Amministrazione in relazione alle conseguenze positive che

l'adozione del GPP può portare sia a livello di organizzazione – nella forma di efficienza e risparmio delle risorse, ma anche in termini di nuove risorse finanziarie – così come più in generale a livello di comunità territoriale.

Le risposte raccolte hanno riguardato da un lato i Comuni (747 questionari) e i Capoluoghi (53 questionari).

Per quanto riguarda il primo tema inerente alle **trasformazioni indotte dal GPP** l'analisi delle risposte delle PA intervistate evidenzia alcuni elementi da sottolineare. I Comuni Capoluoghi mostrano in media una minore difficoltà nell'applicazione dei CAM rispetto agli altri Comuni in generale, rispetto alle tre direttrici indagate: ambito delle competenze (mancanza di formazione: 30% Comuni Capoluogo, contro il 70% per gli altri Comuni); difficoltà di stesura dei bandi (32% Capoluoghi contro il 41% per gli altri Comuni) e mancanza di imprese con i requisiti richiesti (26% Capoluoghi contro il 30% per gli altri Comuni). L'ambito delle competenze risulta quindi una criticità in particolare per i Comu-

ni non Capoluogo, che in parte si riflette anche nella stesura dei bandi. Interessante notare come siano quasi allineati per quanto riguarda il riscontro da parte delle imprese: i dati mostrano che, sebbene vi siano delle difficoltà anche in questo ambito, risulta comunque soprattutto una criticità interna al GPP (quindi dal lato dell'offerta) piuttosto che una ridotta capacità delle imprese (lato della domanda) nel proporre prodotti e servizi che siano rispettosi dei criteri ambientali minimi.

A fronte di queste difficoltà i Comuni hanno avviato diverse iniziative. In generale emerge come prioritaria l'adeguamento - rispetto alle azioni di GPP – in termini di modifica del processo di predisposizione e comunicazione verso le imprese (con valore medio di 3,16 in una scala da 1=per niente a 5=molto per i Capoluoghi e 2,6 per gli altri Comuni), in linea con i valori dell'anno precedente. A questo fa seguito l'attività di formazione interna del personale (2,8) e quindi ricorso a consulenti specializzati e aggiornamento dei sistemi informativi interni (entrambe le voci con valori medi 1,8) per i Capoluoghi. Per i Comuni come ter-

za azione riguarda solo il ricorso a consulenti specializzati. Da sottolineare però come per tutti i Comuni (Capoluoghi e non) le risposte in merito alle azioni intraprese siano praticamente tutte sotto il valore 3 (in una scala da 1=per niente a 5=molto). Questo risultato può essere interpretato come risposta al fatto che non tutti i Comuni hanno percepito delle difficoltà e quindi si siano attivati in tal senso, ovvero per una limitata capacità di azione da parte dei Comuni stessi.

Andando a considerare i **benefici percepiti** (misurati in una scala da 1=per niente a 5=molto) che il GPP ha generato risulta come elemento principale (1° beneficio identificato dai rispondenti) l'impatto positivo a livello territoriale dal punto di vista ambientale e sociale per la maggioranza degli intervistati. In particolare, i Comuni Capoluogo mostrano percentuali maggiori (36% contro il 28% dei Comuni non Capoluogo). Questo dato è in linea con i risultati del 2023.

Come secondo fattore di beneficio viene riscontrato il miglio-

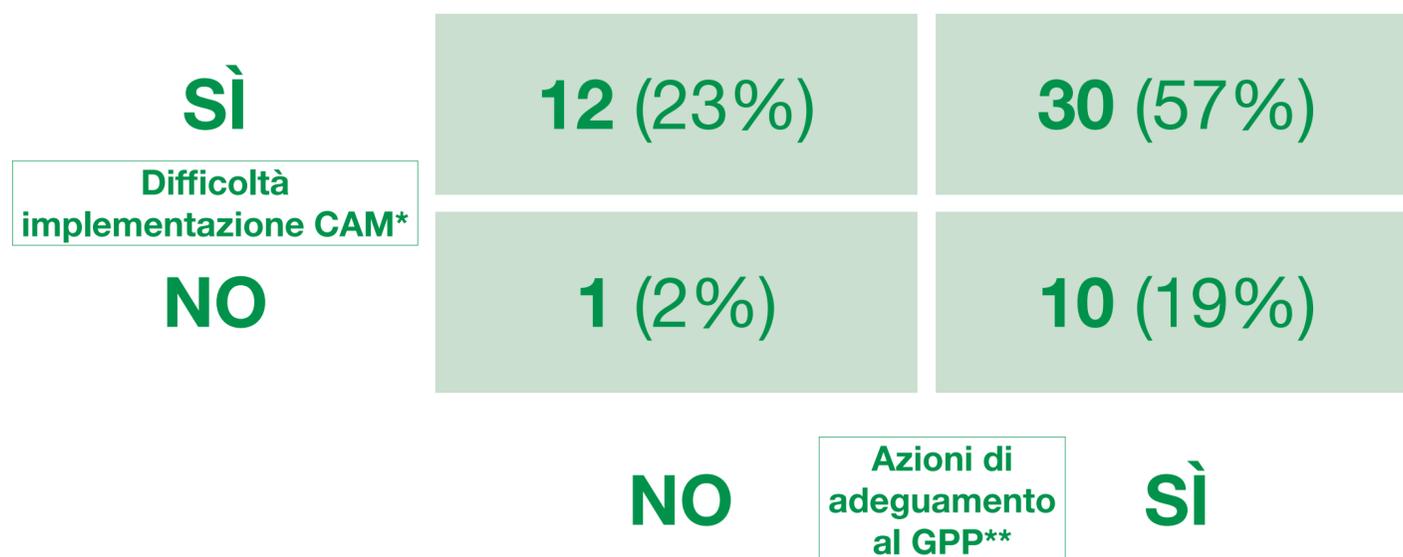
ramento dell'immagine / reputazione dell'ente verso cittadini e utenti esterni per entrambe le tipologie di Comuni. Interessante evidenziare come, in particolare per i Comuni Capoluogo, questo dato sia è seguito di pochissimo anche dal tema dell'efficienza (con solo qualche risposta in meno - Riduzione dei costi di gestione ambientali (es. rifiuti, energia). Questo sembra un aspetto da sottolineare considerando la dimensione spesso rilevante dei Comuni intervistati e quindi gli impatti in termini di risparmio di risorse pubbliche.

Volendo articolare il quadro per evidenziare la relazione tra difficoltà riscontrate ed azioni intraprese sono state approfondite le risposte fornite. La matrice evidenzia i Comuni in relazione alla segnalazione di almeno una difficoltà tra quelle sopra elencate e il fatto di aver intrapreso (rilevanza 4 o 5) almeno una delle azioni evidenziate. Come si evince dalla tabella (Fig. 1), i Comuni Capoluogo che hanno dichiarato almeno una difficoltà nel 57% dei casi hanno anche avviato degli interventi, vi sono anche Capoluoghi che hanno investito in azioni di miglioramento (19%)

anche in assenza di particolari difficoltà e un 23% che dichiara delle difficoltà, ma non ha ancora realizzato azioni o ha dichiarato in generale un investimento medio-basso (valore 3 o inferiore) a riguardo.

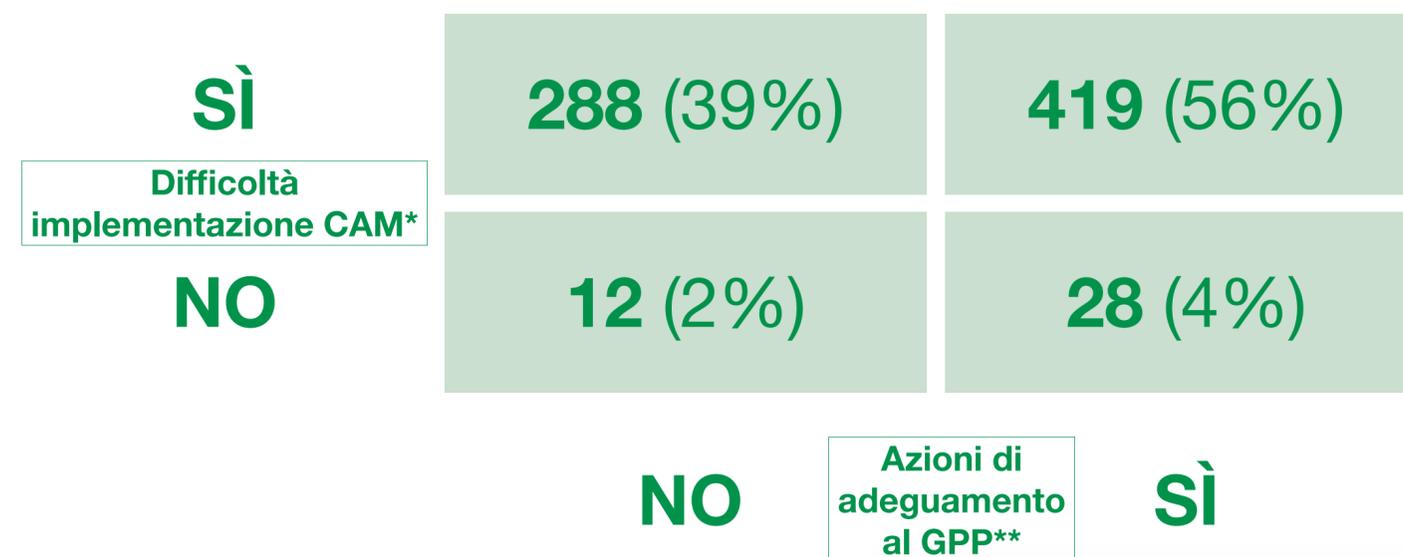
Per i Comuni non capoluogo (Fig. 2) i dati sono simili per chi ha difficoltà e si attiva (56%), ma risulta molto maggiore la percentuale (39%) di Comuni che dichiarano delle difficoltà, ma non ha ancora realizzato azioni o ha dichiarato in generale un investimento medio-basso (valore 3 o inferiore).

FIGURA 1 | COMUNI CAPOLUOGO: DIFFICOLTÀ E AZIONI INTRAPRESE

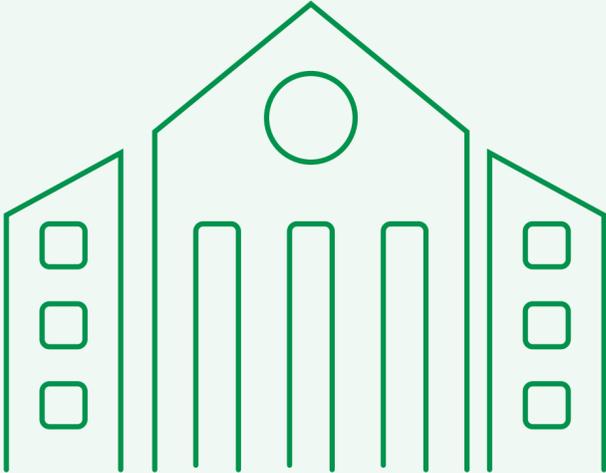


Comuni Capoluogo (# 53) - *Almeno 1 difficoltà dichiarata - ** Azioni intraprese (rilevanza scala 4-5)

FIGURA 2 | ALTRI COMUNI: DIFFICOLTÀ E AZIONI INTRAPRESE



Comuni non capoluogo (# 747) - *Almeno 1 difficoltà dichiarata - ** Azioni intraprese (rilevanza scala 4-5)



CAPOLUOGHI

Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2024 dell'Osservatorio Appalti Verdi ha visto la partecipazione e adesione di **53 Comuni Capoluogo** (+15 comuni rispetto al 2023 dove erano stati 38 i Capoluoghi per i quali siamo riusciti a calcolare l'indice di performance), un dato sostanzioso per l'unico monitoraggio civico, che scatta un'istantanea utile a raccontare l'applicazione del GPP in Italia.

INDICE DI PERFORMANCE

(Tasso di applicazione medio del GPP)



LE DIFFICOLTÀ NELL'APPLICAZIONE DEI CAM NEL 2024 (2023)

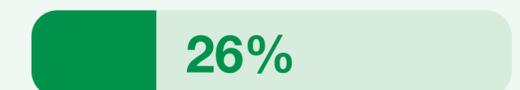
Mancanza di formazione



Difficoltà di stesura dei bandi



Mancanza di imprese con i requisiti richiesti



LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

Queste secondo l'Osservatorio i fattori che facilitano la diffusione di questo strumento centrale per la transizione ecologica, che è il Green Public Procurement

Conoscenza del GPP

96%

Formazione GPP

58%

Monitoraggio Acquisti Verdi

19%

Criteri Sociali

72%

Gender Procurement

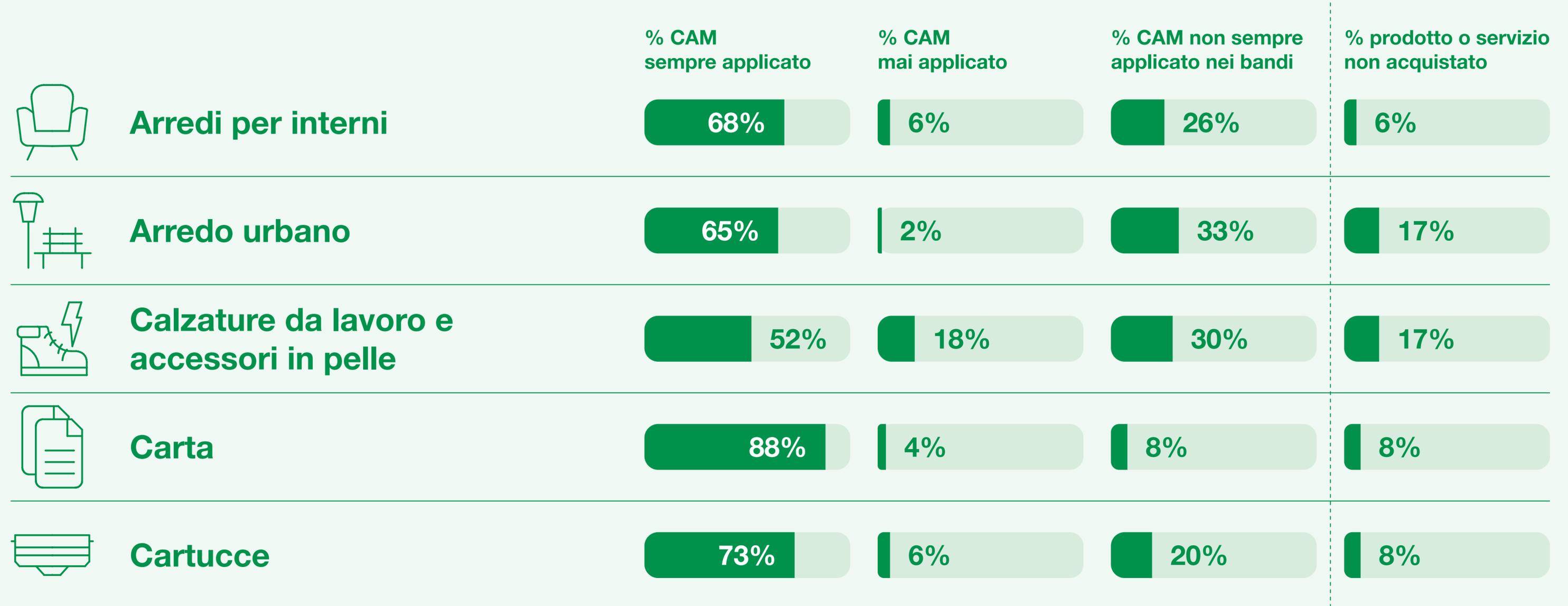
83%

Plastic Free

77%

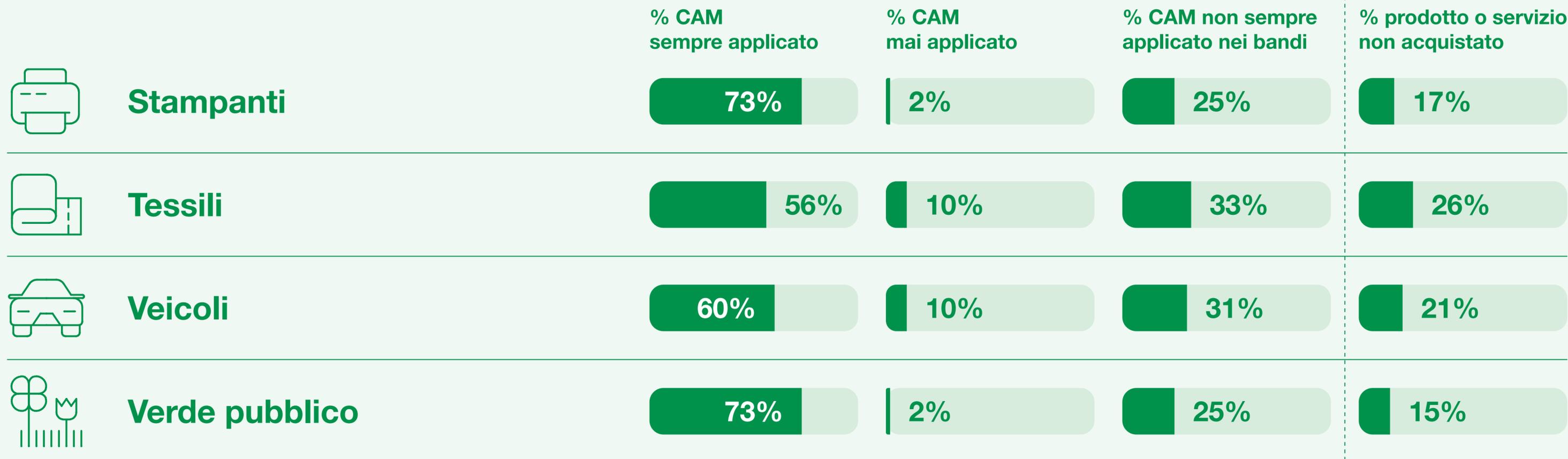
L'APPLICAZIONE DEI CAM

Nel 2023 come hanno applicato i CAM nelle gare di acquisto di lavori, prodotti o servizi al netto dei prodotti e servizi non acquistati?



		% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% CAM non sempre applicato nei bandi	% prodotto o servizio non acquistato
	Edilizia	62%	2%	36%	21%
	Eventi culturali	28%	28%	45%	25%
	Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione)	69%	3%	28%	26%
	Pulizie e sanificazione	80%	9%	11%	15%
	Rifiuti urbani e spazzamento stradale	58%	6%	35%	42%
	Ristorazione collettiva	82%	5%	13%	26%
	Servizi energetici per gli edifici	79%	2%	19%	19%

CAPOLUOGHI



OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

I Comuni Capoluogo sono quelli che presentano il tasso di applicazione medio del GPP più alto secondo il nostro indice di performance, che si attesta al 77%. Queste città più grandi e strutturate amministrativamente parlando nel panorama nazionale, riescono a rispondere in modo maggiormente positivo all'obbligatorietà di applicazione del GPP e dei CAM nelle procedure di acquisto, come definito dal 2016 e ribadito nell'ultimo codice degli appalti con l'articolo 57.

Riguardo alle politiche utili agli acquisti verdi, i capoluoghi hanno una conoscenza del GPP di molto al sopra alla media (96%), così come anche nell'applicazione del gender procurement (83%) e l'attenzione al *plastic free* (77%) nella riduzione di utilizzo di prodotti monouso; al quarto posto l'applicazione dei criteri sociali (72%). Tra le percentuali più basse, troviamo la necessità di attuare attività di formazione (58%) necessarie per la diffusione e messa in pratica di questi strumenti. Il valore minore resta quello del monitoraggio degli acquisti (19%), come per tutte le stazioni

appaltanti monitorate nel 2024. Questo è uno dei nodi per una gestione concreta della sostenibilità, poiché conoscendo come vengono spese le risorse, si possono intraprendere in modo pianificato azioni di miglioramento e ottimizzazione della spesa pubblica.

Tra le difficoltà che maggiormente vengono riscontrate dal campione, spicca la mancanza di formazione. Infatti, il 53% del campione dei Capoluoghi ha questa difficoltà. Segnaliamo invece, con piacere, come le imprese che partecipano con i requisiti richiesti dai CAM e dai bandi di gara siano sempre meno un problema. Questo fenomeno lo valutiamo positivamente, poiché significa che il mondo dell'impresa che partecipa ai bandi pubblici dei Comuni, in modo più veloce e proattivo, si è adeguato a rispondere alle esigenze di un mercato che vede nella sostenibilità un alleato e, oltre che necessaria, un'opportunità di crescita e di sviluppo. Un vero e proprio mercato dei prodotti dell'economia circolare può trovare una via preferenziale di ac-

cesso al mercato della PA.

Per quanto riguarda i Capoluoghi, sono state richieste informazioni in merito a 16 Criteri Ambientali Minimi (rispetto ai 20 vigenti emanati dal Ministero dell'Ambiente) per un totale di 727 risposte che hanno composto il campione d'indagine secondo il criterio di: CAM acquistato e applicato; non applicato; applicato non sempre.

I CAM che nel 2023 sono stati maggiormente applicati, al netto dei prodotti e servizi non acquistati, risultano essere: il CAM per la fornitura di carta per copia e carta grafica (88%), e quello sul servizio di ristorazione collettiva (82%), ma anche il CAM per i servizi di pulizia (80%). Il comparto dei CAM che riguardano la stampa, con il CAM stampanti e il CAM cartucce e toner hanno percentuali considerevoli (73% di applicazione), come il CAM sulla gestione del Verde (73%), un settore sempre più importante anche per contrastare, mitigare e adattarsi al cambiamento

climatico nei centri urbani, mettendo in atto politiche di gestione del patrimonio verde, che contribuisce con i suoi servizi ecosistemici al benessere delle città. Interessanti le percentuali elevate per CAM tecnici come quello dei Servizi Energetici (79%) ed il CAM sull'illuminazione pubblica – fornitura e progettazione (69%), che hanno impatto anche sui consumi energetici e le “bollette” che la PA si trova a fronteggiare in questo momento storico di crisi. Come tutti i momenti di crisi è necessario generare un cambiamento e fare delle scelte coraggiose, specialmente quelle legate alla sostenibilità, citando Albert Einstein che diceva che *“È nella crisi che il meglio di ognuno di noi affiora”*, auspichiamo che ciò avvenga, specialmente pensando alle scelte da fare nelle politiche ambientali. Ovviamente tutte le categorie merceologiche considerate nei CAM hanno innumerevoli implicazioni e impatti nelle filiere che rappresentano, nei lavori che ne derivano, nell'impatto delle risorse ambientali utilizzate (materie prime, acqua, energia, emissioni).

Tra le categorie merceologiche dei CAM acquistate, ma nelle quali il CAM non è stato applicato, troviamo quello del servizio di organizzazione e realizzazione degli eventi per il 28% del campione dei capoluoghi. Questo è un CAM di recente istituzione, con notevoli implicazioni anche di coinvolgimento del territorio comunale. In generale le percentuali dei CAM non applicati nel 2023 per i capoluoghi sono molto basse, rispetto in generale a quelle che abbiamo riscontrato in tutto il monitoraggio civico 2024, crediamo per una maggiore attenzione ai temi degli acquisti verdi e al *rispetto delle regole*. Il CAM, invece, che ha la percentuale più elevata come “prodotto/servizio non acquistato nel 2023” per il campione dei Capoluoghi risulta essere il CAM per i Servizi e Gestione dei Rifiuti (42%).

Una considerazione ulteriore: nel campione di indagine dei Comuni Capoluogo emerge come sulle 727 voci inerenti ai 16 CAM attenzionati nel presente rapporto, nel 66% dei casi (482 casi su 727) i CAM sono stati usati nelle gare di appalto e correttamente

applicati; nel 7% i CAM non sono stati applicati (51 su 727) nonostante siano stati fatti bandi che avrebbero dovuto prevederli; nel restante 27% (194 casi) il CAM “non è stato sempre applicato”. Occorre capire come mai ci siano queste “non applicazioni” dei CAM che, essendo un obbligo di legge, potrebbero nascondere delle criticità da parte dell’amministrazione pubblica che andranno ulteriormente indagate.

Altro aspetto interessante che abbiamo iniziato a monitorare da quest’anno è la presenza di un referente per il GPP all’interno dell’amministrazione pubblica, figura che aiuti al coordinamento tra i diversi uffici comunali per l’implementazione delle politiche legate agli acquisti verdi. Per i capoluoghi l’89% non l’ha istituita, mentre i più virtuosi che rispondono anche ad una delle nostre proposte degli ultimi anni, come punto di osservazione attento del fenomeno, si conta sulla punta delle dita, poiché sono solo 6 i capoluoghi interrogati che l’hanno istituita nel 2023: Alessandria, Ascoli Piceno, Milano, Padova, Perugia e Savona. Molto

spesso questo si traduce anche con percentuali dell'indice di performance più alte a sottolinearne l'utilità.

Sono due le *good news* che vogliamo anche far emergere dal rapporto di quest'anno:

1) abbiamo chiesto **“cosa ha dovuto fare il Comune per adeguarsi al Green Public Procurement”**: la risposta con il valore medio più alto l'ha ottenuta la necessità di *“modificare il modo in cui sono comunicate le richieste (es. bandi) verso l'esterno”* (voto medio 3.6 su 5.), mentre al secondo posto troviamo la necessità di *“avviare attività di formazione interna del personale”* (2.8), che rispecchia sempre una delle maggiori criticità nell'attuazione degli acquisti verdi, poiché se i funzionari all'interno dell'amministrazione pubblica non sono adeguatamente competenti per il GPP, la sua attuazione resta complessa;

2) l'altra buona notizia è inerente ai **principali benefici che la**

stazione appaltante riscontra dall'attuazione del GPP: il campione indagato ci dice che al primo posto c'è un *“positivo impatto territoriale dal punto di vista ambientale e/o sociale”* (per 19 comuni su 53), seguito dal *“miglioramento dell'immagine verso cittadini e utenti”* (21%). Questo conferma che l'applicazione degli acquisti verdi favorisce una giusta transizione ecologica e soprattutto un'economia più sostenibile.

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT

Torino

Nuoro

Padova*

Milano*

Ravenna

Roma

Alessandria*

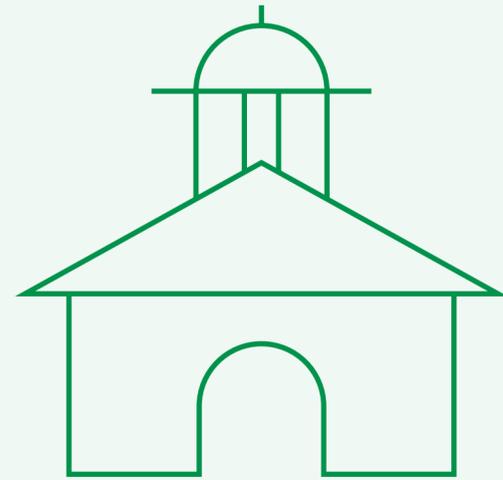
Imperia

Monza

CAPOLUOGHI

Indice di performance tra 95 e il 100% con applicazione di almeno 12 CAM rispetto ai 16 indagati. I comuni di Alessandria e Imperia hanno applicato un numero di CAM minore uguale a 5.

* comuni che hanno istituito la figura del referente per il GPP



COMUNI

“NON-CAPOLUOGO”

Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2024 dell’Osservatorio Appalti Verdi ha visto la partecipazione e adesione di **747 Amministrazioni Comunali “Non Capoluogo”** di provincia, più del doppio rispetto al monitoraggio dello scorso anno (erano stati 325 nel 2023).

INDICE DI PERFORMANCE

(Tasso di applicazione medio del GPP)



LE DIFFICOLTÀ NELL’APPLICAZIONE DEI CAM NEL 2024 (2023)

Mancanza di formazione



Difficoltà di stesura dei bandi



Mancanza di imprese con i requisiti richiesti



LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

Queste secondo l'Osservatorio i fattori che facilitano la diffusione di questo strumento centrale per la transizione ecologica, che è il Green Public Procurement

Conoscenza del GPP

82%

Formazione GPP

29%

Monitoraggio Acquisti Verdi

4%

Criteri Sociali

31%

Gender Procurement

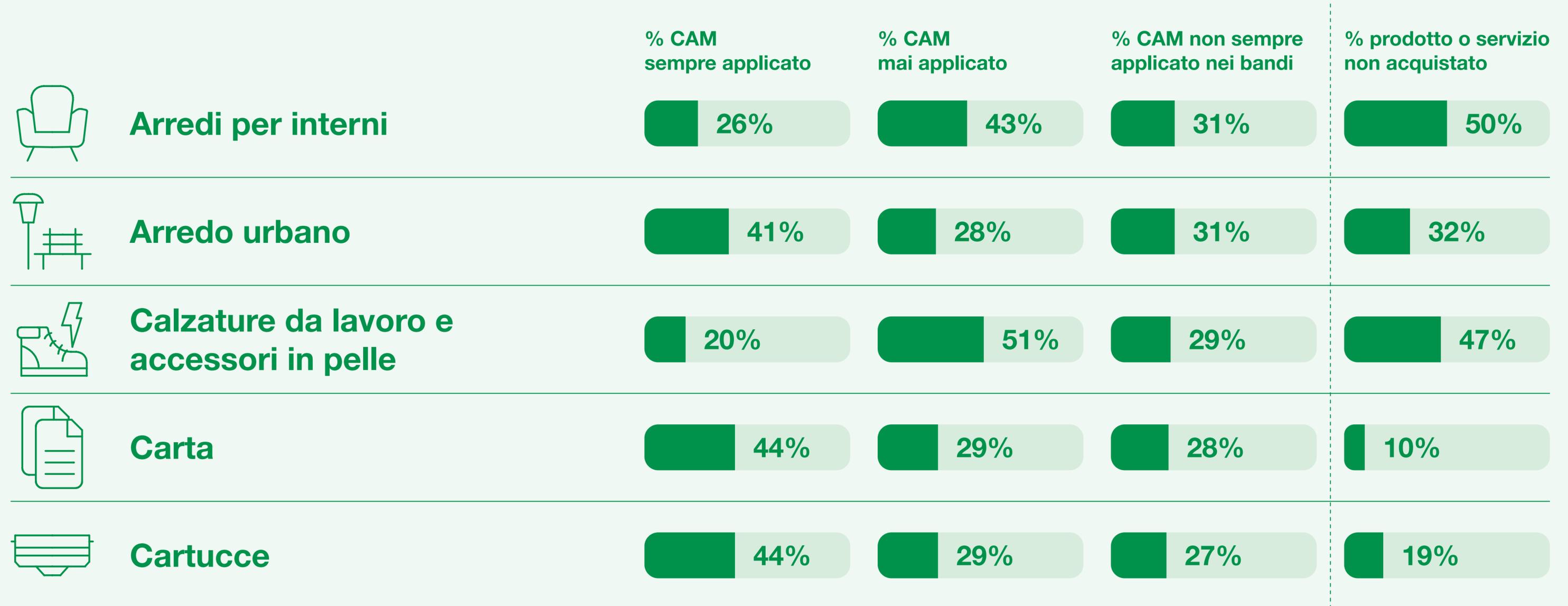
52%

Plastic Free

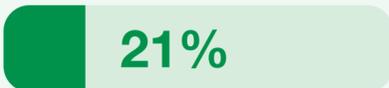
44%

L'APPLICAZIONE DEI CAM

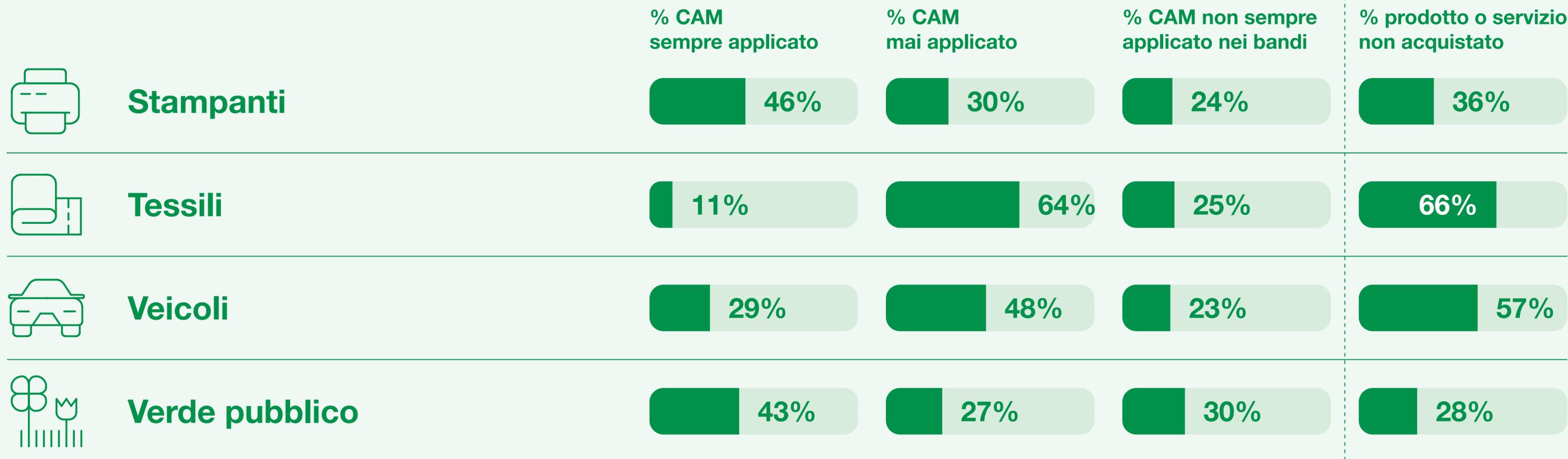
Nel 2023 come hanno applicato i CAM nelle gare di acquisto di lavori, prodotti o servizi al netto dei prodotti e servizi non acquistati?



COMUNI "NON-CAPOLUOGO"

		% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% CAM non sempre applicato nei bandi	% prodotto o servizio non acquistato
	Edilizia	 46%	 22%	 32%	 21%
	Eventi culturali	 15%	 50%	 35%	 46%
	Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione)	 65%	 18%	 17%	 22%
	Pulizie e sanificazione	 43%	 30%	 28%	 26%
	Rifiuti urbani e spazzamento stradale	 54%	 25%	 21%	 35%
	Ristorazione collettiva	 46%	 33%	 21%	 42%
	Servizi energetici per gli edifici	 46%	 27%	 27%	 25%

COMUNI "NON-CAPOLUOGO"



COMUNI "NON-CAPOLUOGO"

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Il campione di Comuni non Capoluogo che siamo riusciti a raggiungere e coinvolgere con il nostro monitoraggio ci sembra considerevole, in particolare per un'azione che parte dalla società civile per comprendere punti di forza e debolezza di politiche che possono migliorare anche la nostra vita di tutti i giorni, se attuate sui territori e nei posti in cui viviamo.

Essere riusciti a scattare una fotografia che inquadra circa il 10% dei Comuni italiani, ci permette di comprendere andamenti del fenomeno, per un monitoraggio unico nel suo genere in Italia.

I Comuni non Capoluogo, che d'ora in poi chiameremo semplicemente Comuni, hanno raggiunto un tasso di applicazione medio del GPP pari al 52% rispetto ai bandi di acquisto del 2023. Questa percentuale, che dimostra come siano ancora a metà del percorso di applicazione di questi strumenti, crediamo possa essere vittima anche delle dimensioni dei Comuni che siamo riusciti a raggiungere, che, come dicevamo nell'introduzione, sono

rappresentati per il 51% da Comuni piccoli con meno di 5.001 abitanti. Però, essere riusciti a parlare di questi temi a circa 750 comuni, ci sembra un ottimo risultato per la diffusione di queste buone pratiche all'interno della PA, un piccolo *primo passo* per poi avviare altre attività di supporto e sensibilizzazione ai temi del Green Procurement.

Riguardo alle politiche utili agli acquisti verdi, i Comuni hanno una buona conoscenza del GPP (82%), così come anche nell'applicazione del Gender Procurement (52%) sempre più attenzionato. In discesa libera troviamo l'applicazione del *plastic free* con ha una delle percentuali più basse (44%), insieme all'applicazione dei criteri sociali (31%) e la necessità di attuare attività di formazione (29%); il valore minore è anche qui quello del monitoraggio degli acquisti (4%), uno dei nodi per una gestione concreta della sostenibilità, poiché conoscendo come vengono spese le risorse, si possono intraprendere in modo pianificato azioni di miglioramento e ottimizzazione della spesa pubblica.

Tra le difficoltà che maggiormente vengono riscontrate dal campione dei 747 Comuni, spicca ancora la mancanza di formazione per ben il 70% del campione dei Comuni. Hanno percentuali più irrisorie la difficoltà di stesura dei bandi (circa il 41% dei comuni) o la ricerca di imprese che rispondano ai requisiti dei bandi e dei CAM (30%). Quest'ultima ci sembra un buon risultato in risposta alla necessità di sostenibilità in tutti i settori per accompagnare la transizione ecologica necessaria. Rispondere in modo più veloce e proattivo alle esigenze di un mercato sempre più attento all'ambiente e speriamo non al greenwashing, risulta essere un alleato per l'opportunità di crescita e di sviluppo che può generare. Un vero e proprio mercato dei prodotti dell'economia circolare può trovare una via preferenziale di accesso al mercato della PA.

Per quanto riguarda i Comuni, sono state richieste anche a loro informazioni in merito all'applicazione di 16 Criteri Ambientali Minimi rispetto ai 20 vigenti emanati dal Ministero dell'Ambiente,

per un totale di 8.236 risposte che hanno composto il campione d'indagine secondo il criterio di: CAM acquistato e applicato; non applicato; applicato non sempre. In generale per i Comuni le percentuali di applicazione dei CAM sono più basse, indice della complessità e delle criticità che abbiamo descritto fino a qui.

I CAM che nel 2023 sono stati maggiormente applicati, al netto dei prodotti e servizi non acquistati, risultano essere: il CAM illuminazione pubblica – fornitura e progettazione del servizio (65%), seguito dal CAM per la gestione dei rifiuti (54%); al terzo posto tra i CAM più applicati da circa la metà del campione, ben 343 Comuni (46%) ci sono: il CAM ristorazione collettiva, il CAM edilizia, il CAM servizi energetici e il CAM stampanti. Tutti Criteri Ambientali Minimi più “tecnici” e che fanno riferimento a filiere strategiche e che integrano diverse politiche e obiettivi utili al raggiungimento anche degli obiettivi dell'Agenda 2030. Tutte queste sono categorie che impegnano in modo sostanziale

le amministrazioni pubbliche nel normale governo della città, in particolare l'edilizia ed il servizio di ristorazione collettiva sono due categorie merceologiche che hanno innumerevoli implicazioni e impatti nella filiera che rappresentano, nei lavori che ne derivano, nell'impatto delle risorse ambientali utilizzate (materie prime, acqua, energia, emissioni).

Tra le categorie merceologiche dei CAM acquistate, ma nelle quali il CAM non è stato applicato, troviamo quello del servizio di organizzazione e realizzazione degli eventi per il 50% del campione dei Comuni. Una difficoltà di applicazione di quest'ultimo CAM, ultimo arrivato da parte del ministero dell'ambiente. Un Criterio Ambientale di particolare importanza, poiché permette di veicolare i principi della sostenibilità durante manifestazioni che a vario titolo coinvolgono i cittadini ed il territorio in cui vengono svolte. Questo permette di sensibilizzare ed ampliare conoscenze e buone pratiche che fanno il bene delle generazioni presenti, ma soprattutto di quelle future come ad esempio:

l'implementazione della raccolta differenziata, la dematerializzazione di documenti e prodotti dell'evento, il risparmio energetico, l'utilizzo dell'acqua pubblica, l'implementazione della mobilità dolce o dello *sharing*, l'organizzazione attenta e pianificata dell'evento, la somministrazione di cibo a km-zero, solo per citare alcuni aspetti. Il CAM sull'organizzazione degli eventi non è solo, poiché troviamo il CAM per i prodotti tessili disatteso e non applicato da 64% dei Comuni. Questo è un altro settore strategico, che tocca il mondo del tessile, sul quale ci sono obiettivi europei chiari rispetto alla sostenibilità nel nostro Paese, oltre ad essere una delle filiere di maggiore attenzione ed intervento insieme alla gestione dei RAEE (Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche) o dei prodotti assorbenti per la persona. Avere dei criteri ambientali che pongono delle regole che tengano in considerazione l'importanza e complessità di questa filiera è fondamentale. Insieme a loro anche il CAM calzature disatteso nel 51% dei Comuni.

Una considerazione ulteriore: nel campione di indagine dei comuni emerge come sulle 8.236 voci inerenti ai 16 CAM attenzionati nel presente rapporto, nel 40% dei casi (3.322 casi su 8.236) i CAM sono stati usati nelle gare di appalto e correttamente applicati; nel 32% i CAM non sono stati applicati (2.260 su 8.236) nonostante siano stati fatti bandi che avrebbero dovuto prevederli; nel restante 27% (2.660 casi) il CAM “non è stato sempre applicato”. Occorre capire come mai ci siano queste “non applicazioni” dei CAM che, essendo un obbligo di legge, potrebbero nascondere delle criticità da parte dell’amministrazione pubblica che andranno ulteriormente indagate.

Sono due le *good news* che vogliamo anche far emergere dalla seconda parte di questo rapporto del 2024:

1) abbiamo chiesto **“cosa ha dovuto fare il comune per adeguarsi al Green Public Procurement”**: la risposta con il valore medio più alto l’ha ottenuto anche qui la necessità di “mo-

dificare il modo in cui sono comunicate le richieste (es. bandi verso l’esterno)” (voto medio 2.6 su 5.), mentre al secondo posto troviamo ancora la necessità di “avviare attività di formazione interna del personale” (2.0) che rispecchia sempre una delle maggiori criticità nell’attuazione degli acquisti verdi, poiché se i funzionari all’interno dell’amministrazione pubblica non sono adeguatamente competenti per il GPP, la sua attuazione resta complessa.

2) l’altra buona notizia è inerente ai **principali benefici che la stazione appaltante riscontra dall’attuazione del GPP**: il campione indagato ci dice che al primo posto c’è un *“positivo impatto territoriale dal punto di vista ambientale e/o sociale”* (28% dei Comuni), seguito dal *“Miglior accesso a finanziamenti comunitari (criterio premiale)”* 151 Comuni pari al 20% del campione 2024. Questo conferma che l’applicazione degli acquisti verdi favorisce una giusta transizione ecologica e soprattutto un’economia più sostenibile.

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT

**Spirano
(BG)**

**Pralormo
(TO)**

**San Martino
Sannita (BN)***

**Carpaneto
Piacentino (PC)**

**Casterllarano
(RE)**

**Tresignana
(FE)**

**Spilimbergo
(PN)**

**Venegono
Inferiore (VA)***

**Castelpiano
(AN)**

**Chivasso
(TO)**

**Sestu
(CA)**

**Isola del Giglio
(GR)**

**Castelnuovo
Magra (SP)***

**Lugo
(RA)**

**Cisternino
(BR)**

**Campo San
Martino (PD)***

tra il 92% ed il 100% GPP
(con acquisti di prodotti o servizi in almeno 6 categorie merceologiche - Sestu ha acquistato solo per 2 CAM/ Chivasso ha acquistato 16/16 CAM)

* ha istituito la figura del referente per il GPP nella stazione appaltante

COMUNI "NON-CAPOLUOGO"

CONCLUSIONI E PROPOSTE

Il Rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi 2024 evidenzia una **netta crescita della conoscenza** relativa allo strumento del Green Public Procurement e dei Criteri Ambientali Minimi: possiamo dire che oggi la diffusione di questo strumento è pressoché assicurata su tutto il territorio nazionale.

L'approccio DNSH utilizzato per i progetti PNRR ha sicuramente favorito la conoscenza e la diffusione dei Criteri Ambientali Minimi nella pubblica amministrazione.

Così come va migliorando il **tasso medio di applicazione dei CAM e delle politiche sul GPP, che supera il 70%** nei Capoluoghi, nei Comuni Metropolitan e nelle centrali di committenza regionali: anche in questo caso si tratta di una buona notizia, che deriva anche dall'apprendimento naturale di una **legislazione che si va consolidando e dalla disponibilità di capacità professionali sempre più adeguate**.

La maggiore difficoltà che ancora oggi registrano le pubbliche amministrazioni riguarda la **carenza di supporto tecnico**, sotto forma di affiancamento, alla stesura dei documenti di gara: molti CAM non prevedono un'applicazione automatica (in particolare l'edilizia, che comunque presenta valori di applicazione crescenti), ma richiedono una personalizzazione in fase di progettazione della gara, necessaria anche in alcuni servizi (in particolare gestione energetica degli edifici e la gestione del verde pubblico). Poi alcuni CAM richiedono alle stazioni appaltanti di trasformare questi criteri in regolamenti al momento della concessione dei contributi (come per gli eventi culturali e sportivi) o in contratti di servizio (come per la gestione dei rifiuti), e anche questa non è una operazione scontata, ma necessita di formazione e accompagnamento. In particolare, è necessario che tutte le amministrazioni locali si impegnino per integrare nei **Regolamenti Comunali dei finanziamenti delle attività culturali**, almeno i 23 criteri obbligatori previsti dal CAM Eventi.

Infine, alcuni criteri (in particolare tessili, calzature e arredi per interni) presentano difficoltà nelle fasi di dimostrazione e successiva attività di verifica e controllo e infatti il tasso medio di applicazione dei relativi CAM è il più basso tra quelli relativi alle forniture.

È ancora del tutto **assente invece l'attività di monitoraggio** dello stato di adozione del Green Public Procurement all'interno delle singole stazioni appaltanti e ciò rende impossibile la corretta valutazione dei feedback delle procedure di gara in merito ai criteri ambientali da integrare: il monitoraggio è però realmente possibile **solo se viene individuato un referente GPP**, di cui si sente la necessità e la relativa mancanza. Referente che dovrebbe essere il soggetto in grado di connettere le varie policy dell'amministrazione (piani d'azione climatica, della mobilità, per l'economia circolare e la prevenzione dei rifiuti, piani di rigenerazione urbana, consigli del cibo, etc.) con l'uso dello strumento del GPP.

Va rilevato con piacere il **forte aumento delle politiche per il gender procurement** a conferma che, quando le policy si fanno più pressanti e univoche, i cambiamenti si possono realmente ottenere, anche in un tempo rapido.

È anche per questa ragione che gli sforzi maggiori vanno compiuti per supportare le amministrazioni comunali nella verifica e controllo degli aspetti sociali lungo le catene di fornitura, come peraltro indicato dal nuovo Regolamento Delegato (il 2772 del 2023) sulla rendicontazione di sostenibilità.

Concludendo, queste sono le proposte che l'Osservatorio Appalti Verdi presenta nel 2024 per migliorare la diffusione del GPP e l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi, a seguito del lavoro di monitoraggio di quest'anno e sulla base della conoscenza maturata in questi anni di "Osservatorio" del fenomeno.

Queste le proposte che l'Osservatorio Appalti Verdi traguarda nel 2024, in prossimità delle prossime elezioni europee, presenta per migliorare la diffusione del GPP e l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi, a seguito del lavoro di monitoraggio di quest'anno e sulla base della conoscenza maturata in questi anni di Osservatorio del fenomeno:

01

Individuare il referente GPP nelle pubbliche amministrazioni: in tutte le pubbliche amministrazioni, per evitare che il carattere intersettoriale dello strumento ne complichino l'adozione, è indispensabile individuare un referente GPP, che aiuti all'attuazione e all'adozione dei CAM;

02

Prevedere, per gli acquisti strategici, **criteri di preferibilità legati alla sostenibilità e alla provenienza europea:** è indi-

spensabile utilizzare lo strumento del GPP per rafforzare il ruolo dell'economia europea nella transizione ecologica giusta;

03

Prevedere l'approvazione di **Piani d'Azione Regionali e Comunali per il GPP:** è fondamentale che si preveda, almeno nelle Regioni e nei Comuni Capoluogo, l'adozione di un Piano d'Azione che favorisca la diffusione della politica di Green Public Procurement;

04

Raccordare i Criteri Ambientali Minimi con l'approccio

DNSH: è indispensabile che il MASE e le Pubbliche Amministrazioni raccordino gli strumenti CAM e DNSH, sia per evitare le conflittualità tra i criteri individuati dalla tassonomia ambientale e i criteri previsti dai CAM, che l'integrazione dell'aspetto ambientale dell'adattamento climatico nelle politiche d'acquisto (in particolare per le opere pubbliche, come previsto dall'Articolo 41 del Codice dei Contratti Pubblici);

05

Costituire una Task Force per i diritti umani e sociali: nei CAM è prevista l'adozione e la verifica di numerosi criteri sociali lungo le catene di fornitura (soprattutto nel tessile, nelle calzature, nei prodotti elettronici, nella ristorazione collettiva), di difficile verifica (in situ) da parte della singola stazione appaltante. È necessario costituire delle Task Force, nazionali o regionali, che

siano in grado di verificare, anche con il contributo dei sindacati internazionali e delle ONG, il rispetto di tali criteri e la conduzione di un "dialogo strutturato";

06

Integrare la Direttiva 2024/825 sul Greenwashing nelle modalità di verifica e controllo dei CAM:

è indispensabile adottare quanto previsto dalla Direttiva in merito alle caratteristiche che devono possedere le asserzioni relative alla sostenibilità, al clima, all'economia circolare;

07

Programmi di formazione continua sul GPP e i CAM: la formazione sui CAM, in continua evoluzione, è un aspetto fondamentale, innanzitutto per gli Enti Locali e dei responsabili di acquisto e delle Stazioni Appaltanti per diffondere il Green Public Procurement e garantire l'adozione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) negli appalti pubblici, sia nell'acquisto di beni e servizi che nella realizzazione delle opere;

08

Estendere il campo d'applicazione del GPP: individuando altre categorie merceologiche (attività termali, portuali, restauro, servizi di derattizzazione e disinfestazione, ospedali, etc.) per i quali approvare dei Criteri Ambientali Minimi e rafforzando l'uso dei CAM nelle imprese pubbliche, con CAM relativi ad attività industriali, in particolare per le attività "core" dei servizi ambientali (smaltimento dei rifiuti, servizi di depurazione, servizi postali, reti

di distribuzione elettrica e idrica);

09

Agevolare l'Aggregazione dei Soggetti, visto che la capacità tecnica di adozione dei CAM è funzione della dimensione istituzionale;

10

Sviluppare l'attività di monitoraggio sull'applicazione dei CAM, per disporre di dati credibili ed affidabili sullo stato di avanzamento del GPP in Italia, anche in funzione delle politiche di decarbonizzazione ed economia circolare.



PARTNER

AdLaw AVVOCATI
AMMINISTRATIVISTI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



appaltiverdi.net