OSSERVATORIO
APPALTI VERDI

LEGAMBIENTE

fondazione ecosistemi

I numeri del Green Public Procurement in Italia

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

VIII RAPPORTO 2025

Indice

Premessa	**3**
Il rapporto in sintesi	**7**
Centrali di committenza regionali	**9**
Le politiche necessarie del GPP	10
L'applicazione dei CAM	11
Osservazioni	13
Le migliori perfomance del Green Public Procurement	17
Aree protette	**18**
Le politiche necessarie del GPP	19
L'applicazione dei CAM	20
Osservazioni	22
Le migliori perfomance del Green Public Procurement	30
ASL	**31**
Le politiche necessarie del GPP	32
L'applicazione dei CAM	33
Osservazioni	36
Le migliori perfomance del Green Public Procurement	41
Città metropolitane	**42**
Le politiche necessarie del GPP	43
L'applicazione dei CAM	44
Osservazioni	47
Le migliori perfomance del Green Public Procurement	51
Proposte	**52**

A cura di
Marco Mancini
e Andrea Minutolo (Legambiente)

Silvano Falocco
e Gianna Le Donne (Fondazione Ecosistemi)

Si ringrazia
Giulia Del Bon, Letizia Paolini, Luca Galleranoe Mirko Laurenti per il prezioso contributo

Maggio 2025

Premessa

L'Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi scatta anche nel 2025 una fotografia sull'andamento dell'applicazione del Green Procurement e dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) nelle gare di appalto della pubblica amministrazione avvenute nel 2024.
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.
Inoltre, alcuni recenti sentenze del Consiglio di Stato chiariscono, in modo inequivoco, l'ambito di applicazione del GPP:

- la sentenza n. 8773 del Consiglio di Stato sezione III del 14 ottobre 2022 prevede che **l'omesso inserimento dei criteri ambientali minimi nei documenti di gara determini la caducazione dell'intera gara e la riedizione totale della stessa,** emendata dal vizio de quo;
- la sentenza n. 4701 del Consiglio di Stato del 27 maggio 2024 prevede che sia **illegittimo un bando di gara che richiama soltanto i decreti ministeriali di approvazione dei pertinenti CAM senza dettagliarne il contenuto al fine di far valutare correttamente l'offerta dalle imprese;**

- infine il Consiglio di Stato, nella relazione del 7 dicembre 2022, ha affermato *come «la disciplina dei contratti sottosoglia si completa poi con le norme di portata generale, applicabili a tutti gli affidamenti posti in essere dalle stazioni appaltanti (pensiamo ai principi applicabili agli affidamenti di ogni importo) e con quelle contenute negli Allegati, cui le norme del codice fanno rinvio, come in materia di elenchi»* e tra queste norme di portata generale vi è anche l'Art. 57 comma 2, che trova collocazione nella Parte II del Libro II, dedicata agli istituti e alle clausole comuni degli appalti.

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", favorendo l'acquisto di prodotti e servizi che rispettano i criteri di sostenibilità (mitigazione climatica, economia circolare, riduzione degli inquinanti, tutela della biodiversità); non solo, lo strumento del GPP serve anche a garantire la sostenibilità sociale della filiera produttiva: inclusione sociale, riduzione del gender gap, rimozione delle diseguaglianze, rispetto delle convenzioni fondamentali dell'ILO.

Arrivati alla VIII° edizione del Rapporto, la nostra azione di monitoraggio civico viene raccontata in questo appuntamento di maggio nella cornice del XIX Forum Compraverde Buygreen, un evento internazionale che unisce annualmente i principali attori coinvolti nella diffusione e l'attuazione degli acquisti di beni e servizi sostenibili e nella costruzione di modelli di sviluppo giusti per la transizione ecologica, e che ha come slogan *"L'Europa forte è l'Europa del Green Deal"*.
Questa prima parte del rapporto 2025 racconta le performance di quattro tipologie di stazioni appaltanti: 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'ambito dell'Ecoforum nazionale di Legambiente, le performance del GPP relativamente alla più ampia categoria dei comuni italiani, per i quali proveremo a individuare le migliori performance e premiarle insieme al nostro consueto appuntamento dei "Comuni Ricicloni".
Il monitoraggio, realizzato con 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 ne facilitano la diffusione.

Una prima novità di quest'anno, che modifica di poco l'indice di performance che l'Osservatorio calcola per avere una stima delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni, è la sostituzione della domanda relativa all'applicazione del "plastic free" con quella relativa all'istituzione all'interno dell'amministrazione pubblica della figura di un referente del GPP che ne agevoli l'attuazione.

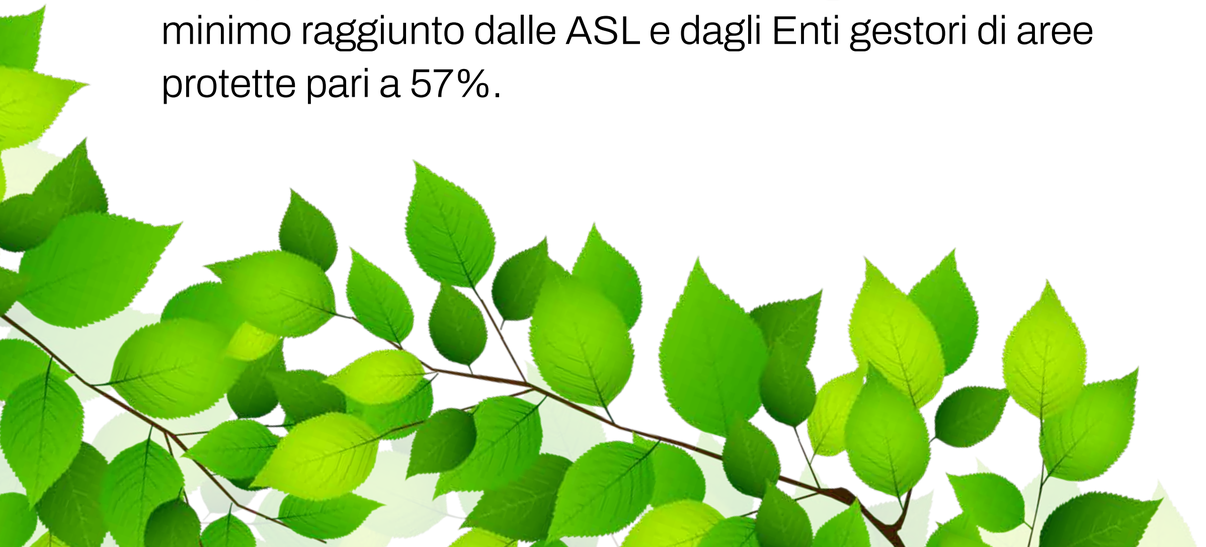
Altra novità dell'VIII edizione è la risposta richiesta in merito all'applicazione dei CAM negli acquisti 2024. Da quest'anno l'integrazione dei CAM (Criteri Ambientali Minimi) nelle procedure di gare messe in atto dalla stazione appaltante hanno solo tre modalità di risposta: applicazione o non applicazione dei criteri ambientali o prodotto/servizio non acquistato. Questo ha messo maggiormente in risalto la virtuosità di alcune PA o le criticità nell'applicazione di alcuni CAM.

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 negli anni.

Il rapporto in sintesi

137 le stazioni appaltanti che hanno risposto al questionario sul GPP nel 2025 (relativo ai bandi emessi nel 2024): 12 Centrali di Committenza Regionali, 85 enti gestori (rappresentativi di 13 Aree Marine Protette, 21 Parchi Nazionali, 58 Parchi Regionali, 37 Riserve Statali e 113 Riserve Regionali.), 32 Aziende Sanitarie Locali e 8 Comuni metropolitani.

L'indice medio di rappresentatività del campione indagato è pari al 71%, con un valore massimo del 90% per le Centrali di Committenza regionali e un valore minimo raggiunto dalle ASL e dagli Enti gestori di aree protette pari a 57%.



La maggiore difficoltà nell'applicazione dei CAM emersa è rappresentata dalla **"Mancanza di formazione" adeguata (50% delle risposte),** seguita dalla **"Difficoltà di stesura dei bandi" (48,5%).** La mancanza di imprese con requisiti idonei è considerato un problema minore per le stazioni appaltanti indagate nel 2025 (37%), valorizzando il fatto che le imprese sono per loro natura più attente e proattive sui temi della sostenibilità, che vengono anche definiti, regolamentati e imposti da normative anche di carattere europeo.

La **"conoscenza del Green Public Procurement"** potremmo dire che è ormai consolidata, già dallo scorso anno, poiché, anche nel 2025, **raggiunge il 96% delle risposte positive.** Non serve più chiedere se si conosce, quanto approfondire il modo di come è e dovrebbe essere applicato nell'amministrazione pubblica.

Le politiche legate alla formazione, che dovrebbe essere continua ed in continuo aggiornamento, insieme all'applicazione dei **Criteri sociali** per un lavoro che punta a promuovere condizioni dignitose e sostenibili lungo la catena di fornitura e del **Gender procurement,** che si riferisce all'uso degli appalti pubblici per promuovere la parità di genere, **si attestano tutte intorno al 60%, rispettivamente nell'ordine: 60%, 62% e 66%.**
Come poi si potrà approfondire nel dettaglio del report, **le politiche utili ed indispensabili all'attuazione del GPP,** ma che fanno fatica ad essere attuate, sono prese in considerazione per tutte le stazioni appaltanti in questo report: **il monitoraggio degli acquisti (32%) e l'aver istituito all'interno dell'amministrazione pubblica un referente che possa agevolare il processo di attuazione del GPP (16,5%).**
Riguardo all'applicazione dei CAM, per i quali quest'anno abbiamo formalizzato solo le due risposte più consone, secondo noi, all'obbligatorietà della loro applicazione, mostrano come in generale ci sia stata una maggiore attenzione ed utilizzo dello strumento CAM all'interno dei bandi pubblici 2024.

Centrali di committenza regionali

Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2025 dell'Osservatorio Appalti Verdi ha visto la partecipazione e adesione di 12 Centrali di Committenza Regionali, rappresentando le seguenti regioni: Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia e Giulia (Coordinamento per la Salute ARCS e Servizio unico di committenza), Lombardia, P.A. di Bolzano, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Umbria.

Indice di performance (tasso di applicazione medio del GPP)

90%

Le difficoltà nell'applicazione dei CAM nel 2025 (2024)

Mancanza di formazione

58%

Difficoltà di stesura dei bandi

58%

Mancanza di imprese con i requisiti richiesti

25%

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 2024 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	% prodotto o servizio non acquistato
Arredi per interni	100%	0%	50%
Ausili per l’incontinenza	100%	0%	25%
Calzature da lavoro e accessori in pelle	100%	0%	50%
Edilizia	100%	0%	67%
Lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria	100%	0%	50%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Pulizie e sanificazione	100%	0%	42%
Ristorazione collettiva	100%	0%	58%
Ristoro e distributori automatici	75%	25%	67%
Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC	100%	0%	83%
Tessili	100%	0%	50%
Veicoli	0%	100%	92%
Verde pubblico	100%	0%	67%

Osservazioni

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 90%, con percentuali ben al di sopra di quelle già riscontrate lo scorso anno.** L'indice di performance tiene insieme sia l'applicazione delle politiche abilitanti all'attuazione del GPP, che l'applicazione dei singoli CAM nelle procedure di acquisto delle diverse categorie merceologiche (date le competenze delle centrali di committenza, abbiamo verificato il grado di applicazione di 12 CAM sui 21 vigenti al 2024). Questa performance media è la più alta 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, oltre alla struttura amministrativa più efficiente organizzata in risposta anche alle politiche europee come quelle per il DNSH (Do Not Significant Harm).
Andando a commentare l'applicazione dei CAM, tra i Criteri Ambientali Minimi maggiormente applicati nel 2024, troviamo una situazione ben diversa rispetto a quella dello scorso anno, poiché le possibilità di risposta, come dicevamo in premessa, sono più nette sull'applicazione o non applicazione dei CAM, sempre al netto dei prodotti e servizi non acquistati.

Troviamo un'applicazione massiva di 10 su 12 Criteri Ambientali indagati, con la massima applicazione, da leggere sempre in funzione di chi non ha direttamente acquistato quel bene o servizio nel 2024. Infatti, ad esempio il CAM Veicoli su strada (DM 30 giugno 2021) risulta essere quello non applicato per eccellenza, ma non per negligenza degli altri, ma solo perché 11 stazioni appaltanti su 12 non hanno acquistato in questa categoria merceologica e solo una dichiara di non averlo applicato nei bandi 2024; altro discorso da fare è per il CAM riferito ai Punti di ristoro e distributori automatici (D.M. 6 novembre 2023 pubblicato in G.U. n. 282 del 2 dicembre 2023, in vigore dal 1° aprile 2024), che iniziamo a monitorare da quest'anno, per cui al netto di chi non ha acquistato questi beni (8 su 12 centrali di committenza), 3 amministrazioni dichiarano di averlo applicato e una no.

La principale difficoltà riscontrata da queste stazioni appaltanti per l'attuazione del green procurement e per la quale sarebbe necessario intervenire, sono ancora quelle relative alla **stesura dei bandi che tengano in considerazione i CAM** (così ci rispondono 7 soggetti aggregatori su 12), legata a pari merito con la mancanza e sempre necessaria attività di **formazione e aggiornamento.**

Necessario, inoltre, **colmare alcuni gap che ci sono nell'applicazione di alcune delle politiche utili al GPP,** come emerso dalla nostra analisi delle risposte pervenute; infatti, alla domanda se la stazione appaltante si è dotata di un referente per il GPP che aiuti e agevoli il processo di attuazione degli acquisti verdi, solo il 25% del campione ha risposto in modo positivo (3 su 12 soggetti aggregatori). Questa proposta, che l'Osservatorio ormai sostiene da qualche anno, favorisce anche dei riscontri positivi, poiché chi introduce tale figura, riesce ad avere migliori performance nell'attuazione delle politiche per il GPP. Si mantengono con percentuali più basse tra le politiche: la formazione e l'attivazione del monitoraggio degli acquisti, utile a capire come implementare al meglio questo processo di sostenibilità.
Due sono le *good news* importanti da far emergere dal rapporto di quest'anno.

Abbiamo infatti chiesto ancora **"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 *"fare ricorso a consulenti specializzati"* e *"modificare il modo in cui sono comunicate le richieste verso l'esterno"* (es. bandi) con un

voto medio pari a 2.5 e, al terzo posto, troviamo proprio il *"dover avviare attività di monitoraggio specifiche sul GPP"* (2.4 come valore medio) che rispecchia anche una delle maggiori criticità, come riscontrato anche dal monitoraggio dello scorso anno.

L'altra buona notizia è inerente **"i principali benefici che la stazione appaltante riscontra dall'attuazione del GPP":** le risposte del campione indagato mettono ancora al primo posto *"un positivo impatto territoriale"* dal punto di vista ambientale e/o sociale, ma anche gli *aspetti di reputazione* verso i cittadini e gli utenti della pubblica amministrazione. Inoltre, non da poco, la possibilità di *"razionalizzazione della spesa",* che quindi, rende il GPP uno strumento complesso, ma che se opportunamente implementato permette di fare bene nei confronti dei cittadini, nell'ottimizzazione della spesa a favore anche dell'ambiente e dell'economia che crediamo sia più sana, per una strategia di transizione ecologica, adattamento e mitigazione del cambiamento climatico, nel rispetto il paradigma dell'economia circolare, nell'acquisto di beni e servizi con l'attuazione dei principi dell'Ecodesign e nell'utilizzo di prodotti realizzati attraverso *"materie prime seconde",* ovvero materie prime che provengono da una gestione virtuosa dei rifiuti.

Le migliori perfomance del Green Public Procurement

Friuli Venezia Giulia,

Servizio centrale unica di committenza*

100% GPP
(8/12 CAM applicati)

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

Toscana

Lombardia

Sardegna

95% GPP

Acquisti in almeno 4/12 categorie merceologiche dei CAM applicati.

Aree protette

Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2025 dell'Osservatorio Appalti Verdi ha visto la partecipazione e adesione di 85 enti gestori di aree naturali protette al nostro monitoraggio civico, rappresentativi di ben 242 aree protette (erano state 148 nel 2024).
Il campione analizzato interessa: 21 Parchi nazionali, 13 Aree marine protette, 58 Parchi regionali, 37 Riserve statali e 113 Riserve regionali.

Indice di performance (tasso di applicazione medio del GPP)

57%

Le difficoltà nell'applicazione dei CAM nel 2025 (2024)

Mancanza di formazione

46%

Difficoltà di stesura dei bandi

45%

Mancanza di imprese con i requisiti richiesti

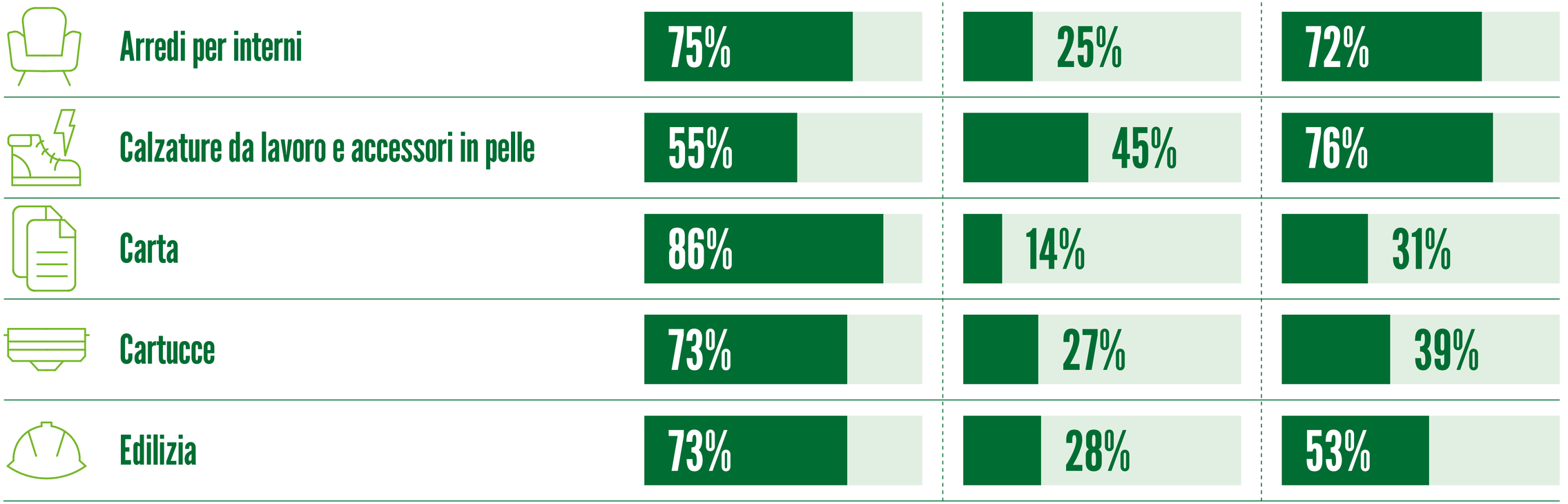
51%

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 2024 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	% prodotto o servizio non acquistato
Eventi culturali	66%	34%	55%
Pulizie e sanificazione	73%	27%	44%
Ristoro e distributori automatici	57%	43%	84%
Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC	68%	33%	53%
Stampanti	73%	28%	53%
Tessili	56%	44%	81%
Veicoli	69%	31%	59%

Osservazioni

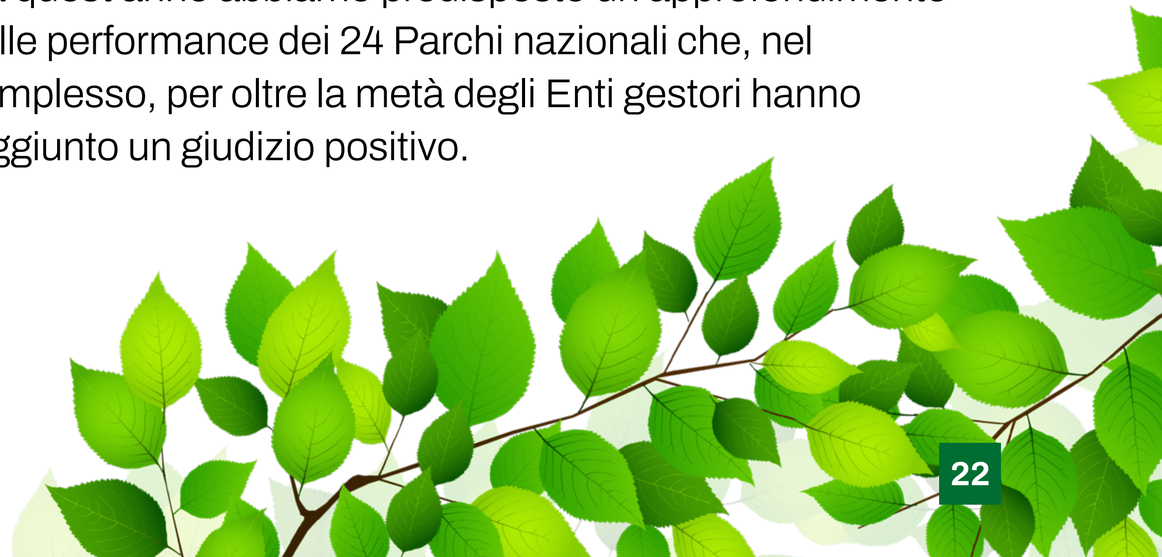
Le Aree naturali protette svolgono sul territorio un doppio ruolo:

- garantire la conservazione e la tutela della natura e della biodiversità;
- favorire lo sviluppo sostenibile locale e, nella veste di Enti gestori territoriali, essere da esempio e stimolo per la pubblica amministrazione e promuovere pratiche virtuose e di buon governo, anche attraverso l'applicazione del GPP.

Siamo sempre più convinti che proteggere la biodiversità, ma anche il saper governare un territorio particolare come quello di un'area naturale (parco o riserva, marina o terrestre, nazionale o regionale) sottoposta ad un uno speciale regime di tutela e sviluppo, debba essere uno stimolo per attuare pratiche e processi di governo del territorio sempre più virtuosi e in grado di garantire la transizione ecologica e la salvaguardia del Pianeta.

Secondo l'indice di performance che si ricava dal monitoraggio effettuato, quest'anno il tasso medio di applicazione del Green Procurement per gli Enti di gestione delle Aree naturali protette si attesta al 57%, un punto in più rispetto al 2024, su un campione investigato più ampio: 85 Enti gestori rappresentativi di 242 Aree protette nel 2025, contro i 64 enti gestori rappresentativi di 148 Aree protette del 2024.

Da quest'anno abbiamo predisposto un approfondimento delle performance dei 24 Parchi nazionali che, nel complesso, per oltre la metà degli Enti gestori hanno raggiunto un giudizio positivo.



In particolare, gli Enti gestori dei Parchi nazionali che hanno registrato la migliore performance (tra 90% e 100%) sono:

>>> Appennino Tosco-Emiliano*
>>> Asinara*
>>> Gran Paradiso*
>>> Foreste Casentinesi
>>> Monte Falterona, Campigna

Gli Enti gestori dei Parchi nazionali che hanno registrato un buon livello di performance (tra 70% e 89%) sono:

>>> Vesuvio
>>> Gran Sasso e Monti della Laga
>>> Dolomiti Bellunesi
>>> Arcipelago Toscano
>>> Majella
>>> Arcipelago di La Maddalena
>>> Pollino
>>> Monti Sibillini
>>> Appennino Lucano
>>> Val d'Agri, Lagonegrese
>>> Circeo
>>> Abruzzo, Lazio e Molise

Chiudono questa speciale classifica gli Enti gestori dei Parchi nazionali che hanno registrato una insufficiente livello di performance con meno del 70% dell'indice, o che non hanno compilato il questionario dell'indagine:

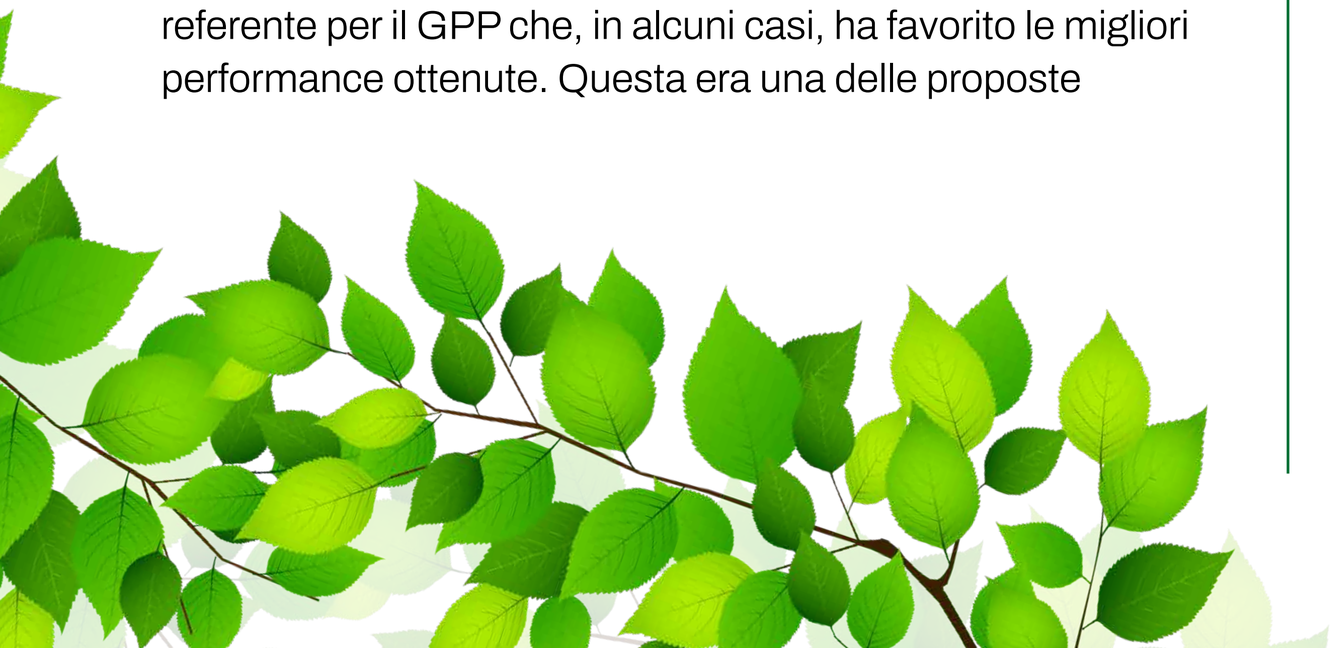
>>> Alta Murgia
>>> Gargano

>>> Sila
>>> Val Grande
>>> Cinque Terre*
>>> Stelvio
>>> Cilento, Vallo di Diano e Alburni
>>> Aspromonte
>>> Isola di Pantelleria

** ha istituito la figura del referente per il GPP*

Dall'analisi dei dati emerge come tra i fattori utili all'adozione del Green Procurement per gli Enti Gestori delle aree protette, viene confermata la conoscenza dello strumento GPP (95%), per quanto la formazione invece dovrebbe essere potenziata (56%), anche perché i CAM sono in continua evoluzione e aggiornamento.
C'è ancora da lavorare molto sul monitoraggio degli acquisti con l'integrazione del GPP che presenta le percentuali più basse (19% - 16 di Enti gestori su 85).
Aspetto a cui sicuramente prestare maggiore attenzione, sempre nell'ottimizzazione della conoscenza del processo di acquisto sostenibile e modifica e implementazione delle procedure per rendere gli acquisti sempre più green.
Anche i criteri sociali insiti nelle azioni che propongono gli acquisti verdi su tutta la catena delle forniture e il poco considerato gender procurement, hanno rispettivamente percentuali di applicazione tra le più basse, 34% e 28%.

Tra le politiche utili ad attualizzare il GPP, entra quest'anno la proposta dell'Osservatorio di istituire nell'Ente gestore delle Aree naturali protette un referente per il GPP, che risulta uno degli aspetti con la minore percentuale di applicazione (16% - 14 su 85 enti gestori), anche se gli Enti gestori con le migliori performance del 2025, hanno tutte istituito tale figura. Una menzione particolare da fare è la presenza di questi 14 Enti gestori (erano 8 nel 2024) in cui c'è un referente per il GPP che, in alcuni casi, ha favorito le migliori performance ottenute. Questa era una delle proposte fatte da un paio di anni dall'Osservatorio Appalti Verdi e dal monitoraggio 2025 inserita come una delle politiche fondamentali per il GPP. Il centralizzare la pratica del GPP attraverso una persona più competente e che sappia mettere in rete gli uffici resta uno dei nodi da sciogliere e su cui insistere anche per la diffusione e l'applicazione del GPP in generale.



Sono 12 i Criteri Ambientali Minimi presi in considerazione nel monitoraggio degli Enti gestori delle Aree naturali protette, rispetto ai 21 vigenti emanati dal Ministero dell'Ambiente, sempre tenendo conto delle "categorie merceologiche" acquistate da questi enti. Tra questi 12, quelli che hanno avuto un'applicazione maggiore nei bandi 2024, al netto dei prodotti e servizi non acquistati, sono stati: l'acquisto della carta per copia e grafica (86%), seguito dal CAM per le forniture degli arredi interni (75%) e a pari percentuale per la fornitura dei servizi di pulizia,

delle stampanti e per la fornitura di cartucce e toner (73%). Possiamo dire che il settore della grafica e gestione delle stampe è fortemente sostenibile anche negli 85 Enti gestori delle Aree naturali protette indagati quest'anno, con le percentuali dei CAM direttamente collegati a questi prodotti molto alte nella loro applicazione.
Tra le categorie merceologiche dei CAM acquistate, ma per le quali il CAM non è stato applicato, poniamo l'accento su alcune come la fornitura di servizi energetici e termici – raffrescamento/riscaldamento, forza motrice e illuminazione di edifici (33%), difficoltà nell'applicazione nel 2024 del CAM sui prodotti tessili (44%), quello sulle calzature da lavoro (45%), il CAM sul servizio di organizzazione e realizzazione di eventi (34%) e il CAM per l'acquisto di punti di ristoro e distributori automatici (43%).
Tutti questi CAM hanno forti connotazioni ambientali; ad esempio, in quello dei servizi energetici o dei punti di ristoro c'è da porre attenzione al contrasto del riscaldamento globale, in funzione delle tecnologie che vengono utilizzate e installate. Oppure quei CAM legati a prodotti che rientrano in filiere strategiche, anche per l'Europa, come i tessili o le calzature, sui quali ci sta interrogando per implementare una filiera a livello europeo, ma anche nazionale, virtuosa, rispetto alla gestione a fine vita di questi prodotti. Infine, da notare l'impatto positivo mancato dall'applicazione

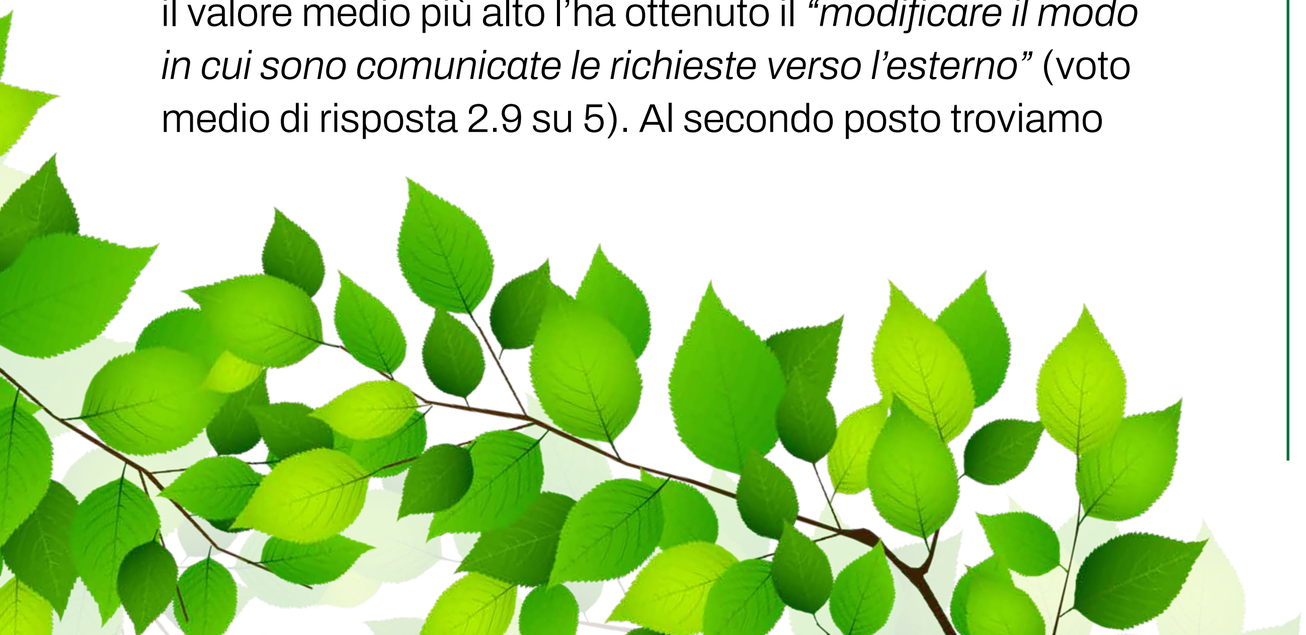
del CAM sugli eventi, che oltre a regolare la sostenibilità nel processo di organizzazione dell'evento, ha una forte valenza di contaminazione ed educazione nei confronti di chi ne fruisce, sensibilizzato in modo indiretto alle politiche ambientali di sostenibilità.
Rimane comunque il fatto che qualsiasi amministrazione non abbia applicato i CAM nelle sue procedure di acquisto ha commesso un errore, vista l'obbligatorietà dell'utilizzo dello strumento CAM in tutte le gare.

Per gli Enti gestori di Aree protette la difficoltà maggiore quest'anno risulta essere la mancanza di imprese con i requisiti richiesti dai CAM, mentre lo scorso anno in cui era la difficoltà di stesura e applicazione nei bandi dei CAM.

Avere imprese sul territorio che partecipano alle gare con requisiti congrui alla sostenibilità richiesta, in questo momento storico, è quanto mai necessaria per la diffusione di prodotti, servizi e lavori che siano attenti anche alle generazioni future in un'ottica di piena corresponsabilità oltre che di puro business.
Nel ragionare sulle buone pratiche che gli Enti gestori di Aree protette dovrebbero mettere in atto, per essere quell'esempio di P.A. attenta a tutte le forme di sostenibilità, abbiamo chiesto se gli Enti gestori avessero 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 solo 33 Enti gestori (39%) dichiarano di attuare particolari strategie per migliorare la raccolta differenziata *"Parchi rifiuti free"* e 40 Enti gestori (47%) promuovono iniziative volte al risparmio energetico e costituzione di CERS, a dimostrazione che il tema energetico riscuote una maggiore sensibilità da parte degli Enti gestori di Aree protette. 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 a cui l'Europa ci chiede di adempiere.
Inoltre, già da qualche anno ci siamo interessati a capire, anche con attività di formazione dedicate, se fosse utile prevedere dei nuovi criteri ambientali in alcune attività peculiari per loro: la segnaletica e la sentieristica presenti nelle aree naturali protette. Al momento alcuni criteri vengono ripresi e mutuati da altri CAM (es. edilizia), ma chiedendo direttamente agli Enti gestori, le percentuali di quelli che hanno adottato criteri per tali attività è sotto il 50%, motivo per cui crediamo che, al netto dei più virtuosi che cercano la sostenibilità in tutte le attività che riguardano la gestione del territorio tutelato (35 Enti gestori hanno adottato criteri di sostenibilità per la segnaletica e 41 per la

sentieristica), la possibilità di definire un criterio ambientale minimo chiaro per questa tipologia di appalti potrebbe essere un'azione utile e auspicabile.
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 di Aree protette indagati, il valore medio più alto l'ha ottenuto il *"modificare il modo in cui sono comunicate le richieste verso l'esterno"* (voto medio di risposta 2.9 su 5). Al secondo posto troviamo *"avviare attività di formazione del personale"* (2.7), che rispecchia da sempre anche una delle maggiori criticità nell'attuazione delle politiche utili per il GPP, per l'aggiornamento dei tecnici e la conoscenza di quello che succede nel mondo dei GPP/CAM.
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 ancora dagli aspetti di reputazione dell'Ente, quindi il *"miglioramento dell'immagine verso i cittadini".* Con una percentuale bassa, ma che resta sempre interessate, ci sono gli aspetti legati alla *"razionalizzazione della spesa"* attraverso il GPP (circa il 25% degli Enti gestori), a conferma del fatto che l'applicazione degli acquisti verdi favorisce l'economia sostenibile, come abbiamo già visto per le centrali di committenza regionali.



Le migliori perfomance del Green Public Procurement

Piemonte

Parco nazionale del Gran Paradiso*

Per i Parchi Nazionali

Abruzzo

Area marina protetta Torre del Cerrano*

Per le Aree Marine Protette

Liguria

Parco regionale del Beigua*

Per i Parchi Regionali

Calabria

Reparto Carabinieri per la Biodiversità di Mongiana* (VV)

Per gli Enti gestori delle Riserve naturali statali

* ha istituito la figura del referente per il GPP

ASL
Aziende sanitarie locali

Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2025 dell'Osservatorio Appalti Verdi ha visto la partecipazione e adesione di 32 Aziende Sanitarie Locali (erano 42 nel 2024), ma che consideriamo ancora un campione rappresentativo della realtà nazionale, non essendoci altri studi che provano ad indagare questi aspetti. Il 63% del campione di quest'anno è rappresentato da ASL del nord, il 22% da quelle del centro e 16% da aziende sanitarie locali che fanno riferimento al territorio del sud e delle isole.

Indice di performance (tasso di applicazione medio del GPP)

57%

Le difficoltà nell'applicazione dei CAM nel 2025 (2024)

Mancanza di formazione

72%

Difficoltà di stesura dei bandi

53%

Mancanza di imprese con i requisiti richiesti

22%

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 2024 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	% prodotto o servizio non acquistato
Arredi per interni	69%	31%	19%
Ausili per l'incontinenza	60%	40%	69%
Calzature da lavoro e accessori in pelle	43%	57%	34%
Carta	75%	25%	38%
Cartucce	68%	32%	41%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Edilizia	81%	19%	19%
Eventi culturali	43%	57%	56%
Lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria	77%	23%	59%
Pulizie e sanificazione	57%	43%	56%
Ristorazione collettiva	75%	25%	63%
Ristoro e distributori automatici	53%	47%	53%
Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC	71%	29%	56%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Stampanti	73%	27%	53%
Tessili	56%	44%	44%
Veicoli	77%	23%	59%
Verde pubblico	53%	47%	53%

Osservazioni

Dalla fondazione Gimbe emergono dei timidi segnali di crescita per la spesa sanitaria, ma il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) resta largamente sottofinanziato, secondo i contenuti del Documento di Finanza Pubblica (DFP) approvato lo scorso 9 aprile 2025. Il DFP 2025 certifica, per l'anno 2024, un rapporto spesa sanitaria/PIL pari al 6,3%, in lieve aumento rispetto al 2023 (+0,1 punti percentuali).
La spesa sanitaria ammonta a € 138.335 milioni, con una crescita del 4,9% rispetto ai € 131 milioni del 2023, di cui però l'incremento di € 6.493 milioni tra il 2023 e il 2024 è dovuto per oltre la metà (€ 3.257 milioni) alla spesa per il personale dipendente[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 2024, raggiunge una performance minore rispetto allo scorso anno (report 2024, monitoraggio su bandi 2023), raggiungendo il 57% per il campione delle ASL 2025.
I dati nelle pagine precedenti, ci danno idea rispetto al campione delle ASL nel 2025: la conoscenza dello strumento GPP risulta più che assodata (100% del campione), per quanto ancora però la formazione sia uno

1 https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=129117

tra i nodi principali da sciogliere, con il 59% del campione che dichiara di non aver attuato attività di formazione, proprio come lo scorso anno. Restano fondamentali tra le politiche per il Green Procurement, l'attuazione dei Criteri Sociali e del Gender procurement che restituiscono rispettivamente percentuali di attuazione del 50% e del 56% (le performance del 2024 erano leggermente migliori, rispettivamente 59% di applicazione per i criteri sociali e 63% per il gender procurement).

Il monitoraggio degli acquisti, anche per le ASL, risulta avere dei margini di attuazione molto bassi, poiché si verifica solo in 1 delle 32 aziende sanitarie locali indagate (3% era il 5% nel 2024). Ciò 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.
Per quanto riguarda una delle novità del monitoraggio 2025 dell'Osservatorio Appalti Verdi, cioè l'istituzione di un referente per il GPP, tra le politiche fondamentali per darne attuazione, nel campione delle ASL del 2025 arriviamo allo 0%, quindi in parte a giustificare anche una ridotta e difficoltosa partecipazione a questo monitoraggio civico e la necessità di correre ai ripari per la diffusione del GPP e guidare gli acquisti verso pratiche di sostenibilità sempre più importanti.
Per le aziende sanitarie locali sono 16 i Criteri Ambientali Minimi, in funzione delle "categorie merceologiche"

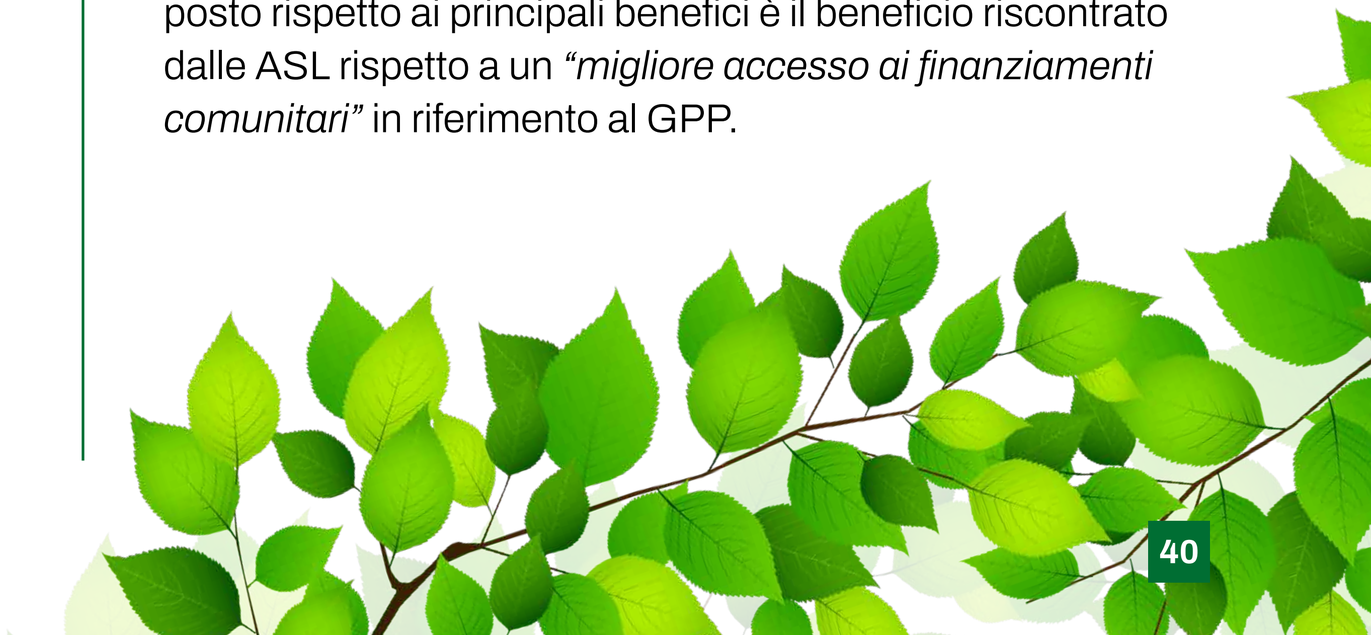
acquistate dalle ASL, che abbiamo indagato rispetto ai 21 vigenti emanati dal Ministero dell'Ambiente. Tra questi 16, quelli che hanno avuto un'applicazione maggiore nei bandi 2024, al netto dei prodotti e servizi non acquistati, con performance migliori di applicazione, c'è il settore della stampa, con performance di applicazione intorno al 70%, riguardo l'utilizzo dei CAM per la carta, stampanti, cartucce e toner. Tra i CAM degni di nota per questa tipologia di stazioni appaltanti c'è quello dell'Edilizia (81% di applicazione), Veicoli su strada (77%), Servizio di ristorazione e fornitura di derrate alimentari (75%) ed il CAM per il servizio di *Lavanolo* (77%). Questi CAM hanno delle forti implicazioni nelle scelte di prodotti e servizi legati alla sostenibilità, poiché fanno riferimento a bandi di gara importanti, sui quali diventa strategico per le potenzialità e utilità del Green Procurement, veicolare tali acquisti.

Le maggiori difficoltà evidenziate dal monitoraggio civico dell'Osservatorio Appalti Verdi, rispetto alle ASL che dichiarano di non applicare alcuni CAM, che continuiamo a ribadire essere obbligatori per tutte le categorie merceologiche in cui esiste il criterio, ricadono: il CAM punti ristoro e distributori automatici (47%), di recente emanazione, con implicazioni importanti a livello ambientale e per la diffusione e capillarità di tali apparecchiature all'interno delle strutture sanitarie, poiché la non applicazione potrebbe avere degli effetti diretti sul riscaldamento globale, in funzione dell'utilizzo dei gas utilizzati per conservare in modo refrigerato i prodotti;

il CAM Servizio di organizzazione e realizzazione di eventi (57%), anch'esso di recente emanazione, magari apparentemente di ridotto interesse per una ASL, ma visto il passaggio di utenti con cui si viene a contatto, anche giornalmente, avere attenzione su questi aspetti potrebbe essere un'ulteriore buona pratica di divulgazione di pillole di sostenibilità; il CAM tessile e calzature, rispettivamente al 44% e 57% di non applicazione nei bandi 2024, su una filiera sempre più strategica e importante dei prodotti regolati dal criterio, anche nella gestione dei rifiuti e nel paradigma dell'economia circolare.

La dichiarazione del 72% delle aziende sanitarie locali riguardo la "mancanza di formazione" come difficoltà maggiore riscontrata, conferma anche il dato sulle politiche utili al GPP, l'assenza di un referente per il GPP e richiama ad un investimento importante di risorse per rendere questo strumento utile e funzionale alla causa della sostenibilità.
Ci conforta il fatto che il 78% del campione 2025 (2 punti percentuali in più rispetto al 2024) dichiara che non mancano le aziende con i requisiti richiesti dai CAM per partecipare ai bandi, segno che le aziende che partecipano ai bandi nel mondo sanitario sono sempre più allineate ai principi della sostenibilità.
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"* (2.6 su 5), al secondo posto troviamo la *"necessità di avviare attività di formazione interna del personale"* (2.1), 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 1.7.
Con valori leggermente diversi, sono le stesse good news che avevano caratterizzato le ASL lo scorso anno, segno che al variare del campione per adeguarsi al GPP le amministrazioni compiono gli stessi sforzi, che vanno accompagnati e supportati.
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"* (34% delle ASL), questo a conferma del fatto che l'applicazione degli acquisti verdi favorisce l'economia sostenibile, come riscontrato già per altre stazioni appaltanti e come crediamo fortemente per il valore insito negli acquisti verdi e delle politiche legate al Green Deal e alla sostenibilità. Da non sottovalutare anche il beneficio del *"riduzione dei costi di gestione ambientali"* (25%) o al solito la reputazione dovuta al positivo impatto territoriale dal punto di vista ambientale/o sociale (19%). Un altro aspetto interessante, al secondo posto rispetto ai principali benefici è il beneficio riscontrato dalle ASL rispetto a un *"migliore accesso ai finanziamenti comunitari"* in riferimento al GPP.



Le migliori perfomance del Green Public Procurement

Piemonte

Azienda Sanitaria Locale della Città di Torino

Emilia-Romagna

Azienda USL Ferrara

Abruzzo

Azienda Sanitaria Locale 3 Pescara

90% GPP

Con acquisti in almeno 5 dei 16 CAM indagati

* Istituito il referente GPP

MENZIONE SPECIALE

Piemonte

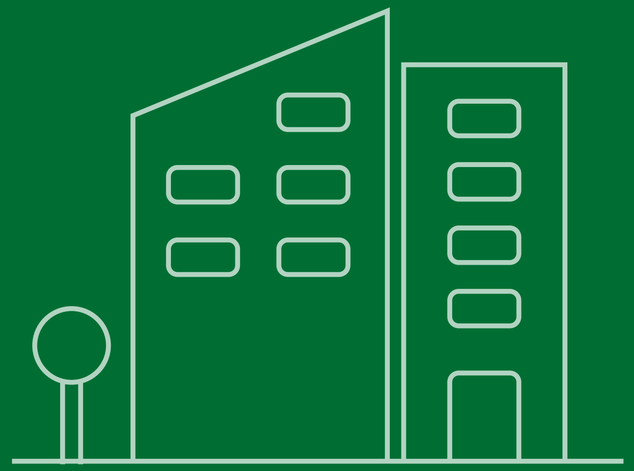
Azienda Sanitaria Locale di Vercelli

Veneto

Azienda ULSS n. 7 Pedemontana

85% GPP

Con acquisti in almeno15/16 CAM indagati, ma con maggiori difficoltà nelle politiche per il GPP



Città metropolitane

Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2025 dell'Osservatorio Appalti Verdi ha visto la partecipazione e adesione del 50%+1 dei 14 Comuni Metropolitani in questa fase, sono infatti 8 quelli che hanno risposto, al momento, al nostro monitoraggio: Bari, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia.

Indice di performance (tasso di applicazione medio del GPP)

79%

Le difficoltà nell'applicazione dei CAM nel 2025 (2024)

Mancanza di formazione

25%

Difficoltà di stesura dei bandi

38%

Mancanza di imprese con i requisiti richiesti

50%

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 2024 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	% prodotto o servizio non acquistato
Arredi per interni	83%	17%	25%
Arredo urbano	100%	0%	25%
Calzature da lavoro e accessori in pelle	100%	0%	38%
Carta	80%	20%	38%
Cartucce	100%	0%	13%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Edilizia	100%	0%	25%
Eventi culturali	67%	33%	63%
Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione)	100%	0%	63%
Illuminazione pubblica (servizio)	100%	0%	75%
Pulizie e sanificazione	100%	0%	38%
Rifiuti urbani e spazzamento stradale	100%	0%	50%
Ristorazione collettiva	100%	0%	50%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Ristoro e distributori automatici	100%	0%	63%
Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC	100%	0%	88%
Stampanti	100%	0%	25%
Tessili	100%	0%	38%
Veicoli	100%	0%	38%
Verde pubblico	100%	0%	25%

Osservazioni

I comuni metropolitani sono quelli che presentano il tasso di applicazione medio del GPP al secondo posto dopo le centrali di committenza regionale, e si attesta al 79%, proprio come nell'indagine dello scorso anno. Queste città più grandi, più strutturate e organizzate amministrativamente parlando, riescono a rispondere in modo migliore all'obbligatorietà dell'applicazione del GPP e dei CAM nelle procedure di acquisto, come definito dal 2016 e ribadito dall'articolo 57 del codice degli appalti.
Riguardo alle politiche utili agli acquisti verdi, i comuni metropolitani hanno consolidato la conoscenza dello strumento GPP, l'applicazione dei criteri sociali e del gender procurement, poiché tutte e tre queste politiche raggiungono l'88%. La formazione dei tecnici e funzionari che permettono l'applicazione degli acquisti verdi, si attesta al 75%, percentuale sulla quale non adagiarsi e continuare a investire e approfondire.

Le percentuali più basse sono state raggiunte dal monitoraggio degli acquisti (38%), che resta 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. Fanalino di coda delle performance rispetto alle politiche utili per il GPP è l'avere istituito la figura di un referente nell'amministrazione che possa agevolarne l'attuazione. Dopo aver dato l'istituzione di questa figura come una delle proposte utili da parte dell'Osservatorio, ed averla iniziata ad indagare

lo scorso anno, dal monitoraggio civico 2025 abbiamo deciso di rendere questa proposta strutturale nel calcolo della performance generale, visto il ruolo che per molte amministrazioni riveste averla o per certi versi sul non essersi ancora organizzati.
Tra le difficoltà che vengono riscontrate dal 50% delle città campione per gli appalti svolti nel 2024, è stata il non avere imprese che rispondano direttamente ai requisiti posti nei Criteri Ambientali Minimi, cosa che non riscontravamo lo scorso anno. Segue la difficoltà di stesura dei bandi, con una percentuale del 38% (era il 57% del campione dei comuni metropolitani nel 2024). Probabilmente il saper scrivere ed integrare meglio i CAM negli appalti 2024, ha portato questo squilibrio. Necessaria quindi, secondo noi, ancora più formazione, chiarezza e riduzione della complessità insita nei CAM, per renderli sempre più utilizzati, senza svilirne l'alto valore ambientale e sociale.
Solitamente il mondo delle imprese è più sensibile e veloce nei cambiamenti e adeguamenti rispetto anche alle politiche di sostenibilità, certificazioni, che vengono anche dall'Europa. La sostenibilità resta 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 attraverso il GPP.
Per quanto riguarda i comuni metropolitani, sono stati

richieste informazioni in merito a 18 Criteri Ambientali Minimi rispetto ai 21 vigenti emanati dal Ministero dell'Ambiente.
I CAM che nel 2024 sono stati tutti applicati dal campione preso in esame, al netto dei prodotti e servizi non acquistati. Solo con alcune piccole defezioni nel CAM Servizio di organizzazione e realizzazione di eventi con il (33% di non applicazione), il CAM Forniture per arredi interni (17% di non applicazione) e addirittura in questo caso il CAM Carta (20%). Probabilmente i criteri ambientali relativi alla carta stanno diventando obsoleti e le stazioni appaltanti richiedono criteri addirittura più impegnativi di quelli previsti dal 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 MASE. 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 che si conferma con il valore medio più alto l'ha ottenuto 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"* (3.1) 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 rimane ferma in una palude.
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 resta la reputazione come principale beneficio con *"positivo impatto territoriale dal punto di vista ambientale e/o sociale"* (per 3 comuni su 8), seguito dal *"miglioramento dell'immagine verso cittadini e utenti"*. Interessante anche l'embrione di consapevolezza per cui il GPP permette di razionalizzare le spese. Questo conferma che l'applicazione degli acquisti verdi favorisce una giusta transizione ecologica e soprattutto un'economia più sostenibile.

Le migliori perfomance del Green Public Procurement

Lombardia

Milano*

Piemonte

Torino

Campania

Napoli

Puglia

Bari

tra il 90% ed il 100% GPP

Con acquisti di prodotti o servizi in almeno 12 su 18 categorie merceologiche indagate.

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

MENZIONE SPECIALE

Lazio

Roma

95% GPP

Con acquisti in almeno 6 categorie merceologiche

Proposte

Queste le proposte che l'Osservatorio Appalti Verdi traguarda nel 2025, 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 resta ancora una delle priorità; per tutte le pubbliche amministrazioni, per evitare che il carattere intersettoriale dello strumento ne complichi l'adozione, è indispensabile individuare un referente GPP, che aiuta all'attuazione e all'adozione dei CAM;

02

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, mettendo a disposizione almeno i dati relativi alle emissioni di gas climalteranti e di produzione dei rifiuti.

03

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

04

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;

05

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;

06

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). Inoltre, è indispensabile inserire, quando opportuno, la valutazione dell'adattamento climatico nei capitali d'appalto relativi alle opere e a determinati servizi (verde pubblico ad esempio).

07

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.

08

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. Sarebbe utile avere a disposizione una banca dati unica relativa a tutte le certificazioni e gli standard per facilitare il controllo da parte delle PP.AA.

09

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;

10

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).

LEGAMBIENTE

fondazione ecosistemi

PARTNER

AdLaw AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

ASSOSISTEMA CONFINDUSTRIA

RETE dei COMUNI SOSTENIBILI

ECOPNEUS

OSSERVATORIO
APPALTI VERDI

LEGAMBIENTE

fondazione ecosistemi

I numeri del Green Public Procurement in Italia

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

FOCUS COMUNI E CAPOLUOGHI DI PROVINCIA

VIII RAPPORTO 2025

Indice

Introduzione 3

Il rapporto in sintesi 7

Implementazione del GPP: benefici, difficoltà e azioni intraprese dalle stazioni appaltanti del monitoraggio 2025 17

Il GPP in Italia e in Europa 27

Capoluoghi 31

Le politiche necessarie del GPP 32

L'applicazione dei CAM 33

Osservazioni 36

Le migliori perfomance del Green Public Procurement 42

Comuni non-Capoluogo 43

Le politiche necessarie del GPP 44

L'applicazione dei CAM 45

Osservazioni 48

Le migliori perfomance del Green Public Procurement 54

Conclusioni e proposte 55

A cura di
Marco Mancini
e Andrea Minutolo
(Legambiente)

Silvano Falocco
e Gianna Le Donne
(Fondazione Ecosistemi)

Ringraziamo per il prezioso contributo
Prof.ssa Eleonora Di Maria
(DSEA, Università di Padova)

Prof. Roberto Caranta
(Facoltà di Giurisprudenza,
Università di Torino)

Mirko Laurenti
(Project Officer,
Ufficio Scientifico di Legambiente)

Luglio 2025

Introduzione

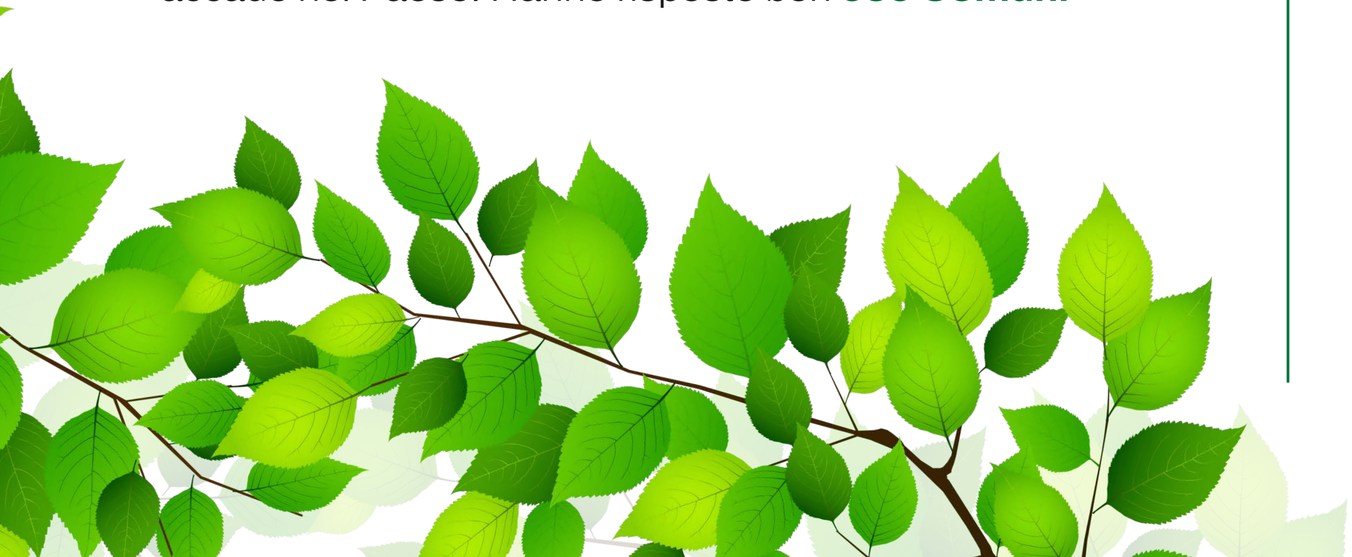
L'Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi scatta nel 2025 la sua seconda fotografia sull'andamento dell'applicazione del Green Procurement e dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) nelle gare di appalto della pubblica amministrazione avvenute nel 2024.
Unico monitoraggio nel suo 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.
In Italia, infatti, dal 2016 vige l'obbligatorietà dell'**applicazione dei CAM nei bandi pubblici, strumento fondamentale per veicolare i 271,8** (ANAC, 2025 – circa 12 miliardi in meno rispetto allo scorso anno) verso la sostenibilità e la transizione ecologica; di questi, circa un terzo sono 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.

A maggio, durante il *Forum Compraverde Buygreen* 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.

Arrivati al VIII rapporto, la nostra azione di monitoraggio civico racconta, in questo secondo appuntamento del 2025, le performance della stazione appaltante più diffusa, con cui tutti i cittadini hanno a che fare, fondamentale del tessuto nazionale: i Comuni.

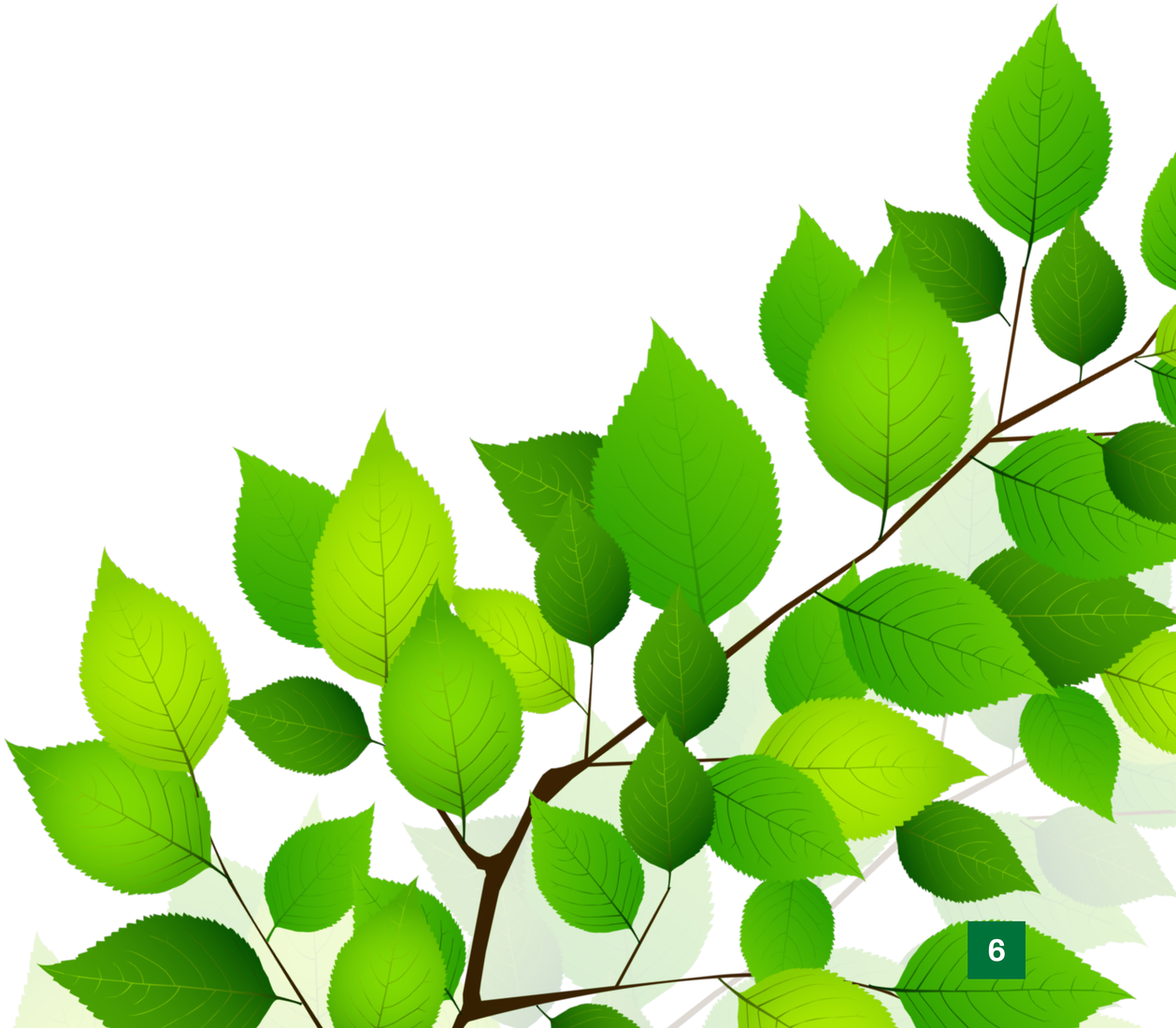
In questa seconda parte dell'VIII report dell'Osservatorio Appalti Verdi trovate anche un contributo originale di due dei partner istituzionali: l'Università di Padova e l'Università di Torino. La prof.ssa Di Maria, del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali "Marco Fanno" dell'Università di Padova, con un contributo riguardo *"Implementazione del GPP: benefici, difficoltà e azioni intraprese dalle stazioni appaltanti del monitoraggio 2025"*; l'altro contributo l'abbiamo chiesto al prof. Roberto Caranta, del dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino, dal titolo: *"Il GPP in Italia e in Europa".* Integrare le conoscenze di un monitoraggio civico su dati nuovi ogni anno e consecutivi nel tempo, con contributi originali dei partner e cultori della materia, ci sembra un modo per arricchire le conoscenze e

la formazione, sia di chi conosce il tema ed il mondo degli acquisti verdi e vuole approfondire, sia come azione di divulgazione, sensibilizzazione e conoscenza per chi è alle prime armi.
In questa seconda parte del VIII Report dell'Osservatorio, sono le amministrazioni pubbliche comunali ad essere protagoniste, sotto la nostra lente di ingrandimento, che quest'anno ha raggiunto numeri un po' diversi dallo scorso anno, ma che ci danno comunque il polso di quello che accade nel Paese. Hanno risposto ben **585 Comuni**



(considerando insieme sia i Capoluoghi che il resto dei Comuni), più di 200 amministrazioni rispetto al campione 2023, ma circa il 27% in meno delle amministrazioni dello scorso anno. Questo a nostro avviso conferma comunque una valenza interessante, visto che il campione rappresenta il 7,4% dei comuni nazionali e comunque utile per analizzare le performance del GPP di un campione per il quale l'attività dell'Osservatorio resta l'unica a raccontarle in Italia.
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 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.**

Quest'anno tra le politiche utili al GPP, esce dal conteggio dell'indice l'applicazione di criteri *"plastic free",* ma entra una delle proposte che l'Osservatorio porta avanti da anni, cioè l'aver individuato nella stazione appaltante un referente per il GPP che ne faciliti il processo di attuazione. Infatti, valutiamo sempre più strategica questa decisione ed incarico nella PA, poiché nelle amministrazioni che la applicano, riscontriamo di base delle performance migliori. 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 e racconta con metodi geografici nuovi quello che accade sul territorio nazionale rispetto a una delle politiche di governance tra le più importanti per la sostenibilità, gli acquisti verdi.



Il rapporto in sintesi

Quest'anno sono **585 le amministrazioni comunali totali** che hanno risposto al questionario sul GPP nel 2025 (relativo ai bandi emessi nel 2024): **538 comuni non Capoluogo (CnC) e 47 Capoluoghi di provincia[1]. Una fotografia quella del monitoraggio del Green Public Procurement e dell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi dei Comuni italiani che racconta il 7,4% dei comuni nazionali.**
Nelle tabelle di seguito (Tab.1) ci sono i dati aggregati dei comuni non capoluogo (CnC), secondo le macroaree definite dall'ISTAT.

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.

TABELLA 1

Macroaree	Numero di CnC (OAV25)	% CnC (OAV25)	% media IP GPP (OAV25)	Regioni (macroaree secondo ISTAT)
NORD-OVEST	246	46%	52%	Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria
NORD-EST	122	23%	58%	Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna
CENTRO	60	11%	62%	Toscana, Umbria, Marche, Lazio
SUD e Isole	110	20%	53%	Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna

Dati dei Comuni non Capoluogo (CnC) monitorati dall'Osservatorio Appalti Verdi nel 2025, aggregati secondo macroaree ISTAT. [*: regioni per le quali non abbiamo ricevuto dati]

Il maggior contributo alla nostra indagine, con il 46% delle amministrazioni del nord-ovest che hanno collaborato al nostro monitoraggio civico, seguiti dai comuni del nord-est (23%) ed il 20% di comuni delle regioni del sud e isole. Dai dati possiamo evincere una partecipazione ed una sensibilità maggiore dei Comuni non capoluogo del Nord (368 totali) con un indice di performance medio di applicazione del GPP del 54%, seguiti dai comuni del Sud e

delle isole con una performance media del 53% e fanalino di coda nella restituzione di dati riguardo il nostro monitoraggio di quest'anno, le amministrazioni del centro con una performance media del 62%%, ma su soli 60 comuni.
In generale, come si approfondirà nella parte dedicata ai comuni, l'indice e l'applicazione del GPP e dei CAM per il campione dei CnC di quest'anno è molto bassa. Cosa che ci sprona ad andare avanti con il nostro lavoro cercando sinergie e mettendosi a disposizione per provare a invertire la tendenza.

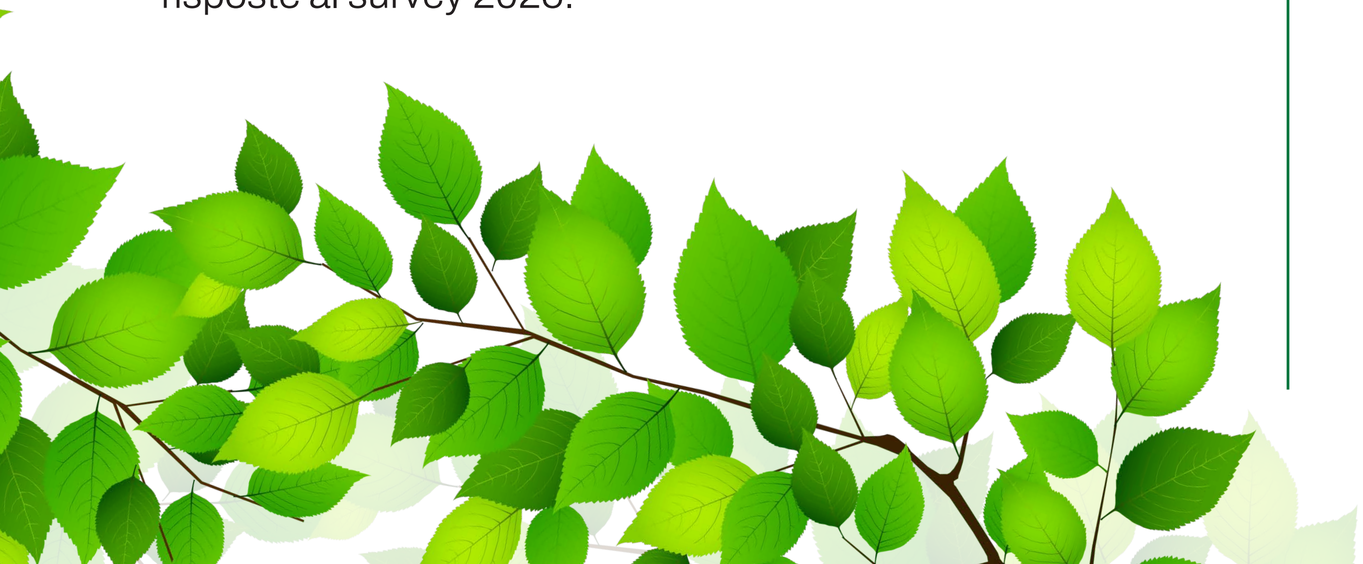
Nella tabella 2 ci sono i dati aggregati dei Capoluoghi che hanno partecipato all'indagine 2025, secondo le macroaree definite dall'ISTAT.

TABELLA 2

Macroaree	Capoluoghi (OAV2025)	% Capoluoghi (OAV25)	% media IP GPP (OAV25)	Regioni (macroaree secondo ISTAT)
NORD-OVEST	11	23%	76%	Piemonte, Valle d'Aosta*, Lombardia, Liguria
NORD-EST	15	32%	86%	Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna
CENTRO	8	17%	82%	Toscana, Umbria*, Marche, Lazio
SUD e Isole	13	28%	60%	Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna

Dati dei Capoluoghi monitorati dall'Osservatorio Appalti Verdi nel 2025, aggregati secondo macroaree ISTAT. [*: regioni per le quali non abbiamo ricevuto dati]

Anche per queste amministrazioni, sono i Capoluoghi del Nord (26 totali) a partecipare, rispondere ed essere sensibili al tema della sostenibilità a cui richiama il Green Procurement, con un indice di performance medio del 81%, seguiti dai capoluoghi del Centro (82% indice di performance medio degli 8 Capoluoghi indagati) e in questo caso, fanalino di coda, i capoluoghi del Sud con una performance media del 60% nelle politiche e nell'applicazione dei CAM (Criteri Ambientali Minimi) per 13 risposte al survey 2025.



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.
Analizzando i dati di tutto il campione delle amministrazioni comunali secondo classi di popolazione (Tab. 3), possiamo dire che i 538 comuni non capoluogo indagati fanno riferimento ad una popolazione di 3.259.980 abitanti, pari al 5% della popolazione nazionale, mentre sono 11.487.362 gli abitanti che fanno riferimento al campione dei Capoluoghi di quest'anno, pari al 19,5% della popolazione nazionale, per un campione totale del 25% dei cittadini italiani investiti da politiche di sostenibilità delle proprie amministrazioni.
Questo per dire che dietro alle scelte della gestione del territorio e della pubblica amministrazione ci sono cittadini che vengono investiti da scelte politiche di sostenibilità, che auspichiamo siano sempre più crescenti.

Inoltre, dalla tabella 3 vogliamo evidenziare come tendenzialmente i comuni al di sopra di un certo numero di abitanti, hanno performance sul GPP migliori delle altre. Questo ricade, secondo noi, su una maggiore capacità degli uffici amministrativi di coordinare e sovraintendere agli obblighi del GPP. Il campione dei Comuni del 2025 ci racconta ancora una volta che la percentuale di attuazione del GPP diminuisce al diminuire della struttura amministrativa e degli abitati a cui deve dare riscontro.

TABELLA 3

Popolazione	Numero Comuni totali	Abitanti	% media IP GPP tot	% Comuni
> 25000 ab.	66	12.270.841	72%	11%
> 10000 ab. < 25000	74	1.075.729	64%	13%
> 5000 ab. < 10000	106	764.970	61%	18%
< 5000 ab.	339	635.802	50%	58%

Dati dell'IP GPP (Indice di Performance del GPP) per classi di popolazione di tutti i Comuni indagati nel monitoraggio 2025 dell'Osservatorio Appalti Verdi.

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).

L’indice medio di performance del totale dei Comuni è del 56%, 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 55% dell’indice di performance GPP; **il campione dei Capoluoghi del 2025,** invece, raggiunge una media del nostro indice di molto superiore, pari al 75%. Questa peculiarità ribadisce ciò che già 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. Una delle proposte, infatti, è anche quella di favorire l’aggregazione di realtà più piccole per efficientare i processi di acquisto e utilizzo del GPP.

La maggiore difficoltà emersa nell’applicazione dei CAM è rappresentata dalla “mancanza di formazione” (69% delle risposte per i Comuni e 49% per quelle dei Capoluoghi). Per il campione dei Comuni non capoluogo 2025 non è difficile reperire sul territorio aziende che forniscono prodotti, servizi e lavori, che rispettino i Criteri Ambientali Minimi, mentre è i Capoluoghi non dichiarano particolari difficoltà di redazione dei bandi con l’integrazione dei CAM.

La *“conoscenza del Green Public Procurement”* è ormai consolidata come politica necessaria per il GPP nell’amministrazione pubblica (media complessiva 98% per

i Capoluoghi e 84% per i Comuni). Elementi su cui bisogna intensificare le attività, come abbiamo già riscontrato nella prima parte del report che riporta i dati delle altre stazioni appaltanti indagate dall'OAV (Centrali di committenza regionali, ASL e Enti gestori di aree protette), anche per quanto riguarda le amministrazioni comunali sono il *"Monitoraggio degli Acquisti Verdi"* (21% Capoluoghi e 5% Comuni) e la "Formazione" (66% Capoluoghi e 32% Comuni), anelli deboli, ma fondamentali, da intensificare e diffondere all'interno della PA, insieme alle percentuali ancora assai basse, ma che potrebbero fare la differenza, se l'istituzione di un referente GPP fosse applicato con percentuali maggiori (9% nel campione dei Capoluoghi, 4% in quello dei Comuni). Riscontriamo per la maggior parte dei casi che, dove è presente un referente l'applicazione del GPP è migliore. Rispetto ai Criteri Sociali e a quelli per il Gender procurement, c'è sicuramente una maggiore applicazione e attenzione con percentuali dignitose nelle amministrazioni capoluogo (rispettivamente 70% e 83%), mentre con valori da migliorare e implementare nel campione dei comuni non capoluogo (rispettivamente 33% e 51%). Il Gender procurement gode di una maggiore attenzione e applicazione, rispetto ai criteri sociali.
Per il dettaglio e l'approfondimento di come i Criteri Ambientali Minimi sono stati applicati nelle municipalità

italiane che abbiamo raggiunto, rimandiamo ai capitoli dedicati, in cui potrete trovare un dettaglio maggiore.
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. ban-di) alle imprese";* questa la risposta con il voto medio più alto da parte del campione completo dei Comuni (2.7 il voto medio dei Comuni, mentre è 3.9 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.
L'altra attività interessante e da mettere in evidenza è che per i Capoluoghi si avviino anche attività di monitoraggio per capire come adeguarsi al meglio al GPP, mentre per il resto dei comuni c'è il far ricorso a consulenti che possano supplire alla mancanza di formazione e aiutare a guidare l'amministrazione verso questa pratica obbligatoria di sostenibilità, richiesta sia a livello nazionale dal codice dei contratti, sia dal principio del DNSH a livello Europeo.
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 585 Comuni (considerando separatamente due campioni di indagine Comuni vs Capoluoghi, con il 28% delle risposte dei soli Comuni non capoluogo e il 32% delle

risposte dei Capoluoghi).
Nella tabella di seguito (Tabella 4) restituiamo per regione mettendoli in relazione tra loro: il numero dei Comuni (Comuni + Capoluoghi) che hanno risposto al nostro monitoraggio civico nel 2025; 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 quest'anno con la presente indagine il 7,4% dei Comuni italiani (erano il 10% lo scorso anno, rispetto all'applicazione dei bandi del 2023) per descrivere l'applicazione del GPP e dei Criteri Ambientali Minimi, quindi una leggera flessione rispetto al campione dello scorso anno.
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 56% medio di performance sul GPP di quest'anno, che restituisce la performance sul GPP negli acquisti del 2024.

TABELLA 4

Regioni	Comuni indagati OAV 2025	% Comuni OAV 2025 – rispetto al totale dei Comuni per Regione (ISTAT, 2022[*])	Media Indice Performance GPP 2025 a livello Regionale
Abruzzo	8	3%	60%
Basilicata	9	7%	44%
Calabria	19	5%	43%
Campania	27	5%	53%
Emilia-Romagna	29	9%	72%
Friuli-Venezia Giulia	21	10%	58%
Lazio	15	4%	76%
Liguria	23	10%	53%
Lombardia	143	9%	54%
Marche	16	7%	61%
Molise	5	4%	53%
PA Bolzano	9	8%	68%
PA Trento	12	7%	53%
Piemonte	83	7%	54%
Puglia	14	5%	57%
Sardegna	26	7%	59%
Sicilia	15	4%	55%
Toscana	30	11%	60%
Umbria	7	8%	65%
Valle d'Aosta	8	11%	28%
Veneto	66	12%	57%

Media dell'IP GPP (Indice di Performance del GPP) per Regione, in funzione dei Comuni che hanno partecipato all'indagine 2025, nel monitoraggio dell'Osservatorio Appalti Verdi.
[*: Totale Campione OAV 2025 – Comuni + Capoluoghi;
**: Media del Campione del Monitoraggio civico dell'Osservatorio Appalti Verdi verso le amm.ni comunali 2025]

[*] https://www.istat.it/storage/ASI/2023/capitoli/C01.pdf#:~:text=Le%20Regioni%20con%20il%20maggior%20numero%20di,Comuni)%20e%20la%20Campania%20(550)%20(Tavola%201.1

Tra i Comuni che siamo maggiormente riusciti a intercettare con la presente indagine, ci sono quelli della regione Lombardia (143), Piemonte (83) e Veneto (66), seppure tutti con una riduzione nel numero rispetto all'indagine dello

scorso anno. 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 (12%), Valle d'Aosta (11%), Toscana (11%), Friuli-Venezia Giulia (10%), Liguria (10%) Emilia-Romagna (9%), Lombardia (9%).
Sono comunque 11 le regioni che hanno una performance sopra la media: Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, PA Bolzano, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto; mentre al di sotto della media troviamo il resto delle 10 regioni indagate: Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Lombardia, Molise, PA Trento, Piemonte, Sicilia, Valle d'Aosta.
Sul podio come migliori performance medie raggiunte nel calcolo del nostro indice sull'applicazione del GPP troviamo: il Lazio (76%), l'Emilia-Romagna (72%), PA Bolzano insieme al Veneto (68%). Nell'indagine di quest'anno, le regioni del Nord-Est sono quelle con le performance migliori e al di sopra della media.
Non vogliamo fare assolutamente 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 2026 possa tornare 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 dalle stazioni appaltanti del monitoraggio 2025

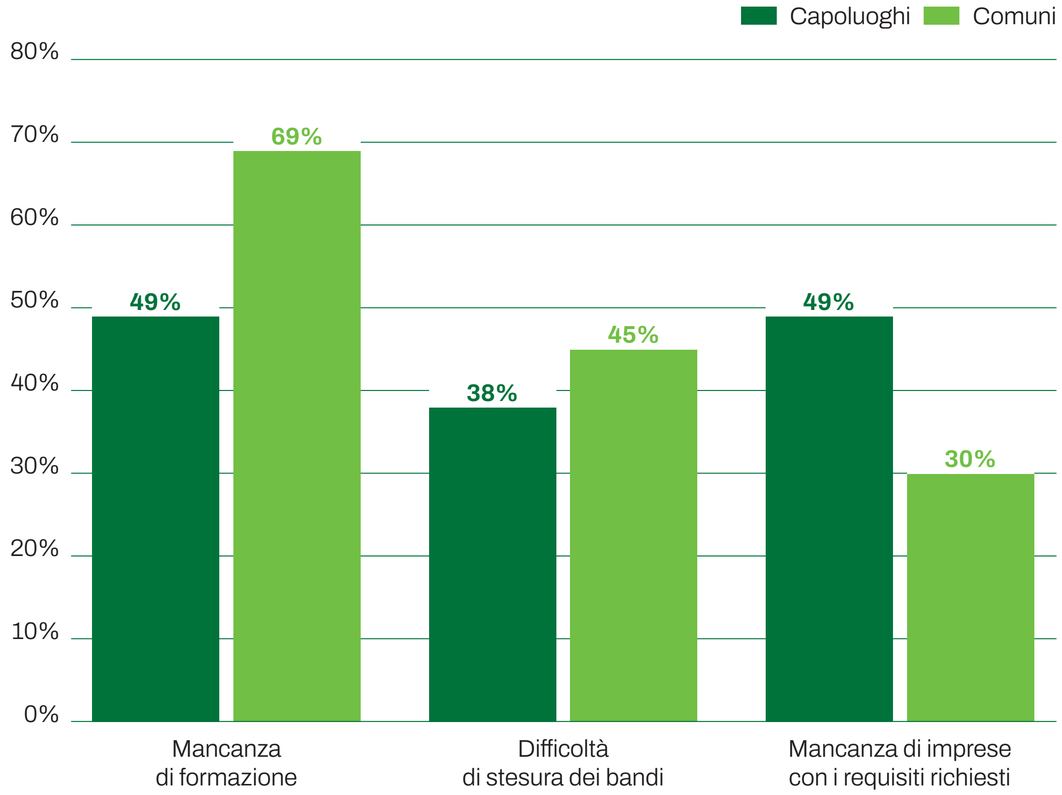
Contributo Prof.ssa Eleonora Di Maria,
DSEA - Università di Padova

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 ad adottare il GPP abbiano intrapreso un percorso di ridefinizione dei propri processi e delle proprie competenze.

Attraverso l'indagine si è voluti investigare – per tutti i destinatari dell'indagine: Comuni Capoluogo altri Comuni; ASL, centrali di committenza regionali, Enti gestori di aree protette – se l'amministrazione abbia riscontrato o meno difficoltà nell'applicazione dei CAM e quindi quali siano state eventualmente le direzioni specifiche di adeguamento rivolte 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. E' 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. E' stata analizzata la percezione dei Comuni 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 finanziare – così come più in generale a livello di comunità territoriale.
Le risposte raccolte hanno riguardato da un lato i Comuni (538 questionari) e i Capoluoghi (47 questionari). Sono stati inoltre fatti dei confronti con ASL (32), centrali di committenza regionali (12), Enti gestori di aree protette (85).
Per quanto riguarda il primo tema inerente le 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 (45% contro 48%) e anche rispetto alle tre direttrici indagate: ambito delle competenze (mancanza di formazione: 49% Comuni Capoluogo, contro il 69% per gli altri Comuni); difficoltà di stesura dei bandi (38% Capoluoghi contro il 45% per gli altri Comuni), mentre risulta maggiore la difficoltà per i comuni Capoluogo la mancanza di imprese con i requisiti richiesti (49% Capoluoghi contro il 30% per gli altri Comuni). L'ambito delle competenze risulta quindi una criticità in particolare per i Comuni non Capoluogo, che in parte si riflette anche nella stesura dei bandi (Figura 1).

FIGURA 1

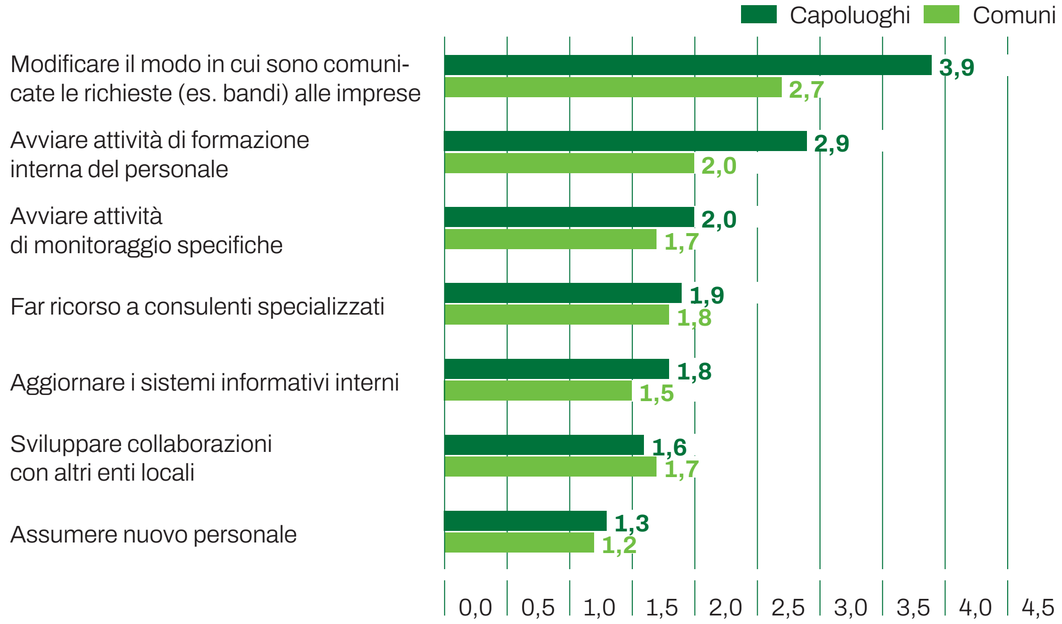


Confronto fra le difficoltà riscontrate nei Comuni che hanno partecipato all'indagine 2025, nel monitoraggio dell'Osservatorio Appalti Verdi.

A fronte di queste difficoltà i Comuni hanno avviato diverse iniziative, con in generale una media maggiore di investimento lato Comuni Capoluogo (2,2) rispetto ai Comuni (1,8). In generale emerge come prioritaria l'adeguamento - rispetto alle azioni di GPP – in termini modifica del processo di predisposizione e comunicazione verso le imprese (con valore medio di 3,9 in una scala da 1=per niente a 5=molto per i Capoluoghi e 2,7 per gli altri Comuni), in linea con i valori dell'anno precedente (Figura 2). A questo fa seguito l'attività di formazione interna del personale (2,9), avviate attività di monitoraggio specifico (2,0) e quindi ricorso a consulenti specializzati e aggiornamento dei sistemi informativi interni (con valori medi 1,9 e 1,8) per i Capoluoghi. Per i Comuni i dati sono in media più bassi e praticamente con lo stesso ordine. Da sottolineare però come per tutti i Comuni (a parte una voce per i Capoluoghi) le risposte in merito alle azioni intraprese

siano praticamente tutte sotto il valore 3 (in una scala da 1=per niente a 5=molto).

FIGURA 2

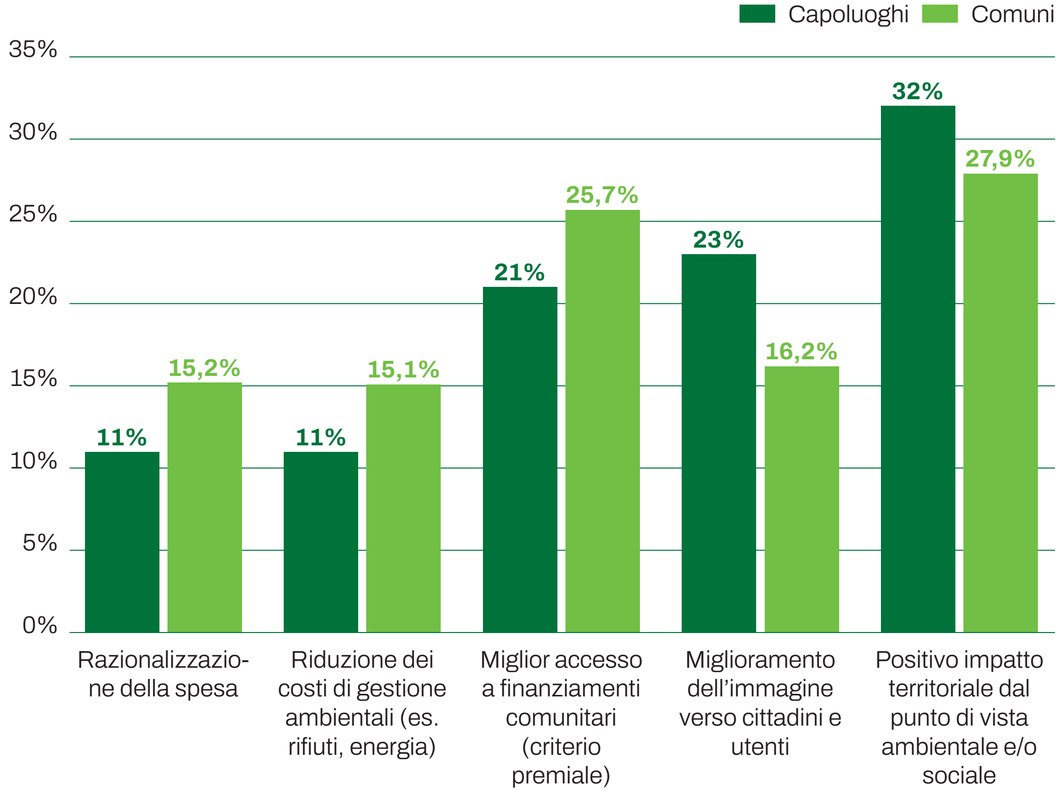


Confronto fra le azioni svolte per adeguarsi al GPP da parte dei Comuni che hanno partecipato all'indagine 2025, nel monitoraggio dell'Osservatorio Appalti Verdi.

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 (32% contro il 27,9% dei Comuni non Capoluogo). Questo dato è in linea con i risultati del 2024. Come settore fattore di beneficio viene riscontrato il miglioramento dell'immagine / reputazione dell'ente verso

cittadini e utenti esterni per i Capoluoghi, mentre per i Comuni al secondo posto c'è l'accesso ai finanziamenti comunitari (Figura 3). 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.

FIGURA 3



Confronto fra i benefici riscontrati dall'attuazione del GPP da parte dei Comuni che hanno partecipato all'indagine 2025, nel monitoraggio dell'Osservatorio Appalti Verdi.

Un'analisi che mette in relazione le difficoltà riscontrate e le azioni intraprese vuole cercare di valutare se e in che modo i Comuni (Capoluogo e non) abbiano fatto eventualmente fronte alle difficoltà riscontrate in modo specifico. La matrice evidenza 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, i Comuni Capoluogo che hanno dichiarato almeno una difficoltà nel 72% dei casi hanno anche avviato degli interventi, vi sono anche Capoluoghi che hanno investito in azioni di miglioramento (11%) anche in assenza di particolari difficoltà e un 17% 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.

Capoluoghi che dichiarano almeno una difficoltà		Azioni di adeguamento al GPP (Capoluoghi che dichiarano valori=4 oppure 5)	
		NO	SI
	SI	8 (17%)	32 (72%)
	NO	0 (0%)	5 (11%)

Numero Comuni Capoluogo: 47

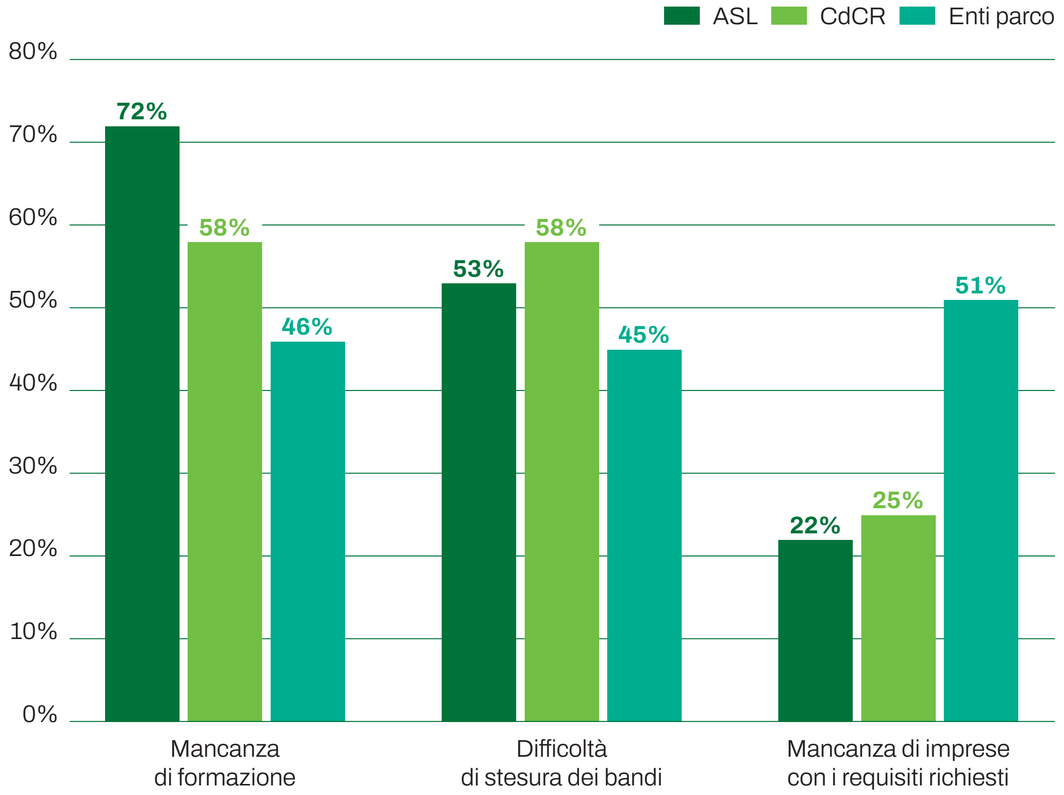
Per i Comuni non capoluogo i dati sono molto minori per chi ha difficoltà e si attiva (59%), ma risulta molto maggiore la percentuale (36%) di Comuni che dichiarano delle difficoltà, ma non ha ancora realizzato azioni o ha dichiarato in generale un investimento medio-basso (valore 3 o inferiore).

Comuni non capoluogo che dichiarano almeno una difficoltà		Azioni di adeguamento al GPP (Capoluoghi che dichiarano valori=4 oppure 5)	
		NO	SI
	SI	194 (36%)	319 (56%)
	NO	9 (2%)	16 (3%)

Numero Comuni non capoluogo: 538

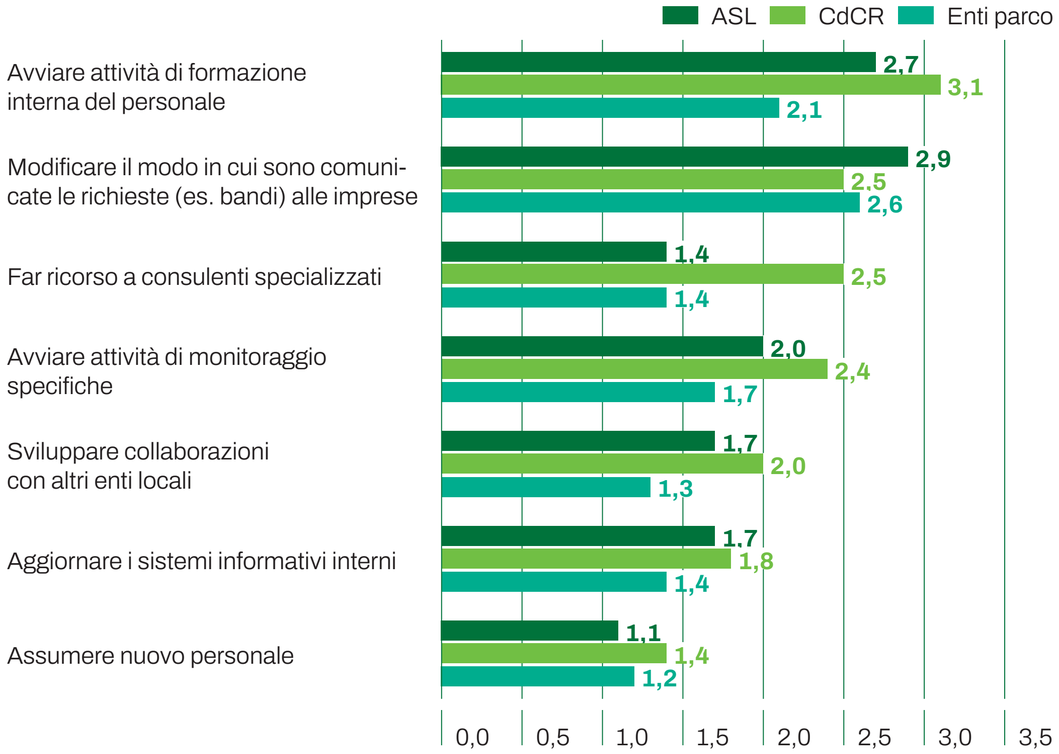
Per quanto riguarda gli altri enti indagati (ASL, Centrali di Committenza regionali e Enti gestori di aree protette) emergono delle differenze in termini di difficoltà incontrate (Figura 4), con una maggiore percentuale di enti che segnala soprattutto difficoltà sul fronte delle competenze (mancanza di formazione come prima difficoltà per tutte e tre le tipologie, con 72% per le ASL, 58% per le Centrali di committenza regionali e poi gli Enti gestori di aree protette 46%). A questa difficoltà seguono le criticità in sede di stesura dei bandi, sentita in sostanziale misura in modo equivalente dalle tre tipologie di intervistati. Al contrario soprattutto gli Enti gestori di aree protette (51% contro il 21% e 22% rispettivamente per ASL e Centrali di committenza regionali) evidenziano la difficoltà ad identificare imprese con i requisiti richiesti (con una percentuale simile a quanto evidenziato dai Comuni capoluogo).

FIGURA 4



Confronto fra le difficoltà incontrate da parte delle altre stazioni appaltanti che hanno partecipato all'indagine 2025, nel monitoraggio dell'Osservatorio Appalti Verdi.

FIGURA 5



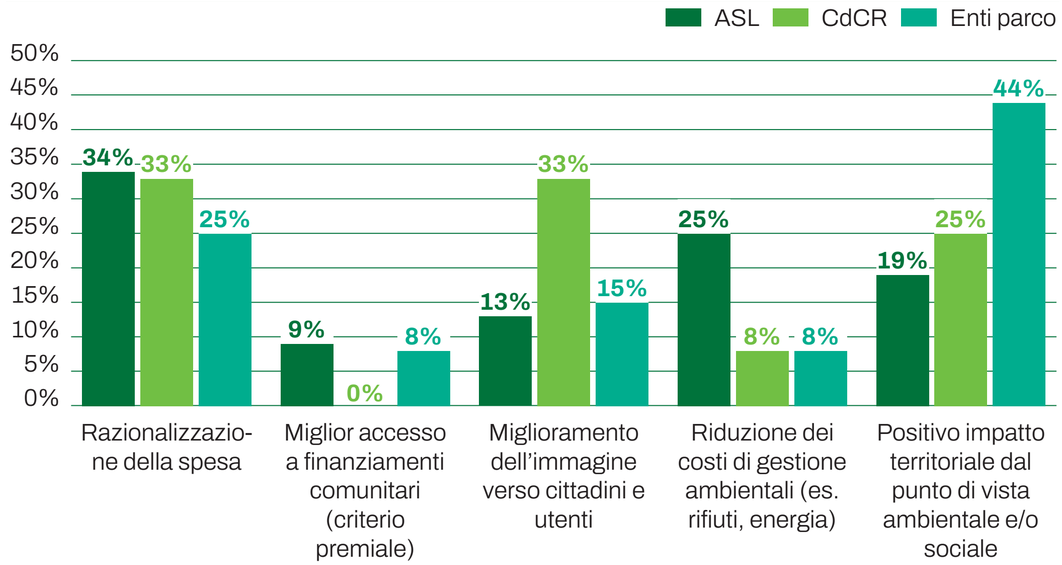
Confronto fra le azioni svolte per adeguarsi al GPP da parte da parte delle altre stazioni appaltanti che hanno partecipato all'indagine 2025, nel monitoraggio dell'Osservatorio Appalti Verdi.

A fronte di queste difficoltà, i diversi enti hanno sviluppato azioni ed investimenti soprattutto in termini di attività di formazione del personale e modificazione della modalità di comunicazione del bando (vedi grafico), seguite da varie altre azioni, in modo in parte anche diverso rispetto alla principale azione posta in essere dai Comuni. Da notare come le Centrali di Committenza Regionale segnalano in media valori maggiori (comunque inferiori al 3) tutte le altre azioni mappate dall'indagine (dal ricorso a consulenti esterni al monitoraggio, dalla collaborazione con altri enti all'aggiornamento dei sistemi informativi).

Per quanto attiene ai benefici riscontrati (Figura 5) ci sono delle ampie differenze tra queste tre tipologie di enti e anche rispetto a quanto riscontrato dai Comuni (Capoluogo e non). Per gli Enti gestori di aree protette c'è soprattutto un positivo impatto territoriale (44%), mentre per le ASL soprattutto razionalizzazione della spesa (33%) così come

per le Centrali di Committenza Regionali (a pari merito con benefici legati al miglioramento dell'immagine verso l'esterno, 33%).

FIGURA 6



Confronto fra i benefici riscontrati dall'attuazione del GPP da parte delle altre stazioni appaltanti che hanno partecipato all'indagine 2025, nel monitoraggio dell'Osservatorio Appalti Verdi.

Confrontando le difficoltà incontrate con le azioni intraprese, anche nel caso di ASL, Centrali di committenza regionale e Enti gestori di aree protette la maggioranza degli enti (tra il 50% e il 55% per gli Enti gestori di aree protette) che ha riscontrato delle difficoltà ha avviato azioni di adeguamento al GPP (Figura 4 e 5). Tuttavia, come nel caso dei Comuni, emerge una consistente percentuale di enti in tutte e tre le categorie considerate che, pur avendo delle difficoltà, non segnala di aver svolto azioni per l'adeguamento al GPP in misura significativa (valori 4-5) (ASL 44%, CdCR 42%, Enti gestori di aree protette un valore leggermente più basso: 36%).

ASL: DIFFICOLTÀ E AZIONI INTRAPRESE

Difficoltà implementazione CAM*		Azioni di adeguamento al GPP** NO	Azioni di adeguamento al GPP** SI
	SI	14 (44%)	16 (50%)
	NO	2 (6%)	0 (0%)

Numero ASL: 32
***Almeno una difficoltà dichiarata**
****Azioni intraprese (rilevanza scala 4-5)**

CDCR (CENTRALI DI COMMITTENZA REGIONALI): DIFFICOLTÀ E AZIONI INTRAPRESE

Difficoltà implementazione CAM*		Azioni di adeguamento al GPP**	
		NO	SI
SI	5 (42%)	6 (50%)	
NO	0 (0%)	1 (8%)	

Numero CdCR: 12
*Almeno una difficoltà dichiarata
** Azioni intraprese (rilevanza scala 4-5)"

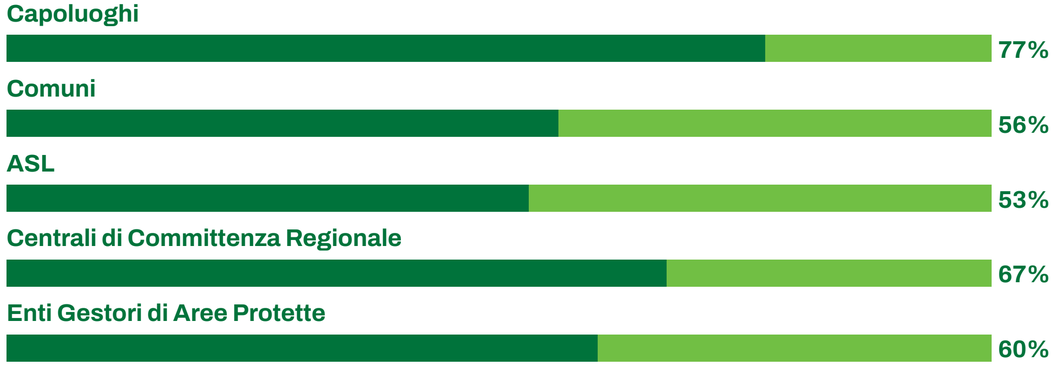
ENTI GESORI DI AREE PROTETTE: DIFFICOLTÀ E AZIONI INTRAPRESE

Difficoltà implementazione CAM*		Azioni di adeguamento al GPP**	
		NO	SI
SI	31 (36%)	47 (55%)	
NO	2 (2%)	5 (6%)	

Numero EG aree protette: 85
*Almeno una difficoltà dichiarata
** Azioni intraprese (rilevanza scala 4-5)"

Come ultima analisi è stato proposto un incrocio per confrontare gli enti intervistati in relazione agli indici di performance in ambito GPP e in termini di applicazione dei CAM (Best CAM). Se come ci si può immaginare c'è una correlazione tra questi due indicatori, emerge comunque una varietà tra le diverse tipologie di enti. Gli enti che hanno un indice di performance e anche applicazione dei CAM superiore alla media sono in primis i Comuni capoluogo e le Centrali di Committenza regionali, mentre risulta presente un gruppo di "best performer" nel GPP anche con riferimento agli altri enti, ma in misura minore e poco superiore al 50% (60% nel caso degli Enti gestori di aree protette).

ENTI CON VALORI DI INDICE DI PERFORMANCE GPP E "BEST CAM*" SUPERIORI ALLA MEDIA



* Indice di applicazione dei Criteri Ambientali Minimi

Il GPP in Italia e in Europa

Contributo Prof. Roberto Caranta,
Facoltà di Giurisprudenza - Università Di Torino

I CAM DALL'ITALIA ALL'EUROPA

I rapporti di Legambiente e Fondazione ecosistemi ci dicono che ricorso al GPP e ai CAM è in crescita costante in Italia. Intanto, negli ultimi due anni sono stati approvati circa 50 testi legislativi europei che riguardano anche SPP/GPP, cioè che contengono disposizioni indirizzate alle amministrazioni aggiudicatrici e includono aspetti non solo ambientali, ma anche sociali e/o legati alla resilienza.
È significativo che molti dei testi in questione siano regolamenti, e non semplici direttive. Quindi, in linea di principio, sono immediatamente applicabili dalle stazioni appaltanti, senza dover attendere un'attuazione normativa a livello nazionale.
Tuttavia, taluni regolamenti, come quello relativo alla deforestazione, rimandano a scelte statali. Soprattutto, i requisiti debbono essere più precisamente fissati in atti della Commissione europea che avrà parecchio da lavorare nei prossimi anni:

- Regolamento (UE) 2023/1115 relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale
- Regolamento (UE) 2023/1542 relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie
- Direttiva 2023/1791/UE sull'efficienza energetica

- Regolamento UE) 2024/1735 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette
- Regolamento (UE) 2024/1781 che stabilisce il quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili
- Regolamento (UE) 2024/3110 che fissa norme armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione

CHE COSA PREVEDONO I "CAM EUROPEI"?

I 'CAM' europei – o «prescrizioni minime» - possono riguardare specifiche tecniche e condizioni di esecuzione, ma anche criteri di aggiudicazione o obiettivi più o meno generali di politica di acquisto.
Come in Italia, l'idea forza è che si tratti di requisiti «minimi». Le stazioni appaltanti possono definire requisiti aggiuntivi e più rigorosi e possono ad esempio esigere che i prodotti degli offerenti soddisfino requisiti specifici in materia di impronta di carbonio.
Il riferimento agli obiettivi, inserito già nella direttiva veicoli puliti del 2019, che ha anticipato l'ondata di disposizioni relative al GPP/SPP, è il meno impattante, in quanto presuppone strumenti di verifica ex post, mentre è limitato il controllo da parte dei giudici.

Ad esempio, l'art. 65 del Reg. 2024/1781 prevede che la Commissione europea individui al fine di incentivare l'offerta e la domanda di prodotti ecosostenibili.

- Le prescrizioni minime si basano sulle due classi di prestazione più elevate, sui punteggi più alti o, se non disponibili, sui migliori livelli di prestazione possibili stabiliti nell'atto delegato

- Se criteri di aggiudicazione debbono avere una ponderazione minima, compresa tra il 15 % e il 30 %, nella procedura di aggiudicazione che consente loro di incidere in modo significativo sull'esito della procedura di gara favorendo la selezione dei prodotti più ecosostenibili
- Gli obiettivi richiedono, su base annuale o pluriennale, una percentuale minima di appalti pari al 50 % condotti a livello delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori, o a livello nazionale aggregato, per i prodotti più ecosostenibili

TORNANDO ALL'ITALIA: IL NUOVO CODICE DEL 2023

Sotto la pressione della necessità di accelerare l'esecuzione di opere pubbliche finanziate dal PNRR, ma più in generale di agevolare la spesa, a fine 2023 è stato adottato il nuovo Codice appalti.

La riforma ha diminuito l'enfasi sugli aspetti climatici, incluso

il risparmio energetico, non ha menzionato tra i principi quello di sostenibilità, ma ha inserito quello del rispetto dei contratti collettivi di lavoro.
Secondo la giurisprudenza, pur con una formulazione non chiarissima, il Codice ha confermato il modello CAM: *la ratio dell'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi corrisponde all'esigenza di garantire "che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, "circolari" e nel diffondere l'occupazione "verde". La previsione in parola, e l'istituto da essa disciplinato, contribuiscono dunque a connotare l'evoluzione del contratto d'appalto pubblico da mero strumento di acquisizione di beni e servizi a strumento di politica economica: in particolare, come affermato in dottrina, i cc.dd. green public procurements si connotano per essere un «segmento dell'economia circolare».*

In sintesi:

- Diminuito l'enfasi sugli aspetti ambientali e climatici
- Mancato riferimento ad un principio di sostenibilità
- Ma confermato il 'modello CAM'
- Rafforzata la tutela dei lavoratori

Capoluoghi

Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2025 dell'Osservatorio Appalti Verdi per l'attuazione del GPP e dei CAM negli acquisti 2024, ha visto la partecipazione e adesione di 47 Comuni Capoluogo (purtroppo 6 in meno rispetto al 2024), un dato comunque sostanzioso per l'unico monitoraggio civico che scatta un'istantanea utile a raccontare l'applicazione del GPP in Italia e che è riuscito comunque a raggiungere anche 8 Comuni Metropolitani (Bari, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia).

Indice di performance (tasso di applicazione medio del GPP)

75%

Le difficoltà nell'applicazione dei CAM nel 2025 (2024)

Mancanza di formazione

49%

Difficoltà di stesura dei bandi

38%

Mancanza di imprese con i requisiti richiesti

49%

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 2024 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	% prodotto o servizio non acquistato
Arredi per interni	83%	17%	26%
Arredo urbano	92%	8%	23%
Calzature da lavoro e accessori in pelle	86%	14%	40%
Carta	84%	16%	32%
Cartucce	88%	12%	28%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Edilizia	97%	3%	19%
Eventi culturali	68%	32%	38%
Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione)	92%	8%	47%
Illuminazione pubblica (servizio)	100%	0%	60%
Pulizie e sanificazione	92%	8%	47%
Rifiuti urbani e spazzamento stradale	90%	10%	57%
Ristorazione collettiva	89%	11%	43%

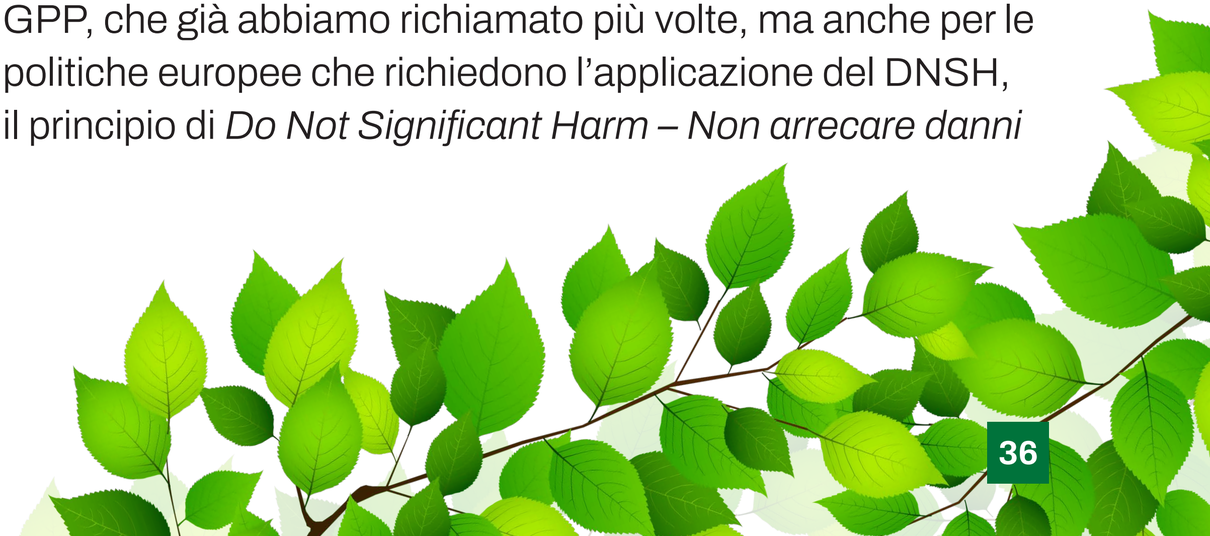
	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Ristoro e distributori automatici	75%	25%	68%
Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC	96%	4%	49%
Stampanti	88%	12%	45%
Tessili	83%	17%	38%
Veicoli	89%	11%	40%
Verde pubblico	97%	3%	21%

Osservazioni

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 75%. 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 (98%), così come anche nell'applicazione del gender procurement (83%) e l'attenzione all'applicazione dei criteri sociali (70%). Tra le percentuali più basse, troviamo la necessità di attuare attività di formazione, che seppur ottenga la sufficienza (66%) resta fondamentale e necessaria per la diffusione e messa in pratica di questi strumenti, visto il fatto che i Criteri Ambientali Minimi sono anche in continua evoluzione e aggiornamento da parte del Ministero dell'Ambiente. Il valore minore resta quello del monitoraggio degli acquisti (21% era il 19% nel campione dello scorso anno), politica sempre più indispensabile per comprendere come vengono spese le risorse e come tenere la barra dritta sulla sostenibilità, che agilmente potrebbe diffondersi e dare una spinta all'innovazione delle aziende che partecipano alle gare pubbliche.

Non solo per le indicazioni di obbligatorietà dello strumento GPP, che già abbiamo richiamato più volte, ma anche per le politiche europee che richiedono l'applicazione del DNSH, il principio di *Do Not Significant Harm – Non arrecare danni*



significativi, pilastro fondamentale del Green Deal europeo e del Next Generation EU. Tale principio impone che tutte le attività finanziate dall'Europa, non causino danni significativi agli obiettivi ambientali stabiliti dall'UE. Dovendo garantire, quindi, che i finanziamenti europei supportino la transizione ecologica non comportando un impatto ambientale, declinato come: riduzione dell'impatto climatico (mitigazione e adattamento), protezione delle risorse idriche e marine, promozione dell'economia circolare, controllo e prevenzione dell'inquinamento, tutela della biodiversità, ed applicandosi di base a tutti i progetti finanziati dall'UE per accelerare la transizione verso un'economia sostenibile garantendo che i finanziamenti UE siano usati in modo responsabile, di fatto da forza e spazio alla diffusione del Green Procurement, che attraverso le procedure di acquisto di prodotti, servizi e lavori favorisce la sostenibilità, l'innovazione e l'economia circolare.

Inoltre, il monitoraggio della spesa 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, efficienza e sua ottimizzazione.

Tra le politiche che abbiamo inserito da quest'anno come fondamentali per l'attuazione del GPP, c'è l'individuazione di un referente per l'amministrazione che possa avere un ruolo di coordinamento e azione nell'applicazione dei CAM e della redazione di bandi per *acquistare verde.* Nel 91% del campione dei capoluoghi di quest'anno, questa figura non è stata individuata, ma notiamo come le migliori performance

per il GPP siano legate a quei Capoluoghi che hanno fatto investimenti in questa direzione.
Tra le difficoltà che maggiormente vengono riscontrate dal campione, spicca la mancanza di formazione. Infatti, il 49% del campione dei Capoluoghi ha questa difficoltà. Guardiamo con un po' di preoccupazione, invece, come la mancanza di imprese che partecipano con i requisiti richiesti dai CAM nei bandi del 2024, raggiunga il 49% dei Capoluoghi, poiché un vero e proprio mercato dei prodotti dell'economia circolare può trovare una via preferenziale di accesso al mercato della PA. La difficoltà che hanno meno incontrato le amm.ni risulta essere la stesura dei bandi di gara (38% - solo in 18 Comuni), probabilmente poiché hanno acquistato prodotti/servizi sui quali erano meglio formati o di cui conoscevano meglio l'attuazione del Criterio Ambientali Minimo nelle procedure di gara.
Per quanto riguarda i Capoluoghi, sono stati richieste informazioni in merito a 18 Criteri Ambientali Minimi (rispetto ai 21 vigenti emanati dal Ministero dell'Ambiente). Da questa edizione del rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi abbiamo iniziato a chiedere solo l'applicazione o la non applicazione del CAM, dando forza alla loro obbligatorietà con l'articolo 57 del codice degli appalti e dalle recenti **sentenze del Consiglio di Stato: la n. 8773 del 14 ottobre 2022** che prevede che l'omesso inserimento dei criteri ambientali minimi nei documenti di gara determini la caducazione dell'intera gara e la riedizione totale della stessa, emendata dal vizio de quo; **la relazione del 7 dicembre 2022,** nella quale ha affermato come *"la*

disciplina dei contratti sottosoglia si completa poi con le norme di portata generale, applicabili a tutti gli affidamenti posti in essere dalle stazioni appaltanti (...)"; **la sentenza n. 4701 del 27 maggio 2024** che prevede sia illegittimo un bando di gara che richiama soltanto i decreti ministeriali di approvazione dei pertinenti CAM senza dettagliarne il contenuto al fine di far valutare correttamente l'offerta dalle imprese.

I CAM che nel 2024 sono stati maggiormente applicati, al netto dei prodotti e servizi non acquistati, con un'applicazione maggiore del 90% risultano essere: il CAM per l'assegnazione di servizi di pulizia, quello per la fornitura dei servizi energetici, l'edilizia, la gestione del verde pubblico, le forniture per l'arredo urbano, il CAM sull'illuminazione pubblica sia nella fornitura che nel servizio, la gestione dei rifiuti.

Il comparto dei CAM che riguardano la stampa non entra nella rosa dei maggiormente applicati, ma hanno comunque tutti percentuali rispettabili (tra l'83-88% di applicazione).

Da notare il CAM sulla gestione del Verde (97%), 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 (96%) ed i CAM sull'illuminazione pubblica, che hanno impatto anche sui consumi energetici e le "bollette" che riguardano sia la PA che i cittadini, trovandosi a fronteggiare questo momento storico complesso, di guerra ed incerto e come in tutti i

momenti di crisi è necessario essere resilienti, generare un cambiamento e fare delle scelte coraggiose, specialmente quelle legate alla sostenibilità. L'edilizia con un'applicazione del 97% e la gestione dei rifiuti con il 90% toccano altri settori dell'amministrazione pubblica dove l'occhio alla sostenibilità diventa sempre più strategico, anche rispetto agli obblighi che arrivano dall'Europa (es. direttiva Case Green, la strategia per l'economia circolare). 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).

I Criteri Ambientali che hanno riscontrato maggiori difficoltà di applicazione nel 2024 sono quello che riguarda il servizio di organizzazione e realizzazione di eventi, di recente applicazione e ancora non del tutto compreso, ma con una forte valenza di coinvolgimento degli attori territoriali, della sensibilizzazione dei cittadini e della responsabilità ambientale e sociale condivisa da chi vuole organizzare manifestazioni culturali, sportive, fieristiche, con chi è chiamato a governare un territorio; altro CAM con un applicazione ridotta è risultato essere quello che riguarda l'acquisto di punti di ristoro e distributori automatici, anch'esso di recente emanazione da parte del MASE, su cui siamo fiduciosi nei prossimi anni di vedere percentuali crescenti, vista anche la diffusione di servizi di questo tipo. Occorre comunque continuare ad indagare e capire come mai ci siano delle "non applicazioni" dei CAM che, essendo un obbligo di legge, potrebbero nascondere delle criticità da

parte dell'amministrazione pubblica che dovranno essere risolte, anche per quel senso di responsabilità comune alla causa della sostenibilità.
Sono due le *good news* che vogliamo anche far emergere da questa seconda parte del VIII rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi:

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 3.9 su 5.), mentre al secondo posto troviamo la necessità di *"avviare attività di formazione interna del personale"* (2.9), 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 15 comuni su 47), seguito dal *"miglioramento dell'immagine verso cittadini e utenti"* (23%). Questo conferma che l'applicazione degli acquisti verdi favorisce una giusta transizione ecologica e soprattutto un'economia più sostenibile. Interessante anche l'aspetto di miglior accesso ai finanziamenti comunitari (20%), poiché consolida l'applicazione del principio del DNSH.

Le migliori perfomance del Green Public Procurement

Padova*

Cesena*

Milano*

Roma

Cremona

Ravenna

Capoluoghi 95-100%GPP
con acquisti in almeno 6 categorie merceologiche

*** hanno istituito il referente GPP**

Comuni
NON-CAPOLUOGO

Il campione che ha visto la partecipazione e adesione di 538 Amministrazioni Comunali non capoluogo, purtroppo con una riduzione del campione rispetto al 2024 di 212 unità, ha caratterizzato il monitoraggio civico 2025 dell'Osservatorio Appalti Verdi per la redazione del suo VIII rapporto.

Indice di performance (tasso di applicazione medio del GPP)

55%

Le difficoltà nell'applicazione dei CAM nel 2025 (2024)

Mancanza di formazione

69%

Difficoltà di stesura dei bandi

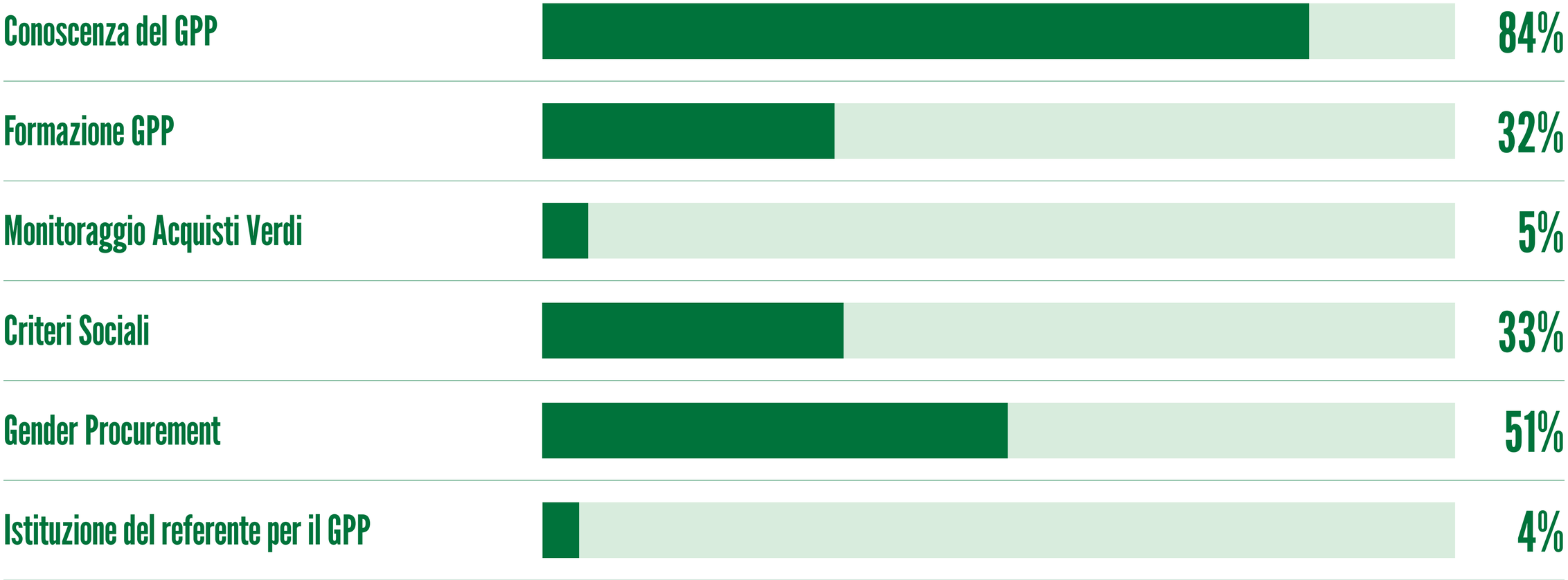
45%

Mancanza di imprese con i requisiti richiesti

30%

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 2024 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	% prodotto o servizio non acquistato
Arredi per interni	53%	47%	62%
Arredo urbano	63%	37%	52%
Calzature da lavoro e accessori in pelle	36%	64%	64%
Carta	66%	34%	22%
Cartucce	65%	35%	38%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Edilizia	75%	25%	31%
Eventi culturali	33%	67%	70%
Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione)	73%	27%	48%
Illuminazione pubblica (servizio)	72%	28%	46%
Pulizie e sanificazione	61%	39%	44%
Rifiuti urbani e spazzamento stradale	73%	27%	55%
Ristorazione collettiva	62%	38%	63%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Ristoro e distributori automatici	35%	65%	80%
Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC	68%	32%	44%
Stampanti	67%	33%	55%
Tessili	25%	75%	81%
Veicoli	46%	54%	69%
Verde pubblico	62%	38%	44%

Osservazioni

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 nella governance del territorio e nei posti in cui viviamo.
Essere riusciti a scattare una fotografia che inquadra il 7,4% dei Comuni italiani quest’anno (era il 10% nel 2024), ci permette di comprendere andamenti del fenomeno, per **un monitoraggio unico e solo 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 55% rispetto ai bandi di acquisto del 2024. 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 50% da Comuni piccoli con meno di 5.000 abitanti. Però, essere riusciti a parlare di questi temi a circa 538 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 (84%), così come anche nell’applicazione del Gender Procurement (51%) sempre più attenzionato. In discesa libera troviamo

l’applicazione dei criteri sociali (32%) e la necessità di attuare attività di formazione (32%). Ci preme ribadire che l’azione di formazione e organizzazione della pubblica amministrazione intorno al tema del GPP è fondamentale, strategico oltre che obbligatorio se vogliamo raggiungere gli obiettivi di transizione ecologica tanto auspicata e professata in Europa. Un valore per il quale è necessario invertire la tendenza è quello del monitoraggio degli acquisti, poiché il 95% dei Comuni investigati nel monitoraggio civico 2025, non riesce ad attuarlo. Esso è uno dei nodi, ma anche strumento fondamentale 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.
Insieme alle politiche per il GPP, viaggia da questa VIII edizione del report anche l’aver istituito un referente per il GPP nell’amministrazione, cosa che riscontra solo il 4% di applicazione da parte dei Comuni, per quanto i dati confermano per certi versi essere un’azione funzionale alla diffusione della pratica degli acquisti verdi.
Tra le difficoltà che maggiormente vengono riscontrate dal campione dei 538 Comuni, spicca ancora la mancanza di formazione per ben il 69% del campione dei Comuni. Hanno percentuali più irrisorie la difficoltà di stesura dei bandi (45% dei comuni) o la ricerca di imprese che rispondano ai requisiti dei bandi e dei CAM (30%). Quindi guardando la cosa da un altro punto di vista, più del 50% dei Comuni è in grado di redigere i badi integrando i CAM, al netto della loro complessità, così come il 70% delle amm.

ni non riscontra difficoltà nel reperire imprese conformi ai bandi che emana con i CAM. 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, veloce e speriamo non al greenwashing, risulta essere un alleato per l’opportunità di crescita e di sviluppo che può generare. Il GPP è il modo più concreto per dare spazio ai prodotti e ai servizi dell’Economia Circolare. Un mercato che può trovare una via preferenziale di accesso al mercato della PA, rispettando i criteri di sostenibilità oggi declinati in innumerevoli forme e norme, oltre al principio europeo del DNSH, come dicevamo già nel commento ai dati del monitoraggio dei Capoluoghi.

Per quanto riguarda i Comuni, sono stati richieste anche a loro informazioni in merito all’applicazione di 18 Criteri Ambientali Minimi rispetto ai 21 vigenti emanati dal Ministero dell’Ambiente. 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, mettendo in evidenza quelli che hanno un’applicazione al di sopra della media, risultano essere: il CAM edilizia (75%), i CAM sull’illuminazione pubblica (fornitura – 73%; servizio 72%), il CAM gestione dei rifiuti (73%). Insieme a questi abbiamo il solito comparto della stampa (stampanti, carta, cartucce e toner), il servizio di pulizia, i servizi energetici, ma anche la gestione del verde la ristorazione collettiva e le forniture

per l’arredo urbano. 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). Restano CAM con maggiore difficoltà di applicazione il CAM per l’acquisto di forniture di arredi interni, quello sui veicoli, i prodotti tessili, le calzature da lavoro e accessori in pelle, con il CAM per l’organizzazione degli eventi e quello sui punti di ristoro, distributori automatici. Un Criterio Ambientale che valutiamo di particolare importanza, quello degli eventi, 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. Percentuali basse di applicazione che

potrebbero essere dovute alla non necessità di acquistare prodotti, ma anche di una difficoltà nella loro integrazione nei bandi, dovuta a complessità del CAM, carenza di formazione del personale dell’amministrazione pubblica.
Il CAM sull’organizzazione degli eventi non è solo, poiché troviamo il CAM per i prodotti tessili che investe un altro settore strategico sul quale ci sono obiettivi europei chiari rispetto alla sostenibilità. Basti pensare che la raccolta differenziata di questi prodotti è obbligatoria in Italia dal 2022 e ufficialmente in tutta Europa dal 1 gennaio 2025, ed ancora l’Italia disattende questa obbligatorietà, giustificata, ancora per poco, una filiera complessa e ancora non del tutto organizzata, comunque con un Paese che va differenti velocità.
Avere dei criteri ambientali che pongono delle regole che tengano in considerazione l’importanza e complessità di questa filiera, ma di tutte le categorie merceologiche per cui esistono i CAM, è fondamentale e per quali auspichiamo una costante e continua implementazione e arricchimento.
Una considerazione ulteriore: nelle 1721 volte in cui alla risposta di applicazione di uno dei 18 CAM considerati è stato risposto che il criterio di turno non è stato applicato nei bandi del 2024, quando avrebbe dovuto essere applicato, vista l’obbligatorietà e le recenti sentenze del Consiglio di Stato, occorre capire come mai ci siano queste “non applicazioni” dei CAM poiché potrebbero nascondere delle criticità da parte dell’amministrazione pubblica che andranno ulteriormente indagate ed a cui siamo pronti a dare supporto e aiuto.

Sono due le *good news* che vogliamo anche far emergere dalla seconda parte di questo rapporto del 2025:

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 *“modificare il modo in cui sono comunicate le richieste (es. bandi) verso l’esterno” (voto medio 2.7 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. Quest’ultima considerazione viene confermata anche dal fatto che per il 72% dei comuni è utile fare ricorso a consulenti esterni che possano coadiuvare l’azione di applicazione del GPP.
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)”* 138 Comuni pari al 26% del campione 2025. Questo conferma che l’applicazione degli acquisti verdi favorisce una giusta transizione ecologica e soprattutto un’economia più sostenibile.

Le migliori perfomance del Green Public Procurement

Arcidosso (GR)

Categoria Comune con <5.000 abitanti

Celle Ligure* (SV)

Categoria Comune tra i 5.000/10.000 abitanti

Bareggio* (MI)

Categoria Comune tra 10.000/25.000 abitanti

Merano (BZ)

Categoria Comune con >25.000 abitanti

Comuni 85-100% GPP con acquisti in almeno in 11 categorie merceologiche che i CAM rappresentano

* hanno istituito il referente GPP

Conclusioni e proposte

Il Green Deal, lanciato dalla Commissione Von Der Leyen nel 2019 per trasformare l'Europa in un continente a impatto climatico zero entro il 2050, non può essere affrontato e gestito con gli slogan da stadio, è stato concepito come un piano per la competitività europea, in particolare per l'industria, e l'Italia, in quanto paese industrializzato, avrebbe dovuto trarne vantaggio, piuttosto che focalizzarsi nel dibattito politico etichettando questa opportunità come ostativa allo sviluppo dell'industria. Riorientare le politiche verso il "Clean Industrial Deal" promuovendo una produzione industriale che riduce al minimo l'impatto ambientale focalizzandosi sulla riduzione delle emissioni di gas climalteranti e inquinanti, efficientando i processi utilizzando meno energia e quella che si usa proveniente da fonti rinnovabili, promuovere appunto l'economia circolare, sono tutte azioni che potrebbero far tornare a crescere l'economia nazionale invertendo la tendenza della deindustrializzazione, ma cambiandole "pelle".
L'Italia può giocare un ruolo importante, vista la natura manifatturiera del nostro Paese, per tornare a crescere, legandosi a processi di decarbonizzazione. L'innovazione e la manifattura volte alla sostenibilità in sinergia ai prodotti e i servizi che possono essere acquistati dalla PA attraverso gli acquisti verdi, diventano ulteriore motore per lo sviluppo e la realizzazione della transizione ecologica.
C'è da prestare attenzione all'allarme lanciato dal think tank olandese "Circle Economy", dove nel suo ultimo report del 2025 denuncia che le percentuali di riciclo nel mondo diminuiscono a livello mondiale, solo il 7% (106 miliardi di tonnellate) di materiali utilizzati ogni anno nel

mondo proviene da fonti riciclate. Inoltre, l'uso di materie prime vergini è cresciuto rapidamente, per una crescita esponenziale dei consumi. Un'estrazione delle materie prime che si è triplicata, l'overshoot day[2] che viene anticipato ogni anno non aiutano le pratiche di sostenibilità che vorremmo vedere applicate e per le quali il GPP potrebbe dare il suo contributo, poiché i beni/lavori e servizi del GPP, non sono altro che i beni e servizi che vorremmo vedere essere prodotti con le logiche dell'economia circolare, dell'ecodesign, dell'efficienza, dell'uso delle energie rinnovabili, della lotta al greenwashing, del DNSH. Non c'è transizione ecologica senza economia circolare, ma non c'è economia circolare senza acquisti verdi pubblici o privati, nella cornice e seguendo anche quegli obiettivi volti alla sostenibilità come i goals dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Il Rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi 2025 evidenzia una crescita della conoscenza relativa allo strumento del Green Public Procurement e dei Criteri Ambientali Minimi: pos-siamo dire che oggi la diffusione di questo strumento è pressoché assicurata su tutto il territorio nazionale e ne comprendiamo sempre di più il valore e l'utilità.

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 Metropolitani e nelle centrali di committenza regionali (vedi prima parte del VIII report dell'Osservatorio): anche in questo caso si tratta di una

2 La Giornata del Sovrasfruttamento della Terra è la data in cui la domanda di risorse ecologiche e servizi che l'umanità richiede in un anno supera ciò che la Terra può rigenerare nello stesso anno. In altre parole, è il giorno in cui l'umanità inizia a consumare le risorse naturali del pianeta a un ritmo insostenibile, sfruttando le riserve ecologiche invece di vivere "entro i limiti". Nel 2025 in Italia è stato il 6 maggio.

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 pro-gettazione della gara. Altri 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. Resta 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.
Alcuni CAM presentano difficoltà nelle fasi di dimostrazione e successiva attività di verifica e controllo dei criteri, in particolare quello per tessili, le calzature e gli arredi per interni. Infatti, il tasso medio di applicazione 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. Tale referente dovrebbe essere 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. Compito non facile, complesso, ma necessario se vogliamo che questo strumento sia sempre più integrato e ne possiamo misurare miglioramenti crescenti, veicolando quelle risorse che la spesa pubblica ogni anno si trova a spendere, verso mercati che fanno della sostenibilità la loro bandiera. Questa necessità è sempre più chiara alle imprese, anche nel poter ottenere finanziamenti ed economie che sono regolate anche dalla tassonomia europea.

Da rilevare l'aumento delle politiche per il gender procurement a conferma che, quando le policy si fanno più pressanti e univoche, in un tempo rapido si possono ottenere dei cambiamenti importanti e sostanziali. Sforzi maggiori vanno compiuti per supportare i Comuni nella verifica e controllo degli aspetti sociali lungo le catene di fornitura, cosa certamente complessa, ma esistono strumenti che supportano e possono essere applicati (codice di condotta, certificazioni/etichette, standard internazionali, audit, per citarne alcuni) peraltro come indicato dal nuovo Regolamento Delegato (il 2772 del 2023) sulla rendicontazione di sostenibilità.

In prossimità dell'aggiornamento della direttiva europea sugli appalti, queste le proposte che l'Osservatorio Appalti Verdi traguarda nel 2025, presentandole 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 resta ancora una delle priorità per tutte le pubbliche amministrazioni, per evitare che il carattere intersettoriale dello strumento ne complichi l'adozione, è indispensabile individuare un referente GPP, che aiuta all'attuazione e all'adozione dei CAM;

02

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, mettendo a disposizione almeno i dati relativi alle emissioni di gas climalteranti e di produzione dei rifiuti;

03

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

04

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;

05

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;

06

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). Inoltre, è indispensabile inserire, quando opportuno, la valutazione dell'adattamento climatico nei capitali d'appalto relativi alle opere e a determinati servizi (verde pubblico ad esempio).

07

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.

08

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. Sarebbe utile avere a disposizione una banca dati unica relativa a tutte le certificazioni e gli standard per facilitare il controllo da parte delle PP.AA.

09

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;

10

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).

LEGAMBIENTE

fondazione ecosistemi

PARTNER

AdLaw AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

ASSOSISTEMA CONFINDUSTRIA

RETE dei COMUNI SOSTENIBILI

ECOPNEUS

appaltiverdi.net