

OSSERVATORIO APPALTI VERDI



VII RAPPORTO 2024

I NUMERI DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN ITALIA

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



SOMMARIO

INTRODUZIONE	3
IL RAPPORTO IN SINTESI	5
CENTRALI DI COMMITTENZA REGIONALI	6
LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP	7
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	8
LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT	10
AREE PROTETTE	11
LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP	12
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	13
LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT	16

ASL	17
LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP	18
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	19
LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT	22
CITTÀ METROPOLITANE	23
LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP	24
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	25
LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT	28
CONCLUSIONI E PROPOSTE	29

A cura di

Marco Mancini e
Andrea Minutolo
(Legambiente)

Silvano Falocco e
Gianna Le Donne
(Fondazione Ecosistemi)

Si ringrazia

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

Maggio 2024

INTRODUZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

IL RAPPORTO IN SINTESI

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

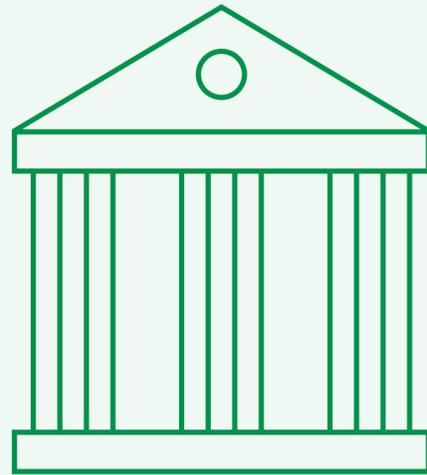
L'indice medio di performance del campione indagato è 62%, con un valore massimo pari al 79% raggiunto dai Comuni metropolitani e un valore minimo raggiunto dagli Enti gestori di aree protette pari a 56%.

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

La "conoscenza del Green Public Procurement" è ormai consolidata

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

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



CENTRALI DI COMMITTENZA REGIONALI

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

INDICE DI PERFORMANCE

(Tasso di applicazione medio del GPP)



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

Mancanza di
formazione



Difficoltà di
stesura dei bandi



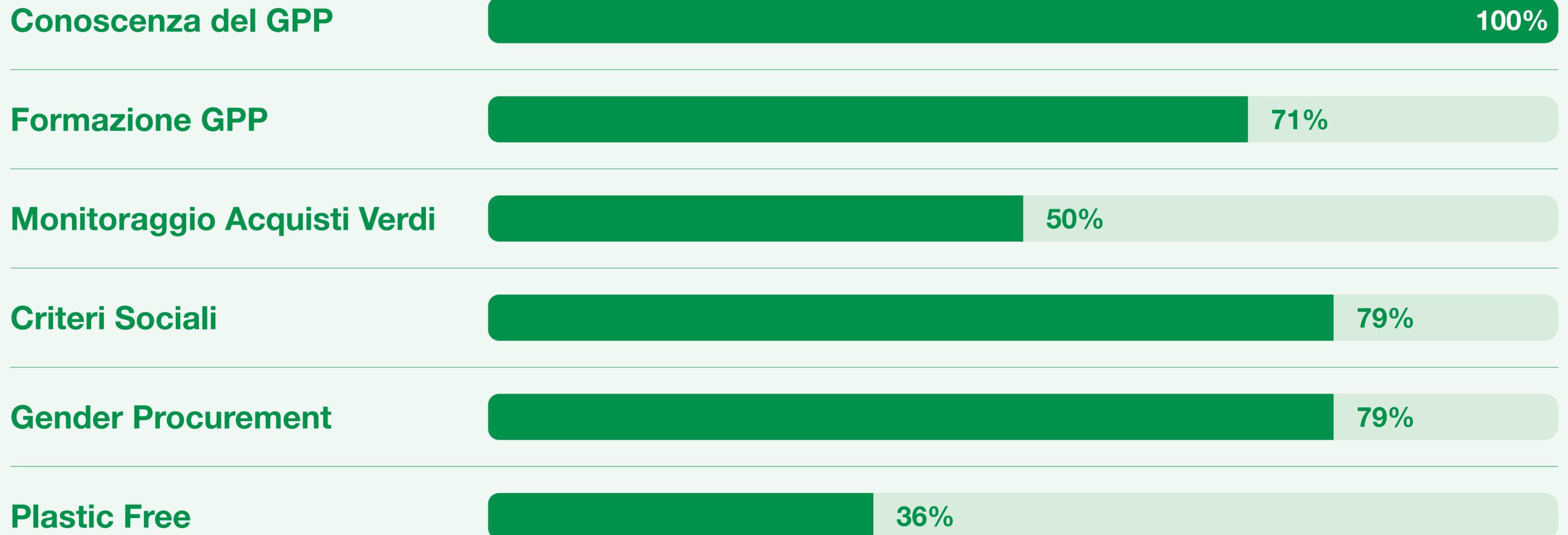
Mancanza di imprese
con i requisiti richiesti



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

LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

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



OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT

CUC-SA*

Friuli-Venezia Giulia

SUAR

Liguria

**DIREZIONE
REGIONALE
CENTRALE
ACQUISTI**

Lazio

ESTAR

Toscana

INTERCENT-ER

Emilia-Romagna

tra il 90% ed il 100% GPP

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

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



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

INDICE DI PERFORMANCE

(Tasso di applicazione medio del GPP)



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

Mancanza di formazione



Difficoltà di stesura dei bandi



Mancanza di imprese con i requisiti richiesti



LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

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

Conoscenza del GPP

97%

Formazione GPP

59%

Monitoraggio Acquisti Verdi

14%

Criteri Sociali

28%

Gender Procurement

23%

Plastic Free

66%

AREE PROTETTE

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

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

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

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

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

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

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

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

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

del GPP in generale.

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

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

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

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

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

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT

Parco nazionale Gran Sasso e Monti della Laga

Parco nazionale Foreste Casentinesi Monte Falterona, Campagna*

Parco naturale regionale del Beigua

Parco nazionale Vesuvio

Parco naturale regionale Litorale di Ugento

Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*

Parco naturale regionale dell'Aveto

Parco nazionale Gran Paradiso*

Area marina protetta Isola di Ustica*

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

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

LE MIGLIORI PERFORMANCE PER TIPOLOGIA DI AREA PROTETTA SONO:

Parco nazionale Gran Paradiso*

Parco naturale regionale dell'Aveto

Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica*

Area marina protetta Isola di Ustica*

AREE PROTETTE



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

INDICE DI PERFORMANCE

(Tasso di applicazione medio del GPP)



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

Mancanza di formazione



Difficoltà di stesura dei bandi



Mancanza di imprese con i requisiti richiesti



LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

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

Conoscenza del GPP

100%

Formazione GPP

41%

Monitoraggio Acquisti Verdi

5%

Criteri Sociali

59%

Gender Procurement

63%

Plastic Free

49%

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT

**Azienda
Sanitaria
Locale di
Brindisi**

**Azienda Unità
Sanitaria
Locale
Umbria 1**

**Azienda
Sanitaria
Locale 3
Pescara**

**Azienda
USL
Reggio
Emilia**

MENZIONE SPECIALE

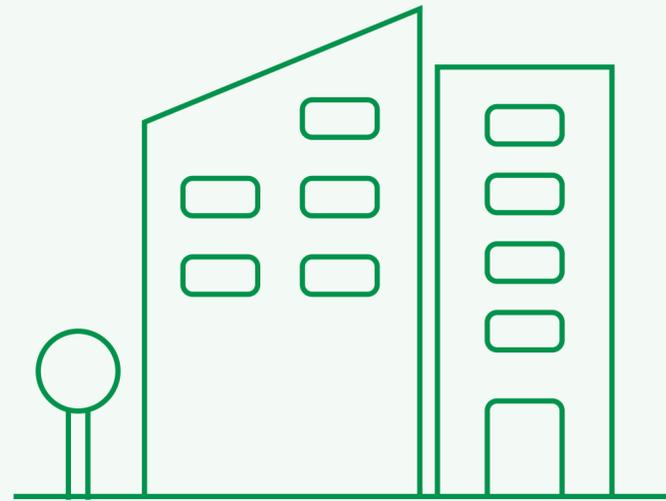
**Azienda
USL Ferrara**

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

tra il 90% ed il 100% GPP

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

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



CITTÀ METROPOLITANE

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

INDICE DI PERFORMANCE

(Tasso di applicazione medio del GPP)



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

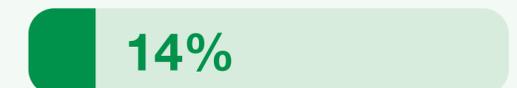
Mancanza di
formazione



Difficoltà di
stesura dei bandi



Mancanza di imprese
con i requisiti richiesti



LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

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

Conoscenza del GPP

86%

Formazione GPP

71%

Monitoraggio Acquisti Verdi

43%

Criteri Sociali

86%

Gender Procurement

86%

Plastic Free

71%

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LE MIGLIORI PERFORMANCE DELLA GREEN PUBLIC PROCUREMENT

Torino

Milano*

Roma

Genova

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

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

CONCLUSIONI E PROPOSTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

01

Individuare il referente GPP nelle pubbliche amministrazioni:

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

02

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

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

03

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

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

04

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

05

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

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

06

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

07

Programmi di formazione continua sul GPP e i CAM:

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

08

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

09

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

10

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



PARTNER

AdLaw AVVOCATI
AMMINISTRATIVISTI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



appaltiverdi.net