OSSERVATORIO APPALTI VERDI

IX RAPPORTO 2026

I NUMERI DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN ITALIA

IL MONITORAGGIO CIVICO DELL'APPLICAZIONE DEL GPP
E DEI CRITERI AMBIENTALI MINIMI NELLE GARE DEL 2025

FOCUS COMUNI E CAPOLUOGHI DI PROVINCIA

LEGAMBIENTE

fondazione ecosistemi

INDICE

PREMESSA 3

I RAPPORTO IN SINTESI 5

INDAGARE I PROCESSI DI TRASFORMAZIONE E CAMBIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI SECONDO I DATI DEL MONITORAGGIO DELL'OSSERVATORIO APPALTI VERDI 2026 15

IL GPP IN ITALIA E IN EUROPA 20

FOCUS: "APPLICAZIONE CAM" OSSERVATORIO APPALTI VERDI 2026 COMUNI E CAPOLUOGHI 26

CAPOLUOGHI 32

LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP 33

L'APPLICAZIONE DEI CAM 34

LE MIGLIORI PERFOMANCE DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT 37

OSSERVAZIONI 38

COMUNI 45

LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP 46

L'APPLICAZIONE DEI CAM 47

LE MIGLIORI PERFOMANCE DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT 50

OSSERVAZIONI 51

CONCLUSIONI E PROPOSTE 58

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 2026

PREMESSA

L'Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi scatta nel 2026 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 2025.
A maggio, durante il *Forum Compraverde Buygreen* abbiamo presentato 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, di cui si trovano tutti i risultati sul sito **www.appaltiverdi.net**.
In questa seconda parte del IX Report dell'Osservatorio, invece, sono le amministrazioni pubbliche comunali ad essere protagoniste, sotto la nostra lente di ingrandimento: hanno risposto ben **531 Comuni** considerando insieme sia i Capoluoghi che il resto dei Comuni.

Questi numeri raggiunti dal monitoraggio rappresentano circa il 7% del totale dei comuni italiani, e sono una percentuale rappresentativa per analizzare le performance del GPP di un campione per il quale l'attività dell'Osservatorio resta l'unica a raccontarle in Italia, in quanto unico strumento civico che monitora le performance

del GPP nell'applicazione delle sue politiche e dell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi nei bandi di gara, rispetto ad alcune stazioni appaltanti pubbliche.
In questa seconda parte dell'IX report dell'Osservatorio Appalti Verdi, inoltre, ci sono anche due **contributi originali** redatti da due dei partner istituzionali dell'osservatorio: **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 sull'*"Indagare i processi di trasformazione e cambiamento delle amministrazioni comunali secondo i dati del monitoraggio dell'Osservatorio Appalti Verdi 2026"*; 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.
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**.

I RAPPORTO IN SINTESI

Quest'anno sono **531 le amministrazioni comunali totali** che hanno risposto al questionario sul GPP nel 2026 (relativo ai bandi emessi nel 2025): **480 comuni non Capoluogo (CnC) e 51 Capoluoghi di provincia**[1] (4 in più rispetto al 2025).
Una fotografia quella del monitoraggio del Green Public Procurement e dell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi dei Comuni italiani che racconta le performance, le criticità ed i punti di forza del 7% circa 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.
In linea generale l'andamento delle performance dei comuni non capoluogo per macroaree rispecchia quella dello scorso anno, con a guidare la classifica dei più virtuosi il nord-est, seguito dal nord-ovest, dal sud e isole e dal centro, complice anche il numero dei comuni che risponde al nostro questionario. Il maggior contributo alla nostra indagine, con il 47%

Macroaree	Numero di CnC (OAV26)	% CnC (OAV26)	% media IP GPP (OAV26)	Regioni (macroaree secondo ISTAT)
Nord-Ovest	224	47%	55%	Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria
Nord-Est	122	25%	59%	Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna
Centro	50	10%	53%	Toscana, Umbria, Marche, Lazio
Sud e isole	84	18%	54%	Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna

TABELLA 1
DATI DEI COMUNI NON CAPOLUOGO (CNC) MONITORATI DALL'OSSERVATORIO APPALTI VERDI NEL 2026, AGGREGATI SECONDO MACROAREE ISTAT. [*: REGIONI PER LE QUALI NON ABBIAMO RICEVUTO DATI]

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.

delle amministrazioni del nord-ovest che hanno collaborato al nostro monitoraggio civico, seguiti dai comuni del nord-est (25%) e rispettivamente il 10% ed il 18% dei comuni delle regioni del centro e del sud/isole.
Dai dati possiamo evincere una partecipazione ed una sensibilità maggiore dei Comuni non capoluogo del Nord (346 totali) con un indice di performance medio di applicazione del GPP del 57%, 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 53% ottenuta dai 50 comuni che hanno partecipato al monitoraggio.
Nella tabella 2 ci sono i dati aggregati dei Capoluoghi che hanno partecipato all'indagine 2026, secondo le macroaree definite dall'ISTAT.
In linea generale, provando anche qui a fare un confronto con lo scorso anno, seppur difficile poiché il campione non è del tutto omogeneo, ma ci

Macroaree	Capoluoghi (OAV2026)	% Capoluoghi (OAV26)	% media IP GPP (OAV26)	Regioni (macroaree secondo ISTAT)
Nord-Ovest	11	22%	79%	Piemonte, Valle d'Aosta*, Lombardia, Liguria
Nord-Est	18	35%	83%	Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna
Centro	9	18%	81%	Toscana, Umbria*, Marche, Lazio
Sud e isole	13	25%	64%	Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna

TABELLA 2
DATI DEI CAPOLUOGHI MONITORATI DALL'OSSERVATORIO APPALTI VERDI NEL 2026, AGGREGATI SECONDO MACROAREE ISTAT. [*: REGIONI PER LE QUALI NON ABBIAMO RICEVUTO DATI]

permette di fare delle stime e ragionamenti, abbiamo a guidare la classifica dei capoluoghi, sempre le città del nord-est, seguite da quelle del centro (anche se con soli 9 comuni e il peso della città di Roma), il nord-ovest e infine il sud e le isole. Le performance per il GPP, rispetto alle città che ci hanno risposto quest'anno, sono in leggero miglioramento. Resta il problema, come lo scorso anno di non essere riusciti ad avere i dati per la regione Umbria, né Perugia né Terni hanno risposto alla survey e nemmeno la Valle d'Aosta con Aosta.
Anche per queste amministrazioni, sono i Capoluoghi del Nord (29 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 (81% indice di performance medio dei 9 Capoluoghi indagati) e in questo caso, fanalino di coda, i capoluoghi del Sud con una performance media del 64% nelle politiche e nell'applicazione dei CAM (Criteri Ambientali Minimi) per 13 risposte al survey 2026 (l'indice di performance medio era 60% nel 2025 per lo stesso numero di capoluoghi).
Il nostro lavoro 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 57% (due punti in più rispetto al 2025), 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 2026, invece, raggiunge una media del nostro indice di molto superiore, pari al 77% (due punti in più rispetto allo scorso anno). 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**. Inoltre, si consolida anche secondo noi un'attenzione a questa pratica e una disponibilità, seppur lieve da parte dei capoluoghi, a partecipare alla nostra indagine. 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" (71% delle risposte per i Comuni e 55% per quelle dei Capoluoghi). Per il campione dei Comuni non capoluogo 2026 sembrerebbe non essere difficile reperire sul territorio aziende che forniscono prodotti, servizi e lavori, che rispettino i Criteri Ambientali Minimi. Questo probabilmente perché gli acquisti potrebbero essere centralizzati e non c'è una gara direttamente emessa dal piccolo comune; per i Capoluoghi il valore arriva al 43%, una percentuale da non sottovalutare nel 2026 rispetto ai bandi 2025. Le altre difficoltà in merito alla stesura dei bandi o nell'integrazione e gestione dei dati da un punto di vista digitale non sono di particolare rilievo. 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"* (14% Capoluoghi e 4% Comuni – dati al ribasso rispetto al 2025) e la "Formazione" (59% Capoluoghi e 37% 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 (2% nel campione dei Capoluoghi, 1% in quello dei Comuni). Riscontriamo ancora che dove è presente un referente l'applicazione del GPP ottiene delle performance migliori.
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 69% e 94%), con una crescita importante, rispetto al 2025, per la selezione sostenibile di beni e servizi che considerano l'empowerment delle donne e l'impatto sulla parità di genere cercando di integrare tre livelli principali: il sostegno all'impresa femminile, la valutazione dei fornitori e l'impatto sui beneficiari dei prodotti servizi e lavori. Con valori da migliorare e implementare nel campione dei comuni non capoluogo (rispettivamente 39% e 59%). Il Gender procurement gode di una maggiore attenzione e applicazione, rispetto ai criteri sociali, le percentuali in linea generale sono aumentate in positivo, ma il lavoro da fare è ancora molto.
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 anche nel 2026 il "*Modificare il modo in cui sono comunicate le richieste (es. bandi) alle imprese*"; questa la risposta con il voto medio più alto da parte del campione completo dei Comuni (2.8 il voto medio dei Comuni, mentre è 3.5 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 sia che per i Capoluoghi e per i Comuni si avviino anche attività di formazione interna del personale GPP, ma quest'ultimi fanno ancora 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. I Capoluoghi dichiarano di avviare anche iniziative di monitoraggio degli acquisti, che, come vediamo in questi anni, è uno dei nodi da risolvere per la conoscenza di come la PA si muove nell'ambito degli acquisti e capire quali soluzioni poter adottare per essere sempre più in linea con gli obblighi al GPP. Emerge per entrambe le categorie monitorate in questo rapporto la necessità di implementare procedure e regolamenti.

Tra i principali benefici che le stazioni appaltanti hanno riscontrato nell'attuazione del GPP, è emerso maggiormente l'aspetto legato ad *"un migliore accesso ai finanziamenti comunitari"* per la maggior parte del campione di 480 Comuni. Questo conferma l'analisi che facevamo anche lo scorso anno rispetto al principio del DNSH direttamente legato ai progetti del PNRR. A seguire entrano gli aspetti di reputazione delle amministrazioni comunali e l'impatto positivo

dal punto di vista ambientale e sociale.
Nella tabella di seguito (Tabella 3) restituiamo i dati di performance con un dettaglio regionale mettendoli in relazione tra loro: il numero dei Comuni Indagati (Comuni + Capoluoghi) che hanno risposto al nostro monitoraggio civico nel 2026; 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 per regione. Abbiamo raggiunto quest'anno con la presente indagine circa il 7% dei Comuni italiani (erano il 10% nel 2024, rispetto all'applicazione dei bandi del 2023) per descrivere l'applicazione del GPP e dei Criteri Ambientali Minimi; quindi, si mantiene una leggera flessione come lo 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 57% medio di performance sul GPP di quest'anno, che restituisce la performance sul GPP negli acquisti del 2025. Saliamo di un punto rispetto allo scorso anno, confidiamo che la logica dei piccoli passi paga sempre in positivo, ma servirebbe un'accelerazione per garantire la transizione ecologica di cui hanno bisogno imprese, persone e ambiente.

Regioni	Comuni indagati OAV 2026	% Comuni OAV 2026 - rispetto al totale dei Comuni per Regione (ISTAT, 2026)	Media Indice Performance GPP 2026 a livello Regionale
Abruzzo	9	3%	73%
Basilicata	5	4%	40%
Calabria	9	2%	53%
Campania	20	4%	57%
Emilia-Romagna	23	7%	74%
Friuli-Venezia Giulia	16	7%	61%
Lazio	15	4%	60%
Liguria	13	6%	69%
Lombardia	144	10%	54%
Marche	17	8%	47%
Molise	6	4%	50%
PA Bolzano (11)°	33°°	11%	69%
PA Trento (22)°			63%
Piemonte	71	6%	57%
Puglia	9	4%	59%
Sardegna	23	6%	61%
Sicilia	16	4%	44%
Toscana	23	8%	67%
Umbria	4	4%	36%
Valle d'Aosta	7	9%	51%
Veneto	68	12%	57%
Totale	**531***	**~7% dei Comuni italiani coinvolti**	**57%****

TABELLA 3
MEDIA DELL'IP GPP (INDICE DI PERFORMANCE DEL GPP) PER REGIONE, IN FUNZIONE DEI COMUNI CHE HANNO PARTECIPATO ALL'INDAGINE 2026, NEL MONITORAGGIO DELL'OSSERVATORIO APPALTI VERDI.

* TOTALE CAMPIONE OAV 2026 - COMUNI + CAPOLUOGHI;
** MEDIA DEL CAMPIONE DEL MONITORAGGIO CIVICO DELL'OSSERVATORIO APPALTI VERDI VERSO LE AMM.NI COMUNALI 2026;
° NUMERO DEI COMUNI PER PROVINCIA AUTONOMA RAGGIUNTI;
°° TOTALE REGIONALE PER LA REGIONE TRENTINO ALTO ADIGE]

Tra i Comuni che siamo maggiormente riusciti a intercettare con la presente indagine, ci sono quelli della regione Lombardia (144), Piemonte (71) e Veneto (68). Troviamo subito dopo la regione Emilia-Romagna, la Sardegna con 23 comuni, regioni con una particolare attenzione al GPP e la Toscana (23). 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%), il Trentino-Alto Adige (11%), la Lombardia (10%), la Valle d'Aosta (9% ma per la quale ci manca il dato di Aosta) e la Toscana (8%).
Sono comunque 10 le regioni che hanno una performance sopra la media, nel dettaglio: Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, le province autonome di Bolzano e Trento, la Puglia, la Sardegna e la Toscana, che però risentono anche della partecipazione al monitoraggio anche dei Capoluoghi; mentre al di sotto della media troviamo il resto delle 11 regioni indagate: Basilicata, Calabria, Campania, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto.
Resta necessario da parte delle regioni uno sforzo e piani regionali per il GPP che possano agevolarne la diffusione, garantendo incentivi, formazione e supporto per l'applicazione di questo strumento strategico per gli impegni rivolti all'attuazione delle politiche comunitarie sull'economia circolare e sul DNSH.
Sul podio come migliori performance medie raggiunte nel calcolo del nostro indice sull'applicazione del GPP troviamo: l'Emilia-Romagna (74%) l'Abruzzo (73%), la Liguria e la PA di Bolzano (69%) e la Toscana (67%). In linea generale possiamo dire che anche nell'indagine di quest'anno, restano le regioni del Nord-Est quelle con le performance migliori.

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 complessità di governo del territorio nelle sue molteplici forme. Auspichiamo che il campione del prossimo anno e con il prossimo monitoraggio 2027 possa crescere e fare un bilancio sul lavoro dell'Osservatorio, con l'obiettivo di aumentare i territori indagati, da sensibilizzare al tema e per poter far crescere le performance sull'applicazione del Green Public Procurement.

INDAGARE I PROCESSI DI TRASFORMAZIONE E CAMBIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI SECONDO I DATI DEL MONITORAGGIO DELL'OSSERVATORIO APPALTI VERDI 2026

di **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 come le Pubbliche Amministrazioni chiamate ad adottare il GPP abbiano intrapreso un percorso di ridefinizione dei propri processi e delle proprie competenze. Attraverso l'indagine è stato approfondito il quadro di difficoltà che l'amministrazione si è trovata ad affrontare nell'applicazione dei CAM (con un'attenzione verso problematiche interne in termini di competenze, definizione dei bandi, difficoltà di integrazione e gestione interna dei dati (dal punto di vista digitale) ovvero esterne in termini di mancanza di imprese con i requisiti richiesti). A fronte di queste difficoltà l'osservatorio ha approfondito

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. È stato inoltre richiesto se la Pubblica Amministrazione abbia modificato il modo con cui sono comunicate le richieste per gli acquisti alle potenziali imprese affidatarie. L'indagine chiede inoltre alle amministrazioni se abbiano al proprio interno un sistema di monitoraggio degli acquisti verdi, che consente di rilevare puntualmente il numero dei bandi realizzati con i CAM e l'ammontare della spesa sostenuta per gli acquisti verdi, così come l'eventuale istituzione di un referente interno per il GPP.

Un secondo ambito di indagine ha riguardato invece i principali benefici che la Pubblica Amministrazione ha riscontrato con riferimento al GPP. È 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 che qui andiamo a commentare hanno riguardato i Comuni (480 questionari) e i Capoluoghi (51 questionari).

Per quanto riguarda il primo tema inerente alle trasformazioni indotte dal GPP l'analisi delle risposte delle PA intervistate evidenzia alcuni elementi da sottolineare. Circa l'86% dei Comuni Capoluoghi ha evidenziato di avere avuto almeno una difficoltà nell'applicazione dei CAM contro un 95% circa dei

Comuni. Tra le principali difficoltà riportate viene citata per entrambi la mancanza di formazione (54,9% Comuni Capoluogo, contro l'oltre 71% per gli altri Comuni), al secondo posto invece per i Capoluoghi emerge la difficoltà nel reperire imprese con i requisiti richiesti (oltre il 43% contro un 27,5% per gli altri Comuni). Per quanto riguarda la difficoltà nella stesura dei bandi questa è percepita come difficoltà in modo analogo tra Capoluoghi e altri Comuni (circa il 37%).
A fronte di queste difficoltà emerge una maggiore dinamicità dei Comuni capoluogo che hanno avviato iniziative di risposta per fronteggiarle (il 72,55% dei Capoluoghi ha segnalato di aver avviato iniziative in modo medio-alto – valori 4 o 5 in una scala da 1=per niente a 5=molto – contro il 65,3% degli altri Comuni). I Comuni hanno avviato diverse iniziative, con in generale una media maggiore di investimento lato Comuni Capoluogo (2,2) rispetto ai Comuni (1,9).

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 2,8 in una scala da 1=per niente a 5=molto per i Capoluoghi e 3,47 per gli altri Comuni), considerata la principale area di azione. A questo fa seguito come secondo ambito di azione più importante l'attività di formazione interna del personale (2,16 per i Comuni e 2,95 per i Capoluoghi). Per gli altri ambiti di azione (avviate attività di monitoraggio specifico, ricorso a consulenti specializzati e aggiornamento dei sistemi informativi interni) in generale si osserva una minore proattività dei Comuni rispetto ai Capoluoghi.
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 quanto riguarda i Capoluoghi (29,4%), rispetto ai Comuni dove invece il primo beneficio riguarda l'accesso a finanziamenti esterni (es. europei) (26,7%).
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 73% dei casi hanno anche avviato degli interventi, anche se ancora un 27% pur riconoscendo delle difficoltà non si opera per adeguarsi. Da sottolineare inoltre come oltre l'84% di Capoluoghi che dichiarano almeno una difficoltà segnala di non avere un referente GPP interno.

Capoluoghi che dichiarano almeno una difficoltà

SI	8 (17%)	32 (72%)
NO	0 (0%)	5 (11%)
	NO	SI

Numero comuni capoluogo: 51

Azioni di adeguamento al GPP
(capoluoghi che dichiarano valori=4 oppure 5)

Per i Comuni non capoluogo i dati sono leggermente superiori per chi ha difficoltà e si attiva (63%), mentre pur avendo delle difficoltà non si attiva è rappresentato da circa il 33%. Nel caso degli altri Comuni il 95% di chi ha dichiarato una difficoltà non ha ancora un referente interno per il GGP.

Comuni non capoluogo che dichiarano almeno una difficoltà

SI	158 (33%)	300 (63%)
NO	6 (1%)	16 (3%)
	NO	SI

Numero comuni non capoluogo: 480

Azioni di adeguamento al GPP
(comuni non capoluogo che dichiarano valori=4 oppure 5)

INDAGARE I PROCESSI DI TRASFORMAZIONE E CAMBIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI SECONDO I DATI DEL MONITORAGGIO DELL'OSSERVATORIO APPALTI VERDI 2026

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.
Nell'edizione di quest'anno è stato inoltre richiesto se le amministrazioni avessero qualche difficoltà di integrazione con la gestione interna dei dati (digitale), che abbiamo incrociato per l'analisi con l'esistenza di un sistema di monitoraggio degli acquisti. Esiste ancora una quota di amministrazioni che non hanno difficoltà, ma nemmeno hanno avviato un sistema di monitoraggio degli acquisti, a voler sottolineare come non essendoci la soluzione tecnologica non ne viene riconosciuta la domanda esplicita (un dato pari all'80% per i Comuni Capoluogo e solo il 71% degli altri).

Difficoltà di integrazione gestione interna dei dati (digitale)

	Comuni con sistema di monitoraggio acquisti verdi	
SI	75 (16%)	3 (1%)
NO	385 (80%)	17 (4%)
	NO	SI

Numero comuni non capoluogo: 480

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.

Enti con valori di indice di performance GPP e Best CAM superiori alla media

Capoluoghi	77%	Comuni	58%

IL GPP IN ITALIA E IN EUROPA

di **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, **anche se in modo non uniforme sia geograficamente sia rispetto ai diversi criteri, il ricorso al GPP e ai CAM è in crescita costante in Italia**.
Intanto, **negli ultimi tre anni sono stati approvati circa 60 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, sempre di più, legati alla resilienza e ad una vera e propria politica industriale europea.
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 sono sostanzialmente dei CAM a livello

europeo, vincolanti per tutti gli Stati membri. Ecco alcuni esempi:

- 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;
- Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente;
- 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;
- Regolamento UE) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

COSA PREVEDONO LE NUOVE REGOLE EUROPEE?

Le nuove regole europee possono riguardare clausole di esclusione, specifiche tecniche e condizioni di esecuzione, ma anche criteri di aggiudicazione o obiettivi più o meno generali di politica di acquisto. Le clausole di esclusione potenzialmente si aggiungono la lista di esclusioni di cui all'art. 57 della Direttiva 2014/24/UE. **Tuttavia, spesso spetta agli**

Stati membri decidere se includere l'esclusione dagli appalti tra le «sanzioni» a determinati comportamenti.
Ad esempio, l'art. 5 della Direttiva (UE) 2024/1203 dedicato a «Sanzioni per le persone fisiche» prevede: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone fisiche che hanno commesso i reati di cui agli articoli 3 e 4 possano essere sottoposte a sanzioni o misure penali o non penali accessorie, che possono comprendere:
... c) esclusioni dall'accesso ai finanziamenti pubblici, comprese procedure di gara, sovvenzioni, concessioni e licenze».

COSA PREVEDONO I "CAM" EUROPEI?

I "CAM" europei – o «prescrizioni minime» - possono invece 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 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: come ha evidenziato il Consiglio di Stato, *«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»*.

COSA RISERVA IL FUTURO?

Rispetto ai grandi progressi verso la sostenibilità della scorsa legislatura europea, c'è oggi un'enfasi sulla competitività e sulla semplificazione delle regole evidenziata sia nei rapporti Letta e Draghi

– quest'ultimo con enfasi maggiore – sia nel *Clean Industrial Deal*.
In questo contesto poco favorevole per il GPP si prepara la riforma delle direttive appalti, con la proposta della Commissione prevista per inizio luglio.
Viste le posizioni del Partito Popolare Europeo su dossier come la direttiva due diligence e quella sui green claims, il timore è di un arretramento sul GPP che coinvolga non solo le importanti riforme della passata legislatura, ma le stesse direttive appalti.
La nuova situazione internazionale, peraltro, può incidere sull'approccio agli appalti. Il *Buy European*, e più in generale una preferenza per short supply chains, potrebbe produrre qualche beneficio dal punto di vista ambientale e del GPP.

FOCUS: “APPLICAZIONE CAM” OSSERVATORIO APPALTI VERDI 2026 COMUNI E CAPOLUOGHI

Nel 2025 sono state **480 i comuni** a rispondere al questionario dell’Osservatorio Appalti Verdi a cui si aggiungono i 51 Comuni capoluogo di provincia per un totale di 531 amministrazioni pubbliche comunali intercettate. Queste stazioni appaltanti hanno complessivamente emesso **5.266 bandi di gara afferenti 19 CAM** nell’anno solare monitorato ed un primo dato interessante riguarda il fatto che nel

36,5% **dei casi inerenti ai comuni non capoluogo i CAM non sono stati applicati** (1.655 casi su 4.539 gare), nonostante sia un obbligo di legge. Nel caso dei comuni capoluogo invece, la percentuale scende drasticamente (14% del campione dei capoluoghi, 102 casi su 727 gare). Numeri che si traducono con inadempienze registrate **1 gara ogni 3** del campione di indagine complessivo.
Nelle restanti **3.509 gare effettuate invece sono stati applicati correttamente**.
Tra i CAM maggiormente disattesi in assoluto troviamo sorprendentemente al primo posto quello relativo alle forniture di **Carta per copia e carta grafica** (135 gare in cui non è stato applicato nei comuni non capoluogo a cui si aggiungono i 3 casi tra le città capoluogo); segue il CAM Eventi culturali (124 disapplicazioni nei comuni più 11 casi nei capoluoghi), il CAM Verde Pubblico (112 casi tra i comuni e 2 tra i capoluoghi) e infine il CAM forniture di cartucce toner e cartucce (119 casi tra i comuni e 4 tra i capoluoghi.
Ma il campanello d’allarme più forte emerge per il CAM Prodotti tessili, quello sulle calzature da lavoro e accessori in pelle, quello relativo ai Punti di ristoro e distributori automatici e il già visto Eventi culturali: per questi 4 CAM nel campione del 2025 emerge chiaramente come **il numero di gare in cui non è stato utilizzato il CAM è maggiore rispetto alle gare in cui è stato invece correttamente applicato**. Nel primo caso, ad esempio, 56 gare non hanno previsto l’applicazione del CAM prodotti tessili contro le 32 in cui è stato utilizzato. 101 volte in cui è stato disatteso quello sulle calzature contro le 79 in cui è stato utilizzato; per gli eventi culturali addirittura 124 non applicazioni a fronte di sole 48 applicazioni. Anche per i distributori automatici le 59 volte in cui non si è ricorso allo specifico CAM sono nettamente maggiori

alle 32 in cui è stato applicato. Tutte queste situazioni si sono verificate specificatamente per i comuni non capoluoghi, mentre i capoluoghi non hanno avuto di queste evidenti storture.
In totale sono **4 i CAM da attenzionare maggiormente** nei comuni capoluogo, perché hanno un **tasso di non applicazione**[1] elevato, superiore ad un quarto delle gare relative fatte:

- **CAM Calzature da lavoro e accessori in pelle** (adottati DM 17 maggio 2018, in G.U. n. 125 del 31 maggio 2018) **con un tasso di non applicazione del 28%** (11 gare in cui non è stato applicato su 39 gare bandite relative a questo specifico CAM);
- **CAM Eventi culturali** - Servizio di organizzazione e realizzazione di eventi (adottati DM 19 ottobre 2022 n. 459, G.U. n. 282 del 2 dicembre 2022) con un **tasso di non applicazione del 28%** (11 gare disattese su 39 fatte);
- **CAM Punti di ristoro e distributori automatici** (adottati con D.M. 6 novembre 2023 pubblicato in G.U. n. 282 del 2 dicembre 2023 aggiornato con DM 9/4/2025) con 7 gare disattese su 27 complessive **(tasso di non applicazione del 26%**);
- **CAM Rifiuti Urbani e Spazzamento Stradale** - affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, del servizio di pulizia e spazzamento stradale, della fornitura dei relativi veicoli e dei contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani (adottati DM 23 giugno 2022 n.255, GURI n. 182 del 5 agosto 2022 oppure il nuovo DM 7/4/2025) con un **tasso di non applicazione del 24%** (6 gare su 25).

Alcune **considerazioni** specifiche posso essere fatte rispetto a queste percentuali appena viste: si nota l’elevata non applicazione assoluta in termini numerici di alcuni CAM abbastanza specifici per le amministrazioni comunali, come quello relativo

per la carta, le cartucce e cartucce toner oltre al verde pubblico o agli eventi culturali; un dato su cui riflettere, vista l’ormai consolidata conoscenza dello specifico CAM, e che non ci si sarebbe aspettato in questo specifico campione d’indagine. Se su alcuni CAM abbastanza consolidati i comuni fanno ancora fatica a trovare una certa continuità, è evidente che l’indice di performance medio del campione, che si è attestato sul 55% quest’anno, non può che essere deludente e molto indietro rispetto ad altre stazioni appaltanti.
Per i comuni capoluogo temi come gli eventi culturali, rifiuti urbani e spazzamento stradale o i punti di ristoro non possono avere un quarto delle gare che non li applica correttamente, essendo attività che dai comuni più grandi e strutturati ci si attenderebbe una performance migliore.

COMUNI NON CAPOLUOGO (CNC)

Tipologia di CAM / Applicazione (si o no) nei bandi di gara 2025	SI	NO	Tasso applicazione
CAM forniture di stampanti ed apparecchiature multifunzione e noleggio di stampanti	187	81	30,20%
CAM forniture di cartucce toner e cartucce	207	119	36,50%
CAM forniture di Carta per copia e carta grafica	258	135	34,40%
CAM forniture Arredi per Interni	134	87	39,40%
CAM Pulizia e Sanificazione - affidamento del servizio di pulizia e sanificazione	215	112	34,30%
CAM forniture dei Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC	175	83	32,20%
CAM Edilizia	233	81	25,80%
CAM Veicoli	101	55	35,30%
CAM Prodotti tessili	32	56	
CAM Calzature da lavoro e accessori in pelle	79	101	

Tipologia di CAM / Applicazione (si o no) nei bandi di gara 2025	SI	NO	Tasso applicazione
CAM Verde Pubblico	195	122	38,50%
CAM forniture per Arredo Urbano	137	86	38,60%
CAM forniture del Servizio di ristorazione collettiva e fornitura derrate alimentari	144	57	28,40%
CAM Illuminazione Pubblica – fornitura e progettazione	167	65	28,00%
CAM Illuminazione pubblica (servizio)	207	82	28,40%
CAM Rifiuti Urbani e Spazzamento Stradale	200	59	22,80%
CAM Eventi culturali	48	124	
CAM Punti di ristoro e distributori automatici	32	59	
CAM Infrastrutture Stradali	133	91	40,60%

PER TASSO DI NON APPLICAZIONE SI INTENDE IL RAPPORTO TRA IL NUMERO DI GARE IN CUI IL CAM NON È STATO APPLICATO E IL NUMERO DI GARE TOTALE MESSE A BANDO PER QUEL CAM NEL 2025.
EUC-WORD-EDIT.OFFICEAPPS.LIVE.COM

COMUNI CAPOLUOGO

Tipologia di CAM / Applicazione (si o no) nei bandi di gara 2025	SI	NO	Tasso applicazione
CAM forniture di stampanti ed apparecchiature multifunzione e noleggio di stampanti	38	4	9,50%
CAM forniture di cartucce toner e cartucce	38	4	9,50%
CAM forniture di Carta per copia e carta grafica	43	3	6,50%
CAM forniture Arredi per Interni	34	5	12,80%
CAM Pulizia e Sanificazione - affidamento del servizio di pulizia e sanificazione	39	6	13,30%
CAM forniture dei Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC	26	5	16,10%
CAM Edilizia	41	2	4,70%
CAM Veicoli	35	5	12,50%
CAM Prodotti tessili	35	8	18,60%
CAM Calzature da lavoro e accessori in pelle	28	11	28,20%

Tipologia di CAM / Applicazione (si o no) nei bandi di gara 2025	SI	NO	Tasso applicazione
CAM Verde Pubblico	44	2	4,30%
CAM forniture per Arredo Urbano	38	3	7,30%
CAM forniture del Servizio di ristorazione collettiva e fornitura derrate alimentari	29	6	17,10%
CAM Illuminazione Pubblica – fornitura e progettazione	31	5	13,90%
CAM Illuminazione pubblica (servizio)	27	5	15,60%
CAM Rifiuti Urbani e Spazzamento Stradale	19	6	24,00%
CAM Eventi culturali	28	11	28,20%
CAM Punti di ristoro e distributori automatici	20	7	25,90%
CAM Infrastrutture Stradali	32	4	11,10%

PER TASSO DI NON APPLICAZIONE SI INTENDE IL RAPPORTO TRA IL NUMERO DI GARE IN CUI IL CAM NON È STATO APPLICATO E IL NUMERO DI GARE TOTALE MESSE A BANDO PER QUEL CAM NEL 2025.
EUC-WORD-EDIT.OFFICEAPPS.LIVE.COM

CAPOLUOGHI

Il campione che ha caratterizzato il monitoraggio civico 2026 dell'Osservatorio Appalti Verdi per l'attuazione del GPP e dei CAM negli acquisti 2025 ha visto la partecipazione e adesione di 51 Comuni Capoluogo, un dato sostanzioso per l'unico monitoraggio civico che scatta un'istantanea utile a raccontare l'applicazione del GPP in Italia, in crescita rispetto allo scorso anno (erano 47 i capoluoghi raggiunti nel 2025) e che è riuscito a raggiungere anche 7 Comuni Metropolitani (Genova, Messina, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia).

INDICE DI PERFORMANCE (TASSO DI APPLICAZIONE MEDIO DEL GPP)

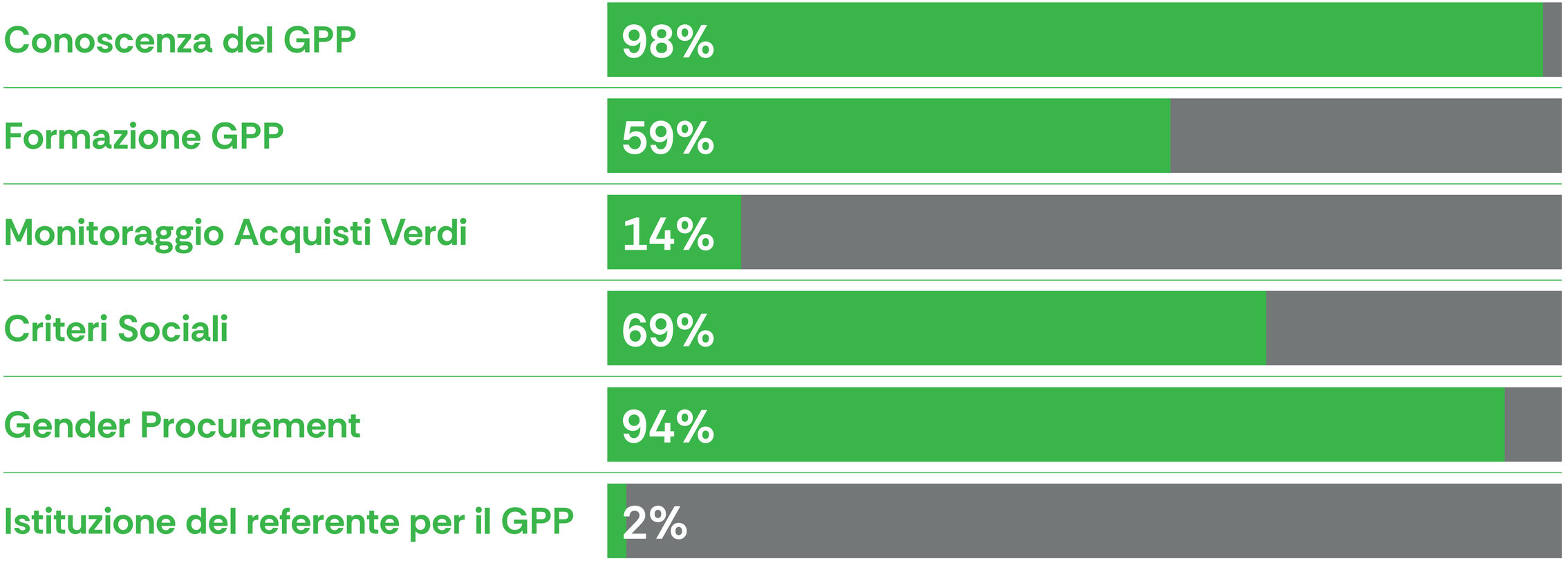
77%

LE DIFFICOLTÀ NELL'APPLICAZIONE DEI CAM NEL 2026 (2025)

- Mancanza di formazione: 55%
- Difficoltà di stesura dei bandi: 37%
- Mancanza di imprese con i requisiti richiesti: 43%
- Difficoltà di integrazione e gestione interna dei dati (dal punto di vista digitale): 18%

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 2025 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	87%	13%	24%
Calzature da lavoro e accessori in pelle	72%	28%	24%
Carta	93%	7%	10%
Cartucce	90%	10%	18%
Edilizia	95%	5%	16%
Eventi culturali	72%	28%	24%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Pulizie e sanificazione	87%	13%	12%
Ristorazione collettiva	83%	17%	31%
Ristoro e distributori automatici	74%	26%	47%
Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC	84%	16%	39%
Stampanti	90%	10%	18%
Tessili	81%	19%	16%
Veicoli	88%	13%	22%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Verde pubblico	96%	4%	10%
Arredi urbano	93%	7%	20%
Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione)	86%	14%	29%
Illuminazione pubblica (servizio)	84%	16%	37%
Infrastrutture stradali	89%	11%	29%
Rifiuti urbani e spazzamento stradale	76%	24%	51%

LE MIGLIORI PERFOMANCE DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT

sono i **Capoluoghi 95%GPP** con acquisti in almeno 16 categorie merceologiche dei 19 CAM indagati, nei bandi 2025

Ancona, Brescia, Cremona, Ravenna, Rimini, Padova*

** hanno istituito il referente GPP*

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 77% (75% nel 2025). 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%), tale da poterla dare ormai per scontata, così come anche nell'applicazione del gender procurement (94%). L'attenzione all'applicazione dei criteri sociali si attesta al 69%, che mirano a integrare etica, lavoro e inclusività nelle forniture per la PA, non considerando solo i fattori economici e ambientali. Tra le percentuali più basse, troviamo la necessità di attuare attività di formazione (59%) che 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.
Tra i valori con le percentuali minori, quest'anno troviamo il monitoraggio degli acquisti (14% era il 21% nel campione dello scorso anno), politica

sempre più indispensabile per comprendere come vengono spese le risorse e favorire quel mercato dei prodotti e servizi dell'economia circolare necessari per l'Italia e per l'Europa, 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 che sta mutando in un "Clean Industrial Deal" in cui le pratiche di sostenibilità fanno la differenza. Il DNSH 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, per integrare sempre di più e meglio anche i criteri sociali e il gender procurement, poiché conoscendo dove e come vengono spese le risorse, si possono

intraprendere in modo pianificato azioni di miglioramento, efficienza e ottimizzazione degli acquisti.
Tra le politiche che abbiamo inserito dallo scorso 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 98% del campione dei capoluoghi di quest'anno, questa figura non è stata individuata.
Tra le difficoltà che maggiormente vengono riscontrate dal campione, spicca la mancanza di formazione. Infatti, il 55% del campione dei Capoluoghi ha questa difficoltà (28 Capoluoghi su 51). Guardiamo con un po' di preoccupazione, invece, come la mancanza di imprese che partecipano con i requisiti richiesti dai CAM (43%), ricordando però che nei bandi del 2024 raggiungeva il 49% dei Capoluoghi. Quindi un leggero miglioramento, visto che un vero e proprio mercato dei prodotti dell'economia circolare può trovare una via preferenziale di accesso al mercato della PA.
Le difficoltà che hanno meno incontrato le amm. ni nel 2025 risultano essere: la stesura dei bandi di gara (37% - solo in 19 Comuni), probabilmente poiché hanno acquistato prodotti/servizi sui quali erano meglio formati o di cui conoscevano meglio l'attuazione dei criteri ambientali e sociali; non riscontrano particolari difficoltà nell'integrazione e gestione interna dei dati da un punto di vista digitale queste amministrazioni, infatti nell'82% dei casi (per 42 capoluoghi su 51) questa difficoltà non viene riscontrata, manifestando una costante digitalizzazione dei processi.
Per quanto riguarda i Capoluoghi, sono stati richieste informazioni in merito a 19 Criteri Ambientali Minimi (rispetto ai 22 vigenti emanati dal Ministero

dell'Ambiente). Dall'edizione dello scorso anno 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 delle 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 2025 sono stati maggiormente applicati, al netto dei prodotti e servizi non acquistati, con un'applicazione maggiore uguale del 90% risultano essere: il CAM per la fornitura di stampanti e apparecchiature multifunzione, il CAM per la fornitura di cartucce e toner, quello per la carta, il CAM edilizia, il CAM per il verde pubblico e quello per la fornitura per l'arredo urbano.

Il comparto dei CAM che riguardano la stampa non entra nella rosa dei maggiormente applicati, ma hanno comunque tutti percentuali crescenti (tra il 90-93% di applicazione). Da notare il CAM sulla gestione del Verde (96%), 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 (84%) 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 sotto diversi punti di vista. Nei 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 95% è un altro settore 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). La gestione dei rifiuti con il 76% viene penalizzato nel monitoraggio di quest'anno.

I Criteri Ambientali che hanno riscontrato maggiori difficoltà di applicazione nel 2025 sono quello che riguarda il servizio di organizzazione e realizzazione di eventi (72%), 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. Questo risultato potrebbe dipendere dal fatto che per questo CAM non ci sono categorie merceologiche ben definiti, ma azioni regolatorie e applicazioni di pratiche che guidano i processi sostenibili. Altro CAM con un'applicazione ridotta è

risultato essere quello che riguarda l'acquisto di punti di ristoro e distributori automatici (74%), anch'esso di recente emanazione da parte del MASE, su cui siamo fiduciosi di poter vedere percentuali crescenti, vista anche la diffusione di servizi di questo tipo.
Con valori di applicazione ridotti nel 2025 notiamo anche il CAM sui prodotti tessili e sulle calzature, rispettivamente del 81% e 72%, forniture di una filiera estremamente importante per l'Italia e per gli obblighi europei rispetto ai prodotti tessili, settore industriale di alto impatto che può essere influenzato dalla spesa della PA, favorendo le imprese che mettono in atto politiche care alla conversione ecologica.
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 buone notizie che vogliamo anche far emergere da questa seconda parte del IX rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi:

1. chiedendo 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 3.5 su 5.), come lo scorso anno, mentre al secondo posto troviamo la necessità di *"avviare attività di formazione interna del personale"* (3.0 – in crescita rispetto al 2025), 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. Il

valore di redigere bandi chiai aiuta il processo di attuazione del GPP;

2. l'altra buona notizia è inerente ai principali benefici che la stazione appaltante riscontri dall'attuazione del GPP: il campione indagato dei 51 Capoluoghi del 2026 ci dice che al primo posto c'è un *"migliore accesso a finanziamenti comunitari"* preferito per 18 comuni su 51, seguito dal *"positivo impatto territoriale dal punto di vista ambientale e/o sociale"* preferito da 15 capoluoghi su 51). Questo conferma che l'applicazione degli acquisti verdi favorisce una giusta transizione ecologica e soprattutto un'economia più sostenibile, vista la migliore accessibilità a finanziamenti europei (ad esempio il PNRR ormai in linea di chiusura) e al solito l'impatto territoriale positivo che non riguarda solo l'ambiente, ma anche gli aspetti legati ai criteri sociali.

COMUNI

Il campione che ha visto la partecipazione e adesione di 480 Amministrazioni Comunali non capoluogo ha caratterizzato il monitoraggio civico 2026 dell'Osservatorio Appalti Verdi per la redazione del suo XI rapporto, 58 in meno rispetto al 2025.

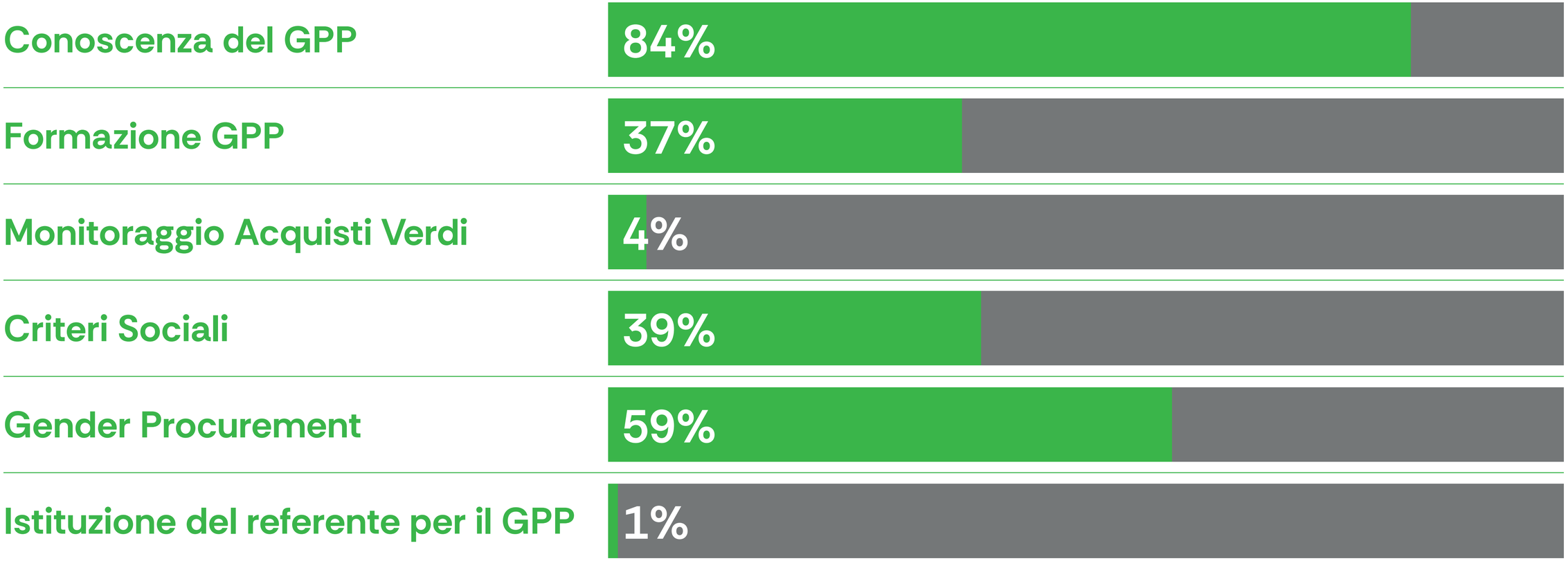
INDICE DI PERFORMANCE (TASSO DI APPLICAZIONE MEDIO DEL GPP)

LE DIFFICOLTÀ NELL'APPLICAZIONE DEI CAM NEL 2026 (2025)

Mancanza di formazione	Difficoltà di stesura dei bandi	Mancanza di imprese con i requisiti richiesti	Difficoltà di integrazione e gestione interna dei dati (dal punto di vista digitale)
71%	38%	28%	16%

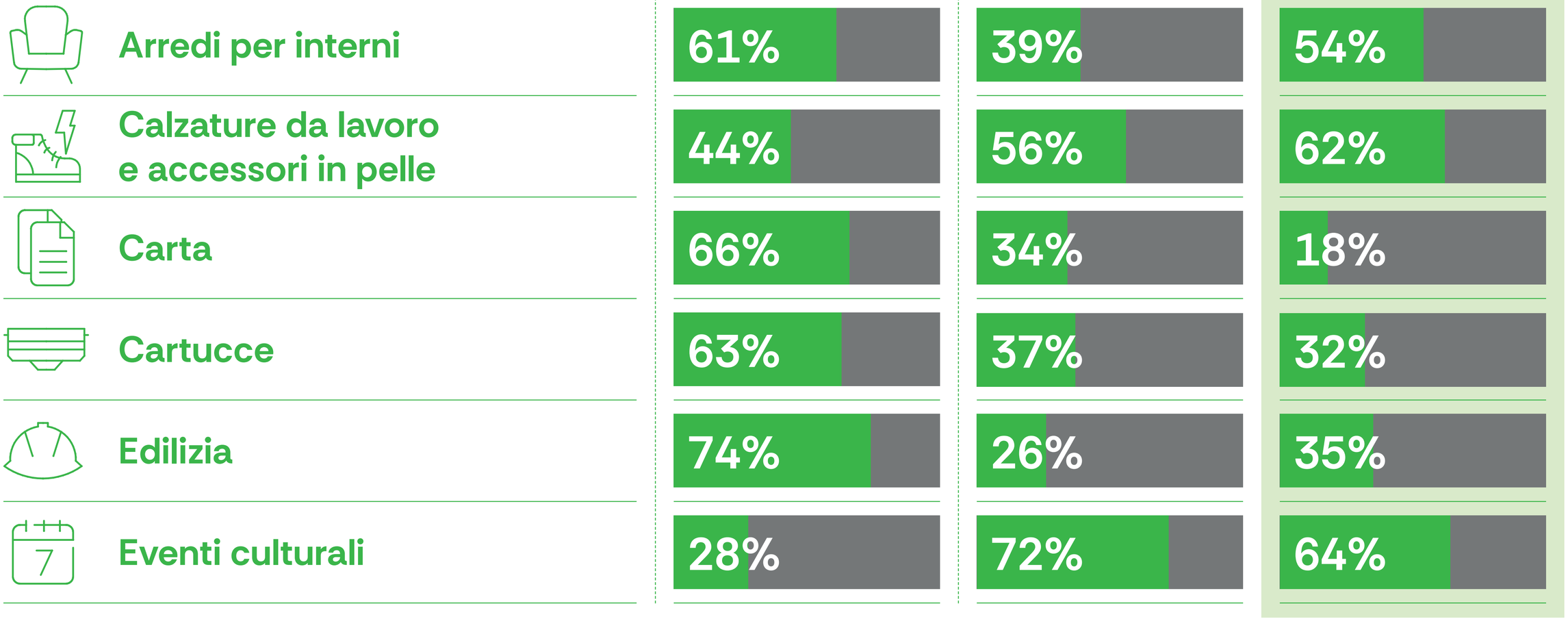
LE POLITICHE NECESSARIE DEL GPP

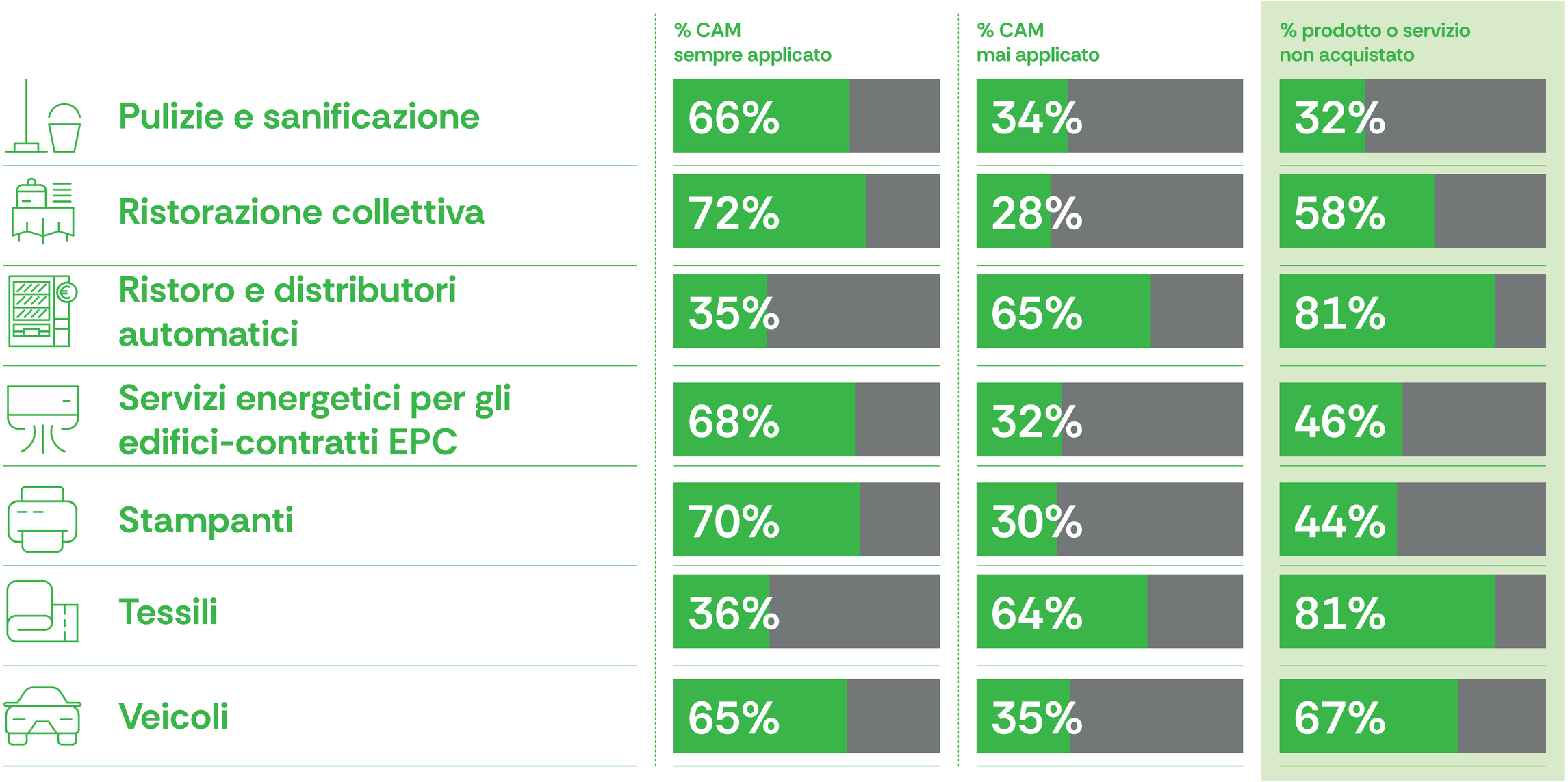
Queste secondo l'Osservatorio i fattori che facilitano la diffusione
di questo strumento centrale per la transizione ecologica, che è il Green Public Procurement



L'APPLICAZIONE DEI CAM

Nel 2025 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
Pulizie e sanificazione
66%
34%
32%
Ristorazione collettiva
72%
28%
58%
Ristoro e distributori automatici
35%
65%
81%
Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC
68%
32%
46%
Stampanti
70%
30%
44%
Tessili
36%
64%
81%
Veicoli
65%
35%
67%

	% CAM sempre applicato	% CAM mai applicato	% prodotto o servizio non acquistato
Verde pubblico	62%	38%	34%
Arredi urbano	61%	39%	53%
Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione)	72%	28%	51%
Illuminazione pubblica (servizio)	72%	28%	40%
Infrastrutture stradali	59%	41%	53%
Rifiuti urbani e spazzamento stradale	77%	23%	46%

LE MIGLIORI PERFOMANCE DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT

95% GPP
con applicazione dei CAM in almeno 13 categorie CAM delle 19 indagate

Loano (SV - Liguria)
Alba (CN - Piemonte)

90% GPP
con applicazione dei CAM in almeno 3 categorie delle 19 categorie CAM indagate

Grugliasco (TO - Piemonte)*, Pontassieve (FI - Toscana)*, Monreale (PA - Sicilia), Monfalcone (GO - Friuli-Venezia Giulia)

** hanno istituito il referente GPP*

OSSERVAZIONI

Il campione di Comuni non Capoluogo (CnC) 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 ancora circa il 7% 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 CnC, 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 2025. 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, però, essere riusciti a parlare di questi temi a circa 480 comuni, ci sembra un ottimo risultato per la diffusione di queste buone pratiche all'interno della PA, un altro 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 mantengono una buona conoscenza del GPP (84%), così come per l'applicazione del Gender Procurement (59%), che rispetto allo scorso

anno cresce di 8 punti percentuali. Appalti che promuovono la parità di genere con l'acquisto di opere, forniture o servizi da parte di enti pubblici, significa che acquirenti e fornitori prendono in considerazione l'impatto di tutte le attività appaltate che riguardano gli interessi di donne e uomini e che mettano in campo contratti che riducano le disuguaglianze di genere. In discesa troviamo l'applicazione dei criteri sociali (39%), ma soprattutto uno dei nodi necessari affinché questo strumento possa entrare in modo sempre più solido nelle politiche dei Comuni, parliamo della necessità di attuare attività di formazione, che nel 2025 hanno raggiunto un percentuale del 37%, in leggera crescita rispetto al 2025 (era il 32%). Ancora troppo poco e resta urgente e forte l'esigenza di incrementare attività di questo tipo a partire dal governo centrale e poi a cascata investendo le regioni e le aree metropolitane, se vogliamo dare un mercato ai prodotti dell'economia circolare e alle politiche sociali e di risoluzione del gender-gap. 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 96% dei Comuni investigati nel monitoraggio civico 2026, non riesce ad attuarlo. Esso è uno dei nodi, per una gestione concreta della sostenibilità, poiché conoscendo come vengono spese le risorse, si possono intraprendere in modo pianificato azioni di miglioramento e ottimizzazione della spesa pubblica. Insieme alle politiche per il GPP, viaggia in questa IX edizione del report, la possibilità di aver istituito un referente per il GPP nell'amministrazione, cosa che non trova riscontro

nel 99% dei comuni investigati quest'anno (477 comuni su 480). Questa proposta operativa che l'Osservatorio porta da diversi anni all'attenzione dei decisori politici, delle buone pratiche che con uno sforzo misurato potrebbe riuscire a veicolare in modo corretto i bandi emessi, cercando nella complessità di rispondere all'esigenza crescente di applicazione del GPP e nello specifico dei Criteri Ambientali Minimi.
Tra le difficoltà che maggiormente vengono riscontrate dal campione dei Comuni, emerge con maggiore forza la mancanza di formazione per ben il 71% del campione (341 amministrazioni su 480). Hanno percentuali meno preoccupanti la ricerca di imprese che rispondano ai requisiti dei bandi e dei CAM (28%) o l'integrazione di processi digitali di gestione (16%). La difficoltà di stesura dei bandi (38% dei comuni) resta collegata all'esigenza formativa, ma indice comunque di saper lavorare con uno strumento che però è in continua evoluzione. Quindi guardando la cosa da un altro punto di vista, più del 50% dei Comuni è in grado di redigere i bandi integrando i CAM (ben 300 comuni sul campione investigato), al netto della loro complessità, così come più del 70% delle amministrazioni non riscontri difficoltà nel reperire imprese conformi ai bandi che emana con i CAM, che come dicevamo, potrebbero essere dovute anche ad una non diretta scrittura dei bandi di gara, poiché comuni piccoli spesso partecipano a gare indette da soggetti aggregatori.
Il bisogno di sostenibilità in tutti i settori per accompagnare la transizione ecologica necessaria, rispondere in modo più veloce e proattivo alle esigenze di un mercato sempre più attento all'ambiente e speriamo non al greenwashing, risultano essere alleati per l'opportunità di crescita e di sviluppo che può generare l'attuazione delle politiche per il GPP e l'applicazione dei CAM.

Continuiamo a ribadire che 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 19 Criteri Ambientali Minimi rispetto ai 22 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 2025 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 (74%), i CAM sull'illuminazione pubblica (fornitura – 72%; servizio 72%), il CAM gestione dei rifiuti (77%) e il CAM sulla ristorazione collettiva (72%). Insieme a questi abbiamo il solito comparto della stampa (stampanti, carta, cartucce e toner), il servizio di pulizia, i servizi energetici, ma anche il verde pubblico le forniture per l'arredo urbano con valori tra il 61-70% di applicazione.
Interessante notare come anche il CAM sulle infrastrutture stradali di recente applicazione e di buona complessità di attuazione, per i CnC[2] ha raggiunto percentuali, seppur basse, comunque di applicazione sopra la media generale.
Tutti i Criteri Ambientali Minimi più "tecnici" e che fanno riferimento a filiere strategiche e che integrano diverse politiche e obiettivi utili al raggiungimento anche dei target dell'Agenda 2030. Queste sono

2 Comuni non Capoluogo

categorie che impegnano in modo sostanziale le amministrazioni pubbliche nel normale governo della città, in particolare l'edilizia ed il servizio di ristorazione collettiva, i servizi energetici o le strade, sono 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) oltre al comparto sociale.
Restano CAM con maggiore difficoltà di applicazione il CAM per l'acquisto di prodotti tessili (36%), le calzature da lavoro e accessori in pelle (44%), il CAM per l'organizzazione degli eventi (28%) e quello sui punti di ristoro, distributori automatici (35%). Torniamo a mettere in evidenza un criterio ambientale e sociale 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 ampliare conoscenze sulla sostenibilità da parte delle persone che partecipano agli eventi organizzati secondo il CAM, oltre sensibilizzare i cittadini ed allenare le amministrazioni e le imprese a rendere concrete buone pratiche, anche nella possibilità di mutuare azioni già realizzate da altre amministrazioni. Tale pratiche fanno il bene delle generazioni presenti, ma soprattutto di quelle future, poiché focalizzano l'attenzione su attività "comuni" come ad esempio: l'implementazione della raccolta differenziata, la dematerializzazione di documenti e prodotti dell'evento, il risparmio energetico, l'utilizzo dell'acqua pubblica, l'implementazione della mobilità dolce o dello *sharing*, l'organizzazione attenta e pianificata dell'evento, la somministrazione di cibo a km-zero, solo per citare alcuni aspetti.
Il CAM sull'organizzazione degli eventi non è

solo, poiché troviamo il CAM per i prodotti tessili che investe un altro settore strategico sul quale ci sono obiettivi europei chiari rispetto alla sostenibilità. Stiamo aspettando le nuove regole e l'implementazione di politiche che aiutino uno sviluppo nel pieno rispetto dell'economia circolare del settore. Basti pensare che la raccolta differenziata di questi prodotti è obbligatoria in Italia dal 2022 e ufficialmente in tutta Europa dal 1° gennaio 2025, ancora perlopiù disattesa, il decreto EPR che ancora non è stato emanato dal Ministero ed una filiera complessa e ancora non del tutto organizzata, comunque con un Paese che va a differenti velocità. Tali percentuali basse di applicazione dei diversi CAM 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. 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.

Sono due le buone notizie che vogliamo anche far emergere dalla seconda parte di questo rapporto del 2025:

1. abbiamo chiesto ai Comuni cosa ha dovuto fare il comune per adeguarsi al Green Public Procurement" e la risposta 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 2.8 su 5.)*, mentre al secondo posto troviamo ancora la necessità di *"avviare attività di formazione interna del personale" (2.2)* che rispecchia sempre una delle maggiori criticità nell'attuazione

degli acquisti verdi. Se i funzionari all'interno dell'amministrazione pubblica non sono adeguatamente competenti per il GPP, la sua attuazione resta complessa. Buona parte dei Comuni fa ricorso anche a consulenti specializzati per adeguarsi agli obblighi imposti dall'articolo 57 dell'ultimo Codice dei Contratti.

2. l'altra buona notizia è legata ai principali benefici che la stazione appaltante ottiene dall'attuazione del GPP: il campione indagato ci dice che al primo posto c'è un *"migliore accesso ai finanziamenti comunitari"* definito da 129 Comuni, seguito dal *"positivo impatto territoriale dal punto di vista ambientale e/o sociale"* definito da 108. Questo conferma che l'applicazione degli acquisti verdi ha favorito una giusta transizione ecologica e soprattutto un'economia più sostenibile sulla chiusura del PNRR.

CONCLUSIONI E PROPOSTE

Il **Green Public Procurement** non dovrebbe essere più presentato solo come una procedura "ambientale" o "sociale" o come un obbligo tecnico da inserire nei bandi, ma **come una leva di politica industriale, economica e climatica**. Immaginare gli acquisti pubblici all'interno di una strategia più ampia, quella di utilizzare la spesa pubblica per orientare i mercati, le filiere produttive, l'innovazione ambientale e sociale gli standard ambientali. Inoltre, **il GPP non dovrebbe essere confinato ad un tema tecnico-amministrativo, ma come una questione strategica di gestione della spesa pubblica e di politica economica**.
La possibilità di trasformare progressivamente la spesa pubblica attraverso lo strumento del GPP che è capace di incidere su modelli di sviluppo, innovazione e competitività. In un momento storico critico, come quello attuale per la situazione geopolitica mondiale e non solo, il passaggio da un

“Green Deal” ad un *“Clean Industrial Deal”*, come già dicevamo lo scorso anno, ci guida verso la necessaria definizione di una politica industriale che prenda sempre più in considerazione i principi dell’economia circolare.
Sono 10 anni dall’obbligatorietà dei Criteri Ambientali Minimi nei bandi pubblici in Italia, quando con il Piano d’azione nazionale e il passaggio del 2016, il GPP è entrato nel Codice dei contratti pubblici. Questo ha cambiato la natura della **spesa pubblica che non è più neutrale, ma diventa strumento capace di condizionare le amministrazioni pubbliche, le imprese ed il mercato**.
Una domanda di acquisto può essere considerata strategica se la Pubblica Amministrazione, inserendo criteri di sostenibilità (ambientali, sociali, di salute), orienta imprese e filiere ad adeguarsi, innovare, ridurre gli impatti ambientali, investire in tracciabilità e qualità, secondo requisiti individuati dal Ministero dell’Ambiente i per individuare la soluzione progettuale, la fornitura o il servizio migliore lungo il “ciclo di vita”.
La criticità da attenzionare da parte dei Comuni non capoluogo riguarda i quattro i CAM che sono risultati “difficili” da applicare: CAM per i prodotti tessili, le calzature da lavoro e accessori in pelle, i Punti di ristoro e distributori automatici e gli Eventi culturali.
Cinque le priorità che vogliamo rimarcare in conclusione di questa seconda parte del IX rapporto del 2026:

1. Passare **da un obbligo formale all’attuazione effettiva del GPP**. In questi anni di monitoraggio abbiamo visto il fenomeno crescere, ma la sfida è renderlo ordinario, misurabile e controllabile da tutte le amministrazioni, superando le criticità che

denunciamo, cercando di risolvere le criticità evidenziate;

2. **Implementare la formazione del personale pubblico**. Senza la competenza tecnica dei funzionari si rischia un applicazione dei CAM "copia e incolla" senza una vera articolazione dei criteri dentro il bando si acquisto di un prodotto, un lavoro o un servizio. Ricordando sempre che i criteri sono "minimi" quindi si parte da un livello base che può essere migliorato, ottimizzato, implementato nelle logiche della sostenibilità. La complessità dei CAM deve essere risolta con la conoscenza, lo studio delle buone esperienze già attuate e reso sempre più concreto;
3. **Costruire una governance stabile del GPP**. Avere dei referenti dedicati, come propone l'Osservatorio e che iniziamo a vedere in alcune amministrazioni, avere degli strumenti standard per l'utilizzo dei CAM, incrementare dei controlli a campione per la verifica della conformità delle gare, aiuterebbe a rendere sempre più strutturale l'utilizzo di questo strumento;
4. **Integrare il GPP nelle politiche industriali italiane ed europee**. In una fase in cui l'Europa sta rivedendo la direttiva sugli appalti e ridefinendo le politiche industriale e climatiche di decarbonizzazione di diversi settori. Il GPP può essere una leva per rafforzare la competitività, la resilienza e l'autonomia europea;
5. **Connettere gli aspetti ambientali a quelli sociali delle filiere produttive**, legate alle forniture, i servizi e i lavori che la PA concretizza nei territori. Utilizzare il GPP anche contro il dumping sociale e lavoro povero.

Due i pilastri da cui ripartire:

- **Non vedere la sostenibilità come un costo aggiuntivo, quanto invece come un criterio per ripensare lo sviluppo di infrastrutture e servizi pubblici**. Il GPP diventa sempre più utile per sostenere l'innovazione di processi e prodotti, per le filiere sostenibili, per l'autonomia energetica, la decarbonizzazione e la competitività fondata sulla **qualità e non sul massimo ribasso**. Non basta inserire i CAM nei bandi pubblici, ma è sempre più necessario capire come questi vengono applicati, quale effetto producono sui mercati e sulle filiere, riuscire a misurarne sempre di più e meglio le performance.
- **Vedere nell'applicazione dei CAM un parametro chiave per la qualità del processo amministrativo, la trasparenza, la tracciabilità delle forniture e servizi, la verificabilità dei requisiti**, contrastando il greenwashing e l'illegalità, qualificando le diverse filiere (un esempio tra tutti quello della ristorazione collettiva, che tiene insieme tanti di questi aspetti).

Quattro, infine, le **proposte per dare concretezza all'applicazione del Green Public Procurement e dei Criteri Ambientali e Sociali**:

I. Vista la criticità annosa di scarsa competenza riguardo l'utilizzo dei CAM, resta prioritario aumentare ed incentivare **progetti e programmi di formazione obbligatori**, coordinati dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, che permettano di far crescere il personale amministrativo delle stazioni appaltanti pubbliche riguardo le procedure utili all'attuazione dei CAM con strumenti e formulari preimpostati volti ad agevolarne la diffusione e

la replicabilità, partendo dalle buone pratiche e dalle capacità delle stazioni appaltanti più virtuose;

II. Vista l'obbligatorietà dello strumento del GPP e dell'utilizzo dei CAM per ogni tipologia di bando di acquisto emesso dalla PA, trovare criteri premiali per chi nel suo operato si adopera per la loro applicazione e **azioni di controllo più serrate, certe, a *campione* sui bandi emessi nell'anno** e penalizzare chi decide di derogare la sostenibilità;

III. **Il GPP è uno strumento potente per combattere anche il dumping sociale** e la concorrenza sleale contro il lavoro. Quindi, utilizzare gli appalti per controllare il rispetto dei diritti lungo le catene di fornitura, la proposta di un'agenzia nazionale e delle agenzie regionali per verificarne il rispetto è utile per l'utilizzo degli appalti contro il caporalato;

IV. Siamo passati da un "Green Deal" all'affermazione di un "Clean Industrial Deal", **il GPP può essere uno strumento di politica industriale**, che può contribuire con l'attuazione dei CAM e dei Criteri Sociali ad essere parte significativa di una politica industriale, come nel caso dell'edilizia, della ristorazione, dell'acciaio, rafforzando la domanda pubblica rivolta a settori/imprese che si stanno riorientando (un esempio: far comprare acciaio italiano a basso impatto ambientale nelle infrastrutture ferroviarie).

LEGAMBIENTE

fondazione ecosistemi

PARTNER

AdLaw AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI

UNIVERSITÀ DI PADOVA
Dipartimento di Scienze economiche e aziendali “Marco Fanno”

dg Università di Torino Dipartimento di Giurisprudenza

SIFO
Società Italiana di Farmacia Ospedaliera e dei servizi farmaceutici delle aziende sanitarie

ECOPNEUS

ASSOSISTEMA CONFINDUSTRIA

RETE dei COMUNI SOSTENIBILI

tecniche nuove

appaltiverdi.net