



AUDIZIONE

COMMISSIONE PARLAMENTARE BICAMERALE PER LA SEMPLIFICAZIONE

*Indagine conoscitiva in materia di rapporti tra cittadino,
imprese private e pubblica amministrazione con riferimento
alla semplificazione e alla trasparenza dei contratti pubblici e
delle clausole contrattuali per l'accesso ai servizi*

Roma, 2 aprile 2026

PREMESSA

Nell'attuale scenario di innovazione che sta vivendo la Pubblica Amministrazione italiana, che ha registrato una forte accelerazione negli ultimi anni, i Comuni costituiscono lo snodo fondamentale per innalzare la qualità, l'accessibilità e la trasparenza dell'offerta pubblica.

I Comuni, infatti, costituiscono l'articolazione statale che eroga il maggior volume di prestazioni dirette alla cittadinanza; il loro ruolo è, dunque, essenziale. Benché tale considerazione possa sembrare ovvia, è imprescindibile ribadirla per evidenziare la necessità di un sostegno concreto nei confronti delle amministrazioni comunali, indispensabile per semplificare davvero il rapporto tra PA e utente. Tale supporto deve tradursi sia nella messa a disposizione di risorse stabili per la digitalizzazione e l'innovazione amministrativa che di un quadro normativo stabile e condiviso che assicuri un'applicazione tempestiva ed efficace.

Le normative nazionali di settore, dunque, devono costantemente tenere conto della complessa realtà degli enti locali italiani. È essenziale che le prescrizioni imposte siano sostenibili e proporzionate, prestando la dovuta attenzione alla marcata eterogeneità dimensionale e organizzativa dei Comuni e al delicato sistema di vincoli normativi e operativi che ne regolano l'azione quotidiana.

L'ANCI, dunque, auspica che l'indagine conoscitiva possa essere utile per riportare al centro la qualità dei rapporti tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, a partire dalla semplificazione e dalla trasparenza dei contratti e delle clausole di accesso ai servizi.

1. IL QUADRO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA E IL PUNTO DI VISTA DEI COMUNI

L'indagine conoscitiva che la Commissione bicamerale per la semplificazione ha avviato, affronta un nodo che i Comuni vivono ogni giorno: la distanza tra la complessità delle regole e il bisogno di chiarezza, certezza e tempi ragionevoli che proviene da cittadini e imprese.

Tre sono gli ambiti interessati dall'indagine:

- i contratti pubblici fra PA e imprese (appalti, concessioni, convenzioni);
- i rapporti contrattuali tra cittadini e amministrazioni per l'accesso a servizi e prestazioni;
- i rapporti tra cittadini e gestori privati di servizi pubblici locali in regime di affidamento o convenzione.

Le criticità richiamate nel programma dell'indagine conoscitiva oggetto dell'audizione odierna – stratificazione normativa, tecnicismo del linguaggio, disomogeneità delle prassi e difficoltà nel comprendere diritti, obblighi, tempi e costi – sono esattamente le stesse che emergono dall'esperienza quotidiana dei territori.

In questo senso, dunque, i Comuni non sono solo “amministrazioni che applicano regole” ma costituiscono il primo presidio di garanzia di accesso ai servizi essenziali per i soggetti più deboli, famiglie, piccole imprese e terzo settore.

2. SEMPLIFICAZIONE, TRASPARENZA E DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D. lgs. n. 36/2023 e ss.mm.ii.) ha introdotto, in modo sistematico, la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti, dalla programmazione all'affidamento fino all'esecuzione.

Si tratta di un passaggio innovativo e potenzialmente abilitante anche per gli obiettivi del PNRR, che fa della digitalizzazione e della semplificazione delle procedure di gara una condizione per la celere attuazione degli investimenti e per l'effettiva fruibilità dei servizi che ne derivano.

Tuttavia, l'attuazione concreta di questo disegno sta incontrando criticità che rischiano di tradursi in un aggravamento dei procedimenti, soprattutto per le stazioni appaltanti locali.

Oggi, imprese e amministrazioni operano quasi esclusivamente attraverso piattaforme telematiche; da come queste piattaforme sono progettate dipendono semplicità, efficienza e tempestività delle procedure e, dunque, anche il grado effettivo di semplificazione percepito dagli utenti finali.

Il principale limite che registriamo è il mancato pieno rispetto del principio di unicità dell'invio del dato (*once only*): ciascun dato dovrebbe essere fornito una sola volta a un solo sistema informativo e poi reso disponibile, in interoperabilità, agli altri soggetti che ne hanno diritto.

La non completa attuazione di questo principio costringe imprese e stazioni appaltanti a duplicare o triplicare inserimenti in banche dati diverse, con dispendio di tempo, rischio di errori e disallineamenti, e con un effetto di “non semplificazione” proprio nel momento in cui si voleva semplificare.

Questa frammentazione si riflette anche sui flussi informativi verso i soggetti preposti al controllo o al monitoraggio della finanza pubblica, come Corte dei conti e Ministero dell'Economia e delle Finanze, che operano ancora su piattaforme non comunicanti, richiedendo spesso informazioni simili, ma in formati diversi, alle stesse amministrazioni.

Inoltre, le fasi del ciclo di vita dei contratti (programmazione, affidamento, esecuzione) restano, nei fatti, ancora troppo scollegate tra loro, indebolendo quella visione unitaria del contratto pubblico che il Codice, in linea teorica, valorizza.

3. FOCUS SUI PRINCIPALI NODI OPERATIVI PER I COMUNI

Si ritiene opportuno richiamare l'attenzione su alcune tematiche, che rivestono profili di criticità, già evidenziati più volte dall'ANCI, che si considerano particolarmente rilevanti ai fini dell'indagine conoscitiva.

1. Criticità del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE)

Il nuovo Codice dei contratti pubblici affida al FVOE le verifiche sui requisiti generali e speciali degli operatori economici; tuttavia, permane una distanza significativa tra il perimetro delle verifiche che le PA devono svolgere e i riscontri documentali effettivamente disponibili in piattaforma.

Questo costringe le amministrazioni a ricorrere ancora a verifiche “tradizionali” presso le singole autorità (ad esempio per carichi fiscali pendenti, informazioni e comunicazioni antimafia, rispetto della legge 68/1999), con tempi lunghi e violazione

di fatto del principio di digitalizzazione e semplificazione del ciclo di vita del contratto.

La criticità è particolarmente evidente nella fase tra proposta di aggiudicazione e aggiudicazione, in cui la disciplina normativa prevede verifiche rapide dei requisiti sul soggetto proposto; l'assenza di alcuni dati in FVOE, nonché la mancata interoperabilità con ministeri ed enti previdenziali, determina un allungamento significativo di questa fase.

A ciò si aggiunge la non immediata disponibilità in piattaforma di informazioni che l'ANAC già possiede, come la prova del pagamento del contributo di gara, che, se resa subito visibile, consentirebbe alle commissioni di accelerare le procedure.

Si evidenzia, infine, che le disposizioni del Codice prevedono che l'aggiudicazione sia subordinata all'esito positivo delle verifiche e, pertanto, è quanto mai necessario che i riscontri documentali possano essere reperiti in modo tempestivo.

2. Schede ANAC ad hoc per le indagini di mercato.

Le indagini di mercato, per loro natura, sono attività istruttorie preliminari che non necessitano dell'acquisizione di un CIG; tuttavia, allo stato attuale, la Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici non prevede una scheda dedicata per la sola indagine di mercato.

Ciò obbliga gli enti a utilizzare la scheda di procedura negoziata, con conseguente rilascio di un CIG per la fase preliminare, qualificazione preventiva dell'ente, cristallizzazione anticipata di dati quali importo e condizioni, e vincoli rigidi anche quando, all'esito dell'indagine, occorra correggere o aggiornare alcuni elementi.

3. Malfunzionamenti della sezione *Analytics* della Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici.

La sezione Analytics dovrebbe rappresentare uno strumento essenziale di conoscenza e monitoraggio per amministrazioni e operatori, ma spesso le ricerche – pur impostate con filtri puntuali – non restituiscono risultati a causa di errori di caricamento o malfunzionamenti non spiegati.

Questo impedisce un uso effettivo dei dati per l'analisi dei mercati, la programmazione degli affidamenti e il controllo diffuso sui contratti.

4. Impossibilità di profilare il responsabile di fase e il responsabile per mere operazioni esecutive.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici introduce due figure organizzative importanti, il responsabile di fase e il responsabile per mere operazioni esecutive. Tuttavia, la piattaforma ANAC, ad oggi, non consente ancora una profilazione coerente con la normativa.

Nonostante le comunicazioni dell’Autorità che annunciavano un adeguamento, tali figure restano, di fatto, nell’impossibilità di operare in modo pienamente riconosciuto all’interno dei sistemi digitali.

5. Mancata adozione delle Linee guida sull’equivalenza dei CCNL.

L’articolo 4, comma 5, dell’Allegato I.01 al Codice dei contratti, prevede l’adozione di Linee Guida ministeriali per definire le modalità di attestazione dell’equivalenza dei CCNL, che sarebbero essenziali per una gestione coerente e non conflittuale delle clausole sociali e della tutela del lavoro nei contratti.

L’assenza di queste Linee Guida genera incertezza interpretativa, con ricadute sia sulle imprese sia sulle stazioni appaltanti, e rischia di trasformare una tutela in un ulteriore fattore di contenzioso.

6. Affidamenti diretti per concessioni di servizi sotto soglia.

Con il precedente Codice (D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii.), era consentito il ricorso all’affidamento diretto per concessioni di importo inferiore alla soglia degli affidamenti diretti, in coerenza con i principi di buon andamento, proporzionalità e non aggravamento.

La nuova formulazione dell’articolo 187, che richiama in modo espresso la procedura negoziata con invito di dieci operatori, senza un chiaro rinvio alla disciplina del sottosoglia per le concessioni di valore molto ridotto, ha creato un vuoto normativo e un’oggettiva incertezza, inducendo molte amministrazioni a evitare l’affidamento diretto anche per importi minimi.

Questo risulta difficilmente ragionevole se si pensa che si applicherebbe la stessa procedura a una concessione di milioni di euro e a una di poche decine di migliaia, con un evidente aggravio di tempi e costi procedurali.

Riteniamo opportuno un intervento chiarificatore che reintroduca espressamente la possibilità di affidamento diretto per concessioni di importo inferiore ai 140.000 euro, in coerenza con i principi generali di buon andamento, non aggravamento del procedimento, proporzionalità ed adeguatezza.

4. DALLA TRASPARENZA FORMALE ALLA TRASPARENZA EFFETTIVA NEI RAPPORTI DI SERVIZIO

Il tema della semplificazione e della trasparenza dei contratti pubblici e delle clausole per l'accesso ai servizi, che la Commissione bicamerale pone a base dell'indagine conoscitiva, induce ad una riflessione che va al di là del solo momento della gara e che, invece, porta a guardare alla vita concreta del contratto dal punto di vista dell'utente.

La trasparenza, in questo ambito, non coincide con la sola pubblicazione di atti o moduli, ma con la effettiva comprensibilità delle condizioni di accesso, dei costi, dei tempi, dei rimedi e delle responsabilità del gestore o dell'amministrazione. Il tema, dunque, riguarda soprattutto i servizi erogati al pubblico, dove il cittadino o la piccola impresa si trovano spesso davanti a moduli, condizioni generali e procedure sbilanciate.

Una clausola è realmente trasparente quando consente all'utente medio di capire subito almeno cinque elementi fondamentali: che cosa deve fare per accedere al servizio, quali documenti sono necessari, entro quali tempi riceverà risposta, quali costi o condizioni si applicano e come può contestare un diniego o un disservizio.

Quando questo non avviene, l'asimmetria informativa non produce solo sfiducia, ma anche errori nelle domande, istanze incomplete, contenzioso, richieste di chiarimento, allungamento dei tempi di lavorazione e costi indiretti per la stessa amministrazione o per il gestore.

L'ANCI, dunque, ritiene che la vera semplificazione non consista nel ridurre garanzie o controlli, ma nel migliorare la qualità regolatoria e contrattuale del rapporto di servizio e nel renderlo verificabile dall'esterno.

Nei rapporti di servizio, la semplificazione va valutata dal punto di vista dell'utente finale: se il procedimento è formalmente corretto ma il cittadino non capisce come attivarlo o come difendersi, il sistema resta opaco anche quando tutta la documentazione è teoricamente accessibile.

In quest'ottica, l'Associazione avanza le seguenti proposte operative, che racchiudono principi di semplificazione e trasparenza:

- **introduzione di uno standard minimo di chiarezza delle clausole di accesso**, prevedendo per ogni contratto, regolamento o carta dei servizi, una scheda sintetica iniziale in linguaggio semplice, con oggetto del servizio, requisiti, passaggi, tempi, costi, cause di esclusione, canali di reclamo e tempi massimi di risposta;
- **applicazione del principio “once only”**, per cui se i dati sono già pubblici o detenuti da amministrazioni o gestori interoperabili, non debbono essere ripubblicati o ri-prodotti, salvo eccezioni motivate, così da evitare richieste ridondanti al cittadino, all'impresa o alla stazione appaltante;
- **obbligo di motivazione “comprensibile” del diniego o della sospensione del servizio**, che non si limiti al rinvio a norme e regolamenti ma spieghi in modo concreto le ragioni ostative e indichi come regolarizzare la posizione o come esercitare il diritto di contestazione;
- **misurazione sistematica della qualità contrattuale del servizio**, attraverso indicatori come chiarezza percepita delle clausole, numero di richieste respinte per errori formali, tempi medi di attivazione, numero di reclami fondati e tempi di risposta ai reclami.

Una clausola poco chiara è, in sé, un fattore di disuguaglianza nell'accesso ai servizi, perché penalizza in modo particolare i soggetti meno strutturati, che hanno minori risorse tecniche o legali per interpretare condizioni complesse.

Solo una trasparenza comprensibile, esigibile e misurabile può tradurre la semplificazione in un reale miglioramento del rapporto tra amministrazioni, gestori e destinatari.

CONCLUSIONI

La digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici comporta che le fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione vengano gestite mediante piattaforme di approvvigionamento digitale certificate.

Affinché le piattaforme digitali operino attraverso standard di chiarezza, principi di non duplicazione dei dati e meccanismi di misurazione della qualità dei servizi, trasformando quindi obblighi formali in strumenti concreti di tutela, è necessario completare l'interoperabilità tra banche dati, evitare sovrapposizioni di richieste informative, garantire il pieno funzionamento degli strumenti esistenti (come FVOE e Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici) e accompagnare i Comuni, in particolare quelli di minori dimensioni, con supporto tecnico e organizzativo adeguato.

I Comuni sono pronti a fare la loro parte sia come stazioni appaltanti, sia come amministrazioni di prossimità che quotidianamente traducono il linguaggio dei contratti, delle carte dei servizi e delle piattaforme digitali, in indicazioni comprensibili per cittadini e imprese locali.

L'ANCI, dunque, condivide pienamente la ratio dell'indagine conoscitiva oggetto dell'audizione odierna e ritiene che sia fondamentale operare una ancora più stretta connessione tra semplificazione normativa, qualità delle clausole contrattuali, progettazione delle piattaforme digitali e misurazione dei risultati nella vita reale dei cittadini.

L'Associazione continuerà il dialogo istituzionale, che ha già portato a risultati importanti, per la definizione di interventi normativi, regolatori e tecnici che consentano di passare da una trasparenza formale a una trasparenza effettiva e da una digitalizzazione "di adempimento" a una digitalizzazione realmente abilitante per servizi più accessibili, equi e tempestivi.