Indagine conoscitiva sulle relazioni tra cittadini, imprese private e Pubblica amministrazione: semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici e nell'accesso ai servizi presso la Commissione parlamentare bicamerale per la Semplificazione

Roma, 6 novembre 2025

1. Premessa

L'Eurispes, Istituto di Studi Politici, Economici e Sociali, ringrazia il Presidente e gli Onorevoli componenti della Commissione parlamentare per la semplificazione per l'invito a contribuire ai lavori dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra cittadini, imprese e Pubblica amministrazione, con particolare riferimento alla semplificazione e trasparenza dei contratti pubblici e delle clausole contrattuali per l'accesso ai servizi.

La semplificazione amministrativa non può essere intesa come mera riduzione di norme o di passaggi procedurali, ma come strumento di equità e giustizia amministrativa sostanziale.

La chiarezza delle regole e la prevedibilità dei procedimenti costituiscono i presupposti per un'amministrazione imparziale, efficiente e orientata al cittadino.

Dove il linguaggio normativo è oscuro, il diritto diventa privilegio; dove la procedura è opaca, la partecipazione si riduce.

Semplificare, quindi, significa restituire trasparenza, fiducia e responsabilità al rapporto tra Istituzioni, cittadini e sistema produttivo.

2. Le criticità per cittadini e imprese

Le analisi e i lavori di ricerca che l'Eurispes ha realizzato, sul tema specifico, nel corso degli anni, mettono in luce come la complessità amministrativa e contrattuale incida trasversalmente, ma con effetti specifici, sia sui cittadini sia sulle imprese.

La difficoltà di accesso e di comprensione delle regole da parte dei cittadini si accompagna alla crescente onerosità degli adempimenti per gli operatori economici, determinando un duplice squilibrio: cognitivo e competitivo.

a) I cittadini: opacità linguistica e distanza amministrativa

Per i cittadini, la principale barriera non è tanto la quantità delle regole, quanto la loro incomprensibilità linguistica e strutturale.

Le clausole contrattuali che disciplinano i servizi pubblici – energia, sanità, trasporti, comunicazioni – sono spesso formulate con un linguaggio tecnico-giuridico, privo di mediazioni comunicative.

In tal modo, la pubblicità degli atti si riduce a un adempimento formale e non assicura una reale trasparenza cognitiva, ovvero la possibilità per ogni cittadino di comprendere i diritti e gli obblighi che lo riguardano.

Questa condizione genera disuguaglianze sostanziali: i cittadini con competenze o assistenza legale riescono a orientarsi, mentre altri rimangono esclusi da una consapevole partecipazione.

La frammentazione dei portali e dei modelli amministrativi aggrava la situazione: piattaforme diverse, linguaggi diversi, procedure differenti tra enti dello stesso livello istituzionale.

Per affrontare questa criticità, occorre un intervento strutturale sul linguaggio e sulla comunicazione Pubblica.

L'Eurispes propone che le Amministrazioni adottino un modello di scrittura amministrativa chiara, accompagnando ogni contratto, bando o convenzione con una scheda esplicativa standard, facilmente leggibile e accessibile, che riporti in sintesi gli elementi essenziali: oggetto, tempi, costi, diritti e obblighi.

Tale misura, già sperimentata in diversi Paesi europei, costituirebbe un salto di qualità culturale e democratico nel rapporto tra Pubblica amministrazione e cittadinanza.

b) Le imprese: costi, incertezza e frammentazione

Per le imprese – e in particolare per le micro, piccole e medie imprese (PMI) – la complessità burocratica e normativa rappresenta una barriera strutturale all'accesso ai mercati pubblici.

La continua stratificazione di norme, linee guida e regolamenti locali produce instabilità e disomogeneità interpretativa, scoraggiando la partecipazione e generando costi significativi di adeguamento e conformità.

La stima che fa l'Eurispes, è che il costo medio di compliance amministrativa e normativa per una PMI che partecipa a procedure di appalto pubblico si collochi tra l'1,5% e il 3% del valore complessivo dell'appalto, con punte più elevate nei settori regolati come energia, edilizia, sanità e ICT.

Si tratta di un'incidenza significativa, che riflette non solo l'onere economico diretto, ma una più ampia distorsione competitiva tra imprese di grandi dimensioni – in grado di assorbire tali costi – e piccole imprese, spesso costrette a rinunciare alla partecipazione.

A questo si aggiungono:

a. Asimmetrie informative dovute alla molteplicità dei portali e alla scarsa interoperabilità dei sistemi digitali;
b. Ritardi nei pagamenti della Pubblica amministrazione, che determinano tensioni di liquidità;
c. Sovrapposizione dei controlli (ANAC, Corte dei Conti, Ragioneria Generale), che rallenta i processi e genera "amministrazione difensiva".

Tali elementi producono un effetto di sfiducia sistemica: le imprese percepiscono la Pubblica amministrazione come interlocutore imprevedibile, più orientato all'autotutela che all'efficienza.

Eurispes ritiene che la semplificazione debba dunque mirare a ristabilire fiducia e reciprocità, attraverso norme stabili, procedure trasparenti e linguaggio comprensibile.

3. Esperienze europee e modelli di riferimento

L'analisi comparata condotta dall'Eurispes evidenzia come la semplificazione efficace non coincida con la deregolazione, ma con la razionalità del linguaggio amministrativo e la coerenza dei processi decisionali. Diversi Paesi europei hanno realizzato programmi di modernizzazione che offrono indicazioni utili per il contesto italiano.

Nel Regno Unito, il Plain Language Programme e il portale unico nazionale Contracts Finder hanno introdotto criteri di chiarezza testuale e di pubblicazione unificata per tutti i contratti pubblici.

Le valutazioni del Cabinet Office e della Federation of Small Businesses (FSB) indicano che l'iniziativa ha comportato un aumento significativo della partecipazione delle PMI e una riduzione del contenzioso amministrativo, grazie alla maggiore prevedibilità delle clausole e alla trasparenza delle gare (Cabinet Office, Government Commercial Function Reports 2018-2023; FSB UK, Procurement Policy Note 01/17).

In Danimarca, il programma dei Contract Simplification Labs ha promosso una revisione linguistica sistematica dei contratti pubblici e dei capitolati tipo, coinvolgendo Amministrazioni e operatori economici.

Secondo il Danish Ministry of Industry and Business e la Competition and Consumer Authority, la misura ha determinato una riduzione dei tempi medi di stipula di circa il 35-40% rispetto ai modelli

precedenti, con effetti positivi sulla fiducia degli operatori e sulla qualità della regolazione (Simplification of Public Procurement Programme 2019-2022).

Nei Paesi Bassi, il programma Open Overheid e l'applicazione del Legal Design hanno favorito la standardizzazione dei modelli contrattuali e la Pubblicazione in formato visuale e comprensibile dei documenti amministrativi.

Le stime del Ministerie van Binnenlandse Zaken e dell'Open Government Partnership (OGP) indicano che l'adozione dei nuovi strumenti digitali ha prodotto un risparmio superiore ai 20 milioni di euro annui e un incremento della trasparenza dei procedimenti (Open Government Action Plan 2020-2025; OGP, 2023).

In Portogallo, l'iniziativa Simplifica 2.0 ha introdotto un archivio digitale unico dei contratti pubblici e una piattaforma integrata di controllo civico, migliorando l'efficienza e riducendo le irregolarità amministrative.

Secondo il Governo do Portugal e l'Observatório de Contratação Pública, il programma ha consentito una riduzione media delle irregolarità di circa il 18% e una crescita del ricorso agli strumenti digitali di monitoraggio (Simplifica 2.0 – Relatório de Avaliação 2023).

Tutte queste esperienze convergono nel dimostrare che la chiarezza del linguaggio, la digitalizzazione dei processi e la centralizzazione dei dati costituiscono i tre pilastri fondamentali di una Pubblica amministrazione efficiente, trasparente e orientata al cittadino.

4. Proposte e linee di intervento

L'Eurispes propone un insieme organico di azioni integrate, volte a trasformare la semplificazione da obiettivo teorico a pratica quotidiana della Pubblica amministrazione.

È necessario promuovere un percorso partecipato che includa audizioni di operatori, imprese, ordini professionali e cittadini, raccogliendo esperienze concrete e buone prassi.

Attraverso analisi comparate delle normative europee e monitoraggio delle procedure interne, sarà possibile individuare i punti critici e definire standard minimi di trasparenza, interoperabilità e linguaggio.

Ogni atto pubblico e ogni contratto dovrebbero essere accompagnati da una scheda di sintesi legale che riporti con chiarezza i principali elementi giuridici ed economici.

La Pubblica amministrazione dovrebbe, inoltre, investire nella formazione dei propri funzionari, introducendo moduli dedicati alla chiarezza linguistica, alla semplificazione e alla valutazione dell'impatto normativo.

Parallelamente, occorre ridurre il costo della complessità per le imprese, adottando modelli contrattuali digitali e standardizzati, capaci di ridurre tempi, oneri e discrezionalità.
Le PMI devono poter competere in condizioni di parità, senza essere penalizzate da costi amministrativi sproporzionati o da prassi mutevoli.

5. L'Osservatorio permanente sulla semplificazione e trasparenza contrattuale

Per garantire il carattere strutturale e non episodico del processo riformatore, l'Eurispes propone l'istituzione di un Osservatorio permanente sulla semplificazione e trasparenza contrattuale, con sede presso la Commissione parlamentare per la semplificazione.
L'Osservatorio avrebbe il compito di monitorare, valutare e orientare le politiche di semplificazione, fungendo da punto di raccordo tra Amministrazione, imprese, cittadini e mondo della ricerca.
L'Osservatorio dovrebbe avere una governance partecipata, e dovrebbe accogliere rappresentanti, delle Amministrazioni centrali e locali, di ANAC, Consip, ordini professionali, associazioni di categoria e consumatori, degli istituti di ricerca, nonché esperti accademici.
La sua istituzione consentirebbe di trasformare la semplificazione da obiettivo programmatico a processo continuo di valutazione e miglioramento.

6. Considerazioni conclusive

La semplificazione non è riduzione della legalità ma al contrario, la sua piena realizzazione.
Un diritto chiaro e prevedibile è un diritto effettivo; un'Amministrazione leggibile è un'Amministrazione giusta.
L'Eurispes ribadisce la propria disponibilità a collaborare con la Commissione parlamentare per la definizione di indicatori di semplificazione e trasparenza, per il monitoraggio delle riforme e per la diffusione delle buone pratiche europee.
La chiarezza è una forma di cortesia istituzionale: solo attraverso trasparenza, semplicità e coerenza è possibile rafforzare la fiducia nelle Istituzioni e favorire lo sviluppo economico e sociale.