

COMMISSIONE PARLAMENTARE 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.

Avv. GIOVANNI PORTALURI

Responsabile Investimenti Pubblici di Invitalia, Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa

Roma, 29 aprile 2026

1. Premessa

Invitalia partecipa a questa audizione forte di una consolidata esperienza come stazione appaltante e centrale di committenza qualificata di diritto a livello nazionale, maturata nella gestione di appalti di rilevante complessità e impatto territoriale.

Negli ultimi anni Invitalia ha sviluppato un sistema integrato di competenze, procedure innovative, processi e tecnologie diventando un punto di riferimento nazionale per la realizzazione degli investimenti pubblici.

Invitalia è:

- Centrale di Committenza qualificata al massimo livello
- Stazione Appaltante e soggetto attuatore di investimenti strategici
- Soggetto qualificato a fornire il supporto tecnico-operativo (ex art. 10 D.L. 77/2021) per accelerare gli investimenti pubblici

Invitalia si è quindi dotata di una Struttura Organizzativa Stabile e di un Centro di competenze in materia di Investimenti Pubblici specializzata in:

- gestione delle procedure di affidamento
- servizi di ingegneria e di verifica
- supporto tecnico-operativo e program management

Ha sviluppato una Piattaforma – certificata dall’Agenzia per l’Italia digitale (AGID) – per la gestione di tutte le fasi del ciclo di vita degli investimenti pubblici (programmazione, selezione, affidamenti, esecuzione, collaudo, monitoraggio).

La Piattaforma InGaTe-Invitalia Gare Telematiche:

- è un ambiente unico per la gestione di tutte le fasi del ciclo di vita del contratto
- è presente nel Registro delle Piattaforme Certificate (RPC) ANAC
- riduce e semplifica (“once only”) gli adempimenti per i RUP
- è interoperabile con i principali sistemi di monitoraggio pubblici (BDU Coesione, BDAP, ecc.) anticipando quello che oggi è richiesto dalle Regole Tecniche dell’AgID entrate in vigore dal 1° gennaio 2026.

Dal 2022 al 1° marzo 2026, Invitalia ha gestito 759 procedure di gara per un valore di oltre 19,2 miliardi di euro appaltati. Nell’ambito del PNRR Invitalia ha:

- gestito 230 procedure di gara per un valore di oltre 11,6 miliardi di euro
- supportato oltre 800 soggetti attuatori nella realizzazione di circa 3.000 interventi.

È proprio da questa esperienza concreta che nascono le proposte che si illustreranno. Prima di dettagliare le proposte con cui Invitalia intende contribuire all'indagine svolta da questa Commissione, è opportuno soffermarsi su una criticità strutturale che accomuna tutte le stazioni appaltanti e che costituisce il presupposto logico delle riflessioni che seguono.

2. Il problema della discrezionalità delle stazioni appaltanti che incrementa scarsa chiarezza e intellegibilità dell'operato delle stazioni appaltanti.

Molto spesso, pur muovendo da obiettivi condivisibili, il Legislatore tende a tradurre esigenze di portata generale in ulteriori adempimenti a carico delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, adempimenti che si sovrappongono – o replicano – valutazioni già di competenza o che dovrebbero essere di altri enti e organi dell'Amministrazione.

Si chiede alla stazione appaltante di essere presidio di legalità, garante della qualità, motore di sviluppo economico, ma al contempo la si chiama a valutare discrezionalmente materie su cui altri enti – con maggiore competenza e specializzazione – già si pronunciano o dovrebbero pronunciarsi.

È necessario distinguere con chiarezza due piani. Da un lato, la discrezionalità fisiologica: l'impossibilità di disciplinare predeterminatamente ogni fattispecie concreta rende necessario riconoscere all'Amministrazione un margine di apprezzamento, a garanzia della flessibilità dell'azione amministrativa e del principio di buon andamento. Dall'altro, la discrezionalità impropria: quella che si genera quando la stazione appaltante è chiamata a esprimersi su materie già valutate – o in corso di valutazione – da organi giurisdizionali, ispettorati del lavoro, enti previdenziali o organismi di certificazione.

2.1 Esempi concreti

I contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL). Il D.Lgs. 36/2023 (artt. 11 e 57) impone alle stazioni appaltanti di indicare nei documenti di gara il CCNL di

riferimento, e al contempo di valutare se eventuali contratti collettivi diversi, applicati dagli operatori economici, garantiscano tutele «analoghe o equivalenti» – non solo sul piano retributivo, ma anche sotto il profilo sostanziale. Si tratta di una valutazione per la quale sarebbe sufficiente che l'Amministrazione competente predisponesse una tabella di equivalenze, liberando le stazioni appaltanti da un apprezzamento discrezionale per il quale non sono attrezzate in via esclusiva.

Le misure di self-cleaning. Lasciare che ciascuna stazione appaltante valuti autonomamente l'idoneità delle misure di self-cleaning adottate da un'impresa genera inevitabilmente orientamenti divergenti: uno stesso operatore economico può essere escluso da una gara e ammesso in un'altra, per la medesima ragione. Sarebbe più coerente e sistematicamente efficiente attribuire tale valutazione all'Autorità giudiziaria o ad ANAC, in via preventiva e non solo all'esito dell'inevitabile contenzioso.

2.2 Tre ordini di problemi

La discrezionalità impropria produce infatti effetti negativi su tre livelli:

- a) *Disomogeneità delle valutazioni.* In assenza di una sede istituzionalmente deputata alla decisione, la discrezionalità genera orientamenti divergenti tra stazioni appaltanti diverse, con grave pregiudizio per la certezza del diritto e la parità di trattamento degli operatori economici.
- b) *Rischio sistematico di contenzioso.* Come dicevo prima, ogni valutazione opinabile è una potenziale fonte di impugnazione davanti al giudice amministrativo, con conseguente allungamento dei tempi di aggiudicazione e di esecuzione, a danno diretto della collettività.
- c) *Spreco di risorse amministrative.* Il RUP e gli uffici della stazione appaltante vengono assorbiti da adempimenti estranei alla loro missione istituzionale, sottraendo tempo e competenze alla gestione sostanziale del contratto: pianificazione, monitoraggio della qualità delle prestazioni, gestione dei rischi in corso d'opera.

Va precisato con fermezza: liberare il RUP da incombenze improprie non significa abbassare la guardia sulla legalità. Significa, al contrario, rafforzare il sistema complessivo dei controlli, rendendolo più specializzato, più coerente e meno esposto al contenzioso.

3. La trasparenza come leva di efficienza sistemica

La razionalizzazione del sistema non è solo una questione organizzativa interna alle singole stazioni appaltanti: è una questione di efficienza di sistema, con effetti diretti sulla capacità della pubblica amministrazione di attrarre imprese qualificate e di alimentare fiducia nella collettività.

La trasparenza – tema centrale di questa indagine – costituisce, nell'ambito degli appalti pubblici, il paradigma dell'efficienza. Essa si persegue attraverso: informazioni facilmente accessibili; qualificazioni certificate degli operatori economici; sistemi digitali integrati; incentivi alla correttezza dei comportamenti.

L'obiettivo strategico deve essere il superamento del paradigma del «*dimmi chi sei e ti dirò se hai i requisiti*», per approdare al «*so già chi sei: non devi dirmi nulla*». Così come avviene quando si richiede un mutuo bancario – dove redditi e posizioni debitorie sono direttamente visibili all'istituto di credito – la stazione appaltante dovrebbe poter accedere in tempo reale, alla fonte, a tutte le informazioni rilevanti sull'operatore economico, senza necessità di richiederne la produzione ad ogni nuova procedura di gara.

3.1 Le misure necessarie

Per raggiungere questo obiettivo, è necessario:

1. *Rendere effettiva l'interoperabilità tra tutti i sistemi informativi* che custodiscono dati e certificati rilevanti: ambito giuslavoristico (Ispettorati del Lavoro), economico-finanziario (Camere di Commercio, Registri Pubblici), giudiziario (Casellari e Carichi pendenti), previdenziale (INPS) e fiscale (Agenzia delle Entrate).
2. *Completare l'implementazione del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE)* presso ANAC, trasformandolo in un contenitore unitario e aggiornato di tutti i certificati afferenti alle imprese.
3. *Applicare pienamente il principio "Once Only"*: l'impresa fornisce le proprie informazioni una sola volta, alla fonte istituzionalmente competente; da quel momento in poi è la Pubblica Amministrazione a far circolare internamente quei dati, senza tornare a richiederli ad ogni nuova partecipazione a una gara.

4. *Introdurre KPI standardizzati di performance contrattuale.* L'interoperabilità delle banche dati e il FVOE trovano il loro naturale completamento nella definizione di indicatori chiave di prestazione (KPI) misurabili e uniformi, applicabili alle diverse tipologie di appalto. Tali indicatori – relativi, ad esempio, al rispetto dei tempi di esecuzione, al contenimento dei costi, alla qualità delle prestazioni e alla sicurezza nei cantieri – consentirebbero alle stazioni appaltanti di monitorare in modo oggettivo e comparabile l'andamento dei contratti, riducendo ulteriormente gli spazi di discrezionalità impropria e alimentando una banca dati pubblica sulle performance degli operatori economici.

Il DPR 445/2000 ha rappresentato una risposta alla burocrazia cartacea del Novecento, introducendo la dichiarazione sostitutiva. Il D.Lgs. 36/2023 indica la strada del XXI secolo: il FVOE e l'interoperabilità delle banche dati pubbliche non devono essere meri strumenti tecnici, ma la preconditione per qualsiasi riforma seria della trasparenza e dell'efficienza negli appalti pubblici.

4. Leggibilità e trasparenza delle clausole contrattuali verso i cittadini

Il secondo nucleo tematico del contributo di Invitalia riguarda la leggibilità e la chiarezza delle clausole contrattuali, profilo che la Commissione ha individuato tra i più rilevanti dell'indagine.

L'eccessiva complessità normativa della materia degli appalti pubblici e il ricorso a un linguaggio tecnico-giuridico poco accessibile limitano la capacità di molti cittadini di comprendere con chiarezza:

- gli obblighi assunti dall'Appaltatore;
- i benefici che deriveranno alla collettività dall'esecuzione dell'appalto.

Invitalia è consapevole della tensione tra due esigenze entrambe legittime: da un lato, la necessità di rendere i contenuti comprensibili anche ai non addetti ai lavori; dall'altro, il rischio che un'eccessiva semplificazione del linguaggio contrattuale ne comprometta la precisione giuridica, pregiudicando la chiarezza della disciplina del rapporto.

Per questo motivo, la soluzione non risiede nell'intervenire direttamente sulla redazione delle clausole contrattuali, bensì nel dotare i cittadini di strumenti paralleli di comprensione e partecipazione.

4.1 Strumenti di comunicazione già sperimentati

Invitalia ha già verificato l'efficacia di strumenti di comunicazione accessibile, quali:

- video esplicativi con riprese in *timelapse* delle fasi di realizzazione delle opere, capaci di rappresentare in modo immediato la complessità degli interventi e, al contempo, rendendo visibili e comprensibili tempistiche, sospensioni e criticità tecniche;
- aggiornamento costante dei canali social istituzionali, con ampia diffusione degli interventi gestiti.

Questi strumenti sono stati impiegati con successo – raggiungendo un numero rilevante di destinatari – in occasione degli interventi per l'Expo di Dubai 2020 e di Osaka 2025, nonché per i diversi interventi realizzati nell'area di Bagnoli.

4.2 Proposte operative

Sulla base di questa esperienza, Invitalia avanza le seguenti proposte concrete:

a) *Clausole contrattuali di comunicazione obbligatoria*. Per i contratti aventi ad oggetto lavori, opere pubbliche, infrastrutture, di valore superiore a determinate soglie, si propone l'inserimento – nei Bandi Tipo – di clausole che pongano a carico dell'appaltatore l'obbligo di realizzare e rendere disponibili contenuti video in *timelapse* relativi all'esecuzione dell'appalto, corredati da QR-code posizionati nella cartellonistica di cantiere per consentire l'accesso immediato alle informazioni principali. Tali contenuti dovranno essere pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale della stazione appaltante e su quello dell'Appaltatore, rendendoli accessibili a tutti i cittadini e agli altri portatori di interesse.

b) *La "sintesi non tecnica" dell'appalto*. Sul modello di quella già prevista dalla normativa comunitaria e nazionale nei procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), si propone di introdurre, per gli appalti pubblici superiori a una determinata soglia, una sintesi non tecnica dell'intervento: un documento redatto

dalla stazione appaltante in linguaggio chiaro e accessibile, privo di tecnicismi o con spiegazione dei termini specialistici, volto a:

- garantire la trasparenza dell'azione amministrativa;
- consentire al pubblico di comprendere natura, obiettivi ed effetti del progetto;
- favorire una partecipazione informata e consapevole da parte dei cittadini.

La sintesi non tecnica non si limita a essere uno strumento di divulgazione: consentendo al cittadino di verificare la corretta esecuzione dell'appalto da parte dell'impresa, diviene un presidio essenziale di trasparenza e controllo civico sull'azione amministrativa.

c) *Valorizzazione dei dati di cantiere a fini divulgativi.* Il recente aggiornamento normativo in materia di sicurezza nei cantieri prevede l'adozione di strumenti digitali – come il Badge di cantiere – che generano dati quantitativi (numero di maestranze presenti, numero di infortuni, ecc.) particolarmente adatti ad analisi di sistema e alla produzione di reportistica accessibile al pubblico, rafforzando ulteriormente la trasparenza nel monitoraggio dell'esecuzione dei contratti pubblici.

5. Conclusioni

Il contributo di Invitalia si articola, dunque, su due direttrici complementari e coerenti con i profili tematici dell'indagine.

Sul piano sistemico: la razionalizzazione della discrezionalità delle stazioni appaltanti, attraverso l'interoperabilità delle banche dati e il completamento del FVOE, per costruire un sistema di appalti pubblici più trasparente, efficiente e meno esposto al contenzioso.

Sul piano della comunicazione verso i cittadini: l'introduzione di strumenti paralleli di divulgazione accessibile – sintesi non tecniche, contenuti audiovisivi, dati digitali di cantiere – che consentano alla collettività di comprendere e monitorare l'esecuzione degli appalti pubblici, senza intervenire sulla necessaria precisione del linguaggio contrattuale.

Entrambe le direttrici convergono verso un unico obiettivo: restituire fiducia ai cittadini e alle imprese nell'amministrazione pubblica, attraverso un sistema di appalti più trasparente, più leggibile e più efficiente.

Invitalia ringrazia la Commissione per l'opportunità offerta e rimane disponibile a fornire ogni ulteriore elemento di approfondimento ritenuto utile ai fini dell'indagine.