

Osservazioni di Anac nell'ambito dell'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

Commissione parlamentare per la semplificazione della Camera dei Deputati – 17 giugno 2026

Indice

1) Premessa	1
2) L'evoluzione della nozione di trasparenza amministrativa	4
2.1) Le nuove funzioni della trasparenza amministrativa	5
2.1.1) La trasparenza amministrativa come infrastruttura della partecipazione democratica	6
2.1.2) La trasparenza come motore di efficienza amministrativa	7
2.2) La risposta di ANAC: la Piattaforma Unica della Trasparenza	9
3) La digitalizzazione dei contratti pubblici	15
3.1) I risultati conseguiti	17
3.2) Perduranti criticità e margini di miglioramento	18
3.2.1) Piattaforme di approvvigionamento digitale ancora inadeguate	18
3.2.2) Resistenze delle amministrazioni a condividere i dati	20
3.2.3) La gestione informativa digitale delle costruzioni e i cantieri digitali	22
3.2.4) Potenzialità e rischi dell'intelligenza artificiale nel settore dei contratti pubblici	25
4) La standardizzazione degli atti: atti-tipo	28
4.1) La standardizzazione dei contratti che regolano i rapporti tra cittadini e soggetti privati erogatori di servizi in regime di convenzione o affidamento	29
5) La semplificazione procedurale. Un esempio: l'inversione procedimentale	30
6) La semplificazione organizzativa: il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza	31
7) La vigilanza collaborativa	33
8) Prospettive di riforma: le nuove Direttive europee in materia di appalti	34

1) Premessa

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai Componenti della Commissione parlamentare per la semplificazione per l'invito rivolto all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, soprattutto, per avere promosso un'indagine conoscitiva di così

ampia portata e di così evidente rilievo per la vita dei cittadini, per lo sviluppo delle imprese e, più in generale, per il benessere economico e sociale del Paese.

La nostra gratitudine è ancora più sentita perché i temi al centro della vostra indagine coincidono con aree alle quali ANAC dedica da anni un'attenzione costante: la correttezza e la qualità dei rapporti tra pubbliche amministrazioni, cittadini e operatori economici; la trasparenza come condizione di legalità e di efficienza; la semplificazione come leva per rendere l'azione amministrativa più chiara, più accessibile e più orientata al servizio.

L'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione – come si apprende dal relativo programma – affronta tre ambiti distinti ma tra loro collegati: i contratti pubblici tra pubbliche amministrazioni e imprese private, i contratti tra cittadini e amministrazioni per l'accesso a servizi e prestazioni, e i contratti tra cittadini e soggetti privati che erogano servizi in regime di convenzione o affidamento.

Pur riconoscendo la rilevanza complessiva di tutti e tre gli ambiti, si concentrerà la presente relazione principalmente sui primi due, limitandosi ad alcuni cenni per quanto attiene al terzo. Ciò in ragione delle competenze che l'ordinamento attribuisce ad ANAC, con particolare riferimento alle funzioni di regolazione e vigilanza nel settore dei contratti di lavori, servizi e forniture, nonché alla vigilanza sulla trasparenza delle attività delle amministrazioni, dei servizi erogati e delle condizioni alle quali tali servizi sono accessibili. La trasparenza amministrativa costituisce, in questo senso, una **precondizione logica, giuridica e fattuale** per la piena conoscibilità dei servizi pubblici, per la loro effettiva fruizione e, soprattutto, per la possibilità di far valere i propri diritti. È attraverso la trasparenza, infatti, che il cittadino può comprendere come funziona un servizio, quali sono i requisiti, quali i tempi, quali gli obblighi dell'amministrazione e quali le tutele a sua disposizione.

Il presente documento sarà dunque articolato in diverse sezioni.

In primo luogo, si offrirà una riflessione sulla **trasparenza come volano di semplificazione**. Una semplificazione autentica, infatti, non può consistere in una mera riduzione delle regole, ma deve essere sostenibile e coerente con gli obiettivi di tutela dei diritti e di effettiva fruibilità dei servizi, tanto per i cittadini quanto per le imprese.

In secondo luogo, ci si soffermerà sulla **digitalizzazione**, con particolare riferimento ai contratti pubblici. I rapporti tra amministrazioni e imprese si realizzano in larga parte attraverso i contratti di lavori, servizi e forniture necessari al funzionamento delle amministrazioni stesse e all'erogazione dei servizi ai cittadini. Su questo fronte ANAC ha investito molto e ha realizzato interventi significativi, promuovendo la digitalizzazione non solo come fattore di modernizzazione tecnologica, ma anche come strumento di efficienza, di tracciabilità, di riduzione delle ridondanze e di prevenzione delle opacità.

Infine, il presente documento approfondirà ulteriori profili rilevanti ai fini di un esame complessivo della tematica in argomento. Sarà così illustrato il ruolo della **standardizzazione degli atti**, che consente di ridurre la frammentazione delle prassi e di garantire uniformità e qualità nella predisposizione della documentazione di gara, condizione essenziale per una digitalizzazione realmente efficace. Si passerà poi alla **semplificazione procedurale**, soffermandosi, in particolare, sull'istituto dell'inversione procedimentale, un esempio di come sia possibile, nel settore dei contratti, accelerare le procedure senza sacrificare le garanzie.

Il documento esaminerà, quindi, la **semplificazione organizzativa**, con riferimento al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, che ha ridisegnato in profondità l'assetto degli appalti pubblici, riducendo la dispersione degli enti, rafforzando la capacità amministrativa e creando un modello potenzialmente estendibile ad altri settori dell'azione pubblica.

Un ulteriore capitolo sarà dedicato alla **vigilanza collaborativa**, strumento che unisce prevenzione, supporto e controllo e che, anche grazie alla recente estensione alla fase esecutiva dei contratti, si configura come una leva di semplificazione capace di accompagnare le amministrazioni lungo l'intero ciclo di vita del contratto e di ridurre il contenzioso.

Da ultimo, verranno delineate le **prospettive di riforma** legate al processo di revisione delle Direttive europee in materia di appalti; un passaggio cruciale nel quale si giocherà una parte rilevante del futuro della semplificazione.

Con spirito di sincera collaborazione istituzionale, l'Autorità che ho l'onore di presiedere intende dunque offrire, con il presente documento, il proprio contributo ai lavori della

Commissione, nella convinzione che trasparenza, digitalizzazione e semplificazione costituiscano i tre assi portanti di un'amministrazione moderna, affidabile e vicina ai cittadini e alle imprese.

2) L'evoluzione della nozione di trasparenza amministrativa

Nell'attuale contesto istituzionale, segnato da una trasformazione profonda delle funzioni pubbliche e da una **crescente complessità** della società da governare, la trasparenza amministrativa ha assunto un ruolo nuovo e più articolato. L'evoluzione del digitale ha certamente contribuito a superare la concezione tradizionale della trasparenza come mera pubblicità di atti e documenti, ma il cambiamento più significativo riguarda la stessa idea di amministrazione: un'amministrazione che non può più limitarsi a esercitare poteri, ma deve costruire relazioni, attivare dialoghi, valorizzare conoscenze diffuse e governare processi sempre più complessi.

In questo scenario, la trasparenza diventa lo strumento attraverso cui il rapporto tra cittadini, operatori economici e pubblica amministrazione può realizzarsi in modo pieno e consapevole. Non è soltanto un **presidio di legalità** o un argine alla corruzione – funzioni che pure mantiene in tutta la loro importanza – ma è anche il **mezzo attraverso cui l'amministrazione mostra ciò che fa**, rende comprensibili le proprie scelte e consente un **controllo** che non è più confinato agli organi deputati, ma si estende alla generalità dei cittadini, singoli o organizzati.

Tuttavia, la trasparenza non si esaurisce nel controllo: essa è, sempre più, uno strumento di **partecipazione**. Una partecipazione che non si limita alla verifica dell'operato pubblico, ma che contribuisce alla costruzione stessa delle decisioni amministrative. L'amministrazione contemporanea, infatti, non può più pretendere di custodire al proprio interno la totalità delle conoscenze necessarie per governare: già la legge n. 241 del 1990¹ aveva intuito un'esigenza di apertura, ma oggi questa è divenuta ancora più urgente. La complessità delle funzioni pubbliche richiede un dialogo continuo con cittadini, imprese,

¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

comunità professionali e portatori di interesse, il cui contributo è prezioso per migliorare la qualità delle politiche e dei servizi, posto che i soggetti pubblici non possono detenere il monopolio delle competenze e conoscenze, ma devono necessariamente poter beneficiare del contributo attivo della comunità.

In questa prospettiva si colloca anche il tema dei rapporti con i portatori di interessi (il *lobbying*), che richiede regole chiare, canali trasparenti e modalità di interlocuzione che garantiscano conoscibilità e tracciabilità, senza scivolare in approcci meramente criminalizzatori. È un ambito nel quale è in corso un intervento legislativo – già approvato dalla Camera e ora all'esame del Senato (A.S. n. 1780) – che presenta alcuni profili migliorabili, come ANAC ha avuto modo di segnalare in altre sedi, e sul quale anche questa Commissione potrebbe valutare l'opportunità di un approfondimento, nella prospettiva di rafforzare trasparenza, semplificazione e partecipazione.

In sintesi, occorre evidenziare che oggi convivono due forme di trasparenza, entrambe essenziali ma profondamente diverse per logica e finalità. Da un lato, vi è la **trasparenza passiva**, che affonda le sue radici nell'impostazione della legge n. 241 del 1990 e che si esprime attraverso il diritto di accesso ai documenti amministrativi, poi ampliato dagli istituti dell'accesso civico semplice e dell'accesso civico generalizzato. È un modello che si attiva su iniziativa del cittadino, il quale chiede all'amministrazione di conoscere atti, dati e informazioni necessari per tutelare i propri diritti o per esercitare un controllo diffuso.

Dall'altro lato, si è progressivamente affermata una **trasparenza attiva**, che rappresenta una vera evoluzione culturale, nell'ambito della quale è l'amministrazione stessa ad aprire il dialogo, a rendere conoscibili i propri processi, ad anticipare i bisogni informativi della collettività. È un modello che non si limita a pubblicare dati, ma che costruisce relazioni, crea canali di interlocuzione, rende possibile una partecipazione informata e consapevole.

2.1) Le nuove funzioni della trasparenza amministrativa

Tale evoluzione della trasparenza riflette, dunque, l'evoluzione dell'amministrazione stessa e ne amplia in modo significativo le funzioni.

Da un lato, la trasparenza si configura come una vera e propria **infrastruttura della partecipazione democratica**: consente ai cittadini di accedere alle informazioni necessarie per comprendere le scelte pubbliche, valutarne la coerenza, verificarne gli effetti e contribuire in modo informato al dibattito collettivo. È uno strumento che non solo abilita la partecipazione, ma la rende più qualificata, più consapevole e più utile all'amministrazione stessa, che – come si è anticipato – può così beneficiare di conoscenze diffuse e di punti di vista plurali.

Dall'altro lato, la trasparenza è un **motore di efficienza amministrativa**. Se ben applicata, favorisce la semplificazione dei processi, riduce gli oneri informativi, migliora la qualità delle decisioni e stimola comportamenti virtuosi. Ma soprattutto, la trasparenza **crea sinergie**: all'interno delle amministrazioni complesse, dove spesso una parte non conosce ciò che fa l'altra, e tra amministrazioni diverse, che possono così coordinarsi meglio, evitare duplicazioni e mettere in rete competenze e informazioni.

In questo senso, la trasparenza non è solo un principio, ma un fattore abilitante della modernizzazione amministrativa: trasforma i dati pubblici in strumenti di conoscenza, responsabilità e collaborazione, rafforza la qualità delle politiche pubbliche e contribuisce a rendere i servizi più accessibili, più comprensibili e più vicini ai bisogni reali di cittadini e imprese.

2.1.1) La trasparenza amministrativa come infrastruttura della partecipazione democratica

La trasparenza, intesa in questa accezione evolutiva, rappresenta dunque – come si è anticipato – una delle principali infrastrutture della partecipazione democratica.

I cittadini, oggi, sono sempre più esigenti e chiedono di sapere come vengano spese le risorse pubbliche, di poter individuare sprechi e distorsioni, di valutare i risultati delle politiche e delle azioni amministrative. Non si accontentano più di conoscere gli atti formali, ma desiderano comprendere i processi, verificare gli esiti, misurare l'impatto delle diverse opzioni sulla qualità della vita, sul benessere sociale ed economico, sulla sostenibilità dei servizi. È una domanda di conoscenza che si è fatta **più ampia, più articolata e più**

consapevole, e che non può essere soddisfatta dal modello informativo statico introdotto dal decreto legislativo 33 del 2013², pur fondamentale nella fase di avvio del sistema.

L'assetto attuale, basato sulla pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente" dei siti *web* istituzionali dei diversi enti, mostra infatti limiti evidenti. Molte informazioni sono pubblicate in una **veste poco accattivante**, che non facilita confronti, analisi o rielaborazioni. Spesso i dati, per natura e contenuto, **non intercettano gli interessi e la curiosità dell'opinione pubblica**, anche perché vengono sovente percepiti – e, conseguentemente, presentati – dai soggetti obbligati alla pubblicazione come un mero adempimento formale. Inoltre, la configurazione vigente è ancora fortemente **focalizzata sugli atti amministrativi, più che sui risultati ottenuti**, e ciò non risponde adeguatamente alla domanda di conoscenza espressa dai corpi sociali e dai cittadini, che desiderano comprendere non solo come si decide, ma soprattutto quali effetti producono le decisioni. A ciò si aggiunge, infine, la **pressoché totale assenza di elaborazioni grafiche, visualizzazioni intuitive o strumenti interattivi** che facilitino l'interpretazione dei dati e ne rendano immediata la comprensione.

In un contesto in cui la partecipazione democratica si alimenta di informazioni chiare, tempestive e significative, la trasparenza deve dunque evolvere verso un modello capace di rendere i dati non solo disponibili, ma anche intelligibili e utili. Solo così essa può diventare un vero strumento di **controllo diffuso** e di **partecipazione responsabile ai processi decisionali**, contribuendo a rafforzare il legame tra istituzioni e cittadini e a consolidare una cultura amministrativa fondata sulla responsabilità, sulla condivisione e sulla fiducia.

2.1.2) La trasparenza come motore di efficienza amministrativa

In secondo luogo – come si è pocanzi accennato – la trasparenza, nella sua accezione più evoluta, oltre a rappresentare un presidio di legalità e uno strumento di controllo esterno, si configura anche, sempre più, come un **fattore interno di modernizzazione e di**

² Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

miglioramento della qualità dell'azione amministrativa. Essa consente, infatti, di accrescere l'efficienza dell'apparato pubblico, favorendo una più chiara percezione dei processi, una migliore organizzazione del lavoro e una più efficace cooperazione tra uffici e amministrazioni.

In particolare, la disponibilità di dati aperti, aggiornati e facilmente consultabili permette al singolo funzionario di acquisire una **cognizione più precisa del lavoro** svolto dai colleghi, di comprendere come si articolano le attività all'interno della propria amministrazione e di individuare con maggiore immediatezza eventuali sovrapposizioni, ridondanze o inefficienze.

Allo stesso tempo, la trasparenza consente alle amministrazioni di confrontarsi tra loro, di riconoscere esperienze virtuose, di individuare **nuove forme di collaborazione** con enti omologhi e di valorizzare le **buone pratiche** che emergono nei diversi contesti istituzionali.

In questo modo, la trasparenza diventa un incentivo naturale alla cooperazione e alla **messa in rete delle competenze**, favorendo la costruzione di un **sistema integrato di professionalità** capace di valorizzare le migliori risorse presenti nella pubblica amministrazione, a tutti i livelli istituzionali e nei più diversi ambiti. La condivisione delle informazioni e la possibilità di osservare come altre amministrazioni affrontano problemi analoghi contribuiscono a creare un ambiente amministrativo più aperto, più dinamico e più orientato all'apprendimento.

Ne deriva un duplice beneficio: da un lato, la possibilità di fornire un **supporto concreto alle realtà più fragili** – amministrazioni ed enti dotati di minori risorse umane, professionali e strumentali – le quali possono, così, attingere a modelli organizzativi già sperimentati e a competenze maturate altrove; dall'altro, il **rafforzamento della capacità amministrativa complessiva del Paese**, che si alimenta proprio attraverso la circolazione delle conoscenze, la diffusione delle innovazioni e la progressiva convergenza verso standard più elevati di qualità e di efficienza.

Alla luce di queste nuove funzioni, appare evidente come il quadro normativo delineato, oltre tredici anni fa, dal decreto legislativo 33 del 2013 necessiti oggi di un ripensamento complessivo. L'evoluzione tecnologica, la crescente disponibilità di dati digitali e l'emergere di nuove esigenze informative rendono necessari interventi legislativi sia sugli **obblighi di**

pubblicazione, affinché risultino più aderenti alle reali esigenze di conoscenza dei cittadini e degli operatori, sia sulle **modalità di assolvimento**, che devono essere riconsiderate alla luce delle opportunità offerte dalla digitalizzazione.

2.2) La risposta di ANAC: la Piattaforma Unica della Trasparenza

La risposta di ANAC alle trasformazioni in atto e alla crescente domanda di conoscibilità, semplicità e qualità dei dati pubblici si è concretizzata nella realizzazione della **Piattaforma Unica della Trasparenza**, uno strumento previsto dall'articolo 31, commi 3 e 4, del decreto legislativo 201 del 2022 in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica³ e dagli articoli 23, comma 4, e 28, comma 3, del decreto legislativo 36 del 2023 in materia di contratti pubblici⁴. Istituita presso l'Autorità a partire dal 2022 e già oggi operativa, la piattaforma rappresenta un tassello essenziale del nuovo ecosistema digitale della trasparenza, pur in attesa delle modifiche normative più volte sollecitate, necessarie per rafforzarne ulteriormente la portata e consentirle di esprimere appieno le sue potenzialità.

La Piattaforma Unica della Trasparenza è stata concepita per dare attuazione effettiva al **principio del once only**, superando l'assetto attuale che impone ai singoli enti la pubblicazione di dati e documenti sui propri siti istituzionali e che, come noto, genera frammentazione, disomogeneità e difficoltà di accesso. L'obiettivo è costruire un **punto di accesso unificato**, fondato sull'**interconnessione** con le altre banche dati pubbliche, capace di raccogliere e rendere disponibile in un unico luogo l'intero patrimonio informativo detenuto dalle amministrazioni. In questo modo, la trasparenza non si disperde più in migliaia di sezioni "Amministrazione trasparente", ma si concentra in un'infrastruttura nazionale che garantisce uniformità, qualità e fruibilità dei dati.

Il valore aggiunto della piattaforma risiede proprio nella sua capacità di assicurare **unicità delle modalità di pubblicazione e rappresentazione** delle informazioni, rendendo i dati comparabili, riutilizzabili e idonei a supportare analisi, ricerche e valutazioni di impatto. La

³ Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

⁴ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".

standardizzazione dei formati e l'adozione di criteri omogenei di classificazione consentono, inoltre, di costruire **indicatori sintetici**, in grado di restituire un quadro chiaro e leggibile del funzionamento delle amministrazioni e delle loro *performance*.

I vantaggi di questo modello sono molteplici: innanzi tutto, **minori oneri economici**, in quanto la piattaforma consente economie di scala significative, riducendo drasticamente i costi complessivi di gestione e pubblicazione dei dati; in secondo luogo, **minori oneri amministrativi**, posto che la stessa riduce gli adempimenti a carico degli enti, i quali non devono più duplicare informazioni già presenti in altre banche dati, in piena coerenza con il principio del *once only*; sul piano informativo, infine, la piattaforma consente di ottenere **molte più informazioni** a parità di dati, perché la standardizzazione dei formati, l'apertura dei dati e la loro comparabilità e confrontabilità rendono possibile un utilizzo più ampio, più intelligente e più efficace del patrimonio informativo pubblico.

Per ragioni legate alla normativa sulla protezione dei dati personali, esistono limiti alla piena apertura dei dati riferiti alle persone fisiche; tuttavia, per le persone giuridiche la piattaforma è già oggi largamente operativa nei richiamati settori dei contratti pubblici e dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Si sta così formando una mole considerevole di dati – i **Big Data** della Pubblica Amministrazione – che costituisce una risorsa strategica per la creazione di servizi pubblici più rispondenti alle esigenze reali dei cittadini e delle imprese, oltre che per migliorare la capacità di analisi, programmazione e valutazione delle politiche pubbliche.

Dal punto di vista operativo, la piattaforma si fonda su **due sistemi architetturali** che si completano a vicenda.

Da un lato, ogni qual volta esista già una banca dati pubblica nella quale siano raccolte le informazioni oggetto di pubblicazione, la piattaforma si collega direttamente a questa, evitando duplicazioni e riducendo gli oneri a carico degli enti. Attraverso un sistema sviluppato interamente *in house* e basato su *software open source*, ANAC ha infatti integrato i propri dati con quelli provenienti da altre banche dati ufficiali, come il sistema SIOPE del Ministero dell'Economia e delle Finanze e le basi statistiche dell'ISTAT. Questo impianto utilizza anche **strumenti di intelligenza artificiale**, impiegati in modo ausiliario e circoscritto e all'interno di un ambiente pienamente controllato, per generare contenuti e

spiegazioni in linguaggio naturale, attingendo esclusivamente da un **bacino predefinito di testi** e garantendo un processo documentato, spiegabile e privo di *bias*.

Dall'altro lato, per le informazioni che non confluiscono automaticamente nelle banche dati e che le amministrazioni sono ancora tenute a pubblicare autonomamente, la piattaforma introduce comunque una semplificazione significativa: il dato può essere caricato attraverso **template standardizzati**, che guidano l'ente nella compilazione e assicurano la correttezza formale del contenuto. La verifica sulla completezza e sulla conformità dei dati – che costituisce l'oggetto della vigilanza dell'Autorità – viene oggi svolta automaticamente dal sistema, che segnala immediatamente eventuali errori e indica all'amministrazione come correggerli.

Nelle more della piena attuazione di questo modello, ANAC ha sviluppato, nel quadro di un'efficace collaborazione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), un avanzato sistema di **web scraping** capace di acquisire in modo automatizzato alcuni contenuti dalle sezioni "Amministrazione trasparente" degli oltre 23.600 siti *web* istituzionali italiani e di verificare continuamente e con cicli di poche ore la conformità, la completezza e la qualità dei dati.

Per rafforzare ulteriormente la Piattaforma Unica della Trasparenza e assicurarne l'attuazione nella pienezza delle sue potenzialità, ANAC ha in più occasioni suggerito di intervenire sul d.lgs. 33/2013 prevedendo che l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione avvenga mediante la trasmissione dei dati alla Piattaforma stessa, con l'inserimento sul sito istituzionale di ciascun ente del relativo collegamento ipertestuale.

In tale prospettiva, nei mesi scorsi ANAC aveva avviato un confronto strutturato, nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro, con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con gli enti territoriali – in particolare, con i Comuni, soprattutto quelli di minori dimensioni – che più di altri avvertono come gravoso l'adempimento degli obblighi di trasparenza. Si trattava di un dialogo costruttivo, volto a individuare soluzioni condivise per ridurre gli oneri amministrativi e, al tempo stesso, rafforzare la qualità e la fruibilità delle informazioni pubbliche, nell'ottica di una trasparenza che fosse realmente sostenibile per le amministrazioni e davvero utile per cittadini e imprese.



Su questo percorso è tuttavia intervenuto il **decreto-legge n. 19 del 2026**⁵, che, all'articolo 8, ha inciso in modo significativo sul sistema degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013. La disposizione muove dal principio, sopra richiamato, che ANAC aveva da tempo sostenuto – ossia che, laddove esista una banca dati pubblica contenente le informazioni oggetto di pubblicazione, l'amministrazione debba collegarsi a quella banca dati anziché duplicare i contenuti – ma, nella sua formulazione definitiva, finisce per superare e in parte scavalcare l'impianto originariamente proposto⁶.

⁵ Decreto-legge 19 febbraio 2026, n.19, "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione*", convertito con modificazioni dalla legge 20 aprile 2026, n. 50.

⁶ In particolare, l'art. 8 del d.l. 19/2026, al comma 2, dispone in capo ai soggetti di cui all'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013 che gli adempimenti di trasparenza previsti dall'articolo 4-bis del medesimo decreto, riguardanti i dati sui pagamenti da parte dei soggetti operanti con risorse pubbliche, siano assolti tramite la pubblicazione di un *link* al sito internet "Soldi pubblici", qualora tali dati siano già presenti in tale portale. Il comma 3 prevede, per i medesimi soggetti indicati all'art. 2-bis citato, la possibilità di assolvere ad ulteriori obblighi di trasparenza, riportando nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del proprio sito un collegamento ipertestuale alle banche dati centralizzate elencate nell'Allegato B) del suddetto decreto legislativo n. 33, contenenti il dato richiesto. Tali obblighi riguardano i dati e/o documenti concernenti: Art. 15 sui titolari di incarichi di collaborazione o consulenza; Art. 16 sulla dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato; Art. 17 sul personale non a tempo indeterminato; Art. 18 sugli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici; Art. 19 sui bandi di concorso; Art. 21 sulla contrattazione collettiva; Art. 22 sugli enti pubblici vigilati, enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché sulle partecipazioni in società di diritto privato; Art. 28 sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali; Art. 29 sul bilancio, preventivo e consuntivo, il Piano degli indicatori, i risultati attesi di bilancio, nonché i dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi; Art. 30 sui beni immobili e la gestione del patrimonio.

Si rileva, in primo luogo, che il nuovo articolo 8 del d.l. n. 19/2026, ai commi 2 e 3, valorizza le banche dati esistenti di cui all'Allegato B) al d.lgs. n. 33/2013 e il portale "*Soldi pubblici*". Il legislatore, tuttavia, non ha tenuto conto che alcune banche dati sono superate e sostituite, quali, ad esempio, "*Siquel*", "*Rems*", "*Patrimonio Pa*". Inoltre, il citato Allegato B) non contiene il riferimento ad alcune banche dati/portali, come ad esempio "*InPa*", cui rinviare per la pubblicazione dei dati sui bandi di concorso di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 33/2013, pur ricompresi fra quelli il cui assolvimento può avvenire tramite *link* a banca dati. Tali incongruenze andrebbero, pertanto, risolte mediante l'aggiornamento dell'Allegato B) al d.lgs. n. 33/2013, al fine di dare una piena effettività al nuovo sistema delineato. Un ulteriore aspetto critico attiene alla disparità di trattamento tra i diversi soggetti tenuti agli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 che le nuove disposizioni hanno determinato.

In particolare, in base ai nuovi co. 2 e 3 del citato art. 8 i soggetti di cui all'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013 che abbiano trasmesso dati, informazioni e documenti alle banche dati/portale assolvono gli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 4-bis, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 28, 29 e 30 mediante collegamento ipertestuale alle medesime banche dati. Gli altri soggetti che, invece, non sono tenuti a trasmettere dati, documenti e informazioni alle banche dati/portali continuano ad assolvere gli obblighi di trasparenza secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013 e in base alle indicazioni delle delibere e degli schemi di pubblicazione adottati da ANAC. Si consideri, ad esempio, che, le amministrazioni ed enti che non utilizzano il sistema SIOPE non possono pubblicare tramite *link* al portale "*Soldi pubblici*" i dati sui pagamenti ex art. 4-bis del d.lgs. n. 33/2013. Il duplice regime descritto determina, quindi, una diversa modalità di attuazione degli obblighi che risulta più onerosa per i soggetti che non sono tenuti a comunicare i dati alle banche dati, con conseguente disparità di trattamento.

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo, le banche dati cui l'art. 8, co. 2 e 3, rinvia, non coprono interamente i dati la cui pubblicazione è richiesta dal d.lgs. n. 33/2013. Ad esempio, la BDAP assolve alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 29, co. 1, relativi ai bilanci preventivi e consuntivi, e non contiene invece i dati di cui ai

Il citato articolo, infatti, risultante da un emendamento redatto in modo non coerente con l'architettura della Piattaforma Unica della Trasparenza, alla quale non fa alcun riferimento, rischia di produrre effetti non desiderati. Alcune delle banche dati richiamate dalla norma, infatti, **non garantiscono la medesima frequenza di aggiornamento, né forniscono dati omogenei**. Ne potrebbe derivare, paradossalmente, una riduzione del livello complessivo di trasparenza, con un indebolimento della qualità informativa e una minore capacità dei cittadini di comprendere e monitorare l'azione amministrativa.

Per queste ragioni, ANAC ha trasmesso al Governo apposita segnalazione, evidenziando l'opportunità di migliorare la disposizione nell'interesse dell'intero sistema pubblico. La Piattaforma Unica della Trasparenza, infatti, è lo strumento che più di ogni altro consente di ridurre gli oneri amministrativi, semplificare l'attività delle amministrazioni e aumentare la conoscibilità di ciò che esse fanno, a vantaggio sia dei cittadini sia delle imprese. Un intervento correttivo che riallinei la normativa alla logica della Piattaforma – e che questa Commissione, qualora lo ritenesse, potrebbe opportunamente sollecitare – permetterebbe di completare un percorso di riforma già avviato, restituendo coerenza al sistema e valorizzando appieno le potenzialità della trasparenza digitale come leva di semplificazione, efficienza e responsabilità pubblica.

In tale prospettiva, si riporta di seguito la proposta di emendamento formulata da ANAC che, nell'ottica di semplificazione e razionalizzazione sopra rappresentata, risponde all'esigenza di superare o, comunque, di mitigare le criticità e i disallineamenti conseguenti all'attuale previsione di cui all'art. 8 del d.l. n. 19/2026, come convertito dalla legge n. 50/2026.

commi 1-*bis* e 2 (dati relativi alla spesa di cui ai bilanci preventivi e consuntivi e il Piano degli indicatori). Analogamente, la banca dati SICO contiene i dati la cui pubblicazione è richiesta dai commi 1 e 2 dell'art. 16 e non raccoglie i dati di cui al co. 3 relativi ai tassi di assenza del personale.

Da ultimo, si ravvisa che non tutte le banche dati sono allineate con le tempistiche di pubblicazione e aggiornamento previste dal d.lgs. n. 33/2013. Si consideri, in tal senso, che la Banca dati "*Partecipazioni*", relativa agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 22, rende allo stato disponibili dati fino all'anno 2022, nonostante la pubblicazione prevista dal d.lgs. n. 33/2013 debba essere annuale.



Art. 8

Semplificazioni in materia di obblighi amministrativi e di obblighi di pubblicazione per amministrazioni ed imprese

1. Le comunicazioni inviate ai clienti e la documentazione fornita, anche in formato digitale, dalle banche e dagli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 119 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, possono essere utilizzate, in luogo delle ricevute cartacee emesse dai terminali abilitati al pagamento con carta di credito, debito e prepagata, o altra modalità digitale, a condizione che le stesse contengano le informazioni relative alle singole operazioni poste in essere, e sono conservate con le modalità di cui all'articolo 2220 del codice civile.

2. I soggetti di cui all'articolo 2-*bis* del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, i cui dati sui pagamenti sono già inseriti nella banca dati che alimenta il sito internet denominato «Soldi pubblici», adempiono agli obblighi previsti dall'articolo 4-bis del medesimo decreto pubblicando, nella sezione «Amministrazione trasparente» del proprio sito internet istituzionale, il collegamento al predetto sito internet «Soldi pubblici».

3. I soggetti di cui all'articolo 2-*bis* del citato decreto legislativo n. 33 del 2013, che **trasmettono i propri** ~~trasmettono i propri~~ **abbiano trasmesso i relativi** dati alle banche dati nazionali di cui all'allegato B al predetto decreto n. 33 del 2013, assolvono agli obblighi di pubblicazione di cui agli articoli 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 28, 29 e 30 del medesimo decreto legislativo mediante la pubblicazione nella sezione «Amministrazione trasparente» del collegamento ipertestuale alle predette banche dati.

[...]

4. **Al fine di assicurare la più ampia conoscibilità dei dati di cui ai commi 2 e 3, gli stessi sono pubblicati altresì attraverso la Piattaforma unica della trasparenza, istituita ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 e degli articoli 23 e 28 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. La Piattaforma è**



resa interoperabile con le banche dati di cui ai commi 2 e 3 e assicura anche la pubblicazione dei dati, informazioni e documenti di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013, diversi da quelli trasmessi alle predette banche dati, anche tramite collegamento ai siti *web* istituzionali dei soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo medesimo ove i dati sono disponibili.

5. Per garantire una ulteriore riduzione degli oneri economici ed amministrativi, i soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013 possono pubblicare, attraverso la Piattaforma unica della trasparenza, con le modalità definite dall'Autorità nazionale anticorruzione entro 180 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, i dati, le informazioni e i documenti di cui al medesimo decreto n. 33 del 2013 che non sono trasmessi alle predette banche dati. Gli obblighi di pubblicazione di cui al medesimo decreto legislativo sono quindi assolti inserendo nella sezione «Amministrazione Trasparente» del proprio sito *web* istituzionale unicamente il collegamento ipertestuale alla Piattaforma unica della trasparenza.

6. L'Autorità esercita in via prioritaria la propria attività di vigilanza sugli obblighi di trasparenza di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013 nei confronti dei soggetti che hanno adempiuto agli obblighi di trasparenza con modalità diverse da quelle di cui al comma 5. In ogni caso, per i soggetti che abbiano adempiuto agli obblighi di trasparenza con modalità di cui al comma 5 le sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici di cui all'articolo 47 sono ridotte della metà.

7. L'allegato B di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013 è sostituito dall'allegato 1-ter di cui al presente decreto.

3) La digitalizzazione dei contratti pubblici

Già nel settembre 2020, in un'audizione parlamentare precedente alla nomina del nuovo Collegio dell'Autorità, furono indicate con chiarezza le due priorità: digitalizzare i contratti pubblici e qualificare le stazioni appaltanti. La digitalizzazione è stata quindi concepita e sollecitata, anche attraverso il suo inserimento all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e

Resilienza (PNRR), come una delle colonne portanti – insieme con la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, di cui si dirà a breve – del nuovo sistema dei contratti pubblici delineato dal decreto legislativo n. 36 del 2023.

La **digitalizzazione dell'intero ciclo di vita del contratto**, pienamente in vigore dal **1° gennaio 2024**, ha rappresentato una trasformazione capace di incidere in profondità sulle modalità operative delle amministrazioni e sulla qualità complessiva dei processi di acquisto.

Essa consente, infatti, di semplificare in modo significativo l'azione delle stazioni appaltanti e, al tempo stesso, di ampliare e rendere più equo l'accesso degli operatori economici al mercato delle commesse pubbliche. Per le amministrazioni, la digitalizzazione si traduce in una riduzione concreta degli oneri procedurali: attraverso il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), in particolare, le stazioni appaltanti possono verificare in modo rapido, diretto e sicuro il possesso dei requisiti da parte delle imprese, collegandosi alle banche dati degli enti certificatori senza dover richiedere documentazione aggiuntiva o duplicare controlli già effettuati altrove. È un cambiamento che incide profondamente sulla qualità dei processi, perché riduce i tempi, elimina ridondanze e garantisce una maggiore affidabilità delle verifiche.

Dal lato degli operatori economici, la digitalizzazione produce effetti altrettanto rilevanti. L'accesso al mercato diventa più semplice, più trasparente e meno oneroso: le imprese non devono più ripetere adempimenti identici presso amministrazioni diverse, possono presentare le proprie candidature con maggiore rapidità e dispongono di strumenti che rendono più agevole la partecipazione alle procedure. In questo modo, il sistema degli appalti pubblici diventa più aperto e più competitivo, favorendo la partecipazione anche delle imprese di minori dimensioni e di quelle che operano in territori periferici.

La digitalizzazione, inoltre, rafforza la **verificabilità** e la **controllabilità** dell'intero ciclo di vita del contratto, dalla programmazione all'esecuzione. La tracciabilità digitale dei processi consente di prevenire opacità, di individuare tempestivamente eventuali anomalie e di assicurare un controllo più efficace, sia interno sia esterno. È un elemento essenziale per garantire una concorrenza sana, perché rende più difficile l'elusione delle regole e premia le imprese che operano con correttezza, qualità e affidabilità. In un sistema pienamente digitalizzato, infatti, le imprese migliori possono accedere più agevolmente alle opportunità

offerte dal mercato pubblico, mentre le amministrazioni possono selezionare con maggiore consapevolezza gli operatori più idonei.

Il digitale, infine, amplia in modo esponenziale **la capacità di incontro tra domanda pubblica e offerta privata**. Le piattaforme telematiche, i sistemi interoperabili e gli strumenti di pubblicità digitale consentono alle amministrazioni di raggiungere un numero molto più elevato di potenziali concorrenti, superando i limiti geografici e informativi che caratterizzavano i modelli tradizionali. Allo stesso tempo, le imprese possono monitorare con maggiore facilità le opportunità disponibili, comprendere le esigenze delle amministrazioni e orientare le proprie strategie in modo più efficace.

3.1) I risultati conseguiti

Dopo alcune fisiologiche difficoltà iniziali, legate alla necessità di adattare prassi consolidate a un modello completamente nuovo, le amministrazioni hanno dimostrato una notevole **capacità di adattamento**, accogliendo il cambiamento con flessibilità e spirito costruttivo. I dati lo confermano con chiarezza: in appena due anni, le procedure analogiche sono crollate dal 21% all'1%, e le stazioni appaltanti che le hanno utilizzate almeno una volta nell'arco dell'anno sono passate dal 45% all'1%. Nel solo 2025, inoltre, attraverso il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) sono stati verificati circa 175.000 operatori, con oltre 4 milioni di certificazioni rilasciate.

La digitalizzazione del ciclo di vita del contratto – dalla programmazione all'esecuzione, fino al pagamento dell'ultima fattura – ha comportato l'adozione obbligatoria di **piattaforme certificate interoperabili con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)**, la **gestione digitale** di atti, comunicazioni, verifiche e controlli, la **tracciabilità completa** dei flussi informativi e una significativa **riduzione dei margini di discrezionalità non motivata** e dei rischi di errore. Per molte amministrazioni, soprattutto quelle di dimensioni minori, ciò ha significato superare prassi manuali, frammentate o non standardizzate, e accedere a un sistema più ordinato, trasparente e controllabile, nel quale ogni fase del procedimento è documentata, verificabile e coerente con gli standard nazionali.

3.2) Perduranti criticità e margini di miglioramento

Nonostante i risultati significativi conseguiti negli ultimi anni e l'evidente accelerazione impressa dalla digitalizzazione, la transizione verso un sistema pienamente digitale nel settore dei contratti pubblici non può dirsi ancora del tutto compiuta. Il percorso intrapreso ha certamente prodotto benefici tangibili, ma permangono criticità che richiedono attenzione e interventi mirati, affinché la modernizzazione non resti un processo a geometria variabile, ma diventi un patrimonio condiviso da tutte le amministrazioni, indipendentemente dalle loro dimensioni e capacità organizzative. La digitalizzazione, infatti, non è un traguardo che si raggiunge una volta per tutte: è un processo continuo, che richiede manutenzione, aggiornamento, investimenti e soprattutto un cambiamento culturale profondo.

Ciò premesso in via generale, si procederà, nel seguito del paragrafo, ad esaminare le più rilevanti problematiche riscontrate allo stato attuale, nella consapevolezza che solo un'analisi lucida e approfondita delle difficoltà può consentire di accompagnare il sistema verso una maturità digitale compiuta.

3.2.1) Piattaforme di approvvigionamento digitale ancora inadeguate

Il principale nodo riguarda la qualità e l'omogeneità delle piattaforme di approvvigionamento digitale: non tutte sono uguali, e alcune – tra cui quella di Consip – non rappresentano oggi lo standard tecnologico più avanzato. Il risultato è che molte piattaforme non realizzano una vera digitalizzazione del processo, ma si limitano a replicare in formato elettronico procedure nate per la carta, senza offrire un reale supporto operativo ai RUP.

Il limite più evidente, dunque, è che **molte piattaforme non sono realmente “native digitali”**. In numerosi enti, soprattutto nei più piccoli, gli uffici continuano ad utilizzare i propri gestionali interni per predisporre atti e documenti, caricandoli solo in un secondo momento sulla piattaforma. Questo doppio passaggio genera due effetti negativi:

- **per i RUP non vi è alcuna semplificazione**, anzi si crea un aggravio di lavoro, in quanto essi si trovano a dover operare su più sistemi e a replicare manualmente i dati nel *web*;



- **i flussi informativi non sono sempre completi**, e i dati non arrivano ad ANAC in modo tempestivo, corretto e strutturato, compromettendo la qualità delle informazioni disponibili a livello nazionale.

Per superare questa situazione, il 31 dicembre scorso ANAC ha chiesto ad AgID – con cui definisce congiuntamente i requisiti digitali – di introdurre l'obbligo che le piattaforme siano effettivamente basate su un modello nativamente digitale. Non è sufficiente che esse forniscano un semplice *template* da compilare *online*: occorre un sistema che guidi il procedimento, generi automaticamente gli atti, integri controlli e verifiche, accompagni il RUP lungo tutto il ciclo di vita del contratto e garantisca la piena interoperabilità con la BDNCP.

Le piattaforme devono diventare strumenti intelligenti, capaci di ridurre gli oneri amministrativi, prevenire errori, assicurare la qualità dei dati e supportare concretamente i RUP nelle attività quotidiane. Solo quando il sistema sarà pienamente a regime, i RUP potranno contare su un ausilio reale e non formale, e ANAC potrà disporre di dati completi, esatti e tempestivi, indispensabili per monitorare il sistema degli appalti e orientarne l'evoluzione.

In questa prospettiva, merita attenzione anche una valutazione dei possibili vantaggi che deriverebbero dalla realizzazione di una **piattaforma di approvvigionamento unica, pubblica e gratuita**, costruita raccogliendo il meglio delle soluzioni oggi disponibili e capace di semplificare il lavoro di tutti gli attori coinvolti. Una piattaforma unitaria potrebbe garantire flussi informativi completi e tempestivi ai diversi soggetti interessati, ridurre drasticamente la frammentazione tecnologica e assicurare standard elevati di qualità e interoperabilità. Soprattutto, potrebbe finalmente offrire ai RUP uno strumento che li aiuti davvero, accompagnandoli in modo intuitivo e strutturato lungo tutte le fasi del procedimento, riducendo gli oneri amministrativi e consentendo loro di concentrarsi sugli aspetti sostanziali delle procedure di gara. Una soluzione di questo tipo rappresenterebbe un passo decisivo verso una semplificazione autentica, fondata non sulla riduzione delle garanzie, ma sulla costruzione di un'infrastruttura digitale moderna, efficiente e realmente al servizio delle amministrazioni e del Paese.

3.2.2) Resistenze delle amministrazioni a condividere i dati

Accanto ai limiti tecnologici delle piattaforme, la seconda grande criticità che ancora ostacola una piena digitalizzazione del sistema degli appalti riguarda le resistenze delle amministrazioni che detengono le banche dati a condividerle in modo aperto e interoperabile. Si tratta di resistenze profonde, in parte **culturali** e in parte **organizzative**, che affondano le radici in un atteggiamento diffuso nella Pubblica Amministrazione: una sorta di “gelosia” verso il proprio patrimonio informativo.

Ogni ente tende a costruire la propria banca dati, a custodirla come un *asset* esclusivo e a difenderla da accessi esterni. È un approccio che nasce da una cultura amministrativa ancora legata alla frammentazione, alla verticalità e alla logica dei *silos*. Tale atteggiamento, nell’era della digitalizzazione, diventa un **ostacolo strutturale**: impedisce la circolazione dei dati, rallenta i processi, compromette la qualità delle verifiche e rende impossibile una vera interoperabilità.

Un esempio emblematico è offerto dalla c.d. “**patente a punti**” per gli operatori economici⁷. ANAC aveva proposto di agganciarla al Fascicolo Virtuale dell’Operatore Economico (FVOE), sfruttando una banca dati già esistente, consolidata e interoperabile. Si è invece scelta la strada di creare un archivio separato, autonomo, che non dialoga con il sistema nazionale. Una scelta che non aiuta né le amministrazioni né gli operatori, e che dimostra quanto sia ancora forte la tendenza a moltiplicare le banche dati anziché integrarle.

Queste resistenze si sono manifestate con particolare evidenza nei primi mesi di funzionamento dell’ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale. In quella fase, numerose stazioni appaltanti hanno segnalato ad ANAC **ritardi e mancati riscontri da parte degli enti certificanti** rispetto alle richieste di verifica dei requisiti di partecipazione tramite il FVOE. Molti enti certificanti hanno sollevato obiezioni sostenendo che ANAC non fosse tra i soggetti legittimati ad accedere alle loro banche dati, richiamando **regolamenti interni che disciplinano l’accesso alle informazioni**. In diversi casi, tali enti non

⁷ Dal 1° ottobre 2024 imprese e lavoratori autonomi impegnati in cantieri temporanei e mobili devono dotarsi di una patente a crediti (o a punti) per la sicurezza. A prevederlo è il nuovo art. 27 del Testo Unico della Sicurezza (decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81), come modificato dall’art. 29, comma 19 del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, “*Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*” (c.d. “Decreto PNRR 4”), convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56.

riconoscevano la prevalenza del Codice dei contratti pubblici come fonte sovraordinata rispetto ai regolamenti che istituiscono o governano le singole banche dati.

Le modifiche introdotte dal Correttivo⁸ hanno iniziato a porre rimedio a questa situazione, chiarendo la gerarchia delle fonti e rafforzando il ruolo del FVOE come nodo centrale del sistema delle verifiche. Tuttavia, è evidente che servirà tempo prima che tutti gli enti certificanti mettano effettivamente a disposizione le loro banche dati o acquisiscano le informazioni necessarie per le certificazioni non ancora digitalizzate.

In prospettiva, per accompagnare in modo ordinato l'evoluzione digitale del sistema dei contratti pubblici e prevenire eventuali criticità, potrebbe risultare opportuno introdurre un'**Analisi d'Impatto della Digitalizzazione** (AID) in analogia a quanto già previsto relativamente all'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR), disciplinata dal DPCM 15 settembre 2017, n. 169⁹.

L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) è un percorso logico che le amministrazioni devono seguire nel corso dell'istruttoria normativa, al fine di valutare l'impatto atteso delle opzioni di intervento considerate su cittadini e imprese e sull'organizzazione e il funzionamento delle stesse pubbliche amministrazioni. L'AIR è svolta dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa, che svolge un'analisi delle motivazioni che richiedono un intervento normativo, identifica gli obiettivi che intende perseguire, elabora e valuta una serie di opzioni (inclusa l'opzione di non intervento), con particolare attenzione agli effetti attesi sui destinatari, e motiva la scelta finale. Nell'ambito dell'AIR l'amministrazione svolge consultazioni con i vari *stakeholders* al fine di raccogliere dati, opinioni e suggerimenti. I risultati dell'analisi e la descrizione del percorso logico seguito dall'amministrazione proponente sono riassunti nella "Relazione AIR".

La richiamata disciplina di riferimento prevede, altresì, che, a distanza di un certo periodo di tempo dall'introduzione delle nuove disposizioni normative, venga effettuata una Valutazione d'Impatto della Regolamentazione (VIR), nell'ambito della quale si verifica il

⁸ Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, "*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*".

⁹ "*Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*".

raggiungimento delle finalità perseguite e si effettua una stima degli effetti prodotti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Ebbene, si è dell'avviso che un'analogia metodologia applicata alla digitalizzazione dei contratti pubblici permetterebbe di compiere un salto di qualità. Un'AID specificamente dedicata a monitorare l'impatto dei processi digitali – e, in particolare, a garantire la **non duplicazione delle banche dati** e la **futura interoperabilità dei sistemi** – consentirebbe di misurare non solo gli effetti normativi, ma anche quelli organizzativi, tecnologici e operativi derivanti dall'introduzione di nuovi strumenti digitali. Sarebbe possibile verificare, con criteri oggettivi e comparabili, la reale capacità delle innovazioni introdotte di semplificare i processi, ridurre gli oneri amministrativi, migliorare la qualità e l'affidabilità dei dati e rafforzare la trasparenza.

Si tratterebbe, in definitiva, di un approccio evolutivo, capace di individuare tempestivamente eventuali disallineamenti tra tecnologia e prassi amministrative, di orientare gli interventi correttivi e di garantire che l'innovazione digitale proceda in modo coerente, sostenibile e pienamente rispondente alle esigenze delle amministrazioni e del mercato.

3.2.3) La gestione informativa digitale delle costruzioni e i cantieri digitali

Alla digitalizzazione dei contratti si affianca un'altra digitalizzazione, altrettanto importante, che muove dalla redazione dei progetti per investire, poi, la gestione dell'intero ciclo di vita delle opere.

La gestione informativa digitale delle costruzioni, divenuta obbligatoria dal 1° gennaio 2025 per gli interventi sopra i 2 milioni di euro e per quelli su edifici vincolati oltre la soglia europea (art. 43, comma 1, d.lgs. 36/2023), rappresenta un **investimento strategico**, in quanto consente una progettazione più accurata e integrata, riduce errori, varianti e contenziosi, comprime i tempi e i costi di realizzazione delle opere, migliora il controllo in fase esecutiva, facilita la manutenzione programmata lungo l'intero ciclo di vita dell'opera, permette simulazioni e analisi predittive sui fabbisogni futuri, con conseguenti ulteriori risparmi per le amministrazioni.

Tuttavia, molti enti non dispongono ancora delle competenze necessarie per sfruttare appieno le potenzialità della digitalizzazione e, in particolare, degli strumenti di gestione informativa delle costruzioni riconducibili alla metodologia **BIM – Building Information Modeling**. Accade così che numerose amministrazioni, soprattutto quelle di minori dimensioni, acquistino progetti digitali unicamente per ottemperare a un obbligo normativo, spesso sostenendo costi più elevati e ottenendo prodotti di qualità non adeguata; e, non avendo le competenze per leggerli, verificarli, aggiornarli o integrarli nei propri processi decisionali, finiscono per riporre questi modelli informativi in un cassetto, senza utilizzarli nella pienezza delle loro funzioni. In tali condizioni, il BIM rischia di trasformarsi in un adempimento formale privo di ritorno, anziché in uno strumento di governo dell'opera pubblica capace di migliorare la qualità progettuale, ridurre le varianti, prevenire i contenziosi e garantire una manutenzione programmata realmente efficace.

Da qui l'esigenza di sviluppare **centrali di committenza specializzate**, creare **reti territoriali di supporto tecnico** e investire nella **formazione dei RUP e del personale tecnico**. È infatti indispensabile che le amministrazioni possano contare su strutture qualificate e su competenze diffuse: solo così il BIM potrà divenire un alleato strategico per la modernizzazione della spesa pubblica e per la realizzazione di opere più sicure, più efficienti e più sostenibili.

In questo percorso, si sono registrati recentemente due progressi di particolare rilievo, che testimoniano la crescente attenzione istituzionale verso la digitalizzazione dei processi e la qualificazione delle competenze.

Il primo riguarda il **protocollo d'intesa** siglato il 12 febbraio scorso tra ANAC, l'**Agenzia del Demanio** e **Italferr S.p.A.**, che inaugura una collaborazione istituzionale di grande valore strategico concernente:

- a) l'analisi dei metodi e degli strumenti di gestione informativa digitale attualmente implementati, al fine di individuare margini di miglioramento e valutare ulteriori soluzioni digitali, anche attraverso incontri, conferenze, seminari, studi e progetti di ricerca;
- b) la valutazione dell'**inserimento del BIM nell'ecosistema digitale dei contratti pubblici**, con particolare attenzione all'interazione con le piattaforme di



approvvigionamento digitale (PAD) e con i sistemi gestionali utilizzati dalle stazioni appaltanti nella fase esecutiva del contratto;

- c) l'esame della possibilità di realizzare **attività formative specifiche**, rivolte agli operatori del settore, per accrescere le competenze sull'utilizzo del BIM e promuoverne un impiego corretto e consapevole lungo l'intero ciclo di vita dei contratti pubblici.

Il secondo progresso significativo è rappresentato dall'approvazione, da parte della Commissione di monitoraggio BIM istituita presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici su iniziativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di **specifiche linee guida sull'utilizzo del BIM**. Si tratta di un passo fondamentale per garantire uniformità applicativa, chiarezza metodologica e un quadro di riferimento stabile per tutte le amministrazioni coinvolte.

In questo quadro, la proposta di ANAC mira a compiere un passo ulteriore, puntando alla creazione di un'unica **banca dati nazionale dei progetti digitali**, capace di conservarli, renderli riutilizzabili e trasformarli in un patrimonio condiviso, valorizzando le migliori esperienze progettuali pubbliche e private. Un simile sistema consentirebbe alle amministrazioni di capitalizzare davvero il lavoro svolto, evitando che un patrimonio così rilevante venga disperso e favorendo, al contrario, la sua piena messa a valore nell'interesse dell'intero settore. In tal modo si creerebbero anche i presupposti per una manutenzione più efficiente e meno costosa.

L'investimento nella gestione informativa digitale delle opere non rappresenta soltanto un fattore di efficienza e semplificazione, ma costituisce anche – attraverso lo sviluppo dei **cantieri digitali** – un presidio essenziale per **prevenire infiltrazioni della criminalità organizzata**, in particolare nel settore dei subappalti, e per rafforzare il controllo puntuale sull'esecuzione e sulla **sicurezza del lavoro**. Grazie a sistemi di monitoraggio in tempo reale, infatti, il cantiere digitale consente una supervisione costante dell'avanzamento delle attività, permette interventi tempestivi in caso di criticità, assicura la tracciabilità delle forniture, della manodopera e dei subaffidamenti, e rafforza la vigilanza sul rispetto delle norme di sicurezza, riducendo al contempo i rischi di infiltrazioni criminali. La documentazione automatica, verificabile e non manipolabile che ne deriva diventa così un

ulteriore presidio di trasparenza e legalità, capace di elevare la qualità complessiva della gestione delle opere pubbliche e di garantire un controllo effettivo e continuo lungo l'intero ciclo di vita del cantiere.

3.2.4) Potenzialità e rischi dell'intelligenza artificiale nel settore dei contratti pubblici

Nel settore pubblico l'intelligenza artificiale non è una promessa per il futuro, ma è già oggi una realtà operativa, che sta progressivamente entrando nei processi amministrativi e che richiede di essere governata con consapevolezza e responsabilità.

Le potenzialità dell'intelligenza artificiale (AI) nel settore dei contratti pubblici sono, in prospettiva, praticamente infinite. L'AI può fare tutto ciò che i dati le consentono di fare: è un motore potentissimo, ma funziona solo quando dispone di una massa critica di informazioni affidabili, strutturate e interoperabili. L'AI vive di dati: dove ci sono **Big Data**, l'AI può analizzare, prevedere, classificare, suggerire; dove i dati mancano o sono incompleti, l'AI non può esprimere alcun valore aggiunto.

È per questo che, oggi, il contributo dell'intelligenza artificiale nel settore degli appalti è ancora limitato: non perché la tecnologia non sia pronta, ma perché non lo è ancora il **sistema informativo** su cui essa dovrebbe operare.

Quando, però, le piattaforme di approvvigionamento digitale saranno pienamente mature, quando tutte le operazioni del ciclo dell'appalto saranno interamente digitali, quando i dati saranno completi, puliti e nativamente digitali, allora il beneficio sarà relevantissimo. L'AI dà il meglio di sé quando può lavorare su grandi quantità di dati standardizzati: è in quel momento che diventa capace di individuare modelli, anticipare criticità, suggerire soluzioni, ridurre tempi e margini di errore.

È importante, tuttavia, evidenziare che non esiste "l'intelligenza artificiale" come entità unica e indistinta. Esistono **molte intelligenze artificiali**, diverse per architettura, per finalità, per livello di trasparenza, per grado di rischio. Ogni algoritmo è una scelta, e ogni scelta incorpora un modello di realtà: decide quali dati considerare, quali pesare maggiormente, quali escludere. Parlare di AI negli appalti significa, dunque, confrontarsi con una pluralità di strumenti, ciascuno dei quali richiede valutazioni tecniche, giuridiche ed etiche puntuali.

Anche per questo, l'intelligenza artificiale non può e non deve sostituire il giudizio umano. La decisione pubblica resta **un atto umano**, fondato su principi rigorosi di legalità, trasparenza, proporzionalità e responsabilità. L'AI può supportare, ma non può decidere al posto dell'amministrazione; può suggerire, ma non può assumere il peso della scelta. La modernizzazione del *procurement* passa da qui: dall'equilibrio tra innovazione e presidio umano, tra automazione e responsabilità.

In questo contesto si inserisce l'**articolo 30 del Codice dei contratti pubblici**, che, nel quadro della regolamentazione europea, rappresenta il primo intervento realmente operativo, nel nostro Paese, sull'uso dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione. La norma introduce una duplice prospettiva: da un lato, la possibilità di automatizzare segmenti delle procedure di affidamento (l'*"acquisto tramite AI"*); dall'altro, l'acquisizione di sistemi di intelligenza artificiale destinati a supportare attività amministrative (l'*"acquisto di AI"*). È un impianto innovativo, che produce un impatto trasversale su tutte le amministrazioni pubbliche, chiamate a confrontarsi con un salto tecnologico che richiede competenze, *governance* e capacità di presidio.

L'articolo 30 non si limita a incoraggiare l'adozione di soluzioni tecnologiche avanzate, ma chiede alle amministrazioni di farlo con consapevolezza, assumendo un duplice impegno: da un lato, sfruttare l'automazione per aumentare l'efficienza e la qualità dei processi; dall'altro, garantire che gli strumenti adottati siano conformi, trasparenti e adeguati alle finalità pubbliche. L'AI, dunque, come leva di modernizzazione, ma anche come ambito che richiede vigilanza, responsabilità e una solida architettura di garanzie.

Le garanzie previste dall'articolo 30 sono tre, ma ciascuna presenta limiti che è bene considerare. La prima riguarda l'obbligo, per il fornitore, di **consegnare il codice sorgente, la documentazione tecnica e le informazioni sull'architettura del sistema**. È un passo avanti importante, ma non sufficiente: il solo accesso al codice non consente, soprattutto nei sistemi generativi, di comprendere davvero il funzionamento dell'algoritmo. E non possiamo ignorare che né i funzionari né i cittadini dispongono, nella maggior parte dei casi, delle competenze necessarie per interpretare architetture complesse.

La seconda garanzia riguarda le clausole contrattuali volte ad assicurare le prestazioni di assistenza e manutenzione necessarie alla **correzione degli errori e degli effetti**

indesiderati derivanti dall'automazione, al fine di prevenire discriminazioni o *bias*. Anche in questo, però, esistono limiti evidenti: alcuni *bias* possono sfuggire persino agli sviluppatori, soprattutto quando i sistemi sono addestrati su grandi quantità di dati non completamente controllabili.

La terza garanzia stabilisce, infine, la **non esclusività della decisione algoritmica**: la scelta ultima resta umana. È un principio fondamentale, ma non privo di interrogativi. Fino a che punto il funzionario sarà disposto a discostarsi dalle comode conclusioni della macchina? E come garantire autonomia di giudizio e responsabilità personale in un contesto in cui la tecnologia sembra offrire risposte immediate e rassicuranti? Sono domande che non possiamo eludere, perché definiscono il futuro stesso della nostra amministrazione pubblica.

Si pone, infatti, il **rischio concreto di una “cattura” del funzionario pubblico da parte della macchina**. Di fronte a strumenti percepiti come più efficienti, rapidi e apparentemente oggettivi, può diventare difficile discostarsi dalle conclusioni dell'algoritmo, con il pericolo che la decisione umana si trasformi in una mera ratifica tecnica. È un tema attualissimo, che stiamo affrontando con grande attenzione, perché riguarda non solo la qualità dell'azione amministrativa, ma anche l'equilibrio democratico tra potere pubblico e tecnologia.

Proprio per evitare tali rischi, ANAC sta sperimentando l'uso dell'intelligenza artificiale con estrema prudenza: non utilizziamo sistemi generativi, facciamo operare gli algoritmi esclusivamente sulle nostre basi di dati – quindi su un bacino pienamente controllato – e adottiamo soluzioni che privilegiano la verificabilità rispetto alla promessa di prestazioni futuristiche. È un approccio più sobrio, ma più sicuro. In ogni caso, se non ci esercitassimo, saremmo comunque travolti dall'innovazione e finiremmo per delegare implicitamente funzioni pubblicistiche a soggetti privati che producono i *software*, affidandoci a strumenti che non comprendiamo fino in fondo. E questo aprirebbe un problema non solo amministrativo, ma attinente al corretto funzionamento delle dinamiche su cui si fondano i processi democratici.

4) La standardizzazione degli atti: atti-tipo

Nell'ottica di semplificare l'attività amministrativa e di rafforzare la chiarezza e l'uniformità della documentazione di gara e contrattuale, un ruolo centrale è svolto dagli **atti-tipo**, dai **bandi-tipo** e dai **modelli standardizzati** che ANAC mette a disposizione delle amministrazioni. Si tratta di strumenti concepiti per assicurare omogeneità nella predisposizione degli atti, ridurre la variabilità non necessaria e favorire una più agevole digitalizzazione dei processi; elementi che costituiscono oggi condizioni imprescindibili per un sistema degli appalti moderno, trasparente e orientato al risultato. La standardizzazione, infatti, consente di costruire un linguaggio amministrativo comune, di semplificare il lavoro delle stazioni appaltanti e di offrire agli operatori economici un **quadro di regole chiaro, prevedibile e coerente**.

La standardizzazione degli atti riveste un'importanza cruciale anche nell'ottica della digitalizzazione delle procedure e dei processi. Nel contesto della trasformazione tecnologica in atto, i confini di ciò che può essere digitalizzato si stanno progressivamente ampliando. Le potenzialità sono enormi e, in prospettiva, pressoché ogni fase del ciclo degli appalti potrebbe essere gestita in modalità nativamente digitale. Tuttavia, la realtà attuale è più complessa: **siamo noi, come sistema, a essere ancora indietro**, sia per ragioni di prassi consolidate, sia perché – come già evidenziato – molte piattaforme non sono realmente *user friendly* e non realizzano una digitalizzazione autentica, limitandosi a trasporre *online* processi concepiti per la carta.

In questo scenario, il grado di “digitalizzabilità” varia sensibilmente a seconda delle fasi del ciclo dell'appalto. Le **fasi caratterizzate da operazioni ripetitive, standardizzabili e regolamentate in modo puntuale** sono quelle che hanno beneficiato maggiormente della transizione digitale. La **programmazione** è ormai ampiamente digitalizzata; la **pubblicazione** delle procedure è forse la fase che più ha tratto vantaggio dalla digitalizzazione; la **gestione della gara** – dalla presentazione telematica delle offerte alle sedute digitali, dalla verbalizzazione automatica alle comunicazioni obbligatorie tra amministrazioni e operatori economici – è oggi un processo in larga parte automatizzato, con benefici tangibili in termini di trasparenza, tracciabilità e riduzione degli errori.

Molto diversa è la situazione nelle **fasi che, per loro natura, richiedono un elevato apporto valutativo e una forte discrezionalità tecnica**. La **valutazione delle offerte tecniche** nelle gare aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la **verifica delle offerte anormalmente basse**, la **gestione dei contratti in corso di esecuzione** sono attività che presentano un livello di variabilità dei contenuti e di complessità tale da rendere più difficile una digitalizzazione piena. Qui la tecnologia può supportare, ma non sostituire, il giudizio critico dell'operatore umano. È proprio in queste fasi che emergono i limiti delle piattaforme attuali, spesso incapaci di guidare il procedimento, strutturare i dati o integrare controlli intelligenti.

Anche per colmare questo divario, ANAC sta lavorando alla **standardizzazione degli atti**. I **bandi-tipo**, gli **atti-tipo** e i **modelli standardizzati** rappresentano la leva più efficace per rendere digitalizzabili anche le fasi meno ripetitive del ciclo dell'appalto. Standardizzare significa ridurre la variabilità, rendere più prevedibili i contenuti, trasformare ciò che oggi è artigianale in un processo strutturato. È grazie a questa standardizzazione che, nel medio periodo, sarà possibile raggiungere un livello di digitalizzazione apprezzabile anche nelle fasi più complesse.

In altre parole, la digitalizzazione non avanza solo grazie alla tecnologia, ma anche grazie alla qualità delle regole e dei modelli. Quanto più gli atti saranno uniformi, tanto più le piattaforme potranno diventare intelligenti; quanto più i processi saranno standardizzati, tanto più sarà possibile automatizzare controlli, verifiche e flussi informativi.

In definitiva, la digitalizzazione potrà esprimere tutto il suo potenziale solo se accompagnata da un processo parallelo di standardizzazione. Infatti, solo un linguaggio amministrativo comune, condiviso e riconoscibile permette di trasformare la complessità in processi digitali robusti, affidabili e pienamente interoperabili.

4.1) La standardizzazione dei contratti che regolano i rapporti tra cittadini e soggetti privati erogatori di servizi in regime di convenzione o affidamento

Sebbene il tema dell'intellegibilità e della chiarezza delle clausole contrattuali che regolano i rapporti tra cittadini e soggetti privati erogatori di servizi in regime di convenzione o affidamento esuli formalmente dalla sfera di competenze di ANAC, appare comunque utile

formulare una riflessione in spirito collaborativo. La standardizzazione degli atti, infatti, potrebbe trovare applicazione anche in questo ambito, contribuendo a rendere più trasparenti e comparabili i contratti che disciplinano servizi essenziali per la vita quotidiana delle persone.

Le Autorità di regolazione di settore potrebbero essere investite del compito di predisporre **schemi di clausole standard**, da inserire in apposite piattaforme digitali, affinché i diversi contratti offerti dai vari operatori risultino effettivamente confrontabili. Si pensi, ad esempio, al settore dell'energia, delle telecomunicazioni o dei servizi idrici: oggi i cittadini si trovano spesso di fronte a documenti complessi, eterogenei nella forma e nel contenuto, difficili da leggere e ancor più da comparare. L'introduzione di modelli uniformi – pur lasciando spazio alla fisiologica differenziazione commerciale – permetterebbe di rendere immediatamente chiari gli elementi essenziali del contratto, facilitare la comparazione tra offerte e rafforzare la capacità decisionale degli utenti. Una standardizzazione di questo tipo, inoltre, favorirebbe la digitalizzazione dei processi di controllo e vigilanza, consentendo alle Autorità di settore di monitorare in modo più efficace la qualità delle condizioni contrattuali e la loro conformità ai principi di trasparenza e correttezza.

In questa prospettiva, la standardizzazione non sarebbe soltanto uno strumento di semplificazione amministrativa, ma anche un **fattore di equità e di tutela sostanziale degli utenti**, capace di rendere più accessibili e comprensibili i rapporti contrattuali nei settori regolati. Anche in questo caso, come negli appalti, la qualità delle regole e dei modelli diventa la condizione abilitante per una digitalizzazione autentica, per una maggiore trasparenza e per un sistema più ordinato e più vicino ai bisogni dei cittadini.

5) La semplificazione procedurale. Un esempio: l'inversione procedimentale

Nel nuovo Codice dei contratti pubblici sono stati introdotti diversi meccanismi di semplificazione procedurale, volti a rendere più snello il ciclo dell'appalto, a ridurre gli oneri amministrativi e a favorire una maggiore efficienza delle stazioni appaltanti. Tra questi, merita particolare attenzione l'inversione procedimentale, proposta da ANAC e fedelmente recepita dal legislatore.

L'inversione procedimentale, oggi disciplinata dall'articolo 107, comma 3, del Codice, consente alla stazione appaltante di **valutare innanzitutto le offerte** – tecniche ed economiche – e di procedere alla verifica della documentazione amministrativa e dei requisiti di partecipazione solo in un secondo momento, **limitando tale controllo al miglior offerente**.

Si tratta di un cambiamento di prospettiva che incide in modo profondo sull'organizzazione delle gare, perché ribalta l'ordine tradizionale delle operazioni e concentra l'attenzione sull'elemento sostanziale della procedura: la qualità dell'offerta.

I vantaggi sono evidenti. L'inversione procedimentale introduce un rilevante guadagno in termini di efficienza, poiché evita alle amministrazioni il lavoro lungo e dispendioso di verifica della documentazione amministrativa di tutti i concorrenti, concentrando l'attività istruttoria solo sul soggetto che risulta primo in graduatoria. Al tempo stesso, accelera in modo significativo i tempi di gara, riducendo le fasi preliminari e consentendo di giungere più rapidamente all'aggiudicazione. È una semplificazione che non incide sulle garanzie, perché la verifica dei requisiti resta piena e rigorosa, ma che consente di eliminare passaggi ridondanti e di concentrare le energie amministrative dove realmente necessario.

6) La semplificazione organizzativa: il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza

Come anticipato in premessa, il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza (art. 63 e Allegato II.4, d.lgs. 36/2023 e s.m.i.) rappresenta una delle innovazioni più significative del nuovo Codice dei contratti pubblici: una forma di semplificazione organizzativa che si configura come un vero modello di riforma della Pubblica Amministrazione, un paradigma di semplificazione di grande rilievo, capace di incidere non solo sul settore degli appalti, ma potenzialmente esportabile anche in altri ambiti dell'azione amministrativa.

Il sistema di qualificazione nasce dall'esigenza di superare un assetto in cui, fino a pochi anni fa, tutti gli enti potevano svolgere qualsiasi procedura di gara, indipendentemente dalle loro dimensioni, competenze o dotazioni professionali. Si trattava di un modello dispersivo



e inefficiente, che moltiplicava i centri di acquisto, aumentava i rischi di errore e rendeva difficile garantire uniformità e qualità nelle procedure. Oggi, invece, la capacità delle amministrazioni viene misurata: non è più sufficiente “poter fare” una gara, occorre dimostrare di avere le competenze, le risorse e l’organizzazione necessarie per farla bene. È un cambiamento culturale e organizzativo prima ancora che normativo. In questa logica, abbiamo introdotto tre livelli di qualificazione – distinti per lavori da un lato e per servizi e forniture dall’altro – costruiti sulla base dell’esperienza maturata, della consistenza degli uffici e della formazione del personale, sulla quale stiamo lavorando anche con la Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA).

I risultati sono già evidenti. Prima della riforma, le stazioni appaltanti potenzialmente abilitate ad acquistare erano circa 36.000 (di fatto operative intorno alle 20.000); oggi sono circa 5.000. Una riduzione così significativa non è un mero dato quantitativo, ma il segno di un sistema che si è fatto più razionale, più ordinato e più capace di concentrare le funzioni di acquisto in soggetti realmente competenti. La qualificazione, infatti, assicura che a svolgere le procedure siano solo gli enti dotati delle **necessarie capacità tecniche e organizzative**, mentre i soggetti più fragili – spesso piccoli comuni con risorse limitate – possono appoggiarsi a stazioni appaltanti qualificate o a centrali di committenza in grado di operare per loro conto. In un Paese che conta circa 8.000 comuni, non possiamo realisticamente pretendere che ogni ente disponga di competenze elevate in ogni settore: prima della riforma, anche amministrazioni molto piccole si trovavano a gestire gare complesse e di grande valore, con costi elevati e un rischio maggiore di errore.

In questo senso, la qualificazione opera come un potente strumento di semplificazione. Aggrega la domanda, riducendo la frammentazione degli acquisti; migliora l’efficacia delle procedure, perché le affida a soggetti realmente capaci; semplifica l’attività degli enti meno strutturati, che non sono più costretti a gestire gare complesse senza avere le competenze necessarie; **mette in rete le professionalità**, favorendo la collaborazione tra amministrazioni e la diffusione delle migliori pratiche. Inoltre, incentiva la **specializzazione**: costruire un ponte è, evidentemente, diverso dall’acquistare farmaci o dal gestire servizi di manutenzione, e non si può pretendere che ogni ente – soprattutto i più piccoli – sia in grado di fare tutto. La qualificazione riconosce questa diversità e la valorizza, orientando le amministrazioni verso ambiti in cui possono operare con maggiore competenza e sicurezza.

Il sistema produce anche **economie di scala**, perché consente di acquistare insieme, di razionalizzare la spesa e di ottenere condizioni più vantaggiose. Ma soprattutto crea un ecosistema amministrativo più solido, in cui le competenze non restano isolate, bensì vengono condivise e rese disponibili a beneficio dell'intero settore pubblico. È per questo che la qualificazione non è solo una misura tecnica, ma un modello di semplificazione che può essere esteso anche ad altri settori dell'amministrazione, ogni qual volta la qualità dell'azione pubblica dipenda dalla capacità organizzativa e professionale degli enti coinvolti. In tal senso, la qualificazione delle stazioni appaltanti non è soltanto uno strumento di razionalizzazione degli appalti, ma una **leva di modernizzazione amministrativa**, in grado di ridurre la frammentazione, di rafforzare la capacità istituzionale e di promuovere la collaborazione tra enti.

7) La vigilanza collaborativa

Da ultimo, un'importante forma di ausilio all'azione amministrativa è rappresentata dalla vigilanza collaborativa, che unisce in modo virtuoso semplificazione organizzativa, semplificazione procedurale e standardizzazione degli atti, mettendo gratuitamente in rete le competenze e offrendo alle amministrazioni un modello avanzato di accompagnamento istituzionale. Si tratta di uno strumento che consente di coniugare rigore e rapidità, controllo e supporto operativo, e che trova oggi un ulteriore consolidamento grazie all'estensione alla fase esecutiva, espressamente prevista dall'articolo 222, comma 3, lettera h), del decreto legislativo n. 36 del 2023.

In particolare, la vigilanza collaborativa costituisce una efficace sperimentazione di "messa in rete" delle competenze, offerta mediante la stipula di protocolli, soprattutto con le amministrazioni impegnate in interventi di particolare complessità o rilevanza strategica. È un modello di accompagnamento preventivo che consente di assicurare la piena conformità degli atti di gara e degli schemi di contratto alla normativa di settore, di migliorare la qualità delle clausole contrattuali, di individuare tempestivamente eventuali criticità, di ridurre il contenzioso e di sostenere i funzionari nelle fasi più delicate del procedimento, contribuendo a superare la c.d. "paura della firma". Nelle procedure più strategiche, ANAC esamina

preventivamente i documenti essenziali, così da intercettare i rischi prima che si traducano in errori, con un tempo medio di rilascio dei pareri sceso, nel 2025, al di sotto dei sei giorni lavorativi.

L'esperienza maturata mostra che il modello della vigilanza collaborativa può essere utilmente replicato anche in altri ambiti dell'azione amministrativa, diversi dal settore degli appalti. Funzioni come la **gestione del personale**, la **predisposizione dei bilanci** o la redazione dei **documenti di programmazione** richiedono competenze tecniche elevate, che non è realistico attendersi in ogni singolo ente. Non è ragionevole, dunque, pretendere che ciascuna amministrazione – grande o piccola che sia – disponga internamente di tutte le professionalità necessarie, quando si potrebbero creare centri di competenza in grado di svolgere tali funzioni in modo più qualificato, uniforme ed efficiente. La vigilanza collaborativa dimostra che mettere in rete le competenze, condividere metodologie e offrire supporto preventivo è possibile, funziona e produce benefici immediati per l'intero sistema pubblico.

8) Prospettive di riforma: le nuove Direttive europee in materia di appalti

Molti degli elementi sopra illustrati dovranno trovare una risposta adeguata nelle nuove Direttive europee in materia di appalti, la cui fase ascendente è ormai avviata e il cui *iter* ANAC sta seguendo con grande attenzione. La proposta della Commissione è imminente e rappresenta un passaggio decisivo: è in quella sede che si giocherà una parte essenziale della futura architettura del *procurement* europeo.

Sarebbe importante che proprio in tale sede si realizzasse una vera semplificazione. In linea teorica, l'obiettivo della semplificazione è ampiamente condiviso e unanimemente invocato, ma è fondamentale distinguere la **buona** dalla **cattiva** semplificazione. La buona semplificazione è quella che, attraverso il digitale, garantisce trasparenza, celerità e piena controllabilità, rafforzando – e non indebolendo – le garanzie. In questa prospettiva, per esempio, ANAC sta lavorando con la Commissione europea sul Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico: il *Digital Wallet* che avremo come persone fisiche sarà disponibile anche per le imprese, e il modello italiano è uno di quelli cui la Commissione

guarda con maggiore interesse. È questa la direzione da perseguire: una semplificazione intelligente, che riduce gli oneri senza ridurre la trasparenza e la qualità.

La cattiva semplificazione, invece, è quella che elimina le gare, riduce la concorrenza ed eleva le soglie al di sopra delle quali è consentito ricorrere ad affidamenti diretti o a procedure negoziate senza bando. L'esperienza dimostra che affidare direttamente non accorcia i tempi: la gara è solo una parte del processo, e spesso la più breve. Con gli affidamenti diretti i costi, invece, aumentano. Abbiamo osservato un significativo addensamento delle procedure a ridosso della soglia, tra i 135.000 e i 140.000 euro, con un incremento degli affidamenti in quella fascia dai 1.549 del 2021 ai 13.879 del 2025. Diversamente, le procedure aperte al confronto competitivo offrono maggiori garanzie: chi è scelto senza concorrenza non sempre è il più rapido, raramente è il migliore, e difficilmente è quello che assicura la qualità più elevata. Attesa la minore affidabilità dell'aggiudicatario, il risparmio di tempo teorico conseguibile attraverso l'eliminazione della gara risulta, così, azzerato da tempi di esecuzione più lunghi. Dobbiamo invece premiare le imprese che investono sulla qualità, sull'innovazione e sulla capacità di offrire soluzioni migliori.

Questo, in ogni caso, è solo uno dei temi che le nuove Direttive dovranno affrontare. Si segnalano, a tale riguardo, le fondamentali questioni del **Buy Europe** e degli acquisti strategici. Da un lato, l'Europa deve trovare un equilibrio tra apertura e protezione del proprio mercato e del proprio modello economico e sociale: un modello fondato sulla sostenibilità ambientale, sulla coesione sociale e sulla qualità delle produzioni, che oggi è messo alla prova da un contesto internazionale caratterizzato da tensioni geopolitiche e da una crescente competizione globale. Difendere il modello europeo significa talvolta introdurre barriere, oggi più giustificate che in passato, quando le barriere erano nascoste negli standard e non dichiarate apertamente. Ma ogni barriera ha un costo, e occorre trovare un punto di equilibrio tra sostegno all'industria europea e rischio di scivolare verso forme di protezionismo che ridurrebbero la competitività complessiva del sistema.

Dall'altro lato, si pone il tema della **sussidiarietà verticale** e degli acquisti europei. Le nuove Direttive dovranno valorizzare il ruolo delle PMI, anche attraverso strumenti come il subappalto qualificato e forme di avvalimento più autentiche ed efficaci. Al tempo stesso, occorre definire con chiarezza che cosa debba essere acquistato a livello europeo: energia,



farmaci, difesa e altri settori strategici in cui l'aggregazione della domanda consente non solo di risparmiare, ma anche di contare di più nello scenario internazionale. Gli acquisti europei, se ben progettati, possono diventare una leva di competitività e di autonomia strategica, oltre che uno strumento di efficienza.

Si tratta, in definitiva, di una partita essenziale, nella quale si gioca una parte decisiva della semplificazione futura: una semplificazione che non sia riduzione delle garanzie, ma rafforzamento della capacità amministrativa; non scorciatoia, ma modernizzazione; non rinuncia alla concorrenza, ma valorizzazione della qualità e dell'innovazione. È su questo terreno che si misurerà la capacità dell'Europa di costruire un sistema di appalti più semplice, più efficace e più competitivo, all'altezza delle sfide che ci attendono.