



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione

Audizione della Prof.ssa Elisabetta Iossa, Presidente f.f. dell'Autorità Garante della
Concorrenza e del Mercato

Roma, 9 luglio 2026

Sig. Presidente, onorevoli componenti della Commissione,

ringrazio la Commissione per l'invito rivolto all'Autorità a partecipare ai lavori dell'Indagine conoscitiva concernente i rapporti tra cittadini, imprese private e pubblica amministrazione con riferimento alla semplificazione e alla trasparenza dei contratti pubblici e delle clausole contrattuali per l'accesso ai servizi.

Alle tematiche della semplificazione e della trasparenza l'Autorità presta da sempre particolare attenzione, tenuto conto che le stesse risultano centrali sia ai fini della promozione della concorrenza che per la protezione del consumatore, entrambe al cuore della propria missione istituzionale.

1. Trasparenza e semplificazione a presidio della concorrenza e della tutela del consumatore

1. La complessità delle clausole contrattuali, l'opacità delle condizioni economiche applicate, la frammentazione delle informazioni possono frapporre significativi ostacoli all'esercizio della **libertà di scelta del consumatore**, che è a sua volta fondamentale perché la **concorrenza nel mercato** possa correttamente funzionare. Se infatti il consumatore non è posto nella condizione di determinare in modo libero e consapevole le proprie scelte e di selezionare efficacemente le offerte presenti sul mercato, il confronto competitivo ne risulta limitato, e si riducono anche gli incentivi delle imprese a innovare.

2. I principi di trasparenza e semplificazione, d'altra parte, si declinano in modo differente a seconda delle modalità di contrattazione adottate e dei settori coinvolti. Va da sé, infatti, che la trasparenza e la semplificazione nell'ambito della contrattualistica pubblica trovano una specifica rilevanza con riguardo alle **procedure di selezione del contraente**, fondamentali per consentire l'accessibilità dei beni e dei servizi da parte delle imprese, specialmente nei contesti in cui l'unica concorrenza possibile tra gli operatori è quella **per il mercato**. Sul piano invece dell'accesso ai servizi da parte dell'utenza, assumono rilievo centrale il **contratto e la carta dei servizi** che garantiscono ai consumatori *standard* qualitativi uniformi e misurabili, oltre che

l'applicazione di tariffe eque e l'attribuzione di diritti fondamentali. Si tratta di strumenti cruciali nella prospettiva di una **effettiva protezione dei consumatori**, dal momento che i contenuti essenziali del contratto non sono frutto delle normali dinamiche di mercato.

3. Ne consegue che trasparenza e semplificazione dovrebbero essere garantite lungo tutta la **filiera del contratto pubblico**, dalla fase di affidamento alla fase esecutiva. La **definizione** di puntuali misure a **garanzia dei consumatori** (in termini di standard qualitativi minimi, obblighi di trasparenza, modalità di reclamo, diritti di rimborso) **già nella fase di affidamento** del servizio è suscettibile di incidere direttamente sul contenuto dei **rapporti con l'utenza**: vincolando l'impresa affidataria a **darvi attuazione**, essa rafforza infatti i diritti degli utenti nello svolgimento del rapporto contrattuale, e così facendo contribuisce a selezionare l'operatore più efficiente in grado di assicurare quegli *standard* qualitativi.

4. In questa prospettiva, meritevoli di specifica considerazione sono, tra l'altro, i **criteri premiali che valorizzano la tutela del consumatore**, soprattutto nell'ambito dei servizi pubblici affidati con **procedura di gara**. I punteggi premiali legati alla tutela dell'utenza misurano, infatti, la funzionalità del servizio offerto e non solo il costo economico, attribuendo rilevanza concorrenziale diretta ad elementi attinenti alla qualità sociale del servizio. L'inserimento diffuso nei disciplinari di gara di tali punteggi premianti riveste un significativo rilievo poiché contribuisce ad **allineare gli interessi del gestore a quelli del consumatore**. Il primo ravvisa in tali elementi di tutela dell'utenza un fattore di competitività anche per i futuri affidamenti ed è inevitabilmente condotto ad investire nella cura dell'utente. L'amministrazione, d'altra parte, utilizza la fase dell'affidamento per elevare *ex ante* il livello di tutela del consumatore, vincolando il gestore a mantenere impegni di alta qualità.

5. Sul piano pratico, la stazione appaltante potrebbe assegnare specifici punteggi ad elementi quali: il potenziamento dei canali di contatto con l'utenza (ad es. attraverso l'adozione di numeri verdi gratuiti o sportelli fisici per il consumatore), l'impegno a rispondere ai reclami in tempi celeri, i sistemi di conciliazione alternativi al giudice affidabili e gratuiti, infine, le soluzioni specifiche per anziani e disabili.

6. Nell'affidamento *in house*, i **criteri premiali** cambiano natura, non potendo agire come criteri di selezione, sicché risulta indispensabile che l'amministrazione inserisca tali logiche premiali all'interno dei contratti di servizio, dei piani industriali e dei sistemi di controllo. Rilevano, in tal senso, gli indicatori chiave di prestazione (KPI) e la definizione annuale da parte dell'ente pubblico di riferimento di obiettivi specifici di servizio.

7. Da ultimo, si rileva che le clausole contrattuali svolgono un ruolo centrale ai fini della tutela del consumatore e dell'utente non soltanto nelle procedure di affidamento con gara dei servizi pubblici e negli affidamenti *in house*. Le stesse hanno un rilievo centrale anche nelle **public utilities** che sono state progressivamente **liberalizzate**, come, ad esempio, nel settore energetico. Sebbene il consumatore possa scegliere il proprio fornitore, permane l'esigenza che il contenuto dei contratti sia improntato a criteri di chiarezza, comprensibilità, equilibrio e correttezza, al fine di consentire scelte realmente consapevoli e di prevenire asimmetrie informative o pratiche suscettibili di alterare il corretto funzionamento del mercato (per gli interventi dell'Autorità in materia, v. par. 3).

2. L'attività di advocacy dell'Autorità a beneficio degli utenti nella fase di affidamento e nella fase esecutiva

a) Nella fase di affidamento

8. È principalmente mediante l'attività di *advocacy* che l'Autorità esprime i propri orientamenti con riguardo alle **procedure di affidamento pubbliche**. In particolare, l'esperienza dell'Autorità mostra come procedure eccessivamente complesse, documentazione di difficile interpretazione, nonché clausole formulate in termini vaghi e ambigui, possano determinare effetti distorsivi particolarmente rilevanti. Tali criticità possono anche finire con il restringere artificialmente il numero dei partecipanti alle gare, accrescere i costi di accesso al mercato e, in ultima analisi, comprimere la concorrenza¹. Il ricorso a **procedure selettive ben strutturate**, che definiscono anche a monte le condizioni chiave dei rapporti con l'utenza, consente la selezione del migliore operatore ed al contempo incide **sull'assetto dei contratti a valle**, con particolare riferimento alle variabili del prezzo e della qualità ivi dedotta, così assicurando il concreto soddisfacimento dell'interesse pubblico attraverso la scelta migliore tra tutte le soluzioni tecniche ed economiche possibili.

9. Sul piano applicativo, numerosi sono stati negli anni gli interventi in materia di affidamento di **servizi pubblici**, attraverso i quali l'Autorità ha promosso il ricorso a procedure competitive trasparenti, al fine di attenuare gli effetti distorsivi connessi alla posizione di privilegio attribuita al concessionario. Con riferimento ai **servizi pubblici locali**, all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 201/2022, l'Autorità ha avviato un'estesa attività di **monitoraggio** sull'andamento gestionale dei servizi e sulle procedure di affidamento con l'obiettivo di garantire, anche sotto il profilo qualitativo, l'adeguato soddisfacimento dei bisogni degli utenti.

10. In particolare, attraverso l'intensa attività di *advocacy*, l'Autorità è impegnata a veicolare nel settore il principio che le **scelte** in ordine alle **modalità di affidamento** dei servizi devono necessariamente tener conto delle **performance** conseguite dalle gestioni precedenti.

11. In tale prospettiva decisivo risulta l'art. 31 del citato decreto che, proprio al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, stabilisce che gli **enti affidanti pubblicino** senza indugio **determinati atti** (*i.e.* relazioni *ex artt.* 14 e 17, d. lgs. n. 201/2022 e ricognizioni *ex art.* 30 del medesimo decreto) sul proprio sito

¹ L'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità in questo ambito, con il precipuo obiettivo di garantire il più ampio confronto competitivo tra gli operatori presenti nel mercato, risulta sicuramente copiosa e si è incentrata, in modo specifico e prevalente: *i)* sui benefici derivanti dalla selezione dell'impresa contraente o affidataria attraverso procedure ad evidenza pubblica; *ii)* sulla necessità di circoscrivere la durata del rapporto tra PA e impresa ad un arco temporale ragionevole nonché commisurato all'ammortamento degli investimenti affrontati da quest'ultima; *iii)* sull'eccessivo ricorso a requisiti tecnici o economico-finanziari non strettamente proporzionati rispetto all'oggetto dell'affidamento, tali da tradursi in una barriera all'ingresso (specialmente per le piccole e medie imprese) incompatibile con i principi di concorrenza, proporzionalità e parità di trattamento. Cfr., *ex multis*, AS1349 *Consip - Bando di gara per la fornitura di servizi di telefonia mobile per le pubbliche amministrazioni*, in Boll. n. 5/2017; AS1605 *Restrizioni concorrenziali derivanti dalla formulazione di bandi di gara per l'affidamento di servizi di consulenza per l'implementazione delle politiche di coesione dell'Unione europea* (in Boll. n. 33/2019), in cui si fa esplicito riferimento all'incentivo alla partecipazione delle piccole e medie imprese derivante dall'indizione di procedure ad evidenza pubblica trasparenti e non discriminatorie; AS2041 *Fornitura di sistemi di chirurgia robotica miniminvasiva video-assistita per le pubbliche amministrazioni*, in Boll. n. 49/2024.

internet, trasmettendoli contestualmente all'ANAC, che provvede alla loro pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione denominata “*Trasparenza SPL*”². Dalla data di pubblicazione di tali atti sul menzionato portale, l'Autorità può esercitare i poteri di cui all'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990 o gli altri poteri di *advocacy* previsti dagli artt. 21 e 22 della medesima legge.

12. In particolare, l'Autorità verifica l'adempimento da parte delle amministrazioni locali **dell'onere motivazionale** previsto dalla legge a sostegno della **modalità di gestione** del servizio prescelta tra quelle normativamente previste (affidamento con gara, a società mista o *in house*, gestione in economia), nonché della definizione del rapporto contrattuale, facendo leva sugli obblighi di pubblicazione introdotti dal decreto. L'art. 14 del citato decreto prevede, infatti, che gli enti locali, ancor prima di procedere all'affidamento del servizio, devono dar conto in apposita relazione delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi, tra gli altri, i profili relativi alla **qualità del servizio** e agli investimenti infrastrutturali, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei **risultati** della eventuale **gestione precedente** del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della **qualità del servizio offerto**, dei **costi** per l'ente locale e **per gli utenti** e degli investimenti effettuati.

b) Nella fase esecutiva

13. Ad esito dell'affidamento - e ai fini del monitoraggio della corretta esecuzione del servizio - rivestono un ruolo fondamentale il **contratto di servizio** e la **carta dei servizi**, che tutelano l'utenza trasformando i diritti del cittadino previsti in astratto in obblighi operativi, economici e giuridici vincolanti e soprattutto verificabili. Tale ruolo appare ancora più decisivo nell'ambito dei rapporti tra le società *in house* e gli enti pubblici affidanti. In questi casi, infatti, il venir meno della gara come metodo di selezione del gestore impone particolari cautele, e tali strumenti hanno il pregio di contribuire a compensare l'assenza di concorrenza per il mercato.

14. La chiarezza nella redazione dei contratti di servizio e delle carte di servizio appare infatti decisiva, tanto al fine di eliminare l'asimmetria informativa tra il gestore ed il cittadino, ad esempio al fine dell'esercizio dei propri diritti, quanto al fine di consentire il **monitoraggio** sull'operato delle aziende. In tale senso, ad esempio, la **definizione di KPI** (*Key Performance Indicator*) oggettivamente **misurabili** consente l'esercizio di un controllo pieno ed efficiente. Controllo che la stessa Autorità ha posto in essere nei riguardi, tra l'altro, dei concessionari autostradali e del trasporto pubblico locale.

15. Preme sottolineare come sia proprio attraverso tali atti, volti in definitiva a formalizzare gli impegni assunti dall'azienda erogatrice, che il consumatore si trasforma da utente passivo a soggetto contrattuale forte, tutelato da regole scritte e vincolanti. È di fondamentale importanza, pertanto, che il contenuto degli stessi sia curato

² I medesimi atti devono poi essere resi accessibili anche attraverso una *Piattaforma unica della trasparenza*, gestita dalla stessa ANAC – e operativa dal 18 luglio 2023 – che costituisce “*punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica*” (art. 31, comma 3) e alla quale gli Enti locali, le Amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso “*anche al fine di esercitare i poteri di verifica e di monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente*” (art. 31, comma 6).

e costantemente aggiornato, anche attraverso l'inclusione di parametri ispirati alle nuove tecnologie digitali (es. tempi di risposta sui canali *social* dell'azienda o l'erogazione di rimborsi automatici in presenza di rilevazione di disservizi, ecc.) o tramite l'adozione di piattaforme di accesso per poter monitorare il rispetto degli *standard* di servizio.

16. L'esperienza applicativa maturata dall'Autorità nell'*enforcement* consumeristico ha consentito di affermare il principio che, laddove il gestore di un servizio pubblico si renda responsabile di **disservizi** alla luce degli standard qualitativi e degli obblighi stabiliti nel contratto di servizio, **il consumatore** deve essere adeguatamente **ristorato** per il disagio sofferto. Essa ha evidenziato anche la peculiare relazione di circolarità che, nel caso delle gestioni in-house, può sussistere tra affidamento del servizio e tutela del consumatore, nel senso che la *performance* conseguita in precedenza, valutata anche sotto il profilo della qualità del servizio e della tutela degli utenti, offre elementi all'ente locale per valutare la scelta di modalità alternative di affidamento.

3. I principi desumibili dall'enforcement in materia di tutela del consumatore

17. Nelle relazioni di mercato, la trasparenza è direttamente presidiata dall'Autorità che, in sede di *public enforcement*, esercita un controllo amministrativo diretto sulle clausole vessatorie nei contratti con i consumatori (art. 37-bis Cod. cons.) ed è inoltre competente ad applicare la normativa in materia di *consumer rights* (art. 66 Cod. Cons.) e di pratiche commerciali scorrette (art. 27 Cod. cons.) con l'obiettivo di garantire scelte informate e consapevoli da parte dei consumatori.

18. Ciò posto, può rilevarsi come l'esperienza applicativa dell'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette consenta di individuare alcune **coordinate** di fondo alle quali il professionista, sia esso soggetto privato o pubblico, è tenuto a conformare la propria attività.

19. Innanzitutto, uno dei principali obiettivi verso il quale è orientata l'azione dell'Autorità è rappresentato dalla **trasparenza** nella **comunicazione** con il **consumatore**: sia nella fase pubblicitaria (c.d. di aggancio) che nella fase pre-contrattuale, il consumatore deve essere posto nella condizione di vagliare l'offerta sulla base di informazioni chiare e complete in relazione al prezzo, al modo in cui questo è calcolato e alle caratteristiche principali del prodotto.

20. Per quanto riguarda in particolare **il prezzo**, emblematica appare l'esperienza maturata nei settori dell'**energia elettrica e del gas**. Sin dall'avvio della liberalizzazione del mercato e in concomitanza con il recente completamento del passaggio dal regime di maggior tutela al mercato libero, l'Autorità ha infatti affermato il principio secondo cui il prezzo deve essere rappresentato in modo **complessivo**, comprensivo della componente energia e degli oneri di commercializzazione, evidenziando altresì la necessità che la comparazione delle offerte commerciali avvenga indicando i criteri utilizzati per calcolare i risparmi ottenibili e che la completezza informativa e la chiarezza riguardino anche la fase, eventuale, dei rinnovi contrattuali.

21. Sintomatici dell'attenzione rivolta dall'Autorità alla necessità di garantire completezza informativa appaiono, altresì, gli interventi adottati nel corso degli anni nel mercato idrico concernenti la corretta applicazione della disciplina sulla **prescrizione biennale**, finalizzati ad evitare che gli effetti dalla stessa contrastati - l'emissione tardiva di fatture di conguaglio relative a consumi risalenti ad oltre due anni indietro - venissero vanificati dalle condotte scorrette delle imprese.

22. Una seconda indicazione di principio desumibile dagli interventi dell'Autorità, in linea con il dettato normativo, riguarda la necessità che l'**adesione al contratto** avvenga **senza condizionamenti**, indebite pressioni o false informazioni e mediante una manifestazione del consenso espressa³ che si estende anche a eventuali **servizi accessori abbinati al prodotto principale**. Procedure caratterizzate dall'utilizzo di opzioni pre-fleggiate mediante il c.d. *opt-out* o clausole contrattuali che prevedano l'abbinamento con un prodotto accessorio sono, infatti, suscettibili di integrare condotte vietate dal Codice del consumo. Vengono in rilievo, ad esempio, le istruttorie condotte nel settore della telefonia mobile o, tra le più recenti, le istruttorie concluse con accoglimento degli impegni nel settore del trasporto aereo.

23. L'azione di repressione delle **clausole vessatorie** nei contratti di massa ha fatto emergere, inoltre, la necessità di garantire la chiarezza e comprensibilità delle clausole contrattuali per rendere concretamente percepibili al consumatore gli effetti giuridici ed economici derivanti dall'adesione al contratto e contrastare il rischio che lo stesso si trovi ad esprimere un consenso su disposizioni di cui ignora il reale significato, proprio in ragione della mancanza di trasparenza nella formulazione testuale.

24. Al riguardo può farsi riferimento a due casi conclusi nei settori **assicurativo e creditizio**, che pur essendo estranei al perimetro della presente Indagine, riguardano contratti di rilevante interesse per la collettività, e sono espressione del suddetto principio. Nei procedimenti concernenti le clausole che attribuivano lo **ius variandi** e **clausole di esclusiva** in capo al professionista, è risultato infatti tangibile il rischio di determinare un **significativo squilibrio** a danno del consumatore laddove i presupposti e i criteri di esercizio del potere erano formulati in termini tali da non consentire al contraente debole di prevederne concretamente la portata.

25. Infine, di non minore importanza, appare l'indicazione di principio desumibile dall'esperienza applicativa dell'Autorità in ambito digitale circa la necessità di garantire, specialmente nella contrattazione *online*, simmetria tra modalità di **adesione al contratto** e **scioglimento del vincolo negoziale**, contrastando la diffusione di tecniche che, viceversa, prevedono un percorso di disdetta molto complicato. Il fenomeno che, in ambito digitale, prende il nome di *roach motel pattern*, è stato oggetto di un procedimento istruttorio chiuso di recente.

³ In tal senso va considerata anche l'azione di contrasto al *teleselling* scorretto condotta negli ultimi anni dall'Autorità anche in ragione dell'utilizzo da parte degli operatori e delle agenzie di *call center* di nuovi strumenti che, in modo subdolo, hanno avuto l'obiettivo di disorientare e ingannare i consumatori indicendoli a concludere contratti con società fornitrici di servizi primari, celando la propria identità e veicolando informazioni non veritiere. Solo nel 2025 l'Autorità ha sanzionato sei società di *call center* che promuovevano la conclusione di contratti nel settore dell'energia e nel settore delle telecomunicazioni.

4. Osservazioni conclusive

26. Il perseguimento del massimo grado di trasparenza e semplificazione delle procedure che regolano i rapporti economici tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione rappresenta un obiettivo di primario rilievo al quale l'Autorità presta continua attenzione, in vista di uno sviluppo economico del Paese che sia tanto efficiente quanto equilibrato.

27. La chiarezza delle regole, la comprensibilità delle condizioni contrattuali e la riduzione degli oneri amministrativi costituiscono, da un lato, presupposti essenziali per il corretto funzionamento dei mercati; dall'altro, favoriscono scelte più libere e consapevoli da parte dei cittadini, migliorano le dinamiche concorrenziali, riducono le asimmetrie informative e rafforzano il rapporto di fiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche e degli operatori economici.

28. In particolare, trasparenza e semplificazione dovrebbero essere garantite lungo tutta la **filiera del contratto pubblico**, dalla fase di affidamento del servizio alla fase esecutiva. La definizione di puntuali misure a garanzia dei consumatori (in termini di standard qualitativi minimi, obblighi di trasparenza, modalità di reclamo, diritti di rimborso) **già nella fase di affidamento del servizio** è suscettibile di incidere direttamente sui rapporti con l'utenza, vincolando l'impresa affidataria a darvi attuazione e rafforzando i diritti degli utenti nello svolgimento del rapporto contrattuale.

29. In tale contesto, appare opportuno promuovere modelli procedimentali e contrattuali improntati a criteri di semplicità linguistica, sinteticità espositiva e immediata intelligibilità delle condizioni essenziali del rapporto. Una maggiore **standardizzazione** delle informazioni rilevanti, accompagnata dall'utilizzo di strumenti digitali idonei a facilitarne la **consultazione** e la **comparazione**, può contribuire in maniera significativa a ridurre i costi informativi gravanti sugli utenti e a migliorare l'efficienza complessiva del sistema.

30. L'Autorità ritiene, in definitiva, che il rafforzamento delle politiche di semplificazione e trasparenza debba essere perseguito attraverso un approccio organico, capace di coniugare esigenze di **efficienza amministrativa, tutela degli utenti e promozione della concorrenza**.

Si ringrazia per l'attenzione.

LA PRESIDENTE f.f.
Prof.ssa Elisabetta Iossa