



Commissione parlamentare bicamerale per la Semplificazione

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

Roma, 26 marzo 2026

La semplificazione e la trasparenza dei contratti pubblici

Il rapporto tra privato e pubblica amministrazione è improntato ai principi della collaborazione e della buona fede, come chiaramente prevede l'articolo 1, comma 2-bis della legge n. 241 del 1990.

La visione cooperativa del rapporto giuridico amministrativo sottende un approccio egualitario delle parti che impone di eliminare le asimmetrie. La trasparenza e la semplificazione amministrativa svolgono un ruolo determinante per assicurare l'integrità della relazione giuridica, evitando che la complessità regolatoria possa favorire fenomeni di opacità decisionale, amplificando la sfiducia e la diffidenza nell'amministrazione.

Nel settore strategico dei contratti pubblici, che implicano una spesa pari a circa il 15% del Pil dell'Unione Europea, le criticità maggiori concernono la complessità normativa, l'esasperato tecnicismo giuridico-linguistico e la mancanza di uniformità interpretativa ed applicativa.

Fattori tutti che concorrono in maniera convergente a rendere il mercato delle commesse pubbliche meno performante sotto il profilo della accessibilità, della prevedibilità dell'azione amministrativa, della sicurezza nei traffici giuridici.

I pregiudizi maggiori si registrano a danno (i) dei privati cittadini nell'accesso e nella fruizione dei servizi pubblici, (ii) delle PMI nei contratti con la pubblica amministrazione. In entrambi i casi si tratta di soggetti spesso dotati di un non elevato livello di alfabetizzazione giuridica che subiscono le maggiori penalizzazioni proprio a causa dell'esasperato tecnicismo e della scarsa intelleggibilità delle clausole contrattuali.

Queste criticità incidono pesantemente anche sull'accessibilità al mercato delle commesse pubbliche, dal momento che spesso l'elevato livello di complicazione tecnico linguistica e procedurale, scoraggia la partecipazione dei soggetti meno attrezzati.

Occorre dunque in primo luogo, un'azione significativa di **semplificazione normativa**, quale antecedente logico necessario di un sistema più efficiente, accessibile e trasparente. Questa esigenza è al centro del disegno di riforma delle direttive europee in materie di appalti pubblici e concessioni.

Tuttavia, la semplificazione normativa, che rappresenta uno dei pilastri fondanti della competitività, rappresenta non l'*unico*, ma *uno* dei tasselli su cui è possibile fondare un rinnovato rapporto tra privato e pubblica amministrazione.

Occorre, infatti, intervenire, sia sotto il profilo normativo che della prassi, anche sul terreno della **semplificazione amministrativa e procedurale**, snellendo gli adempimenti, rendendoli più comprensibili (si pensi al DGUE), riducendo il numero di informazioni esigibili dall'amministrazione (la quale accedendo a sistemi interoperabili deve già essere in condizioni di acquisire le informazioni di cui necessita), uniformando le prassi applicative.

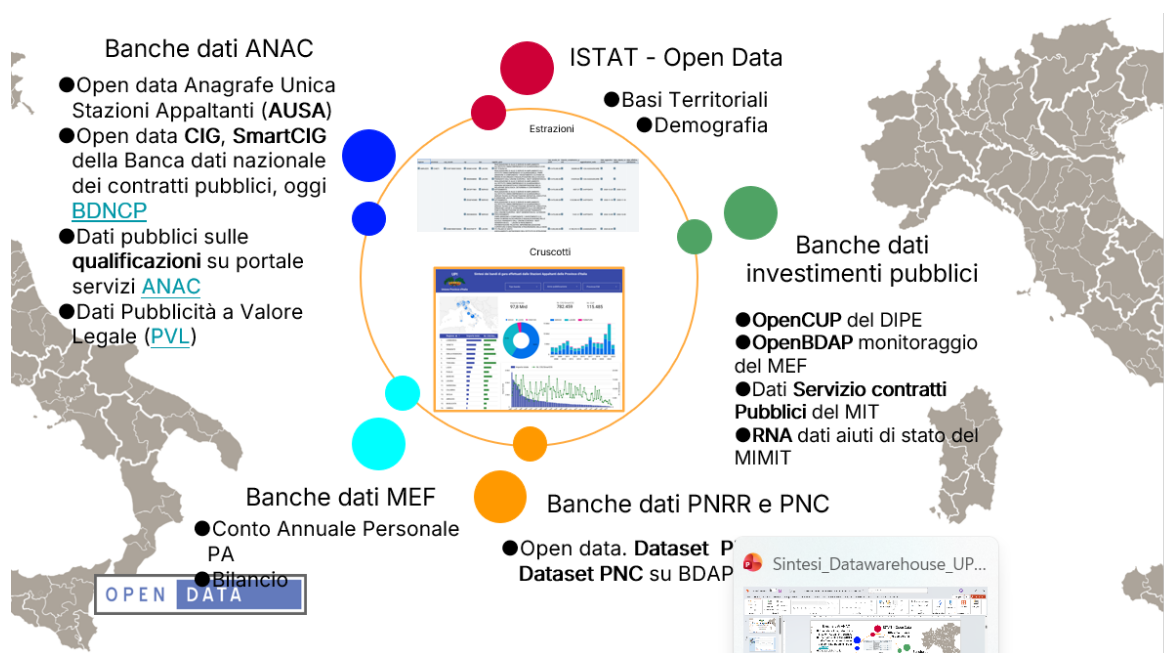
Un importante ruolo può essere giocato non solo dal legislatore, ma anche dalle Authority che, attraverso le dovute interlocuzioni con gli *stakeholder*, possono contribuire ad uniformare le *best practices*.

È sicuramente da salutare positivamente la predisposizione da parte dell'ANAC, in conformità all'articolo 83 del d.lgs. 36/2023, di bandi e documenti tipo. È un percorso – quello della **standardizzazione e modellizzazione** – che va proseguito e potenziato, estendendolo anche alla **dimensione contrattuale**, come peraltro già è stato fatto in passato in relazione al contratto standard per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della pubblica amministrazione da realizzare in partenariato pubblico-privato).

È auspicabile, infatti, un'attività di accompagnamento analoga nella predisposizione di clausole tipo, soprattutto in relazione agli ambiti maggiormente forieri di conflittualità tra le parti: revisione prezzi, riequilibrio economico finanziario del rapporto, modifiche contrattuali, penali, meccanismi di risoluzione contrattuale, recesso, subappalto, etc.

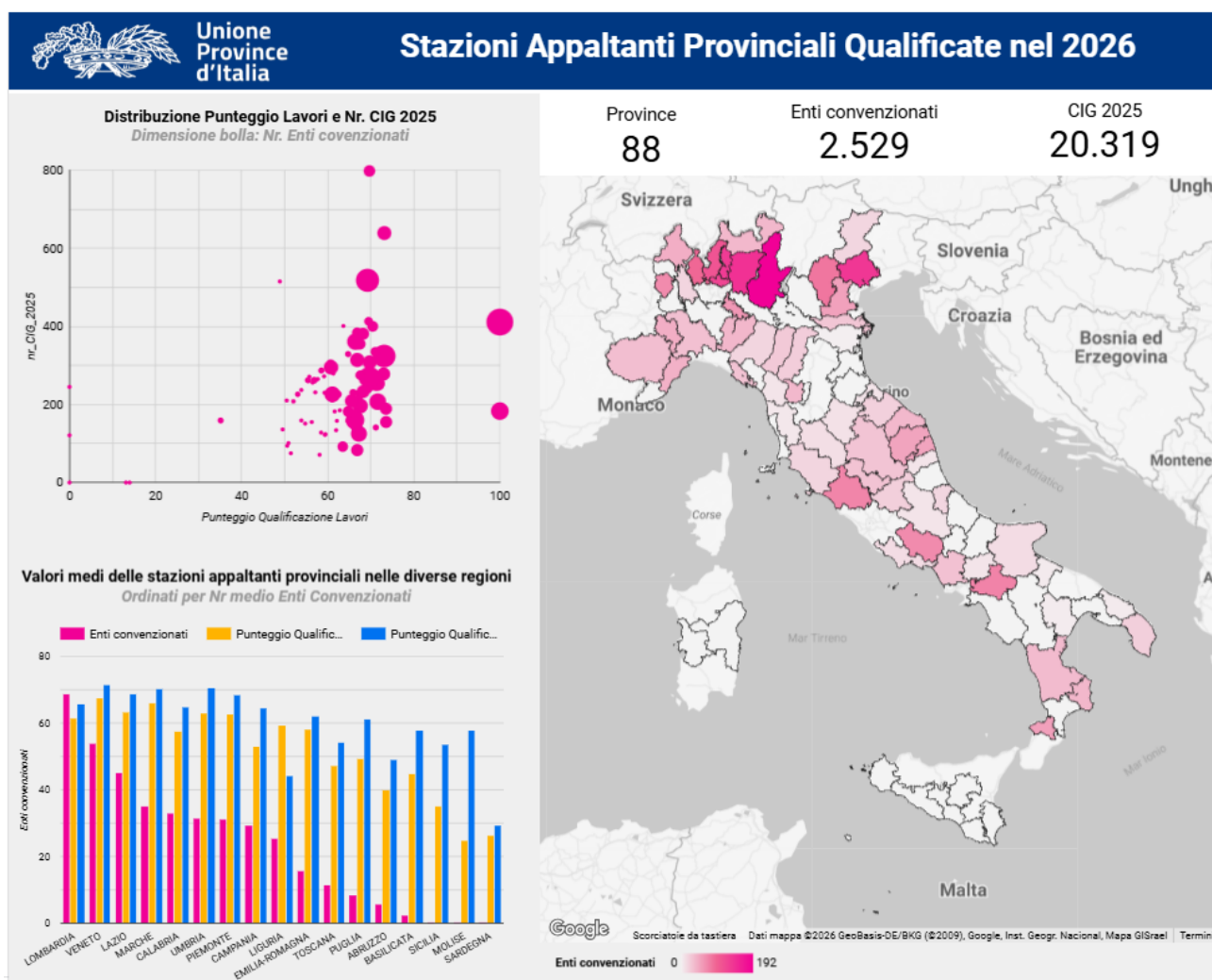
La standardizzazione contrattuale potrebbe poi essere accompagnata da una **relazione esplicativa** che, nel dichiarato tentativo di riduzione della complessità, illustri, anche con esemplificazioni pratiche, i casi di utilizzo della clausola, i relativi presupposti e le correlate implicazioni, con un linguaggio semplice e accessibile.

La digitalizzazione dell'ecosistema dei contratti pubblici e la creazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici costituiscono senza dubbio un enorme passo avanti per la trasparenza del settore, che permette di avere un quadro conoscitivo aggiornato complessivo sull'evoluzione dei contratti pubblici in Italia e, nello stesso tempo, di valutare, anche nello specifico, l'andamento del sistema nei diversi comparti della pubblica amministrazione.



Il ruolo delle stazioni uniche appaltanti delle Province

Le Province italiane negli ultimi anni hanno sviluppato un grande lavoro per la migliore applicazione della disciplina del nuovo codice dei contratti pubblici. Tutte le Province sono qualificate tutte a regime nel 2026 e molte Province gestiscono gare non solo per sé stesse, ma anche per oltre 2500 Comuni ed enti del territorio che sono convenzionati con le loro centrali di committenza.



Le Province italiane gestivano nel 2020 appalti per 4,12 miliardi di euro. Con l'impegno assunto nella gestione dei progetti PNRR e attraverso la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza provinciali, **nel 2025 le Province italiane hanno gestito appalti per circa 12 miliardi di euro.**

Tra il 2020 e il 2025 gli appalti gestiti dalle Province sono triplicati. Per comprendere a fondo quest'evoluzione occorre considerare che oltre un terzo degli appalti delle Province è gestito per conto dei Comuni o degli enti convenzionati con le loro centrali di committenza.



Unione
Province
d'Italia

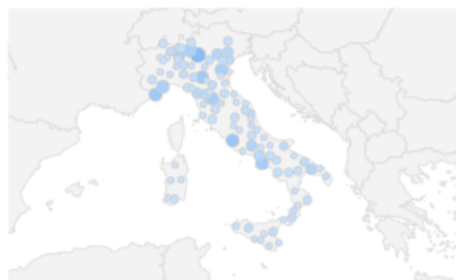
Sintesi dei bandi di gara effettuati dalle Stazioni Appaltanti delle Province d'Italia

Tipo bando ▾

Anno pubblicazio... (1) ▾

Mese pubblicazione ▾

Tipo ente ▾

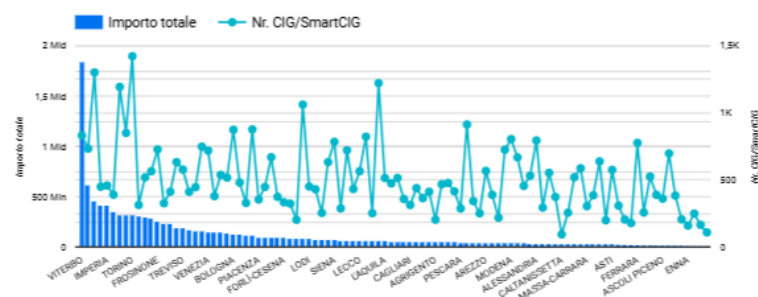
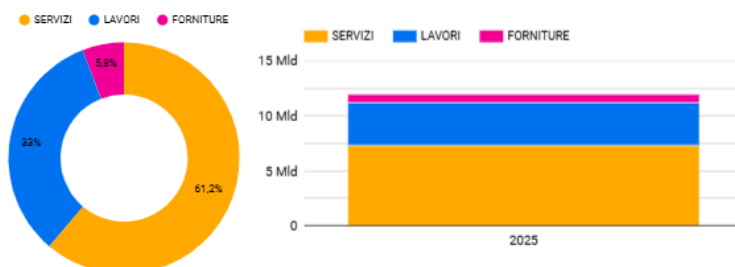


Regione ▾	Importo t... ▾	Nr. CIG/SmartCIG
1. LAZIO		
2. LOMBARDIA		
3. VENETO		
4. EMILIA-ROMAGNA		
5. TOSCANA		
6. LIGURIA		
7. CAMPANIA		
8. PIEMONTE		
9. PUGLIA		
10. SICILIA		
11. MARCHE		
12. CALABRIA		
13. ABRUZZO		
14. BASILICATA		
15. SARDEGNA		
16. UMBRIA		
17. MOLISE		

Importo totale
11,94 Mld

Nr. CIG/SmartCIG
50.275

Nr. CUP
2.624



Conclusioni

Il processo di aggregazione degli acquisti a livello locale che si sta consolidando con il nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza non costituisce solo un elemento di rafforzamento della capacità amministrata degli enti locali, ma va senza dubbio nella direzione della semplificazione e della trasparenza nella gestione degli appalti a livello locale.

La gestione dei contratti in modo aggregato consente infatti di standardizzare le procedure i documenti contrattuali per le diverse tipologie di acquisto, semplificando il rapporto tra le stazioni appaltanti e gli operatori economici e portando, allo stesso, tempo alla riduzione del contenzioso.

È innegabile che anche gli strumenti di intelligenza artificiale possano svolgere non solo una funzione ausiliaria nella standardizzazione degli strumenti contrattuali, ma anche un'adeguata e funzione sussidiaria nei confronti del cittadino e delle imprese meno attrezzate. Chatbot opportunamente addestrati possono infatti fornire risposte comprensibili e chiarificatrici, riducendo le difficoltà di comprensione ed incrementando il tasso di fiducia nella relazione con l'amministrazione.

L'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale - e l'addestramento professionale dei dipendenti nella creazione di prompt efficaci - può costituire anche un valido ausilio nella predisposizione di clausole "non standardizzate", tenuto conto che lo sforzo di armonizzazione dovrà comunque conciliarsi con la perdurante esigenza di customizzare disciplinari e contratti sulla base delle specifiche esigenze, volta per volta differenti.

L'evoluzione dell'esperienza di aggregazione degli appalti in Italia a livello locale può essere tenuta presente anche in vista della revisione delle direttive europee in materia di contratti pubblici, nella quale assumerà senza dubbio un ruolo centrale il tema della semplificazione e della trasparenza dei contratti.