

XIX Legislatura

Commissione parlamentare per la semplificazione

Documento di osservazioni e proposte

**Indagine conoscitiva in materia di rapporti fra 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**

5 febbraio 2026

L'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per la semplificazione offre l'occasione per affrontare il tema dei contratti pubblici non solo sotto il profilo procedurale, ma anche sotto un aspetto più sostanziale: quello della qualità delle clausole contrattuali, della loro leggibilità e della loro effettiva trasparenza lungo l'intero ciclo di vita del contratto.

In un contesto in cui l'interconnessione è divenuta un elemento strutturale della vita economica e sociale e nel quale l'accessibilità delle informazioni coincide sempre più spesso con la loro immediata visibilità, il rapporto tra semplificazione e trasparenza richiede una riflessione più approfondita. La disponibilità dei dati, infatti, non garantisce di per sé la loro comprensibilità né la possibilità di un utilizzo effettivo da parte degli operatori economici.

Nel sistema dei contratti pubblici delineato dal decreto legislativo n. 36 del 2023, la semplificazione e la trasparenza sono delineate come le condizioni funzionali al conseguimento del principio di risultato, posto espressamente a fondamento dell'azione amministrativa. Tale principio impone alle stazioni appaltanti di orientare l'attività amministrativa al conseguimento di un risultato concreto, misurabile in termini di tempestività, qualità dell'esecuzione e sostenibilità del rapporto contrattuale lungo l'intero ciclo di vita dell'appalto.

Dalle stime sull'andamento degli appalti pubblici di CNA e Confartigianato, emerge come una lettura riduttiva del principio di risultato, inteso esclusivamente come accelerazione procedurale, produce al contrario effetti distorsivi, in particolare a danno di artigiani e micro e piccole imprese. Le micro e piccole imprese, che costituiscono larga parte del tessuto produttivo nazionale, subiscono senza dubbio gli effetti della complessità contrattuale, della frammentazione delle prassi amministrative e dell'eccessivo tecnicismo giuridico.

I dati evidenziano come, pur rappresentando oltre il 96 per cento del sistema produttivo nazionale, le micro e piccole imprese possano accedere teoricamente solo al 17 per cento del mercato degli appalti pubblici e se ne aggiudichino appena il 5 per cento. Una distanza significativa tra possibilità formale di partecipazione ed effettivo accesso al mercato.

Tra le principali cause di tale divario vi sono le criticità legate alla leggibilità delle clausole, alla trasparenza degli atti, alla frammentazione delle prassi amministrative e all'incompletezza della digitalizzazione, che concorrono a creare barriere indirette alla partecipazione, incidendo in modo sproporzionato sui soggetti dimensionalmente più piccoli.

Una delle criticità più rilevanti emerse dalle indagini di CNA e Confartigianato riguarda la complessità documentale dei bandi e dei disciplinari di gara. In numerose procedure analizzate, il numero degli allegati raggiunge livelli particolarmente elevati, arrivando in alcuni casi a superare i 130 documenti. Un carico informativo di tale entità rende

estremamente difficile per gli operatori economici individuare con immediatezza gli elementi essenziali della gara e del successivo rapporto contrattuale.

La chiarezza delle clausole risulta pregiudicata non solo dalla quantità dei documenti, ma anche dalla loro struttura. È frequente, infatti, che specifiche tecniche, requisiti di partecipazione, obblighi, responsabilità, penali e condizioni di risoluzione siano distribuiti tra bando, disciplinare, capitolato speciale, schema di contratto e ulteriori allegati tecnici, con rinvii incrociati al Codice dei contratti pubblici e ad atti di natura regolatoria. Si pensi che in meno del 30 per cento dei bandi viene fornito un elenco dettagliato delle fonti normative e documentali richiamate, costringendo gli operatori economici a ricostruire autonomamente il quadro applicabile.

Tale frammentazione informativa compromette anche la trasparenza sostanziale del contratto pubblico, intesa non come mera pubblicazione degli atti, ma come possibilità effettiva di comprendere le condizioni che regolano il rapporto contrattuale. Per cui l'operatore economico è costretto a impiegare un significativo lasso di tempo per ricostruire gli obblighi assunti e valutare la convenienza della partecipazione alla procedura.

Un ulteriore profilo critico riguarda la fase successiva all'affidamento, nella quale permangono significative lacune in termini di trasparenza. Meno di un terzo delle stazioni appaltanti garantisce una piena accessibilità alle informazioni di gara e circa il 40 per cento non pubblica i dati relativi all'aggiudicazione. Tali carenze non si limitano alla fase di selezione, ma si estendono all'intero ciclo di vita del contratto: il contratto stipulato, le eventuali modifiche, proroghe o atti integrativi risultano spesso difficilmente reperibili in modo unitario e aggiornato, essendo distribuiti tra piattaforme di *e-procurement*, sezioni di "Amministrazione trasparente" e albi *online*, senza un collegamento sistematico.

In altri casi, l'interoperabilità delle banche dati, quindi la semplificazione informativa, rimane solo annunciata. Un esempio emblematico è rappresentato dal Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico, concepito per consentire alle stazioni appaltanti l'acquisizione automatica delle informazioni già nella disponibilità della pubblica amministrazione, in attuazione del principio del "*once only*". Tuttavia, in numerose procedure le piattaforme continuano a richiedere il caricamento manuale di documenti già presenti nel Fascicolo, vanificando i benefici attesi in termini di semplificazione. La digitalizzazione, infatti, deve essere orientata alla riduzione degli oneri amministrativi e non alla loro moltiplicazione, in questo caso invece un sistema che non valorizza l'interoperabilità rallenta le procedure e aumenta il rischio di errori formali.

Altro elemento di criticità è rappresentato dalla disomogeneità delle prassi amministrative nell'applicazione delle medesime disposizioni normative. A parità di oggetto e valore dell'affidamento, le stazioni appaltanti adottano soluzioni differenti nella redazione delle

clausole contrattuali, nella definizione dei requisiti, nella gestione dell'esecuzione e nelle modalità di aggiudicazione.

A titolo esemplificativo, le segnalazioni pervenute dalle imprese evidenziano come la disomogeneità delle prassi si manifesti anche nella fase preliminare di selezione degli operatori economici nell'ambito di indagini di mercato propedeutiche a procedure negoziate. In alcuni avvisi le stazioni appaltanti hanno previsto la formazione di graduatorie basate su criteri oggettivi aggiuntivi che, anche se formalmente presentati come elementi di premialità, finiscono per assumere un peso tale da incidere in modo sostanziale sull'accesso alla procedura. Si tratta di criteri non basati sulla SOA bensì su esperienze pregresse certificate tramite certificato esecuzione lavori (CEL), limitate a una specifica categoria di lavori e riferite al solo ultimo triennio, con attribuzione di punteggi crescenti in funzione del numero di certificazioni. Tali criteri vengono applicati anche nei confronti di imprese già in possesso di SOA determinando nella pratica l'esclusione di operatori pienamente qualificati ma non in possesso dei CEL richiesti. Questo approccio, introducendo requisiti rafforzati, snatura la funzione dell'indagine di mercato e discrimina gli operatori.

Particolarmente significativa in proposito è la questione della suddivisione in lotti. Solo il 10 per cento dei bandi prevede il frazionamento dell'appalto e, nella maggior parte dei casi, la scelta di non procedere alla suddivisione non risulta adeguatamente motivata. Tale prassi, divenuta ancora più frequente negli ultimi due anni con l'aumento degli affidamenti diretti e delle procedure senza bando, limita la partecipazione delle micro e piccole imprese e contribuisce a creare un quadro applicativo frammentato e poco prevedibile. La suddivisione in lotti funzionali rappresenta invece uno degli strumenti più efficaci per rendere effettivo il principio di risultato, incidendo direttamente sulla qualità della concorrenza, sull'accesso al mercato e sulla reale sostenibilità dell'esecuzione del contratto.

Nella prassi, invece, la scelta del lotto unico è spesso giustificata con richiami generici a esigenze di coordinamento o di semplificazione gestionale, senza una reale analisi dell'impatto concorrenziale. Ciò rischia di svuotare di contenuto il principio di proporzionalità e di compromettere il principio di risultato, concentrando il mercato in favore di operatori molto strutturati rispetto alle singole prestazioni.

Un esempio emblematico riguarda interventi di manutenzione stradale su più tratti comunali, caratterizzati da lavorazioni territorialmente distinte e tecnicamente autonome. In tali casi, l'opzione per un lotto unico, motivata in modo generico, esclude di fatto le micro e piccole imprese locali, pur qualificate per singole categorie di lavori.

Alla luce delle criticità appena evidenziate, appare necessario orientare le politiche di semplificazione dei contratti pubblici verso una nozione di trasparenza sostanziale,

effettivamente funzionale al principio di risultato e all'accesso al mercato da parte delle micro e piccole imprese.

In tale prospettiva, in primo luogo, occorre rafforzare la qualità e la leggibilità della documentazione di gara, prevedendo, laddove possibile, una sezione di sintesi contrattuale che raccolga in modo chiaro e unitario gli elementi essenziali dell'appalto in oggetto, prestazioni richieste, requisiti di partecipazione, obblighi principali, penali, condizioni di modifica e risoluzione del contratto.

In secondo luogo, è necessario garantire una piena interoperabilità delle piattaforme digitali, assicurando l'effettiva operatività del principio del *"once only"*. Le stazioni appaltanti dovrebbero essere tenute ad acquisire automaticamente le informazioni già presenti nel Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico, evitando le molteplici richieste di documentazione e riducendo il rischio di errori formali.

A tal proposito, si auspica l'introduzione di un registro unico nazionale dei fornitori accreditati, al fine di ridurre la frammentazione amministrativa dovuta al fatto che, oltre a quelle nazionali, nel nostro Paese esistono numerose piattaforme regionali e locali che gestiscono gli appalti nei territori e costringono gli operatori, oltre a registrarsi su più portali, anche a un'estenuante attività di presidio e aggiornamento.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda la standardizzazione delle prassi amministrative, attraverso modelli di bando per categoria di opere da realizzare, soprattutto per le procedure sottosoglia.

Infine, particolare attenzione deve essere riservata alla suddivisione degli appalti in lotti funzionali, che dovrebbe costituire la regola e non l'eccezione.

In conclusione, una semplificazione realmente efficace dei contratti pubblici deve coniugare digitalizzazione, chiarezza delle regole e proporzionalità delle scelte amministrative. In assenza di tali condizioni, il rischio è che il principio di risultato rimanga confinato a una dimensione formale, senza produrre benefici concreti in termini di concorrenza, inclusività e qualità dell'azione amministrativa, soprattutto a danno delle micro e piccole imprese.

Accanto ai contratti pubblici in senso stretto, un'ulteriore area di attenzione riguarda i rapporti contrattuali che si instaurano tra cittadini e imprese private incaricate dell'erogazione di servizi di interesse economico generale in regime di affidamento, concessione o convenzione pubblica, quali, in particolare, i servizi di energia, trasporto e telecomunicazioni.

In tali ambiti, pur trattandosi formalmente di contratti di diritto privato tra l'utente finale e il gestore del servizio, le imprese non agiscono come operatori economici della procedura di affidamento, ma come utenti finali che stipulano contratti di fornitura con soggetti privati

selezionati dalla pubblica amministrazione. Ne consegue che i principi di trasparenza, proporzionalità e risultato non dovrebbero ritenersi esauriti nella sola fase di gara o di affidamento, ma estendersi anche alla struttura e alla comprensibilità dei contratti offerti agli utenti finali.

E infatti, dal punto di vista delle imprese, il rapporto contrattuale con il gestore del servizio risulta spesso caratterizzato da un elevato grado di complessità e da una limitata chiarezza sulle condizioni applicate.

Nella prassi i contratti di fornitura nei settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni si presentano spesso come standardizzati e con un elevato grado di complessità, caratterizzato da clausole tecniche, condizioni economiche articolate, meccanismi tariffari poco leggibili e rinvii a regolazioni settoriali o a documenti esterni difficilmente accessibili.

Un primo elemento critico riguarda la difficoltà di individuare le tutele, in quanto gli utenti non sempre riescono a comprendere se una determinata problematica, come un disservizio, una variazione tariffaria o una modifica unilaterale delle condizioni sia imputabile al gestore, all'ente affidante o alle Autorità indipendenti. Questa frammentazione delle competenze genera incertezza e rende complesso l'esercizio dei diritti contrattuali.

Un secondo profilo riguarda la trasparenza sostanziale delle condizioni di fornitura. Le micro e piccole imprese segnalano difficoltà nel valutare *ex ante* la convenienza economica dei contratti di energia, trasporto o telecomunicazioni, a causa di clausole tecniche complesse, meccanismi tariffari articolati e rinvii a documenti esterni o a regolazioni settoriali poco accessibili. In tali casi, la trasparenza non corrisponde a una scelta consapevole dell'utente.

Ulteriori criticità riguardano le tutele, in quanto le imprese utenti sono spesso costrette a confrontarsi esclusivamente con il gestore del servizio, senza un chiaro punto di riferimento pubblico a livello locale. Il ruolo degli enti locali, che hanno affidato o concesso il servizio, risulta poco visibile e difficilmente attivabile, nonostante l'impatto diretto che tali servizi hanno sull'attività economica delle imprese. Anche la presenza delle Autorità del settore costituisce un presidio importante, ma non sempre sufficiente a garantire una tutela immediata ed efficace. Le procedure di reclamo o di segnalazione alle Autorità risultano spesso complesse e poco accessibili per imprese di dimensioni ridotte, che dispongono di risorse amministrative limitate.

In tale prospettiva, appare necessario rafforzare gli strumenti di trasparenza sostanziale anche nei contratti tra cittadini e gestori di servizi affidati, promuovendo modelli contrattuali più chiari, sintetici e comparabili, nonché una maggiore coerenza tra le condizioni stabilite a monte nei procedimenti di affidamento e quelle applicate a valle nei rapporti con gli utenti finali. Solo in questo modo i principi di semplificazione, trasparenza e risultato possono

trovare piena attuazione lungo l'intera catena del servizio pubblico, dalla fase di regolazione e affidamento fino al rapporto contrattuale con il cittadino.

ENERGIA

Il tema della trasparenza torna di frequente in relazione alle dinamiche che caratterizzano i rapporti contrattuali tra imprese, cittadini e operatori energetici all'interno del mercato dell'energia.

Poiché l'energia rappresenta una risorsa essenziale per la vita di imprese e famiglie, la garanzia della concorrenza tra gli operatori e della trasparenza dei processi sul mercato è fondamentale per conseguire l'obiettivo e rafforzare al contempo le tutele degli utenti finali – siano essi imprese o cittadini – rispetto al diritto di accesso all'energia a prezzi competitivi e alla qualità del servizio di fornitura.

In tale ottica, l'informazione fondamentale da trasferire agli utenti è il prezzo della materia prima energia, quale valore efficace per comprendere pienamente il rapporto tra consumo e costo energetico e, di conseguenza, operare la scelta ottimale dell'offerta energetica attraverso la confrontabilità dei prezzi.

Proprio per questo motivo ARERA, regolatore competente per il settore dell'energia, interviene ciclicamente per aggiornare la regolazione – semplificando il linguaggio tecnico, standardizzando la modulistica e introducendo contenuti minimi – al fine di renderla più efficiente rispetto all'obiettivo di rafforzare la capacità di comprensione e comparazione delle offerte presenti sul mercato da parte dell'utente finale.

Tale sforzo non ha sempre portato a un esito pienamente positivo, poiché la necessità di comporre gli interessi contrapposti tra i diversi soggetti della filiera ha visto l'adozione di soluzioni non pienamente soddisfacenti rispetto all'obiettivo prefissato.

Ciò è stato evidente soprattutto nel passaggio dal Mercato Tutelato al Mercato Libero, previsto dalla Legge Concorrenza 2017, insieme all'implementazione di una serie di strumenti che avrebbero dovuto rafforzare la concorrenza e la trasparenza del mercato stesso, nell'ottica della maggiore tutela del consumatore (es. Portale offerte, Portale consumi).

Il passaggio al mercato libero non ha però superato le asimmetrie informative, mantenendo la difficoltà di comprensione dei contratti di fornitura e delle bollette – gli strumenti a disposizione dell'utente per conoscere l'informazione sulla fornitura pre e post consumo – sebbene nel frattempo la sopraggiunta crisi energetica abbia reso gli utenti finali più attenti alla scelta del proprio fornitore.

Va evidenziato che l'energia è caratterizzata da un alto livello di tecnicità e di complessità che si riflette all'interno della relazione contrattuale e nelle modalità di trasferimento di informazioni fondamentali per indirizzare la scelta degli utenti, come quelle relative alle condizioni economiche di fornitura.

Particolarmente rilevante in tal senso è la presenza di componenti regolate – gli oneri generali di sistema – che presiedono alla bolletta a copertura di servizi come trasmissione, distribuzione, misura e oneri di sistema e che dovrebbero essere veicolate in maniera chiara agli utenti per differenziarle in maniera netta dal costo sostenuto per il consumo della materia prima.

Rendere più semplici e leggibili le clausole contrattuali e le condizioni economiche è pertanto un punto dirimente, soprattutto in funzione dell'importanza che l'uso della risorsa ha per le imprese. Per una PMI, infatti, scegliere un'offerta competitiva consente di abbattere i costi energetici che sono tra i più alti d'Europa, recuperando così margini di competitività sul mercato. Rafforzare la chiarezza e la linearità dei contratti rappresenta quindi un requisito fondamentale per implementarne la capacità di comprensione e comparazione delle offerte, al fine di individuare quella più efficiente all'interno di un mercato dove operano numerosi operatori.

Secondo i dati del monitoraggio *retail* ARERA 2024, che fa il punto del mercato al dettaglio dell'energia, nel settore elettrico sono stati operativi a quella data oltre 1000 operatori energetici abilitati alla vendita sulla base dei criteri individuati dal legislatore per l'iscrizione all'elenco venditori tenuto dal MASE. Analogamente, nel settore gas sono stati registrati circa 1100 venditori, in attesa del completamento dell'elenco venditori gas istituito presso il MASE.

Tutti questi soggetti servono 30 milioni di utenze elettriche e 20 milioni di utenze gas, proponendo le loro offerte sia sul mercato libero sia sui mercati "amministrati", quale quello per i clienti ritenuti vulnerabili dalla legislazione o quello delle Tutele gradualì, un servizio "ponte" offerto agli utenti che al termine *ex lege* del mercato tutelato non avevano ancora scelto un'offerta di mercato libero.

Nel 2024 gli operatori attivi nel settore elettrico hanno proposto circa 3500 offerte di fornitura per i clienti domestici e poco più di 3600 per gli utenti non domestici.

Purtroppo, la numerosità degli operatori e delle offerte non è garanzia di efficienza del mercato, soprattutto perché resta complicato distinguere in maniera chiara il prezzo della materia prima, elemento che – lo ribadiamo – resta il valore fondamentale su cui un'impresa valuta la scelta del proprio fornitore.

Ciò è ancor più evidente se si considera l'attuale struttura dei contratti energetici, che nell'ottica di differenziazione dell'offerta commerciale da parte degli operatori, affiancano al

servizio di fornitura energetica anche i c.d. servizi aggiuntivi, differenti dalla fornitura energetica e spesso non funzionalmente legati ad essa (es. impianti fotovoltaici , di climatizzazione, caldaie, ma anche servizi assicurativi o di telefonia). Tale aspetto rende ancora più complessa la comprensione dei contratti e la possibilità di una informazione chiara circa il valore del prezzo dell'energia.

Per rispondere all'esigenza di maggiore chiarezza e comprensione delle offerte maturata dal consumatore, ARERA ha provato a fornire strumenti di supporto agli utenti, ad esempio con la realizzazione del Portale per la confrontabilità delle Offerte previsto dalla legge Concorrenza 2017, che però non ha prodotto gli effetti attesi perché le modalità scelte per la restituzione del segnale di prezzo delle offerte hanno valorizzato la spesa annua, che riporta insieme il prezzo e gli oneri e tasse, oltre che i servizi aggiuntivi.

Con la riforma della bolletta – la c.d. Bolletta 2.0 – si è inteso rafforzare la standardizzazione delle informazioni essenziali, la leggibilità e, in parte, anche la comparabilità attraverso l'introduzione del box offerta, che garantisce la tracciabilità dell'offerta e che riporta gli elementi utili al cliente per verificare che sia correttamente applicato il contratto sottoscritto.

Con l'ultimo intervento di modifica del Codice di condotta commerciale è stata invece rafforzata la standardizzazione della documentazione contrattuale e la razionalizzazione dei corrispettivi. Quest'ultima previsione permette che le condizioni economiche siano "spacchettate" e suddivise sulla base delle diverse voci di spesa (es. vendita, tariffe di rete, oneri generali), restituendo informazioni più chiare rispetto alla composizione della bolletta. Tutte queste modifiche, limitate ai contratti di fornitura per le utenze delle famiglie, potrebbero trovare applicazione anche per le piccole imprese rafforzando gli elementi di trasparenza. L'Italia è il Paese delle filiere produttive e delle piccole e microimprese. Se guardiamo i dati relativi alla manifattura italiana, in settori come l'alimentare, la moda, la meccanica, l'ISTAT scatta una fotografia in cui l'80,7% sono imprese che impiegano sino a nove addetti e questa percentuale sale al 90,6% nelle imprese manifatturiere artigiane. In termini generali, sempre l'ISTAT ci racconta che le imprese non agricole attive con 1-2 dipendenti sono 3 milioni e 644 mila. Tale limite dimensionale è indicativo di una struttura di impresa interamente dedicata all'attività in senso stretto senza o con pochissima struttura amministrativa. Non si comprendono pertanto le ragioni in base alle quali ARERA ritenga che questa tipologia di impresa (si pensi alle attività di servizi alla persona, come i parrucchieri, il piccolo alimentare di qualità, le lavanderie, gli autoriparatori, tanto per fare alcuni esempi) si possa trovare in migliori condizioni rispetto a un consumatore domestico nell'orientarsi tra corrispettivi complessi o nell'effettuare conteggi complicati persino per gli addetti ai lavori, necessari per verificare che la fatturazione sia corretta, se l'offerta non è semplificata.

Il nostro ordinamento giuridico e la regolazione prevedono una serie di tutele per le piccole imprese, proprio in considerazione di tale dato di fragilità, quali, per citarne alcune nel settore dell'energia, la nuova bolletta in vigore dal primo luglio di quest'anno, la prescrizione biennale, la tutela di prezzo in STG. Quindi ad avviso delle scriventi organizzazioni l'Autorità avrebbe numerose e fondate ragioni per ricondurre a razionalità l'esclusione irragionevole delle piccole e microimprese dall'ambito di applicazione dell'articolo 5 del DL 19/25, almeno limitatamente alle microimprese aventi diritto al Servizio a Tutele Graduali.

È evidente che il processo di monitoraggio del mercato e dei contratti rappresenta un fattore importante per il progressivo miglioramento della regolazione su tali temi e, in tal senso, l'indagine di questa Commissione è utile a evidenziare la necessità di un linguaggio ancor più semplice e immediato per i contratti energetici. Tuttavia, vogliamo cogliere questa occasione per sottolineare la necessità di intervenire anche nella fase precontrattuale, per rendere le pratiche commerciali e di *marketing* più corrette e trasparenti; al momento, infatti, le campagne di *marketing* sono spesso aggressive e fuorvianti, volte a estorcere all'utente il consenso alla sottoscrizione del contratto di fornitura.