

Commissione parlamentare per la semplificazione

**Indagine conoscitiva
in materia di 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**

16/04/2026

Audizione del Vice Direttore Generale Vicario
dott. Gianfranco Torriero

1. L'Associazione Bancaria Italiana ringrazia, anche a nome del Presidente Antonio Patuelli e del Direttore Generale Marco Elio Rottigni, per l'invito a partecipare all'indagine conoscitiva avviata da questa Commissione bicamerale.

L'interesse delle banche a contribuire all'indagine riguarda sia i contratti pubblici in senso stretto sia il più generale rapporto tra banche e pubblica amministrazione.

In questo contesto, la semplificazione, la trasparenza e l'efficienza della regolamentazione sono profili centrali per le imprese bancarie, per la certezza del diritto.

La semplificazione è una leva strategica per la competitività dell'economia.

In linea con le priorità europee di competitività e integrazione dei mercati, anche recentemente l'ABI ha promosso interventi di semplificazione¹, per rafforzare e sostenere il ruolo delle banche nel finanziamento dell'economia.

2. Le proposte di seguito illustrate prendono in considerazione alcuni dei profili che l'indagine conoscitiva mira ad esaminare², collocandosi nella fase antecedente l'avvio della procedura di aggiudicazione ai sensi del Codice dei contratti pubblici e nell'ambito più generale del "dialogo" tra PA e cittadini ed imprese.

In particolare, esse riguardano:

- Partecipazione ad una procedura d'appalto degli operatori economici
- Durata delle garanzie ipotecarie
- Domicilio digitale degli amministratori

¹ Si fa riferimento, in particolare, al documento "Proposte per la semplificazione e l'efficienza della regolamentazione bancaria" (gennaio 2026), presentato anche al Parlamento europeo e in Banca d'Italia, e alle osservazioni trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, nell'ambito della consultazione pubblica sulla legge annuale di semplificazione (marzo 2026).

² I profili oggetto dell'indagine conoscitiva sono, in particolare, i seguenti: a) leggibilità e comprensibilità delle clausole contrattuali per i cittadini e le imprese; b) strumenti normativi e procedurali per garantire maggiore trasparenza, pubblicità e accessibilità dei contratti pubblici e dei servizi affidati; c) riduzione della frammentazione normativa e della diversità delle prassi amministrative; d) meccanismi di tutela e garanzia a favore dei contraenti più deboli; e) coordinamento con il percorso di digitalizzazione, già oggetto di precedente indagine conoscitiva della Commissione, per valorizzarne gli effetti in termini di trasparenza e disponibilità dei contratti"

- Accesso al database pubblico sugli attestati di prestazione energetica degli edifici (APE)

Partecipazione ad una procedura d'appalto degli operatori economici

La disciplina vigente in materia di esclusione dalle gare pubbliche per violazioni fiscali, come delineata dal Codice dei contratti pubblici, nasce da una finalità condivisibile: garantire che gli operatori economici che partecipano agli appalti siano affidabili sotto il profilo finanziario e in grado di eseguire correttamente le prestazioni.

L'esperienza applicativa mostra che l'attuale normativa presenta alcune rigidità che rischiano di produrre effetti non coerenti con tale obiettivo, limitando la partecipazione alle gare anche da parte di imprese solide e affidabili e, quindi, comprimendo la concorrenza.

In primo luogo, il sistema prevede l'esclusione obbligatoria per violazioni fiscali definitive e la possibilità di esclusione anche per violazioni non definitive, ossia ancora oggetto di contenzioso³. A ciò si aggiunge il fatto che le soglie di rilevanza risultano particolarmente contenute⁴. Questo comporta che anche irregolarità di importo modesto, o derivanti da disallineamenti amministrativi non sostanziali, possano determinare l'esclusione dalla gara.

Si tratta di un effetto che appare sproporzionato, soprattutto se si considerano le complessità operative delle imprese di medie e grandi dimensioni, le quali possono essere destinatarie di numerosi atti fiscali, spesso di entità ridotta, ma tali da superare cumulativamente le soglie previste.

Un secondo elemento di criticità riguarda l'applicazione nell'ordinamento italiano (art. 96 del Codice dei contratti pubblici) della procedura europea di

³ Articoli 94, comma 6, 95, comma 2 e nell'allegato II.10 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante il Codice dei contratti pubblici

⁴ Costituiscono gravi violazioni non definitivamente accertate in materia fiscale quelle violazioni che comportano un omesso versamento di imposte e tasse di importo almeno pari al 10% del valore dell'appalto e comunque non inferiori a 35.000 euro. Costituiscono gravi violazioni definitivamente accertate in materia fiscale quelle violazioni che comportano un omesso versamento di imposte e tasse di importo pari a 5.000 euro

cosiddetto “*self-cleaning*” (misure di autodisciplina/correttive), cioè l'istituto che permette a un operatore economico, incorso in una causa di esclusione, di dimostrare la propria affidabilità. In base alla normativa europea, infatti, l'impresa che regolarizza la propria posizione fiscale può evitare l'esclusione, venendo meno il rischio di inaffidabilità che la norma intende presidiare.

Con riferimento alle tematiche fiscali, l'attuale quadro normativo e applicativo italiano non consente di valorizzare pienamente le misure di regolarizzazione adottate dall'operatore economico, soprattutto quando queste intervengano successivamente alla presentazione della domanda o siano accompagnate da adeguate garanzie.

L'assenza di tale meccanismo nel nostro ordinamento determina un evidente disallineamento rispetto agli altri Stati membri e genera uno svantaggio competitivo per le imprese italiane.

Un ulteriore profilo riguarda il mancato riconoscimento, ai fini della partecipazione alle gare, delle situazioni in cui il debito fiscale sia adeguatamente garantito, ad esempio attraverso fidejussioni o polizze. In questi casi, il rischio finanziario risulta di fatto neutralizzato, e tuttavia la normativa non ne tiene conto.

A ciò si aggiungono criticità di natura operativa: la mancanza di una banca dati unica e costantemente aggiornata degli atti fiscali rende complessa e incerta la verifica delle posizioni, sia per le imprese sia per le stazioni appaltanti, con impatti negativi anche sui tempi delle procedure.

Riteniamo, quindi, opportuno un intervento mirato su alcuni punti qualificanti.

1. Appare fondamentale introdurre anche nel nostro ordinamento la procedura di “*self-cleaning*” fiscale, consentendo alle imprese che abbiano regolarizzato o si siano impegnate in modo vincolante a regolarizzare la propria posizione di partecipare alle gare.
2. E' opportuno valorizzare le garanzie finanziarie prestate, escludendo dalle cause di esclusione i debiti fiscali coperti da strumenti idonei.

3. Si ritiene necessario rivedere le soglie di gravità delle violazioni, adeguandole alla dimensione e alla reale capacità economica degli operatori, in modo da evitare effetti sproporzionati.
4. Appare essenziale procedere alla creazione di una banca dati unica, certificata e accessibile - condizione abilitante alla digitalizzazione degli appalti - che consenta una verifica chiara, aggiornata e tempestiva delle posizioni fiscali, anche attraverso il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico.

Si tratta di interventi che non riducono il livello di presidio, ma lo rendono più efficace, perché maggiormente aderente alla finalità sostanziale della norma: selezionare operatori realmente affidabili, evitando al contempo esclusioni non giustificate e rafforzando la competitività anche a livello europeo.

Durata delle garanzie ipotecarie

Attualmente, l'articolo 2847 del Codice Civile dispone che l'iscrizione ipotecaria *"conserva il suo effetto per venti anni dalla sua data. L'effetto cessa se l'iscrizione non è rinnovata prima che scada detto termine"*.

La durata ventennale dell'ipoteca rappresenta oggi un limite temporale inderogabile per la validità della garanzia che, se non viene rinnovata, si estingue automaticamente, con la conseguente inefficacia nei confronti dei terzi. Tale meccanismo impone un'attività periodica di rinnovo che grava non solo sulle parti del rapporto, ma anche sugli uffici delle Conservatorie dei Registri Immobiliari (ora, Servizi di Pubblicità Immobiliare) chiamati a gestire un elevato numero di adempimenti ripetitivi, con modalità di presentazione delle domande di rinnovazione eterogenee a livello territoriale. Ciò determina un possibile incremento degli oneri procedurali e dei tempi di perfezionamento dell'operazione di rinnovo, con ricadute negative sull'efficienza della Pubblica Amministrazione e sulla qualità dei servizi resi agli utenti.

Negli ultimi decenni, i finanziamenti garantiti da ipoteca – soprattutto i mutui residenziali e i crediti a lungo termine – hanno visto un significativo

allungamento delle durate contrattuali, spesso oltre i venti anni. La durata dell'ipoteca non risulta più allineata a quella dei rapporti giuridici sottostanti, generando la necessità di rinnovazioni ripetute, con costi amministrativi e notarili a carico dei mutuatari, aumenti del rischio operativo a carico dei mutuanti (dovuti a dimenticanze o ritardi nella rinnovazione) e, di conseguenza, potenziali contenziosi derivanti dalla perdita di efficacia della garanzia. Tale disallineamento incide negativamente anche sull'efficienza dell'azione amministrativa, comportando un sovraccarico di attività gestionali per le Conservatorie e un appesantimento dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e utenti.

L'estensione della durata della garanzia, ad esempio a trenta o quaranta anni, favorirebbe una significativa riduzione degli adempimenti amministrativi, contribuendo a razionalizzare l'attività delle Conservatorie e a limitare i costi per i debitori, i quali non sarebbero più chiamati a corrispondere le spese e gli oneri per la rinnovazione dell'ipoteca. Tale modifica porterebbe inoltre la disciplina italiana più vicina agli standard europei di garanzia di lungo periodo, rafforzando al contempo la certezza dei traffici giuridici⁵.

Domicilio digitale degli amministratori

La disciplina sul domicilio digitale degli amministratori di società (art. 5, comma 1, d. l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 221/2012) è stata di recente (D.L. 159/2025, convertito dalla L. n.198/2025) oggetto di alcuni miglioramenti che, tuttavia, non colgono compiutamente l'esigenza di razionalizzare e semplificare la materia.

Infatti, continuare a imporre due PEC distinte (una per la società, l'altra per il Presidente del CdA o Amministratore delegato), rappresenta un onere sproporzionato e innecessario, essendo invece sufficiente l'indirizzo digitale

⁵ Ancorare tale estensione ad una data fissa consente di rispettare il principio della conoscibilità *erga omnes* della durata della garanzia, elemento essenziale ai fini della pubblicità immobiliare e della funzione delle Conservatorie, a prescindere dal fatto che, ovviamente, in caso di estinzione dell'obbligazione, si applicherebbe la disciplina della cancellazione semplificata per i mutui estinti (art. 13, comma 8-sexies, L. n. 40/2007).

dell'impresa. Ai sensi del CAD il domicilio digitale è un "indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata (...) valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale"; come tale ove previsto dalla legge, assume la stessa funzione del domicilio regolato e definito dal codice civile (art. 43).

Nella disciplina del domicilio, poi, l'art. 47 c.c. consente l'elezione di un domicilio speciale per determinati atti o affari; tale facoltà è prevista anche dal CAD all'art. 3-bis, comma 4-*quinquies*, in base al quale è possibile eleggere anche un domicilio digitale speciale per determinati atti, procedimenti o affari.

Andrebbe quindi consentito che il domicilio digitale degli amministratori possa coincidere con quello della società, in linea con la *ratio* della disciplina, che è quella di "garantire una comunicazione ufficiale, tracciabile e sicura tra le imprese e la pubblica amministrazione", contribuendo al contempo a semplificare gli adempimenti, ridurre i costi organizzativi e favorire una gestione più efficiente e razionale dei flussi comunicativi.

Accesso al database pubblico sugli attestati di prestazione energetica degli edifici (APE)

Di grande rilevanza è la possibilità per i cittadini e le imprese interessate di accedere al database pubblico del SIAPE sugli attestati di prestazione energetica degli edifici (APE), gestito da ENEA, ad oggi non ancora consentita. La misura consentirebbe a cittadini ed imprese di stimare in modo più corretto il valore di mercato degli edifici, soprattutto in relazione a interventi di riqualificazione energetica. Una più precisa stima del contributo della performance energetica nel computo del valore di mercato degli immobili potrebbe favorire una maggiore consapevolezza dell'importanza degli interventi di riqualificazione, stimolandone la domanda.

In particolare, la misura permetterebbe di:

- favorire l'utilizzo delle informazioni contenute negli APE all'interno del processo di valutazione della rischiosità/fattibilità dell'affidamento/investimento in efficienza energetica, con impatti positivi per coloro che richiedono i finanziamenti;
- favorire lo sviluppo del mercato dei "mutui verdi" - ossia i finanziamenti finalizzati all'acquisto di abitazioni con elevate prestazioni energetiche o alla riqualificazione energetica degli immobili di proprietà - attraverso la classificazione del finanziamento tra gli attivi *green* secondo la regolamentazione europea, e l'eventuale applicazione dei possibili benefici previsti dalle politiche aziendali per questa tipologia di crediti, a beneficio delle famiglie e delle imprese.

Occorrerebbe altresì prevedere modalità di accesso che, nel rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali, si basino su piattaforme digitali che consentano la consultazione dei dati in tempo reale ed in modo efficiente. Tale proposta è in linea con quanto previsto dalla Direttiva Europea Direttiva (UE) n. 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 sulla prestazione energetica nell'edilizia, che all'art. 22 prevede che ogni Stato Membro costituisca uno specifico database sulla certificazione energetica degli immobili, accessibile a tutti i portatori di interesse (tra i quali le banche).

Le proposte illustrate si collocano in una prospettiva di semplificazione che non riduce i presidi, ma li rende più efficaci, coerenti e proporzionati, valorizzando la digitalizzazione.

L'ABI conferma la piena disponibilità per approfondire soluzioni che rafforzino la qualità della regolazione, la competitività dell'economia e la fiducia tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione.