Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 23

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

8ª COMMISSIONE PERMANENTE (Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

69ª seduta: mercoledì 11 aprile 2019

Presidenza del presidente COLTORTI

IC 0295
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

Audizioni di rappresentanti di Confindustria servizi innovativi e tecnologici, Consiglio nazionale del notariato, Consiglio nazionale forense e HP Italy

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 9, 10 e *passim*
DI GIROLAMO *(M5S)* 31
FAGGI *(L-SP-PSd'Az)* . . . . . 14, 15, 16 e *passim*
FEDE *(M5S)* 31
MALLEGNI *(FI-BP)* 19, 32
RICCIARDI *(M5S)* 17, 25
BARBAGLI . . . . . *Pag.* 9, 10
* *CANEGRATI* 26, 31, 33
* *DI IACOVO* 20, 24, 25
* *GALLO CURCIO* . . . . . 15, 16, 19 e *passim*
* *LABRIOLA* . . . . . 11, 17, 18 e *passim*
QUINZI 4, 10

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-Leu; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per Confindustria servizi innovativi e tecnologici: la dottoressa Simona Quinzi, direttore, e il dottor Paolo Barbagli, presidente ANISGEA-Associazione nazionale imprese per i servizi gas energia acqua; per il Consiglio Nazionale del Notariato: il notaio Michele Labriola, consigliere nazionale, e il dottor Jacopo Gallo Curcio, direttore generale; per il Consiglio Nazionale Forense: l'avvocato Giuseppe Di Iacovo, componente ufficio studi; per HP Italy: il dottor Santino Canegrati, amministratore delegato, la dottoressa Giulia Pastorella, responsabile relazioni istituzionali, il dottor Davide Minchella e il dottor Giorgio Michele Galioto, consulenti per le relazioni istituzionali di Open Gate Italia.

I lavori iniziano alle ore 9,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizioni di rappresentanti di Confindustria servizi innovativi e tecnologici, Consiglio nazionale del notariato, Consiglio nazionale forense e HP Italy

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web*, YouTube e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto, inoltre, che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal presidente del senato, considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

Sono oggi previste le audizioni di rappresentanti di Confindustria servizi innovativi e tecnologici, Consiglio nazionale del notariato, Consiglio nazionale forense e HP Italy.

Ricordo che le audizioni avranno una durata complessiva di non più di trenta minuti, comprensivi della relazione illustrativa degli auditi e del tempo per eventuali domande da parte dei senatori e per le relative risposte.

Iniziamo i nostri lavori con l'audizione di rappresentanti di Confindustria servizi innovativi e tecnologici. Sono presenti la dottoressa Simona

Quinzi, direttore, e il dottor Paolo Barbagli, presidente ANISGEA-Associazione nazionale imprese per i servizi gas, energia e acqua.

Ringraziando i nostri ospiti per la disponibilità, cedo loro la parola.

QUINZI. Illustre Presidente e senatori, Confindustria servizi innovativi e tecnologici ringrazia per la possibilità di esprimere le nostre considerazioni, nell'ambito dell'attività conoscitiva avviata dall'8ª Commissione lavori pubblici e comunicazioni del Senato, in merito all'applicazione del codice dei contratti pubblici.

Intendiamo portare alla vostra attenzione delle valutazioni di carattere generale e specifico su alcuni profili disciplinati dalla norma richiamata.

Introduco brevemente un rapido profilo della federazione. Confindustria servizi innovativi e tecnologici è la federazione di Confindustria a cui aderiscono trenta associazioni di categoria e quaranta sezioni territoriali dislocate presso le territoriali di Confindustria in rappresentanza di diverse attività di servizi per le imprese e le pubbliche amministrazioni, dall'*information technology* alle imprese di consulenza, ingegneria ambientale, servizi di *facility management* ed efficienza energetica, servizi di gestione delle reti tecnologiche, servizi di comunicazione e *marketing*, valutazione della conformità di prodotto, processo e sistemi, *knowledge* ed *education*, servizi finanziari per il credito e servizi professionali alle imprese. Si tratta, quindi, di un'ampia rappresentanza. Siamo più di 7.500 imprese e 149.000 dipendenti. Contando i collaboratori, siamo quasi il doppio. Rappresentiamo un settore che in Italia copre e rappresenta circa 960.000 tra grandi, medie, piccole e micro imprese e 2.300.000 addetti, di cui il 56 per cento sono dipendenti, con un fatturato di 274 miliardi di euro.

Il settore dei servizi ha un ruolo rilevante nel mercato del *procurement* pubblico. Se guardiamo gli ultimi dati dell'ANAC relativi al periodo gennaio-aprile 2018, emerge che oltre il 40 per cento delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a 40.000 euro sono relative a contratti di servizi. Nello stesso periodo, il valore degli importi affidati è in crescita del 49,5 per cento nei settori ordinari e del 20,5 per cento nei settori speciali. È un settore che può dare un contributo ancor più rilevante nel *procurement* pubblico ampliando la partecipazione delle piccole e medie imprese, la cui partecipazione alle gare della pubblica amministrazione è ancora molto difficile.

Quest'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti è stata, infatti, per noi un importante cambio di passo inizialmente per portare una trasformazione del mercato della domanda pubblica. È una riforma che abbiamo seguito da vicino e che è caratterizzata da molti aspetti innovativi come la semplificazione strutturale del quadro normativo esistente, la trasparenza nelle procedure, l'affidamento all'ANAC di un ruolo centrale di vigilanza e regolazione, la qualificazione delle stazioni appaltanti, la centralizzazione della committenza e l'attenzione alle micro e piccole imprese.

A più di due anni dall'ingresso di questa norma riteniamo che il bilancio possa essere mediamente positivo e che si debba lavorare però per

migliorarla, per migliorare il codice, introducendo dei correttivi, semplificando alcune procedure e completando ovviamente anche il corpo normativo con quanto rimasto in sospeso. Sappiamo che i provvedimenti sono numerosi. Siamo molto più perplessi nei confronti di una posizione orientata a una riscrittura complessiva del codice perché ciò significherebbe ripartire da zero, bloccare nuovamente il mercato degli appalti, l'operatività delle imprese e innescare ulteriori contenziosi.

In ogni caso, secondo noi, è opportuno superare dei punti critici, ma evitando degli interventi a macchia di leopardo e, quindi, privilegiando la rapidità di intervento per non paralizzare il mercato, che appunto ha subito uno *stop* prolungato dal 2016. Secondo noi ci sono parti del codice che vanno assolutamente mantenute: una di queste è l'affidamento secondo il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Questa è stata una scelta apprezzabile del legislatore nel 2016, che ha stabilito una gerarchia tra criteri di aggiudicazione, prevedendo l'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto tra prezzo e qualità come criterio di adozione generale, mantenendo nel limite del 30 per cento il punteggio massimo da assegnare alla parte economica e considerando, invece, il criterio del prezzo più basso di carattere residuale. Ciò per noi è oggi ancora valido e da condividere e sostenere alla luce dei riscontri positivi che abbiamo registrato dalle nostre imprese.

Per le imprese dei servizi innovativi e tecnologici infatti, per quelle che svolgono le attività di servizio di natura intellettuale ad alto valore aggiunto, nonché per le imprese che offrono servizi ad alta intensità di manodopera, l'offerta economicamente più vantaggiosa, che è un *mix* di valutazione tecnica ed economica, consente di misurare qualità, strutturazione e capacità dell'impresa di confrontarsi sul mercato.

Un altro punto che riteniamo importantissimo da mantenere nel codice, ma da mettere in pratica è relativo alla qualificazione delle stazioni appaltanti. Il tema della qualificazione è senz'altro fondamentale nelle due direzioni (qualificazione della domanda e dell'offerta), però è chiaro che il ruolo rilevante è quello dell'interlocutore pubblico, che deve essere estremamente qualificato perché così può essere anche leva di miglioramento, di innovazione e qualificazione del mercato dell'offerta. Per questo la stazione appaltante deve essere in grado di progettare l'intervento di gara in modo consapevole, qualificato, indicando i livelli di qualità minima attesi dall'appalto e dev'essere in grado di assicurare la verifica dell'esecuzione e il controllo su tutto il processo di affidamento. Come sappiamo, sul punto siamo ancora molto indietro.

Un altro tema su cui abbiamo posto molta attenzione è relativo al ruolo della CONSIP e delle centrali di committenza relativamente alle piccole e medie imprese. Il codice ha affidato un ruolo rilevante alla CONSIP e alle centrali di committenza e ha dato un ulteriore sviluppo alla riflessione che era già avviata in tema di razionalizzazione delle stazioni e centralizzazione degli affidamenti, fissando delle regole puntuali che obbligano le amministrazioni ad avvalersi di centrali di committenza. Si tratta di scelte sicuramente molto innovative che, in una prospettiva di effi-

cienza, semplificazione e di razionalizzazione, devono però essere implementate con cautela per garantire l'accesso alle piccole e medie imprese. Quindi, la centralizzazione e la specializzazione della domanda non possono trasformarsi in un oligopolio, che penalizza le piccole e medie imprese e non può neanche essere un obiettivo principale teso alla riduzione solo dei costi e non vedere, quindi, il lato di offerta e qualità dell'offerta.

L'altro punto molto importante è che bisogna evitare che le convenzioni e gli accordi quadro possano diventare uno strumento utilizzato per aggirare le previsioni in merito alla suddivisione in lotti, che per noi è fondamentale, così come lo strumento limitativo della partecipazione di PMI, che hanno grande *know how* e specializzazione nei territori e che sono capaci di portare un reale valore aggiunto alla pubblica amministrazione.

Il tema degli accordi quadro per noi è fondamentale. È chiaro che c'è un percorso di razionalizzazione della spesa della pubblica amministrazione, però si rischia di perdere il contatto con la realtà territoriale delle piccole e medie imprese, che possono portare un grande contributo invece alla pubblica amministrazione.

Vengo ora ai punti che, secondo noi, possono essere rivisti nell'ambito del codice. Partiamo dal fatto che il codice ha messo un po' in crisi la certezza del diritto. Una delle grandi innovazioni del codice è il tema della *soft law*, delle linee guida dell'ANAC e dei decreti attuativi, che non sono compiuti. Il percorso è rimasto appeso e non completato; mancano una serie di provvedimenti regolatori funzionali al completamento dell'azione normativa.

Quindi è necessario procedere speditamente su questi punti, ma anche fare attenzione alle modalità con cui si interviene.

Secondo noi è necessario trovare una soluzione adeguata, eventualmente anche reintroducendo un regolamento, ma salvaguardando la flessibilità e l'adattabilità della regolamentazione attuativa, mantenendo e rafforzando il ruolo dell'ANAC come autorità di accompagnamento, indirizzo e vigilanza collaborativa, che possa indicare percorsi, soluzioni e possibili conseguenze dei singoli interventi delle pubbliche amministrazioni, per favorire scelte consapevoli, rafforzando parallelamente l'operatività dell'ANAC nel ruolo che svolge in fase di precontenzioso.

La reintroduzione di un regolamento attuativo, che – ripeto – noi vediamo con favore, potrebbe accompagnarsi a una segmentazione della disciplina nei tre ambiti (lavori, servizi e forniture); questa soluzione, a nostro avviso, potrebbe risolvere le problematiche relative al dibattito sull'utilizzo del criterio di aggiudicazione in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, permettendo, in particolare nell'ambito dei servizi innovativi ad alta specializzazione, valore aggiunto e, ai servizi ad alta intensità di manodopera, di mantenere l'obbligo di ricorrere all'offerta economicamente più vantaggiosa, con il limite massimo del 30 per cento, relativamente al punteggio massimo da assegnare.

Un altro punto su cui occorre lavorare è la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure di gara. Occorre ridurre drasticamente la du-

rata delle procedure di verifica, analisi e *procurement* che durano mesi e, in alcuni casi, anche anni. In particolare negli affidamenti di servizi innovativi e tecnologici, si tratta di tempi lunghissimi, abnormi, che rendono obsoleto il servizio e la fornitura nel momento in cui vengono effettivamente erogati. Per cui riteniamo che sia utile semplificare anche attraverso meccanismi di digitalizzazione delle procedure amministrative/burocratiche, che peraltro, secondo noi, dovrebbero essere portate avanti solo sulle offerte rispondenti ai criteri tecnici ed economici del bando.

Un altro punto su cui abbiamo delle riflessioni da fare è relativo alla garanzia di concorrenza nel mercato. Noi abbiamo sempre perseguito l'obiettivo di garantire la concorrenza nel mercato dei servizi e, nonostante alcuni aggiustamenti che ci sono stati nel codice, riteniamo che vi siano ampi spazi discrezionali, che consentono all'amministrazione pubblica di affidare a una società *in house* servizi strumentali che sono disponibili e offerti dal mercato in regime di concorrenza. Mi riferisco, in particolare, all'articolo 192 del codice degli appalti.

Il tema dei lotti e della loro suddivisione è uno dei punti per noi importanti e particolarmente innovativi. Abbiamo visto come la suddivisione sia capace di riavvicinare le piccole e medie imprese al mercato degli appalti pubblici. Nonostante le previsioni all'interno del codice, che spingono per una suddivisione dei bandi e dei lotti, la possibilità data alle stazioni appaltanti di motivare questa mancata suddivisione (quindi la parcellizzazione delle gare di importanti e imponenti dimensioni) non ha favorito la concorrenza nel mercato e ha escluso, in molti casi, le piccole e medie imprese, che comunque – ricordiamo – rappresentano una percentuale rilevante del nostro tessuto imprenditoriale. A nostro avviso deve essere trovato un rimedio e occorre riflettere sull'opportunità di prevedere un meccanismo che faciliti questa partecipazione. Ora non intendiamo, ovviamente, inserire riserve per le piccole e medie imprese; si potrebbero però introdurre meccanismi premiali che, in qualche modo, riescano a far partecipare in filiera grandi, piccole e medie imprese. Per le osservazioni sull'offerta economicamente più vantaggiosa lascerò la parola al dottor Barbagli.

Un altro tema per noi rilevante riguarda il subappalto. Abbiamo due riflessioni circa la recente lettera, dello scorso 24 gennaio, di costituzione in mora della Commissione europea e le indiscrezioni e le anticipazioni che sono apparse sul decreto sblocca cantieri. Intanto, secondo noi, è fondamentale mantenere il limite imposto del 30 per cento delle attività subappaltabili. Riteniamo che questo vincolo non sia posto alla concorrenza, che quindi limiti la partecipazione della piccole e medie imprese, ma sia un'impostazione corretta del codice, che presuppone la capacità dell'aggiudicatario di svolgere effettivamente, con competenza e mezzi propri, una rilevante parte del contratto della fornitura e del servizio.

L'altro tema che portiamo alla vostra attenzione e che sarà auspicabilmente modificabile riguarda l'eliminazione dell'obbligo della terna di imprese per ogni attività che si voglia subappaltare (l'articolo 105 del decreto legislativo n. 50 del 2016). La previsione comporta un abnorme

onere di verifica in capo all'offerente di tutti i requisiti dei subappaltatori, onde non essere escluso dal procedimento di gara.

Vengo agli ultimi due punti della nostra presentazione, che riguardano, in primo luogo, la centralità dei controlli per rilanciare la qualità nel processo di realizzazione delle opere pubbliche. Abbiamo detto che il tema del controllo e della qualificazione della stazione appaltante e di tutta l'attività di controllo riveste un ruolo centrale all'interno del processo di progettazione, di realizzazione e di manutenzione.

Il codice fornisce l'opportunità di recepire questa esigenza, attraverso un ampliamento delle attività di verifica nel corso del processo realizzativo, che dovrebbero avviarsi fin dalla fattibilità tecnico-economica dell'opera, per proseguire fino all'alta sorveglianza dei lavori. Si tratta di un sistema di verifiche, strutturato sulla centralità dei concetti di terzietà e imparzialità, che aiuti la pubblica amministrazione rispetto ai soggetti interessati dal processo di realizzazione, ovvero tramite il ricorso agli organismi di ispezione, che garantiscono il massimo grado di indipendenza; gli organismi di tipo A, indipendenti, accreditati e competenti.

Tocco infine il tema dei ritardati pagamenti, che è particolarmente avvertito dalle imprese, soprattutto da quelle dei servizi innovativi e tecnologici, ma in generale da tutto il mondo imprenditoriale. Nonostante gli interventi adottati con il decreto legislativo n. 231 del 2002, di attuazione della direttiva comunitaria 2000/35, relativa alla lotta contro i ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali, che fissa il pagamento a trenta-sessanta giorni, i tempi di pagamento troppo spesso non sono rispettati dalle pubbliche amministrazioni, con gravi ripercussioni sulla liquidità delle imprese, in particolare delle PMI. Per questo riteniamo che, oltre a favorire i meccanismi di smobilizzo dei crediti, sia opportuno, anche nell'ambito pubblico, facilitare i meccanismi di cessione del credito derivanti da appalti pubblici, attraverso la semplificazione degli adempimenti amministrativi, allineando le procedure italiane a quelle già in uso nei Paesi europei.

In questo senso, riteniamo che sia necessario intervenire con una modifica del comma 13 dell'articolo 106 del codice, laddove si prevede, ancora una volta, che la pubblica amministrazione possa rifiutare la cessione di un credito da corrispettivo di appalto, concessione e concorso di progettazione. Le nostre proposte si focalizzano su due tematiche non più rimandabili: la prima, l'abolizione del privilegio del rifiuto della cessione da parte della pubblica amministrazione e, l'altra, l'allineamento delle formalità della cessione dei crediti verso enti pubblici alle cessioni fra privati, quindi eliminando la necessità di definire come atto pubblico e scrittura privata autenticata una notifica a mezzo ufficiale giudiziario.

Vogliamo inoltre segnalare che si sta registrando un fenomeno abbastanza diffuso, che incide negativamente sulla liquidità delle imprese: proprio grazie a questo articolo del codice e agli ampi spazi che lascia, numerosi enti nel settore sanitario stanno sistematicamente rifiutando le cessioni ed emettono delle delibere con cui dispongono un generale diniego e

rifiuto per tutte le cessioni che dovessero pervenire all'ente, con indicazioni proprio di clausole di divieto di cessione dei crediti.

Lascerei ora la parola al dottor Barbagli per gli approfondimenti.

BARBAGLI. Ringrazio anch'io il Presidente e i senatori per la disponibilità fornita alla nostra audizione. Il mio breve intervento è volto a focalizzare il tema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che è tra i più dibattuti in questo momento, in cui si discute di una revisione degli strumenti che regolano l'appalto.

Come ha detto il direttore Quinzi, le imprese che operano nel campo dei servizi hanno potuto verificare, nei tre anni di attivazione del codice, il suo positivo impatto sull'evoluzione del comparto, soprattutto con riferimento alle attività ad alta intensità di conoscenza, quindi a elevata professionalizzazione o alta intensità di manodopera. Le aziende sono state spinte a competere non sul piano dei diritti dei lavoratori (per cercare di contenere il costo operativo principale, costituito – appunto – dal costo del lavoro), ma puntando a una qualificazione delle risorse, con una crescita importante di tutto il comparto dal punto di vista qualitativo. Posso citare il numero importante di aziende certificate SA 8000 presenti negli ultimi anni proprio nei comparti ad alta intensità di manodopera, con ciò allineandosi l'Italia al contesto internazionale dal punto di vista della crescita qualitativa delle aziende.

Stiamo parlando su tanti tavoli del tema della crescita, che sappiamo si ottiene facendo crescere le aziende e, quindi, creando nel sistema delle regole e degli stimoli affinché le aziende investano. Se il criterio di aggiudicazione si trasforma nel massimo ribasso (quindi si ritorna a competere solo sul costo), oppure in una sorta di *roulette* russa che non qualifica gli investimenti che le imprese fanno per crescere, allora non siamo coerenti nello stimolare un percorso di sviluppo. Ciò anche perché nel prossimo futuro le imprese devono proiettarsi verso una dimensione diversa da quella del solo territorio nazionale (pena il rischio di marginalizzarsi) e nel contesto esterno – in particolare quello europeo – è l'offerta economicamente più vantaggiosa (e, di conseguenza, una qualificazione del modo in cui si offre) che fa premio sulla competizione del mercato.

Un altro tema fondamentale riguarda lo smobilizzo crediti. Se le imprese non hanno merito di credito per investire, in quanto le loro risorse finanziarie sono immobilizzate nei crediti della pubblica amministrazione, vi è un'anomalia tutta italiana che limita la possibilità di crescita delle nostre aziende anche nella competizione esterna.

Signor Presidente, ho terminato e ringrazio i senatori per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il loro intervento.

Non essendoci richieste di intervento, desidero soffermarmi brevemente sul tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, che è sicuramente molto importante. Abbiamo visto che in alcuni settori la competenza delle stazioni appaltanti è rimasta indietro. Cosa suggerite per aumentare il *know-how* delle stazioni appaltanti?

Un intervento potrebbe essere quello della riduzione. Dal momento che in Italia le stazioni appaltanti sono tantissime, c'è chi – lo abbiamo appreso nel corso delle audizioni svolte – suggerisce di ridurle drasticamente. Cosa ne pensate? Ciò andrebbe incontro a un processo di ammodernamento delle stazioni appaltanti?

QUINZI. Signor Presidente, come dicevamo, la riduzione sicuramente aiuta – è chiaro – perché la concentrazione favorisce l'investimento da parte della pubblica amministrazione e, quindi, un percorso di qualificazione migliore.

Dall'altra parte, ripeto che per noi occorrerebbe trovare quel giusto equilibrio, difficile da definire, per evitare che un'eccessiva centralizzazione porti a concentrare anche le tipologie di bando, aggregando troppo il lato offerta e creando ulteriori problemi in termini di partecipazione delle piccole e medie imprese.

PRESIDENTE. Ricordo che nella giornata di ieri ci sono state delle proposte sull'offerta media. Cosa ne pensate?

BARBAGLI. Nel corso del mio intervento ho definito l'offerta media una *roulette*: le imprese, dallo sviluppare un percorso evolutivo basato su investimenti, qualificazione delle proprie risorse, crescita sul mercato e partecipazione alla competizione internazionale, finiscono per partecipare a una lotteria, perché non vi è alcuno strumento legale con cui aumentare la propria opportunità di mercato.

Pertanto, la nostra federazione ribadisce che l'unico strumento coerente con l'esigenza di creare un percorso di crescita e sviluppo (anche a favore dello sviluppo del PIL, che sappiamo essere assia necessario) è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Dopodiché, non diciamo che lo stato attuale è perfetto, anzi riteniamo che si possa e si debba lavorare molto su formazione di criteri, identificazione di *standard* e oggettivizzazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nella mia attività professionale mi occupo molto dei cosiddetti *ex* settori esclusi, ossia di quelli speciali: acqua, gas, energia elettrica, calore e sistemi di distribuzione. Le aziende più strutturate operanti in tali ambiti hanno sviluppato, dopo una faticosa partenza, sistemi molto evoluti, sofisticati e oggettivi, in cui ormai la parte di valutazione soggettiva – mi riferisco ai settanta punti dell'offerta economicamente più vantaggiosa – è sparita completamente in qualche caso, mentre in altri è rimasta in modo assolutamente residuale e non in grado di incidere sul risultato, a fronte di un effettivo contributo innovativo.

Si è lavorato tanto. Ho citato l'esempio del percorso virtuoso fatto attraverso la diffusione di strumenti partecipativi, anche nell'ottica dei lavoratori, con la certificazione SA 8000, mentre fino a poco tempo fa la prima leva di competizione era cercare di contenere i costi in generale.

Risale alla settimana scorsa il caso molto grande di un'azienda di un gruppo primario nazionale che lavora nei servizi ad alta intensità di ma-

nodopera che ha avuto delle problematiche significative. Si tratta di aspetti su cui ha fatto leva in tutti gli anni passati nell'ambito dell'offerta al massimo ribasso, a fronte di imprese che – viceversa – competevano per svilupparsi.

Quindi, la posizione della nostra federazione è che la direzione giusta sia quella di lavorare sugli strumenti per oggettivizzare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Quanto ad altre soluzioni nel campo dei servizi, il direttore ha già correttamente detto che è forse anche il momento di fare una riflessione per capire se sia corretto pretendere di avere una soluzione *omnia* per cose tanto diverse (penso, ad esempio, a lavori e forniture).

Siccome già il codice individua le tre macro partizioni del contesto, credo che forse il criterio dell'aggiudicazione – che poi è anche quello che stimola le imprese a investire o meno, a evolvere o meno – potrebbe essere specializzato per comparto.

PRESIDENTE. Ringrazio gli ospiti e chiedo se possono lasciare il documento in modo da stimolare la discussione e la loro disponibilità se i senatori vorranno fare delle domande. Dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori proseguono con l'audizione del Consiglio nazionale del notariato. Sono presenti il notaio Labriola, consigliere nazionale, e il dottor Gallo Curcio, direttore generale, che saluto a nome della Commissione. Invito i nostri ospiti a rimanere nei tempi in modo da consentire di fare interventi e domande, e cedo subito loro la parola.

LABRIOLA. Signor Presidente, sono Michele Labriola, intervengo a nome del Consiglio nazionale del notariato. Il tema che stiamo affrontando da un po' di tempo è l'applicazione del codice dei contratti pubblici agli ordini professionali e, naturalmente, in particolare all'ordine dei notai. Il tema è generale perché riguarda tutte le categorie professionali.

Gli ordini professionali sono qualificati giuridicamente come enti pubblici non economici che operano all'interno dello Stato per salvaguardare l'interesse di carattere generale dell'ordinato svolgimento – se possiamo dire sinteticamente così – dei traffici giuridici e della contrattazione privata. È avvenuto però che l'ANAC, con la delibera n. 687 del 28 giugno 2017, ha ritenuto di assoggettare anche gli ordini professionali – la cui natura giuridica acclarata, ripeto, è di enti pubblici non economici – al codice dei contratti pubblici attraverso una equiparazione degli ordini professionali agli organismi di diritto pubblico. Questa interpretazione dell'ANAC, che naturalmente poi produce una serie di conseguenze molto rilevanti che adesso cercherò sinteticamente di affrontare, è stata impugnata da un altro ordine professionale di fronte al TAR Lazio in quanto ritenuta in contrasto – come espresso nella mia premessa – con il sistema generale e anche con la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, che, con alcune sentenze, non ha ritenuto di poter qualificare come organismi di diritto pubblico gli ordini professionali. In particolare, secondo le fonti europee, gli elementi fondamentali che qualificano l'organismo di diritto pubblico sono tre e nessuno di questi elementi è ravvisabile per gli

ordini professionali. Si parla, infatti, di organismo di diritto pubblico quando l'organismo risulta prevalentemente finanziato da Stato, autorità regionali o locali o altri organismi di diritto pubblico. Questo, certamente, non accade per gli ordini professionali, che non sono finanziati dallo Stato. È inoltre necessario che la gestione degli enti – questo è il secondo aspetto – sia posta sotto la vigilanza dello Stato o di altri organismi e neanche questo è corretto con riferimento a quanto cercherò di precisare subito dopo perché non c'è una diretta attività di vigilanza statale nei confronti degli organi professionali. Il terzo requisito prevede, infine, che l'organismo di amministrazione, direzione e di vigilanza sia costituito – questo è forse l'aspetto di maggiore discrasia – per più della metà da soggetti designati dallo Stato. Ciò certamente non sussiste perché nessun ordine professionale ha una designazione per metà dei suoi organismi dirigenziali da parte dello Stato.

Con riferimento alla vigilanza dell'autorità degli organismi, a livello interpretativo è stato fatto un salto logico – se posso permettermi – ritenendo di poter individuare nel Ministro della giustizia – parlo chiaramente a questo punto specificatamente della nostra categoria professionale dei notai perché il nostro Ministero di riferimento è il Ministero della giustizia – un organo che detta delle regole gestionali nell'ambito dell'attività degli enti. Non è certamente così perché non vi è nessuna diretta interferenza da parte del Ministro nell'attività gestionale dell'ente. Solo nei casi in cui vi sia una paralisi degli enti, quando gli enti praticamente sono nell'impossibilità di funzionare, è prevista dal punto di vista normativo una forma sussidiaria e sostitutiva di attività da parte del Ministro, che può, in questi casi, sostituire l'attività gestionale degli enti. Si tratta chiaramente di un'ipotesi residuale che non può consentire questo salto logico – se mi consentite l'affermazione – di ritenere l'organo dei notai soggetto direttamente a un'attività gestionale del Ministero della giustizia perché non è proprio così. In realtà, nel sistema italiano agli ordini professionali è assicurato un meccanismo di indipendenza perché essi si muovono, venendo ai punti fondamentali, nell'ambito di un'assoluta autonomia gestionale, finanziaria ed elettiva. Nell'ordinamento italiano non esiste, quindi, nessuna possibilità di ipotizzare un meccanismo di controllo diretto da parte dello Stato e del Ministero di riferimento sugli ordini professionali. Da questo punto di vista, pur non essendo stati i promotori del ricorso al TAR, non possiamo non sottolineare l'impropria assimilazione che è stata fatta tra l'ordine dei notai – che è un ente pubblico non economico – con un ente di diritto pubblico, con le conseguenze che naturalmente adesso cercherò di evidenziare rapidamente. Noi siamo fermi sulla nostra idea della tendenziale inapplicabilità della normativa agli ordini professionali e, in particolare, dell'esclusione del nostro ordine.

Fatta questa premessa che ritenevo doverosa, voglio evidenziare alcune criticità del sistema attuale in generale e, in particolare, con riferimento al nostro settore. Gli aspetti pratici che cercherò di evidenziare accentuano ancora di più la sensazione, a nostro parere, di inadeguatezza dell'applicazione della normativa *tout court*, senza alcun filtro.

Sono circa sei punti che affronto rapidamente. Il primo è il principio di rotazione: secondo l'ANAC vi è la necessità, per motivi di trasparenza da parte degli enti pubblici con riferimento alla scelta dei fornitori, di effettuare un sistema di rotazione che naturalmente possa essere sufficientemente frequente, onde evitare fenomeni di accaparramento o di peggior tenore. Nell'ambito dell'attività degli ordini professionali, questa ipotesi di rotazione frequente appare francamente discutibile.

Quando parliamo dell'applicazione della normativa al nostro ordine occorre necessariamente fare un riferimento ai Consigli notarili distrettuali, che gestiscono singole realtà locali. Il Notariato ha un organismo centrale, che è il Consiglio nazionale del notariato, che io oggi qui rappresento, ma ci sono anche i Consigli notarili distrettuali, che sono divisi sul territorio nazionale. Può succedere che un Consiglio notarile distrettuale gestisca una fascia di un collegio notarile, che può arrivare a 30, 40 notai; dipende dalle zone, dalle Regioni: ci sono Regioni meno popolate, in cui la densità abitativa è ridotta. Pertanto, ipotizzare un sistema di rotazione così frequente, per un Consiglio notarile che si avvale, magari, di un rapporto di consulenza e in cui non si ipotizza alcun meccanismo di alterazione o di possibile inquinamento del rapporto, francamente sembra sconsigliabile. Occorre, invece, allentare questo meccanismo di rotazione per le attività fiduciarie, soprattutto per gli enti come il nostro, che in alcune realtà si muovono su un bacino molto ridotto.

Inoltre, l'attuale soglia per gli affidamenti diretti – quindi non gli affidamenti più complessi, per i quali è prevista un'attività negoziata – è limitata alla cifra di 40.000 euro. Vale sempre la stessa premessa dei piccoli enti e dei piccoli Consigli: ipotizzare che per un affidamento che possa superare i 40.000 euro ci sia necessità, per strutture anche modeste, di attivare la procedura negoziata, complessa, lascia perplessi. Noi proporremmo (ma è semplicemente un termine numerico) che la soglia degli affidamenti diretti sia innalzata da 40.000 a 100.000 euro; si tratta di un innalzamento del riferimento per gli affidamenti diretti per realtà che non devono passare attraverso un'evidenza pubblica importante.

Per quanto riguarda il discorso normativo, ci siamo trovati di recente a dover verificare l'esistenza, al di là degli aspetti della normazione prevista in materia, di una serie di direttive, di linee guida che vengono proposte dall'ANAC, che naturalmente pongono anch'esse dei termini, dei paletti, dei riferimenti da rispettare. Per noi è importante comprendere fino a che punto queste linee guida, questi orientamenti di *soft law*, come si usa dire adesso, siano effettivamente vincolanti, allo stesso livello delle norme di primo grado. Siamo un po' in difficoltà. Ci segnalano alcune criticità in ordine a questo, quindi probabilmente occorre maggiore certezza, un orientamento e uno snellimento delle linee guida, che a volte creano meccanismi di disorientamento tra il riferimento normativo e queste nuove interpretazioni che vengono proposte di volta in volta.

Per quanto riguarda gli affidamenti negoziati di maggior rilievo ai fornitori, è previsto l'albo unico dei commissari, che – parlo sempre della nostra realtà, ovviamente – aggrava notevolmente il tasso di esternalità

nelle decisioni legate all'operatività e alla sensibilità degli enti, come può essere un ordine professionale. Naturalmente, infatti, dover fare comunque riferimento, anche per un affidamento negoziato, cioè superiore alla soglia dell'affidamento diretto, all'esternalizzazione obbligatoria dell'albo unico dei commissari appare un appesantimento per la nostra realtà – devo, purtroppo, ripetermi – facendo sempre riferimento a queste piccole realtà, a questi piccoli Consigli notarili, che si vedrebbero totalmente assoggettati a questa normativa, probabilmente pensata per altre finalità e per altri meccanismi legittimi di controllo.

Sempre nell'ambito di questi appesantimenti per la nostra struttura, è chiaro che l'onere di verifica dei requisiti di moralità, sia *ex ante* che *ex post*, posto a carico dell'ente rappresenta evidentemente un meccanismo di difficile riscontro, soprattutto per quanto riguarda la verifica *ex post*; l'idea sarebbe quella di accentrare l'attività di verifica in un organismo diverso, a prescindere dalla necessità del singolo ente. Infatti, riuscire a controllare, sia prima che dopo, i requisiti di moralità del singolo fornitore è un'attività molto onerosa. Inoltre, segnaliamo la necessità o l'opportunità che l'obbligo di svolgere le procedure per mezzo di strumenti telematici sia una mera facoltà. È vero che l'informatica ormai è a regime, ci mancherebbe altro (peraltro noi siamo tra le categorie professionali più avanzate dal punto di vista tecnologico), ma, sempre con riferimento a queste piccole realtà, l'obbligo del sistema telematico appare oggi un appesantimento. Occorre, quindi, rendere lo strumento telematico per le procedure di affidamento un meccanismo facoltativo.

L'ultimo aspetto che volevo segnalare riguarda la proposta – perché in effetti non è ancora entrata definitivamente in vigore – della stazione appaltante. È praticamente lo stesso discorso dell'esternalità: si fa riferimento a una stazione appaltante esterna per quanto riguarda tutti gli affidamenti. Questi organi esterni, che devono controllare i singoli affidamenti, appaiono – mi devo nuovamente ripetere – per le nostre realtà, soprattutto locali, un appesantimento oggettivamente di difficile gestione e, soprattutto, molto oneroso.

PRESIDENTE. Grazie. Depositiamo agli atti della Commissione la documentazione che ci consegnate.

FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, innanzitutto ringrazio gli auditi per essere venuti a portare il proprio contributo. Questa situazione sinceramente a noi era sconosciuta. Tra l'altro, ieri sera abbiamo ascoltato fino a tardi il dottor Cantone. È infatti emersa, in alcune delle precedenti audizioni, la questione delle linee guida, di come riusciamo a inquadrarle, dal momento che non sono fonti di diritto. La fonte del diritto è una cosa da cui poi discende la norma. Se c'è una norma primaria, si fa riferimento a quella e allora ha un significato. Le linee guida sono delle forme di interpretazione, appunto: si chiamano linee guida proprio perché danno una sorta di *vademecum* di come occorre orientarsi e comportarsi.

Pertanto anche altri soggetti che abbiamo audito hanno manifestato questa perplessità. Ieri sera, con grande tranquillità, abbiamo chiarito con il dottor Cantone questo aspetto; egli ha innanzitutto convenuto con noi che le linee guida sono linee guida e, tra l'altro, ha tenuto a precisare che non sono 50, come impropriamente è stato riportato sui giornali: sono circa una decina, forse anche qualcosa di meno, ma certo non sono di questa proporzione.

Leggendo il vostro documento, mi sembra di capire che voi avete addirittura impugnato una delibera, contestando che i vostri iscritti siano stati sottoposti alla disciplina dei contratti pubblici. Sono rimasta perplessa, perché l'ordine professionale ha impugnato presso il Tar questa delibera che vi riunisce e vi assoggetta a enti di diritto pubblico.

Quale sarebbe il contenuto, l'oggetto? Con che autorità l'ANAC vi ha assoggettato a enti di diritto pubblico? Infatti, è cosa diversa se è una norma legislativa ad assoggettarvi alla disciplina degli enti pubblici. Questo è il primo chiarimento che richiedo, perché sono rimasta sorpresa e mi sono chiesta come mai ciò sia avvenuto.

PRESIDENTE. Dopo l'audizione di ieri mi è venuto un dubbio e sono andato a controllare. Ieri il dottor Cantone ci ha detto che ce ne sono sette, ma a me risultano quattordici le linee guida.

FAGGI *(L-SP-PSd'AZ)*. Comunque sia, anche il dottor Cantone, nella sua qualità di magistrato, ha fatto riferimento alla fonte del diritto. Si tratta – appunto – di linee guida. Anzi, il dottor Cantone ha anche detto che preferirebbe che non ci fossero più. Abbiamo audito anche altri soggetti in merito a queste linee guida, che peraltro sono soggette a un'interpretazione individuale, a seconda dei soggetti destinatari.

Per alcuni le linee guida diventano una sorta di Bibbia e non si muovono. Tuttavia, le linee guida sono – appunto – delle linee e non una fonte di diritto. Con esse si fornisce agli operatori uno schema, magari complesso e articolato, su cui impostare il loro lavoro.

GALLO CURCIO. Signor Presidente, provo a dare una risposta anzitutto in merito al tema delle linee guida, alla luce dell'esperienza pratica.

Anche a me le linee guida risultano essere quattordici e non sette. Forse il dottor Cantone faceva riferimento alle sette eventualmente vincolanti. Anche su questo, mi permetto di dire che non è facile capire, intuire e interpretare quando la linea guida è cogente e quando non lo è. Già solo questo pone un problema di certezza del diritto, come immagino sia evidente. Infatti, se la linea guida che mi obbliga a tenere un determinato comportamento è cogente io devo adeguarmi, mentre ho un margine discrezionale di valutazione se si tratta solo di un *vademecum*. Questo è già di per sé un problema.

Aggiungo un secondo problema. Queste linee guida vengono aggiornate molto frequentemente. Noi come amministrazione non facciamo in tempo ad adeguarci alla prima linea guida, che questa – mi riferisco a

un arco di dodici o diciotto mesi – viene aggiornata con altre indicazioni e, quindi, dobbiamo cambiare anche al nostro interno per poterci adeguare nuovamente.

FAGGI *(L-SP-PSd'AZ).* Sta parlando delle linee guida dell'ANAC?

GALLO CURCIO. Sì, le linee guida dell'ANAC.

Il principio di rotazione, cui ha accennato prima il notaio Labriola, è stato modificato nell'arco di meno di due anni, con l'introduzione di tutta una serie di vincoli pesanti. Non solo non si può riaffidare al fornitore uscente il medesimo affidamento ma – addirittura – non può essere neppure invitato a chiedere, manifestare interesse o presentare un preventivo. Mi permetto di sottolineare che, per me, questa è una cosa abbastanza particolare, perché introduce un meccanismo in forza del quale il fornitore che sa di ciò – e si tratta di una cosa pubblica – è incentivato a non lavorare bene, perché tanto è cosciente che alla scadenza del contratto non solo non potrà essere confermato, ma neanche invitato a presentare un preventivo. Abbiamo pertanto creato un meccanismo che incentiva l'inefficienza, piuttosto che l'efficienza.

Questo è l'esempio del principio di rotazione per come è stato modificato e chiarificato, perché il codice parla semplicemente di rotazione. Poi, le linee guida ANAC entrano nello specifico e chiariscono in che termini va applicato.

In secondo luogo, la senatrice Faggi chiedeva cosa è stato impugnato. Sono state impugnate non delle linee guida, ma una delibera del Presidente, che nel 2017, contraddicendo un parere della stessa ANAC di sei o sette mesi prima, dichiarava che gli ordini professionali (che sono enti pubblici non economici) sono qualificabili come organismi di diritto pubblico e, in quanto tali, su di loro trova applicazione il codice dei contratti pubblici. Ciò nel presupposto che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dispone che tutti gli organismi di diritto pubblico devono applicare il codice dei contratti pubblici, ma dimenticando che sempre la Corte di giustizia dell'Unione europea dice chiaramente che gli ordini non sono organismi di diritto pubblico. E, infatti, nel 2016 la stessa ANAC aveva detto che tutti gli ordini non sono organismi di diritto pubblico. Anche la Cassazione (2011) dice la stessa cosa. Non ritorno sulle motivazioni, che ho già illustrato prima e che trovate descritte nel documento.

Il provvedimento ha quindi rappresentato un fulmine a ciel sereno perché, nonostante la normativa e la giurisprudenza abbastanza consolidata, ha improvvisamente imposto di cambiare rotta. L'errore è il pensare che noi siamo un ente controllato da un'amministrazione statale. La vigilanza è molto *soft* ed *ex post.* Come ha ben detto il consigliere, si tratta solo di estrema *ratio* nel caso in cui l'ordine è paralizzato (qualsiasi possa essere la ragione, è ovvio che un ente statale deve subentrare per far procedere l'attività dell'ordine). Tuttavia, non c'è un controllo. Sottolineo che il nostro bilancio non ricade in quello dello Stato e questo è un elemento

fondamentale. Quindi, non se ne vedono le ragioni. Il nostro bilancio pesa sui notai e – ripeto – non ricade sul bilancio statale. Peraltro, si tratta di strutture mediamente piccole. Noi siamo un pochino più grandi essendo un Consiglio nazionale, ma, come diceva il consigliere, quelli distrettuali sono formati da tre o quattro dipendenti. Immaginatevi cosa significa applicare un codice dei contratti pubblici che è pensato per delle strutture ministeriali, amministrazioni centrali e locali e non certo per delle organizzazioni di questo tipo. Quindi, dal punto di vista sia del diritto, che logistico e tecnico, far ricadere questa applicazione sugli ordini professionali mi sembra quantomeno discutibile. Ad ogni modo, su questa questione è ancora pendente un giudizio di fronte al TAR.

LABRIOLA. Signor Presidente, onorevoli senatori, riallacciandomi a quanto detto dal direttore, l'aspetto finanziario mi appare in effetti decisivo. Infatti, è chiaro che vi deve essere trasparenza laddove c'è una gestione, da parte degli enti di diritto pubblico.

Parliamo degli interessi che devono essere tutelati, perché poi, alla fine, secondo me il problema principale è proprio questo. C'è la necessità, ovviamente da parte dello Stato, di verificare e controllare che i contributi pubblici seguano delle procedure di affidamento di assoluta regolarità. Pertanto, il meccanismo di rotazione all'interno di una grande Regione o un grande Comune può avere una logica, magari per evitare situazioni che nel tempo possono portare a delle discrasie.

Laddove il denaro non è pubblico, creare un meccanismo di fortissimo appesantimento in relazione alla gestione e all'affidamento delle forniture (che possono anche essere di piccola o modesta entità) appare invece francamente contraddittorio. Non se ne capisce la logica. Non c'è infatti un interesse dello Stato a controllare la gestione di denaro pubblico (che ovviamente giustifica l'attività dell'assoggettamento al codice dei contratti pubblici e l'attività dell'ANAC, che fa questo di mestiere). Francamente, appare abbastanza discutibile che chi non riceve, come è giusto che sia, un euro dallo Stato debba essere assoggettato a un apparato e a uno strumentario pesantissimi e anche onerosi.

PRESIDENTE. Non ho capito una cosa e vi chiedo una delucidazione. Questa norma vale per tutti gli ordini professionali o solo per il vostro?

LABRIOLA. Per tutti.

RICCIARDI *(M5S)*. Signor Presidente, ho capito che questa impugnativa è ancora pendente davanti al TAR e, di conseguenza, è collegata a quanto avete sostenuto. Ho visto che avete rimarcato molto il problema dei distretti minori che subiscono non un danno, ma questo sistema non costituisce un vantaggio per loro. Pertanto, volevo capire se le due cose erano strettamente collegate e la vostra soluzione.

LABRIOLA. Purtroppo naturalmente la nostra soluzione è abbastanza *tranchant*: a nostro parere non c'è spazio per l'assoggettamento degli ordini professionali alla normativa del codice dei contratti pubblici. Noi dobbiamo necessariamente tenere una linea abbastanza rigida perché c'è una confusione proprio legata alla natura giuridica degli enti e a questi aspetti finanziari e gestionali che abbiamo cercato di evidenziare.

Ciò nondimeno, nella malaugurata ipotesi in cui questo orientamento dovesse andare avanti o trovare un seguito, nella seconda parte del documento, se proprio gli ordini professionali devono essere assoggettati a questa normativa, abbiamo cercato di suggerire degli alleggerimenti che in maniera sintetica abbiamo evidenziato. Mi riferisco all'alleggerimento dei meccanismi di esternalità dei controlli. Il punto principale è questo perché il problema è che ogni attività, soprattutto le più onerose, devono passare attraverso organismi che controllano le scelte che vengono fatte. Facciamo il solito esempio banale: se un piccolo distretto, che magari ha circa tre dipendenti, deve ristrutturare la struttura per motivi di *restyling* e la ristrutturazione supera i 40.000 euro in affidamento diretto, deve fare un controllo di moralità *ex ante* ed *ex post* della ditta che fa la ristrutturazione e poi deve affidarsi a tutti questi controlli esternalizzati. Ciò appare francamente un appesantimento improponibile soprattutto – sono costretto a ripetermi – perché non si tratta di gestione di denaro pubblico. Secondo noi, non ci sono gli estremi. La nostra linea è rigida. Per antonomasia il notaio è allineato alle decisioni del legislatore e della giurisprudenza e, pertanto, paventiamo una seconda ipotesi per cui, se proprio ciò deve essere, temperiamo in tutti i modi possibili questo sistema. Questa è la logica della doppia pagina.

FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*. Quando dite a pagina 2 del vostro documento che, in considerazione di quanto sopra evidenziato, sarebbe opportuno che il legislatore chiarisse definitivamente la esclusione degli ordini professionali e dei relativi consigli nazionali e locali dall'applicazione del codice dei contratti pubblici, parlate del vostro ordine o di tutti gli ordini?

LABRIOLA. Gli ordini professionali che fanno parte del nostro comparto come quello degli avvocati e commercialisti – non posso parlare per tutti – sono tutti allineati su questa opinione perché la riteniamo un'interpretazione errata. È un'interpretazione che, a nostro modo di vedere, non è corretta.

FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*. Se lei mi dice che siete prediposti a una rivalutazione del codice, chiarite questa situazione: abbiamo già pendente e operiamo in forza di una linea guida che ci mette in queste condizioni; se voi recepite la linea guida come fonte, allora metteteci almeno in questa condizione. Se, invece, visto che è pendente una situazione del genere e non è una fonte del diritto, chiarite una volta per tutte per norma e, cioè, escludete gli ordini professionali.

Presidente, è la prima volta però che sentiamo questa cosa. Abbiamo ricevuto gli ordini professionali, ma non mi sembra di aver sentito qualcosa di questo tipo, però mi sembra di capire che loro sono portavoce anche di tutti gli altri ordini professionali. Forse loro intendono professionisti come commercialisti, avvocati e notai, che giustamente non devono essere assoggettati. Si è prodotto un problema.

GALLO CURCIO. Mi aggancio a quanto diceva la senatrice relativamente al fatto che rimanete stupiti che siamo i primi a porvi questa questione molto delicata. La motivazione è forse in parte anche in quanto ci siamo detti finora: la delibera dell'ANAC del 2017 ha cambiato impostazione perché fino a quel momento nessun ordine era sottoposto al codice dei contratti pubblici. C'è giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte di cassazione che aveva chiaramente escluso l'applicabilità del codice dei contratti pubblici su tutti gli ordini e improvvisamente cala la scure di questo provvedimento. È un problema anche logistico adeguarsi a una normativa di questo tipo. Voi la conoscete meglio di me. È un *corpus* normativo estremamente articolato che richiede una altissima specializzazione interna che mediamente, se una struttura fino a quel giorno non l'ha fatto, posso escludere che abbia le competenze per cambiare da un giorno all'altro e rendersi pronta a operare. Probabilmente c'è un contraccolpo che ancora non ha portato a una sua normalizzazione perché è troppo recente. Le strutture, salvo quelle nazionali – sono sicuro che è così anche per gli avvocati e i commercialisti – localmente non possono essere pronte. Anche noi siamo in difficoltà ad applicare tutto eppure abbiamo un numero di dipendenti maggiori.

MALLEGNI *(FI-BP)*. Faccio una domanda proprio secca. Prima, durante e dopo l'introduzione di queste linee guida siete stati convocati, avete chiesto un incontro, avete avuto modo di dialogare con i vertici di ANAC? In caso affermativo, con chi?

GALLO CURCIO. Posso aiutarvi poco perché sono subentrato al direttore generale da qualche mese e non so se prima o dopo del 2017 – quella è la soglia – siamo stati obiettivamente auditi dall'ANAC. Su questo non sono in grado di rispondere purtroppo.

LABRIOLA. Sono in grado di dare una risposta di questo tipo: dal giorno della delibera del 2017, dal punto di vista ufficiale non c'è stata un'interlocuzione diretta con ANAC su questo punto; non c'è stato un incontro ufficiale tendente a chiarire questa situazione con l'ANAC, al di là di interlocuzioni diverse.

FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*. Questa impugnativa è andata in sospensiva? È pendente in che modalità? Comunque dopo la linea guida non c'è stata. Va bene, è stato dato questo *input*, c'è stata questa delibera, ma poi c'è stato l'assorbimento a livello parlamentare?

LABRIOLA. È una delibera dell'ANAC.

FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*. Per cui ANAC opera da sola, in completa autonomia. A che punto è il TAR?

GALLO CURCIO. Il procedimento è ancora aperto. Intendiamoci: come ha detto il consigliere, non siamo stati noi. Queste sono informazioni non dirette, ma riportate, quindi con il beneficio del dubbio. La sospensiva non è stata richiesta, quindi non c'è. La scelta non è stata nostra; noi siamo in attesa del merito del TAR, che non si è ancora pronunciato in alcun modo.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per questo contributo, che ci farà meditare e discutere alquanto, e dichiaro conclusa l'audizione.

(I lavori, sospesi alle ore 10,15, sono ripresi alle ore 10,30).

PRESIDENTE. È ora prevista l'audizione del rappresentante del Consiglio nazionale forense, avvocato Di Iacovo, cui cedo subito la parola.

DI IACOVO. Signor Presidente, porto innanzitutto il saluto del Consiglio e del Presidente, che purtroppo non è riuscito a essere presente, perché in concomitanza di questa audizione c'è il primo insediamento del nuovo Consiglio e non siamo riusciti a concordare una nuova data.

Ad ogni modo, riservandomi di depositare una memoria, il contributo del Consiglio si divide in due parti: la prima in cui, in qualità di osservatore esterno, cerca di evidenziare le problematiche e proporre qualche soluzione e la seconda che riguarda, più nello specifico, la tipologia di affidamento, da parte della pubblica amministrazione, del servizio legale. A tale proposito, a ottobre sono state emanate le linee guida ANAC, che in alcuni punti sono criticabili.

Partendo dal primo presupposto, nell'ottica della riforma, il Consiglio ritiene che il precedente sistema, che distingueva tra legge primaria e legge secondaria, debba essere rivisto. Prima dell'attuale decreto legislativo n. 50 del 2016, il sistema era basato sul decreto legislativo n. 163 del 2006 e un regolamento di attuazione; oggi questo rapporto non c'è più, perché il regolamento di attuazione è stato abrogato e dovrebbe essere sostituito dalle linee guida ANAC, che però non sono state ancora completate.

Un'ulteriore problematica relativa alle linee guida ANAC dipende anche dalla qualificazione giuridica delle stesse. Infatti è oggetto di alcuni contenziosi proprio la qualificazione giuridica, quindi la cogenza o meno di queste linee guida. Mi richiamerò a questo alla fine del mio intervento, con riferimento all'affidamento dei servizi legali.

Si ritiene che il ritorno al passato, nel rapporto tra legge primaria e legge secondaria, possa rappresentare una buona iniziativa; in questa rego-

lazione secondaria si potrà anche recuperare quanto finora fatto, con comprensibile sforzo, dall'ANAC e regolamentare in secondo livello.

Un altro punto sul quale ci si può soffermare è relativo alla semplificazione. Ne parliamo spesso e, da questo punto di vista, in riferimento all'applicazione alle procedure di evidenza pubblica, non è facile. Potrebbero tuttavia essere individuate delle fasi nelle quali questa semplificazione possa essere attuata. Porto un esempio: l'articolo 32 dell'attuale codice dei contratti descrive le fasi dell'aggiudicazione e stabilisce che l'aggiudicazione non possa essere definitiva fin quando non siano stati verificati i requisiti generali da parte dell'operatore. È proprio questo intervallo di tempo tra l'aggiudicazione (o meglio, la predisposizione della graduatoria) e la verifica dei requisiti che potrebbe essere dimidiato. Difatti, le stazioni appaltanti o sono un po' inerti in questa verifica, oppure sono tempestive a richiedere le verifiche agli altri organi, ma questi poi non riscontrano nel termine di trenta giorni; quindi si arriva alla stipulazione del contratto con un intervallo di tempo che potrebbe essere recuperato.

Un altro aspetto riguarda l'albo dei commissari e delle commissioni giudicatrici. Questo albo ancora non è stato completato, ma il Consiglio ritiene, in un'ottica di tutela della professionalità e delle competenze dei soggetti, che possa essere mantenuto anche nel nuovo progetto di riforma. Tuttavia, esso deve essere riempito di contenuti, ossia debbono essere evidenziate le professionalità e le competenze all'interno dello stesso e i soggetti che ne fanno parte, e dev'essere potenziato economicamente, perché determinate professionalità debbono essere equamente retribuite, altrimenti il servizio è deficitario.

Sempre da osservatore esterno, in materia di subappalto, il nuovo progetto potrebbe avere delle rivisitazioni. Recentemente, la Commissione europea ha inviato una lettera di contestazione e messa in mora del Governo italiano per il contrasto della disciplina della direttiva con la disciplina di trasposizione. Una parte di questa lettera di contestazione riguarda proprio il subappalto, sotto due aspetti: il primo è il limite del 30 per cento dei lavori da subappaltare. Su questo, essendo una questione abbastanza tecnica, non ci esprimiamo, ma bisogna tener conto che nella direttiva europea – e quindi nella fonte primaria – non era indicato alcun limite. L'altro aspetto criticato riguarda l'indicazione della terna dei subappaltatori: l'operatore economico partecipa alla gara e deve previamente indicare i tre soggetti a cui potrà affidare il subappalto. In questo modo la tempistica si allunga, perché la stazione appaltante, a prescindere se affiderà l'appalto a quel soggetto, dovrà comunque effettuare la verifica dei requisiti generali su tutti e tre i soggetti appaltatori e magari, nelle more, un subappaltatore potrebbe essere oggetto di procedura concorsuale, potrebbe pertanto non essere più disponibile al lavoro o al servizio. Si determina quindi una perdita di tempo nella verifica di questi requisiti.

Si potrebbe pertanto soprassedere o avere una disciplina analoga a quella per l'avvalimento. Infatti, in tal caso qualora un soggetto di cui l'operatore economico intende avvalersi non avesse più i requisiti, questo

può essere sostituito senza con ciò determinare l'esclusione dell'appaltatore.

Un ulteriore aspetto riguarda il contenzioso amministrativo che nasce dagli appalti. Il Consiglio ritiene che, per diminuire il contenzioso e per efficientarlo, non debbano essere posti ostacoli alla giustizia: il mezzo tramite il quale si può ridurre il contenzioso non può essere né una dimidiazione delle tempistiche processuali, né un aumento dell'accesso ai costi della giustizia. Abbiamo letto le memorie dei soggetti e degli operatori economici che sono stati già auditi: per esempio, l'ANAS ha indicato un ulteriore aumento del contributo unificato per il deposito del ricorso amministrativo concernente gli appalti pubblici. Il contributo unificato è già ora molto esoso, quindi si ritiene che non si possa passare per quella strada.

Sempre a proposito del contenzioso, ci sono alcune fattispecie del rito degli appalti che possono essere oggetto di rivisitazione.

Il cosiddetto rito appalti è stato introdotto dall'articolo 204 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ed è stato definito dagli operatori giuridici un rito super accelerato, in quanto si onera l'operatore economico a impugnare giudizialmente il provvedimento di ammissione o esclusione di un concorrente immediatamente, cioè entro trenta giorni dalla verifica dei requisiti, anche questo a prescindere dal fatto se a quell'operatore economico potrà essere affidato o meno l'incarico. In altre parole, si sposta in una fase anteriore quella che dovrebbe invece essere una tutela posteriore. Se il provvedimento non viene impugnato, decade la possibilità di far valere quel vizio negli atti successivi.

La giurisprudenza fino ad oggi costante ritiene che il giudizio amministrativo non debba essere volto ad accertare la mera regolarità dell'azione della pubblica amministrazione a prescindere, ma necessiti sempre di un interesse concreto e attuale del soggetto che richiede la tutela giurisdizionale. In questo caso ciò che manca è proprio questo interesse, perché impugnare un provvedimento di ammissione di un concorrente, senza sapere se a questo potrà poi essere affidatario o meno di quell'appalto, è un aspetto che potrà essere rivisto per deflazionare il contenzioso.

Queste problematiche sono già state evidenziate ultimamente dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con un'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 120 del provvedimento richiamato, già oggetto di esame pregiudiziale da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Un ulteriore aspetto da sottolineare riguarda la consuetudine di bandire bandi per l'affidamento di incarichi professionali (si tratta quindi di tecnici) gratuiti o con compensi irrisori. Questa pratica è illegittima e deve essere certamente combattuta. Ricordo che la legge 31 dicembre 2012, n. 247 («Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense») ha introdotto l'istituto dell'equo compenso, il quale, nell'affidamento degli incarichi, impone anche alle pubbliche amministrazioni di rispettare la tutela della remunerazione del lavoratore autonomo, nel rispetto

dell'articolo 35 della Costituzione, ai sensi del quale la Repubblica tutela tutte le forme di lavoro (quindi i lavoratori sia dipendenti, che autonomi). Si ritiene che nel nuovo progetto di riforma possa essere introdotta una norma che, nell'affidamento dei servizi professionali, richiami proprio il rispetto della normativa sull'equo compenso.

A questo punto vorrei cambiare il punto di vista e, da osservatore interno del codice dei contratti, desidero sottoporre alla Commissione il tema dell'affidamento del servizio legale da parte della pubblica amministrazione. La questione riguarda gli avvocati che partecipano a procedure di gara per l'affidamento di incarichi legali. Prima dell'attuale codice dei contratti, l'affidamento dei servizi legali si divideva essenzialmente in due fattispecie. La prima fattispecie si realizzava quando l'incarico legale era unico e indirizzato alla tutela della pubblica amministrazione in relazione a un determinato contenzioso. In questo caso emergeva il contratto di patrocinio (e, quindi, il cosiddetto rapporto fiduciario tra avvocato e amministrazione) e si poteva soprassedere dal presentare una procedura a evidenza pubblica, proprio perché emergeva il rapporto di fiducia (il cosiddetto *intuitu personae)*. Al contrario, se il servizio legale aveva una caratteristica più strutturata e duratura nel tempo e magari non comprendeva solo un determinato contenzioso, si parlava di servizio legale e, quindi, di un appalto di servizio oggetto di procedura ad evidenza pubblica.

A questa impostazione sono seguite le direttive dell'Unione europea del 2014, le quali hanno escluso in buona parte i servizi legali da quelli che devono essere oggetto di procedure di affidamento secondo le direttive europee (ossia il codice dei contratti). Gli articoli 10 e 21 delle direttive escludono i servizi legali da tali settori e stabiliscono che, a loro volta, non possono essere oggetto di procedura ad evidenzia pubblica se attengono a una fase precontenziosa, oppure a un contenzioso che sta per nascere.

Questo aspetto generale dei servizi legali è stato quasi ribaltato dalle linee guida dell'ANAC n. 12 del 2018, le quali, se non hanno potuto disconoscere l'esclusione dei servizi legali da quelli non soggetti alle direttive, tramite motivazioni varie hanno però ritenuto di assoggettare i servizi legali a delle procedure a evidenza. Si è infatti sostenuto che, trattandosi di affidamenti da parte della pubblica amministrazione (e, quindi, condotte della pubblica amministrazione), essi dovessero essere soggetti ai principi di trasparenza, imparzialità ed efficientamento.

Tuttavia, così facendo si è creata un'incertezza normativa anche per gli operatori del settore. Infatti, per discostarsi dalle linee guida dell'ANAC gli operatori devono motivare e, quindi, fare uno sforzo ulteriore rispetto alla disciplina europea, che invece imponeva la non inclusione dei servizi legali all'interno del codice dei contratti. Ho cercato di riassumere l'intera questione per renderla più evidente, ma nella memoria che depositeremo è indicato tutto il resto in maniera più esaustiva.

Infine, ho sentito quanto detto dagli amici notai. Concordiamo sulla linea. C'è stato un errore di trasposizione della direttiva nel diritto interno, perché gli ordini professionali sono stati assimilati agli organismi di diritto

pubblico. Tuttavia, gli ordini professionali si basano su una finanza che possiamo dire propria, ossia dei propri iscritti.

C'è già un precedente del 2013 della Corte di giustizia dell'Unione europea, che invece esclude gli ordini professionali. Su questo punto concordiamo e abbiamo del materiale che depositeremo.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Di Iacovo per la relazione.

Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire.

FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, avvocato Di Iacovo, poco fa mi sono confrontata con la collega Ricciardi. Al termine dell'audizione il notaio intervenuto in rappresentanza del Consiglio nazionale del notariato ci ha giustamente fatto presente che le linee guida hanno assimilato l'ordine dei notai a enti di diritto pubblico, così assoggettandolo alla normativa contenuta nel codice dei contratti. Il notaio ci ha altresì detto che hanno impugnato la delibera dell'ANAC (non hanno chiesto la sospensiva) e sono in attesa dinanzi al TAR per il giudizio di merito. Vorrei quindi sapere se anche voi avete fatto ricorso al TAR, visto che vi trovate in una situazione similare.

Inoltre, vorrei sapere come sia possibile, sotto il profilo del diritto, che una disposizione europea possa in qualche maniera essere «inficiata» da una linea guida che – lo ricordo – non è una fonte del diritto e si deve limitare a dare un indirizzo. In questo modo mi sembra che la linea guida abbia finito per distorcere la fonte, al punto da mettervi nella condizione che ci avete illustrato.

Ritengo molto importanti tutte le osservazioni fatte in ordine alla revisione del codice dei contratti.

Come ho già detto, l'ordine notarile ha fatto presente che delle linee guida lo hanno assoggettato alla disciplina per gli enti di diritto pubblico. Da qui, si è proceduto all'impugnazione. Lei, avvocato Di Iacovo, ha fatto riferimento al regolamento non attuato. Nel nuovo codice dei contratti pubblici è stata tolta la questione del regolamento e, quasi per *default,* sono entrate le linee guida dell'ANAC. Come è possibile questo passaggio normativo?

DI IACOVO. La problematica sulle linee guida ANAC attiene a due aspetti. Vi è un'estensione dal punto di vista oggettivo-soggettivo dei servizi da assoggettare ad evidenza pubblica. Parlo così perché dal punto di vista oggettivo, per esempio, le direttive europee escludevano i servizi legali, mentre le linee guida ANAC tramite varie motivazioni le includono. La stessa cosa vale per gli ordini e, quindi, lo stesso salto logico è stato fatto dal punto di vista oggettivo. Non sono state individuate quelle differenze fondamentali che vi sono nell'ordinamento e che differenziano gli ordini professionali dagli altri enti pubblici. C'è stato un salto logico dettato da un'errata individuazione dei criteri che distinguono gli organismi di diritto pubblico. Dal punto di vista dell'impugnazione, il Consiglio ha impugnato le linee guida ANAC e il giudizio pende dinanzi al TAR.

Il problema delle linee guida è dettato – per venire poi alla sua seconda questione – da una difficilissima individuazione all'interno delle fonti del diritto perché lo stesso Consiglio di Stato ha, a sua volta, affermato che le linee guida possono essere di tre tipologie diverse: le linee guida approvate dal Ministero hanno efficacia regolamentare e, quindi, sono assimilate ai regolamenti; poi vi sono le cosiddette linee guida che hanno efficacia *erga omnes* e poi le linee guida che non sono vincolanti. L'individuazione normativa e la qualificazione delle linee guida con efficacia *erga omnes* sono molto discusse perché non rientrano né nelle fonti secondarie, né nelle circolari ministeriali. Si è, quindi, creata *ex abrupto* una nuova fonte del diritto che doveva conferire certezza al diritto e, invece, ha creato più problematiche dal punto di vista dell'interpretazione. Ho sentito e sento vari operatori delle pubbliche amministrazioni che si attengono alle linee guida ANAC perché, secondo loro, hanno un'efficacia cogente. Ciò deriva da una errata conoscenza delle fonti del diritto, però la problematica c'è e va affrontata nel nuovo codice.

FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*. Ringrazio per la spiegazione che è chiarissima.

Risulta confuso e mi sembra di capire che si preferisca per non avere dei problemi seguire le linee guida ANAC. Non sono legge, ma delle linee guida. Capisco che hanno un'efficacia vincolante, però dove si appigliano, dov'è la loro fonte di diritto tale da dover essere così cogenti e indirizzare tutto in una linea? Avete parlato con ANAC e il dottor Cantone in merito a questa disposizione? Questa domanda gliel'avrebbe fatta il senatore Mallegni.

DI IACOVO. Sono sicuro di sì perché nel procedimento amministrativo per l'entrata in vigore e la composizione delle linee guida ANAC il Consiglio ha avuto modo di poter esprimere le proprie posizioni al riguardo. Comunque, le ha espresse immediatamente dopo con l'impugnazione delle linee guida.

RICCIARDI *(M5S)*. Vorrei solamente un chiarimento rispetto all'impugnativa di cui ha parlato l'avvocato.

Come ha sottolineato la collega Faggi, avete impugnato la stessa delibera che hanno impugnato la classe notarile, che è davanti al TAR?

DI IACOVO. Il Consiglio ha impugnato le linee guida dell'ANAC riguardanti l'affidamento dei servizi legali.

In base ai miei appunti, posso confermare che le linee guida ANAC sull'affidamento dei servizi legali sono state impugnate sia dall'Associazione degli avvocati amministrativisti italiani e con autonomo ricorso da parte del Consiglio nazionale forense. Nella relazione vi è anche l'indicazione del numero di ruolo del ricorso.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo contributo e le chiedo se ci può inviare la versione informatica del documento. Dichiaro conclusa l'audizione.

Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione dei rappresentanti di HP Italy.

Cedo subito la parola ai nostri ospiti, ricordando i trenta minuti di tempo previsti per dare la possibilità ai senatori di fare domande.

CANEGRATI. Signor Presidente, ringrazio per la vostra attenzione e per il vostro tempo.

Mi chiamo Tino Canegrati; sono l'amministratore delegato di HP Italy. Penso che conosciate HP Italy quanto meno per la parte PC e stampanti. Abbiamo la fortuna di essere nel mondo e particolarmente in Italia *leader* di mercato sia sulla parte PC che sulla parte stampanti. Introduco brevemente l'aspetto industriale di cui ci occupiamo. Immagino ci conosciate per la parte ufficio, mentre per la parte industriale abbiamo utilizzato le molte tecnologie innovative che abbiamo per aiutare le aziende, soprattutto quelle grafiche e quelle produttive, nel passaggio dall'analogico al digitale. In particolare, vendiamo, sosteniamo e supportiamo impianti di grafica e, quindi, sostanzialmente impianti che stampano libri, imballaggi, giornali e naturalmente digitali e stampanti 3D da produzione. Questa è l'HP.

Agli occhi dei nostri clienti siamo conosciuti, al di là della nostra storia aziendale perché esistiamo da ottant'anni, come un'azienda innovativa, attenta alla sostenibilità e alla sicurezza informatica. Questa è la percezione che abbiamo da parte dei nostri clienti e il posizionamento che abbiamo sul mercato.

Parto dalla sicurezza – che poi sarà l'argomento di oggi – per dirvi che non è casuale che i clienti ci percepiscano in questo modo perché vent'anni fa HP ha investito nel costruire un *lab*, che per noi vuol dire un laboratorio di ricerca e sviluppo puro – e, quindi, non di produzione – dedicato esclusivamente all'aspetto della sicurezza. Ciò ci ha permesso sostanzialmente di avere delle pratiche di progettazione e di produzione che sviluppano sostanzialmente e mettono sul mercato dei prodotti che sono *security by design* e, cioè, sin dall'inizio della progettazione. Questo è il motivo per cui crediamo di avere una buona credibilità e una grande esperienza per quanto riguarda la sicurezza dei sistemi informatici e, in particolare, di quelli dell'informatica distribuita come *personal computer* e stampanti. Questa è l'azienda.

Perché abbiamo chiesto questa audizione e cosa crediamo sia importante segnalarvi? Siamo al corrente della revisione del codice dei contratti pubblici e ci sembra opportuno segnalare che, nell'area della sicurezza informatica e, in particolare, della sicurezza dei dispositivi come questi che abbiamo davanti, crediamo ci sia oggi una mancanza di attenzione. Nel tempo a mia disposizione vi illustrerò la nostra prospettiva, la motivazione sottostante e magari vi fornirò qualche dato e la consistenza su questo. Mi rendo conto che, all'interno dei lavori pubblici probabilmente, la parte

concernente la sicurezza informatica non è ovvia e non so quanto l'abbiate affrontata in precedenza, ma noi crediamo che sia importante segnalarla. Infatti, per quanto riguarda i dati sensibili dei cittadini e la sicurezza nazionale, crediamo che oggi ci siano rischi che possono essere anticipati, affrontati o minimizzati con un'adeguata attenzione nella revisione degli appalti.

Parliamo di sicurezza informatica. Avrete sentito termini come *cyber security*, virus, eccetera; non voglio fare un *excursus* su questo, perché credo che ormai sia diventata una tematica che riscontriamo nella cronaca quotidiana: abbiamo notizia tutti i giorni dai giornali sia dell'attualità del termine, sia soprattutto delle conseguenze concrete.

Vi porto soltanto due esempi pratici: l'ultimo studio riporta che in Italia, nell'anno 2018, ci sono stati 94 incidenti gravi al mese nella sicurezza informatica. Tenete presente che nella sicurezza informatica soltanto una parte dei problemi viene riportata, perché evidentemente spesso si tratta di attacchi che, o per i dati che hanno prelevato o per le informazioni a cui hanno acceduto o per la sensibilità delle realtà a cui si riferiscono, non vengono neppure riportati all'attenzione del pubblico. Un altro esempio, che credo tutti abbiate visto l'anno scorso, relativo all'amministrazione pubblica è l'attacco chiamato WannaCry. Io sono del settore e naturalmente ho una serie di termini in mente. L'attacco è stato scagliato nel 2017 e ha colpito, per quello che riguarda il Governo britannico, soprattutto il Ministero della salute: 19.000 appuntamenti clinici (quindi operazioni chirurgiche) sono saltati. La dimensione delle conseguenze di ciò che succede quando si subisce un attacco informatico è difficilmente commisurabile con i termini che abbiamo oggi. Economicamente 19.000 interventi che non sono stati effettuati quel giorno sono valsi zero, perché li hanno fatti il giorno dopo, ma sono costati tantissimo, perché ci sono state delle persone che hanno perso la vita. È difficile misurarli.

Mi soffermo ora su due punti della sicurezza informatica, avvicinandomi all'oggetto dell'audizione odierna. Come avevo in parte anticipato, le conseguenze non sono soltanto economiche, ma spesso sono d'immagine o di sostanza. Riporto dei casi reali di cui ovviamente non posso citare le fonti: se a un ospedale sottraggono le cartelle cliniche di tutti i pazienti, nel momento in cui si viene a sapere l'immagine che ne deriva è drammatica; si possono avere gli specialisti migliori del mondo e spiegare che è stato purtroppo un caso, ma per le persone la cui cartella clinica viene resa disponibile o visibile all'esterno questo ha un impatto enorme. Non ci sono soltanto impatti economici, quindi, ma anche di immagine e, in alcuni casi, di sicurezza nazionale.

Nelle aziende normalmente l'impatto è sul campo dei brevetti: i criminali informatici portano via una parte dei brevetti. Nel caso degli Stati può trattarsi di sicurezza nazionale: ci si appropria di informazioni che sono d'interesse e di sicurezza nazionale. Questo è il primo aspetto.

Se avete delle domande sono pronto a interagire. Non ho portato *slide* proprio perché secondo me è un argomento che tutti conosciamo ma che è estremamente tecnico; io cerco di mantenere il mio intervento nella pre-

sentazione di informazioni che vi permettano di comprendere senza sfinirvi con dettagli che credo aggiungano poco valore, ma se sono troppo generico o, al contrario, troppo dettagliato chiedetemi di approfondire o di semplificare.

Tradizionalmente siamo tutti abituati a pensare che i dati – perché di questo stiamo parlando – stiano nei *data center*. I *data center* sono entità che penso la maggior parte di voi non abbia mai visitato (forse le abbiamo viste nei film); sono sostanzialmente grandi stanze in cui vi sono tonnellate di *server* e di *storage*, in cui sono conservati i dati e vengono fatte le elaborazioni. Questo era vero fino a un certo numero di anni fa, cioè fino a quando non è esplosa la possibilità – che tutti noi apprezziamo – di utilizzare, su qualunque tipo di *device*, l'accesso a qualunque cosa: questo ci ha dato una grande libertà in termini di accesso ai dati, opportunità nella scelta del luogo da cui lavorare (non devo essere chiuso nell'ufficio, non devo essere da nessuna parte) e disponibilità di ciò che si fa, che è un progresso enorme. Dall'altra parte, attraverso questi strumenti la criminalità informatica può entrare nei nostri sistemi informativi e arrivare a qualunque tipo di dato, non soltanto al dato che il senatore ha oggi sul suo PC qui davanti.

Noi abbiamo un'esperienza nella sicurezza, quindi non mi chiedo se succederà, perché è sicuro che succederà, indipendentemente che si abbia un HP o un'altra marca. Il punto è: come faccio a prevenirlo e, soprattutto, a limitare i danni? Per me succederà, non è un'ipotesi. Una marca non è meglio o peggio. Ovviamente sono qui in rappresentanza di HP, con la nostra esperienza, ma cerco proprio di rappresentare il concetto dell'industria, che credo sia importante.

Pensate che, dagli ultimi dati che ho visto in alcuni studi, si stima che più del 70 per cento delle effrazioni in *cyber security* siano state iniziate attraverso un PC o una stampante o uno *smartphone*. Non è così assurdo, sia per la numerosità degli oggetti esistenti, sia perché comunque li usiamo dappertutto: è facile proteggere un *data center*, fisicamente in un posto. Io prima stavo lavorando al bar qui a fianco. Inoltre, la percezione comune è che, alla fine, si tratti di un oggetto di uso comune: il rischio maggiore è che lo perda, sono preoccupato dei dati che ho sull'*hard disk*, non immagino che da lì posso entrare nel sistema informativo del Governo, non ho questa percezione.

La combinazione di questi fattori porta la criminalità informatica a utilizzare questo veicolo principalmente come finestra d'ingresso. Non è così assurdo e faccio un altro esempio: fino a poco tempo fa il valore assoluto era nell'oro e nel denaro. Prima la criminalità – io ho una certa età – apriva i *caveau* delle banche con la lancia termica per portare via il denaro. Oggi la criminalità non fa più questo; la criminalità clona le carte di credito, opera dove è più facile accedere, più disperso. Allo stesso modo, il nuovo oro sono i dati. Una volta i dati erano tutti nel *data center* e per portarli via cercavano di entrare lì o nelle reti; oggi è molto più facile penetrare attraverso questa serie di oggetti.

Questo è ciò che penso valga la pena di segnalare come situazione di contorno. È così presente che la stessa AGID (Agenzia per l'Italia digitale), nell'ultima stesura dei criteri minimi per la sicurezza informatica nella pubblica amministrazione, ha indicato come criterio di base per proteggere la sicurezza dei cittadini la necessità di fare un inventario di tutti questi prodotti. Stiamo parlando di questi, ma ci sono anche quelli che sono *Internet of things* (IOT), ossia tutti quegli oggetti che in qualche modo sono connessi con il mondo. In secondo luogo, ha indicato la necessità di cercare di proteggerli dal punto di vista informatico e della sicurezza.

Io sono qui perché, ad oggi, invece, a causa di un cambiamento così rapido, la pubblica amministrazione si approvvigiona di *personal computer* e di stampanti secondo un criterio che sicuramente avrà portato grandi vantaggi economici (quello del minor prezzo), che però era molto valido, secondo noi, nel momento in cui i PC, le stampanti, le multifunzioni erano delle pure *commodity*. Quando sceglievo un PC, fino a cinque o sei anni fa, sceglievo il processore, il disco e la ram (ossia la velocità e la capacità di memoria che aveva a disposizione).

Avrete sentito sicuramente che nella maggior parte delle grandi aziende è stato introdotto il concetto di *security officer*: c'è qualcuno che è indipendente dalla IT ed è soltanto responsabile della sicurezza, che è principalmente la sicurezza informatica. In buona sostanza, il mondo è cambiato, non è più come prima. Noi partecipiamo regolarmente a gare e spesso ci aggiudichiamo forniture: penso che vediate dei prodotti HP all'interno della pubblica amministrazione, quindi abbiamo una certa esperienza. Ma la modalità di approccio non considera assolutamente la sicurezza informatica. Non credo che si possa biasimare, a oggi, il comportamento delle stazioni appaltanti, perché è un qualche cosa in continuo divenire. Credo che oggi, con la revisione dei criteri del codice dei contratti pubblici, ci sia la possibilità di dare delle linee guida alle stazioni appaltanti e al *public procurement* affinché si consideri la sicurezza dei *device* (la sicurezza dei *data center* è inclusa). Mi riferisco ai dispositivi mobili, tra i quali – non a caso – includiamo spesso le stampanti. Faccio presente che è più facile entrare dalle stampanti, che dai *personal computer* (una gran parte degli attacchi avviene attraverso la stampante, oltre che dai *personal computer)*. Questo aspetto non viene però considerato.

Vi porto degli esempi. Noi partecipiamo regolarmente ai bandi sia per i *personal computer*, che per le stampanti. Prendo il caso di CONSIP, perché è un organo per il quale abbiamo tutti un grande rispetto e che rappresenta una parte importante degli acquisti, con il quale lavoriamo costantemente. Prendo in esame gli ultimi tre anni, che credo siano una base significativa, perché le macchine che sono state vendute negli ultimi tre anni saranno nella pubblica amministrazione per altri tre, quattro, cinque o sei anni. Negli ultimi tre anni sono stati aggiudicati 13 lotti per i *personal computer* (per un totale di 300.000 macchine), tutti aggiudicati al minor prezzo e nessuno con qualunque caratteristica di sicurezza. Noi ne abbiamo vinti un terzo (non ho quindi motivo di non dire la verità).

Con riferimento alle stampanti sono invece stati aggudicati 21 lotti, per un totale di quasi 250.000 stampanti. Uno aveva delle caratteristiche opzionali di sicurezza, ma era comunque aggiudicato al minor prezzo. Questo è un fatto. Queste macchine sono andate nei piccoli Comuni o nelle *reception* di un ente pubblico (dove probabilmente l'esposizione è modesta), ma anche presso i Carabinieri, la Guardia di finanza, l'Agenzia delle entrate, gli ospedali e i tribunali. È come se a casa nostra montassimo un bell'impianto di allarme e – al contempo – una canna del camino qualunque. Non è detto che i ladri entreranno dalla canna del camino, ma sicuramente questa è una parte esposta. Questo è quello che la criminalità fa: utilizza le parti più esposte per accedere all'oro di oggi, rappresentato dai dati. Ho detto questo perché mi premeva trasmettervi questa sensibilità. Quello che si potrebbe fare – siete però voi gli esperti – è, nella revisione del codice dei contratti pubblici, fare attenzione a che non si applichi il criterio del minor prezzo almeno con riferimento agli enti o alle strutture particolarmente sensibili o esposte. Ve lo dico chiaramente.

Detto questo, mi rendo conto che, delle 300.000 macchine, 250.000 sono magari assolutamente irrilevanti, ma io sono sicuro – vi ho fatto alcuni esempi – che ci sono delle aree particolarmente sensibili per i dati dei cittadini e la sicurezza nazionale. In questi ambiti occorre che si usi non il criterio del minor prezzo, ma quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per poter fare questo, vi chiedo di valutare di inserire, tra i criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la sicurezza informatica dei dispositivi. A oggi ci sono sicuramente dei criteri molto importanti (penso alla salute dei lavoratori, alla qualità dei prodotti e ai costi di manutenzione), ma non mi risulta che ci sia nulla sulla sicurezza informatica dei dispositivi, che – ripeto – è una finestra che oggi viene utilizzata in maniera importante dalla criminalità.

La terza cosa che vi chiedo è che nell'offerta economicamente più vantaggiosa la percentuale legata al prezzo rimanga la stessa, nei limiti di legge. So che, essendo l'aspetto economico importante nel Paese, ci sono pressioni per valutare questo aspetto. Chiedo questo quantomeno per gli enti, le organizzazioni e le parti esposte.

Da ultimo – mi avvio a concludere per lasciare spazio alle domande – ci si può chiedere quali sono i costi di questa operazione. Occorre anzitutto osservare che l'industria è dotata di tutta una serie di dispositivi di questo tipo che sono di natura più protetti (non saranno mai assolutamente protetti, ma – ripeto – sono più protetti). Tali dispositivi sono commercializzati normalmente. Si tratta non di apparecchiature speciali per l'esercito o le attività nelle zone di guerra, ma – ripeto – di dispositivi normali, che le aziende acquistano. Essi hanno inoltre dei *range* di prezzo assolutamente vicini – non posso dire identici – a quelli delle macchine normali e vengono resi normalmente disponibili dall'industria.

Credo che la revisione del codice dei contratti pubblici sia un'occasione unica, se voi darete valutazione positiva, per dare delle indicazioni in modo che le stazioni appaltanti e il *public procurement* facciano attenzione, quando serve, a delle caratteristiche per prevenire danni che, since-

ramente, non siamo in grado di valutare. Dell'oro, del denaro e degli oggetti conosciamo il valore e, quindi, quando vengono portati via sappiamo cosa abbiamo perso. Il valore dei dati è invece incommensurabile.

Signor Presidente, ho così terminato. Capisco che il mio intervento può sembrare inusuale nell'ambito del tema dei lavori pubblici, ma il mondo cambia ed evolve e gli aspetti che ho sottolineato sono una componente della questione che state analizzando.

DI GIROLAMO *(M5S)*. Signor Presidente, desidero anzitutto ringraziare il dottor Canegrati per la sua esposizione.

Nell'ambito del mio precedente lavoro ho avuto parecchio a che fare con questo marchio e posso garantire che siete conosciuti nel mondo non solo perché rivendete *hardware* e periferiche, ma anche e soprattutto per l'assistenza che fornite all'utente finale. Non vi è ditta che offra un'assistenza paragonabile alla vostra.

CANEGRATI. La ringrazio.

DI GIROLAMO *(M5S)*. Dico questo anche perché possa svolgere da stimolo per promuovere la vendita del prodotto. Per il rivenditore è una cosa importante sapere che successivamente non ci saranno problemi per l'assistenza. Per quanto riguarda il problema della *cyber* sicurezza, l'Europa ha preso atto ed è a conoscenza della mancata cultura in tale ambito, tanto che in una direttiva prevede la possibilità di istituire dei centri studi in Europa per lo sviluppo di sistemi e *software* per difendersi dagli attacchi *cyber*. Al momento il mercato europeo si rivolge al di fuori dell'Europa per potersi dotare di sistemi di questo tipo. Parlo non con riferimento alla vostra azienda (perché avrete dei centri studi dedicati), ma a livello generale, in quanto in Europa manca proprio questa cultura. E questo è già un passo avanti. È spaventoso pensare che, ad esempio, il Ministero della difesa possa fare degli acquisti simili, non dotandosi di sistemi contro attacchi *cyber*. Lei, dottor Canegrati, ha prima citato Ministeri e amministrazioni. Come si comporta il Ministero della difesa da questo punto di vista? Non so se avete mai partecipato a un bando per questo Ministero. Una carenza di questo tipo sarebbe veramente assurda per questo Ministero.

FEDE *(M5S)*. Signor Presidente, dottor Canegrati, la mia esperienza professionale non si è svolta nel mondo informatico, ma conosco le dinamiche, in quanto è oggi molto attuale parlare di *cyber* sicurezza.

Dottor Canegrati, lei oggi ci ha detto che con qualsiasi *device* (soprattutto con una stampante, che è una parte *hardware* meno sviluppata rispetto a un *personal computer* o a un *laptop)* è possibile accedere (immagino con connessioni WiFi o altro).

Però ho sempre visto nelle aziende e negli enti locali che tutti i dispositivi sono dei terminali di una rete che ha dei sistemi di protezione sui centri di detenzione dei dati e sui *server*. Pensavo che le difese fossero

posizionate in quella zona e non sull'ultimo terminale. Innanzitutto c'è un problema di organizzazione della sicurezza aziendale interna sia essa di un piccolo Comune che di un grosso Ministero. In ogni caso, chi è preposto al CED dei vari centri dati deve pensare allo schema di sicurezza per difendere i dati sensibili e gli accessi. A quel punto Consip, che è l'esecutore di un sistema centralizzato di acquisto, non fa altro che proporre dei prodotti, ma è chi partecipa al bando non come fornitore ma come acquirente che deve capire se quei prodotti sono dotati di adeguate sicurezze per l'uso a cui sono chiamati a essere impiegati. Comprendo e sono consapevole di quanto ci ha detto e, cioè, anche del fatto che questo è il settore più in evoluzione anche dal punto di vista dell'ingegno dedicato per entrare nei dati sensibili, che poi sono un valore se usati opportunamente. Chi lo fa sta sempre avanti a noi. Il sistema di difesa è in genere di difesa passiva. Uno qualche volta anticipa, ma poi l'evoluzione e la fantasia delle parti muovono la dinamica. Pertanto, ben venga l'informazione che ci ha dato e la ringrazio per questo. Pensavo, nel nostro ruolo legislativo, come poter tradurre un consiglio quanto mai opportuno, che però dovrebbe andare più verso Consip che ha la sua funzionalità. Questi sono concetti che, secondo me, i produttori, i venditori e gli acquirenti dovrebbero portare nella centrale unica di acquisto, per poter fornire proposte di acquisto di qualità anche sotto questo punto di vista. Diversamente, a livello legislativo stiamo già lavorando sulla legislazione sulla *cyber* sicurezza su vari fronti, come sul fronte della sicurezza della difesa – spesso queste tecnologie partono dal mondo difesa – e poi tutto quello che lei ci ha riferito.

Vorrei però comprendere meglio quale potrebbe essere la nostra azione dal punto di vista legislativo.

MALLEGNI *(FI-BP)*. Signor Presidente, raccolgo i suggerimenti che lei ci ha dato.

Ritengo che, per riprendere il ragionamento che faceva il collega Fede, la nostra centrale unica degli acquisti se non ha una norma di riferimento non iscrive una necessità reale di *cyber security*. Noi ci siamo concentrati in questi anni – ci sono vari strumenti che il Parlamento ha messo in campo, non ultimo il rapporto con i servizi di informazione attraverso il nostro Comitato per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) – sulla *cyber security* e, in particolare, per il *software*.

Prima le ho mostrato i miei *device*. Io ho sempre amato il mondo non Apple e mi sono parzialmente convertito per un fatto di praticità e semplicità nella gestione che porta a un'adesione quasi incontrastata rispetto alle politiche che questa azienda ha. Questo mi duole molto, mi creda. Sono un fermo sostenitore dell'indipendenza dai sistemi informatici pur necessari e, talvolta, indispensabili. In questi sistemi si arriva talvolta alla dipendenza legata alla praticità che lei ricordava nel suo intervento.

La questione è questa: abbiamo scoperto l'impenetrabilità, che poi non è vero perché è parziale, dei *device* dal punto di vista dell'opinione pubblica quando l'utilizzo degli *smartphone* e, in particolare, di questa

casa produttrice si è scontrato con il sistema americano di indagine che voleva imporre alla casa di Cupertino un accesso indiscriminato all'interno dei propri *hardware*. Questo è stato parzialmente impedito. Volevo capire HP da questo punto di vista che cosa fa.

In secondo luogo, quanto ci costa un *hardware* sicuro rispetto a uno insicuro e quanta differenza c'è. Visto che avete prodotto una memoria, vi inviterei nel momento in cui andremo a esaminare la legge delega – purtroppo abbiamo già avuto un'esperienza tragica con la legge delega, ma ci siamo ricaduti – per quanto riguarda il codice dei contratti di predisporre un punto di vista sul piano normativo che possa in qualche modo agevolare la Commissione, la discussione ed entrare direttamente nel provvedimento. Se c'è qualche suggerimento anche sullo «sblocca cantieri» o sul «decreto crescita» potrebbe essere un'opportunità anche in quel caso perché almeno si entra nel merito specifico e si va a segnalare. Noi abbiamo i nostri centri studi, ma un suggerimento che arriva dall'esterno è sempre gradito. Poi faremo le valutazioni del caso.

FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, ringrazio il nostro ospite per la sua interessantissima spiegazione. Ho visto che a pagina 4 del vostro documentoavete già dato delle piccole indicazioni in previsione di una revisione del codice dei contratti cercando di puntualizzare all'articolo 94 come si potrebbe riuscire a sistemare una sorta di buco normativo che ad oggi non evidenzia in modo chiaro la problematica che lei ha esposto.

Volevo chiederle una cosa che mi ha lasciato molto perplessa. Lei ha fatto un esempio ben preciso: ha detto che sono le stampanti paradossalmente le chiavi di volta a cui accedono coloro che vogliono impossessarsi di dati. Per cui, noi siamo più orientati verso il verificare l'apparecchiatura sotto certi aspetti e dimentichiamo la questione della *cyber* sicurezza. 250.000 stampanti sono andate anche ai Carabinieri, alla Finanza e ai tribunali. Le faccio una domanda: quando fanno la richiesta, al di là del fatto che si segua il criterio dell'offerta al maggior ribasso per cui uno prende ciò che costa meno, non viene richiesta prima di tutto la sicurezza? Non c'è questa cosa? Lei mi sta dicendo che questa gara è stata effettuata e una delle cose principali e assolute (che è la sicurezza dei dati perché si parla di tribunali e di dati ipersensibili) non viene considerata, al di là del codice e del fatto che debba essere normato? A maggior ragione, dopo quanto ci ha detto, è indispensabile; ma questa cosa non viene chiesta? Questo mi ha lasciato perplessa.

CANEGRATI. Ho preso nota delle diverse domande; vediamo se riesco a indirizzarle. Per quanto riguarda l'Europa, il nostro laboratorio di sicurezza è sempre stato in Europa; è a Bristol. Non è in Italia, però – vedremo con la Brexit – è il nostro. In termini di conoscenza e competenza noi spesso interagiamo con le strutture governative di diversi Paesi e con i tecnici per dare i nostri *input* e i nostri suggerimenti. Oggi stiamo parlando soprattutto di discorso normativo, però la nostra struttura con delle persone sia italiane che degli esperti internazionali è disponibile

per questo tipo di interazione, che facciamo regolarmente. La conoscenza è a Bristol, ma viene distribuita nelle persone che abbiamo, che sono messe a disposizione molto volentieri soprattutto con le parti governative ovviamente per gli aspetti tecnici.

Vengo al tema della difesa e della sicurezza. Ho fatto il discorso di CONSIP perché penso che sia un ente che apprezziamo tanto. È chiaro che se noi – parlo come cittadino – diamo a un ente la possibilità di risparmiare del denaro come primo aspetto, credo che loro facciano un ottimo lavoro.

Le macchine che CONSIP compra da noi le paga un prezzo che è il più basso di qualunque altro noi facciamo in tutta l'Europa, quindi fa molto bene il suo mestiere, non posso biasimarlo. Il fatto è che le cose cambiano così rapidamente che ciò che sembrava una *commodity* (comprare al prezzo più basso), negli ultimi anni è diventato, sì, per certi versi, una *commodity*, ma, per altri versi, una finestra di sicurezza. Questo è il motivo per cui sono qui oggi. L'ultima cosa che intendo fare è biasimare; lo stesso vale nelle aziende: è un processo che avviene passo dopo passo. Fino all'altro ieri io per primo, fossi stato il responsabile di un ufficio acquisti di un'azienda privata, avrei cercato di comprare per i PC solo ciò che serve, concentrandomi sui nodi della rete. Il fatto è che le cose si muovono così rapidamente che dobbiamo prevedere di poter dare delle linee guida a chi fa il *public procurement* affinché protegga al meglio il proprio ente. Veramente non biasimo nessuno, per me è un cammino da fare. È la vita. Spero che non le sia mai successo, ma la prima volta che mi hanno rubato in casa mia moglie mi ha chiesto come mai non avessimo l'assicurazione: è una cosa assolutamente reale, ma non mi era mai capitato; quando me l'ha detto aveva assolutamente ragione, aveva la stessa faccia stupita che ha lei in questo momento.

Torno rapidamente su due punti: uno è relativo alle stampanti, ai PC e agli aspetti delicati. Il crimine informatico adesso non si concentra più sul *software*, di cui abbiamo parlato prima (il *software* ormai è molto protetto), ma entra direttamente nel *firmware* della macchina. Il *firmware* è quella parte di *software* che è saldata fisicamente nella scheda madre della macchina. Pertanto è, in primo luogo, un crimine subdolo, perché quando entrano non se ne accorge nessuno; o la macchina è costruita per quello o non ci si accorge, perché è sotto i sistemi operativi. Lei parlava prima di sistemi operativi: è lì sotto e non si vede. In secondo luogo, è un crimine facile, perché molte delle macchine installate, non solo nella pubblica amministrazione, fatte cinque, sei o sette anni fa, sono vulnerabili, sono come le serrature della nonna di una volta. Non hanno la doppia mappa o addirittura il sistema elettronico. È quindi un divenire continuo. A mio avviso dobbiamo guardare avanti assieme.

Mi avete chiesto cosa fa HP e cosa fa l'industria in generale. L'industria, quando fa un pezzo di *hardware* (una stampante, un PC), fa un mattone (non so chi parlava prima dei responsabili dei sistemi informativi); poi c'è cultura, procedure, attenzione e tutto il resto. Questo è ciò che fa la persona che gestiste i sistemi informativi. I responsabili dei sistemi

informativi, sia chi fa le scelte, sia chi li gestisce, è come se fossero gli architetti di un palazzo. Noi facciamo dei mattoni; se i mattoni sono resistenti alla trazione e non soltanto alla compressione probabilmente chi costruisce un edificio avrà più possibilità di averlo resistente al terremoto. Tuttavia non dipende solo dal mattone, ma anche dalla costruzione del sistema. Analogamente, si possono avere «mattoni» informatici maggiormente predisposti a respingere i *cyber* attacchi; da soli, però, non sono sufficienti. Se non sono adeguati in quel modo, sicuramente i danni saranno maggiori. Dal punto di vista legislativo, infine, non sono un esperto.

La differenza dei costi è modesta, le dico la verità. Oggi la pubblica amministrazione – giustamente, perché deve risparmiare – sta acquistando le macchine di fascia veramente bassa; compra molto bene, con sconti molto elevati, ma, se consideriamo i listini, ci sono differenze di 70, 80 o 100 euro a macchina, di listino: non stiamo parlando di macchine da 500 euro e altre da 5.000 euro; stiamo parlando di macchine da 500 o da 600 euro, per dare un ordine di grandezza. È chiaro che, se moltiplico per 300.000 acquisti, sono molti soldi. Per questo occorre stabilire un criterio, per cui, magari, per un piccolo Comune forse non serve. Ci saranno organizzazioni in cui magari non è così importante, ma ce ne sono altre in cui è indispensabile.

Anche i singoli enti che comprano attraverso Consip seguono le regole generali stabilite da voi. È per questa ragione che ritengo che possiate inserire alcune regole che possono facilitare il corretto comportamento.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo contributo e per il materiale che ha preparato per noi, di cui terremo conto. Dichiaro conclusa l'audizione.

Comunico che la documentazione consegnata nel corso delle audizioni odierne sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,45.

€ 4,00