



CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI **INGEGNERI**



presso il  
Ministero della Giustizia

Circ. CNI n. 876/XIX Sess./2022

Ai Presidenti dei Consigli degli  
Ordini Territoriali degli Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni e  
Consulte degli Ordini degli  
Ingegneri

Loro Sedi

**Oggetto: Atti del webinar del 31 marzo 2022 su CNI Servizi srl**

---

Caro Presidente,

ti trasmettiamo gli Atti del Webinar su CNI Servizi Srl, tenutosi il giorno 31 marzo u.s., dal quale potrai avere tutte le informazioni relativamente alla costituzione della suddetta società.

Nel ringraziare gli Ordini per l'interesse manifestato, cogliamo l'occasione per inviare cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO  
(Ing. Angelo Valsecchi)

IL PRESIDENTE  
(Ing. Armando Zambrano)

Allegati: Atti Webinar CNI Servizi Srl



CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI **INGEGNERI**



# **CNI SERVIZI SRL** **NELL'ORGANIZZAZIONE CNI** **TRA NECESSITÀ E OPPORTUNITÀ**

**ATTI DEL WEBINAR** del 31 marzo 2022  
Bozza in revisione



**FONDAZIONE**  
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

## INDICE

Ing. Armando Zambrano – Presidente CNI	Pag.	2
Dr. Fabio Cola – Direttore CNI	»	7
Ing. Armando Zambrano – Presidente CNI	»	12
Dr. Massimiliano Pittau – D.G. Fondazione CNI	»	13
Ing. Armando Zambrano – Presidente CNI	»	23
Avv. Lorenzo Passeri Mencucci	»	26
Ing. Armando Zambrano – Presidente CNI	»	37
Dr. Francesco Fazio – Revisore dei conti	»	38
Ing. Armando Zambrano – Presidente CNI	»	42
Ing. Fabio Dianda – DPO CNI	»	43
Ing. Armando Zambrano – Presidente CNI	»	47
Dr. Flavio Di Fusco – DPO Fondazione CNI	»	48
Ing. Armando Zambrano – Presidente CNI	»	52
Prof. Giuseppe Franco Ferrari – Università Bocconi, Milano	»	53
Ing. Armando Zambrano – Presidente CNI	»	67
Ing. Gianni Massa – Vicepresidente CNI	»	68
Ing. Armando Zambrano – Presidente CNI	»	70

## **ING. ARMANDO ZAMBRANO – Presidente CNI**

Cari Colleghi, abbiamo ritenuto opportuno organizzare questo webinar per analizzare le opportunità e le eventuali criticità legate alla costituzione della società CNI Servizi, pensata per meglio supportare ed incrementare le attività del Consiglio Nazionale Ingegneri a vantaggio della categoria e dei nostri iscritti.

Ed è questo poi il cuore del mio intervento. La struttura organizzativa del CNI. Ho preparato qualche slide giusto per illustrare come è complessa questa organizzazione e come chiunque si proponga a gestirla nel futuro debba capire che non è facile portare avanti una macchina che ha una sua articolazione particolarmente complessa.

La prima slide è un po' un ricordo del passato. Questi erano gli organismi con i quali il CNI aveva più o meno un rapporto organico all'inizio della consiliatura da me presieduta nel 2011. C'erano dei rapporti col Consiglio Superiore, avevamo un nostro componente nel CNEL, avevamo dei rapporti abbastanza stretti con i Vigili del Fuoco, avevamo un componente nel CTS, avevamo già avviato l'Agenzia Quacing. I miei predecessori avevano visto giusto nell'organizzare questa struttura per la verifica dei corsi universitari insieme alla Conferenza dei Presidi di Ingegneria. Col Ministero delle Infrastrutture avevamo un rapporto piuttosto organico. Il CENSU era un organismo presente all'interno della nostra struttura da diverso tempo, è diventato Ente morale negli anni '60. E poi con la Protezione Civile, e poi avevamo come organizzazione un Centro Studi, devo dire, una piccola struttura all'epoca che faceva delle ricerche che molti si ricorderanno.

Cosa abbiamo fatto? Abbiamo cominciato a costruire una rete di rapporti, di conoscenze, anche di amicizie – se mi consentite – con un'infinità di organismi. Questa è solo una parte delle strutture con le quali oggi dialoghiamo continuamente; Commissioni e Comitati in tanti Ministeri ed organizzazioni; ma anche tante organizzazioni nelle quali abbiamo presenze importanti: nell'UNI come Vicepresidente e Presidente della Commissione

Centrale Tecnica o in Professioni Italiane dove abbiamo la Presidenza; o il Coordinamento della Rete; la presenza nel Comitato Esecutivo di Accredia e tanti altri rapporti con la Pubblica Amministrazione. Vedete solo una parte dei Ministeri con i quali abbiamo stretto convenzioni e abbiamo costruito rapporti continui.

Vorrei anche evidenziare alcune strutture con le quali abbiamo ormai un rapporto organico ma soprattutto di guida: la Rete delle Professioni Tecniche, Professioni Italiane, la Struttura Tecnica Nazionale; sono tutte organizzazioni che non esistevano e che il CNI ha fondato. Oggi le avete imparate a conoscere, ma queste sono nate negli ultimi dieci anni, in particolare l'RPT è nata 7-8 anni fa; Professioni Italiane è nata 2 anni fa anche se prima c'era un'alleanza col CUP che abbiamo costruito il giorno stesso in cui ci siamo insediati perché ritenevamo che il rapporto con le altre professioni fosse assolutamente determinante nel far crescere non solo le altre professioni, ma anche e soprattutto il Consiglio Nazionale che ha avuto sempre un ruolo di guida e spero che lo avrà anche per il futuro.

Ma se andiamo oltre vediamo le professioni che sono all'interno di questo organismo. Sono 23 professioni, c'è praticamente di tutto, sia quelle tecniche – e sono tutte quelle dell'RPT – sia quelle che stanno all'interno del CUP. Professioni Italiane è un organismo che sta crescendo sempre di più e sta diventando un riferimento così importante che probabilmente a breve anche la Rete entrerà con un proprio Dipartimento. Ma questo per ottimizzare le risorse, per fare in modo che CUP e RPT possano mettere insieme le proprie strutture, non solamente quelle politiche, ma anche quelle di gestione amministrativa. È questo l'obiettivo importante, tant'è che è in progetto la costituzione di un Centro Studi che vada proprio a supportare quelle iniziative di Professioni Italiane che riguardano temi di interesse collettivo e di interesse comuni: parliamo di problemi fiscali sui quali abbiamo ovviamente dei limiti anche di competenza come Rete delle professioni tecniche ma invece sono quelli che oggi ci interessano particolarmente. Sappiamo come il dibattito sui regimi forfetari, sulla ritenuta d'acconto, sul regime fiscale delle società tra

professionisti siano aspetti fondamentali che riguardano la nostra capacità di interlocuzione con la politica e di avere anche dei vantaggi per i nostri professionisti.

Questo vale anche per le questioni sanitarie; anche lì la nostra rappresentanza, la nostra presenza anche nel mondo della sanità con gli ingegneri clinici e biomedici sta avendo sempre più risalto e anche su questi temi abbiamo possibilità di interloquire utilmente e con maggior forza. Ma anche sui temi giuridici ormai la nostra presenza, che spero con la riforma della giustizia possa essere sempre più forte e più presente, riguarderà professionisti probabilmente inseriti anche nell'ambito dei collegi giudicanti di questioni tecniche oppure di assistenti del Giudice, ampliando quel ruolo di consulente tecnico d'ufficio che oggi è limitato solamente ad alcuni momenti del processo, mentre dovrebbero essere degli ausiliari a tutto tondo che seguono il Giudice in tutto il suo percorso: dall'inizio dell'attività di un giudizio fino alla fine, all'emanazione della sentenza. Cosa che di fatto in molti casi già si fa ma che ha bisogno di una sua strutturazione.

Se andiamo avanti vediamo poi i rapporti nella filiera delle costruzioni. Anche qui il Consiglio Nazionale Ingegneri ha un ruolo di guida. Ha messo insieme tutti gli organismi che si occupano del settore delle costruzioni, in particolare dell'edilizia e abbiamo fatto battaglie insieme sul tema della normativa sui lavori pubblici, abbiamo scritto insieme il nuovo Regolamento, le nuove norme di modifica del DPR 380 e per ultimo le norme sui Superbonus 110% e proprio su questo stiamo ottenendo anche adesso dei risultati importanti come quello della proroga del termine del 30 giugno per quanto riguarda la realizzazione al 30% dei lavori delle abitazioni unifamiliari. Ma ci stiamo impegnando anche sulla questione della limitazione delle sanzioni penali ed economiche per le asseverazioni, di recente introduzione, e per consentire ai nostri iscritti di poter monetizzare le cessioni dei crediti, per le quali ad oggi ci sono molte difficoltà.

Ecco tutto questo mondo fa capo e si affida al Consiglio Nazionale Ingegneri.

Credo che questo sia un problema di responsabilità, ma anche di soddisfazione per chi appartiene come me, come voi, a questa categoria.

Ci sono i rapporti internazionali che abbiamo costruito e dove il Consiglio Nazionale ha una serie di interlocuzioni estremamente utili.

La nostra organizzazione. Ecco qui rapidamente: sono due strutture di fatto che lavorano insieme, sono gli uffici del Consiglio Nazionale Ingegneri che nel 2021 ha svolto attività straordinarie, non solo le Circolari. Negli ultimi 5 anni e mezzo di questo Consiglio Nazionale abbiamo prodotto oltre 870 Circolari, vuol dire aver svolto migliaia di attività specifiche, ma le strutture operative-burocratiche – lo dico in senso positivo – del CNI hanno prodotto anche risultati straordinari in termini di Pareri agli iscritti. Ormai sono una ventina i Pareri che settimanalmente diamo direttamente agli iscritti oltre a quelli che diamo ai Consigli Nazionali e le risposte ai Quesiti: insomma siamo diventati un punto di riferimento anche per i tanti colleghi. Diamo risposte a tutti.

Sulla Fondazione CNI, la slide ne rappresenta l'organigramma. La Fondazione di per sé ha convenzioni, rapporti con tantissimi altri organismi, ha 3 Dipartimenti che sono il Centro Studi, l'Agenzia per la certificazione delle competenze, la Scuola di formazione. Fanno capo alla Fondazione anche strutture operative di grande rilevanza, da Working a Mying, le conoscete bene, non ve le sto ad elencare; a Racing, la polizza che, unica credo in Italia, ha un osservatorio in cui le due parti – le assicurazioni e coloro che ne usufruiscono, rappresentati del Consiglio Nazionale Ingegneri –, si incontrano per definire qual è il livello di sinistrosità che ha una categoria e soprattutto incidere su quelle che sono le decisioni dell'assicurazione circa l'accettazione dei danni provocati dai sinistri. E sapete come questo è il punto più delicato e più importante che riguarda poi l'attività di assicurazione. Sappiamo benissimo come in tantissimi casi ci possano essere contestazioni dell'assicurazione sulla validità del sinistro in ambito assicurativo e come invece questo osservatorio che ha cominciato a riunirsi possa intervenire a tutela dei professionisti.

Questo è il mondo dal quale vengono fuori tutte quelle iniziative, quelle proposte, quelle modifiche normative ma anche quei rapporti con tanti organismi con i quali abbiamo costruito una rete estremamente efficiente. Questo è quello che sarà consegnato al prossimo Consiglio Nazionale, e questo quello che consentirà se si vuole, se si hanno le idee, se si hanno le capacità di continuare su una strada che fino ad ora – devo dire – è stata di soddisfazione non solo per i risultati che si sono prodotti ma anche e soprattutto perché ha consentito di avere, in questi 10 anni di questo Consiglio Nazionale, un rapporto operativo, collaborativo tra la struttura di vertice appunto il CNI e gli Ordini territoriali, ma anche le tante organizzazioni dei nostri Ordini e le tante Fondazioni che anch'esse vedono nella nostra organizzazione un riferimento importante nel rispetto della legge.

L'ultima parola sull'altro tema che si affronterà, quello dell'accesso agli Atti. anche questo è un tema che non riguarda l'organo politico, non riguarda il Presidente o il Consiglio Nazionale. Esso riguarda le strutture amministrative, che svolgono in piena autonomia e correttezza, e soprattutto nel rispetto della legge, le attività necessarie con l'obbligo e la responsabilità di rispondere a tutte le richieste fatte bene, nel rispetto della legge. Su questo ovviamente gli uffici danno le risposte che ritengono opportune in piena libertà sapendo che, ovviamente, noi siamo i primi a volere che la nostra attività abbia la massima diffusione e la massima trasparenza, il massimo rispetto delle norme vigenti. Grazie a tutti voi.

La parola a questo punto la do al Dr. Cola che è il Direttore del Consiglio Nazionale Ingegneri.



## **DR. FABIO COLA – Direttore CNI**

Grazie Presidente.

Prima di iniziare a questo punto ditemi se funziona. Anche dall'esterno mi sentono?

Spero che mi sentiate tutti, altrimenti mi fate un cenno dalla regia.

Allora vado ad illustrare l'organizzazione amministrativa e funzionale del Consiglio Nazionale Ingegneri perché se sono note le funzioni storiche del Consiglio Nazionale, quelle che appunto vengono tecnicamente denominate come *Mission*, occorre dire che negli ultimi tempi l'estensione delle attività e dei compiti ha riguardato anche appunto il nostro Ente, l'Ente istituzionale.

Sappiamo ormai, ed è pacifico, che il Consiglio Nazionale Ingegneri così come gli Ordini territoriali sono organismi pubblici, enti pubblici non economici che svolgono delle funzioni istituzionali ben precise. Nel caso del Consiglio Nazionale queste funzioni sono ovviamente come per tutti gli enti pubblici attribuite dalla legge e quindi la funzione tradizionale, la funzione giurisdizionale, la tenuta dell'Albo unico (che recentemente abbiamo rinnovato ed è stato oggetto di un webinar), l'espressione di pareri su progetti di legge riguardanti la professione di ingegnere, la regolamentazione della formazione continua professionale e, in sede di Conferenza Servizi, il riconoscimento dei titoli esteri.

A questi compiti diciamo noti, tradizionali, si sono poi associati nel tempo compiti altrettanto importanti e più nuovi, come appunto la rappresentanza a tutela della categoria, quindi l'attività di internazionalizzazione della professione o addirittura con la partecipazione ormai diretta e, diciamo, sostanziale nell'attività di normazione tecnica attraverso gli accordi che sono stati fatti negli ultimi anni da questo Consiglio con UNI, oltre che la partecipazione a numerosi Tavoli intersettoriali.

Un'altra novità introdotta da questo Consiglio, cioè da questa consiliatura in questa sessione, è appunto di operare nel rispetto dei principi che informano l'attività degli Enti pubblici una distinzione tra attività di indirizzo politico e

gestione amministrativa. Quindi dopo tanti anni, diciamo dopo decenni, è stata modificata la pianta organica, è stata inserita la figura del Direttore che appunto è la figura che dovrebbe tradurre le scelte di carattere strategico-politico in attività amministrative. Quindi è il punto di trasmissione verso tutto l'apparato della struttura.

Ovviamente l'attività di messa a terra dell'indirizzo politico, in questa attività, nell'ambito del Consiglio Nazionale, deve adempiere a tutti gli obblighi che caratterizzano l'attività di un ente pubblico e che sono riconducibili ai principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa. Sappiamo tutti, perché è una difficoltà che accomuna gli Ordini ma anche il Consiglio Nazionale - che è essa stessa una struttura di piccole dimensioni - che l'insieme e la stratificazione degli adempimenti che sono stati posti in carico alle nostre organizzazioni raramente hanno tenuto conto dell'aspetto dimensionale per cui ci troviamo - e ci troviamo intendo dire sia il Consiglio Nazionale che gli Ordini - ad adempiere ad attività e funzioni molto complesse che riguardano i rapporti con le Amministrazioni centrali dello Stato. Faccio riferimento agli adempimenti in materia di trasparenza oppure a tutte le formalità che sono previste nei confronti del MEF, del Ministero dell'Economia e Finanze, insomma sono tantissime quindi periodicamente vi tediamo con Circolari informative.

Quali sono però le attività che caratterizzano le attività principali che vengono svolte dalla struttura a supporto dell'organo politico? Ovviamente sono la gestione della corrispondenza, il protocollo informatico; la regolare tenuta dei libri verbali degli organi istituzionali; la regolare tenuta e gestione del bilancio di previsione e della contabilità che voi sapete nel nostro caso ha carattere autorizzatorio quindi è una fase particolarmente delicata; tutti gli adempimenti in materia di anticorruzione, anche con l'istituzione del RPCT unico nazionale che coordina e che è anche a supporto anche delle attività degli Ordini territoriali; il trattamento dei dati, la transizione al digitale e tutte le numerose funzioni che ormai ci sono note.

Questa è la presentazione della struttura. Come vedete le Aree funzionali del CNI sono tre, a loro volta poi hanno un'articolazione in uffici. C'è l'Area della Segreteria e Affari generali, sono indicate anche le unità impiegate, (recentemente abbiamo reclutato giovani risorse in Contratto di formazione e lavoro); poi c'è l'Area di Amministrazione e del Personale, la cui gestione è tutta interna al nostro ente e l'Area Giuridica e banca dati. Poi vi descriverò un po' meglio le funzioni, i pareri in particolare, ma anche un'attività a supporto per quello che riguarda i Disegni di legge che riguardano la professione.

L'attività della Segreteria è appunto quella della gestione del protocollo, svolge funzioni di segreteria di Presidenza e dell'Organo collegiale. All'interno c'è un ufficio che si occupa del riconoscimento dei titoli esteri; svolge attività di comunicazione istituzionale e di relazioni esterne; opera a supporto nella gestione ed organizzazione degli eventi interni ed esterni: gruppi di lavoro, seminari, convegni. Devo dire che anche in questo biennio di emergenza sanitaria l'attività del Consiglio Nazionale e dei suoi gruppi di lavoro, anche per espressa volontà del Presidente che riteneva in questo periodo un po' buio di continuare ad operare nell'interesse degli iscritti, ha svolto un'intensa attività anche con i gruppi di lavoro. Ovviamente nella fase più dura avvenivano in modalità a distanza ma stanno riprendendo anche con incontri presso la sede del Consiglio Nazionale così come con l'Assemblea dei Presidenti che in dicembre è ripresa in presenza e che è prossima, il 9 aprile, con un'altra seduta. Anche questa è un'attività che è curata dalla nostra segreteria.

Poi c'è l'Osservatorio bandi che è noto svolge un'attività anche lì molto intensa a supporto degli Ordini, interagisce con le stazioni appaltanti e questa attività avviene in collaborazione con la Fondazione CNI. Ci sono poi l'evasione delle Circolari e comunicazioni con gli Ordini territoriali; la gestione dei patrocini; la tenuta, anche questa in collaborazione con la Fondazione CNI, dell'elenco degli ingegneri biomedici e poi tante altre attività che riguardano la gestione della corrispondenza ed il riscontro a tutte

le richieste che, devo dire con orgoglio, vengono evase entro le 24 ore e vengono evase tutte, e sono numerosissime.

Abbiamo poi l'Area dell'Amministrazione del personale, ovviamente si occupa di bilancio e contabilità. Contabilità che in tutto il processo, in tutto il flusso è gestita per intero all'interno della nostra struttura, gestisce le indennità, i rimborsi spese ai componenti dei gruppi di lavoro, ai Consiglieri, gli stipendi del personale, opera come segreteria per il Collegio dei revisori e poi gestisce tutto quel complesso sistema di acquisti che avvengono ormai prevalentemente sul mercato elettronico della Pubblica amministrazione (MEPA) e gestisce anche a volte delle complesse procedure ad evidenza pubblica perché nell'ottica della trasparenza che caratterizza la nostra attività e devo dire anche questo è motivo di orgoglio, la nostra sezione trasparenza è completa come poche altre, facendo un confronto non dico con gli Ordini o con gli altri Consigli Nazionali ma in generale anche con Amministrazioni pubbliche di dimensioni medie e medio-grandi e quindi anche la gestione e gli affidamenti per l'acquisizione di servizi, forniture, consulenze, vengono sempre fatte con molta cura da parte della struttura. Fortunatamente ci sono appunto queste giovani reclute che operano molto bene con le procedure tecnologiche e anche su questo siamo abbastanza avanti.

All'interno dell'Area amministrazione c'è anche una risorsa che segue l'Ufficio relazioni internazionali come supporto al Consigliere delegato nella gestione dei rapporti con gli organismi di cui il CNI è socio come FEANI, ECEC, ECCE, WFEO che è l'Organizzazione mondiale che riunisce diverse federazioni degli ingegneri.

Abbiamo poi partecipato, sempre all'interno di questa struttura, a progetti speciali e poi abbiamo la Dottoressa Lai all'interno che è l'RPCT unico nazionale che periodicamente vedete e prossimamente vedrete nei seminari di aggiornamento sulla gestione appunto della trasparenza e anticorruzione. Abbiamo poi partecipato anche alla gestione di premi e partnership con altri Enti ed organismi, l'ultimo che ha avuto molto successo è quello della tesi di laurea Ingegno al femminile.

Poi c'è l'Area Giuridica e banca dati, lo diceva il Presidente, vengono emessi molti pareri legali su richieste provenienti dagli Ordini e all'interno c'è una risorsa che si occupa invece della redazione di pareri legali e supporto dell'Organo politico su progetti di legge o regolamenti amministrativi che possono avere influenza sull'attività professionale. Vengono redatte anche proposte normative per conto del Consiglio in tema di professione, deontologia, ingegneria forense e viene gestita anche una banca dati dei pareri e delle circolari CNI. Una banca dati che contiene veramente tutti pareri dell'ultimo trentennio ed è quindi sicuramente una risorsa fondamentale anche per la storia del Consiglio Nazionale e della professione.

E poi ovviamente tutte queste Aree interagiscono tra loro prestandosi vicendevolmente supporto nelle attività tipiche di ciascuna di loro.

Sapete tutti, lavorando appunto in queste organizzazioni, che l'attività è sempre più complessa e quindi la prospettiva è appunto quella di aumentare le risorse all'interno della nostra struttura tenuto conto che abbiamo avuto anche dei pensionamenti, e che il livello di complessità è un livello di complessità crescente e quindi richiede delle professionalità elevate ormai, insomma la gestione amministrativa (in senso lato) del Consiglio Nazionale ha avuto e continua ad avere profonde trasformazioni: io lavoro al Consiglio Nazionale da oltre vent'anni e devo dire che la trasformazione, soprattutto negli ultimi anni, è stata in questo senso nel senso della complessità oltre che dell'intensità del lavoro del Presidente e del Consiglio.

Io ringrazio tutti per l'ascolto. Ringrazio il Presidente e passo il microfono al Presidente.

## **ING. ARMANDO ZAMBRANO – Presidente CNI**

Grazie per l'esposizione. Come diceva giustamente il Dottor Cola, la nostra è un'organizzazione sempre più complessa e soprattutto che cresce ogni giorno. Cresce in attività e in lavoro e in impegni ma questo, diciamo, anche col contributo di tutti i nostri Ordini che poi ci seguono anche nelle iniziative più disparate proprio per le attività che riguardano gli iscritti.

Ora il Direttore della Fondazione, Massimiliano Pittau, l'altra gamba del Consiglio Nazionale Ingegneri.

## **DR. MASSIMILIANO PITTAU – Direttore FONDAZIONE CNI**

Grazie. Buonasera a tutti. Grazie per essere qui.

Io farei brevemente un po' di storia perché per comprendere perché siamo arrivati a costituire come Fondazione CNI una nostra società in house, è necessario ripercorrere gli ultimi 20 anni della storia del CNI.

È dal 1999 che il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ricorre a una struttura esterna per supportare la sua attività. Nel 1999 il Consiglio Nazionale degli Ingegneri decise di istituire il Centro Studi e fu probabilmente la prima categoria o forse la seconda (i Notai partirono negli stessi anni) ad operare tale scelta. Qual era l'obiettivo che si poneva il Consiglio Nazionale nell'istituire un suo Centro Studi? Il primo era quello di disporre di "un fiore all'occhiello" (questa era la definizione che se ne dava tra gli Ordini e nel Consiglio nazionale). In fondo gli ingegneri sono una delle categorie più importanti del nostro Paese e avere un Centro Studi dava prestigio alla categoria. Ma il secondo obiettivo era quello di supportare l'attività interna di sviluppo della categoria attraverso uno strumento che fornisse conoscenze, producesse documenti, elaborasse studi che in qualche misura orientassero poi l'azione interna del Consiglio e degli Ordini.

Insomma il Centro Studi rispondeva all'esigenza di "Conoscere per deliberare".

Diciamo che per 10 anni sostanzialmente queste sono state le funzioni che ha svolto il Centro Studi e poi però pian piano sono mutate. Già alla fine della XVII Consiliatura il Consiglio Nazionale affidò al Centro studi anche qualche funzione aggiuntiva, ad esempio la gestione de L'Ingegnere Italiano oltre che l'attività di comunicazione. Ma il vero spartiacque noi lo abbiamo nel 2011. Nel 2011 c'è la Riforma delle professioni, con il DL 138/2011 ed il successivo DPR 137/2012, che assegna ai Consigli e agli iscritti agli Ordini nuove mansioni e nuovi obblighi; ne cito solo due: l'obbligo formativo e l'obbligo assicurativo. Ma c'è anche nello stesso periodo, con il rinnovo del Consiglio

nazionale, un nuovo ruolo che lo stesso intende intraprendere. Ricordo che prima del 2011 erano rarissime le Audizioni che il Consiglio svolgeva perché richiesto in sede di discussione dei provvedimenti di legge. La nuova Consiliatura ha invece – come diceva il Presidente Zambrano – avuto un nuovo obiettivo, cioè portare alla ribalta il Consiglio Nazionale sia nelle interlocuzioni con le Istituzioni sia nelle interlocuzioni con gli altri componenti delle professioni, ma anche delle forze imprenditoriali e delle forze sociali.

Quindi soprattutto nei primi anni della XVIII Consiliatura fu chiesto al Centro Studi di cambiare pelle, nel senso di cambiare obiettivi, cioè non più produrre studi di ampio respiro che hanno avuto, comunque, anche ricadute operative (il Regolamento della formazione continua che è stato adottato per primo dagli ingegneri in Italia nasce da tre studi fatti negli anni 2000 dal Centro Studi). Però, il CNI necessitava di un nuovo supporto, sempre di conoscenze e di competenze ma che avesse un immediato utilizzo nell'interlocuzione con le Istituzioni, con il Parlamento, mediante l'acquisizione di nuove competenze (drafting legislativo) prima non esistenti al suo interno.

In quei primi anni il Consiglio Nazionale ha fatto fronte alle nuove esigenze, basandosi sostanzialmente sulla piccola struttura del Centro Studi, che era composta allora solo di 4 dipendenti; poi ovviamente le esigenze sono modificate e il Consiglio Nazionale decise di aprire altri due enti da esso controllati che sono stati la Scuola superiore e l'Agenzia Certing. Da qui però è emerso un problema di gestione e di razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse, perché l'esistenza di tre strutture autonome controllate, implicava l'esistenza di tre segreterie, tre strutture amministrative distinte etc, insomma c'era un'esigenza di razionalizzare le risorse perché si era in una condizione di risorse scarse.

E allora a febbraio 2015 il Consiglio Nazionale decise di costituire la Fondazione del Consiglio Nazionale. Fondazione del Consiglio Nazionale in cui furono fatti confluire i tre enti precedentemente esistenti che avevano la loro autonomia. I tre enti divennero tre Dipartimenti della Fondazione con



un proprio budget, con un proprio Consiglio direttivo autonomo, ma con la condivisione delle funzioni generali quali la segreteria, la gestione amministrativo-contabile ma anche di alcune consulenze di carattere giuridico che venivano messe in comune.

Dal 2015 in poi il Consiglio Nazionale utilizza la Fondazione quale unica struttura di supporto. Alla Fondazione vengono affidati quattro obiettivi, il cui perseguimento (e raggiungimento) ha comportato l'ultimo recente passo, ossia la costituzione della CNI Servizi Srl.

Il primo obiettivo è stato quello di razionalizzare le risorse. Quindi mettere a fattore comune delle tre entità le risorse quali l'Amministrazione e l'Area giuridico legale.

Il secondo obiettivo è quello di internalizzare le attività che il Consiglio Nazionale svolgeva per il tramite consulenti e società esterne. Si è internalizzata per prima l'attività di comunicazione, si è internalizzata l'attività di relazioni istituzionali, si è internalizzata l'attività di supporto ai rapporti internazionali del CNI. Naturalmente la Fondazione è e resta un ente strumentale del Consiglio Nazionale e svolge esclusivamente funzioni di supporto al Consiglio Nazionale stesso, che è l'esclusivo titolare delle attività di comunicazione, relazioni istituzionali e internazionali. L'altra attività che è stata internalizzata è quella legata alla gestione delle piattaforme informatiche che venivano utilizzate dal Consiglio Nazionale.

Qui è forse opportuno un approfondimento. Anche nel recente dibattito sulla neocostituita Società, un Presidente di un Ordine territoriale ha evidenziato come ci sia sempre una opzione tra *"make or buy"*. Cioè l'opzione è tra internalizzare le funzioni oppure acquistarle all'esterno. Devo dire che per me questa opzione ha sempre avuto poco senso. E' una opzione che deriva da una visione meramente *"economica"* della realtà, che però è sempre una visione parziale.

Certo non è semplice internalizzare funzioni complesse in strutture organizzative piccole come quelle degli Ordini. Però è altrettanto vero che acquisire all'esterno servizi strategici come ad esempio quelli di supporto alla

comunicazione o alle relazioni istituzionali, determina il rischio di utilizzare consulenti e strutture che sono magari utilizzate da altre organizzazioni professionali, magari condivise con professioni tecniche che possono essere in conflitto di interesse con la propria organizzazione. E' quindi preferibile affidare tale funzioni a proprie risorse, magari giovani da far crescere al proprio interno a cui far acquisire tutte le competenze per gestire tali funzioni così complesse e strategiche. L'internalizzazione è preferibile perché consente di sviluppare iniziative che se acquisite all'esterno avrebbero, alla lunga, costi molto più rilevanti.

In questa sede faccio solo l'esempio delle attività di Comunicazione. Prima dell'internalizzazione di tale funzione nella Fondazione, l'attività di comunicazione del Consiglio si limitava essenzialmente alla pubblicazione de L'Ingegnere Italiano. Adesso questa funzione, sotto la gestione della Fondazione, supporta non solo la pubblicazione de L'Ingegnere Italiano ma anche de Il giornale dell'ingegnere, di cui il CNI è Editore. E' stata costituita una piattaforma per il dibattito tra gli iscritti (Talking); è realizzata Affari tecnici che è una testata on line di proprietà della Fondazione CNI. Per non dire dell'impatto sui media che ora hanno le iniziative del CNI che incomparabilmente superiore a quello del periodo precedente. Il Consiglio Nazionale, per il tramite della Fondazione, nel 2021 ha prodotto addirittura una trasmissione televisiva "Andiamo a 110" che è stata trasmessa su Rai2 a giugno scorso. E' stata la prima categoria professionale a fare una operazione di tale portata. Ecco cosa significa avere internalizzato la funzione di supporto alla comunicazione del Consiglio nazionale.

L'altro investimento che è stato fatto per il tramite della Fondazione è sulle piattaforme informatiche. La Fondazione è nei fatti una piccola software house che produce al suo interno tutte le piattaforme gestite e utilizzate dal Consiglio Nazionale e dagli Ordini: Mying, Working, Certing, la piattaforma Formazione CNI, il servizio per i siti degli Ordini degli ingegneri, Affari tecnici, la Carta dei servizi. Sono tutti prodotti da un piccolo ufficio IT ma

agguerritissimo che ha consentito al CNI di rendersi autonomo rispetto ad altri servizi esterni.

E qui c'è un vantaggio, un vantaggio indubbio.

Per prima cosa queste piattaforme sono di proprietà della Fondazione e quindi del CNI; ed anzi uno di questi software è stato affidato a CNI Servizi perché non era più utilizzato dalla Fondazione e CNI Servizi potrà utilizzarlo per sviluppare altri servizi.

Avere una piccola software house consente di ritagliare sulle esigenze concrete del Consiglio Nazionale e degli Ordini le proprie piattaforme informatiche. Io ricordo che quando è stato definito il regolamento per l'aggiornamento continuo alcuni dettagli di funzionamento del nostro sistema di aggiornamento sono stati determinati dalle caratteristiche della piattaforma che è stata meritoriamente utilizzata e scelta allora dal Consiglio Nazionale: era l'unica piattaforma disponibile sul mercato, consentiva di gestire centinaia di migliaia di iscritti però era tarata su un'altra professione. E allora è stato necessario adottare alcuni requisiti del nostro regolamento che corrispondevano sostanzialmente alla struttura di quella piattaforma. Ora non è più necessario, la Fondazione ha creato una propria piattaforma che può essere modificata secondo le esigenze anche temporanee del Consiglio nazionale e degli Ordini, anche nelle sue regole base.

Durante la pandemia il Consiglio Nazionale ha deciso di anticipare il riconoscimento di 5 Crediti formativi agli Iscritti dell'Autocertificazione 2020. Non sarebbe stato possibile con la vecchia piattaforma. Ora abbiamo ciò è possibile.

Con questa competenza addirittura la Fondazione si è resa capace di sviluppare piattaforme per l'utilizzo esterno. Supportiamo la Struttura Tecnica Nazionale con la nostra piattaforma e alla fine di questo mese entrerà in sperimentazione la nuova piattaforma per i professionisti antincendio (ANPA) che la Fondazione ha realizzato e che sarà utilizzata dalle 8 categorie professionali che svolgono attività antincendio. Questa piattaforma è già stata

inerita nel sito dei Vigili del Fuoco del Ministero degli Interni; è perfettamente funzionante e ad aprile sarà avviata la sua sperimentazione.

Io vado molto velocemente però ricordo a tutti che tutte queste informazioni sono presenti nella sezione Amministrazione trasparente del sito della Fondazione nella Relazione di missione che accompagna ogni Bilancio consuntivo. È una Relazione di missione corposa; sono circa 80 pagine ogni anno e riporta in dettaglio l'attività svolta durante l'anno dalla Fondazione.

Un'altra attività che è stata internalizzata è quella di supporto all'attività di formazione del CNI, sia come segreteria organizzativa degli eventi sia come segreteria della gestione delle istruttorie, di autorizzazione degli eventi e dei provider e delle autocertificazioni.

In passato, per l'organizzazione di eventi il Consiglio Nazionale utilizzava strutture esterne ma dal 2017, quindi dall'organizzazione del Congresso Mondiale dell'Ingegneria che per la prima volta si è tenuto in Italia, tutte queste attività di segreteria organizzativa sono state svolte dalla Fondazione CNI; incluso il 63° Congresso Nazionale degli Ingegneri.

Oltre ai "grandi eventi" come i Congressi nazionali e mondiali, la Fondazione in questi anni ha curato anche l'organizzazione degli altri eventi del CNI che in questi anni è stata davvero varia; sono stati anche eventi a supporto alle iniziative sempre politiche svolte dal Consiglio nazionale all'interno della Rete Professioni Tecniche, di Professioni Italiane, gli Stati Generali dell'Economia, la manifestazione per l'Equo compenso o anche iniziative organizzate dagli Ordini territoriali.

Quest'esperienza ha consentito di sviluppare la nuova attività di webinar che è la novità che ci ha portato questa pandemia e che ha in qualche misura rivoluzionato la capacità di approcciarsi agli iscritti con queste attività formative.

Io ricordo solo i dati del 2021: sono stati organizzati dal Consiglio Nazionale per il tramite della Fondazione 124 webinar di cui 53 gratuiti, 42 sono stati i webinar organizzati per conto degli Ordini territoriali che utilizzano la

piattaforma della Fondazione gratuitamente. Abbiamo conteggiato di aver avuto oltre 168mila partecipanti e rilasciato 526mila crediti formativi.

Ma questa capacità porta anche ad attrarre altre Categorie professionali. È di pochi giorni fa la firma di un accordo con la Fondazione del Consiglio Nazionale dei Geologi che consente ai geologi di partecipare agli eventi formativi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri come partecipanti paganti. Il Consiglio nazionale ha ora questa capacità di erogare formazione che viene riconosciuta anche da altri soggetti.

C'è poi l'attività di istruttoria delle autorizzazioni per i provider, delle autorizzazioni degli eventi che prima era affidata dal CNI ad una società esterna e che dal 2020 è stata internalizzata dalla Fondazione che è molto, molto consistente. Nel 2021 sono stati processati 66 rinnovi provider, 12 nuove autorizzazioni, 7.500 eventi autorizzati per circa 3 milioni di CFP rilasciati che si ripartiscono tra Ordini e provider. Anche in questo settore abbiamo registrato una razionalizzazione, un miglioramento dell'efficienza anche economica impressionante. Siamo passati da introiti di 508mila euro nell'ultimo anno in cui questa attività veniva gestita con una società esterna a 877mila euro nell'anno scorso, con un incremento del quasi 75%, in contemporanea con l'organizzazione dei webinar del Consiglio Nazionale che è pure considerevole; quindi vuol dire che l'attività formativa del Consiglio Nazionale non ha inciso e non ha sottratto quote di mercato né ai provider né agli Ordini professionali.

Altro grande risultato che è stato ottenuto attraverso l'internalizzazione della piattaforma formazione è la messa a sistema dell'Autocertificazione. Ricorderete che prima del 2019 l'Autocertificazione era l'anello debole del sistema di aggiornamento professionale continuo. Consisteva nell'invio di un PDF e da alcune verifiche una parte consistente di questi PDF era bianca. Questo metteva a repentaglio il sistema nei confronti del Ministero che vigila su queste funzioni e così attraverso la nuova piattaforma si è implementata la nuova Autocertificazione, con un controllo capillare su tutte le Autocertificazioni. L'anno scorso ne abbiamo controllate 85mila.

Ma la Fondazione ha anche consentito lo sviluppo dei propri Dipartimenti. Uno degli esempi più chiari è quello di Certing. Certing, è stata accreditata nel 2019, già ora è al 19esimo posto tra le Agenzie di certificazione delle competenze nel nostro Paese. Non è più l'Agenzia di certificazione solo degli ingegneri ma è l'Agenzia di certificazione in generale, ha stretto l'accordo con ITACA e Casaclima per sviluppare la certificazione di esperti in edilizia sostenibile e ha creato altri accordi sia con i periti industriali (Certing certificherà le competenze anche dei periti industriali), con i veterinari (Certing certificherà le competenze dei veterinari) e accompagnerà anche Formedil a diventare essa stessa agenzia di certificazione utilizzando probabilmente la stessa piattaforma di Certing riadattata.

Come ho già detto, il possesso di queste piattaforme consente di riadattarle e farle utilizzare ad altri soggetti, naturalmente a titolo oneroso.

C'è poi Working che è il portale dei servizi per gli ingegneri. Grazie a questa piattaforma si è potuto definire un collegamento col portale del Dipartimento della Funzione pubblica per il reclutamento del personale nella Pubblica amministrazione per i progetti del PNRR. A questo fine Working è utilizzata anche da altre 4 professioni tecniche che utilizzano Working proprio per il collegamento nella Piattaforma InPa: si tratta dei geometri, dei geologi, dei periti industriali e della Federazione nazionale dei chimici e dei fisici.

Attraverso Working vengono forniti anche servizi come Geoweb, Cesop e Infordat e al momento abbiamo 2.000 aziende registrate su Working e sono state pubblicate oltre 2.000 offerte di lavoro.

Il terzo obiettivo affidato alla Fondazione era quello di sviluppare nuovi servizi. Di WorkING ho già detto. Forse il più importante è però Racing, la polizza collettiva di tutela legale e RC professionale posta in essere dal Consiglio Nazionale attraverso la Fondazione che è stata anche Stazione appaltante delle due gare europee che hanno portato alla scelta del broker AON e delle compagnie assicurative. La polizza Racing è attiva dal 15 febbraio 2021 e può già contare su circa 4.000 polizze sottoscritte.

Ovviamente l'internalizzazione di queste funzioni ha determinato una crescita dimensionale della Fondazione anche in termini di risorse umane impiegate. Dai 10 dipendenti della fine del 2015 si è passati ai 20 dipendenti del 2021.

L'organigramma della Fondazione è un po' più complesso di quello del CNI perché sono pochi i dipendenti della Fondazione che svolgono una unica funzione. Molto spesso tutti i dipendenti della Fondazione sono "chiamati alle armi" ad esempio al momento dell'Autocertificazione; oggi è l'ultimo giorno dell'autocertificazione e molti dipendenti della Fondazione sono oggi impegnati a rispondere ai cosiddetti "ticket".

Il quarto mandato consegnato alla Fondazione è stato quello di ridurre la quota di finanziamento che derivava dagli iscritti sostanzialmente, quindi dal contributo del CNI. In condizioni di risorse scarse questo poteva avvenire solo attraverso lo sviluppo di servizi a pagamento. Cioè la logica è: garantiamo un plafond di servizi gratuiti a tutti; chi vuole qualcosa in più lo paga. Questo per aumentare la capacità di autofinanziamento sostanzialmente della Fondazione e del sistema complessivo.

Anche questo obiettivo è stato raggiunto, anzi è stato superato. E questo è il primo motivo che ha determinato la nascita di CNI Servizi Srl.

Come vedete il Bilancio della Fondazione parte dal primo anno (il 2015) dove era pari a 150mila euro, interamente come contributo del Consiglio Nazionale; il contributo del Consiglio Nazionale è sostanzialmente l'unica fonte di ricavo della Fondazione sino al 2017 quando il cosiddetto, chiamiamolo "giro d'affari", comunque il Bilancio complessivo della Fondazione si mantiene su circa 2 milioni di euro. Da quell'anno la poi questa componente del contributo del CNI si riduce complessivamente mentre aumentano le entrate proprie che passano da 45mila euro del 2017 a 1.592.000 euro del 2021 quando appunto si supera questo punto critico dove per la prima volta, il Collegio dei revisori ci aveva avvisato che si arrivava ad un punto critico, le entrate di natura "commerciale" prevalgono sul contributo del

Consiglio Nazionale nonostante nel 2021 ci sia stato anche un contributo aggiuntivo del CNI di 400mila euro.

E infatti nella ripartizione del Bilancio non consolidato 2021 vedete che i contributi del CNI ammontano a 1.525.000 euro mentre le altre attività di natura commerciale arrivano a 1.590.000 euro circa.

Ora qui si pone un altro problema ed è il secondo motivo per cui è stata necessaria la costituzione di CNI Servizi. Il primo ricordo è un motivo contabile, di natura fiscale e tributaria di cui si parlerà in seguito ma il secondo è un motivo di gestione.

Nella slide vedete i contributi del CNI sono quelli in azzurro. Poi ci sono le attività che la Fondazione svolge su mandato del Consiglio Nazionale e che sono proprie del Consiglio Nazionale come appunto l'autorizzazione a provider, Certing, Racing; poi ci sono altre attività che invece derivano dalla vendita dei servizi agli Ordini, agli iscritti e ad altri soggetti.

Ecco per sviluppare queste attività di servizio a Ordini e iscritti e altri soggetti, in una Fondazione che è un ente strumentale al Consiglio nazionale, non è facile. Per la Fondazione che è a supporto di un Ente pubblico, e per questo applica il Codice dei contratti così come fa il Consiglio Nazionale, con il quale di fatto condivide la natura pubblicistica, avere in pancia delle attività di servizio di natura prettamente commerciale comporta il rischio di "snaturamento" anche della propria capacità operativa di natura istituzionale. Per sviluppare questi servizi, per sviluppare queste attività è opportuno che queste attività convergano su una società che abbia una natura commerciale. Su cui questa società possa concentrarsi su questi servizi per svilupparli ulteriormente e per portarli al livello che tutti ci si attende. Ecco il secondo e forse più importante motivo che ha portato alla costituzione della CNI Servizi Srl, la società in house della Fondazione CNI.

Grazie.



## **ING. ARMANDO ZAMBRANO – Presidente CNI**

Grazie Direttore.

Vi avevo detto che non era molto appassionante la questione di CNI Servizi ma adesso forse comincia ad appassionarvi un po' di più perché si è capita, almeno spero che si sia capita, la cornice entro la quale si è sviluppata questa necessità. Il percorso che è cominciato 10-11 anni fa con una organizzazione completamente diversa – almeno nelle prospettive – e che oggi, devo dire, in gran parte è stata realizzata. E quando queste cose le abbiamo messe nel programma elettorale del 2011 sembravano tutte follie. Invece alla fine si sono concretizzate, qualcuna anche oltre quelli che erano i limiti temporali che avevamo posto al nostro programma. E devo dire che questo è motivo di soddisfazione per cui CNI Servizi diventa un completamento di un percorso per fare quell'up-grade, quel superamento, innalzamento dell'asticella che è stato un obiettivo costante di questo Consiglio Nazionale.

Volevo aggiungere due cose. Innanzitutto il quinto obiettivo se l'è dimenticato il Direttore, che è l'uniformità dei servizi agli iscritti.

La Carta dei servizi che l'Assemblea ha approvato non era un esercizio inutile: era una necessità; cioè quella di un obiettivo da raggiungere al di là delle differenze tra Ordini sia dal punto di vista geografico sia dal punto di vista numerico sia dal punto di vista prettamente organizzativo e anche di tradizione di gestione. L'obiettivo comune, non solo del Consiglio Nazionale ma di tutti gli Ordini quando abbiamo elaborato questa Carta dei servizi, è fare in modo che tutti gli iscritti, a prescindere da quale Ordine avessero di riferimento come iscrizione, potessero ottenere gli stessi servizi. Qui la camera di compensazione è naturale, non poteva essere che il CNI e la sua organizzazione. Ed è questo un obiettivo, devo dire, che si è man mano raggiunto. Anche il collega che sta nell'Ordine, non voglio dire meno efficiente, ma che sicuramente per dimensioni, capacità, ecc. non poteva offrire i servizi dell'Ordine più grande, finisce per trovare almeno una risposta non dico al 100% ma in buona percentuale rispetto alle sue esigenze.

Ed infine una piccola nota storica. Mi sono trovato da Presidente a novembre 2011 in mezzo a un vortice spaventoso: la Riforma delle professioni che era un colpo alle professioni; qualcuno se la ricorderà.

Iniziata ad agosto del 2011 con un Decreto susseguente ad una nota “esplosiva” del Presidente della Banca Europea, Trichet, che diceva “l’Italia non cresce”, lo spread era arrivato al 450%-500% (non ricordo bene) e il Governo dell’epoca disse “beh, facciamo un Decreto”, la colpa è delle professioni, eliminiamo gli Ordini: agosto 2011.

Il crollo poi del Governo dell’epoca che fu sostituito dal Governo Monti proprio per liberalizzare, per aumentare la concorrenza. Ci furono però provvedimenti tremendi tra settembre, ottobre, novembre di tutti i generi: obbligo di società professionali, obblighi che riguardavano impegni nei confronti dei committenti, obblighi assicurativi, di formazione, Consigli di disciplina terzi, ecc.

Era impellente la necessità di come rispondere a questo. Ma non in termini di giorni o di mesi: di ore. Come fare in modo che il Consiglio Nazionale potesse fare sponda a queste esigenze. L’unica struttura che c’era, piccolina, erano 5-6 dipendenti, non di più, era il Centro Studi, che faceva ricerca più o meno pura. Ecco io non dico che non era utile, ma era ricerca pura. Allora ho detto proviamo a fargli fare ricerca applicata, che è quella che serve a un’azienda, a un’industria, a un’università per conoscere e risolvere i problemi. A noi serviva per fare quell’attività di lobby che serviva a bloccare tanti provvedimenti pericolosissimi per la nostra categoria.

In quei mesi abbiamo fatto di tutto: documenti di tutti i generi, andate a vedere le Circolari perché abbiamo fatto tutto con trasparenza e portandoci dietro gli Ordini che ci servivano per questa battaglia che in parte o in stragrande parte è stata vinta, insieme, con il DPR 137/2012. Se andate a leggere i primi testi proposti e quello finale vi accorgete che, in fondo, è stata una battaglia vinta perché si sono riconosciuti i principi cardine del mondo ordinistico e non era assolutamente poco.

Quindi portare quel Centro Studi a diventare un organismo di supporto all'attività politica è stata una scelta vincente e positiva ma ovviamente poi c'era la necessità di fare comunque anche la ricerca pura, c'era la necessità anche di aumentare il livello di servizi, ecc. e man mano siamo arrivati alla Fondazione. La Fondazione è cresciuta, i Dipartimenti pur resi integrati alla Fondazione hanno continuato a lavorare anche in maniera sinergica tra loro cosa che non succedeva quando erano separati. Ecco questo mondo oggi è un'organizzazione che cammina, funziona e c'è necessità appunto di un ulteriore salto di qualità. E saremo in prima fila, sempre, per difenderla da attacchi pretestuosi.

E allora chiediamo all'Avv. Passeri, esperto in società in house, insomma di affrontare il cuore della vicenda, di questo problema di CNI Servizi. Vediamo un po' se si poteva fare, quali erano i limiti, quali sono i limiti di questa società, quali sono i vantaggi, gli svantaggi che ci sono.

## **AVV. LORENZO PASSERI MENCUCCI**

Innanzitutto buona sera a tutti. Io sono rimasto favorevolmente impressionato perché questa era la mia impostazione originaria su questa impronta storica, ricostruttiva che si è voluta dare a questo tema. Ma perché dico questo? Perché la storia è importante per capire le ragioni del fenomeno e ovviamente anche il diritto non si sottrae a questa regola generale. Ricostruire il fenomeno storico alcune volte può essere noioso però ci fa capire le ragioni del perché si è arrivato o si è arrivati ad una determinata disciplina. Ci aiuta a capire il percorso, ci aiuta anche a non avere paura di certe strutture, di certe situazioni che se le si conosce bene, diciamo, si riescono anche a fronteggiare.

Io vorrei portarvi un attimino in questo percorso storico. Ovviamente qui abbiamo parlato di vent'anni, il mio percorso storico risale a decenni e decenni, non voglio tediare tutti con questi argomenti. Quello che certamente posso dirvi è che il fenomeno delle società quando nasce? Nasce poco prima della nascita del Centro Studi. Nasce quando l'Italia veniva da un ricchissimo periodo di centralizzazione di grandi enti pubblici, di Iri, Eni, grandi manager che avevano portato effettivamente l'Italia a raggiungere risultati economici importanti. Ad un certo punto quasi inopinatamente, forse la struttura pubblica non era più in grado di reggere la spesa legata ad un apparato amministrativo che diventava sempre più pressante – e mi sembra che ad oggi questo problema non è andato risolvendosi – viene colpita da una ventata di novità: perché non privatizziamo?

Privatizziamo intorno agli anni '90; si debellano, si smantellano le strutture, si introduce l'accesso alla dirigenza pubblica, ai manager, alla separazione – peraltro corretta – fra livello politico e livello manageriale, esecutivo, amministrativo. Uno degli strumenti attraverso i quali si arriva effettivamente alla realizzazione di questa privatizzazione sono le società. Le società sono una struttura nota al nostro ordinamento, sono più snelle, hanno finalità lucrative, non sono ingessate dai lunghi procedimenti amministrativi dell'azione amministrativa: si privatizza.

Però effettivamente si privatizza in una logica più formale che sostanziale. Qual è la differenza? Non era importante dare semplicemente forma di società ad una struttura pubblica, era necessario sostanzialmente privatizzare cioè dare non solo la gestione ma fare in modo che anche il capitale non fosse più pubblico ma fosse privato.

Purtroppo in Italia ci si è arrestati, fatti salvi pochi esempi, al primo passaggio che vediamo cioè una privatizzazione formale.

Questo che cosa ha comportato? Ha comportato sul piano storico una sorta di processo degenerativo cioè una sorta di preoccupazione, perché? La società di suo è un contratto, è un contratto che presenta una delle tre cause tipiche del nostro Codice Civile: la causa associativa. È un contratto che però lascia un'incrostazione rispetto al classico contratto di compravendita. Questa incrostazione è la struttura societaria. Cioè esiste una struttura, un'organizzazione, deputata allo svolgimento di una determinata attività. E questa organizzazione, per il nostro Codice, ha una sua personalità giuridica, autonoma rispetto alle persone che la costituiscono e soprattutto ha un'autonomia patrimoniale cioè assolutamente il patrimonio della società è distinto dal patrimonio dei soci, ovviamente parliamo di società di capitali.

Qual è allora di fronte a questo fenomeno, visto che il legislatore non si era premurato di introdurre una terza tipologia di società, visto che stavamo comunque parlando di società di capitali del Codice Civile, è che la società privatizzata formalmente ma non sostanzialmente che quindi continua a lavorare con capitali pubblici esce dalla contabilità pubblica, cioè non è più controllata sul piano della legittimità.

Quando io dico "esce dalla contabilità pubblica" non parlo ovviamente del problema legato alla mera contabilità perché caso mai la contabilità aziendalistica è anche più efficiente della contabilità pubblicistica o comunque non è questo il tema. Intendo dire che la società esce dai controlli di legittimità tipici di una Pubblica amministrazione pur continuando a gestire risorse pubbliche. Non c'è più procedimento, non ci sono più i controlli della Corte dei Conti, non ci sono più quelle infrastrutture che consentivano di

orientare l'azione dell'Amministrazione. Questo ha creato una destabilizzazione nel sistema della società. Ci troviamo una società privatistica, con finalità lucrative, proiettata per legge al conseguimento di lucro che gestisce risorse pubbliche ma che sostanzialmente non è controllata in alcun modo. Qui si è creato il problema della società partecipata o della società in mano pubblica. Qui si è avviata la complessa operazione da parte della giurisprudenza, da parte del legislatore, per rimediare a questo cortocircuito: affidare ad una società cioè ad una struttura, ad una persona giuridica diversa dall'Ente pubblico la gestione di un servizio che è della socialità voleva dire far venir meno lo stato sociale, far venir meno i servizi che la Pubblica amministrazione deve rendere al cittadino.

Queste paure, parliamo degli anni '90, sono rimaste come un'incrostazione ancora oggi e si percepiscono ancora oggi per chi non conosce adeguatamente il sistema delle società. Non voglio dire che il sistema è un sistema perfetto, è perfettibile; ma nel corso degli anni effettivamente si è arrivati al raggiungimento o si è cercato di raggiungere un equilibrio. E guardate il fenomeno della società alla fine, se vogliamo sintetizzarlo, non è un fenomeno poi tanto diverso da quelli che sono i rapporti o gli strumenti di rapporto tra il pubblico e il privato: gli accordi della legge 241 del '90, la concessione, anche qui – come negli altri strumenti – c'è un'unica esigenza cioè quella di raggiungere un equilibrio tra pubblico e privato cioè tra momento pubblicistico e momento privatistico.

Allora l'obiettivo di questa piccola digressione sulle società è esclusivamente quello di far capire come il legislatore nel corso degli anni è arrivato a garantire questo equilibrio. Sicuramente perfettibile ma esistente. Ha creato una normativa speciale. Una normativa speciale che non sostituisce ma si affianca alla normativa generale che è quella del Codice Civile. E si affianca ad alcune leggi speciali che poi hanno costituito alcune società che diciamo operano nel settore o in particolari settori liberalizzati.

Ovviamente la norma e il quadro normativo a cui faccio riferimento è il Decreto legislativo 175 del 2016 che è uno dei Decreti Madia che

effettivamente ha ripreso un po' le varie leggi sulla *spending review* che erano intervenute in materie di società, prima di è fatto riferimento al Governo Monti che è uno dei Governo che più ha inciso su queste società, ha rielaborato alcuni principi della giurisprudenza ed è arrivato a delineare una disciplina esauriente, diciamo, sulle società.

C'era un dibattito forte prima dell'approvazione di questo Decreto legislativo 175: creiamo un *tertium genus* cioè creiamo un nuovo soggetto societario che chiamiamo Società pubblica oppure ci leghiamo alle strutture societarie del Codice Civile?

Il legislatore ha fatto una scelta diretta: le strutture societarie del Codice Civile sono quelle che dobbiamo impiegare, dobbiamo impiegare con dei correttivi contenuti nel Decreto legislativo 175 del 2016 per garantire che l'interesse pubblico sia tutelato, per garantire il raggiungimento di questo interesse pubblico.

E allora così dobbiamo leggere oggi il quadro normativo: la specialità del 175, la generalità del Codice Civile che si applica dove non si applica il 175 del 2016 e le leggi speciali.

Già nei principi il Decreto legislativo ci fa capire quali sono gli obiettivi che si vuole raggiungere nel disciplinare le società pubbliche: efficienza, concorrenza, riduzione della spesa pubblica. Evidentemente innestati questi concetti di tipica matrice pubblicistica in una struttura privatistica, quella delle società, ci fa capire l'obiettivo della ricerca costante dell'equilibrio interesse pubblico-interesse privato. La stessa cosa che avviene, ripeto, in un accordo pubblico-privato: bisogna raggiungere un equilibrio contrattuale tra due contrapposti interessi. Qui è la legge che ci garantisce il raggiungimento di questo equilibrio.

Allora le società effettivamente sono le società delineate dal Codice Civile. Il Testo unico delle società partecipate ci delinea tre modelli di società, una società di matrisca, a graduare l'intensità del controllo pubblico sulla struttura societaria. Società partecipate un'opzione di carattere generale; Società controllate, lo stesso termine fa capire un irrigidimento, un rinforzo,

un rafforzamento della nozione di controllo; Società in house, la forma più diretta, più forte di controllo da parte dell'Ente sulla struttura societaria, tanto che il legislatore definisce la società in house una forma di controllo analoga a quella che il soggetto pubblico avrebbe sui propri servizi, tanto che la Corte di giustizia dice che in presenza di una società in house non c'è – signori – esternalizzazione del servizio, non c'è bisogno di gara, l'Ente gestisce il servizio come se fosse suo. Partecipate e controllate in house, ripeto, una sorta di graduazione dell'intensità del controllo pubblicistico sulla struttura privatistica.

Ecco, due elementi, per voler sintetizzare, che il Testo unico introduce come strumenti di gestione dell'interesse pubblico all'interno della società. Guardate la necessità di garantire questo equilibrio è particolarmente difficile perché la società ha per definizione di legge un interesse lucrativo quindi bisogna immaginarsi lo sforzo fatto dal legislatore per raggiungere questo equilibrio.

Il controllo. Il primo elemento è il controllo che non è un elemento innovativo nella gestione delle società. Lo troviamo definito nello stesso Codice Civile, anzi il 175 richiama la nozione di controllo del Codice Civile. Quando una società è controllata? Si parla in questo contesto di influenza dominante. Non è un termine tirato giù a caso perché questa gradualità o la gradualità del controllo pubblico che vi ho descritto prima si riverbera su questa definizione. Noi abbiamo un'influenza dominante, un'influenza notevole, un'influenza determinante del socio sulla gestione della società. E i tre termini non sono buttati lì a caso a parte la derivazione ovviamente dal Codice Civile, sono tre termini che evidenziano un'intensità del controllo sempre più accentuata.

La società partecipata, diciamo, è la semplice società nella quale un Ente pubblico partecipa senza potere di ingerenza o di ingerenza minima esclusivamente nella gestione dell'attività societaria. La società controllata invece è quella società nella quale, come dice il Codice, la società esercita un'influenza dominante sulla società controllata.



Che cos'è l'influenza dominante? L'influenza dominante ricorre quando la società che controlla può nell'assemblea della società controllata esercitare un numero di voti, una pressione tale da dominare la struttura controllata. Ecco il legislatore, Codice Civile 2359, ci dice quando o ha la maggioranza dei voti esercitabili oppure quando ha comunque in relazione alle varie ripartizioni delle quote societarie, ha comunque una partecipazione tale da garantirgli l'influenza dominante, quando per patti parasociali e rapporti contrattuali, la società controllante esercita questa influenza dominante sulla controllata.

Proiettiamo questo ragionamento non sulla società ma sul socio pubblico ed ecco che il socio pubblico controlla quando domina l'assemblea della società controllata. Rispetto alla mera partecipazione domina quando ha la maggioranza, quando per i patti parasociali riesce ad esercitare un'influenza dominante sulla gestione della società e inoltre, ci dice il Testo unico, quando appunto le applicazioni di norme di legge statuali e patti parasociali, incide sulle decisioni strategiche della società.

Le società collegate esprimono una forma di controllo a mio avviso meno intenso e lo percepiamo dalla maggioranza richiesta in assemblea per parlarsi di collegamento fra società: un quinto dei voti o un decimo se trattasi di società quotata.

La forma più intensa di controllo invece la abbiamo con il cosiddetto "controllo analogo" che è il controllo tipico per la società in house providing no? Per le strutture societarie in house providing. Vedete la logica della ricostruzione normativa. La società in house è quella che abbiamo detto ha la forma di controllo più intenso cioè ha la forma e in cui è la forma la struttura organizzativa nella quale il socio pubblico riverbera con maggiore efficacia il proprio controllo ed ecco che la forma di controllo è la più intensa.

Qui non si parla nemmeno di maggioranze in assemblea, qui si parla di totalità, di gestione totalizzante del socio, di controllo totalizzante del socio sull'assemblea societaria. Influenza determinante: né notevole né dominante; Determino, il determinismo. Un determinismo totale sugli obiettivi strategici

e sulle decisioni della società. Io determino la decisione della società. La società è un'infrastruttura organizzativa che dipende in tutto e per tutto dal socio.

Non voglio tediarvi sulle varie forme di controllo analogo anche perché rispetto alla CNI Servizi che è una società in house connotata da controllo analogo ovviamente il controllo analogo è il controllo analogo classico cioè dell'Ente socio che controlla totalmente la struttura, che esercita un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni della società. Controllo diciamo diretto dell'Ente.

La società in house però, come vi dicevo, è espressione atipica di una struttura societaria. È atipica perché la società perde quasi la sua connotazione autonoma. L'Ente controlla la società come se controllasse il proprio servizio cioè come se fosse suo.

E allora, sulla scorta di quella che è la giurisprudenza, ormai recepita anche dal Consiglio di Stato, al controllo analogo che abbiamo visto cioè a questa influenza determinante, totalizzante dell'Ente sulla struttura societaria dobbiamo aggiungere ulteriori due elementi: la partecipazione pubblica totalizzante e l'attività della società svolta in favore del socio pubblico totalizzante, in via esclusiva. Quando parlo di totalizzante bisogna chiarire che questo totalizzante per il legislatore, ovviamente, è quantificato nella misura dell'80%. Il legislatore recepisce una giurisprudenza e un unitario oramai consolidata, la partecipazione pubblica è totalizzante quando il socio pubblico detiene almeno l'80% del capitale. L'attività della società è totalizzante cioè svolta esclusivamente in favore dell'Ente pubblico se l'80% del fatturato è riconducibile alle attività espletate dalla società in favore dell'Ente pubblico. È il controllo analogo.

Vedete ci muoviamo in una struttura che, detto obiettivamente, sul piano giuridico mortifica le finalità tipiche commerciali-lucrative di una società di diritto commerciale. La società in house è l'infrastruttura che viene gestita integralmente dall'Ente pubblico, dall'Ente socio. E su questo la giurisprudenza è molto attenta, ma non solo, quell'equilibrio che deve essere

garantito fra il perseguimento dell'interesse pubblico e, diciamo, l'utilizzazione della struttura privata viene ulteriormente garantita da quelli che io chiamo i momenti pubblicistici cioè una serie di paletti, una serie – come dire – di pilastri, ecco, di fondamenta per voler utilizzare un termine ingegneristico, così ci capiamo subito, sulla base dei quali viene realizzata qualunque struttura societaria gestita da un Ente pubblico ivi inclusa la società in house.

Ovviamente l'espressione del raggiungimento del momento pubblicistico non può che trovare rappresentazione e realizzazione in una fase procedimentale propriamente intesa: la 241 del 1990. Il procedimento è la fase, il momento, lo strumento nel quale l'interesse pubblico e l'interesse privato si incontrano fino ad arrivare all'emanazione del provvedimento che poi è il momento di equilibrio di questi due momenti.

Ecco, la motivazione. La motivazione è la fase procedimentale, nella costituzione della società è un elemento fondamentale che praticamente permea non solo la costituzione ma l'intera vita, finanche l'estinzione della società.

Quali sono questi momenti? Innanzitutto i limiti all'attività. La società non può svolgere qualunque tipo di attività: ha due limiti. Uno di carattere generale: può svolgere esclusivamente attività strumentali all'Ente che la costituisce, non qualunque tipo di attività. Attività strumentali, all'interno di questo limite di carattere generale, solo attività strumentali può svolgere solo le attività elencate dall'Art. 4 del 175 del 2016: attività strumentali, servizi di committenza, servizi di interesse generale ai sensi della disciplina europea, non qualunque tipo di attività. Non è una società di diritto commerciale, primo pilastro che garantisce all'interno della struttura il momento pubblicistico. Non qualunque tipo di attività ma solo attività strumentali, la società strumentale non può costituire a sua volta società strumentali dalla famosa Legge Bersani, le cosiddette *lenzuolate*. È da quel momento che la società strumentale non può costituire altre società strumentali. La deliberazione costitutiva della società, l'approccio alla costituzione della società non è un

approccio tipicamente civilistico cioè non si va semplicemente dal notaio, si firma lo Statuto, l'Atto costitutivo, il Contratto associativo che trova ovviamente nell'Atto costitutivo e nello Statuto i suoi elementi fondamentali ma è necessaria una Delibera: la Delibera è l'atto amministrativo. La Delibera è l'espressione della volontà dell'Ente, la Delibera è l'atto con il quale obbligatoriamente l'Ente che vuole costituire la società motiva, individua le ragioni di efficienza, le ragioni di economicità, le ragioni di opportunità per le quali questa società è stata costituita. L'interesse pubblico emerge in questa Delibera; in questa Delibera c'è il connubio, la compatibilità di una struttura privatistica utilizzata per soddisfare un interesse pubblico. La Delibera.

La Delibera viene trasmessa ai sensi dell'Art. 5, la Delibera motivata, all'Autorità garante della concorrenza, all'Antitrust e viene trasmessa per conoscenza alla Corte dei Conti. È risaputo che questo "per conoscenza alla Corte dei Conti" non vuol dire il "per conoscenza" che per tradizione si scrive sulle missive e sulle diffide; è un controllo effettivo da parte della Corte dei Conti su questa Delibera.

Ritroviamo la Delibera motivata per l'acquisto di partecipazioni in società già costituite, ritroviamo la Delibera motivata per la modifica dei patti parasociali, per l'alienazione e la costituzione di vincoli sulla partecipazione. Questa Delibera motiva è il supporto, il presupposto pubblicistico della società in house, quindi a quei pilastri costitutivi, chiamiamoli così, di struttura: l'integrale partecipazione, l'integrale svolgimento dell'attività in favore della società, il controllo analogo aggiungiamo questi elementi di rango amministrativo-provvedimentale, cioè la Delibera motivata.

Accanto a questi elementi ci sono ulteriori due elementi provvedimentali. Anche la società in house non può essere affidataria del servizio senza una Delibera motivata. Abbiamo detto, può essere affidataria del servizio senza gara perché è come se si svolgesse un servizio interno ma è necessario che i presupposti dell'esistenza dell'in house siano appositamente individuati nella Delibera di affidamento del servizio. Relazione ex Art. 192 del Codice dei

Contratti. Idem per i servizi pubblici a rilevanza economica locali, Art. 34, comma 20 del 179/2012.

Che cosa voglio dire? Voglio dire che prima di procedere all'affidamento di qualunque tipologia di servizio l'Ente pubblico deve deliberare le ragioni di economicità e di efficienza, le ragioni economiche e di opportunità per le quali affida questo servizio alla società in house e non si rivolge al mercato. Perché bisogna tutelare la concorrenza. Allora il processo che arriva e che ci fa pervenire alla gestione del servizio da parte della società in house non si limita alla firma dello Statuto, impone tutti questi adempimenti.

Non in ultimo l'iscrizione dell'Ente che affida al Registro dell'anagrafe unica delle Stazioni appaltanti degli Enti affidanti in house gestito dall'Anac.

Ovviamente tutti questi adempimenti sono richiesti a pena di inefficacia o a pena di nullità della società addirittura, per quanto concerne i primi momenti pubblicitici.

Tutto questo pacchetto sul quale ovviamente ci si dovrebbe dilungare, affrontare argomenti giuridici alcune volte, come voi ben sapete, pedanti e pesanti, li ritroviamo nell'impalcatura della CNI Servizi. Io mi auguro che questa piccola enunciazione, diciamo, di valori e principi vi aiuti a rileggere nell'atto statutario che è regolarmente pubblicato, nello Statuto, questi passaggi, questi momenti. Troviamo la limitazione dell'Art. 4, troviamo le limitazioni dell'Art. 2, troviamo i presupposti del controllo analogo col socio Fondazione che unico socio fondatore che gestisce integralmente l'assemblea che esautorata i poteri del gestore cioè del Consiglio di amministrazione quando il Consiglio di amministrazione non si conforma a quei dettami. E badate bene sul piano della responsabilità questo ha una notevole incidenza.

Il socio, l'amministratore, risponde nei confronti della società come un qualunque amministratore privato. Il socio pubblico risponde di fronte alla Corte dei Conti nel caso di malagestio ma perché? Perché la società ha una sua struttura privatistica con il suo amministratore: chi la controlla? Il socio pubblico. Tanto più nella società in house.

Lo Statuto della CNI Servizi al raggiungimento di questo equilibrio, di questi strumenti che il legislatore ha dettato per raggiungere questo equilibrio pubblico-privato, li contempla tutti. Tutti quelli che ovviamente sono contemplabili in relazione allo stato dell'iter procedimentale che al momento non risulta ultimato, ovviamente, perché alcuni step devono essere eseguiti nel tempo. Però la lettura dello Statuto sulla base di queste norme del 175 del 2016 che noi abbiamo pedissequamente osservato, garantisce l'equilibrio della soddisfazione dell'interesse pubblico rispetto alla mera finalità lucrativa preoccupante indubbiamente, lì dove a gestire le risorse pubbliche sia un soggetto privato che in questo caso sono appunto superate da queste guarentigie.

Io chiedo scusa per essermi dilungato. Ho terminato. Spero che l'intervento sia stato utile.

Grazie.

## **ING. ARMANDO ZAMBRANO – Presidente CNI**

Grazie. Grazie mille, Avvocato.

Io una cosa l'ho capita, poi non entro nel merito degli aspetti giuridici. Anzi due. La prima che CNI Servizi rispetta le regole e la legge e questo mi pare un punto importante detto da Lei che è esperto proprio di questa materia. Mi tranquillizza anche se non è che fossi preoccupato.

L'altra cosa che mi tranquillizza è che la società ad oggi è ancora inattiva nel senso che non abbiamo l'urgenza di andare a definire tutti i passaggi proprio perché riteniamo opportuno che possano anche effettuarsi quegli aggiustamenti, quelle correzioni che dovessero essere utili. Anche per la tutela di chi come me si è preso la responsabilità di gestire questa società che è in house ed è una società pubblica. Tra l'altro, attività svolta gratuitamente e, diciamo, da consegnare al prossimo Consiglio Nazionale, a tutela proprio di quest'ultimo.

A questo punto facciamo intervenire il Dr. Fazio, Revisore dei conti.

## **DR. FRANCESCO FAZIO – Revisore dei conti**

Buonasera a tutti. Mi presento, sono il Presidente dei revisori del Consiglio Nazionale degli Ingegneri nonché revisore della Fondazione CNI.

Ho apprezzato molto la slide presentata dal Dr. Pittau in merito alla situazione degli incassi della Fondazione CNI.

Vi devo dire che il Collegio dei revisori per quanto riguarda il CNI è un organo importante dal punto di vista giuridico perché il nostro tipo di apporto è un apporto che viene dato direttamente dalla legge, in via preventiva anche nell'approvazione dei vari documenti che vengono redatti. E il riferimento è soprattutto al fatto che il CNI è un ente pubblico non economico che è assoggettato quindi a tutti gli adempimenti contabili delle Amministrazioni pubbliche. A tal proposito ricordo che per il CNI si applicano tutte le normative previste dal DPR 97 del 2003 e quindi la conformità di tutti i bilanci del Consiglio e a cascata anche degli Ordini professionali che sono interessati quindi a una normativa di contabilità pubblica. Una normativa di contabilità pubblica quindi con la presentazione di un bilancio preventivo che ha un carattere autorizzatorio e le variazioni che vengono fatte a questo bilancio preventivo e un bilancio consuntivo. Quindi ci troviamo all'interno del Consiglio Nazionale Ingegneri ancora a ragionare in termini di ente pubblico non economico.

Per ciò che concerne la Fondazione CNI, essa non è dal punto di vista amministrativo-contabile interessata al DPR 97/2003, non è un ente pubblico non economico è un ente non commerciale. Alla Fondazione naturalmente si applicano tutte le normative ormai previste anche in termini di amministrazione trasparente e in quanto a cascata la Fondazione è stata costituita dal Consiglio Nazionale Ingegneri quindi tutto ciò che è previsto dal D.lgs 33 del 2013.

Quindi come potete notare vedendo sia il sito del Consiglio Nazionale Ingegneri che il sito della Fondazione CNI, vi sono molte informazioni che



fanno sì che i due soggetti siano due soggetti dal punto di vista della trasparenza che rispondono alla normativa di riferimento.

Cosa abbiamo potuto notare invece come revisori della Fondazione CNI? Come revisori della Fondazione in realtà noi ci comportiamo come dei revisori di enti non commerciali. Quindi diciamo che la contabilità non è più di natura pubblica ma di natura privata e quindi abbiamo un bilancio consuntivo a cui noi facciamo una relazione e poi facciamo una relazione anche per il bilancio preventivo, così come vedete è previsto dallo Statuto.

La differenza sostanziale è in termini di parere cioè mentre il parere del Collegio dei revisori è vincolante nel caso dell'ente pubblico non economico, nel caso del Collegio dei Revisori della Fondazione di tale parere se ne tiene conto poi per l'approvazione del bilancio da parte sempre della Fondazione CNI.

Ora la Fondazione ha un carattere un po' particolare dal punto di vista giuridico perché è una Fondazione naturalmente che ha un riconoscimento da parte della Prefettura di Roma, in quanto è una Fondazione che ha una valenza nazionale e questa Fondazione in sostanza ha di importante il fatto che svolge quindi tutta la propria attività a livello nazionale. È diversa dalle Fondazioni che possono essere anche costituite a livello regionale.

Quello che è importante notare è che nella Fondazione CNI l'organo direttivo tra virgolette corrisponde un po' all'organo assembleare. Quindi il Consiglio che approva la proposta di bilancio è il medesimo che poi approverà il bilancio vero e proprio.

Giustamente ho visto quella slide che ci ha predisposto Pittau in termini di incassi della Fondazione. Ora bisogna dire che alcune attività che fa la Fondazione sono attività che sono commerciali. Cosa significa che sono commerciali? Che in realtà pur se fatte da un soggetto che, come diceva l'Avvocato, può essere indirettamente considerato un soggetto che in qualche modo è emanazione di un ente pubblico in ogni caso nel mercato, nel libero mercato, sono considerate attività di natura commerciale.

E quindi sia che le faccia l'ente pubblico non economico, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, sia che le faccia la Fondazione, tali attività devono avere il presupposto di un'apertura di Partita IVA.

Questo è un discrimine fondamentale naturalmente per le attività ed il piano di sviluppo che la Fondazione CNI intende portare avanti secondo quanto stabilito dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri a supporto degli iscritti e del sistema ordinistico.

Mentre adesso solo l'attività commerciale paga le imposte relative al reddito conseguito, nel caso in specie anche sulla parte dei contributi che vengono dal Consiglio Nazionale Ingegneri in realtà si dovrebbero pagare delle imposte, cioè l'IRES per gli enti non commerciali che poi diventano commerciali.

Quindi capite bene che questo tipo di segnalazione che noi abbiamo voluto fare nella Relazione sul preventivo è una segnalazione per dire sostanzialmente alla Fondazione: badate che gli incassi derivanti da vendita di servizi sta superando il limite del 50% del contributo proveniente dal CNI, limite che la legge non consente di superare se non tassando per intero gli incassi annui della Fondazione, tassando quindi anche il contributo ricevuto dal CNI. Perché vi dico ancora una volta qual è la perdita del requisito della non commercialità. Cioè ai fini della qualificazione commerciale, come dice l'Art. 149 del Testo unico, si tiene conto anche dei seguenti parametri: prevalenza immobilizzazioni relative all'attività commerciale al netto di ammortamenti, prevalenze dei ricavi derivanti da attività commerciali rispetto al valore normale di cessione a prestazioni afferenti le attività istituzionali – e ci troviamo in questo ambito se la Fondazione dovesse continuare ad avere più ricavi da attività commerciali che non commerciali – prevalenza dei redditi derivanti da attività commerciale rispetto alle entrate istituzionali. Intendendo per quest'ultime i contributi, le sovvenzioni, le liberalità, le quote associative. Prevalenza delle componenti negative inerenti all'attività commerciale rispetto alle restanti spese.

Quindi la segnalazione che il Collegio dei Revisori ha fatto ha una natura non tanto giuridica, attenzione, quanto fiscale perché si vuole dire che l'ente perde solo dal punto di vista fiscale il requisito della non commercialità. Con tutte le conseguenze che vi ho detto prima, cioè il fatto che il reddito della Fondazione CNI non sarà ai fini fiscali solo derivante dalle attività commerciali ma anche quello derivante dai contributi che la Fondazione riceve dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

Penso di avere stabilito un po' qual è il discrimine tecnico rispetto alla scelta che poi è stata fatta da parte del Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

Cedo la parola al prossimo relatore.

## **ING. ARMANDO ZAMBRANO – Presidente CNI**

Grazie. Sintetico e soprattutto molto chiaro. Vorrei peraltro sottolineare che non siamo proprio soli nel panorama delle attività degli Ordini. Nella Relazione della Corte dei Conti ci sono 11 società simili, costituite da Consigli Nazionali. Ci sono Consigli Nazionali importanti; soprattutto quello dei Commercialisti ha ben 3 società in house. Quindi penso che se quelli più competenti su questa materia, i commercialisti, le fanno, vuol dire che sono in regola oppure trovo difficile capire che società costituite da anni siano irregolari.

Quindi 11 sono quelle degli Ordini Nazionali mentre ce ne sono una quarantina, vedo qui sempre nella Relazione della Corte dei Conti, di società in house di Ordini territoriali. Tra cui c'è anche un cospicuo numero di Ordini degli Ingegneri.

Grazie, grazie veramente Dr. Fazio.

Entriamo ora nel merito della questione dei dati e della privacy. Allora la parola all'ing. Dianda, DPO del CNI.

## **ING. FABIO DIANDA – DPO CNI**

Buon pomeriggio a tutti. Cercherò di essere breve su questo argomento che purtroppo è uno degli argomenti che sta subendo una sorta di accanimento terapeutico da parte degli addetti ai lavori al pari del Codice degli appalti o del Codice dell'amministrazione digitale.

Io sono Fabio Dianda, sono iscritto all'Ordine degli ingegneri della Provincia di Lucca, svolgo il ruolo di Responsabile della protezione dati presso il Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

Mi alterno in questo intervento con il collega Flavio di Fusco che svolge analogo ruolo nella Fondazione Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

Innanzitutto, la risposta a tutte le domande l'ha data il Presidente già in due occasioni oggi pomeriggio.

La società CNI Servizi attualmente non è attiva. Quindi non compie determinate azioni, atti, operazioni che comportano il trattamento dei dati personali.

Sostanzialmente parlerò soltanto di quattro cose. Probabilmente sono concetti che conoscete già: cos'è un dato personale; cosa sono i trattamenti, qual è l'eventuale ruolo che CNI Servizi svolga nell'effettuare operazioni di trattamento dei dati personali.

Vi ricordo, che dato personale è considerato qualsiasi informazione che riguarda una persona fisica. Quindi paradossalmente se prendiamo gli estremi catastali di un edificio, se il proprietario è una persona fisica anche l'archivio dei dati catastali di un edificio è un dato personale e come tale, molto probabilmente, se ragioniamo in un senso un po' più largo, CNI Servizi si ritroverà, molto probabilmente, ad effettuare operazioni che avranno come conseguenza trattamenti di dati personali.

Come tale, per rispondere brevemente ad una domanda che potrebbe arrivare da parte dei partecipanti a questo incontro: Sì, la normativa in materia di protezione dei dati personali si applicherà anche a CNI Servizi come si

applica al Consiglio Nazionale degli Ingegneri, come si applica alla Fondazione Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

Sapete anche che quella persona cui si riferiscono i dati prende il nome di interessato. Ora gli unici interessati in questo momento, interessati dal trattamento, paradossalmente sono il Presidente Zambrano e i componenti del Consiglio di amministrazione della società.

Colgo l'occasione, per fare una puntualizzazione perché alle volte arrivano delle richieste al CNI, ma penso analogo sia in Fondazione CNI, in cui si parla di trattamenti di dati personali cosiddetti "sensibili". La normativa adesso non usa più il termine "sensibile" si parla di categorie particolari di dati. Sono sostanzialmente equiparabili a quelli che tutti noi continuiamo a chiamare dati sensibili e riguardano quegli aspetti propri, molto intimi, personali, quindi dati personali che rivelino l'origine razziale, le appartenenze sindacali, le convinzioni politiche, filosofiche e religiose, come dettagliato nell'articolo 9 del GDPR.

Ora il collega Di Fusco farà un breve accenno a quelli che sono poi i principi che sia CNI, che Fondazione CNI applicano e sono sostanzialmente l'applicazione dei principi dell'Art. 5, il cosiddetto monolite del GDPR e il riconoscimento di quelle che sono poi le condizioni di liceità del trattamento dell'Art. 6 e dell'Art. 9.

Questi aspetti molto importanti rimarkano che il Consiglio Nazionale degli Ingegneri e Fondazione Consiglio Nazionale degli Ingegneri sono soggetti che sono chiamati ad essere conformi alla normativa in materia di protezione dei dati personali.

Ma chi è poi il soggetto che è chiamato ad essere *in primis* o maggiormente obbligato ad essere conforme alla normativa?

La risposta ce l'ha data un po' il Presidente. Cioè il Presidente ha semplificato la risposta, a me e al collega Di Fusco: la società commercialmente non è attiva, sostanzialmente non fa niente dal punto di vista del trattamento dati personali. Se vogliamo andare più avanti la domanda che poi CNI Servizi si porrà ed esporrà in modo chiaro nei confronti degli interessati al trattamento,

cioè di quelle persone di cui tratterà dati personali, sarà se CNI Servizi operi in qualità di titolare del trattamento o di responsabile del trattamento.

Questo aspetto, è fonte di posizioni spesso anche accalorate tra gli addetti ai lavori che si sono un po' arrovelati sull'argomento: se il responsabile del trattamento sia il Presidente del CNI, il Consigliere segretario, se questa responsabilità possa essere oggetto delega oppure no. Oltre che un argomento da addetti ai lavori, questo aspetto ha un'applicazione pratica molto importante. Fermo restando che sia il titolare del trattamento che il responsabile del trattamento sono soggetti sanzionabili amministrativamente, cioè l'Autorità garante per la protezione dei dati personali può comminare una sanzione amministrativa pecuniaria a questi due soggetti, in via autonoma e indipendente, c'è comunque una prevalenza della responsabilità nell'essere conforme alla normativa da parte del titolare del trattamento.

Il titolare del trattamento è quel soggetto che è chiamato ad avere una *governance* dei dati. Uno dei primi elementi di *governance* che il titolare del trattamento deve determinare, controllare, verificare, decidere in merito è “a chi mi rivolgo per effettuare determinate operazioni che ritengo necessarie per il conseguimento di determinati obiettivi”? Nel termine degli addetti ai lavori questi obiettivi sono le “finalità del trattamento”. Questo aspetto, il fatto che il titolare del trattamento determini le finalità, perché devo fare un trattamento dei dati personali, cosa voglio ottenere? E' la determinazione dei cosiddetti “mezzi fondamentali del trattamento”, che fanno nascere tutte le obbligazioni conseguenti di essere titolare del trattamento.

La domanda implicita sarà “Quando un'entità, che sia CNI Servizi, che sia Fondazione, che sia CNI è titolare del trattamento”? Per rispondere a questa domanda non esiste un teorema, non esiste una formula matematica, esiste di ragionare su quelle che sono le attività, le cose che si fanno, i progetti, le iniziative che si fanno, le collaborazioni, le comunicazioni a soggetti anche terzi, la disponibilità di dati.

Chiudo, e lascio la parola al collega Di Fusco, ricordando molto brevemente un aspetto che talvolta viene un po' confuso.

Una delle prime obbligazioni che ha titolare del trattamento nell'essere in grado di dimostrare di essere conforme è scegliere responsabili del trattamento adeguati.

In linea generale il CNI, prima di affidare un trattamento ad un soggetto responsabile del trattamento che sia Fondazione, che sia anche lo Studio che materialmente aiuta il reparto amministrativo nell'elaborazione delle buste paga, non ha un'impostazione di autorizzazione generale. Tramite l'organo di direzione tecnica, l'ing. Biagio Garofalo, e tramite me per effettuare una valutazione quanto meno dell'adeguatezza dei trattamenti, dei comportamenti della struttura organizzativa del responsabile, relativamente alla protezione dei dati personali. Attenzione perché questo aspetto sta iniziando ad essere sanzionato dall'Autorità. L'Autorità sta iniziando a verificare quella che i giuristi chiamano "la colpa in vigilando", cioè il fatto che titolare nell'affidare, nell'esternalizzare un trattamento è comunque chiamato a vigilare, controllare, ed imporre la propria *governance*. Viene lasciato comunque un ampio margine di manovra su quello che viene chiamato la determinazione dei mezzi non essenziali. I mezzi non essenziali cioè quelli legati a scelte tecnologiche sono delegabili. La *governance* non è delegabile. Le responsabilità connesse al trattamento dei dati sia che siano direttamente gestite dal titolare del trattamento oppure affidate all'esterno non sono, purtroppo, delegabili.

Siamo leggermente in ritardo, lascio la parola al collega Di Fusco rimanendo a disposizione per eventuali chiarimenti.



## **ING. ARMANDO ZAMBRANO – Presidente CNI**

Quindi, come ho già detto, essendo inattiva non possiamo pubblicare documenti che non esistono o cose di questo genere.

Prego il Dottor Di Fusco, DPO della Fondazione CNI, di intervenire.

## **DR. FLAVIO DI FUSCO – DPO Fondazione CNI**

Buon pomeriggio a tutti. Presidente, grazie per la parola.

Presidente mi permetto di collegarmi al suo intervento iniziale nel quale essenzialmente ha parlato delle istanze di accesso agli atti che ci sono state. Oltre alle istanze di accesso agli atti, sono arrivate anche delle richieste di informazioni che forse meglio si collocano all’ambito specifico della tutela della privacy.

Le richieste di informazioni hanno in parte riguardato il trattamento dei dati da parte di CNI Servizi. È necessario precisare una cosa che è stata ampiamente già discussa, ossia che CNI Servizi attualmente non è operativa. Questo perché mancano le dovute comunicazioni all’ANAC, da un lato e all’Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Corte dei Conti, dall’altro.

In parte, dico la sincera verità, quando ho avuto modo di leggere le richieste di informazioni da parte dei Presidenti ma anche degli stessi colleghi DPO mi sono detto “giusta la preoccupazione, anche io forse avrei, legittimamente, chiesto delle informazioni sulla costituenda società”. Quindi da un lato sono anche sollevato che soprattutto negli ultimi anni si stia addivenendo ad una attenzione maggiore verso un ambito che è davvero delicato che è quello della privacy e del trattamento del dato.

Giustissime le preoccupazioni, però dobbiamo dire che non esistono motivazioni lato privacy che possano precludere o anche rendere più rischiosa la costituzione di una società, anche perché il Presidente prima citava la Relazione della Corte dei Conti e dava sicuramente numeri più circostanziati di quelli che potrei dare io: ci sono diversi Ordini territoriali degli ingegneri che già si sono dotati di una società di servizi appunto per fornire, mi ripeto, servizi agli iscritti.

Il collega Dianda prima faceva questo passaggio sull’art. 5 del GDPR. L’Art. 5 è il fulcro sostanziale, diciamo che è l’articolo su cui si impernia tutta la tutela del dato e l’intero GDPR ed elenca quelli che sono i principi in materia

di trattamento dei dati. Sono principi che deve rispettare, da un lato il titolare del trattamento ma va da sé, gioco forza, che devono essere rispettati anche da parte degli eventuali responsabili del trattamento dei dati, dall'altro, qualora siano stati nominati.

In che modo sono trattati i dati personali? In maniera lecita, corretta e trasparente. Un altro principio è la limitazione della finalità, la minimalizzazione del dato, l'esattezza dello stesso, etc. Volevo essenzialmente focalizzarmi sulla lettera b) e sulla lettera c) che sono quelle che maggiormente ci interessano.

I dati vengono raccolti previa esibizione di un'informativa. L'informativa deve elencare quelle che sono le finalità del trattamento e l'utilizzo di questi dati può essere effettuato esclusivamente in base a queste date finalità.

Per quanto concerne la CNI Servizi possiamo dire che assolutamente nessun dato eccedente o sovrabbondante rispetto a quelli necessari, anche per il perseguimento delle finalità, verrà trattato. Nessuna comunicazione massiva dei dati verrà effettuata o è stata già effettuata, ci mancherebbe altro, ma non soltanto perché semplicemente non è necessaria ma in secondo luogo perché sarebbe anche una comunicazione illecita.

Allo stato attuale CNI Servizi che cosa svolgerà? Svolgerà attività di segreteria tecnica per quelli che sono i webinar gestiti dalla Fondazione, quindi gestirà quei determinati dati.

Più che una valutazione di carattere politico, che non sta a me fare, faccio una valutazione di carattere tecnico: si parlava di esternalizzare un servizio piuttosto che mantenerlo in house. A mio parere, per quanto concerne la tutela del dato, nell'ambito della privacy, sicuramente diciamo che il servizio in house consente minori rischi rispetto all'esternalizzazione.

Successivamente, questo è un parere del 2014 che è anche uno dei pareri più recenti, sono passati 10 anni quasi, del Garante della privacy in materia di affidamento in house della Sogei. Prima l'Avv. Passeri ha fatto una magnifica *lectio magistralis* sulle forme di controllo: partecipazione, controllo e in house. Per chi non la conoscesse la Sogei è una società in house del Ministero

dell'Economia e Finanze. Non è dibattuta la possibilità per un soggetto di poter far in modo che un terzo possa trattare dati “propri” di cui è titolare del trattamento; è necessario ovviamente che cosa? Che ci sia una nomina del responsabile del trattamento.

Molti di voi che ci state ascoltando sicuramente sapranno che tra i servizi che la Fondazione offre c'è quello di creazione dei siti web e *compliance* normativa in materia di linee guida Agid, privacy, anticorruzione e trasparenza.

Benché per questo tipo di attività la Fondazione non tratta il dato in qualità di titolare del trattamento e quindi sotto questo punto di vista non abbia il primigenio interesse a “tutelare il dato”, abbiamo comunque preteso, come è giusto che fosse, per essere *compliant* alla normativa in materia di privacy, che venisse sottoscritta una nomina a responsabile esterno del trattamento. E questa è la nostra bozza di nomina.

Sarò molto veloce, farò una carrellata estremamente rapida ma essenzialmente vorrei arrivare alla parte finale: data di stipula del contratto, servizi, le modalità, gli obblighi, l'oggetto, la responsabilità e così via, ma quello che ci interessa è la parte finale, ossia l'Allegato 1.

Dati che il responsabile è autorizzato a trattare. Processi di trattamento: manuale, semiautomatizzato o automatizzato. Operazioni di trattamento.

Piccola digressione proprio breve. Molto spesso si tratta di trattamenti in generale e non si capisce cosa sia un trattamento. Questo è un trattamento: la comunicazione è un trattamento, la cancellazione è un trattamento, l'utilizzo e la trasmissione e così via..

Da ultimo – e concludo – dicendo che di concerto con la nostra direzione tecnica abbiamo determinato quelli che sono degli standard minimi, propri della Fondazione che sicuramente la Fondazione in qualità di socio unico richiederà alla neonata società in materia di gestione e di sicurezza del dato.

Per quanto riguarda ciò che è riferibile, perché molti attengono proprio all'ambito della sicurezza, molto non può essere comunicato ma in generale possiamo dire che: l'accesso al dato tramite credenziali, la connessione di tipo

cifrato (https), antivirus centralizzato, monitoraggio hardware e software centralizzato sono degli standard minimi che la Fondazione adotta e che richiederà alla CNI Servizi.

Per quanto concerne invece la *compliance* normativa sicuramente verrà prevista la nomina di un DPO anche per la costituenda società oltre che, ovviamente, il rispetto integrale della normativa in materia di GDPR.

Per ogni ulteriore informazione, qualora ce ne fosse bisogno, lascio comunque i miei recapiti e Presidente a lei la parola.

## **ING. ARMANDO ZAMBRANO – Presidente CNI**

Grazie. Concludiamo gli interventi con l'Avv. Prof. Giuseppe Franco Ferrari che è un esperto in diritto pubblico, diritto costituzionale sul tema dell'accesso ai dati, accesso pubblico, accesso civico, ecc. cosa che abbiamo visto utilizzata nel caso di CNI Servizi in modo abbastanza diffuso.

Io volevo solo fare una riflessione a favore soprattutto degli Ordini che si stanno tanto preoccupando giustamente di questa questione. Questa società è attualmente inattiva. C'è tutto il tempo per confrontarci in modo costruttivo. Passo la parola al Prof. Ferrari. Grazie.

## PROF. GIUSEPPE FRANCO FERRARI

### L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

#### Breve profilo storico

Già nella dottrina del periodo della rivoluzione francese, la pubblicità degli atti del potere costituiva uno dei criteri essenziali per contraddistinguere lo Stato costituzionale dallo Stato assoluto. “*Vi è niente di segreto nel Governo Democratico? Tutte le operazioni dei governanti devono essere note al Popolo Sovrano*”, così, infatti, si esprimeva il Vescovo di Vico Equense, giustiziato a Napoli nell’agosto del 1799.

Ancor prima, nel 1766, la legge costituzionale svedese aveva introdotto il diritto di consultare il *dossier* in mano pubblica, mentre la legge provinciale di Venezia del 1781 recava un preciso riferimento al dovere del Comune di mostrare le carte a chiunque le richiedesse e di darne copia.

Con l’emanazione del codice napoleonico, per tutto l’800 si assiste ad un cambio di rotta e al riaffermarsi della cultura del segreto e della riservatezza degli atti della pubblica amministrazione.

Nel panorama italiano nel corso del ‘900 si registrano timide aperture abbozzate da leggi di settore:

- in materia urbanistica: art. 9 l. 1150/1942 e art. 6 l. 765/1967 (rispettivamente diritto di prendere visione degli atti di progetto del piano regolatore generale e della licenza edilizia da parte di “chiunque” vi abbia interesse);
- in materia ambientale: art. 14 l. 349/1986 (diritto di accesso al cittadino alle informazioni sullo stato dell’ambiente);
- in materia di sicurezza nell’ambiente di lavoro: art. 20 l. 833/1978 e art. 9 l. 300/1970 (obbligo per le unità sanitarie locali di assicurare l’informazione sanitaria e ambientale in favore dei lavoratori esposti a rischio).
- in materia di autonomia degli enti locali: art. 7, commi 3 e 4, l. 142/1990 (tutti gli atti delle amministrazioni comunali e provinciali sono pubblici ad eccezione di quelli riservati per espressa disposizione di legge o per effetto di motivata dichiarazione del Sindaco/Presidente della Provincia).

Solo con la l. 241/1990 è stata introdotta una disciplina generale del diritto di accesso, applicabile indistintamente a tutti i procedimenti amministrativi.

Tuttavia, l'art. 22, in vigore dal 2 settembre 1990 al 7 marzo 2005, nel testo precedente le modifiche apportate dalla l. 15/2005, non stabiliva alcuna definizione dell'istituto in esame, prevedendo unicamente che lo stesso fosse riconosciuto a chiunque vi avesse interesse per la tutela di situazione giuridicamente rilevanti.

Il diritto di accesso, inoltre, **non** veniva indicato espressamente tra i principi generali della attività amministrativa.

L'art. 24, comma 1, nella sua versione originaria, ne sanciva l'esclusione per i documenti coperti da segreto di Stato o nei casi di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento.

Ai sensi del comma 2 della medesima disposizione, il Governo era autorizzato ad emanare decreti finalizzati a disciplinare le modalità di accesso e ulteriori ipotesi di esclusione in relazione alle seguenti esigenze da salvaguardare:

- sicurezza e difesa nazione;
- politica monetaria e valutaria;
- ordine pubblico e repressione della criminalità,
- riservatezza dei terzi, persone, gruppi e imprese.

Le singole Amministrazioni avrebbero potuto introdurre con regolamento altri casi di esclusione per la tutela degli interessi di cui sopra.

Si segnala che l'art. 24 ha subito ulteriori modifiche ad opera della l. 45/2001 e del d.lgs. 196/2003 che hanno aggiunto l'esclusione per:

- documenti relativi ai procedimenti di cui al d.l. 8/1991 convertito, con modificazioni, dalla l. 82/1991 e al d.lgs. 119/1993 in tema di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia.

### Modifiche normative

La l. 15/2005 ha modificato gran parte delle disposizioni in materia di accesso contenute nel Capo V della l. 241/1990 (artt. 22-29), apportandovi correzioni e integrazioni scaturite, da un lato, dall'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, dall'altro, dalla riforma del Titolo V della Costituzione.



Anzitutto, il novellato art. 22 l. 241/1990 ha elevato il **diritto di accesso** - stante le sue rilevanti finalità di pubblico interesse - a **principio generale dell'attività amministrativa** al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza. È stato, inoltre, ricondotto tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, in base all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., spetta alla potestà legislativa dello Stato garantire in modo uniforme su tutto il territorio. Allo stesso tempo veniva mantenuta ferma la potestà delle Regioni e degli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

**La trasparenza diventa, quindi, regola generale e la segretezza degrada ad eccezione.**

Infatti, sono stati altresì tipizzati e, di conseguenza, circoscritti i casi di esclusione del diritto di accesso di cui all'art. 24, l. 241/1990.

La successiva l. 69/2009 ha confermato l'accesso documentale quale principio generale dell'azione amministrativa ed è intervenuta sul comma 1 dell'art. 29, estendendo l'ambito di applicazione della legge sul procedimento - e, quindi, del diritto di accesso - anche alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative.

Ancora, ai nuovi commi 1 bis e 1 ter dell'art. 29 viene precisato che l'estensione riguarda anche i soggetti privati che operino quali Autorità pubbliche.

**Presupposti e modalità di esercizio del diritto**

Le modalità di accesso sono state compiutamente definite dal d.P.R. 352/1990, poi sostituito dal d.P.R. 184/2006.

In particolare, sono state introdotte due differenti modalità di accesso, ossia l'accesso c.d. informale e l'accesso c.d. formale.

Il primo è previsto - **solo ed esclusivamente se non risulti l'esistenza di controinteressati** - mediante **richiesta, anche verbale** (e **senza particolari formalità**), all'ufficio dell'Amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente.

L'istanza viene valutata immediatamente e, se accolta, si procede all'esibizione del documento.

Qualora **non** sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla

sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'Amministrazione invita l'interessato a presentare **richiesta d'accesso formale (procedimento ex art. 25 l. 241/1990)**, di cui l'ufficio rilascia ricevuta.

Sulla base delle anzidette modifiche (2005 e 2009), l'art. 22 l. 241/1990 definisce il diritto di accesso come il diritto degli interessati di **prendere visione ed estrarre copia** di documenti amministrativi.

Per **documento amministrativo** s'intende ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse. Sono compresi anche gli atti interni o comunque gli atti non relativi ad uno specifico procedimento. Non rileva la natura privatistica o pubblicistica che disciplina il documento.

**Legittimazione attiva**: tutti i soggetti privati - compresi i soggetti portatori di interessi pubblici o diffusi (per esempio associazioni di categoria) - che abbiano un interesse, diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridica tutelata e collegata al documento di cui si richiede l'accesso.

La legge non ammette istanze di accesso finalizzate ad un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione (cfr. art. 24, comma 3, l. 241/1990).

Il diritto di accesso **è escluso** (art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6):

- per i documenti coperti da segreto di Stato
- nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
- nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

È comunque garantito l'accesso c.d. difensivo per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici in giudizio.

**Legittimazione passiva:** alla luce del combinato disposto degli artt. 22, comma 1, lett. e) e 23, l. 241/1990, il diritto è esercitabile nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico, ma anche nei confronti dei soggetti di diritto privato, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse.

**Richiesta di accesso:** deve essere presentata dal soggetto interessato direttamente all'Amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente. Deve essere **motivata** in modo da comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta stessa.

Il procedimento prevede una fase di contraddittorio con i controinteressati, atteso che l'Amministrazione è tenuta a dare comunicazione dell'istanza presentata con l'assegnazione di un termine di 10 giorni per l'eventuale presentazione di un'opposizione motivata.

Tale procedimento deve, in ogni caso, concludersi entro 30 giorni, in caso contrario la richiesta s'intende respinta.

In caso di accoglimento l'amministrazione deve fornire un periodo di tempo di almeno 15 giorni per prendere visione e/o per ottenere copia dei documenti.

Il provvedimento che rigetta, differisce o limita l'accesso deve essere motivato.

Contro il diniego espresso o tacito può essere proposto ricorso entro 30 giorni innanzi al giudice amministrativo. Il processo seguirà un rito accelerato (art. 25, comma 4, l. 241/1990, artt. 116 e 133, comma 1, lett. a) c.p.a.).

In alternativa al ricorso giurisdizionale, gli artt. 25, comma 4, e 27, l. 241/1990, contemplanò il ricorso di tipo amministrativo innanzi al Difensore civico o alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la presidenza del Consiglio.

#### Evoluzione giurisprudenziale sul diritto di accesso

Negli anni '90 del Secolo scorso la giurisprudenza si è pronunciata dapprima in senso restrittivo con riguardo al diritto di accesso.

- **“le norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, di cui al capo V L. 7 agosto 1990 n. 241, non acquisiscono efficacia nell'ordinamento giuridico per effetto della espressa previsione dell'art. 31 della legge, che ne subordina l'operatività all'entrata in vigore dei decreti previsti dall'art. 24 e disciplinanti i casi di esclusione del diritto di accesso, e tale previsione non può considerarsi lesiva dei principi costituzionali, in quanto volta a**

tutelare fondamentali interessi anch'essi aventi rilievo costituzionale; pertanto, è inammissibile il ricorso proposto ai sensi dell'art. 25 legge cit., prima della data di emanazione dei suddetti decreti” (T.A.R. Veneto, Sez. I, 4.11.1922, n. 413);

- **“l'art. 31 L. 7 agosto 1990 n. 241 subordina l'esistenza e l'esercizio del diritto di accesso alla entrata in vigore dei decreti di cui all' art. 24, da emanarsi entro sei mesi, termine, peraltro non perentorio, per cui il suo trascorrere non rende esercitabile il detto diritto di accesso. L'entrata in vigore del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352 [...] non conferisce immediata e piena operatività al diritto di accesso, atteso che l'art. 31 legge n. 241 del 1990 [...] si riferisce chiaramente a tutti i regolamenti previsti dall'art. 24, sia governativi che ministeriali”** (T.A.R. Piemonte, Sez. I, 13.5.1993, n. 199);

- **“la l. 7 agosto 1990, n. 241 mira ad ottenere la correttezza, il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione qualora essa agisca come autorità; pertanto, nei limiti in cui l'Amministrazione agisce con il diritto dei privati, senza godere di potestà particolari o di situazioni di supremazia, non è giustificabile alcuna intrusione attraverso il mezzo dell'accesso”** (Cons. Stato, Sez. IV, 5.6.1995, n. 4129 Id Cons. Stato, Sez. IV, 10.09.1996, n. 1022).

\*\*\*

Graduale estensione sull'operatività dell'istituto:

- **“la L. 7 agosto 1990 n. 241, oltre a consentire l'introduzione degli interessi secondari nel procedimento amministrativo, tutela la trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione, quale modalità indiretta per assicurare la legittimità dell'azione amministrativa, pertanto, una volta accertato l'interesse del richiedente resta irrilevante il motivo per cui è stato azionato l'accesso, così come è ininfluenza il fatto che vi sia una lite in corso ovvero che questa si prospetti come eventuale”** (Cons. Stato, Sez. IV, 5.12.1995, n. 982);

- **“ai sensi dell'art. 22 L. 7 agosto 1990 n. 241, il diritto di accesso va riconosciuto anche con riguardo ai documenti rappresentativi di mera attività interna dell'Amministrazione, a prescindere dal fatto che gli stessi siano stati, o meno, concretamente utilizzati ai fini dell'attività con rilevanza esterna. L'ampia formulazione dell'art. 22 impone all'interprete di ascrivere fra i titoli legittimanti all'esercizio del diritto (strumentale) di accesso anche posizioni di interesse non attuale (a almeno non rilevabili con**

immediatezza), ma che possono concretizzarsi o specificarsi proprio a seguito, ed in forza, degli elementi di conoscenza acquisibili attraverso l'iter procedimentale, all'uopo previsti dal Legislatore (Cons. Stato, Sez. IV, 4.7.1996, n. 820);

- “il diritto di accesso ai documenti amministrativi, stabilito dall'art. 22 L. 7 agosto 1990 n. 241, **costituisce principio generale dell'ordinamento giuridico, per cui le eventuali limitazioni od esclusioni devono considerarsi fattispecie eccezionali**, e quindi di stretta interpretazione, atteso che nell'impianto normativo di cui all'art. 22 cit, il diritto de quo si configura come diritto soggettivo all'informazione” (Cons. Stato, Sez. IV, 3.11.1997, n. 1254);

- “**il diritto di accesso [...] prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogniquale l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente**” (Cons. Stato, Ad. plen., 4.2.1997, n. 5); “ai sensi dell'art. 25 L. 7 agosto 1990 n. 241, l'Amministrazione non può differire l'adempimento dell'obbligo di permettere l'accesso alla documentazione amministrativa al richiedente che ne abbia diritto o interrompere il decorso del termine di trenta giorni, prescritto per l'adempimento stesso, mediante un mero atto interlocutorio adottato ad libitum” (Cons. Stato, Sez. VI, 5.05.1998, n. 635);

- “**sono soggetti all'accesso tutte le tipologie di attività delle Pubbliche amministrazioni, e quindi anche gli atti disciplinati dal diritto privato, atteso che essi rientrano nell'attività di amministrazione in senso stretto degli interessi della collettività e che la legge non ha introdotto alcuna deroga alla generale operatività dei principi della trasparenza e dell'imparzialità e non ha garantito alcuna zona franca nei confronti dell'attività disciplinata dal diritto privato**” (Cons. Stato, Ad. plen., 22.4.1999, n. 4); “**allorquando il diniego di accesso ai documenti amministrativi trova la sua giustificazione in una norma regolamentare che si assume in contrasto col contenuto del diritto di accesso garantito dalla norma di rango superiore, il giudice adito per l'annullamento del rifiuto può comunque procedere alla disapplicazione della norma secondaria in contrasto con la legge, senza che occorra una formale impugnazione del regolamento stesso**” (Cons. Stato, Sez. VI, 26.1.1999, n. 59).

\*\*\*

La giurisprudenza si è, inoltre, pronunciata in merito alla natura giuridica del diritto di accesso (diritto soggettivo o interesse legittimo).

Da una parte, un primo orientamento riteneva che “la posizione del privato che trova tutela negli art.22 e segg. della legge 7 agosto 1990, n.241 ha natura di interesse legittimo e il ricorso proposto contro il diniego di accesso ai documenti ha carattere impugnatorio (Cons. Stato, sez. V, 2 dicembre 1998, n.1725; sez. IV, 6 febbraio 1995, n.71; 15 settembre 1994, n.713; 7 marzo 1994, n.216). Coerentemente con questo indirizzo giurisprudenziale, che di recente è stato confermato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio (24 giugno 1999, n.16), deve ritenersi che valgono a pieno titolo le regole proprie del giudizio amministrativo e, in particolare, che la mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati nel termine perentorio previsto dall'art. 25, comma V, della legge 7 agosto 1990, n.241, determina l'inammissibilità del ricorso (art. 21, comma I, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034)” (Cons. Stato, Sez. V, 26.06.2000, n. 3632).

Dall'altra, “il secondo orientamento (Sez. VI, 19 settembre 2000 n. 4880; Sez. IV, 27 agosto 1998 n. 1137 e 11 giugno 1997 n. 643; TAR Marche, 20 novembre 1997 n. 1181), seguito dalla sentenza impugnata, ritiene invece che il diritto d'accesso abbia natura sostanziale di un vero e proprio diritto soggettivo. Al secondo orientamento implicitamente aderisce la giurisprudenza, oggi pacifica (Sez. IV, 2 luglio 2002 n. 3620 e 16 aprile 1998 n. 641), secondo cui la sopravvenuta inoppugnabilità del diniego d'accesso o del silenzio sulla domanda d'accesso non preclude la facoltà di presentare di nuovo la domanda stessa; e in tal modo riconosce che la posizione soggettiva dell'interessato all'accesso può essere fatta valere senza il limite del termine di decadenza proprio dell'interesse legittimo” (Cons. Stato, Sez. VI, 27.05.2003, n. 2938).

La questione è stata rimessa all'Adunanza Plenaria la quale ha ritenuto irrilevante la definizione della natura giuridica del diritto di accesso posto che il profilo fondamentale attiene al carattere strumentale dello stesso. Infatti, “trattasi, a ben vedere, di situazioni soggettive che, più che fornire utilità finali (caratteristica da riconoscere, oramai, non solo ai diritti soggettivi ma anche agli interessi legittimi), risultano caratterizzate per il fatto di offrire al titolare dell'interesse poteri di natura procedimentale volti in senso strumentale alla tutela di un interesse giuridicamente rilevante (diritti o interessi)).

Il carattere essenzialmente strumentale di tali posizioni si riflette inevitabilmente sulla relativa azione, con la quale la tutela della posizione soggettiva è assicurata. In altre parole, la natura strumentale della posizione soggettiva riconosciuta e tutelata dall'ordinamento caratterizza marcatamente la strumentalità dell'azione correlata e concentra l'attenzione

*del legislatore, e quindi dell'interprete, sul regime giuridico concretamente riferibile all'azione, al fine di assicurare, al tempo stesso, la tutela dell'interesse ma anche la certezza dei rapporti amministrativi e delle posizioni giuridiche di terzi controinteressati*"(Cons. Stato, Ad. plen., 18.04.2006, n.6).

In merito alla legittimazione soggettiva, ossia alla situazione giuridicamente rilevante la giurisprudenza ha affermato che **"la disciplina dell'accesso agli atti amministrativi non condiziona l'esercizio del relativo diritto alla titolarità di una posizione giuridica tutelata in modo pieno, essendo sufficiente il collegamento con una situazione giuridicamente riconosciuta anche in misura attenuata, sicché la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano cagionato o siano idonei a cagionare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita, distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto"** (cfr., in ultimo, Cons. Stato, sez. III, n. 696/2016); del resto, ricorda il summenzionato precedente, **"va accolta una nozione ampia di 'strumentalità'"** (nel senso della finalizzazione della domanda ostensiva alla cura di un interesse diretto, concreto, attuale - e non meramente emulativo o potenziale - connesso alla disponibilità dell'atto o del documento del quale si richiede l'accesso), non imponendosi che l'accesso al documento sia unicamente e necessariamente strumentale all'esercizio del diritto di difesa in giudizio, ma ammettendo che la richiamata 'strumentalità' vada intesa in senso ampio in termini di utilità per la difesa di un interesse giuridicamente rilevante (cfr., in ultimo, Cons. Stato, sez. V, n. 4452/2015; sez. III, n. 3214/2015)" (Cons. Stato, Sez. V, 01.08.2017, n. 3831).

#### Diritto di accesso, ordini professionali, società partecipate.

La giurisprudenza ha chiarito che

- **"i Consigli dell'Ordine degli avvocati e procuratori, sia per le funzioni esercitate sia per l'attività inerente alla custodia degli albi professionali ed all'esercizio del potere disciplinare sugli iscritti, sono da qualificarsi Enti pubblici; pertanto, ad essi è applicabile la disciplina sul diritto di accesso alla documentazione amministrativi prevista dalla L. 1 agosto 1990 n. 241"** (Cons. giust. amm. Sicilia, 2.10.1997);



- **“le disposizioni normative in tema di "diritto di accesso", dettate dagli artt. 22 e seguenti della Legge 7 Agosto 1990 n° 241 e ss.mm., siano invocabili anche dagli Ordini professionali (nonostante la loro natura di Enti pubblici) che vanno, dunque, considerati alla stregua di "soggetti interessati" (ai sensi dell'art. 22 primo comma lettera "b"), allorquando - come nel caso di specie - agiscano quali enti esponenziali (a tutela degli interessi di categoria dei propri aderenti, soggetti privati)”** (T.A.R. Puglia Lecce, Sez. II, 07.07.2010, n. 1687);

- **“la disciplina in materia di accesso agli atti contenuta nella Legge n. 241 del 1990 è applicabile anche agli ordini professionali, ai quali viene riconosciuta natura di enti pubblici in relazione alle loro potestà certificative e disciplinari** (T.A.R. Lazio Roma, 03.10.2005, n. 914).

Si segnala che recentemente l'art. 2 bis, comma 2 lett. a), d.lgs. 33/2013, ha espressamente previsto che il regime della trasparenza si applichi, in quanto compatibile, anche agli Ordini professionali.

Ancora, la giurisprudenza ha chiarito che **“l'attività di società miste pubbliche partecipate in misura maggioritaria da enti locali, che gestiscono in regime di privativa servizi pubblici, è soggetta al regime di trasparenza ed imparzialità in quanto detti organismi esercitano attività di servizio pubblico per il soddisfacimento dei bisogni essenziali delle collettività. Pertanto, tutti gli atti, anche se ritenuti di diritto privato, adottati da tali enti per l'esercizio del servizio pubblico e per l'individuazione del contraente sono soggetti alla normativa sull'accesso ai documenti di cui all'art. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990”** (T.A.R. Toscana Firenze Sez. II, 07.11.2003, n. 571).

#### **Differenze tra accesso documentale, accesso civico semplice e accesso civico generalizzato**

L'accesso documentale, di cui agli artt. 22 ss., l. 241/1990, è subordinato alla dimostrazione da parte del richiedente di un **interesse qualificato e correlato al documento**. Per tale ragione deve essere **motivato** e non può **mai** essere **preordinato ad un controllo diffuso dell'attività amministrativa**.

Tra la l. 241/1990 (accesso documentale) e il d.lgs. 33/2013, poi modificato dal d.lgs. 97/2016 (accesso civico generalizzato), nel nostro ordinamento era già stata introdotta una forma di accesso generalizzato, svincolata dalla dimostrazione di un interesse qualificato del richiedente.



Infatti, l'art. 3, comma 1, d.lgs 195/2005, - in attuazione della direttiva 2003/4/CE -, ha garantito il diritto di accedere alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche a chiunque ne facesse richiesta, senza necessità di dichiarare un interesse specifico.

Nel 2013 è stato esteso a livello generale il suddetto modello.

L'accesso civico semplice, di cui all'art. 5, comma 1, d.lgs. 33/2013, **non** è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. È, infatti, esercitabile da "chiunque" voglia accedere ai documenti amministrativi soggetti all'obbligo di pubblicazione da parte dell'Amministrazione. Inoltre, l'istanza di accesso civico **non richiede** alcuna **motivazione**.

Il d.lgs. 97/2016 ha modificato l'art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013, introducendo il c.d. accesso civico generalizzato (ispirato all'esperienza anglosassone del *Freedom of Information Act*, FOIA). Tale istituto consente - a chiunque e senza motivazione - di accedere anche a documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ed è finalizzato a favorire **forme diffuse di controllo** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Per quanto attiene all'accesso civico (semplice o generalizzato), nei casi di diniego parziale o totale all'accesso o in caso di mancata risposta allo scadere del termine per provvedere (trenta giorni), contrariamente a quanto dispone la legge 241/1990, **non si forma silenzio rigetto**, ma il cittadino può presentare un'istanza di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il quale decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni dalla data di presentazione della domanda di riesame.

L'accesso documentale (l. 241/1990) è, quindi, strutturalmente correlato ad un interesse direttamente connesso alla posizione del richiedente. Al contrario, l'accesso generalizzato è strumentale all'interesse generale della collettività alla trasparenza e all'imparzialità della Pubblica Amministrazione.

La relativa istanza, dunque, potrà essere disattesa ove tale interesse generale non emerga in modo evidente, oltre che, a maggior ragione, nel caso in cui la stessa sia stata proposta per finalità di carattere conoscitivo privato ed individuale.

È stato recentemente affermato che:

- “alla luce del quadro normativo in materia, deve quindi concludersi che uno solo è il presupposto imprescindibile di ammissibilità dell'istanza di accesso civico generalizzato, ossia la sua strumentalità alla tutela di un interesse generale. La relativa istanza, dunque, andrà in ogni caso disattesa ove tale interesse generale della collettività non emerga in modo evidente, oltre che, a maggior ragione, nel caso in cui la stessa sia stata proposta per finalità di carattere privato ed individuale. Lo strumento in esame può pertanto essere utilizzato solo per evidenti ed esclusive ragioni di tutela di interessi propri della collettività generale dei cittadini, non anche a favore di interessi riferibili, nel caso concreto, a singoli individui od enti associativi particolari: al riguardo, il giudice amministrativo è tenuto a verificare in concreto l'effettività di ciò, a nulla rilevando - tantomeno in termini presuntivi - la circostanza che tali soggetti eventualmente auto-dichiarino di agire quali enti esponenziali di (più o meno precisati) interessi generali.

Deve pertanto concludersi che, sebbene il legislatore non chieda all'interessato di formalmente motivare la richiesta di accesso generalizzato, la stessa vada disattesa, ove non risulti in modo chiaro ed inequivoco l'esclusiva rispondenza di detta richiesta al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica, essendo del tutto estraneo al perimetro normativo della fattispecie la strumentalità (anche solo concorrente) ad un bisogno conoscitivo privato” (Cons. Stato, Sez. V, 12.2.2020, n. 1121).

**Limiti** dettati dall'art. 5 bis, commi 1, 2, d.lgs. 33/2013 (limiti relativi):

- pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi **pubblici** inerenti a:
  - a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
  - b) la sicurezza nazionale;
  - c) la difesa e le questioni militari;
  - d) le relazioni internazionali;
  - e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
  - f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
  - g) il regolare svolgimento di attività ispettive;

- pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi **privati**:
  - a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
  - b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
  - c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

**Limiti** dettati dall'art. 5 bis, comma 3, d.lgs. 33/2013 (limiti assoluti):

- casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della l. 241/1990.

Ne deriva che:

- a fronte di richieste concernenti dati personali, sensibili o giudiziari di norma **prevalgono le esigenze di riservatezza dell'interessato**;
- il diritto non può essere abusato:

*“l'abuso del diritto si configura in presenza dei seguenti elementi costitutivi: 1) la titolarità di un diritto soggettivo in capo ad un soggetto; 2) la possibilità che il concreto esercizio di quel diritto possa essere effettuato secondo una pluralità di modalità non rigidamente predeterminate; 3) la circostanza che tale esercizio concreto, anche se formalmente rispettoso della cornice attributiva di quel diritto, sia svolto secondo modalità censurabili rispetto ad un criterio di valutazione, giuridico od extragiuridico; 4) la circostanza che, **a causa di una tale modalità di esercizio, si verifichi una sproporzione ingiustificata tra il beneficio del titolare del diritto ed il sacrificio cui è soggetta la controparte**”* (T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 11.10.2017, n. 1951; delibera ANAC 1309, 28.12.2016; Cons. Stato, Sez. V, 7.2.2012, n. 656);

- non sono ammesse richieste che comportano un **carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento** della Pubblica Amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 16.2.2021, n. 1426).

L'Amministrazione, prima di concedere l'accesso è sempre tenuta a svolgere un'operazione di bilanciamento, così come chiarito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (2.4.2020, n. 10):

- test del danno: valutare se l'ostensione possa arrecare pregiudizio concreto agli interessi pubblici o privati tutelati;
- test dell'interesse pubblico: ove il test del danno dovesse dare esito positivo, l'Amministrazione deve verificare se sussista un interesse pubblico in senso opposto, ovvero se il beneficio dell'ostensione delle informazioni debba prevalere sul sacrificio causato agli interessi tutelati.

## **ING. ARMANDO ZAMBRANO – Presidente CNI**

Grazie Professore. È evidente che qui ci sono, come dire, situazioni opposte da contemperare: quella di chi fa l'istanza e dell'organizzazione che deve rispondere e questo equilibrio si trova appunto nelle citazioni che lei ha fatto. È evidente, però, che non sono legittime tutte le richieste di accesso agli atti o quelle che non hanno una giustificazione concreta, quando travalicano i limiti della legittimità.

Vi invito a porre tutti i quesiti che ritenete opportuni; li gireremo ai relatori e li metteremo sul sito non appena avremo ricevuto le risposte in modo che si possa continuare l'interlocuzione di un webinar che credo sia stato di particolare interesse per tutti al di là della problematica di CNI Servizi. Credo che il Webinar abbia definito il quadro delle attività che gli Ordini, il nostro mondo, può fare utilizzando anche questi meccanismi per potenziare e migliorare i servizi agli iscritti.

Ecco in questa logica credo che l'esperienza del CNI non è nuova e non ce la siamo inventata noi. Vi ho citato i tanti Ordini che stanno nella Relazione della Corte dei Conti ma tantissimi non risultano in quanto non tutti fanno le comunicazioni ma comunque ci sono.

Ora la parola per concludere veramente in pochi minuti, grazie Gianni ti chiedo questo sforzo di sintesi. Grazie.

## **ING. GIANNI MASSA – Vicepresidente CNI**

Spesso ho sottolineato che il tempo contemporaneo è un tempo veloce in cui troppo spesso individualismo e personalizzazione rallentano e ostacolano la fertilizzazione di un terreno nel quale idee e pensieri possano germogliare; la fertilizzazione, cioè, di un ambiente in cui è data possibilità alle scintille di incendiare animi e passioni.

Accade nella politica, accade nell'associazionismo, accade nel lavoro, accade nella scuola e nell'università. Accade nelle professioni.

In estrema sintesi, questo Consiglio Nazionale, insieme a tanti Ordini territoriali si è proposto, fin dal 2011, con un programma basato da un lato su un progetto di innovazione a servizio degli iscritti e degli ordini e, dall'altro, sulla costruzione di un linguaggio plurale delle professioni italiane in cui l'ingegneria potesse assumere un ruolo centrale per la politica professionale del Paese.

Polis e technè sono i due termini che in greco definivano la Politikè, la Politica. Polis attiene alla città, alla comunità. Technè all'arte o tecnica.

In questo senso il Consiglio Nazionale ha fatto e fa politica di categoria. E la politica di categoria diviene politica quando riesce a connettere ad elaborare e portare a sintesi linguaggi diversi e anche rappresentanze diverse.

Come diceva Max Weber, la scienza e la tecnica non ci dicono dove dobbiamo andare ma solo come arrivarci. La definizione della meta dipende dalla politica, alla quale ciascuno, a suo modo, deve contribuire.

Aprire il nostro sistema agli enti, alle associazioni, ai collettivi, alle realtà che non sono parte del sistema ordinistico, non solo del sistema ordinistico-tecnico ma in generale del sistema ordinistico era, insieme all'implementazione e omogeneizzazione dei servizi per gli iscritti e allo sviluppo di processi sinergici con le altre professioni, uno degli obiettivi prioritari condivisi.

Per far ciò è stato fondamentale razionalizzare l'organizzazione della macchina amministrativa, strumento necessario per raggiungere la meta.

Ebbene, nel 2011 il Consiglio Nazionale aveva un Centro Studi isolato rispetto agli uffici del Consiglio. Oggi la governance del CNI è costituita dalla Fondazione con i suoi Dipartimenti (Centro Studi, Scuola di Formazione), Certing, Working, Quacing.

Oggi altre professioni, oltrechè la Rete delle Professioni tecniche, usufruiscono della macchina complessa ideata e fondata dal Consiglio Nazionale con il contributo anche di tanti nostri Ordini, e questo viene riconosciuto agli ingegneri che guidano, fin dalla loro istituzione, la RPT e Professioni Italiane.

Gestire questa complessità, come sottolineato, ha necessità di strumenti. Tra questi, i consulenti hanno individuato anche la costituzione di una società, in capo al socio unico Fondazione CNI, che potesse erogare servizi ulteriori e anche ad altre categorie di professionisti. Un esempio, tra i tanti, è la piattaforma Working. Un'idea che nasce nel 2015 e, nel 2019, dopo un percorso di sperimentazione collettiva con tanti nostri Ordini, è on-line. Senza investimenti e senza una comunicazione strutturata la piattaforma oggi conta oltre centomila profili volontari, oltre duemila aziende iscritte, picchi di oltre tremila offerte di lavoro. Working è l'unica piattaforma organizzata sui servizi del lavoro professionale in Italia e per questo motivo, su richiesta del Ministero della PA per l'attuazione del PNRR, è stata adottata dal Governo e, contemporaneamente, aperta, con sezioni dedicate, ad altre professioni. Oggi stiamo concludendo il percorso di apertura della piattaforma per le professioni della comunità europea attraverso un percorso che porterà la piattaforma a Bruxelles unendo i servizi per gli ingegneri dei Paesi membri. Tutto ciò, che va oltre l'ordinaria amministrazione di un Consiglio Nazionale e che è diventato Politica di categoria, ha necessità di strumenti.

**ING. ARMANDO ZAMBRANO – Presidente CNI**

Grazie Gianni, arrivederci a tutti.