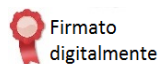


Pubblicato il 17/12/2024

N. 22811/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 02118/2024 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Quinta Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2118 del 2024, proposto da:

Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Roma e Provincia, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Campobasso, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Asti, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Torino e Provincia, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Mantova, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Salerno e Provincia, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Chieti e Provincia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Livio Lavitola, Carlo Tardella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Carlo Tardella in Roma, via Pasubio 15;

***contro***

Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori - Cnappc, in

persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Celani, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere Arnaldo Da Brescia 9;

Ministero della Giustizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***e con l'intervento di***

*ad adiuvandum:*

Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Pescara, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Cagliari e Provincia, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Cremona, Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Frosinone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Livio Lavitola e Carlo Tardella, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via Pasubio 15;

***per l'annullamento***

- del punto 8 delle “*Linee Guida e di Coordinamento attuative del Regolamento per l'aggiornamento e lo sviluppo professionale continuo*” entrate in vigore dal 1° gennaio 2024, per il triennio 2023/2025, approvate dal Consiglio Nazionale (CNAPPC) nella propria seduta del 20/12/2023 e la cui approvazione è stata comunicata con Circolare del CNAPPC n. 114 del 21.12.2023 prot. 0001557;
- della Circolare n. 109 prot. n. 0001544 del 21/12/2023 del CNAPPC, avente ad “OGGETTO: *Formazione Professionale Continua. Istituzione <Periodo di controllo> - dal 1° gennaio al 31 marzo 2024 e un periodo di <Verifica amministrativa> attivo dal 1° aprile 2024 al 31 luglio 2024 per il triennio 2020-2022*”;
- dei relativi deliberativi approvativi da parte del CNAPPC, non noti, nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, consequenziali e connessi, in quanto lesivi dei

diritti e degli interessi legittimi dei ricorrenti, erronei, illogici e viziati per i motivi sopra meglio indicati in quanto lesivi dei diritti e degli interessi legittimi dei ricorrenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia e del Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori - Cnappc;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2024 il dott. Enrico Mattei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe, alcuni Ordini territoriali degli Architetti hanno impugnato le Linee Guida del Consiglio Nazionale, *“finalizzate all’assolvimento dell’obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti ed alla gestione e organizzazione dell’attività di aggiornamento a cura degli Ordini”*, emanate nel 2024 in esecuzione del Regolamento di cui al d.P.R. n. 137/2012, che all’art. 7 ha introdotto la formazione Continua obbligatoria, prevedendo per tutti i liberi professionisti – regolarmente iscritti all’Albo di categoria – il dovere di curare la propria formazione per accrescere le proprie competenze e sviluppare nuove conoscenze.

L’impugnativa è stata affidata ai seguenti motivi di diritto:

I. *Violazione e/o falsa applicazione dell’articolo 7 del D.P.R. n. 137 del 2012 e degli articoli 2 e 4 del Regolamento del CNAPPC approvato dal Consiglio Nazionale il 31/5/2017.*

Le Linee Guida emanate del Consiglio Nazionale in esecuzione del Regolamento emanato ai sensi del d.P.R. n. 137/2012, più precisamente il punto 8 delle stesse, sarebbe illegittimo, in quanto difforme dalle precedenti Linee Guida, che non

prevedevano la “verifica amministrativa” in contraddittorio tra Ordine e iscritti che non risultano in regola con la formazione obbligatoria.

*II. Eccesso di potere per incompetenza, illogicità, contraddittorietà e ingiustizia manifesta.*

Si lamenta l’incompetenza del CNAPPC a introdurre nelle Linee Guida il suddetto punto 8 e, quindi, l’avversata “verifica amministrativa”, perché non prevista dal succitato Regolamento.

*III. Violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento, correttezza e trasparenza dell’azione amministrativa, nonché di efficienza anche con riferimento all’art. 1 della L. n. 241/1990.*

Si dolgono infine gli Ordini ricorrenti, della eccessiva onerosità posta a carico delle proprie segreterie, a causa della necessità di svolgere detta “verifica” in contraddittorio con gli iscritti ritenuti non in regola con la formazione continua.

Con atto di intervento *ad adiuvandum* del 4 luglio 2024, si sono costituiti in giudizio ulteriori Ordini territoriali, insistendo anch’essi per l’accoglimento del ricorso.

Il Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori si è costituito in giudizio in data 19 luglio 2024, contestando nel merito le censure *ex advero* svolte ed eccependo in via preliminare il difetto di legittimazione attiva degli Ordini territoriali ricorrenti che si sarebbero limitati a riferire doglianze generiche dei loro iscritti, senza documentare le presunte riferite inefficienze del sistema informatico elaborato dal Consiglio nazionale per la verifica dell’obbligo di formazione continua.

Ha altresì eccepito il Consiglio Nazionale, l’inammissibilità del ricorso in quanto avente ad oggetto l’impugnazione di atti e provvedimenti (Linee Guida e Circolari), che in quanto non aventi natura direttamente e autonomamente precettiva, non possono presentare una portata immediatamente lesiva, assolvendo soltanto allo scopo di supportare tutti i Consigli degli Ordini e favorire comportamenti omogenei nei confronti di tutti gli architetti italiani.

Si è altresì costituito in giudizio in data 22.7.2024 il Ministero della Giustizia eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva, in ragione del fatto che i provvedimenti impugnati, sono imputabili esclusivamente al Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.

Con memoria del 23.7.2024 il Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori ribadendo le eccezioni, rammentando, a difesa del proprio operato che l'art. 7 DPR impone l'obbligo del professionista di aggiornarsi - obbligo la cui violazione costituisce illecito disciplinare - sul cui rispetto l'Ente rappresentativo della categoria deve vigilare, appunto, con le verifiche oggetto di contestazione, che non costituiscono nuova funzione, bensì modalità di espletamento delle funzioni già attribuite; non costituiscono tali doverosi adempimenti un aggravamento dei compiti incombenti sugli Ordini professionali.

Con memoria depositata in data 3 settembre 2024, gli Ordini territoriali ricorrenti hanno contestato le difese avversarie, concludendo per l'accoglimento della domanda di annullamento del punto 8. delle *“Linee Guida e di Coordinamento attuative del Regolamento per l'aggiornamento e lo sviluppo professionale continuo”* entrate in vigore dal 1° gennaio 2024, unitamente alla Circolare n. 109 prot. n. 0001544 in data 21/12/2023 del CNAPPC, avente ad *“OGGETTO: Formazione Professionale Continua. Istituzione <Periodo di controllo> - dal 1° gennaio al 31 marzo 2024 e un periodo di <Verifica amministrativa> attivo dal 1° aprile 2024 al 31 luglio 2024 per il triennio 2020-2022”*.

All'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2024, la causa è passata in decisione. Tanto premesso in punto di fatto, ritiene in via preliminare il Collegio di poter prescindere dalle eccezioni in rito di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e carenza di interesse di parte ricorrente, attesa l'infondatezza, nel merito, delle censure proposte.

Sempre in via preliminare, deve essere accolta l'eccezione sul difetto di legittimazione del Ministero della Giustizia, risultando i provvedimenti impugnati

imputabili esclusivamente al Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.

Tanto rilevato in ordine alle eccezioni in rito, occorre premettere alcuni cenni sulla normativa su cui si basano le Linee Guida del 2024, emanate dal Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori, in esecuzione del Regolamento emanato ai sensi del d.P.R. n. 137/2012 (*“Regolamento di delegificazione in materia di professioni regolamentate”*).

Nello specifico, l'art. 7 del d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, ha introdotto la formazione continua obbligatoria, prevedendo per tutti i liberi professionisti – regolarmente iscritti all'Albo di categoria – il dovere di curare la propria formazione per accrescere le proprie competenze e sviluppare nuove conoscenze. La violazione di tale obbligo costituisce illecito disciplinare.

Si tratta di un'importante garanzia della professionalità dell'operatore, a tutela non solo della dignità e dell'immagine della categoria, ma anche degli utenti che a tali professionisti si affidano; è perciò d'interesse pubblico assicurare l'assolvimento di tale dovere e precipuo compito dell'Ordine vigilare sul suo rispetto.

Non può perciò essere messo in discussione l'an della funzione, semmai il *quomodo*.

Al riguardo va osservato che lo stesso art. 7, comma 3, ha previsto che il Consiglio Nazionale rappresentativo di ogni categoria professionale, deve adottare un Regolamento per disciplinare la formazione, le modalità e condizioni per l'assolvimento dell'obbligo formativo, i requisiti, il valore del credito formativo.

In esecuzione della suddetta disposizione, il CNAPPC ha quindi adottato, in data 31 maggio 2017, il proprio Regolamento, approvato favorevolmente dal Ministero della Giustizia e pubblicato sul suo Bollettino Ufficiale.

In particolare, l'art. 2, comma 2, lett. a), del suddetto Regolamento prevede, tra l'altro, che il CNAPPC, proprio in *“attuazione dei compiti definiti”* dal citato art. 7, *“predispone Linee Guida finalizzate all'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti ed alla gestione e organizzazione dell'attività*

*di aggiornamento a cura degli Ordini”.*

Per quanto precede, non appare suscettibile di positiva definizione la prima doglianza secondo cui le attuali Linee Guida, al punto 8, sarebbero illegittime in quanto in contrasto con il d.P.R. n. 137/2012 e con il Regolamento del CNAPPC, che nulla disporrebbero in ordine la possibilità di svolgere una verifica in contraddittorio con gli iscritti della loro posizione formativa.

Ed invero, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, la possibilità di svolgere una verifica in contraddittorio con gli iscritti della loro posizione formativa, appare coerente con quanto stabilito dall'art. 7 del d.P.R. 137, che nel dare attuazione al principio contenuto nella lettera b) del provvedimento di autorizzazione alla delegificazione, in tema di formazione continua dei professionisti, attribuisce al Consiglio Nazionale il compito, entro un anno dall'entrata in vigore del d.P.R., di emanare un decreto per disciplinare *“modalità e condizioni dell'assolvimento dell'obbligo di formazione”*, requisiti dei corsi di aggiornamento e valore dei crediti formativi.

Le Linee Guida adottate dal CNAPPC in *“attuazione dei compiti definiti”* dall'art. 7 del d.P.R. n. 137/2012, appaiono dunque coerenti rispetto al sopra richiamato contesto normativo di riferimento, rimanendo finalizzate *“all'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti ed alla gestione e organizzazione dell'attività di aggiornamento a cura degli Ordini”* (art. 2, comma 2, lett. a), del Regolamento).

Ne consegue che il punto 8 delle Linee Guida non comporta per gli Ordini alcuna nuova funzione *“ispettiva”* o di *“controllo”*, trattandosi di funzione già loro attribuita dalla legge, di cui l'atto gravato si limita semplicemente a declinarne le modalità di esercizio.

Non giova in senso contrario opporre il rilievo formalistico della formulazione testuale degli atti normativi di riferimento osservando che tali verifiche non sono espressamente previste, né dal d.P.R. n. 137/2012, né dal Regolamento.

Tale impostazione non può essere seguita in quanto, in disparte ogni rilievo in merito al fatto che neppure la vietano, è dal punto di vista funzionale che va esaminata la questione: **la verifica rientra naturalmente nella funzione di controllo e vigilanza, costituendo una delle modalità doverose di espletamento della stessa, necessaria premessa per l'adozione di misure conseguenti all'accertamento dell'inosservanza di doveri fondamentali del professionista.**

Perciò non solo non è vietata la possibilità di svolgere una verifica in contraddittorio con gli iscritti della loro posizione formativa, ma tale attività risulta invero doverosa in quanto rispondente all'esigenza di evitare di trasmettere inutilmente ai Consigli di Disciplina presunte inadempienze formative, tutelando gli iscritti, che potranno, se richiesto, fornire tutti i più utili elementi per dimostrare di aver acquisito i crediti formativi necessari ed evitare così l'avvio di un procedimento disciplinare.

Per quanto fin ora esposto, deve essere disatteso anche il secondo motivo di ricorso con cui si lamenta l'incompetenza del CNAPPC a introdurre nelle Linee Guida, l'avversata "verifica" di cui al punto 8, avendo il Consiglio Nazionale agito in adesione a quanto disposto dal Regolamento, che, anzi, ben gli demandava di esprimersi in "*attuazione dei compiti definiti*" dall'art. 7 del d.P.R. n. 137/2012, ovvero in materia di formazione obbligatoria.

Deve, infine, essere respinto il terzo motivo a mezzo si sostiene che quanto disciplinato al punto 8 delle Linee Guida comporterebbe "*un iter amministrativo a carico degli Ordini defatigante se non addirittura quasi impossibile da gestire*", trattandosi invero di strumento di verifica utile sia agli iscritti che agli stessi ordini, nonché dotato delle più idonee garanzie partecipative (il contraddittorio) e privo di conseguenze sanzionatorie in caso di inosservanza.

Sarebbe del resto irragionevole promuovere l'azione disciplinare con la segnalazione ai Consigli di disciplina, prima di aver messo l'iscritto nelle condizioni di poter replicare in ordine alle presunte violazioni dell'obbligo di formazione continua, e senza consentirgli di documentare l'attività formativa

seguita.

Deve in conclusione affermarsi che la presenza di istituti per la c.c. “formazione continua” risponde all’imprescindibile esigenza di assicurare che per le professioni ad alta specializzazione, quale quella di specie, i processi di aggiornamento tengano conto delle contemporanee e contrapposte esigenze di assicurare in continuo, da un lato, l’approfondimento specialistico, dall’altro, l’aggiornamento generalista d’insieme, senza che ciò debba essere percepito come una lesione della propria dignità professionale (cfr. in termini, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III *quater*, 14.10.2009, n. 9911).

Le considerazioni che precedono impongono il rigetto del ricorso.

La novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese del giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara il difetto di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia e, per l’effetto, ne dispone l’estromissione dal giudizio;
- respinge la domanda di annullamento degli atti e provvedimenti impugnati.

Spese di lite compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2024 con l’intervento dei magistrati:

Floriana Rizzetto, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere, Estensore

Antonietta Giudice, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Enrico Mattei**

**IL PRESIDENTE**  
**Floriana Rizzetto**

IL SEGRETARIO