

Avv. Prof. Giuseppe Manfredi  
Avv. Mariagrazia Cassaro

spett.le  
Ordine dei dottori agronomi  
e dottori forestali  
della Provincia di Piacenza

Piacenza, 7 marzo 2017

Posizione: **parere in tema di disciplina della formazione continua.**

1. Viene richiesto il mio parere sulla legittimità della disciplina odierna della formazione professionale continua dei dottori agronomi e dottori forestali.

2. Questa disciplina si basa sull'art.7 del d.P.R. n.137 del 2012, emanato ai sensi dell'art.3 del d.l. n.138/2011, conv. In l. n.148/2011.

L'art.7 del regolamento del 2012 per quanto qui interessa dispone:

*"Al fine di garantire la qualità ed efficienza della prestazione professionale, nel migliore interesse dell'utente e della collettività, e per conseguire l'obiettivo dello sviluppo professionale, ogni professionista ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale secondo quanto previsto dal presente articolo. La violazione dell'obbligo di cui al periodo precedente costituisce illecito disciplinare.*

*2. I corsi di formazione possono essere organizzati, ai fini del comma 1, oltre che da ordini e collegi, anche da associazioni di iscritti agli albi e da altri soggetti, autorizzati dai consigli nazionali degli ordini o collegi. Quando deliberano sulla domanda di autorizzazione di cui al periodo precedente, i consigli nazionali trasmettono motivata proposta di delibera al ministro vigilante al fine di acquisire il parere vincolante dello stesso.*

*3. Il consiglio nazionale dell'ordine o collegio disciplina con regolamento, da emanarsi, previo parere favorevole del ministro vigilante, entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto:*

- a) le modalità e le condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti e per la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento a cura degli ordini o collegi territoriali, delle associazioni professionali e dei soggetti autorizzati;
- b) i requisiti minimi, uniformi su tutto il territorio nazionale, dei corsi di aggiornamento;
- c) il valore del credito formativo professionale quale unità di misura della formazione continua".

3. In attuazione di questa disposizione il Consiglio dell'Ordine Nazionale dei dottori agronomi e dei dottori forestali con deliberazione in data 23 ottobre 2013 ha dunque emanato, previo parere favorevole del Ministro della Giustizia, il *Regolamento per la formazione professionale continua*, che per quanto qui interessa nell'art.9 prevede *Attribuzione e compiti del Consiglio Nazionale* come segue:

**"1. Il Consiglio Nazionale indirizza e coordina lo svolgimento della formazione professionale continua e la orienta verso le nuove aree di sviluppo della professione.**

2. in particolare, il Consiglio Nazionale:

- a) **redige e aggiorna il regolamento di formazione e lo sottopone al parere vincolante del Ministero della Giustizia per la relativa approvazione;**
- b) **predispone e aggiorna l'elenco dei settori disciplinari professionali di cui all'art. 3, comma 6;**
- c) **predispone i criteri per l'accreditamento delle associazioni degli iscritti agli albi e di altri soggetti di cui all'art.6, comma 3;**
- d) **predispone le linee guida per lo svolgimento dell'attività formativa realizzata dagli Ordini territoriali e dalle Federazioni regionali in cooperazione o convenzione con altri soggetti;**
- e) **definisce e stipula le convenzioni con le Università di cui all'art.7 del presente regolamento;**
- f) **definisce e stipula i regolamenti di cui all'art.8 con le altre professioni regolamentate;**
- g) **definisce le linee guida per il riconoscimento delle attività formative a distanza (FAD);**
- h) **implementa il Sistema Informatico dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali (SIDAF) per la gestione della formazione continua;**
- i) **esprime parere di conformità sui piani dell'offerta formativa annuale degli Ordini, delle Federazioni regionali, delle associazioni professionali e dei soggetti secondo i criteri indicati al successivo art. 12, comma 6;**

J) promuove, di concerto con gli Ordini territoriali e le Federazioni regionali, il sistema degli standard di qualità delle prestazioni professionali per gli iscritti all'albo dei dottori agronomi e dei dottori forestali;

l) revoca, in caso di accertate e gravi inadempienze nella gestione e attuazione delle attività formative delle agenzie formative dei dottori agronomi e dei dottori forestali accreditate, con apposita deliberazione, l'autorizzazione di cui all'art.6, comma 4 del presente regolamento, previo parere del Ministero della Giustizia.

3. Il Consiglio Nazionale verifica l'attuazione e l'attività formativa degli Ordini territoriali, delle Federazioni regionali, delle associazioni professionali e dei soggetti autorizzati”.

E nell'art.12, intitolato *Svolgimento delle attività formative e Piani annuali dell'offerta formativa*, prevede:

“1. Il piano annuale dell'offerta formativa è lo strumento di pianificazione delle attività formative finalizzato agli iscritti per ottemperare all'obbligo formativo di cui all'art.2.

2. **Gli Ordini, le Federazioni regionali, delle associazioni professionali e dei soggetti autorizzati predispongono il piano annuale dell'offerta formativa prevedendo per ogni attività formativa il rispetto dei seguenti criteri:**

**a) la tipologia;**

**b) il settore disciplinare professionale;**

**c) gli argomenti oggetto di trattazione;**

**d) la durata effettiva di trattazione degli argomenti, espressa in ore o frazioni di ora;**

**e) il periodo previsto di svolgimento;**

**f) il luogo di svolgimento;**

**g) la qualifica dei relatori;**

**h) gli eventuali oneri a carico dei partecipanti;**

**i) altre informazioni ritenute utili.**

3. Nel piano annuale dell'offerta formativa devono essere evidenziati le tematiche metaprofessionali onde consentire l'acquisizione degli specifici crediti formativi di cui all'art.5 comma 6.

4. Al piano annuale nazionale dell'offerta formativa concorrono gli ordini territoriali, le Federazioni regionali, le associazioni professionali e i soggetti autorizzati congiuntamente o disgiuntamente.

5. I piani formativi sono presentati dagli Ordini, dalle Federazioni regionali, dalle associazioni professionali e dai soggetti autorizzati entro il 15 novembre di ogni anno.

**6. Il Consiglio Nazionale esprime il parere di conformità ai criteri di cui al comma 2 entro 30 giorni dal ricevimento del piano formativo.**

7. Le attività formative organizzate dagli Ordini o dalle Federazioni regionali o dalle associazioni professionali o dai soggetti autorizzati al di fuori del territorio italiano sono soggette alla medesima normativa prevista per le attività organizzate in Italia. Gli adempimenti relativi sono svolti direttamente

dall'Ordine o dalla Federazione regionale o dall'associazione professionale o dal soggetto autorizzato che ha gestito l'organizzazione”.

Nell'art.21 dispone:

#### Art.21

##### *Disposizioni finali e transitorie.*

1. Con l'entrata in vigore del presente regolamento viene abrogato il regolamento di formazione professionale permanente approvato con deliberazione del Consiglio nazionale n. 55 del 2 ottobre 2009.

2. ai fini dell'assolvimento dell'obbligo formativo per il triennio 2014-2016 gli iscritti posso chiedere il riconoscimento delle attività svolte nel 2013 e dei relativi crediti formativi professionali del seguente regolamento. Il riconoscimento dei crediti formativi avviene secondo i criteri stabiliti dal presente regolamento.

3. In deroga all'art.12. comma 5 del presene regolamento, i piani formativi per l'anno 2014 dovranno essere presentati entro il 31 gennaio 2014.

4. Entro il 31 dicembre 2013 con deliberazione del Consiglio Nazionale sono definite le procedure relative alla gestione dell'implementazione del SIDAF di cui all'art. 14.

**5. In relazione alle disposizioni del presente regolamento il Consiglio Nazionale può emanare delibere di attuazione, coordinamento e indirizzo che definiscono modalità e procedure di svolgimento delle attività di formazione professionale continua”.**

4. Ed è in attuazione del comma 5 dell'art.21 del Regolamento del 2013 appena citato che il Consiglio Nazionale ha emanato la deliberazione in data 27 aprile 2016.

In essa per quanto qui interessa nel § 3.5 (*Istruttoria del Piano Annuale dell'Offerta Formativa e sue Varianti*) si prevede:

*“3.5. Il Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali attraverso il SIDAF riceve il piano dell'offerta formativa dal soggetto proponente; il Responsabile del procedimento, nominato dal Consiglio Nazionale, ne verifica la ricevibilità e lo trasmette al Coordinatore della Commissione Nazionale Formazione Continua che procede all'istruttoria ai sensi dell'Art.9 comma i del Reg. 3/2013. La Commissione propone al Consiglio sulla base del documento istruttorio il seguente parere: conforme o non conforme. L'esito dell'istruttoria e del relativo parere viene comunicato dal responsabile del procedimento al soggetto proponente”.*

E nel § 5 (*Check-list per l'istruttoria dei piani formativi*) si dispone:

*"5.1. L'istruttoria per l'ammissione del parere di conformità dei piani formativi viene formulata attraverso una check-list in cui vengono riportati gli indicatori qualitativi e quantitativi riportati di seguito che ne definiscono la conformità.*

*5.2. Conformità dei piani dell'offerta formativa per Agenzie formative*

*5.2.Indicatori qualitativi*

*Indicatori di coerenza: la coerenza del piano formativo si esplica attraverso il rapporto tra i fabbisogni degli iscritti e l'individuazione dei Settori Disciplinari Professionali oggetto dei pacchetti de crediti formativi professionali e attraverso la rispondenza degli obiettivi del piano dell'offerta formativa con gli obiettivi delle linee guida formulate ai sensi dell'art.9 comma1 dal Consiglio nazionale.*

*Indicatori di continuità: la continuità del piano formativo viene valutata in base alla distribuzione degli eventi durante l'anno che deve essere specificata ed opportunamente motivata.*

*5.2.2.Indicatori quantitativi.*

*Conformità ai Costi standard/CFP/iscritto approvati con delibera CONAF 113/2014, verificabili nello specifico in seguito alle implementazioni dell'evento.*

*5.3 Conformità dei piani dell'offerta formativa per Ordini Territoriali e Federazioni Regionali.*

*5.3.1 Indicatori qualitativi*

*Indicatori di coerenza: la coerenza del piano formativo si esplica attraverso il rapporto tra i fabbisogni degli iscritti e l'individuazione dei Settori Disciplinati Professionali oggetto dei pacchetti di crediti formativi professionali e attraverso la rispondenza degli obiettivi del Piano dell'offerta formativa con gli obiettivi delle linee guida formulate ai sensi dell'art.9 comma 1 del Consiglio Nazionale.*

*Indicatori di continuità la continuità del piano formativo viene valutata in base alla distribuzione degli eventi durante l'anno che deve essere specificata ed opportunamente motivata.*

*5.3.2 Indicatori quantitativi.*

*- Numero minimo di CFP pari a 2,5 CFP per ogni iscritto all'ordine o federazione a cui si rivolge il piano formativo considerando un numero medio partecipanti pari a 30.*

*- Numero minimo di CFP metaprofessionali pari a 1 CFP per ogni ordine e/o federazione, comunque parametrato al numero di iscritti cui si rivolge il piano formativo.*

*- Conformità ai Costi standard/CFP/iscritto approvati con delibera CONAF 113/2014, verificabili nello specifico in seguito alla implementazione dell'evento.*

*5.4 Modulistica*

*Per agevolare ed uniformare le operazioni di istruttoria è stata prevista una modulistica standard comprendente un documento istruttorio composto da un facsimile di verbale di istruttoria e due check list relative ai soggetti proponenti di cui al punto 4.1 e 4.2. il verbale istruttorio deve essere utilizzato in tutte le fasi della procedura prevista nella presente deliberazione".*

5. Ciò posto, mi pare che non manchino ragioni che inducono a revocare in dubbio la legittimità di quest'ultima deliberazione.

Va rappresentato innanzitutto che pare scontato che le deliberazioni del Consiglio Nazionale in tema di formazione continua devono necessariamente rispettare i contenuti del Regolamento del 2013.

E ciò perché la fonte del potere del Consiglio Nazionale di regolamentare la materia la si rinviene nell'art.7 del d.P.R. n.137 del 2012, che appunto prevede che il Consiglio può sì normare la materia, ma solo previo parere favorevole del Ministero vigilante – nella specie il Ministero della Giustizia, che appunto ha reso parere favorevole sul Regolamento del 2013.

Quindi ben si può sostenere che qui vi è una precisa gerarchia tra il Regolamento emanato ex d.P.R. n.137 e le successive deliberazioni del Consiglio Nazionale.

Infatti, opinando diversamente, dovrebbe inferirsi che il Consiglio Nazionale può attribuirsi competenze in tema di formazione continua senza il parere vincolante del Ministero vigilante, così sottraendo il proprio operato a ogni controllo da parte del medesimo Ministero.

Il che ovviamente andrebbe a collidere con il disposto del d.P.R. n.137 del 2012.

Va detto altresì che è vero che il comma 5 dell'art.21 del Regolamento del 2013 prevede il potere del Consiglio Nazionale di *emanare delibere di attuazione, coordinamento e indirizzo che definiscono modalità e procedure di svolgimento delle attività di formazione professionale continua.*

Ma è altrettanto vero che questo potere può (e deve) essere esercitato *in relazione alle disposizioni del ... regolamento del 2013.*

6. In proposito il Regolamento del 2013 nel comma 1 dell'art.9 prevede che *Il Consiglio Nazionale indirizza e coordina lo svolgimento della formazione professionale continua e la orienta verso le nuove aree di sviluppo della professione.*

Questo potere di *indirizzo e coordinamento* non pare però illimitato: come invece parrebbe presupporre la richiamata deliberazione in data 27 aprile 2016, che fa riferimento *tout court* al contenuto del comma 1.

Nel comma 2 dell'art.9 infatti si prevedono i poteri che il Consiglio Nazionale può esercitare a tal fine, e, per quanto riguarda il controllo sui piani formativi redatti dagli Ordini e dalle Federazioni regionali, nella lettera i) si prevede uno specifico strumento, ossia il *parere di conformità*, il quale deve essere espresso dal Consiglio Nazionale *secondo i criteri indicati al successivo art. 12, comma 6.*

E il comma 6 dell'art.12 a sua volta rinvia al comma 2 per l'individuazione di detti *criteri*, che sono stati ritrascritti *supra.*

Ora, gli *indicatori qualitativi* e gli *indicatori quantitativi* che vengono dedotti nei § 5.3.1. e 5.3.2. della deliberazione del 2016 a ben vedere non paiono interamente coerenti con i *criteri* di cui al comma 2 dell'art.12 del Regolamento del 2013.

Ad esempio, la *continuità del piano formativo* non trova riscontro nelle disposizioni del Regolamento, dato che in esso ci si limita a fare riferimento

al periodo di svolgimento delle attività formative, senza fare cenno alla *continuità* o meno delle attività medesime.

E più in generale pare che la deliberazione del 2016 voglia introdurre un controllo del Consiglio Nazionale sull'attività degli Ordini e delle Federazioni regionali più stringente di quello previsto nel Regolamento del 2013; in sostanza, un controllo che sia atto a consentire anche una rigorosa valutazione di merito sull'operato degli organismi ordinistici di livello locale.

E ciò anche perché il Regolamento del 2013 dev'essere letto in accordo con la disciplina di fonte primaria che regola in via generale l'ordinamento della professione di dottore agronomo e di dottore forestale, ossia con la legge n.3 del 1976, che nell'art.26 prevede testualmente che il Consiglio nazionale "*coordina e promuove le attività dei consigli degli ordini intese al perfezionamento tecnico e culturale degli iscritti*" – con una formula che per quanto qui interessa non pare essere stata derogata o abrogata dalla normativa del 2011-2012.

Per cui il controllo previsto dalla deliberazione del 2016 non pare del tutto consona alle nozioni di *indirizzo* e di *coordinamento*, le quali nel linguaggio normativo per lo più indicano forme di ingerenza più blande, e che in buona sostanza appaiono assimilabili a un rapporto tra diverse strutture amministrative non gerarchico, ma, piuttosto, di direzione, per cui da parte della struttura sovraordinata vengono indicati i fini da raggiungere da parte della struttura sottordinata, ma non i mezzi per raggiungerli – su queste nozioni, v., per tutti, G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013, 108 e s.

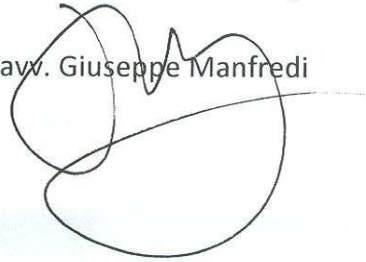


Quanto appena detto reca appunto a dubitare della piena legittimità della deliberazione in parola.

7. Nelle considerazioni che precedono è dunque il mio parere.

Resto comunque a disposizione per ogni chiarimento del caso, e colgo l'occasione per porgere i miei migliori saluti.

avv. Giuseppe Manfredi

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right, positioned above the typed name.