
LINEE GUIDA AI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI

Edizione 2021



CNA
PPC

CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI



LINEE GUIDA AI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI

Edizione 2021

**CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

Via Santa Maria dell'Anima 10, 00186 Roma

Giuseppe Cappochin, Presidente
Salvatore La Mendola, Vicepresidente
Carmela Cannarella, Vicepresidente Aggiunto
Fabrizio Pistolesi, Segretario
Massimo Crusi, Tesoriere
Marco Aimetti, Consigliere
Walter Baricchi, Consigliere
Ilaria Becco, Consigliere
Alessandra Ferrari, Consigliere
Franco Frison, Consigliere
Paolo Malara, Consigliere
Alessandro Marata, Consigliere
Luisa Mutti, Consigliere (architetto junior)
Livio Sacchi, Consigliere
Diego Zoppi, Consigliere

Redatto da
Dipartimento Interni e Magistratura

Coordinatore Dipartimento
Franco Frison

A cura di
Franco Frison

Gruppo Operativo Deontologia
Giovanni Bertoluzza, Ordine degli Architetti PPC di Bologna
Vincenzo Mainardi, Ordine degli Architetti PPC di Parma
Fabiola Molteni, Ordine degli Architetti PPC di Monza e della Brianza
Paolo Raffetto, Ordine degli Architetti PPC di Genova
Giovanni Raineri, Ordine degli Architetti PPC di Agrigento
Daniele Schiazza, Ordine degli Architetti PPC di Chieti

Ufficio di Presidenza
Arturo Giusti (referente per il Gruppo Operativo Deontologia) / Ordine
degli Architetti PPC di Massa e Carrara

Consulenti
avv. **Marco Antonucci**
avv. **Carlo Celani**

Progetto grafico
Simona Castagnotti

Aprile 2021

Indice

07	La centralità dell'autonomia deontologia e disciplinare
11	Introduzione alle Linee Guida
19	Procedimenti disciplinari: le discipline sull'accesso
25	LINEE GUIDA AI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI
27	Cap. 1 AZIONE DISCIPLINARE DI COMPETENZA DEL CONSIGLIO DI DISCIPLINA TERRITORIALE
27	1.1 Azione disciplinare
28	1.2 La fase preliminare
28	1.3 Conclusione della fase preliminare
29	1.4 Procedimento disciplinare
29	1.5 Celebrazione del procedimento disciplinare
30	1.6 Contenuto del provvedimento disciplinare
30	1.7 Azione disciplinare e procedimento penale
31	1.8 Prescrizione dell'azione disciplinare
31	1.9 Sanzioni e modalità di notifica
32	1.10 Sanzioni in merito a procedimenti penali
32	1.11 Procedimenti disciplinari per morosità
33	1.12 Pubblicità dei provvedimenti disciplinari
34	1.13 Reiscrizione dopo la sanzione disciplinare della cancellazione
34	1.14 Il consulente tecnico d'ufficio
35	Cap. 2 IMPUGNAZIONE DINANZI AL CNAPPC
35	2.1 Tipi di impugnazione
35	2.2 Ricorsi
35	2.2.1 Casi di ammissibilità
37	2.2.2 Legittimazione, modalità, termini
37	2.2.3 Decisioni sui ricorsi
37	2.2.4 Ricorsi degli iscritti alla Sezione B dell'Albo
38	2.2.5 Decisioni sui ricorsi degli iscritti alla Sezione B dell'Albo
38	2.3 Reclami elettorali
38	2.3.1 Casi di ammissibilità
38	2.3.2 Legittimazione, modalità, termini
38	2.3.3 Decisioni sui reclami elettorali
39	Cap. 3 TRATTAZIONE DEL GIUDIZIO DI IMPUGNAZIONE
39	3.1. Fase preliminare
39	3.1.1 Indagini del Presidente
39	3.1.2 Visione degli atti
40	3.1.3 Nomina del relatore e suoi compiti
40	3.1.4 Audizione degli interessati e diritto di difesa
40	3.1.5 Trattazione del reclamo elettorale o del ricorso
41	3.2 Fase decisoria
42	3.3 Comunicazione dell'esito del ricorso/reclamo
42	3.4 Spese processuali
43	Cap. 4 RICORSI AVVERSO LE DECISIONI DEL CNAPPC
43	4.1 Ricorso alla Corte di Cassazione
43	4.2 Sentenze della Cassazione
45	Cap. 5 MODELLI TIPO
71	Cap. 6 FACSIMILI DISPOSITIVI

La centralità dell'autonomia deontologia e disciplinare

Franco Frison, consigliere CNAPPC, coordinatore Dipartimento Interni e Magistratura

Premessa

L'ultima edizione delle *Linee guida ai procedimenti disciplinari* risale al 2014, lo stesso anno in cui il Codice Deontologico portava a sintesi gli importanti cambiamenti introdotti negli ordinamenti delle professioni regolamentate durante la complessa stagione delle riforme, avviata nell'estate del 2011 e conclusasi all'inizio del 2013.

Quel periodo ha segnato un punto di svolta importante su alcuni temi cardine della professione con l'introduzione di molte novità: l'obbligo dell'aggiornamento professionale continuo, l'abolizione delle tariffe, la nascita dei Consigli di Disciplina, l'istituzione delle società tra professionisti, l'obbligatorietà dell'assicurazione professionale per gli incarichi privati, l'obbligo di definire contrattualmente i contenuti dell'incarico professionale, la possibilità di effettuare la pubblicità professionale senza particolari limiti.

Quella stagione di riforme, avviata precipitosamente dalle istituzioni del paese non fu dettata da uno slancio riformatore meditato ma dalla necessità di rispondere al rischio di un possibile imminente default a causa di una concomitanza di fattori: la crisi del debito pubblico, la speculazione finanziaria internazionale, l'indebolimento del governo, il paventato declassamento dell'Italia da parte delle agenzie di *rating* (è in quel periodo che abbiamo imparato a conoscere il significato dello *spread*).

I grandi cambiamenti che i numerosi provvedimenti normativi¹ introdussero, non vennero in alcun modo concertati con il mondo delle professioni regolamentate ma semplicemente imposti, in un contesto di completa diffidenza nei loro confronti.

Nei contenuti del dibattito politico di quel tumultuoso periodo era presente, infatti, una componente che attribuiva alle libere professioni una parte di responsabilità per ciò che il Paese stava rischiando a causa, dal loro punto di vista, dell'eccessiva chiusura ai mercati, alla libera concorrenza, all'ingresso dei giovani nel modo professionale, etc.

In sintesi, quei provvedimenti erano ritenuti necessari per scardinare un mondo basato esclusivamente sulla rendita monopolistica, sul protezionismo interno, sul corporativismo, sulla difesa dei privilegi acquisiti. Il messaggio che veniva dato era estremamente semplificato e la materia troppo complessa per essere approfondita dall'uomo della strada ma anche da un attento osservatore.

A poco serviva ricordare, ad esempio, che gli architetti italiani in termini numerici erano (e lo sono tutt'ora) pari al numero dei colleghi francesi, inglesi e tedeschi messi insieme, ed era pertanto assicu-

rata la pluralità dell'offerta, oppure che il numero dei giovani era in termini percentuali molto elevato garantendo così il fondamentale ricambio generazionale, e ancora che la componente femminile aveva da tempo superato quella maschile.

È significativo ricordare che in quel periodo venne anche presentato un disegno di legge costituzionale² volto ad eliminare l'obbligo dell'esame di stato per l'accesso all'esercizio della libera professione. Invece di riformare questo istituto in maniera intelligente, per renderlo più conforme alle mutate condizioni del mercato professionale, si proponeva semplicemente la sua abolizione.

È, dunque, importante non dimenticare che i contenuti della riforma che oggi abbiamo oramai totalmente assimilato, derivano da un clima di diffidenza verso le professioni regolamentate, mai sopito e che denota una scarsa conoscenza di un sistema, quello ordinistico, totalmente integrato nell'ordinamento dello stato.

È necessario mantenere viva costantemente l'attenzione, poiché anche nel recentissimo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si può leggere *“Le barriere di accesso al mercato restano elevate in diversi settori, in particolare le professioni regolamentate. Tutto ciò ha un impatto negativo sugli investimenti e sulla produttività.”*

L'autonomia disciplinare

Nel contesto di allora, la creazione dei Consigli di Disciplina, nominati dai Presidenti dei Tribunali, va letta come un'azione ritenuta necessaria dal legislatore per sottrarre la materia disciplinare ai Consigli degli Ordini basandosi sul presupposto degli evidenti rischi di commistione tra la funzione di rappresentanza e l'esercizio della funzione deontologica.

Dunque un'azione, senza precedenti, tesa a ridurre l'autonomia delle istituzioni ordinistiche, enti pubblici non economici ad appartenenza obbligatoria, che operano con risorse proprie ed i cui organi direttivi sono democraticamente eletti dagli iscritti.

La separazione della funzione disciplinare da quella amministrativa ha determinato dinamiche molto differenti nei diversi territori con una maggioranza di situazioni positive in cui hanno prevalso la sinergia e l'unità di intenti tra i due Consigli.

Non mancano, purtroppo, anche i casi in cui le relazioni tra i due Consigli sono risultate conflittuali e in cui non si è riusciti a conciliare l'indipendenza dei due organismi con la condivisione della sede e del personale e con una gestione economica del funzionamento di entrambi attribuita in via esclusiva al Consiglio dell'Ordine.

Si tratta, comunque, di situazioni isolate, che non inficiano il termine centrale della questione: i Consigli di disciplina sono incardinati presso gli Ordini e sono composti da colleghi che hanno conoscenza della materia professionale e dei rischi a cui possono essere esposti gli iscritti.

Il corretto esercizio della professione è un interesse pubblico e il legislatore, da sempre, ha scelto di affidarne il controllo alla stessa comunità dei professionisti, ritenendolo il modo migliore per garantire questa tutela e non, ad esempio, attribuendola a organi periferici dell'amministrazione dello stato (Prefettura, Tribunale, etc.) o ad autorità indipendenti che poco o nulla conoscono della professione e delle sue dinamiche. Non vi è dubbio che tale previsione è di grande responsabilità.

La centralità della regola deontologica

Con il suo operato l'architetto (il pianificatore, il paesaggista, il conservatore) incide in maniera rilevante sull'interesse generale della collettività e proprio questa responsabilità lo espone all'azione disciplinare che può, nei suoi effetti più estremi, determinarne la sospensione dall'esercizio della professione o, addirittura, la cancellazione dall'Albo professionale.

La comunità degli architetti ha sentito la necessità di dotarsi, a partire dalla seconda metà degli anni sessanta, di regole scritte (Codice Deontologico) per lo svolgimento della professione, nelle sue più differenti forme, che riassumono i principi etici e di comportamento che il professionista, iscritto all'Ordine, deve rispettare.

Si tratta di regole diverse da quelle che si applicano ai cittadini o alle imprese, regole e responsabilità aggiuntive (rispetto a quelle penali, civili, erariali, etc.) che intendono alzare la soglia dei doveri dell'iscritto all'Ordine per uniformare i comportamenti dei professionisti verso soglie etiche più elevate. In epoca recente l'Autorità Garante per la Concorrenza e del Mercato, riprendendo in maniera acritica un filone della complessa giurisprudenza europea, ha proposto una assimilazione, sotto il profilo della concorrenza, delle professioni intellettuali alle imprese e degli Ordini alle associazioni di impresa, con tutto ciò che questo comporta.

Il codice deontologico, secondo questa chiave di lettura, invece che una risorsa rappresenta un problema in quanto è strumento di autoregolamentazione, frutto dell'esperienza delle comunità professionali e non delle regole del mercato.

Questa volontà di applicare logiche e modelli tipici della regolazione delle imprese alle professioni, riducendo l'autonomia deontologica in nome della concorrenza, denota una scarsa consapevolezza e conoscenza del ruolo che la deontologia ricopre, e del suo contributo a garantire una sana regolazione del mercato: i valori in gioco nei settori del governo del territorio, delle trasformazioni urbane, dell'architettura, etc. sono, infatti, talmente elevati (e costituzionalmente tutelati) che non sono sufficienti le normali dinamiche di mercato per assicurare la tutela dell'interesse generale.

Gli aspetti procedurali

Se dunque il Codice Deontologico riassume i principi etici e gli obblighi a cui il professionista deve attenersi nei confronti del committente, delle istituzioni, dell'Ordine, dell'interesse generale, l'applicazione di queste regole, se infrante, deve seguire una particolare specifica procedura che non è stata solo puntualmente definita dal corpus normativo che costituisce il nostro ordinamento ma è anche dedotta da altre fonti (es. Codice di Procedura Civile) o in diretta applicazione della giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione.

Le presenti Linee Guida portano a sintesi il lavoro del gruppo operativo deontologia, istituito presso il Consiglio Nazionale, che ha operato tra il 2016 e il 2021, assieme ai consulenti, con l'intento di recepire l'esperienza maturata dai Consigli di Disciplina nel corso del loro primo mandato ma anche l'esperienza di chi scrive, in qualità di responsabile del Consiglio Nazionale dell'attività di magistratura, nello stesso periodo.

Il Consiglio Nazionale ha in questa materia un ruolo molto importante, in quanto è definito già dall'ordinamento pre-costituzionale come giudice speciale, che possiede specifica natura giurisdizionale sui ricorsi e sui reclami.

L'organo di vertice del sistema ordinistico è, dunque, un giudice e pronuncia sentenze, in nome del popolo italiano, che possono essere appellate solo dinanzi alla Corte di Cassazione.

In questo passaggio, dalla giurisdizione domestica (Consiglio Nazionale) a quella statale (Corte di Cassazione), vi è il punto fondamentale dell'intero portato ordinamentale; se l'ultima parola sulla deontologia è riservata alla Cassazione significa che i valori in gioco sono veramente molto elevati.

Il presente testo aggiornato delle Linee Guida intende costituire un supporto operativo per l'attività dei Consigli di Disciplina ed ha anche la finalità di sottolineare l'importanza, all'interno del procedimento disciplinare, del rispetto delle regole giuridiche necessarie a garantire sempre il diritto alla difesa da parte dell'iscritto.

Note

(1) D.L. n. 138/2001, L. n. 148/2011, L. n. 183/2011, D.L. n. 211/2011, D.L. n. 1/2013, L. n. 27/2012, D.P.R. n. 137/2012, D.M. n. 34/2013

(2) D.D.L. n. 2852/2011 16^a legislatura

Introduzione alle Linee Guida

Carlo Celani, avvocato, consulente CNAPPC

A corredo delle Linee Guida, appare utile un'appendice di Giurisprudenza della Corte di Cassazione, ovvero del Giudice di ultima istanza di qualsiasi procedimento disciplinare a carico degli iscritti.

Vengono individuati argomenti che più frequentemente interessano le difese dei ricorrenti avanti il CNAPPC nei confronti dei provvedimenti adottati dai Consigli di Disciplina.

Infine, appare utile segnalare che la Corte di Cassazione, allorquando accoglie un ricorso, riformando la sentenza del CNAPPC, pronuncia il principio di diritto al quale il Consiglio Nazionale dovrà attenersi nel giudizio di rinvio.

Sul punto, ricordiamo che il giudizio di rinvio avanti il CNAPPC non si incardina automaticamente, bensì solo se richiesto espressamente dalla parte interessata.

Inoltre, la Corte di Cassazione quando rinvia la decisione al CNAPPC, dispone che quest'ultimo debba pronunciarsi "in composizione diversa" rispetto a quella che aveva adottato la sentenza cassata. Ovvero, non potranno essere gli stessi Consiglieri Nazionali a giudicare nel procedimento originario e in quello di rinvio.

Qui sorge un problema, *de iure condendo*, atteso che si dovrà intervenire sulla composizione del CNAPPC in sede giurisdizionale, sia per quanto previsto dal D.P.R. 137/2012, art. 8, che istituisce i "Consigli di Disciplina Nazionali", sia per quanto richiesto dalla Suprema Corte.

Consiglio Nazionale (Procedimento e sanzioni disciplinari – Esercizio dell'attività giurisdizionale)

Cass. SS.UU., 12 aprile 2021, n. 9545

Cass. SS.UU., 24 gennaio 2019 n. 2084 e 27 ottobre 2020 n. 23593

Il Consiglio Nazionale, allorché pronuncia in materia disciplinare, è un giudice speciale legittimamente operante, giusta la previsione della sesta disposizione transitoria della Costituzione; le norme che lo concernono, nel disciplinare la nomina dei componenti dello stesso ed il procedimento che innanzi ad esso si svolge, assicurano, per il metodo elettivo della prima e per la prescrizione, quanto al secondo, dell'osservanza delle comuni regole processuali e dell'intervento del P.M., il corretto esercizio della funzione giurisdizionale affidata, con riguardo alla garanzia del diritto di difesa e all'indipendenza del giudice, che consiste nella autonoma potestà decisionale non condizionata da interferenze, dirette o indirette, di qualsiasi provenienza: ne consegue che la disciplina della funzione giurisdizionale del Con-

siglio Nazionale, quale giudice terzo, è coperta dall'art. 108, comma 2, Cost. e dall'art. 111, comma 2, Cost. La giurisdizione professionale è conosciuta anche dagli ordinamenti di altri Stati e la Corte Europea dei diritti dell'uomo, chiamata ad esaminare il medesimo problema (rispetto all'art. 6, par. 1, della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata in Italia con L. 4 agosto 1955, n. 848), ha riconosciuto, con riguardo ad alcune decisioni del Consiglio nazionale dei medici belgi, la sussistenza del requisito dell'indipendenza degli organi della giurisdizione professionale (sent. 23 giugno 1981, nel caso *Le Compte, Van Leuven, De Meyere* e sent. 10 febbraio 1983, nel caso *Albert e Le Compte*), sottolineando che i membri dei collegi professionali partecipano al giudizio non già come rappresentanti dell'Ordine professionale, e quindi in una posizione incompatibile con l'esercizio della funzione giurisdizionale, bensì a titolo personale e perciò in una posizione di "terzietà", analogamente a tutte le magistrature.

Notifica del ricorso in cassazione - Istituzione del Consiglio di Disciplina

Cass. II, 10.2.2020 n. 3059

Deve osservarsi che l'art. 3, comma quinto, lettera f), D.L. 138/2011, convertito con L. 148/2011 ha riformato gli ordinamenti professionali, disponendo — per quanto qui interessa — l'istituzione di organi a livello territoriale, diversi da quelli aventi funzioni amministrative, ai quali sono affidate l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari.

L'art. 8, D.P.R. 137/2012, ha previsto l'istituzione dei Consigli di Disciplina territoriali, cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari riguardanti gli iscritti all'albo.

I componenti dei Consigli di disciplina territoriali sono nominati dal Presidente del tribunale, nel cui circondario hanno sede, tra i soggetti indicati in un elenco di nominativi predisposti dai corrispondenti Consigli dell'Ordine.

L'art. 1 della delibera del 16.11.2012 del CNAPPC ha precisato che il Consiglio di Disciplina ha la funzione di valutazione preliminare, istruzione e decisione delle questioni disciplinari riguardanti gli iscritti, con piena indipendenza di giudizio e con autonomia organizzativa ed operativa, nel rispetto delle disposizioni di legge e regolamentari relative al procedimento disciplinare.

Conformemente a quanto già ritenuto da questa Corte con riferimento agli organi di disciplina istituiti in attuazione dei principi di cui al D.L. 138/2011, e nel quadro delle disposizioni di cui al D.P.R. 137/2012, deve dunque ribadirsi che detti organismi svolgono funzioni proprie, nettamente separate dai compiti di sorveglianza affidati ai Consigli territoriali.

La posizione di autonomia organizzativa, di terzietà e l'assenza di compiti di sorveglianza li rendono — quindi — privi di qualunque interesse a agire o resistere in giudizio (in questi esatti termini, con riferimento agli ordini di disciplina degli avvocati: Cass. 16933/2017; Cass. 26148/2017, nonché, con riferimento al Consiglio di disciplina dell'Ordine dei geometri, Cass. 2695/2019).

Pertanto, il ricorso in Cassazione avverso la sentenza del CNAPPC andava proposto contro il Consiglio dell'Ordine professionale, tenuto alla sorveglianza degli iscritti all'albo, e al Procuratore della Repubblica competente per territorio, cui spetta il potere di vigilanza sull'esercizio delle funzioni dei Consigli degli ordini professionali e sullo svolgimento delle professioni, e non contro il Consiglio di Disciplina.

Il ricorso in cassazione deve — perciò — dichiararsi inammissibile poiché non notificato a alcuno degli indicati contraddittori necessari, senza che possa rilevare la notifica al Consiglio nazionale o al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione (Cass. s.u. 991/1998; Cass. s.u. 4209/1982).

Motivi di ricorso (vizi di motivazione)

Cass., V, 28.5.2020 n. 10118

A seguito della riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5 c.p.c., è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella "mancanza