



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

U-MC/26

Circ. CNI n. 414/XX Sess./2026

Ai Presidenti dei Consigli degli Ordini
territoriali degli Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/ Consulte
degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: Adempimenti a carico degli Ordini professionali – Direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione 14 gennaio 2025 - Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti – applicabilità agli Ordini professionali – posizione del CNI

Caro Presidente,

in seguito a diverse richieste sul tema giunte in queste settimane al Consiglio Nazionale, con la presente circolare intendiamo fare il punto della situazione riguardo i contenuti della **Direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione**, sen. Paolo Zangrillo, “*Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti*” del **14 gennaio 2025**, che stabilisce un minimo di 40 ore di formazione annuale obbligatoria per i dipendenti pubblici¹.

Una precisazione preliminare è d’obbligo.

È noto che la formazione costituisce una parte essenziale dell’attività del dipendente pubblico e che le iniziative formative assumono un ruolo centrale nel processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana.

¹ A pag.1 della Direttiva si legge: “...la partecipazione attiva dei dipendenti alle iniziative formative, in modo da garantire il conseguimento dell’obiettivo del numero di ore di formazione pro-capite annue, a partire dal 2025, non inferiore a 40, pari ad una settimana di formazione per anno.”



In questa sede si intende sottoporre ad analisi unicamente il valore giuridico e l'ambito applicativo, sotto il profilo legale, della *cd* Direttiva Zangrillo del 14 gennaio 2025, ferma restando l'assoluta rilevanza dell'attività formativa nel processo di crescita professionale del lavoratore e la necessità che a tutti i dipendenti pubblici siano assicurate possibilità di frequenza di appositi moduli formativi perché – come afferma la Direttiva citata – **“la formazione costituisce, per le persone, un attivatore di competenze fondamentale per lavorare in modo più efficace e consapevole, per conseguire più elevati livelli di performance individuale, per cogliere opportunità di crescita, di mobilità e di carriera.”** (*ivi*).

Ad avviso del Consiglio Nazionale, la Direttiva Zangrillo non costituisce una fonte del diritto, bensì un atto di indirizzo politico-amministrativo, rivolto alla generalità delle Pubbliche Amministrazioni.

Riguardo l'ambito applicativo, infatti, la Direttiva 15 gennaio 2025 (pag.2) si rivolge espressamente **“a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001”**².

Ciascuna Amministrazione – come puntualizzato dal CCNL di settore – dovrà attivarsi e perseguire l'obiettivo formativo, nell'ambito delle risorse umane e finanziarie disponibili.

Nel caso degli Ordini professionali occorre, al contempo, tenere conto della disposizione di cui all'**art.12-ter del decreto-legge 22 giugno 2023 n.75, come convertito dalla legge 10 agosto 2023 n.112:**

“1. Al comma 2-bis dell'articolo 2 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Ogni altra disposizione diretta alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applica agli ordini, ai collegi professionali e ai relativi organismi nazionali, in quanto enti aventi natura associativa, che sono in equilibrio economico e finanziario, salvo che la legge non lo preveda espressamente»”.

La relativa previsione di legge, con valore di disposizione di principio, è in vigore dal 17 agosto 2023 e mira a chiarire, una volta per tutte, che *non tutti gli adempimenti posti in capo alla generalità delle Pubbliche Amministrazioni vanno considerati estesi automaticamente anche agli Ordini professionali. Agli Ordini e Collegi professionali si applicano unicamente le previsioni di legge che introducono vincoli e/o adempimenti rivolti esplicitamente al sistema degli Ordini professionali.*

² Si riporta di seguito il testo dell'**art.1, comma 2, d.lgs. n.165/2001**: “Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.”.

In assenza, nella normativa primaria, di un riferimento diretto ed esplicito alla categoria degli Ordini e Collegi professionali, si ritiene dunque che l'incombenza in discussione – nelle forme evidenziate – non riguardi le Categorie professionali³.

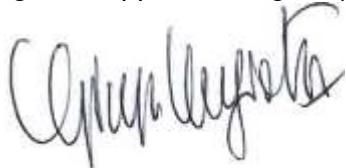
Gli Ordini professionali, in ogni caso, sono tenuti a curare e programmare la formazione professionale del proprio personale dipendente, come previsto all'interno del CCNL del comparto Funzioni Centrali, cui appartengono gli Enti pubblici non economici, quali sono gli Ordini e Collegi professionali.

Tale presa di posizione del Consiglio Nazionale è contenuta nel **parere CNI 29/04/2026**, indirizzato all'Ordine degli Ingegneri di Venezia, che si trasmette in allegato, per la sua utilità quale orientamento che interessa la totalità dei Consigli degli Ordini territoriali.

Il tutto, ovviamente, nello spirito di leale collaborazione istituzionale che guida l'azione del Consiglio Nazionale e fatta salva la sfera di autonomia e valutazione discrezionale di ciascun Consiglio dell'Ordine territoriale, riguardo gli adempimenti cui prestare osservanza.

Nel restare a disposizione per ogni ulteriore chiarimento eventualmente necessario sulla rilevante tematica, si coglie l'occasione per inviare cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)



IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)



ALLEGATO:

- Parere CNI per Ordine di Venezia del 29/04/2026.

MC3004Circ

³ Si rimanda sul punto, per approfondimenti, alla **circolare CNI 1/09/2023 n.84** (“Conto annuale delle spese sostenute per il personale – art.20, comma 3-quinquies del decreto-legge 22/04/2023 n.44, come convertito dalla legge n.74/2023 – proroga della scadenza pubblicata sul sito Internet della Ragioneria Generale dello Stato – art.12-ter del decreto-legge 22/06/2023 n.75, come convertito dalla legge n.112/2023 – approvata disposizione di principio - delineato con nettezza il campo di applicazione delle norme di finanza pubblica dirette agli Ordini professionali - informativa e aggiornamento sulla nuova disciplina”), pubblicata sul sito Internet istituzionale.



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

/U-MC/26

Ordine degli Ingegneri della Provincia di
Venezia

Oggetto: Adempimenti cui sono tenuti gli Ordini professionali – Direttiva Zangrillo del 14 gennaio 2025 – Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti – applicabilità agli Ordini professionali - richiesta parere – prot. CNI n.4200

Viene richiesto parere riguardo gli adempimenti cui sono tenuti gli Ordini professionali, alla luce dell'art.12-ter del decreto-legge 22/06/2023 n.75, come convertito dalla legge n.112/2023, in relazione alla pubblicazione della Direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione, sen. Paolo Zangrillo, "*Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti*" del 14 gennaio 2025¹, che stabilisce un minimo di 40 ore di formazione annuale obbligatoria per i dipendenti pubblici².

In altre parole, si domanda se anche gli Ordini territoriali siano tenuti a garantire al proprio personale queste 40 ore di formazione annuale obbligatoria, evidenziando la gravosità dell'adempimento, sia in termini di orario, che in termini economici.

Sulla questione si osserva quanto segue.

¹ In alcuni portali la Direttiva riporta una data diversa. Ad esempio, il sito Internet dell'ARAN la chiama "Direttiva 16 gennaio 2025". V. il link <https://www.aranagenzia.it/download/direttiva-16-gennaio-2025-valorizzazione-delle-persone-e-produzione-di-valore-pubblico-attraverso-la-formazione-principi-obiettivi-e-strumenti/>

² A pag.1 della Direttiva si legge: "...la partecipazione attiva dei dipendenti alle iniziative formative, in modo da garantire il conseguimento dell'obiettivo del numero di ore di formazione pro-capite annue, a partire dal 2025, non inferiore a 50, pari ad una settimana di formazione per anno."

Va ribadita, innanzitutto, la piena autonomia e discrezionalità degli Ordini territoriali, in qualità di Enti pubblici non economici, nel prestare osservanza e nella valutazione delle discipline rivolte alle Pubbliche Amministrazioni in generale, per come interpretate dalla giurisprudenza e dalle Autorità ministeriali.

Il Consiglio Nazionale, in questa sede, si limita ad esprimere il proprio parere e a formulare osservazioni di carattere generale ed astratto, in funzione di leale collaborazione istituzionale nei confronti dell'Ordine territoriale.

Il tutto fermo restando che l'ultima parola sulla tematica è rimessa al singolo Consiglio dell'Ordine territoriale, in quanto Ente pubblico autonomo e non dipendente dal Consiglio Nazionale.

La questione sollevata presenta diversi profili di analisi.

Sotto il profilo della qualificazione giuridica, le direttive del Ministro *pro tempore* rappresentano delle indicazioni e degli atti di indirizzo politico-amministrativo rivolti alle Pubbliche Amministrazioni, ma non costituiscono fonti del diritto e non fanno sorgere obblighi giuridici in senso stretto³. Hanno comunque delle implicazioni e degli effetti giuridici perché – ad esempio – la mancata osservanza della direttiva e il mancato raggiungimento degli obiettivi indicati può rilevare ai fini della responsabilità dirigenziale ed è suscettibile di incidere negativamente sulla valutazione dei dirigenti⁴.

Si tratta, pertanto, sul versante organizzativo e gestionale, di atti assai importanti, che contribuiscono a definire gli obiettivi e le linee strategiche dell'Amministrazione e che hanno come destinatari principali, ma non esclusivi, i dirigenti, che sono chiamati a mettere in pratica le indicazioni ivi contenute, pena una valutazione sfavorevole della *performance* dirigenziale.

³ Si v., per esempio – pur se risalente e riferito ad una materia peculiare, quale quella tributaria – quanto affermato dalla sentenza della **Cassazione civile, 25/03/1983 n.2092**: “Le circolari amministrative, contenendo istruzioni, ordini di servizio, direttive impartite dalle autorità amministrative centrali o gerarchicamente superiori agli enti o organi periferici o subordinati, con la funzione di indirizzare in modo uniforme l'attività di tali enti o organi inferiori, sono atti meramente interni della p. a., che esauriscono la loro portata ed efficacia giuridica nei rapporti tra i suddetti organismi ed i loro funzionari e non possono, quindi, spiegare alcun effetto giuridico nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione, né acquistare efficacia vincolante per quest'ultima, neppure come mezzo di interpretazione di norme giuridiche, non costituendo pertanto fonte di diritti a favore di terzi, né di obblighi a carico dell'amministrazione; ciò, specialmente in una materia, come quella tributaria, regolata soltanto dalla legge, con esclusione di qualunque potere o facoltà discrezionale dell'amministrazione finanziaria (nella specie: il supremo collegio, enunciando il surriportato principio, ha cassato la decisione impugnata, con cui era stato ritenuto illegittimo l'accertamento ai fini dell'imposta di r. m. perché effettuato difformemente dalle disposizioni di <una circolare>).” Più di recente v. la **Cassazione civile, Sez. V, 5/03/2014 n.5137**, sempre in materia tributaria.

⁴ Secondo il Consiglio di Stato, “*la circolare ministeriale, interpretativa di una disposizione di legge, è, in linea di principio, un atto interno finalizzato ad indirizzare uniformemente l'azione degli organi amministrativi, privo di effetti esterni*” (**Consiglio di Stato, sez. III, 26 ottobre 2016 n. 4478**).

Questo sul piano dell'efficacia giuridica.

Al contempo, appare pienamente condivisibile l'esigenza che tutte le Amministrazioni rafforzino le politiche di gestione delle risorse umane, valorizzando appieno il ruolo della formazione come fattore motivante all'azione pubblica, come ricordato dal Ministro per la Pubblica Amministrazione Zangrillo.

In questa direzione, il ruolo centrale della formazione del personale pubblico è riconosciuto e incentivato dalla contrattazione collettiva, compreso il contratto collettivo del comparto Funzioni Centrali cui afferiscono, come noto, gli Ordini professionali.

Si evidenzia, infatti, che il **CCNL Funzioni Centrali 2022-2024** dedica l'**art.11** alle "*Linee guida generali in materia di formazione*", perseguendo l'obiettivo di una formazione permanente e diffusa, riguardante tutti i dipendenti, quale fattore decisivo di successo e leva fondamentale di cambiamento.

La previsione citata, ad esempio, precisa che le iniziative di formazione hanno carattere continuo e obbligatorio⁵.

E aggiunge che ciascuna Amministrazione, - nell'ambito del proprio bilancio e tenendo conto della propria sfera di autonomia e flessibilità organizzativa - definisce annualmente la quota delle risorse da destinare ai programmi di aggiornamento e di formazione dei dirigenti e dei professionisti⁶.

In tal caso il Consiglio Nazionale sottolinea la necessità che vi sia *un apposito capitolo nel bilancio di previsione dell'Ordine territoriale*, nell'ambito della categoria delle spese per il personale, comunque denominate.

Svolte queste preliminari considerazioni, è possibile rispondere al quesito iniziale.

Ad avviso del Consiglio Nazionale l'indicazione delle 40 ore annuali, contenuta nella direttiva Zangrillo, rappresenta un obiettivo tendenziale, rivolto alla generalità delle Pubbliche Amministrazioni.

Riguardo l'ambito applicativo, infatti, la Direttiva 15 gennaio 2025 (pag.2) si rivolge espressamente "**a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001**"⁷.

⁵ L'art.11.5 del CCNL citato stabilisce che ciascuna Amministrazione debba garantire "ad ogni dirigente e professionista un numero minimo di ore di formazione annue, nel rispetto delle direttive impartite dal Dipartimento della funzione pubblica. Nell'ambito dei piani della formazione sono indicati gli obiettivi di ore di formazione da erogare nel corso dell'anno."

⁶ Con il termine "professionisti" – ai sensi dell'art.1.8 ("*Campo di applicazione*") del CCNL 2022-2024 – si intendono i professionisti cui è applicato il presente CCNL, "ivi compresi quelli dell'area medica, negli enti ove è istituita."

⁷ Si riporta di seguito il testo dell'**art.1, comma 2, d.lgs. n.165/2001**: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria,

Ciascuna Amministrazione – come puntualizzato dal CCNL di settore – dovrà attivarsi e perseguirlo nell’ambito delle risorse umane e finanziarie disponibili.

In sede di approvazione del piano annuale della formazione, pertanto, occorrerà tenere conto degli obiettivi fissati a livello ministeriale.

Nel caso specifico degli Ordini professionali, inoltre, si aggiunge la circostanza per cui occorre tenere conto del disposto dell'**art.12-ter del decreto-legge 22 giugno 2023 n.75**, come **convertito dalla legge 10 agosto 2023 n.112**:

“1. Al comma 2-bis dell'articolo 2 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «*Ogni altra disposizione diretta alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applica agli ordini, ai collegi professionali e ai relativi organismi nazionali, in quanto enti aventi natura associativa, che sono in equilibrio economico e finanziario, salvo che la legge non lo preveda espressamente*»”.

La relativa previsione di legge, con valore di disposizione di principio, è in vigore dal 17 agosto 2023 e mira a chiarire, una volta per tutte, che *non tutti gli adempimenti posti in capo alla generalità delle Pubbliche Amministrazioni vanno considerati estesi automaticamente anche agli Ordini professionali* e che **ogni qualvolta il Legislatore intenda estendere al sistema degli Ordini e Collegi professionali previsioni od obblighi stabiliti per le Pubbliche Amministrazioni, lo debba dichiarare espressamente**.

L’opinione del Consiglio Nazionale è nel senso che eventuali disposizioni di legge⁸ volte ad introdurre un numero minimo di formazione pro-capite annue per il personale pubblico debbano trovare contemperamento con la specificità degli Ordini professionali, opportunamente esplicitata dall’art.12-ter del decreto-legge n.75/2023 citato.

In assenza, nella normativa primaria, di un riferimento diretto ed esplicito alla categoria degli Ordini e Collegi professionali, si ritiene che tale incombenza – nelle forme evidenziate – non riguardi le Categorie professionali⁹.

artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.”.

⁸ E non, quindi, per mezzo di circolari o direttive, che costituiscono atti amministrativi.

⁹ Si rimanda sul punto, per approfondimenti, alla **circolare CNI 1/09/2023 n.84** (“*Conto annuale delle spese sostenute per il personale – art.20, comma 3-quinquies del decreto-legge 22/04/2023 n.44, come convertito dalla legge n.74/2023 – proroga della scadenza pubblicata sul sito Internet della Ragioneria Generale dello Stato – art.12-ter del decreto-legge 22/06/2023 n.75, come convertito dalla legge n.112/2023 – approvata disposizione di principio - delineato con nettezza il campo di applicazione delle norme di finanza pubblica dirette agli Ordini professionali - informativa e aggiornamento sulla nuova disciplina*”), pubblicata sul sito Internet istituzionale.

Ciò non toglie – come accennato – che il sistema della promozione della formazione del personale (si pensi allo sviluppo delle competenze digitali) coinvolga anche gli Ordini professionali, i quali sono tenuti sia a realizzare la relativa programmazione, sia ad assicurare la partecipazione attiva dei dipendenti alle iniziative formative.

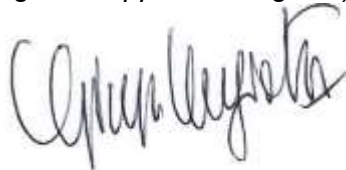
Il tutto tenendo presente che, per espressa previsione della contrattazione collettiva, i piani della formazione del personale possono avvalersi della piattaforma gratuita Syllabus, piuttosto che dei corsi in programma presso la SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione)¹⁰.

Si ricorda, infine, in via generale, che nella formazione possono essere ricomprese anche attività formative interne, organizzate e gestite dagli stessi Ordini professionali, purché rispettose di una serie di criteri minimi in termini di coerenza dei programmi con le esigenze dell'Ente, qualità della docenza e verificabilità della frequenza e delle attestazioni rilasciate.

Tanto si doveva, per opportuna informazione, in osservanza di un principio di leale collaborazione istituzionale, ferme restando le scelte discrezionali e le determinazioni autonome di ciascun Consiglio dell'Ordine territoriale.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)



IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)



MC2704VE

¹⁰ V. il link <https://sna.gov.it/home/la-scuola/>.