

ARMANDO ZAMBRANO

Ingegneri e rappresentanza

Introduzione

Questo intervento vuole rispondere ad alcune domande:

1. Perché, ad un certo punto, gli ingegneri italiani avvertirono l'esigenza di creare un loro Albo?
2. Quali e quante battaglie politiche dovettero affrontare per raggiungere i loro obiettivi?
3. Come e perché si arrivò alla creazione dell'Ordine, del Consiglio Nazionale Ingegneri e dei Consigli di altre professioni?
4. Quali sfide si ponevano allora gli ingegneri italiani e cosa fecero concretamente per vincerle?
5. Quali sono state, nel corso degli ultimi cento anni, le maggiori esigenze degli iscritti all'Albo, cosa è stato fatto per soddisfarle e quali analogie si riscontrano con la realtà contemporanea?

Breve excursus storico: la nascita degli ordini professionali

Quattro sono le date importanti:

- 1875: Architetti e Ingegneri chiedono l'istituzione di un ordinamento e di un albo professionale durante il Congresso di Firenze dell'Associazione Mondiale degli Ingegneri e Architetti Italiani.
- 1902: primo disegno di legge per la disciplina dell'ordinamento professionale, proposto dall'On. Luigi De Seta e presentato alla Camera nel 1904. IL DDL prevedeva:
- Tutela del pubblico interesse, garantita assegnando ai tecnici qualificati l'esecuzione delle opere di pubblica utilità;
 - Salvaguardia dell'ingegnere o architetto dall'abuso di titolo da parte di soggetti non qualificati;
 - Previsione di obbligo per le P.A. di affidare incarichi tecnici a professionisti appartenenti a ordinamenti regolamentati;
 - Istituzione presso ciascun capoluogo di provincia di un Ordine professionale degli Ingegneri e Architetti e di un Ordine per periti agrimensori e individuazione dei requisiti per l'iscrizione ai relativi Albi professionali.
- Tale proposta non venne accolta.
- 1902: prima proposta di legge per il riconoscimento per le professioni di ingegnere e di architetto per iniziativa dell'On. Luigi De Seta (ingegnere).

La nascita degli ordini professionali degli ingegneri

Una nuova proposta (di contenuto analogo alle precedenti) fu presentata solo nel 1921 dall'On. ing. Ciappi e successivamente dall'On. Rossi nel 1922.

1923: la proposta dell'On. Rossi sull'istituzione di un ordinamento professionale diventa Legge: viene emanata la L. 1395/1923 *Tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli Ingegneri e degli Architetti*;

1925: viene pubblicato il R.D. 2537/1925 *Regolamento per la professione di Ingegnere e Architetto*, che prevede la costituzione degli Ordini provinciali degli Ingegneri e degli Architetti e stabilisce le modalità per l'iscrizione all'Albo, il funzionamento degli Ordini, l'ampliamento delle relative competenze e l'oggetto e i limiti dell'attività professionale;

C'eravamo veramente riusciti?

La nascita degli Ordini professionali

La costituzione degli Ordini degli Ingegneri e degli Architetti non viene attuata perché non condivisa dal Partito Fascista, che aveva assunto importanti compiti di governo del Paese.

Di seguito sono riportati i punti salienti di questa storia.

Periodo fascista

1927: R.D. 2145/1927 *Norme di coordinamento della legge e del regolamento sulle professioni di ingegnere e di architetto con la legge sui rapporti collettivi del lavoro, per ciò che riflette la tenuta dell'albo e la disciplina degli iscritti*.

Con questo Decreto i Consigli dell'ordine vengono svuotati di competenza. Il compito di tenuta dell'albo e di disciplina degli iscritti viene assunto dalle associazioni sindacali, che operano attraverso giunte composte da professionisti iscritti all'albo, designati dai sindacati:

- le giunte provinciali per gli ingegneri;
- le giunte regionali e interregionali per architetti.

Il Decreto stabilisce anche la suddivisione dell'albo unico degli ingegneri e architetti in due diversi albi:

- albo degli architetti, a cui possono iscriversi anche gli ingegneri;
- albo degli ingegneri, a cui non possono iscriversi gli architetti (che però possono eseguire perizie e incarichi di spettanza della professione di ingegnere, ad eccezione delle applicazioni industriali).

1930: viene ammessa l'iscrizione degli Architetti all'albo degli Ingegneri.

Luglio 1943: caduta del fascismo

La tenuta degli Albi professionali rimane priva di gestione.

I primi grandi cambiamenti

Alla caduta del fascismo seguono alcuni grandi cambiamenti:

- 1944: il DLL 382/1944 ripristina o introduce consigli dell'ordine/collegi per le professioni di:
- ingegneri;
 - architetti;
 - geometri;
 - periti agrari;
 - periti industriali.
- 1944: con Decreto Legislativo Luogotenenziale 23.11.1944 n. 382 viene istituito il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI), indicato con la primitiva denominazione di Commissione centrale.
- 1945, febbraio: prime elezioni dei nuovi ordini professionali, le prime in assoluto per gli Ordini provinciali degli ingegneri.

Gli organi di governo della categoria: il CNI

Il Consiglio Nazionale Ingegneri, come quello delle altre professioni regolamentate, è stato istituito, come detto, dal Decreto Legislativo Luogotenenziale 23.11.1944 n. 382. Al Decreto sono seguite norme aggiuntive e modificative che ne hanno definito le regole organizzative e costitutive, che si riportano appresso.

Il Consiglio Nazionale è composto di quindici membri eletti dai Consigli degli Ordini ai quali spetta, un numero di voti correlato al numero degli iscritti ai singoli Ordini.

Il Consiglio è costituito presso il Ministero di Giustizia, dura in carica cinque anni ed elegge nel proprio seno il Presidente, il Vice Presidente ed il Segretario.

I membri del Consiglio Nazionale debbono essere iscritti all'Albo, sono rieleggibili per non più di due mandati e non possono far parte dei Consigli provinciali.

Il Consiglio Nazionale ha compiti rappresentativi e consultivi: fornisce parere sui progetti di Legge e di regolamenti che riguardano la professione ed inoltre, a richiesta del Ministero di Giustizia, fornisce interpretazioni di Leggi e regolamenti pure riguardanti la professione.

In relazione all'enorme sviluppo legislativo e normativo di interesse diretto e indiretto della professione di ingegnere, l'attività del Consiglio Nazionale in questo settore si è notevolmente dilatata estendendosi anche al campo sempre più vasto ed innovativo delle direttive europee.

Il Consiglio Nazionale ha altresì una funzione giurisdizionale importante ed eccezionale sotto il profilo giuridico. Può infatti essere presentato ricorso al Consiglio Nazionale in materia di elezione dei Consigli provinciali degli Ordini ed in genere contro i provvedimenti adottati dai Consigli, in particolare quelli relativi alle iscrizioni ed ai procedimenti disciplinari.

La funzione giurisdizionale del CNI è tutelata dalla Costituzione Italiana.

Il primo insediamento del Consiglio Nazionale degli Ingegneri

1948: il 6 aprile si insedia per la prima volta il Consiglio Nazionale Ingegneri, elet-

- to in seguito a libere consultazioni dai Consigli degli Ordini territoriali.
- 1951: viene stabilita la celebrazione annuale dei Congressi degli Ordini degli Ingegneri d'Italia. Il primo si tiene a Genova.
- Con il presidente del CNI Finocchiaro Aprile viene istituita la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per Ingegneri e Architetti, che diventerà operativa nel corso della quinta consiliatura presieduta da Aldo Assereto.
- Anni '60: gli ingegneri sono impegnati non solo nella realizzazione dei progetti che avrebbero modernizzato il Paese ma anche a proporsi come classe dirigente.
- Fine anni '60: nel corso delle due consiliature presiedute da Sergio Brusa Pasquè, il CNI intensifica i rapporti internazionali aderendo e svolgendo un ruolo primario in diverse organizzazioni transnazionali.
- Anni '70: nel corso della nona consiliatura presieduta da Giuseppe Tomaselli, il CNI torna a concentrarsi sulla questione del regolamento della professione. Vengono approvati definitivamente i minimi tariffari
- Anni '80: Sull'onda emotiva seguita al terremoto dell'Irpinia del 1980, anche grazie alla forte spinta del CNI viene istituita la Protezione Civile.
- In occasione della riforma della dirigenza statale, voluta dall'allora Ministro della funzione Pubblica Paolo Cirino Pomicino, il CNI viene consultato per la stesura di alcuni passaggi del nuovo testo, in particolare quelli relativi alla risistemazione delle funzioni tecniche dello Stato.
- Anni '90: scoppia lo scandalo "Tangentopoli". Il CNI contribuisce alla stesura della nuova legge sugli appalti del Ministro Merloni. Sebbene la legge quadro sui lavori pubblici approvata vada incontro ad alcune richieste del CNI, il problema delle società di ingegneria non è risolto.

Il CNI nel nuovo millennio

- La sedicesima consiliatura, presieduta da Sergio Polese, porta il CNI nel nuovo millennio con un obiettivo: fare degli ingegneri una forza sociale in grado di sedersi ai tavoli della concertazione al pari dei Sindacati e di Confindustria.
- 1997: Il CNI commissiona al Censis una ricerca intitolata *Il futuro dell'ingegnere*. Grazie ad una serie di acute osservazioni il documento stimola profonde riflessioni all'interno del Consiglio, soprattutto sulla natura e sullo scopo dell'Ordine.
- 1999: Queste riflessioni inducono il CNI ad istituire un proprio Centro Studi che con le proprie indagini e approfondimenti potesse supportare l'attività del CNI.
- 2006, agosto: nel corso della diciassettesima consiliatura si registrano le cosiddette "lenzuolate" dell'allora Ministro dello Sviluppo Economico Pierluigi Bersani che contengono un pacchetto di liberalizzazioni. Tra i punti più importanti, l'abolizione dell'inderogabilità dei minimi tariffari per le professioni ordinarie.

Il CNI prova ad avere varie interlocuzioni istituzionali, preparando proposte alternative sul tema. Si comincia a fare fronte comune con il Comitato Unitario delle Professioni (CUP) proprio sul tema della riforma delle professioni, organizzando anche una importante manifestazione a Roma nel settembre 2006. Una rappresentanza delle professioni è ricevuta dal presidente del Consiglio Prodi ma con scarsi risultati. Ma l'azione del Consiglio Nazionale non può essere particolarmente incisiva a causa delle diatribe interne che portano all'elezione di ben quattro presidenti in una sola consiliatura (2005-2011)

2011: Viene emanato il decreto legge 13 agosto 2011 n.138 che intendeva modificare fortemente la vita degli Ordini professionali. Il provvedimento mette in discussione la stessa sopravvivenza degli Ordini Professionali. Alcuni miglioramenti, su forte pressione degli stessi, vengono apportati nella conversione in legge.

Il CNI decide di rinunciare a qualsiasi battaglia di retroguardia, affrontando di petto la sfida della riforma delle professioni, che deve essere vista come un'irripetibile opportunità per dimostrare al mondo della politica che gli ingegneri e i professionisti in generale possono offrire un contributo determinante nell'indirizzo del Paese.

La riforma degli anni 2011-2012

Con numerosi interventi normativi, in particolare con il DPR 137 emanato nell'agosto del 2012, vengono profondamente modificati gli obblighi e le regole per gli Ordini e Collegi ed i professionisti iscritti

Le professioni, su forte pressione del PAT, organismo guidato dal CNI che raggruppa le categorie tecniche, ritengono, insieme, di adeguarsi facendo della riforma, punitiva nell'obiettivo del legislatore, un'occasione di rilancio dei principi e della organizzazione ordinistica, in sostanza: un'opportunità.

La richiesta, principale, di riconoscimento della funzione istituzionale e sociale degli Ordini è ribadita nella legge di conversione del D.L.138 del 2011.

Principi della L.148 del 13/9/2011 (conv. D.L.138/2011)

I principi fondamentali sono i seguenti:

- L'esercizio dell'attività professionale deve essere ispirato ai principi della libera concorrenza ed alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale
- Garanzia di informazione ai committenti sui servizi offerti.
- Accesso libero alla professione (salvo eccezioni motivate).
- Esercizio della professione fondato ed ordinato sull'autonomia ed indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnica, del professionista.

Gli anni 2012-2013

Con questa premessa vengono organizzati assieme dall'allora PAT (Professioni Area Tecnica) ed al CUP (Comitato unitario Professioni) i Professional Day, cui hanno partecipato importanti rappresentanti politici e governativi..

La riforma: nuove regole ed obblighi per gli Ordini

Oltre alla conferma degli obblighi di formazione universitaria e di superamento dell'esame di stato e quelli deontologici, la riforma e i provvedimenti successivi a completamento hanno aggiunto ulteriori gravosi regole ed impegni, che costituiscono un *unicum* a livello europeo (e forse mondiale), precisati dal DPR 137/2012:

- tirocinio;
- sistema elettorale con limite ai mandati;
- esercizio societario della professione (STP e SdI);
- preventivo obbligatorio con definizione dei compensi non riconducibili a tariffe;
- assicurazione obbligatoria;
- formazione continua;
- consigli di disciplina terzi;
- regole deontologiche nazionali;
- obblighi fiscali particolari;
- pubblicità informativa consentita;
- sostenibilità a 50 anni delle Casse autonome professionali;
- test di proporzionalità su norme sugli Ordini;
- sussidiarietà allo Stato dei professionisti;
- e-card;
- albo unico nazionale.

Questo approccio getta le basi affinché la categoria degli ingegneri ribadisse il ruolo di guida dell'intero mondo delle professioni tecniche , già detenuto nell'ambito del PAT.

La Rete delle professioni tecniche

Nel 2013 viene istituita la Rete delle professioni tecniche, organo di rappresentanza di oltre 600mila professionisti tecnici, la cui costituzione è fortemente voluta dal CNI.

Grazie a queste scelte, la categoria degli ingegneri, da sola o attraverso lo strumento della RPT, comincia ad essere presente in tutti i tavoli istituzionali importanti ed ha modo di dire la propria, avanzare proposte e, in molti casi, vederle accettate.

Altre iniziative

Il Consiglio Nazionale si focalizza su temi di stretto interesse per gli ingegneri. Un esempio su tutti: instaura una fitta interlocuzione politica per l'emanazione del cosiddetto "Decreto parametri" (DM 143/2013), riferimento in caso di contenzioso

(non utilizzabile per calcolo compensi) una risposta all'abolizione delle tariffe.

Affronta la questione dei giovani ingegneri attraverso la promozione del *Network Giovani*. Si batte per la valorizzazione delle nuove idee con la creazione dell'evento *Scintille*. Promuove un processo verso la ricomposizione del gap di genere attraverso il progetto *Ingenio al femminile*.

Gli anni 2015- 2017

Sono anni caratterizzati da una intensa attività.

2015, 10 novembre: viene registrato lo statuto della Fondazione CNI allo scopo di internalizzare i servizi per gli ingegneri iscritti esistenti e crearne di nuovi:

- Centro Studi.
- CERTing.
- Formazione.
- WorkING.
- MyING.
- RaCing.

La diciannovesima consiliatura

La diciannovesima consiliatura (iniziata nel 2016) è inaugurata da una intensa attività di confronto politico e istituzionale su tutti i dossier impostati dal precedente Consiglio Nazionale. Anche in rappresentanza della Rete Professioni Tecniche, gli ingegneri interloquiscono e presentano le loro proposte su temi quali, ad esempio, il Jobs Act dei lavoratori autonomi (2017).

Decisivi sono i contributi alla scrittura dell'Ordinanza n.12 di Vasco Errani, Commissario per la Ricostruzione delle aree del Centro Italia colpite dal sisma dell'agosto del 2016, a proposito della limitazione degli incarichi, mentre viene reiterata la richiesta di attuazione di un Piano di prevenzione rispetto al rischio sismico.

Il Consiglio Nazionale, inoltre, offre un contributo prezioso all'attività del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, con la partecipazione alla stesura delle *Linee guida per la classificazione sismica degli edifici*.

2017: l'evento dominante della prima parte della consiliatura sono senza dubbio la manifestazione *L'equo compenso è un diritto* e la vittoriosa battaglia per l'approvazione del provvedimento. L'evento rappresenta la consacrazione dell'alleanza, in atto ormai da tempo, tra CUP e RPT che sarebbe poi sfociata nella costituzione di *ProfessionItaliane*.

Inoltre, il CNI e la sua Fondazione organizzano a Roma il *WEF2017*, il *Forum mondiale dell'ingegneria*. Un importante riconoscimento all'attività internazionale svolta nel corso della diciottesima consiliatura che aveva visto il CNI parte molto attiva in tutte le maggiori organizzazioni internazionali degli ingegneri, oltre che in tutti i tavoli tecnici attivati in quei consessi

Gli anni della Pandemia

In piena emergenza COVID-19 il Consiglio Nazionale ha continuato a svolgere, senza alcuna interruzione, la propria attività.

Per ovviare all'impossibilità di partecipare ad eventi in presenza, ha organizzato, attraverso la sua Fondazione, numerosi webinar, in modo da garantire il corretto andamento del processo di formazione degli ingegneri iscritti.

Sul piano politico, molto intensa è stata l'attività di rappresentanza delle istanze degli ingegneri e più in generale dei professionisti tecnici, in particolare a proposito di provvedimenti quali il Decreto Ristori e le manifestazioni finalizzate al riconoscimento anche ai professionisti dei contributi previsti dal Governo

Sull'asse dell'alleanza tra CUP e RPT, il CNI ha avuto un ruolo da protagonista in occasione degli Stati Generali dell'Economia, convocati dal Premier Giuseppe Conte. Un vero e proprio riconoscimento per le nostre rappresentanze che il mondo della politica ha cominciato a percepire come "forza sociale".

Non è un caso se, qualche mese più tardi, nel documento ufficiale del Governo sul PNRR (Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza) la RPT sarebbe stato l'unico organo di rappresentanza dei professionisti italiani citato esplicitamente.

In particolare, Working, la piattaforma della Fondazione CNI creata per far incontrare l'offerta e la domanda di ingegneri, è stata oggetto di uno storico accordo con il Ministro della Pubblica Amministrazione Renato Brunetta, sottoscritto da Professioni Italiane, in seguito al quale il database di profili professionali contenuti in Working è diventato parte integrante del portale di reclutamento InPA con il quale il Ministero ha avviato il processo di selezione di personale tecnico da inserire nella P.A

Le sfide in corso

1. Una nuova formazione.
2. Una nuova organizzazione degli Ordini.
3. Rapporti sempre più estesi con gli Ordini e altre realtà professionali e organizzazioni di imprese.
4. Metodi di modellazione per le infrastrutture e l'edilizia.
5. Ingegneri protagonisti di Industria 4.0 e dialogo aperto con le imprese.
6. Sussidiarietà per il rilancio del paese, ad esempio: PNRR, semplificazioni, riforme (LL.PP., urbanistica/edilizia)- piano di reclutamento dei professionisti nella PA.
7. Gestione dell'emergenza oltre il volontariato.
8. Politiche di incentivazione alla professione.
9. Gli ingegneri al servizio della Giustizia.
10. L'equo compenso.
11. Nuovo rapporto complementare tra normativa prescrittiva e normazione consensuale.

12. Piano di prevenzione dei rischi, ad esempio quello sismico.
13. Cambiamenti climatici, sostenibilità.
14. Bonus edilizi strutturali.
15. Riduzione della normativa prescrittiva e ampliamento del ricorso alla norma-
zione consensuale.
16. Rigenerazione urbana.
17. Nuovo codice dei contratti pubblici.
18. Semplificazione della normativa e sussidiarietà.
19. Potenziamento della Rete Professioni Tecniche come Dipartimento di Profes-
sioni Italiane.
20. Rafforzamento di Professioni Italiane con una Fondazione di supporto politico-
istituzionale e di formazione (Università delle professioni).

Riforma universitaria

Gli strumenti legislativi qui di interesse sono:

- Decreto MIUR 3 novembre 1999, n. 509 - Regolamento recante norme concer-
nenti l'autonomia didattica degli atenei (Introduzione dell'ordinamento 3+2 (Lau-
rea triennale + Laurea specialistica).
- DPR 328/2001 - Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'am-
missione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune profes-
sioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti.

Criticità dell'accesso

Le criticità sono le seguenti:

- La possibilità di accedere all'albo degli Ingegneri anche per laureati provenienti
da Dipartimenti (ex Facoltà) incentrati su metodi e discipline distanti
dall'Ingegneria, quali Matematica, Fisica e Scienze naturali.
- L'impossibilità, al contrario, per alcuni laureati delle classi di laurea "puremente"
ingegneristiche, di sostenere l'esame di Stato per l'abilitazione professionale, co-
me ad esempio accade per i laureati della classe di laurea magistrale LM-44 in
Modellistica matematico-fisica per l'ingegneria.
- La non corrispondenza biunivoca tra corso di studi e settore dell'albo profes-
sionale a cui è possibile iscriversi previo superamento dell'esame di Stato.
- L'incoerenza tra corsi di primo e secondo livello per quanto riguarda l'accesso
all'albo professionale.
- L'elevata difformità di contenuti nei percorsi formativi appartenenti alla stessa
classe di laurea di atenei diversi, cui consegue che corsi con la medesima deno-
minazione rischiano, talvolta, di formare laureati in possesso di conoscenze anche
sensibilmente dissimili.

Lauree abilitanti

La Legge n. 163 dell'8 novembre 2021(G.U. n.276 del 19/11/2021) ha istituito

le lauree abilitanti per le professioni di odontoiatra, farmacista, veterinario e psicologo e quelle professionalizzanti abilitanti all'esercizio delle professioni di geometra, agrotecnico, perito agrario e perito industriale. Per la professione di ingegnere, la Legge recita:

Art. 4 Ulteriori titoli universitari abilitanti

1. Ulteriori titoli universitari, conseguiti con il superamento di corsi di studio che consentono l'accesso all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni per il quale non è richiesto lo svolgimento di un tirocinio post lauream, possono essere resi abilitanti, con uno o più regolamenti da emanare (...), di concerto con il Ministro vigilante sull'ordine o sul collegio professionale competente, previa richiesta delle rappresentanze nazionali degli ordini o dei collegi professionali di riferimento, ...

Inoltre: soppressioni di sezioni dell'albo, composizione paritetica della commissione giudicatrice dell'esame finale, definizione dell'ambito di attività professionale in relazione alle classi di laurea.

2. Con i medesimi regolamenti di cui al comma 1 sono disciplinati gli esami finali, con lo svolgimento di una prova pratica valutativa per il conseguimento delle lauree abilitanti, prevedendo che i titoli universitari conclusivi dei corsi di studio abbiano valore abilitante all'esercizio della professione, previo superamento di un tirocinio pratico-valutativo interno ai corsi. I medesimi regolamenti prevedono altresì le modalità di svolgimento e di valutazione della prova pratica valutativa nonché la composizione della commissione giudicatrice, che è integrata da professionisti di comprovata esperienza designati dagli ordini o dai collegi professionali o dalle relative federazioni nazionali.