



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

/U-ADP/23

Ordine degli Ingegneri della Provincia dell'Aquila

Oggetto: Competenze professionali – competenze degli Ingegneri iuniores alla luce del DM 8 gennaio 2018 - Quadro nazionale delle qualificazioni - richiesta parere - prot. CNI n.2866

Viene richiesto parere sulle competenze professionali dell'Ingegnere iunior a seguito del quesito ricevuto da un iscritto.

In particolare, l'iscritto domanda se il decreto del Ministero del Lavoro 8 gennaio 2018, di recepimento della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 maggio 2017, abbia superato "le restrizioni imposte dal DPR n.328/2001" riguardo la figura professionale dell'Ingegnere iunior.

Il richiedente¹ sottolinea, poi, che si occupa di progettazione di impianti elettrici da più di 10 anni, "ma mi trovo sempre in una posizione scomoda quando devo firmare i progetti, in quanto sono in possesso di laurea triennale in ingegneria elettrica industriale ma appartengo al settore c della sezione B con relativa iscrizione all'Ordine."

Sulla originale questione si osserva quanto segue.

In primo luogo, in via generale, si rammenta che non spetta al Consiglio Nazionale, bensì al Ministero della Giustizia e al Ministero dell'Università, fornire interpretazioni ufficiali delle competenze professionali ai sensi del DPR 5/06/2001 n.328 (*"Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti"*).

Il Consiglio Nazionale, pertanto, può soltanto esprimere il proprio parere non vincolante, tramite formule generali, spettando poi ai diretti interessati fare impiego di tali principi, adattandoli al caso concreto.

¹ Appare opportuno che l'Ordine richiedente segnali ai propri iscritti che il titolo professionale di "Ingegnere" (Ing.) è riservato agli iscritti alla sezione A dell'albo, dovendo invece gli iscritti alla sezione B dell'albo – specie negli atti ufficiali – firmare come "Ingegnere iunior" (Ing. iunior).

È onere dell'interessato, inoltre, precisare e argomentare, sul piano logico-giuridico, i passaggi che, a suo avviso, sorreggono la tesi avanzata².

Fermo restando quanto sopra, si formulano le seguenti considerazioni.

Il tema segnalato comporta la necessità di un approfondimento dei rapporti tra ordinamento nazionale, ordinamento eurounitario, fonti del diritto e normativa professionale, che esula dall'economia del presente parere.

Non risultano poi, allo stato, pronunciamenti delle Autorità di governo o della giurisprudenza sulla specifica questione sollevata, che possano fungere da precedente³.

Si forniranno pertanto, in questa sede, una serie di spunti e di riflessioni, non potendo analizzare nel dettaglio e *funditus*, in tutte le sue implicazioni, la tematica dei rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento sovranazionale riguardo il sistema formativo e professionale.

Anticipando le conclusioni, l'avviso del Consiglio Nazionale – sulla base delle informazioni disponibili – è che l'art.46 ("Attività professionali") del DPR 5 giugno 2001 n.328, dedicato alle competenze professionali dell'Ingegnere e dell'Ingegnere iunior, non è da ritenersi modificato per effetto dell'approvazione del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 gennaio 2018.

Depongono per questa soluzione una serie di indici, di carattere formale e sostanziale.

In primo luogo – e soprattutto – appare lecito dubitare e dunque risulta assai perplesso che il **decreto del Ministero del Lavoro 8 gennaio 2018** ("*Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013 n.13*") concerna e involga (anche) la materia delle competenze professionali degli Ingegneri⁴, disciplinate dal RD n.2537/1925 e, da ultimo, dal DPR n.328/2001.

Sia il decreto ministeriale, sia la normativa europea di cui costituisce attuazione appaiono piuttosto deputati a promuovere un sistema comune di *istruzione e formazione* all'interno dell'Unione Europea e dunque *di riconoscimento reciproco tra gli Stati dei differenti sistemi formativi* (attraverso il raccordo tra il sistema italiano delle qualificazioni con i sistemi degli altri Paesi europei), piuttosto che a *innovare* i contenuti delle leggi professionali vigenti all'interno degli Stati membri.

Si vuol dire, cioè, che la normativa richiamata e presupposta dal DM 8 gennaio 2018 appare riguardare più i titoli di studio che *i titoli e l'albo professionale* (che, come noto, sono concetti

² Non costituisce, all'evidenza, una motivazione, la frase tra virgolette "L'Unione Europea ha voluto uniformare... superando in tal modo le restrizioni imposte dal DPR 328/2001 che prevedeva per i medesimi progettazione autonoma di opere semplici con metodo standardizzato.", riportata, tra l'altro, senza precisarne la provenienza.

³ Salvo l'importante eccezione di cui più avanti nel testo.

⁴ Può essere visto come un indizio a favore di quanto in questa sede sostenuto la circostanza che nel *Preambolo* del decreto ministeriale 8 gennaio 2018 si trovi un riferimento alle professioni non regolamentate ("*Vista la legge 14 gennaio 2013 n.4, recante <Disposizioni in materia di professioni non organizzate>*")., mentre non vi è alcun richiamo esplicito alla legge professionale di Ingegneri e Architetti.

diversi, non potendo confondersi titolo universitario con titolo professionale: v., in proposito, la fondamentale **circolare CNI 26/01/2011 n.383**⁵).

“Tale assunto trova conferma nelle previsioni dell'European Qualification Framework (EQF), costruito come una griglia di referenziazione funzionale volta a mettere in relazione e posizionare le diverse qualificazioni professionali dei cittadini dei paesi europei, e quindi le certificazioni formali rilasciate nei Paesi membri dell'Unione Europea da un'autorità competente a conclusione di un percorso di formazione come attestazione di aver acquisito delle competenze compatibili agli standard stabiliti dal sistema educativo nazionale.

In pratica l'EQF permette un confronto che ‘si basa su livelli comuni di riferimento, correlati a *learning outcomes* (risultati dell'apprendimento) e collocati in una struttura ad otto livelli’ e nel nostro Paese trova applicazione a seguito della sottoscrizione dell'Accordo, sancito il 20 dicembre 2012 in sede di Conferenza Stato-Regioni, con il quale è adottato il "Primo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al Quadro Europeo EQF" nel quale sono "posizionati" i **titoli di studio italiani** nell'ambito degli otto livelli previsti dall'EQF. Tale Accordo è stato recepito con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 13 febbraio 2013.” (così, testualmente, la sentenza del **Consiglio di Stato**, III Sezione, **9/02/2022 n.932**, a proposito del precedente decreto interministeriale).

Anche la normativa da cui deriva il DM 8 gennaio 2018 – il **decreto legislativo 16 gennaio 2013 n.13**⁶ - risulta preordinata a definire (**art.1, comma 2**) “le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e gli standard minimi di servizio del sistema nazionale delle competenze... anche in funzione del riconoscimento in termini di crediti formativi in chiave europea.”.

Dunque, aspetti legati all’“individuazione e la convalida dell’apprendimento formale e non formale”, ad “un sistema europeo di crediti per l’istruzione e la formazione professionale (ECVET)”, alla “garanzia della qualità dell’istruzione e della formazione professionale (EQAVET)”, ovvero *tutti aspetti legati all’istruzione e alla formazione continua dei lavoratori*, ma non al tema specifico della disciplina delle competenze professionali delle Professioni regolamentate.

Sotto il profilo delle fonti del diritto, oltre a ciò, non si può non sottolineare che il DM del Ministero del Lavoro è, appunto, un decreto ministeriale, che non ha la forza, nella gerarchia delle norme, di modificare o abrogare un Decreto del Presidente della Repubblica, ovvero un Regolamento governativo, quale è il DPR 5 giugno 2001 n.328⁷.

Anche sotto il profilo funzionale, dell’Autorità emanante, ad avviso del CNI, sarebbe irrazionale e contraddittorio che un decreto di un Ministero privo di autorità sulla Categoria degli Ingegneri (il Ministero del Lavoro) fosse in grado di incidere e modificare una disciplina (il DPR n.328/2001) approvata “di concerto con il Ministero della Giustizia”, *senza il coinvolgimento del Ministero Vigilante su quella Professione*.

⁵ Rinvenibile sul sito Internet del Consiglio Nazionale.

⁶ “Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'art.4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012 n.92.”

⁷ Anche la legge professionale degli Ingegneri (legge 24 giugno 1923 n.1395 e RD 23 ottobre 1925 n.2537), pur essendo antecedente alla Costituzione, può dirsi parificata, nella gerarchia delle fonti del diritto, alla legge ordinaria e dunque sovraordinata e non suscettibile di abrogazione ad opera di un semplice decreto interministeriale.

In senso conforme a quanto qui sostenuto si è espressa l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel parere di precontenzioso di cui alla delibera 5 aprile 2022 n.181, con precipuo riferimento al DM 8 gennaio 2018 (in allegato).

Secondo l'Autorità Anticorruzione: "...**il sopraggiungere del Decreto ministeriale 8 gennaio 2018**, recante "Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13", **non ha affatto scardinato la distinzione di competenze tra professionisti in possesso della laurea triennale e quelli con la specialistica, tratteggiata dal citato DPR n. 328/2001**, atteso che il QNQ (Quadro Nazionale delle Qualificazioni) altro non è che un sistema di riferimento che confronta e collega le qualifiche dei diversi Paesi dell'Unione Europea, permettendo di interpretarle secondo un codice condiviso (distinzione delle competenze in termini di: conoscenze, abilità, autonomia e responsabilità, e in otto livelli, in funzione della crescente complessità degli apprendimenti rispetto alle suddette dimensioni) **senza** però **modificare i requisiti per l'iscrizione alle differenti sezioni degli Albi professionali e il perimetro di attività ammesse per i rispettivi iscritti**".

Quindi, l'Autorità amministrativa indipendente di settore, seppure incidentalmente⁸, ha affermato che **il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 gennaio 2018 non ha per nulla inciso il sistema delle competenze professionali degli iscritti alla sezione A e alla sezione B dell'albo degli Ingegneri, disegnato dal DPR n.328/2001.**

Pur nell'incertezza del quadro complessivo di riferimento, la delibera citata appare costituire un autorevole riferimento, al fine di orientarsi sulla problematica sollevata.

Il tutto (quantomeno) fino a che non giungano indicazioni di segno diverso da parte del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Università e della Ricerca.

Anche in un'ottica prudenziale, di stretta osservanza della normativa professionale vigente, essendo altrimenti eventuali determinazioni in senso difforme, assunte da parte degli Ordini professionali, esposte al rischio di contestazioni⁹ da parte dei professionisti e dell'utenza, basate sulla lettura delle previsioni del DPR n.328/2001 (non abrogate) e sulla ripartizione di attività professionali ivi disciplinate.

Non si condivide, a livello generale, infine, la rimostranza contenuta nella richiesta di parere¹⁰, se interpretata nel senso che l'iscrizione ad un certo settore non debba contare nell'attività professionale che il professionista è abilitato a svolgere: che ad ogni settore (e sezione) di iscrizione debbano corrispondere determinate attività professionali consegue logicamente alla

⁸ Ovvero, non costituendo il relativo passaggio il tema centrale del parere di precontenzioso.

⁹ E possibili richieste di risarcimento del danno eventualmente patito (ad es., per mancato affidamento di incarico professionale, in quanto assegnato al professionista dell'altra sezione dell'albo).

¹⁰ Se la si è intesa correttamente.

istituzione di *diverse figure professionali*¹¹, altrimenti non avrebbe senso distinguere tra Ingegnere e Ingegnere iunior¹².

In questi termini è il parere del Consiglio Nazionale, in base ai dati a disposizione, ferme restando eventuali diverse valutazioni delle Autorità ministeriali competenti in materia e fatti salvi i futuri approfondimenti che si riterranno necessari.

Nello scusarci per il ritardo nella risposta, cui confidiamo che l'approfondimento svolto in questa sede possa - almeno in parte - supplire, inviamo cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)

IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)

ALLEGATO:

- Delibera ANAC 5 aprile 2022 n.181.

MC1209AQ

¹¹ La sentenza del **Consiglio di Stato**, IV Sezione, **12/03/2009 n.1473**, a proposito del DPR n.328/2001, afferma che: "Per quel che interessa la professione di Ingegnere, per cui è causa, il Regolamento procedeva, in particolare, ad alcune importanti innovazioni, prevedendo in specie:

- a) **due distinte figure professionali: ingegnere ed ingegnere iunior;**
- b) l'articolazione dell'albo in due sezioni A e B, rispettivamente per gli ingegneri e gli ingegneri iuniores;
- c) l'istituzione di tre settori nell'ambito dell'albo, rispettivamente dell'ingegneria civile e ambientale, dell'ingegneria industriale e dell'ingegneria dell'informazione, in relazione alla esigenza di suddividere l'ambito dell'attività professionale, fortemente ampliato per effetto dello sviluppo tecnologico. I settori individuano ambiti di attività che accorpano a loro volta più specializzazioni. Tale suddivisione è in linea con quanto è stato attuato negli altri Paesi europei;
- d) OMISSIS".

¹² E, ulteriormente, tra Ingegnere civile e ambientale e Ingegnere civile e ambientale iunior, tra Ingegnere industriale e Ingegnere industriale iunior, tra Ingegnere dell'informazione e Ingegnere dell'informazione iunior (ex art.45, commi 2 e 3, del DPR n.3 28/2001).