

2. L'analisi qualitativa

L'analisi qualitativa è stata condotta attraverso la realizzazione di interviste ad un *panel* di ingegneri dipendenti rappresentativo delle articolazioni della pubblica amministrazione e di rappresentanti di sindacati del pubblico impiego di rilevanza nazionale, esponenti di associazioni professionali, rappresentanti dell'ARAN (agenzia per la contrattazione nel pubblico impiego). Il resoconto delle interviste più significative è riportato nel capitolo 3.

2.1. L'identità indefinita degli ingegneri nella pubblica amministrazione

La valorizzazione dell'apporto delle competenze professionali, in particolare di quelle degli ingegneri, nella pubblica amministrazione si è andata caratterizzando soprattutto come una delle conseguenze dei processi di modernizzazione che hanno investito la stessa pubblica amministrazione in questi anni.

In altre parole, la spinta ad una diversa collocazione dell'ingegnere nell'ambito della struttura gerarchico-amministrativa pubblica ha trovato una relativa visibilità più come portato della più generale scelta politica di

scuotere le modalità organizzative e funzionali della pubblica amministrazione, che come scelta consapevole, diretta, condivisa di autopromozione da parte degli ingegneri.

Questo il vizio d'origine che pesa in modo significativo sull'evoluzione possibile e sui potenziali e concreti risultati ottenibili dagli ingegneri in ambito pubblico e che, pertanto, va tenuto in debito conto da parte dei soggetti che ne fanno un obiettivo della propria azione.

Gli ingegneri che operano all'interno dell'articolata struttura pubblica hanno attivato microstrategie di difesa individuali nelle quali l'ampliamento degli spazi di riconoscimento dell'apporto professionale occupa un ruolo, tutto sommato, secondario.

Prevale, infatti, la ricerca di integrazioni extralavorative che rispondano, innanzitutto, ad una pressante esigenza di valorizzazione economica e che, nei fatti, offrono anche occasioni di sostanziale riconoscimento e gratificazione professionale.

In questo momento da parte degli ingegneri dipendenti non si riscontra una spinta collettiva, una sorta di convergenza di esigenze e sensibilità diverse verso un comune sentire rispetto ad una diversa collocazione della professionalità nella pubblica amministrazione.

Per certi versi, coesistono attivismo professionale individuale e "mugugno" collettivo che diventa effettiva protesta soprattutto in relazione alle penalizzazioni economiche che, nei fatti, pesano sugli ingegneri che operano nel pubblico rispetto a coloro che svolgono autonomamente la professione.

Va tenuta in debito conto l'identità dei professionisti che operano nella pubblica amministrazione, la loro autopercezione e le loro aspettative nel contesto dei contraddittori processi modernizzatori in atto.

A questo proposito, l'analisi qualitativa delle interviste a testimoni privilegiati ha fatto emergere un'identità indefinita che tende a

caratterizzarsi più come protesta non espressa (ad esempio, per i già citati livelli retributivi giudicati insufficienti) che come voglia di promuovere la propria professionalità; più in particolare, è emerso che:

- la stabilità del posto di lavoro e la certezza retributiva sono considerate dagli ingegneri tra le proprietà positive più importanti della collocazione nell'apparato pubblico;
- l'autonomia nell'esercizio della propria funzione è considerata elevata e, pertanto, non ritengono prioritaria l'iniziativa finalizzata ad ampliarla;
- al vertice degli aspetti negativi del lavoro e dell'agenda delle priorità viene posta la questione retributiva che rappresenta più di altri aspetti la cartina di tornasole dell'attuale insoddisfazione degli ingegneri "pubblici".

Sarebbe certo una semplificazione fuorviante leggere questi elementi identitari come riflesso immediato di una cultura del lavoro piuttosto tradizionale, "attendista", poco votata al mutamento. Al contrario, risulta importante considerare la coesistenza tra gli ingegneri dipendenti di elementi identitari di diversa provenienza, alcuni tipici del lavoratore statale tradizionale e altri del professionista.

In sostanza, l'ingegnere pubblico è un professionista che opera da lavoratore dipendente ed ha una sua specifica identità, sostanzialmente diversa da quella del collega che esercita attività autonoma e opera sul mercato.

Questa identità scissa nei due fondamentali elementi costitutivi, professionista e dipendente pubblico, in questa fase è sottoposta a forti sollecitazioni (ad esempio, per effetto della modernizzazione della pubblica amministrazione); da qui la difficile ricerca di un equilibrio tra le due dimensioni.

E' da questo punto che occorre muovere per capire a fondo le ragioni e le modalità di azione, anche individuale, di un segmento di professionisti "in terra straniera" che subisce penalizzazioni ma cerca anche di massimizzare i vantaggi.

In questo quadro, affinché le soluzioni operative proposte interpretino le esigenze e siano ben accolte dagli ingegneri, le stesse devono necessariamente valutare quale impatto possono avere sulle concrete situazioni dei singoli che, allo stato attuale, dipendono in misura rilevante dalle strategie individuali, poste in essere per rispondere alle penalizzazioni dell'inquadramento pubblico.

2.2. Ruolo professionale e nuovo corso della pubblica amministrazione: un passo avanti e due indietro

Le difficoltà identitarie degli ingegneri "pubblici" e la connessione causale tra l'evoluzione del loro ruolo (sotto i diversi aspetti, funzionale, retributivo etc.) e la modernizzazione della pubblica amministrazione non può che generare risultati contraddittori, con l'emergere sia di spazi positivi che di tendenze involutive.

La modernizzazione della pubblica amministrazione, infatti, non è un progetto globale definito, ma un percorso in cui cooperano e confliggono una moltitudine di interessi, identità, obiettivi e modalità operative la cui interazione produce risultati ed equilibri quasi sempre suscettibili di ridefinizione.

E' chiaro che la capacità dei soggetti di definire obiettivi e praticare modalità d'azione corrispondenti è assolutamente necessaria, anche se non sufficiente, per ottenere risultati positivi.

Ecco perché il vizio d'origine della scarsa capacità degli ingegneri di caratterizzare la propria identità e definire in modo univoco obiettivi ed esigenze pesa, attualmente, in modo rilevante sia rispetto ai risultati modesti ottenuti sinora, sia rispetto alla scarsa capacità di bloccare gli effetti negativi degli aspetti involutivi che, indubbiamente, sono emersi.

Ad esempio, un primo aspetto consiste nell'impatto dei processi di esternalizzazione di molti servizi professionali che, dal punto di vista degli ingegneri "pubblici", può mettere in atto il concreto rischio di uno svuotamento della loro funzione, poiché l'esercizio della funzione tecnica viene trasferito a soggetti che operano sul mercato, lasciando agli ingegneri "pubblici" una funzione di mero controllo (spesso molto formale) del lavoro esterno vincolata, peraltro, dalla dimensione rigorosamente gerarchica dell'organizzazione interna.

Tuttavia, sul significato possibile dell'*outsourcing* per gli ingegneri e i professionisti dipendenti in genere si ritornerà più avanti, evidenziando l'intreccio di opportunità e rischi che lo caratterizzano.

Altro processo involutivo è quello indotto da processi di riorganizzazione della pubblica amministrazione che, in molti casi, hanno visto la scomparsa dei luoghi in cui si esprimeva in modo autonomo e visibile la competenza e la professionalità specifica degli ingegneri "pubblici".

Dallo scioglimento dell'Enpi (Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni) al passaggio sotto le Asl anche dell'Ancc (Associazione nazionale per il controllo della combustione), fino alla frammentazione del Genio Civile negli assessorati regionali ai lavori pubblici, non si può non rilevare un processo più ampio di ridimensionamento dell'esercizio della funzione tecnica da parte degli ingegneri "pubblici". Non è una forzatura leggere in questo processo il riflesso della debolezza identitaria e della poca capacità di autotutela nonché un fattore di accelerazione di entrambi.

Forse l'aspetto dalle implicazioni peggiori per gli ingegneri riguar-

da il rilancio, in termini di spazi decisionali e percorsi di carriera, della dirigenza burocratico-amministrativa rispetto alla filiera tecnica, di cui l'*outsourcing* dei servizi tecnici e l'eliminazione dei centri di competenza tecnica sono due tasselli importanti, ma non esaustivi.

Gli aspetti involutivi che si sono annidati nella modernizzazione della pubblica amministrazione rappresentano un pericolo per gli ingegneri pubblici anche perché, come rilevato in precedenza, a causa della propria debolezza gli ingegneri sono, nei fatti, spettatori interessati, ma passivi, del mutamento.

In sostanza, malgrado le buone intenzioni espresse a livello normativo e sui tavoli della contrattazione rispetto alla necessità di valorizzare i ruoli professionali, potenziarne l'autonomia, la retribuzione e anche la capacità di informare "culturalmente" le decisioni e le azioni della pubblica amministrazione, per gli ingegneri il saldo netto della fase di mutamento è stato, sinora, non certo positivo.

E' come se la messa in moto della pubblica amministrazione, la sua esigenza di passare da pachiderma burocratico a strumento snello di tipo funzionale, avesse acceso aspettative e speranze negli ingegneri "pubblici" certi che la modernizzazione non potesse che implicare una loro promozione mentre, nei fatti, essa sta andando in direzioni inaspettate, che spesso comportano nuove e originali penalizzazioni.

2.3. Quanto servono gli ingegneri alla pubblica amministrazione?

La domanda ha un carattere provocatorio ma rimanda alla valutazione del rapporto tra obiettivi di una pubblica amministrazione innovata e funzioni esercitate dagli ingegneri dipendenti. Essa chiama, inoltre,

in causa il significato effettivo dell'azione della pubblica amministrazione rispetto ai cittadini ed alla proliferazione di *provider* privati qualificati anche nell'ambito dell'erogazione di servizi tecnici di alto livello, come quelli ingegneristici.

A questo proposito, occorre considerare che l'iniziativa normativa degli anni '90 finalizzata a disegnare una pubblica amministrazione orientata all'utenza e capace di passare dalla logica del *government* come gestione della cosa pubblica a quella della *governance* come coordinamento e direzione ha attivato un processo di mutamento sostanziale per la pubblica amministrazione.

In sostanza, sulla carta si è disegnata una pubblica amministrazione orientata all'utenza, trasparente, focalizzata su *performance* e risultati piuttosto che sulla conformità normativa e regolatoria delle azioni.

Tuttavia, tali fattori delineano un contenitore generale molto ampio, in cui trova spazio una realtà processuale molto articolata che richiede un'analisi specifica, soprattutto se si vuole procedere ad identificare le potenzialità di azione e gli scenari concreti che caratterizzano una figura professionale come quella dell'ingegnere.

E' chiaro che una pubblica amministrazione ridisegnata secondo le linee descritte non può che puntare a valorizzare le professionalità e le competenze che ne innalzano il tasso operativo e riempiono di contenuto sostanziale la capacità di esercitare guida e coordinamento.

E, tuttavia, tale discorso spostato nel concreto della cultura e della professionalità tecnica rischia di portare da tutt'altra parte proprio perché il soggetto pubblico tende a porsi a lato dei processi operativi lasciando ampi margini d'azione ai privati.

Non solo: il contenuto effettivo dell'attività di coordinamento e direzione non è affatto scontato ma dipende anche dall'evoluzione dei rapporti tra la pluralità di figure professionali coinvolte e dalla loro capa-

cià di ritagliarsi un ruolo più o meno grande.

In altre parole, è indubbio che una parte consistente delle competenze tecniche, allo stato attuale, non sono percepite come aspetti che la pubblica amministrazione colloca nell'alveo dell'esercizio di una funzione di coordinamento divenuta centrale.

In sostanza, le competenze degli ingegneri considerate strategiche e da tenere integralmente "dentro" la pubblica amministrazione, allo stato attuale, rischiano di non essere molte.

A ciò occorre aggiungere che all'interno dei singoli enti e Ministeri si svolge, nella concreta prassi quotidiana, una sorta di conflitto-cooperazione tra ruoli amministrativi e ruoli tecnici che, allo stato attuale, vede questi ultimi in posizione di netta subordinazione.

Si registra, dunque, la marginalizzazione rispetto ai processi decisionali e la penalizzazione nell'evoluzione di carriera verso i livelli apicali, come se l'esercizio delle funzioni tecniche spingesse il professionista in un angolo o, quantomeno, rendesse la sua ascesa a funzioni dirigenziali molto più lenta e accidentata.

Il ruolo degli ingegneri "pubblici" dipende quindi da come evolverà il progetto di modernizzazione della pubblica amministrazione, da come in concreto si riterrà che la pubblica amministrazione debba svolgere la sua azione di *governance*; allo stato attuale, i profili tecnici sono, indubbiamente, i perdenti di questo processo di modernizzazione.

È assolutamente ingenuo immaginare che la crescente marginalità degli ingegneri nell'ambito della struttura pubblica sia dovuta a presunte incrostazioni del passato ed attendere che l'onda della pubblica amministrazione rinnovata spinga in alto gli ingegneri e i professionisti depositari di competenze tecniche.

Gli ingegneri acquisiranno un ruolo centrale nella pubblica amministrazione e questa risponderà in modo adeguato alle loro aspettative solo se le

competenze offerte da tali dipendenti saranno considerate cruciali rispetto al nuovo ruolo che la pubblica amministrazione si sta ritagliando per il futuro.

2.4. Vittime di riforme senza risorse (ma non solo...)

E' chiaro che i grandi scenari riformatori della pubblica amministrazione in cui si inquadra anche l'evoluzione del ruolo degli ingegneri, hanno dovuto fare i conti con la concreta e cocciuta realtà della scarsità di risorse.

Questo è un punto cruciale poiché l'operazione "zero-budget" applicata ai mutamenti epocali richiesti alla pubblica amministrazione ed al suo personale è subito apparsa impraticabile.

Ciò risulta evidente quando si passa ad analizzare in concreto non solo l'andamento della questione del ruolo professionale nel suo rimbalzare tra sfera legislativa, *Commissione paritetica* e tavoli della contrattazione, ma se solo si osservano dall'interno le priorità che emergono rispetto alla crescita professionale ed al riconoscimento retributivo applicato agli ingegneri "pubblici".

La responsabilizzazione crescente che si accompagna all'autonomia operativa formalizzata non può che procedere di pari passo con una sostanziale riqualificazione retributiva, pena l'attivazione di processi che addirittura verrebbero percepiti come penalizzanti.

Tuttavia, la ristrettezza del vincolo di bilancio non solo non apre nuove frontiere ma attiva processi involutivi, come ad esempio il tentativo di surrogare alcune funzioni tecniche con livelli di professionalità, certificata e meno, di molto inferiore o la diffusione di iniziative di esternalizzazione.

E' chiaro che la scarsità di risorse diventa vincolo difficile da aggirare e, non sono pochi coloro che ritengono che, nei fatti, essa congelerà

gli aspetti più innovativi dei mutamenti nella pubblica amministrazione. In quest'ultimo contenitore di fenomenologie si può inserire, secondo alcuni testimoni privilegiati, anche la questione dei professionisti nella pubblica amministrazione, poiché senza un supporto sostanziale di risorse ogni ipotesi di loro valorizzazione rischia di essere un *boomerang*.

Tuttavia, il vincolo di bilancio e, più precisamente, la ristrettezza di risorse disponibili rende ancora più rilevante quanto osservato a proposito della definizione del ruolo e delle priorità operative della pubblica amministrazione modernizzata; è assolutamente improbabile che si convogliano risorse verso la costituenda categoria di professionisti se questa non viene vista come erogatrice di funzioni cruciali per la pubblica amministrazione.

A questo stadio non è certo difficile preconizzare che proprio i professionisti continueranno ad essere coloro che più subiscono l'impatto dei tagli rispetto alle potenzialità di crescita economica, stretti tra la forza del numero dei profili meno qualificati e la potenza culturale e identitaria dei profili amministrativi.

Sono questi due aspetti culturali e di identità che stanno dando il ritmo e il contenuto anche alla nuova pubblica amministrazione; la scarsità di risorse diventa di fatto lo strumento operativo attraverso il quale viene reiterata e confermata la marginalità degli ingegneri, e dei professionisti tecnico-scientifici in genere, all'interno della pubblica amministrazione.

2.5. Opportunità e rischi dell'*outsourcing*

Altro aspetto già citato, è quello della crescente esternalizzazione dell'offerta di servizi, compresi quelli ingegneristici.

In generale l'*outsourcing* è una delle dinamiche più innovative e vitali che si siano manifestate nella pubblica amministrazione al contempo,

essa è anche portatrice di percorsi contraddittori che potrebbero accelerare processi di impoverimento della pubblica amministrazione e, quindi, dei professionisti che vi operano.

Infatti, la logica da *outsourcing* ha almeno due possibili significati:

- segnale e moltiplicatore della deresponsabilizzazione del pubblico che trasferisce all'esterno attività e funzioni cruciali;
- fattore che accompagna e potenzia l'evoluzione dell'azione pubblica passando dalla centralità dell'atto e della procedura a quella del contenuto e dei risultati.

E' chiaro che questa seconda dinamica offre opportunità particolarmente elevate di valorizzazione dei professionisti dipendenti, poiché determina l'acquisizione di un più alto livello di responsabilità rispetto a funzioni qualificate di controllo, ispirazione e di strategia.

In generale, quindi, occorre evitare facili demonizzazioni delle esternalizzazioni, purché esse siano inquadrare in un rafforzamento del contenuto delle attività della pubblica amministrazione.

2.6. Luci e ombre del ruolo professionale nel comparto Sanità

La creazione di un ruolo professionale *ad hoc* è percepita dalla maggioranza degli ingegneri come un passaggio cruciale per un pieno riconoscimento, a tutti i livelli, del loro contributo alla pubblica amministrazione.

Eppure, laddove il ruolo professionale è stato attivato, sono emersi una pluralità di aspetti contraddittori che rendono comprensibile anche la presenza di sacche di scetticismo sull'efficacia di tale strumento.

Il comparto Sanità è, sotto questo profilo, particolarmente indicativo

poiché in esso si è avuta la costituzione del ruolo per gli ingegneri sin dalla fine degli anni settanta: l'analisi dell'evoluzione della condizione degli ingegneri in tale comparto assume quindi particolare interesse.

La Legge 761/79 contiene, nell'articolo 1 del titolo I, l'articolazione dei ruoli del personale; oltre, al ruolo sanitario ed a quello tecnico è previsto il ruolo professionale per quei dipendenti che nell'esercizio della loro attività assumono, a norma di legge, responsabilità di natura professionale e che per svolgere l'attività stessa debbono essere iscritti ad un albo professionale.

Tale inquadramento, se ha risposto ad alcune delle aspettative degli ingegneri del comparto, ha anche determinato l'insorgenza di una pluralità di problematiche che, se non giustificano valutazioni assolutamente pessimistiche (come, ad esempio, l'affermazione che “ *...il riconoscimento del ruolo professionale in seno alle amministrazioni pubbliche è una battaglia di retroguardia...* ”), richiedono una notevole cautela nell'indicare l'introduzione del ruolo professionale come la risposta esaustiva alla valorizzazione degli ingegneri in ambito pubblico.

Un primo aspetto problematico è di carattere quasi oggettivo: i dipendenti inquadrati nel ruolo professionale costituiscono una netta minoranza rispetto agli altri due ruoli (sanitario e tecnico); tale residua-
lità numerica si è, inoltre, accentuata nel tempo poiché il peso contrattuale degli altri due ruoli ha consentito loro di ottenere un ampliamento delle risorse finanziarie e di organico ad essi destinati.

Gli ingegneri inquadrati nel ruolo tecnico hanno subito quindi, come gli altri professionisti laureati e iscritti ai rispettivi albi professionali operanti nel comparto, le conseguenze di una condizione di marginalità e di debolezza nei processi relazionali e contrattuali interni, che ha attivato una spirale negativa di ulteriore indebolimento e marginalità.

Peraltro, l'autonomia e la responsabilità operativa nell'esercizio dell'attività professionale degli ingegneri si accompagna ad una subordina-

zione gerarchica (verso dirigenti appartenenti ad altri ruoli) per quanto riguarda sia aspetti prossimi alle scelte operative (ad esempio, l'acquisto di apparecchiature e beni) che quelli relativi alla propria condizione lavorativa (gestione ferie, permessi ecc.).

E' chiaro che il comparto Sanità presenta alcune anomalie assolutamente originali e che difficilmente possono riprodursi in altri segmenti della pubblica amministrazione e degli enti funzionali. Infatti, l'articolazione in ruoli è stata il portato dell'emulazione da parte dei professionisti non sanitari del soggetto a più alto potere contrattuale, il medico; essa però, non ha inciso sui reali equilibri di potere contrattuale nel comparto. Anzi, paradossalmente, l'istituzione del ruolo professionale ha di fatto accentuato gli impatti negativi di una pregressa situazione di residualità e debolezza dei professionisti.

2.7. Il caso degli Enti pubblici non economici

Esperienze da analizzare con attenzione riguardano gli Enti pubblici non economici, dove il Contratto Nazionale relativo al personale contiene una disciplina specifica per i professionisti dipendenti.

In particolare, è stata istituita l'Area dei professionisti, con l'esplicito obiettivo di valorizzare questa categoria come risorsa fondamentale per l'amministrazione.

E' importante notare come nella premessa della normativa siano precisati alcuni requisiti caratterizzanti l'azione dei professionisti anche all'interno della pubblica amministrazione, quali il rispetto delle normative specifiche relative alle loro attività e delle norme deontologiche fornite dagli Ordini professionali.

In sostanza, viene esplicitato il richiamo all'autonomia ed alla

responsabilità individuale del professionista, delimitata secondo i suoi specifici riferimenti normativi e regolatori, come strumento cruciale non solo di valorizzazione del soggetto ma anche come fattore ordinatorio e di azione unitaria e omogenea delle strutture a cui appartiene.

Il riconoscimento della specificità dei professionisti dipendenti implica anche l'assunzione di compiti da parte dell'amministrazione quali la copertura assicurativa della responsabilità civile dei professionisti esposti ai relativi rischi e gli oneri di patrocinio legale correlati; poi, l'aggiornamento e la riqualificazione professionale che viene assunta dagli enti come strumento strategico di potenziamento della capacità operativa dei suoi professionisti.

Il Contratto Nazionale degli enti non economici prevede anche il conferimento a professionisti delle singole aree professionali di incarichi di coordinamento generale, finalizzati a ottenere una più razionale e efficiente articolazione dei compiti, nonché la promozione della necessaria uniformità di indirizzo.

L'acquisizione del ruolo di coordinatore è subordinata alla maturazione di almeno quindici anni di servizio. È da sottolineare come tali incarichi non possono dare luogo a sovraordinazione gerarchica di alcun tipo nei confronti di altri professionisti; sono, inoltre, di natura temporanea e revocabili anche prima della scadenza.

2.8. Gli incentivi alla progettazione di opere pubbliche

Nonostante in molti settori del pubblico il riconoscimento formale del ruolo professionale degli ingegneri sia ancora una chimera, vi sono stati interventi legislativi che pur indirettamente hanno contribuito a

legittimarlo e a valorizzarlo anche dal punto di vista economico.

E' il caso dell'importantissimo settore dei lavori pubblici, la cui legge quadro (Legge 109/94 e sue modifiche) privilegia il ricorso ai dipendenti abilitati all'esercizio della professione (anche se non iscritti all'albo), tra cui moltissimi ingegneri, operanti negli uffici tecnici delle stazioni appaltanti, negli uffici consortili di progettazione e di direzione lavori costituiti da comuni, rispettivi consorzi e unioni, comunità montane, aziende unità sanitarie locali, consorzi, enti di industrializzazione ed enti di bonifica, organismi di altre pubbliche amministrazioni cui le singole amministrazioni possono avvalersi, per svolgere prestazioni professionali relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva nonché alla direzione lavori ed agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo.

La Legge 109/94 statuisce (art. 17, comma 4) che il ricorso a professionisti esterni per lo svolgimento delle suddette prestazioni possa avvenire esclusivamente quando si presentino condizioni di *“carenza in organico di personale tecnico nelle stazioni appaltanti, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, ovvero in caso di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale o in caso di necessità di predisporre progetti integrali, così come definiti dal regolamento, che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze”*.

La Legge 109/94 (art.18, 1 comma) statuisce inoltre che una somma non superiore all'1,5% (quota recentemente innalzata al 2% dall'art. 3, comma 29, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350) dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro sia destinata a retribuire i dipendenti pubblici che abbiano ricoperto l'incarico di responsabile unico del procedimento o abbiano contribuito alla redazione del progetto, del piano di sicurezza, della direzione dei lavori o del collaudo.

E' poi la singola amministrazione a stabilire, in sede di contrattazione decentrata, le modalità ed i criteri con cui ripartire tale somma tra il respon-

sabile unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo nonché tra i loro collaboratori. Tale ripartizione deve tenere conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere.

Infine lo stesso art. 18, secondo comma, della Legge 109/94 stabilisce che i dipendenti pubblici che abbiano redatto un qualunque atto di pianificazione siano compensati per un importo pari al 30% della relativa tariffa professionale.

Come si vede nell'ambito dei lavori pubblici, pur con la persistenza di problemi di natura interpretativa che attengono in particolare l'obbligo per le amministrazioni di stipulare polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione, si sono create le condizioni sufficienti a far emergere e valorizzare anche economicamente il contributo professionale dei dipendenti pubblici con formazione tecnica, ed in particolare degli ingegneri.

2.9. Un primo vincolo strutturale: la ridotta numerosità

La vicenda del ruolo professionale in sanità e la debolezza contrattuale che lo ha reso azione ufficiosa dell'Aran relativamente ai professionisti laureati assunti dalle pubbliche amministrazioni con richiesta di abilitazione professionale o iscrizione all'albo è inferiore a 5 mila persone, includendo dagli ingegneri, ai biologi, agli architetti. Se poi si passa a considerare coloro che effettivamente assolvono prestazioni di tipo professionale nella propria amministrazione allora il dato si riduce ancora.

E' chiaro che la questione dei numeri e del connesso peso contrattuale incide come un macigno in una pubblica amministrazione forte-

mente sindacalizzata, con un baricentro spostato verso i livelli bassi del personale, sia rispetto al titolo di studio che alle mansioni esplicate.

Risulta difficile, in tale contesto, convogliare risorse (peraltro scarse) e, quindi, creare i presupposti retributivi per valorizzare le competenze più elevate.

Si è di fronte ad un vincolo strutturale che va tenuto in debita considerazione e che, con tutta evidenza, richiede una valutazione oculata delle scelte operative in relazione al grado di modernizzazione della pubblica amministrazione.

In sostanza, così come è necessario dare forza, visibilità e spazio alla cultura tecnica rispetto a quella gestionale ed amministrativa, analogamente i professionisti, ingegneri in testa, possono vedere incrementate le opportunità di tutela e potenziamento della propria condizione solo dentro una ridefinizione del patrimonio culturale e operativo della pubblica amministrazione; una concreta valorizzazione dei professionisti operanti nella pubblica amministrazione potrà avvenire solo se alla visione tar-doindustriale di essa come un esercito ampio e numeroso si sostituirà quella di un più agile contenitore di professionalità individuali o associate, funzionali allo svolgimento di attività di coordinamento e direzione.

2.10. Non solo pochi, anche diversi

Modulare idee operative per gli ingegneri pubblici è operazione resa ancora più complessa dalle differenti condizioni che si registrano nei diversi comparti della pubblica amministrazione.

Infatti, esistono contesti di particolare penalizzazione che richiedono interventi urgenti a scopo perequativo o, comunque, di attenuazione dello stato di subalternità.

Così, se nel comparto Sanità gli ingegneri sono alle prese con problematiche successive alla introduzione del ruolo, al Ministero dell'Interno, ad esempio, la componente ingegneristica subisce penalizzazioni evidenti rispetto al personale prefettizio o alle forze dell'ordine.

Analogamente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si registrano penalizzazioni con riferimento alle qualifiche, alle funzioni e anche ad aspetti di prassi quotidiana (viene citata, ad esempio, la mancanza degli accessi ad Internet).

In sostanza, una mappatura della situazione degli ingegneri nel pubblico impiego conduce ad una cartina multicolore quanto a tipologia e caratteristiche, con un'ampia scala di intensità rispetto alle modalità di penalizzazione.

La ristrettezza dei posti riservati alle figure apicali nei Ministeri e la sostanziale debolezza contrattuale delle figure tecniche rispetto a quelle gestionali e amministrative costituisce comunque, in tutti i contesti, un motivo importante della loro difficoltà estrema ad ascendere a funzioni di vertice.

Tale aspetto non può essere sottovalutato, soprattutto nel breve periodo, perché condiziona in modo determinante la possibilità per gli ingegneri di costruire soddisfacenti percorsi di carriera interni all'amministrazione.

Se nei Ministeri sono gli automatismi a creare vincoli e ostacoli agli ingegneri, nelle Asl invece accade un fenomeno molto diverso poiché ai direttori sanitari è concessa ampia autonomia nella scelta dei professionisti cui attribuire compiti anche di grande responsabilità, potendo ricorrere sia a professionisti esterni con contratto di consulenza, sia a personale interno all'amministrazione. Per gli ingegneri quindi non esiste alcun percorso precostituito di accesso agli incarichi di grande responsabilità, ma tutto passa attraverso la capacità di relazionarsi con il direttore generale.

2.11. Un secondo vincolo strutturale: la responsabilità del professionista nell'organizzazione verticale

La pubblica amministrazione opera tradizionalmente con logica piramidale nelle diverse dimensioni che caratterizzano la sua azione. La filiera decisionale è, quindi, strutturata in forma verticale, e sia l'organizzazione del personale dipendente che la distribuzione delle responsabilità riflettono tale logica.

Esiste però anche un'autonomia funzionale che si genera nella prassi laddove il contenuto delle attività svolte, le competenze specifiche che chiamano in causa, non rendono possibile l'esercizio di un potere burocratico sui soggetti operativi.

È quanto accade per i servizi ingegneristici, per i quali, d'altro canto, è la stessa normativa che chiama in causa la responsabilità a tutti i livelli del professionista.

Si è pertanto creata una tensione tra logica e modalità operative della pubblica amministrazione e autonomia e responsabilità individuale del professionista che ha trovato soluzioni-tampone, quasi sempre insoddisfacenti e che, nel caso degli ingegneri, risultano assolutamente non adeguate.

Proprio l'inadeguatezza di tali soluzioni spinge a riflettere sulla natura strutturale del vincolo rappresentato dalla logica verticale applicata nelle pubbliche amministrazioni. Per ridefinire la condizione degli ingegneri pubblici occorre dunque prestare grande attenzione all'evoluzione organizzativa delle strutture in cui, concretamente, operano.

La naturale orizzontalità che caratterizza l'erogazione di servizi ingegneristici e la responsabilità che vi è associata costituiscono una sfida importante ai tradizionali modelli organizzativi piramidali delle pubbliche amministrazioni, nei quali peraltro continua a prevalere una cultura

amministrativa (focalizzata sulla conformità alle procedure) ed in cui la tecnicità è, spesso, veicolo di separazione subordinata.

Non è un caso che dall'analisi qualitativa, emergano forti richieste di ripensare in forma trasversale, rispetto ai diversi segmenti della pubblica amministrazione, l'erogazione dei servizi professionali, rompendo la rigidità verticale degli organismi in cui gli ingegneri sono collocati.

Come rilevato in precedenza, questa esigenza ha dovuto subire negli ultimi anni scelte di senso opposto che hanno determinato la sostanziale smobilitazione dell'autonomia di strutture tecniche e centri di competenza che qualificavano il contributo degli ingegneri.

Sarà dunque difficile valorizzare figura e contributo degli ingegneri nella pubblica amministrazione senza trovare nuove risposte organizzative e nuovi modelli di offerta dei servizi, in linea con il passaggio dallo Stato-gestore allo Stato-funzione. Alcuni dei testimoni privilegiati intervistati, a questo proposito, hanno richiamato l'esperienza maturata nelle strutture parastatali (Enav, Inail, Inps, Registro aeronautico) nei quali i professionisti sono organizzati orizzontalmente sul modello di un ufficio di consulenza, dipendente dall'ente ma funzionalmente legato ad esso secondo una logica di committenza (è il modello utilizzato per gli uffici legali).

2.12. Il pericolo di fughe in avanti

Lo scenario degli ingegneri nel pubblico impiego appare caratterizzato dalla sovrapposizione di una pluralità di vincoli e difficoltà che fanno premio sulle pur rilevanti risorse di espansione del ruolo e delle funzioni.

La complessità del percorso di riforma della pubblica amministrazione, le ristrettezze di bilancio, l'identità indefinita e la scarsa vocazione alla relazionalità degli ingegneri, sono aspetti che intrecciati rendono

altamente complessa l'evoluzione positiva, nel breve-medio periodo, del processo di valorizzazione di questa figura professionale nella pubblica amministrazione.

Alla luce di tale quadro, però, risulta importante percepire il rischio di fughe in avanti rispetto allo stato effettivo delle richieste provenienti dagli ingegneri pubblici; potrebbe, infatti, non essere privo di fondamento quanto alcuni sostengono, vale a dire che l'insistenza sulla valorizzazione delle specifiche professionalità ingegneristica in ambito pubblico è un fenomeno puramente esogeno che non ha addentellati sostanziali rispetto alle concrete esigenze degli ingegneri "pubblici".

Le ipotesi di ridefinizione della condizione contrattuale con un "affievolimento" di alcune tutele rispetto al lavoro dipendente in cambio di maggiore autonomia e retribuzione non sembrano, allo stato attuale, rispondere alle aspettative degli ingegneri pubblici.

Valori quali il richiamo alla stabilità del posto di lavoro e alla certezza della retribuzione sono infatti considerati positivi e vissuti come conquiste da non perdere, tanto più in questa fase economica.

Del resto, cinicamente, viene sostenuto che le risposte individuali sono attualmente la forma più efficace di autotutela per gli ingegneri; ridurre il livello di sicurezza del posto di lavoro in queste condizioni sarebbe solo autolesionista.

La risposta all'attuale subalternità richiede, secondo le opinioni dei testimoni privilegiati, un maggiore coinvolgimento nei processi di mutamento in atto nella pubblica amministrazione.

Non è ipotizzabile, in sostanza, "spostare" alcune delle modalità contrattuali o retributive degli ingegneri verso modelli di mercato puro; piuttosto si tratta di trovare risposte (in termini di modalità di erogazione dei servizi e di retribuzione) che partano dalla loro voglia, comunque, di lavorare nel pubblico.

Sotto questo profilo l'identità data dall'equilibrio instabile di due elementi cruciali, quello professionale e quello di dipendente pubblico, non è un'astrazione teorica o una categoria sociologica, ma uno strumento interpretativo concreto del modo di operare degli ingegneri pubblici.

Appare dunque una forzatura quella di puntare all'assimilazione spinta degli aspetti contrattuali o delle modalità lavorative degli ingegneri pubblici a quelle dei colleghi che operano nel campo della libera professione.

Operare nel pubblico non è percepito come una parentesi nel percorso professionale di un ingegnere, ma è anche un elemento di forte caratterizzazione identitaria che risponde ad esigenze precise e che non può essere considerato solo un residuo da rimuovere rispetto al libero dispiegarsi dell'attività professionale.

Per soggetti che poco praticano l'autotutela collettiva in un ambito ove essa è la chiave di accesso al potere contrattuale e "retributivo", sarebbe autolesionista sia ricorrere solo agli strumenti di natura "sindacale" che concentrarsi esclusivamente alla affermazione di dinamiche di tipo libero-professionale.

Per questo risulta essenziale, come emerge dalle interviste ai testimoni privilegiati, capire obiettivi, aspettative, modalità di azione e risorse messe in campo da soggetti che sono un segmento con identità propria sia nel contesto degli ingegneri sia come segmento della pubblica amministrazione.

Ciò, peraltro, non deve necessariamente essere in contraddizione con l'opinione, ormai ampiamente condivisa, secondo cui occorre individuare e imporre la matrice comune delle attività professionali, e che la connotazione professionale delle attività dipende: "*... non dalle modalità di svolgimento, ma dal contenuto, improntato alla massima flessibilità ed all'originalità del risultato*".

2.13. Il lento (ma importante) cammino normativo

E' la Bassanini ter del 1997 il punto di partenza della nuova fase di ridefinizione (almeno sulla carta) del ruolo degli ingegneri pubblici nell'ambito della più generale promozione dei professionisti della pubblica amministrazione.

Come rilevato in altra parte del testo, la Commissione incaricata di occuparsi degli aspetti più operativi relativamente all'individuazione dei professionisti nella pubblica amministrazione, come primo passo ha proceduto alla delimitazione di criteri definitivi precisi per poi poter individuare numericamente i dipendenti che afferivano nella nascente categoria.

Possesso di diploma di laurea, iscrizione all'albo, abilitazione, attività professionale effettivamente espletata sono stati così focalizzati come criteri definitivi del dipendente professionista. E' chiaro che, sotto questo profilo, si tratta di un passaggio tecnico importante poiché ha consentito di enucleare in modo piuttosto netto e trasparente la categoria dei professionisti in ambito pubblico.

In concreto, al di là dello stop dettato dalla scarsità di risorse, questo specifico passaggio risulta importante poiché fa emergere all'interno della concreta prassi professionale degli ingegneri pubblici (e degli altri professionisti) gli elementi di differenziazione della propria attività.

Il nesso tra certificazione formale dello stato di professionista ed esplicazione concreta delle mansioni corrispondenti (indipendentemente da casi specifici più complessi) rappresenta una risposta efficace sia al rischio di delineare una categoria "fantasma" sia a quello di squalificarla centrandola solo sulle mansioni esplicitate.

È possibile rilevare come a livello normativo, regolatorio e di percezione delle parti sociali il tema sia quindi ampiamente maturo; i lavori della Commissione incaricata di individuare i criteri per costituire alla

categoria dei professionisti pubblici hanno offerto soluzioni praticabili e, tutto sommato, soddisfacenti rispetto alle aspettative degli ingegneri.

Certo, appare condivisibile lo scetticismo di molti ingegneri pubblici rispetto alla capacità delle proposte della Commissione, di essere totalmente risolutive delle loro molteplici e differenziate esigenze.

2.14. L'impatto della temporaneità e della revocabilità della dirigenza pubblica

E' molto diffusa l'idea che lo *spoil system* e la denormazione della dirigenza, non più status giuridico acquisito ma concessione di un incarico temporaneo revocabile, abbiano inciso negativamente anche sulle possibilità di crescita dei professionisti dipendenti.

Infatti, lo status del professionista è ancorato a risorse specifiche quali l'autonomia dai soggetti burocratici e politici, l'osservanza delle norme deontologiche, la qualità delle prestazioni e la qualificazione continua tramite apposito aggiornamento.

E' chiaro che una dirigenza sottoposta al controllo dei designatori politici, continuamente incalzata dalla necessità di fronteggiare contratti in scadenza o comunque revocabili, ben poco peso può dare agli aspetti che più caratterizzano lo status del professionista.

Diventa allora cruciale capire quali siano i meccanismi di valutazione, i percorsi di riconferma o revoca e in che modo possono essere fatti giocare gli aspetti che caratterizzano le diverse tipologie di professionisti.

In questo ambito, trova spazio e significato anche la richiesta avanzata da molti, di procedere alla formazione di una dirigenza tecnica riferita ai professionisti laureati, così da potere estendere ai professionisti i trattamenti riservati ai dirigenti. Non solo, la dirigenza pubblica per i

laureati dovrebbe fare da traino, fatte le debite proporzioni in termini di trattamento, anche per i professionisti diplomati.

E' chiaro che si tratta di strategie molto difficili da attuare, sia perché promosse da una componente (quella dei professionisti dipendenti) che rappresenta una quota inferiore all'1% del pubblico impiego, sia soprattutto perché esse contrastano con le dinamiche più avanzate di modernizzazione della pubblica amministrazione, quali appunto la creazione di una dirigenza revocabile, a termine.

2.15. La disillusione per l'inoperatività post-Commissione

Appare sostanzialmente acquisita la possibilità, anche all'interno di un costante orientamento normativo, di svolgere attività professionale all'interno di un rapporto di lavoro subordinato.

Infatti, i professionisti dipendenti, nei fatti, si caratterizzano perché svolgono mansioni richiedenti una particolare preparazione tecnica che gli consente di svolgere la propria attività con discrezionalità ed autonomia operativa e, pertanto, con la connessa assunzione di una personale responsabilità di natura professionale, pur all'interno di un vincolo di subordinazione nell'assetto organizzativo dell'amministrazione in cui operano.

Certo, con riferimento agli ingegneri, è emersa, nell'ambito dei lavori della Commissione incaricata di studiare le problematiche legate ai dipendenti professionisti, la problematica relativa al fatto che per l'accesso al profilo solo a partire dal D.P.R. n. 1219 del 1984 è stato previsto il requisito dell'iscrizione al relativo albo professionale.

Pertanto, nell'ambito della pubblica amministrazione sono presenti in servizio ed esercitano le stesse funzioni ingegneri dipendenti iscritti

all'albo ed altri che non lo sono. E' chiaro che si tratta di un problema contingente ma che richiede risposte specifiche.

I lavori della Commissione hanno poi fatto emergere, dalla ricognizione della normativa in essere, come tra i vari criteri di individuazione dei dipendenti afferenti al ruolo professionale, vada considerato anche quello dell'effettivo esercizio delle mansioni corrispondenti.

Ma il risultato più importante dei lavori della Commissione è stato quello di offrire un quadro preciso, sistematico, trasparente della situazione dei professionisti dipendenti associandolo a proposte operative che, tutto sommato, risultano di non difficile applicazione.

Ecco perché, secondo gli intervistati, l'inoperatività successiva, il peso prevalente del vincolo di bilancio, hanno un effetto deprimente molto forte sui professionisti che operano nel pubblico, poiché risulta evidente come le ragioni delle non risposte alle loro esigenze sia legate a fattori politici (l'agenda delle priorità rispetto alla pubblica amministrazione) e strutturali (il peso dei numeri, l'incapacità di promuovere autotutela collettiva ecc.).

2.16. Verso nuovi scenari di tutela

Pochi, con situazioni molto diversificate anche in relazione alla possibilità di esercitare la professione all'esterno, disillusi rispetto ai concreti risultati raggiunti nel Contratto Nazionale; è questo il quadro che, in sintesi, sembra caratterizzare gli ingegneri dipendenti.

Eppure, limitarsi alla sommatoria degli elementi negativi non è sufficiente per definire il quadro complessivo. Infatti, l'articolazione delle situazioni è, con tutta probabilità, un elemento cruciale poiché consente risposte individuali molto diversificate e, quindi, accentua i processi di

frammentazione identitaria e di interessi. In altre parole, la tradizionale elevata dispersione individuale delle strategie poste in essere dagli ingegneri dipendenti è destinata ad aumentare visti i risultati inadeguati raggiunti attraverso processi di condensazione collettiva.

La stessa istituzione del ruolo professionale, pur valutata come uno strumento importante, da molti viene considerata potenzialmente “disinnescata” dalla direzione presa dai più generali processi di ridefinizione della pubblica amministrazione.

Allora la domanda cruciale diventa: come si inverte la tendenza alla marginalizzazione decisionale, operativa ed economica degli ingegneri dipendenti? E' chiaro, da quanto detto sinora, che molto dipende dalla capacità dei professionisti di sviluppare modalità di tutela capaci di incidere rispetto alla direzione della nuova pubblica amministrazione; tuttavia, è come se si descrivesse un circolo vizioso, poiché la vocazione alla tutela individuale dei professionisti, riduce drasticamente la capacità di incidere sull'evoluzione complessiva.

Quindi il punto focale delle questione è: come promuovere una tutela che sia condensazione di situazioni molto articolate e, pertanto, compatibile con la cultura e il *modus operandi* di soggetti che rifuggono da processi associativi rigidi.

L'irruzione di nuove soggettualità associative esterne al pubblico e, quindi, libere dai vizi tipici della contrattazione in tale ambito viene considerata, da alcuni, come un fattore capace, almeno potenzialmente, di sparigliare le carte e rimettere in moto il processo di valorizzazione delle professioni.

A questo proposito, però, non pochi intervistati hanno sottolineato come soggetti associativi, dall'Ordine al Consiglio nazionale degli ingegneri, siano troppo passivi e incapaci di interpretare e rispondere alle loro esigenze. Sotto questo profilo, vengono segnalate potenziali forze di cooperazione con le associazioni sindacali professionali del pubblico impiego.

E', in sostanza, necessario uno scatto di fantasia che consenta di mettere in relazione le associazioni dei professionisti pubblici e gli Ordini professionali, in un originale impasto di soluzioni di tutela capaci di modularsi sull'identità particolare di chi opera nel pubblico come ingegnere.

E' chiaro che un soggetto a forte vocazione individualista, ma desideroso di beneficiare di alcune garanzie tipiche del pubblico impiego, è una specie di rompicapo in termini di rappresentanza e anche di concreta elaborazione di forme di tutela. Tanto più in un contesto che tende a marginalizzarlo, quasi obbligandolo a ricercare risposte individuali, innanzi tutto in termini di recupero retributivo.

Non c'è un aspetto contrattuale risolutivo tale da superare la situazione dallo stallo; piuttosto, per l'elaborazione di un percorso di tutela e valorizzazione degli ingegneri pubblici appare urgente delineare le priorità normative, regolatorie, contrattuali in relazione a quegli aspetti della modernizzazione della pubblica amministrazione che, altrimenti, sono in grado di neutralizzare e svuotare strumenti importanti la cui introduzione è attesa da quasi una decina di legislature (si pensi al ruolo professionale).

Se la pubblica amministrazione innovata non è il punto d'approdo di un progetto globale prefigurato in ogni aspetto, ma il portato *in progress* della cooperazione/confittualità della molteplicità di soggetti che vi operano, è chiaro che solo all'interno di tale dinamica sarà possibile riempire di contenuti concreti il ruolo dei professionisti.

In questo senso diventa ancora più interessante l'idea di un coinvolgimento di una pluralità di soggetti associativi, interni ed esterni alla pubblica amministrazione, che sono portatori di una cultura della professione e, più in specifico per gli ingegneri, di un'idea del ruolo strategico della cultura tecnico-scientifica.

Ridare spazio e forza contrattuale alla tecnicità in ambito pubblico non si configura come un operazione puramente culturale, ma è parte

integrante di un percorso di potenziamento di un segmento di professionisti altrimenti condannati ad una doppia marginalità all'interno del pubblico impiego; marginalità rispetto alla massa degli esecutori di più basso livello e rispetto ai dirigenti non tecnici.