

# 3. Le principali interviste

## 3.1. Ingegnere dipendente del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Sede distaccata regionale

La professione di ingegnere nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è vissuta come una condizione mortificante. Basti pensare a chi dopo anni 13 di carriera è fermo al IX° livello e si ritrova con 1.395 euro al mese a cui si aggiungono 100 euro trattenuti per il riscatto degli anni universitari.

Soprattutto tra i 500 ingegneri della Motorizzazione Civile la condizione descritta è la norma. La scarsa valorizzazione del capitale intellettuale degli ingegneri in questo comparto del pubblico impiego si evidenzia sin dal momento dell'assunzione. Quasi sempre per il neolaureato, in possesso dell'abilitazione professionale necessaria per iscriversi all'albo e richiesta peraltro come prerequisito per l'assunzione, e in possesso di specializzazioni post laurea, la carriera comincia per concorso normalmente al settimo livello e termina al IX° (ora C1 C2 e C3 super) con salti retributivi minimi. Basti pensare che tra l'VIII° ed il IX° livello la differenza è di 125 euro, senza differenziazioni rispetto a chi è in possesso di un titolo di studio inferiore come i periti od i geometri.

Se sul piano retributivo e dell'inquadramento la condizione dell'ingegnere in questa amministrazione è piuttosto penalizzante, sul piano professionale queste figure continuano comunque ad esercitare compiti ad elevata tecnicità effettuando collaudi, revisioni, certificazione di sicurezza e prove su sistemi e apparati, adempiendo compiti di gestione organizzativa.

Rimane, poi, in capo al professionista collaudatore, ad esempio, la responsabilità civile e penale in caso di omologazione di apparati e mezzi di trasporto sulla base della normativa vigente, che manifestano successivamente alla certificazioni malfunzionamenti che possono causare danni a persone o a cose.

In assenza di coperture assicurative per il dipendente ingegnere resta solo una tutela indiretta dell'ente di appartenenza, effettuata concedendo il rimborso delle spese per eventuali contenziosi ma solo nel caso sia riconosciuta l'estraneità del dipendente rispetto ai fatti addebitati e quindi l'assenza di errore, dolo o colpa grave.

Spesso il lavoro dell'ingegnere nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, come nel caso di chi omologa motori ed autoveicoli, si realizza confrontandosi con professionisti privati: rientra negli ambiti tipici di attività dell'ingegnere dipendente della pubblica amministrazione anche la funzione di analisi e validazione di normative tecniche e standard come le norme Uni, Cei etc. L'ingegnere gode del massimo rispetto per il singolo atto compiuto, ma appare quasi sempre eterodiretto rispetto al complesso delle attività svolte.

La formazione è di fatto estranea alla vita lavorativa dell'ingegnere dipendente: non sono previsti momenti formativi strutturati né esiste il riconoscimento di indennizzi, rimborsi o sostegno per interventi formativi svolti all'esterno (a differenza di quanto accade per gli ingegneri di altri comparti della pubblica amministrazione come ad esempio nelle Asl dove c'è una espressa previsione di azioni formative che si concretizza nel riconosci-

mento di contributi al dipendente che fruisce di un periodo formativo).

Si è da soli ad affrontare questo tipo di problematiche (alla Motorizzazione ad esempio dove si concentrano ben 500 ingegneri non esiste nessuna forma associativa tra essi) ed i Sindacati del pubblico impiego appaiono quanto mai lontani per l'incapacità di agire con efficacia rispetto ad una componente del pubblico impiego di nicchia qual è quella dei professionisti. Manca una capacità dei professionisti di coagularsi e creare una rappresentanza.

Il governo non è neppure in grado per lo stesso motivo, di offrire risorse aggiuntive per finanziare le nuove qualifiche.

Le previsioni di spesa fatte sulla base di un agganciamento del trattamento della categoria dei professionisti nel pubblico impiego alla "best practice" degli ingegneri dell'Inps o dell'Enav sono dell'ordine di 750 euro in busta paga in più e cioè in pratica la stessa somma che separa un quadro del pubblico impiego da un dirigente che arriva a prendere al livello base circa 2500 euro netti mensili.

In assenza di un percorso chiaro e soprattutto di indirizzi fattivi, gli ingegneri invecchiano nel ruolo, sempre meno capaci di sommuovere da soli il cambiamento. Non vi è più neppure la fiducia che le prossime tornate contrattuali, peraltro lontane, possano finalmente valorizzare gli ingegneri dipendenti pubblici. Non resta che sperare in un qualche escamotage legislativo magari attraverso provvedimenti in grado di far cambiare pelle a questa o a quella amministrazione come sperano alla Motorizzazione Civile o tra i Vigili del Fuoco (che appaiono agli occhi degli ingegneri del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti più sostenuti dall'ente di appartenenza, il quale ne riconosce il ruolo e permette loro di assumere in qualche caso, anche incarichi esterni).

Il modello di riferimento è comunque l'Enav che, divenuto ente autonomo, ha provveduto a valorizzare le funzioni degli ingegneri

dipendenti riconoscendo status, funzioni e più elevati livelli retribuitivi.

Neppure la possibilità di carriera sembra poter valorizzare il ruolo dell'ingegnere. La dirigenza è lontana; solo 1 ingegnere ogni 25 alla Motorizzazione Civile riesce a conquistare un posto da dirigente.

### **3.2. Rappresentante CGIL per il comparto Ministeri**

Per la CGIL è difficile pensare che gli ingegneri inseriti nella pubblica amministrazione che rappresentano professionalità anche estremamente qualificate in grado di assumere grandi responsabilità e capaci di svolgere un ruolo tecnico assai pregnante, possano far riferimento ad un modello contrattuale che prevede un inquadramento al massimo al IX° livello a cui corrispondono 20 mila euro di retribuzione annua media, un importo assai lontano dalle retribuzioni di mercato di un ingegnere libero professionista.

Va detto che l'attuale impianto normativo e regolamentare che inquadra gli ingegneri del comparto Ministeri impedisce di fatto che l'ingegnere possa esercitare in autonomia la sua attività e attribuisce la responsabilità ultima del suo lavoro al dirigente del servizio presso cui svolge la funzione di professionista dipendente.

Qualunque intervento di riforma che riconosca il ruolo professionale deve prevedere in primo luogo un riconoscimento retributivo. Non è ipotizzabile estendere i carichi di lavoro e le responsabilità a tutti gli ambiti civili, penali e amministrativi a queste figure come era stato previsto nel corso dell'ultimo rinnovo contrattuale, senza riconoscere contemporaneamente un aumento retributivo e cioè mantenendo i livelli retributivi agli attuali 1200 - 1300 euro mensili netti. Qualunque nuova contrattazione deve essere quindi collegata ad un riconoscimento econo-

mico e deve essere prevista anche una riorganizzazione che dia il giusto spazio alla nuova figura professionale una volta che essa sia finalmente riconosciuta dentro l'amministrazione.

Il modello di riferimento per la CGIL è quello già tracciato dagli enti del parastato che hanno previsto un inquadramento *ad hoc* per le figure professionali riconoscendo la specificità della figura del professionista anche nell'organizzazione aziendale. Nelle strutture parastatali come l'Enav, l'Inail, l'Inps, il Registro aeronautico il modello organizzativo prevede professionisti inseriti in una funzione di staff tecnico costituito sul modello di un ufficio di consulenza a disposizione dell'azienda; un ufficio al cui interno i professionisti si organizzano orizzontalmente e in grado di operare alla stregua dell'ufficio legale, dipendente dall'ente ma funzionalmente legato secondo rapporti improntati ad una logica di committenza.

### **3.3. Rappresentante Aran per il comparto Ministeri**

Lo stop alla nuova disciplina contrattuale per i professionisti è destinato a perdurare. La mancanza di risorse rispetto alle nuove figure impedisce di introdurre qualunque nuova disposizione ed anche la sola previsione di un nuovo status aprirebbe immediatamente contenziosi per ottenere il riconoscimento economico. Né i sindacati chiamati ad un recupero del potere d'acquisto salariale possono sottrarre risorse a detrimento della contrattazione collettiva in nome di un gruppo minoritario.

I ritardi nel pervenire ad una ridefinizione del ruolo dei professionisti in seno alla pubblica amministrazione appaiono, secondo il rappresentante dell'Aran, il risultato della mancanza di risorse finanziarie aggiuntive per il pubblico impiego oltre quelle destinate al mero recupe-

ro del potere d'acquisto; inoltre la situazione è aggravata dalla carenza *ab origine* della legge istitutiva che ha introdotto la nuova disciplina, ma non ha previsto la conseguente copertura finanziaria per rendere effettiva la dichiarazione di principi introdotta dal legislatore.

La nuova disciplina ha dischiuso, inoltre, altre problematiche che investono il ruolo sostanziale ed il peso dei professionisti in seno alla pubblica amministrazione.

In primo luogo il bacino dei professionisti laureati assunti con la richiesta di abilitazione professionale o iscrizione all'albo pur essendo astrattamente ridotto non è facilmente inquadrabile. Si tratta di non più di 4-5 mila professionisti secondo stime ufficiose Aran che comprendono tutte le professioni tecniche dagli ingegneri, agli architetti, ai biologi. Secondo fonti sindacali, si può arrivare, invece, anche a 10 mila persone comprendendo anche figure di elevato livello di specializzazione tecnologica e soggetti che, pur non avendo i requisiti dell'abilitazione o iscrizione all'ordine perché non richiesti, svolgono mansioni equivalenti.

I numeri che indicano il bacino potenziale della nuova normativa evidenziano in ogni caso un'area all'interno del pubblico impiego minoritaria ma non marginale.

Occorrerà comunque valutare attentamente questo universo alla luce di considerazioni interne alla logica del rapporto di lavoro che si realizza dentro la pubblica amministrazione.

Non tutti i soggetti in possesso dei requisiti formali esercitano peraltro l'attività professionale, firmando progetti, verificando, collaudando sistemi e progetti. Proprio per questo la *Commissione paritetica* ha introdotto il principio dell'effettivo svolgimento delle mansioni professionali.

Va detto, all'opposto, che esiste un'area professionale del pubblico impiego costituita da soggetti che pur svolgendo attività riconducibile ai profili professionali, non è in possesso di abilitazione o iscrizione ad un

Ordine, in quanto la normativa vigente in passato non imponeva per i neoassunti chiamati a svolgere attività di tipo professionale tale requisito.

In ogni caso secondo la *Commissione paritetica* il numero dei soggetti in possesso dei requisiti indicati, e cioè l'effettivo svolgimento di prestazioni di tipo professionale, è decisamente inferiore al dato indicato in precedenza.

La ridotta presenza di professionisti effettivi spiegherebbe, almeno in parte, la scarsa rilevanza della questione e la difficoltà da parte dell'universo professionale di organizzarsi per far emergere e coagulare i propri interessi. Si evidenzia invece la presenza di istanze quasi di tipo individuale, raccolte e rilanciate da soggetti associativi e dagli ordini professionali.

L'attuale dinamica sembrerebbe cioè più che altro il frutto di un moto di valorizzazione delle professionalità e delle competenze esogeno rispetto ai dipendenti pubblici e alle reali istanze di miglioramento dall'universo professionale interno alle amministrazioni; un moto in qualche misura ripreso dalle istituzioni professionali (soggetti associativi, Sindacati, Ordini) ma apparentemente tutto interno al nuovo dibattito sorto sul nuovo ruolo della pubblica amministrazione.

La difficoltà di dare rappresentanza alle istanze dei professionisti è anche legata al sommerso professionale. Si suppone che l'attuale condizione di svalorizzazione delle competenze collegata al ruolo dei professionisti ed all'assetto retributivo e contrattuale determini tra i dipendenti professionisti in grado di svolgere effettivamente una attività ad elevata qualifica, la ricerca di meccanismi di autotutela individuale quali il ricorso al sommerso con attività in nero o al secondo lavoro. Ne consegue un forte depotenziamento delle stesse istanze che vengono portate in sede di contrattazione.

### **3.4. Ingegnere dipendente**

#### **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**

#### **Direzione Generale**

*“Lavoriamo nel più completo disinteresse della amministrazione di appartenenza rispetto al nostro specifico ruolo professionale”*. Non è solo un problema di qualifiche e funzioni, per l'ingegnere interpellato, perché la disattenzione investe anche le più elementari attribuzioni e dotazioni.

L'accesso a internet, ad esempio, non è previsto e chi vuole usare la rete è costretto ad usare una password di connessione personale usando “abusivamente” il telefono dell'amministrazione. Alla DG Motorizzazione del Ministero Infrastrutture e Trasporti, gli ingegneri sono 450 su 6 mila addetti e continuano a rappresentare un'area di professionalità negata.

Il turn over è bloccato da anni e gli ingegneri più giovani hanno ormai poco meno di 40 anni.

La formazione non esiste e fondi disponibili, scaturenti da capitoli di spesa fissati per Legge per essere destinati a studi e ricerche, invece di servire a garantire un accesso alla formazione per i dipendenti sono di fatto erogati a società esterne a cui sono affidati gli studi più disparati.

La svalutazione del ruolo professionale appare da un lato frutto di una contrapposizione tra ruoli amministrativo-gestionali e ruoli tecnici, con i primi che tendono a considerare i tecnici come soggetti a cui delegare funzioni appunto “tecniche” ma non in grado di assumere compiti di direzione.

In alcune amministrazioni invece si tende a depotenziare l'apporto professionale dei tecnici attribuendo funzioni specialistiche a soggetti con qualifiche inferiori rispetto a quella di ingegnere. E' appena il caso di osservare come molto spesso tale dequalificazione sia il risultato di ridu-

zioni di organico o carenze di figure professionali; in molti casi però sono gli stessi vertici dell'amministrazione ad attribuire funzioni in precedenza di esclusivo appanaggio di professionisti con formazione universitaria in ingegneria anche a diplomati in istituti tecnici o a geometri (è il caso delle disposizioni introdotte dal recente decreto 2 aprile 2003 del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti che equipara i requisiti di anzianità professionale richiesti per gli ingegneri e per i geometri chiamati a svolgere compiti di controllo e visti di conformità per particolari sistemi di trasporto).

In altri casi si arriva all'assurdo di prevedere l'applicazione di forme di riqualificazione per ingegneri fermi al VII° livello in modo da giustificare il passaggio al livello superiore applicando, assieme alla valutazione dei titoli professionali, sistemi automatici davvero indecorosi se applicati a personale laureato ad elevata specializzazione, come i quiz a contenuto generalista.

La difficoltà nel portare a termine i progetti avviati da quasi un decennio per valorizzare i professionisti che operano alle dipendenze delle amministrazioni sembra essere soprattutto l'effetto di una mancanza di volontà da parte della classe "politica" di fare proprie le istanze del pubblico impiego più qualificato, in quanto gruppo essenzialmente marginale rispetto alle dinamiche di massa che coinvolgono l'intero comparto.

Il problema vero è però che non è possibile surrogare le professionalità tecniche con altre professionalità di tipo amministrativo; se non si valorizzano le professioni tecniche ampliando l'organico degli ingegneri e creando nuovi stimoli e nuove opportunità per i professionisti ormai sempre più demotivati, si incoraggeranno solo nuovi modelli di fornitura di servizi ingegneristici basati sull'*outsourcing* con il risultato di accentuare ancora di più la marginalizzazione dei professionisti interni.

Neppure esiste tra gli ingegneri la capacità di creare efficaci forme di

rappresentanza non tanto attraverso sindacati di categoria, difficilmente in grado di incidere sulla contrattazione collettiva visti i limiti dimensionali che la legge impone ai sindacati per essere ammessi ai tavoli della trattativa (5%), quanto sotto forma di strutture associative capaci di dare voce alle istanze della categoria.

La difficoltà appare, comunque, tutta interna alla categoria degli ingegneri, dove la dimensione individuale appare prevalente e scarsa sembra l'attitudine a costruire reti e relazionalità.

Prevalgono quindi tra gli ingegneri risposte di tipo individuale, incoraggiate molto spesso dalle stesse amministrazioni che se da un lato offrono solo premi economici a pioggia, erogati a prescindere dalla definizione di criteri oggettivi, dall'altro, riconoscono gettoni e retribuzioni extra (ad esempio per incarichi in Commissioni di collaudo), attribuiti sulla base di criteri soggettivi.

Si tratta di una gestione che appiattisce i comportamenti e spinge a ricercare forme di adattamento che incoraggiano anche il lavoro professionale sommerso, vista l'impossibilità di aprire la Partita Iva a meno di scegliere il modello di lavoro *part time*.

Allo stesso modo anche i passaggi alla dirigenza sono centellinati. I pochi posti di esclusiva attribuzione ai professionisti tecnici, in quelle amministrazioni in cui sono previsti, finiscono per esaurire e rappresentare tutte le possibilità di accesso alla carriera dirigenziale essendo di fatto preclusi i posti relativi agli incarichi amministrativo-gestionali.

La questione è che la pubblica amministrazione dovrebbe farsi carico autonomamente di studiare strategie per valorizzare gli ingegneri alle dipendenze perché un intervento del genere sarebbe nel suo stesso interesse.

### **3.5. Ingegnere dipendente di Azienda Ospedaliera Segretario associazione di categoria**

La battaglia per il riconoscimento di un ruolo professionale in seno alle amministrazioni pubbliche è una battaglia di retroguardia. Il tentativo sostenuto dagli Ordini degli ingegneri di affermare il ruolo professionale in tutto il pubblico impiego è destinato a cadere nel nulla anche se si riuscisse a portare avanti la riforma aperta dai provvedimenti della Legge Bassanini del 1997.

Occorre analizzare gli effetti prodotti laddove il ruolo è stato inserito. Tale ruolo è stato istituito nel comparto del parastato con la Legge 70 del 1975 e soprattutto nell'area sanità attraverso la Legge 761 del 1979 che all'articolo 1 del titolo I descrive l'articolazione dei Ruoli del Personale. Tale legge ha previsto, oltre al ruolo sanitario, anche il ruolo professionale per i dipendenti non medici i quali, nell'esercizio della loro attività, assumono, a norma di legge, responsabilità di natura professionale e che per svolgere l'attività stessa devono essere iscritti in albi professionali.

Tali disposizioni rispondevano all'esigenza di prevedere un trattamento ed un inquadramento specifico per quella tipologia di dipendenti che, operando in piena autonomia svolgevano attività rispetto alle quali sussisteva un vincolo ordinistico e che a norma di legge comportavano anche responsabilità di natura professionale, sia di tipo civile che penale, estremamente estese. Il ruolo professionale appariva dunque come la necessaria conseguenza dell'autonomia, dell'indipendenza e della responsabilità riconosciute agli ingegneri nella sanità.

L'introduzione del ruolo ha però comportato una sorta di ghettizzazione del professionista.

In primo luogo a fronte del riconoscimento professionale non è

seguita una effettiva valorizzazione delle attività in termini di retribuzione. La responsabilità che un professionista tecnico sopporta in seno, ad esempio, ad una grande azienda ospedaliera all'interno della quale si rinvengono reparti completi fatti da impianti, apparecchiature, reti di Tlc o immobili, in cui operano centinaia o migliaia di medici e altro personale, è enorme. Se si tiene presente che l'intervento del professionista può avvenire in sede di progettazione, direzione dei lavori e collaudo, si coglie quindi la delicatezza e l'esposizione di qualunque intervento di natura professionale in questo contesto e la necessità che vi sia un riconoscimento economico in grado di valorizzare in modo effettivo questo apporto.

L'abolizione della figura dell'ingegnere direttore, in ossequio ad un principio di paritarietà tra professionisti, ha poi comportato un problema organizzativo non indifferente. La figura sostitutiva del coordinatore, *primus inter pares*, impossibilitato a dare disposizioni ma solo istruzioni si è rivelata un ostacolo allo svolgimento delle attività, introducendo un fattore di incertezza e deresponsabilizzazione, laddove la necessità di gestire attività complesse avrebbe favorito lavori in *équipé* aziendali organizzati.

L'introduzione del ruolo ha comportato poi una sorta di marginalizzazione rispetto alle componenti amministrative e gestionali delle organizzazioni di appartenenza, che hanno potuto contare su un accrescimento dell'organico e delle dotazioni finanziarie al contrario dei professionisti tecnici. Il peso di quest'ultimi si è notevolmente ridotto tanto che in molti contesti, essi rappresentano una componente davvero irrisoria del personale, molto spesso inferiore allo 0,1%.

Separati dal resto dell'ente, in un ruolo privo di dotazioni di risorse e subalterno, sul piano non professionale ma organizzativo, ai dirigenti dei dipartimenti la condizione degli ingegneri nelle ASL è peggiorata fino ad aprire la via ad una condizione di sostanziale subordinazione. Se infatti ora il rapporto con l'ente si costituisce per effetto di un mandato

diretto del suo legale rappresentante dando all'ingegnere piena autonomia rispetto alla struttura, è anche vero che l'ingegnere è sottoposto al dirigente del dipartimento all'interno del quale lavora per tutte le questioni organizzative non legate allo svolgimento specifico dell'attività professionale; aspetti che incidono fortemente sull'attività e sulla vita professionale dell'ingegnere, a partire dalla gestione delle ferie, sino alla formazione o all'acquisto di beni e apparecchi che sono vagliati, talvolta, da soggetti neppure in grado di apprezzarne la funzione.

Paradossalmente per gli ingegneri sono preferibili quelle amministrazioni dove, pur in assenza del ruolo professionale, è possibile ambire, anche partendo dal basso, a ricoprire funzioni di dirigente e quindi anche di dirigente generale (ad esempio nei VVFF).

Ovviamente non è stata l'istituzione del ruolo in sé a generare la distorsione e le problematiche sopra descritte, quanto piuttosto l'incapacità della classe professionale degli ingegneri nel suo complesso ed in particolare delle istituzioni di rappresentanza (e quindi anche degli Ordini e del Consiglio nazionale) di difendere l'interesse oggettivo della professione, attraverso il sostegno del ruolo professionale, laddove è stato previsto in ambito pubblico.

Oggi nell'area sanità è diffusissima la prassi da parte dei direttori generali neoinsediati di inserire professionisti esterni di fiducia con contratti a termine per incarichi di massimo livello e molto ben remunerati ma destinati a durare al massimo 1 o 2 anni perché appunto collegati alle sorti del direttore generale. Ne consegue una sorta di sprofessionalizzazione ed impoverimento del ruolo degli ingegneri perché il criterio di assegnazione degli incarichi è del tutto slegato dal merito professionale e dall'esperienza.

L'attività tende così a snaturarsi e prevalgono comportamenti che non rispettano la deontologia e talvolta anche illegittimi; rispetto ad essi non si intravede nessun intervento degli Ordini e del Consiglio naziona-

le, come nel caso delle violazioni di norme in materia di appalti pubblici.

La scarsa attenzione delle istituzioni di rappresentanza fa il paio con l'individualismo dell'ingegnere e con la sua ridotta capacità di fare rete e creare relazioni, accentuata in ambito pubblico anche da una polverizzazione estrema dei professionisti, che non agevola la creazione di soggetti intermedi e riduce la capacità di comunicare istanze all'interno della categoria e soprattutto all'esterno.

Non è un caso che la realizzazione del ruolo professionale nell'area della Sanità sia scaturita per una sorta di effetto imitativo rispetto alla classe professionale più forte e più capace di rappresentarsi all'esterno e di autotutelarsi: quella dei medici. In sanità accade così che il ruolo professionale degli ingegneri scaturisca come residuo di quello dei professionisti medici, tanto da essere definito dalla legge istitutiva proprio come ruolo dei dipendenti professionisti "*non medici*". Con il ruolo si è ottenuta la possibilità di accedere alla professione dapprima direttamente dai livelli predirigenziali ora come collaboratori per i quali è previsto un tempo di permanenza minimo di 3 anni prima di poter accedere ad una qualifica di tipo dirigenziale. Dai livelli retributivi di base, inferiori a 25 mila euro annui per i neo assunti, si può passare anche ai 125 mila euro per i professionisti a cui sono attribuiti incarichi di grande responsabilità. Non esiste però un percorso professionale precostituito; esso dipende dalla volontà della direzione generale di attribuire incarichi ai singoli professionisti, scegliendo sia all'interno dell'ente sia all'esterno (in questo caso gli incarichi sono a termine).

### **3.6. Ingegnere dipendente Ente locale**

*Segretario associazione sindacale professionisti*

Parlare di un processo in atto orientato alla riqualificazione del ruolo

degli ingegneri nella pubblica amministrazione è del tutto fuori luogo; se è vero che la discussione sul ruolo professionale e la contrattazione separata è ancora in corso tra i soggetti che partecipano ai tavoli della contrattazione collettiva, è anche vero che nel frattempo si sta assistendo ad un generalizzato depotenziamento e ad una sostanziale dequalificazione del ruolo dei professionisti in seno alla pubblica amministrazione.

La considerazione si fonda su dati oggettivi:

- in primo luogo, va osservato che le strutture tecniche ed i centri di competenza che qualificavano l'apporto professionale degli ingegneri stanno scomparendo progressivamente. Basti pensare allo scioglimento dell'ENPI, organismo da sempre caratterizzato da un approccio tecnico-ingegneristico passato ora sotto il controllo delle ASL e quindi funzionalmente oggi dipendente dai medici e non più dagli ingegneri. Allo stesso modo sono passate alle ASL anche strutture come l'ANCC, l'ente che si occupava di controlli sulla combustione con una conseguente marginalizzazione della componente ingegneristica; anche il Genio Civile è stato sciolto come organismo centralizzato ed è stato disperso all'interno degli assessorati regionali ai lavori pubblici col risultato di far scomparire un altro centro di eccellenza che in passato ha avuto un ruolo importante anche rispetto alla produzione tecnico-legislativa;
- un ulteriore fattore di indebolimento della figura dell'ingegnere dipendente che aggrava lo scenario generale di marginalizzazione dei ruoli tecnici, emerge con la progressiva tendenza delle pubbliche amministrazioni ricorrere alle consulenze esterne, e agli appalti "chiavi in mano". Il ruolo tecnico viene sempre più esternalizzato, mentre gli ingegneri dipendenti vengono ridotti

a meri burocrati a cui spetta al massimo la funzione di validare le attività svolte all'esterno.

In pratica si sta assistendo ad un progressivo trasferimento delle competenze ingegneristiche interne a soggetti esterni alle amministrazioni. Il risultato è che il potere decisionale tecnico, tradizionalmente in capo all'organizzazione pubblica committente, viene sottratto al controllo amministrativo dell'ente.

La perdita del controllo interno da parte degli ingegneri dipendenti rispetto alle attività poste in essere dalle amministrazioni pubbliche appare, a ben guardare, anche come il risultato della giustapposizione di una dirigenza di tipo burocratico amministrativo alle strutture tecniche. Il progressivo impoverimento della capacità di elaborazione tecnica delle amministrazioni dipende cioè dalla perdita di potere decisionale e direttivo della classe ingegneristica sui processi interni. Il risultato finale è che l'amministrazione che ha il compito di curare concretamente gli interessi della comunità, anche rispetto alle decisioni tecniche, non è più in grado di esercitare tale funzione.

Ampliando la prospettiva sembra essere venuto a mancare, soprattutto nella fase alta dei processi decisionali pubblici, il controllo e l'indirizzo della classe ingegneristica a tutela della professione stessa. La distanza, se non la vera e propria estraneità quando non subalternità degli ingegneri, rispetto alla classe politica, ha condotto (al contrario di quello che è accaduto per i medici o gli avvocati) ad un progressivo distacco della pubblica amministrazione dagli affari tecnici, col risultato di affidare alle mere logiche di mercato la erogazione dei servizi specialistici e con essi anche il controllo sulle attività e sulle decisioni tecniche.

In questo scenario di scarsa capacità di autotutela professionale, non ci si può stupire delle difficoltà che emergono nel superare l'impasse della discussione sulla contrattazione separata e sul ruolo unico. Perché

se è vero che mancano i fondi pubblici per valorizzare i professionisti, è altrettanto vero che i sindacati non hanno uno specifico interesse a sostenere il ruolo unico; con esso, di fatto, si introdurrebbe un elemento di frammentazione nel sistema del lavoro dipendente, con il rischio di aprire mille tavoli di contrattazione, tutti al di fuori del controllo sindacale.

Per questo motivo si parla, al massimo, di individuare aree di contrattazione separata nel pubblico impiego per i professionisti. Per le organizzazioni professionali è invece proprio l'istituzione del ruolo professionale unico, la sola via possibile per valorizzare e difendere e quindi garantire una effettiva crescita professionale dei professionisti interni alla pubblica amministrazione.

La richiesta dell'istituzione del ruolo professionale non è una presa di posizione corporativa; il potere discrezionale e l'autonomia decisionale tendono infatti a prevalere nell'apporto professionale dell'ingegnere dipendente. Inserire questa categoria di lavoratori specializzati nell'alveo del lavoro subordinato, appare una scelta assolutamente incongrua.

L'indifferenza sindacale e la carenza di risorse non basta a spiegare l'inerzia del sistema ad avviare compiutamente il processo dell'istituzione del ruolo professionale creando un percorso distinto per i dipendenti della pubblica amministrazione con forti tratti di competenza e specializzazione. La società nel suo complesso e lo stesso settore pubblico dichiarano, infatti, in ogni momento che il mercato del lavoro deve valorizzare l'apporto di professionalità.

Va evidenziato che si riscontra una certa difficoltà ad accettare il cambiamento anche tra gli stessi ingegneri, soprattutto se il cambiamento viene percepito, a fronte di una maggiore autonomia e retribuzione, come un fattore di potenziale insicurezza.

Se non si governa il cambiamento aprendo a forme nuove di rapporti di lavoro, come ad esempio modelli di lavoro "convenzionato"

inteso come via di mezzo tra subordinazione e libera professione, si rischia di doverne subire gli effetti da una posizione di subalternità e debolezza.

In questo scenario di forte difficoltà anche gli Ordini ed il Consiglio nazionale stanno giocando un ruolo troppo passivo, caratterizzati da una strutturale tendenza all'inazione ed orientati ad una mera gestione dell'albo, con il risultato di non riuscire ad incidere sulle dinamiche in atto. E' necessario quindi aprire gli Ordini e collegarli alla realtà professionale anche degli ingegneri dipendenti, realtà che essi purtroppo non conoscono.

Proprio una cooperazione tra Ordini, Consiglio nazionale e associazioni sindacali professionali del pubblico impiego potrebbe dischiudere nuove prospettive di intervento a tutela degli ingegneri dipendenti. Le associazioni sindacali, potendo interfacciarsi con i tavoli di trattativa sindacale in cui sono ammesse, potrebbero infatti riportare in quelle sedi anche le posizioni degli Ordini o del Consiglio nazionale, rafforzandone il ruolo strategico.

### **3.7. Ingegneri dipendenti Ministero dell'Interno (Vigili del Fuoco) - Confedir**

Gran parte degli ingegneri dipendenti del Ministero dell'Interno appartengono al Dipartimento del soccorso pubblico e della difesa civile, che comprende in pratica soprattutto i Vigili del Fuoco.

Il resto del Ministero prevede altri 3 dipartimenti: quello delle libertà civili, quello del comparto sicurezza (Polizia), ed infine il dipartimento degli affari territoriali (Prefetture) e si caratterizza quindi per una peculiare connotazione giuridico-amministrativa, tanto prevalente da arrivare a configurare addirittura ruoli distinti nell'ambito dei dipen-

denti laureati come nel caso del ruolo prefettizio.

L'area tecnico-ingegneristica rappresenta quindi una piccola porzione dell'intero Ministero. Ciò determina per gli ingegneri dipendenti una doppia marginalizzazione. Come tecnici si trovano a fronteggiare la componente amministrativo gestionale preponderante, e come lavoratori attivi soprattutto nei VVFF a subire la penalizzazione che questo corpo subisce rispetto alle altre componenti del Ministero, soprattutto quella prefettizia e quella della polizia, che godono di vantaggi differenziali tangibili sia in termini di trattamento economico sia in termini di condizioni di lavoro.

Un dato per tutti. Nel Ministero dell'Interno i laureati in legge che intraprendono la carriera prefettizia, ruolo che sovrintende tutti i dipartimenti di questa amministrazione, dopo due anni di anzianità di servizio sono ricompresi nel ruolo dirigenziale; per un ingegnere assunto nei Vigili del Fuoco, al quale è richiesta l'abilitazione professionale e l'iscrizione all'albo, il livello di ingresso normalmente previsto è il C1, cioè il più basso della categoria dei dipendenti direttivi, senza alcuna previsione (almeno fino ad oggi) di automatismi di crescita nella carriera. Il risultato è che vi sono diversi ingegneri che, dopo 18 anni di servizio, sono ancora fermi al livello di inquadramento iniziale.

La difficoltà dell'ingegnere dipendente nei Vigili del Fuoco è anche quella determinata dal ridotto numero di posizioni dirigenziali disponibili: a fronte di 30 mila dipendenti, i dirigenti sono solo 150, limitando alla radice qualunque concreta possibilità di accesso verso la dirigenza per gli ingegneri.

La sperequazione che vivono gli ingegneri del Ministero dell'Interno brucia ancora di più proprio perché in questa amministrazione ingegneri, prefetti e viceprefetti talvolta lavorano fisicamente a stretto contatto.

Tutta l'organizzazione di questa amministrazione centrale assegna ai prefetti una condizione di primazia, basti pensare al fatto che a capo di

ciascun dipartimento del Ministero, compreso quindi anche quello dei VVFF, c'è comunque un prefetto.

Una soluzione immediata per dare riconoscimento alla categoria professionale degli ingegneri che operano dentro il Ministero dell'Interno potrebbe essere quella di separare il Dipartimento del soccorso pubblico da quello della difesa civile; il rischio "politico" di creare in questo modo un Ministero di "polizia" sottrae però spazio ad iniziative del genere. Occorre dunque ancora una volta trovare spazi per rappresentare con forza le istanze del gruppo professionale degli ingegneri evidenziando l'importanza di un loro ruolo specifico, trasversale alle varie amministrazioni, eliminando alla radice il pericolo di sperequazioni a danno della componente tecnico ingegneristica in tutte le diverse componenti della pubblica amministrazione.

La contrattazione collettiva del resto non solo non è sufficiente a porre rimedi agli squilibri esistenti e a valorizzare le competenze degli ingegneri, ma talvolta l'aggrava. Il nuovo contratto nazionale integrativo dei Vigili del Fuoco ha introdotto per il futuro, ad esempio, nuovi meccanismi di avanzamento di carriera automatici per passare dai livelli C1 e C2 al livello C3. Si deve però osservare che anche con i futuri meccanismi la sperequazione degli ingegneri rispetto alla carriera prefettizia resta davvero ampia, perché i livelli retribuiti previsti per il livello C3 non ci avvicinano neppure lontanamente a quelli del giovane neo laureato che ha intrapreso da due anni la carriera prefettizia. Va anche detto che gli automatismi appaiono del tutto insoddisfacenti per gli ingegneri, dal momento che tali avanzamenti sono stati previsti in modo indifferenziato tra tutte le figure professionali tecniche, accomunando gli ingegneri a chi è in possesso del solo diploma di perito o geometra. Accadrà così che un ingegnere, per passare al livello superiore, dovrà avere maturato una anzianità di 5 anni mentre per un diplomato baste-

ranno appena due anni in più. In pratica un ingegnere con 4 anni di anzianità si ritroverà sopravanzato di livello da un geometra con sette anni di anzianità. Sono stati previsti, se non bastasse, meccanismi premianti davvero sperequati per favorire chi non è laureato, dal momento che basta aver frequentato un corso di formazione di 36 ore per accumulare una sorta di *bonus* formativo, equivalente ad un anno di università, valido ai fini del computo del periodo necessario per ottenere l'avanzamento di livello. Si tratta di norme che appiattiscono la figura dell'ingegnere professionista avvicinandola a quella di figure tecniche meno qualificate. Ciò è il risultato della estrema difficoltà dell'ingegnere a trovare una giusta rappresentanza in strutture sindacali che, di fatto, sono espressione soprattutto della massa dei dipendenti meno qualificati.

I sindacati generalisti rappresentano del resto l'unica possibilità per gli ingegneri di trovare spazi di rappresentanza ai tavoli della contrattazione collettiva dove sono ammessi solo sindacati rappresentativi di almeno il 5% del totale dei dipendenti dell'unità organizzativa presa a riferimento (e cioè, nel caso del Ministero dell'Interno, il Dipartimento).

Questa soglia è troppo alta per garantire la presenza ai tavoli della contrattazione delle rappresentanze degli ingegneri dipendenti.

Le conseguenze del deficit di rappresentanza emergono non solo se si guarda alle ridotte opportunità di carriera dirigenziale in un corpo come quello dei VVFF (anche se in esso sono assegnati agli ingegneri i ruoli direttivi principali di comandante generale e di direttori generali, comunque il numero delle qualifiche dirigenziali è contingentato a 150), ma anche se si osserva la scarsa capacità di contrastare meccanismi come quelli dello *spoil system* che male si attagliano ad attività che hanno a che fare con la sicurezza pubblica.

Infine anche la questione dell'esclusività del rapporto di lavoro finisce ancora una volta per penalizzare gli ingegneri dipendenti ed in par-

ticolare di quelli del comparto sicurezza, dal momento che a differenza di altri comparti proprio per questo Dipartimento vige, pur in presenza di una astratta possibilità di svolgere attività professionale esterna, come ad esempio per i collaudi tecnici e tecnico-amministrativi, il principio del silenzio diniego, in base al quale è vietato svolgere attività professionale in proprio a meno che non ci sia una esplicita autorizzazione di un dirigente generale. Ciò comporta un potere quasi vessatorio dei direttori o comandanti generali o del prefetto che è ad essi sovraordinato. La condizione appare assai penalizzante dal momento che in questa amministrazione non è prevista neppure la possibilità, per gli ingegneri, di lavorare con la formula *part-time*, modalità che altrove consente, invece, ampi margini di autonomia professionale.

In altri ambiti pubblici esistono formule differenti che lasciano una buona dose di autonomia professionale all'ingegnere. Negli enti locali è concessa, ad esempio, una autorizzazione ampia ad esercitare attività in proprio; l'INAIL mette invece limiti solo all'importo fatturabile; gli stessi Vigili del Fuoco ammettono lo svolgimento dell'attività professionale solo per i "volontari", a patto che non si eserciti la professione nel comune dove si svolge l'attività di vigile del fuoco volontario.

## **Pubblicazioni del Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri**

- no. 1 / 1999 Piano di attività - Triennio 1999- 2002
- no. 2 / 1999 La via dell'Etica Applicata, ossia delle politiche di prevenzione: una scelta cruciale per l'Ordine degli Ingegneri
- no. 3 / 1999 Monitoraggio sull'applicazione della direttiva di tariffa relativa al D. Lgs. 494/96 in tema di sicurezza nei cantieri
- no. 4 / 2000 La dichiarazione di inizio attività - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 5 / 2000 L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - Organi, poteri e attività
- no. 6 / 2000 Le ipotesi di riforma delle professioni intellettuali
- no. 7 / 2000 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività di progettazione - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 8 / 2000 Le tariffe professionali - Il quadro giurisprudenziale in Italia e in Europa
- no. 9 / 2000 Le assunzioni di diplomati e laureati in Ingegneria in Italia
- no. 10/2000 Il ruolo degli ingegneri per la sicurezza
- no. 11/2000 Il nuovo regolamento generale dei lavori pubblici. Un confronto con il passato
- no. 12/2000 Il nuovo capitolato generale dei lavori pubblici
- no. 13/2000 Il responsabile del procedimento - Inquadramento, compiti e retribuzione
- no. 14/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Analisi economica e comparativa del settore delle costruzioni -Parte prima
- no. 15/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Indagine sugli ingegneri che svolgono attività professionale - Parte seconda
- no. 16/2000 La professione di ingegnere in Europa, Canada e Stati Uniti. I sistemi nazionali e la loro evoluzione nell'epoca della globalizzazione
- no. 17/2000 L'intervento delle Regioni in materia di dichiarazione di inizio attività
- no. 18/2000 Opportunità e strumenti di comunicazione pubblicitaria per i professionisti in Italia
- no. 19/2000 I profili di responsabilità giuridica dell'ingegnere - Sicurezza sul lavoro, sicurezza nei cantieri, appalti pubblici, dichiarazione di inizio attività
- no. 20/2001 Spazi e opportunità di intervento per le amministrazioni regionali in materia di lavori pubblici
- no. 21/2001 Imposte e contributi sociali a carico dei professionisti nei principali Paesi europei
- no. 22/2001 Le tariffe relative al D.Lgs 494/96. Un'analisi provinciale
- no. 23/2001 Le nuove regole dei lavori pubblici. Dal contratto al collaudo: contestazioni, eccezioni, riserve e responsabilità
- no. 24/2001 L'evoluzione dell'ingegneria in Italia e in Europa
- no. 25/2001 La riforma dei percorsi universitari in ingegneria in Italia
- no. 26/2001 Formazione e accesso alla professione degli ingegneri in Italia

- no. 27/2001 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività professionali in Europa
- no. 28/2001 La direzione dei lavori nell'appalto di opere pubbliche
- no. 29/2001 Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Febbraio 2000-marzo 2001
- no. 30/2001 Osservazioni sul D.P.R. 328/2001
- no. 31/2001 La copertura assicurativa del progettista. Quadro normativo e caratteristiche dell'offerta
- no. 32/2001 Qualificazione e formazione continua degli ingegneri in Europa e Nord America
- no. 33/2001 Le verifiche sui progetti di opere pubbliche. Il quadro normativo in Europa
- no. 34/2001 L'ingegneria italiana tra nuove specializzazioni e antichi valori
- no. 35/2001 La domanda di competenze ingegneristiche in Italia
- no. 36/2001 Il mercato dei servizi di ingegneria. Evoluzione e tendenze nel settore delle costruzioni
- no. 37/2002 Il riparto delle competenze normative in materia di professioni. Stato, Regioni, Ordini
- no. 38/2002 Note alla rassegna stampa 2001
- no. 39/2002 Ipotesi per la determinazione di un modello di stima basato sul costo minimo delle prestazioni professionali in ingegneria
- no. 40/2002 Tariffe professionali e disciplina della concorrenza
- no. 41/2002 Ipotesi per una revisione dei meccanismi elettorali per le rappresentanze dell'Ordine degli ingegneri
- no. 42/2002 Installare il Sistema Qualità negli studi di ingegneria. Un sussidiario per l'applicazione guidata di ISO 9000:2000 - Volume I
- no. 43/2002 Installare il Sistema Qualità negli studi di ingegneria. Un sussidiario per l'applicazione guidata di ISO 9000:2000 - Volume II
- no. 44/2002 La remunerazione delle prestazioni professionali di ingegneria in Europa. Analisi e confronti
- no. 45/2002 L'accesso all'Ordine degli ingegneri dopo il D.P.R. 328/2001
- no. 46/2002 La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2002
- no. 47/2003 Imposte e struttura organizzativa dell'attività professionale in Europa
- no. 48/2003 Il mercato dei servizi di ingegneria - 2002
- no. 49/2003 Le nuove regole in materia di progettazione delle opere pubbliche. Tariffe, prestazioni gratuite, consorzi stabili e appalto integrato
- no. 50/2003 La riforma del sistema universitario nel contesto delle Facoltà di Ingegneria
- no. 51/2003 Una cornice di riferimento per una tariffa professionale degli ingegneri dell'informazione
- no. 52/2003 Il Testo Unico in materia di espropriazioni per pubblica utilità. Analisi e commenti
- no. 53/2003 La possibile "terza via" alla mobilità intersettoriale degli ingegneri in Italia
- no. 54/2003 Il tortuoso cammino verso la qualità delle opere pubbliche in Italia

- no. 55/2003 La disciplina dei titoli abilitativi secondo il Testo Unico in materia di edilizia
- no. 56/2003 La sicurezza nei cantieri dopo il Decreto Legislativo 494/96
- no. 57/2003 Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici  
aprile 2001 dicembre 2002
- no. 58/2003 Le competenze professionali degli ingegneri secondo il D.P.R. 328/2001
- no. 59/2003 La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2003
- no. 60/2004 La riforma del sistema universitario nel contesto delle Facoltà di ingegneria
- no. 61/2004 Identità e ruolo degli ingegneri dipendenti nella pubblica amministrazione  
che cambia





**Finito di stampare nel mese di febbraio 2004.**  
**Stampa: tipografia DSV - Grafica e Stampa**  
**Via D. Menichella, 94 - 00165 Roma**