

# **Identità e ruolo degli ingegneri dipendenti nella pubblica amministrazione che cambia**



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri





## CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

dott. ing. Sergio Polese	<i>Presidente</i>
prof. ing. Ferdinando Luminoso	<i>Vice Presidente Vicario</i>
dott. ing. Romeo La Pietra	<i>Vice Presidente Aggiunto</i>
dott. ing. Renato Buscaglia	<i>Segretario</i>
dott. ing. Alessandro Biddau	<i>Tesoriere</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alcide Gava	<i>Consigliere</i>
prof. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Domenico Ricciardi	<i>Consigliere</i>

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114  
Tel. 06.6976701, fax 06.69767048  
[www.tuttoingegnere.it](http://www.tuttoingegnere.it)





Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

### **CONSIGLIO DIRETTIVO**

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

### **COLLEGIO DEI REVISORI**

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800  
[www.centrostudicni.it](http://www.centrostudicni.it)

Il presente testo è stato redatto dal dott. Mauro Di Giacomo, con il coordinamento del dott. Massimiliano Pittau.

# Sommario

Premessa	pag.	9
1. Lo scenario	»	15
1.1. <i>L'evoluzione normativa ed il dibattito in corso sul ruolo dei professionisti nella pubblica amministrazione</i>	»	17
1.2. <i>Uno sguardo di insieme sulle attività degli ingegneri</i>	»	26
2. L'analisi qualitativa	»	31
2.1. <i>L'identità indefinita degli ingegneri nella pubblica amministrazione</i>	»	31
2.2. <i>Ruolo professionale e nuovo corso della pubblica amministrazione: un passo avanti e due indietro</i>	»	34
2.3. <i>Quanto servono gli ingegneri alla pubblica amministrazione?</i>	»	36
2.4. <i>Vittime di riforme senza risorse (ma non solo...)</i>	»	39
2.5. <i>Opportunità e rischi dell'outsourcing</i>	»	40
2.6. <i>Luci e ombre del ruolo professionale nel comparto Sanità</i>	»	41
2.7. <i>Il caso degli Enti pubblici non economici</i>	»	43
2.8. <i>Gli incentivi alla progettazione di opere pubbliche</i>	»	44
2.9. <i>Un primo vincolo strutturale: la ridotta numerosità</i>	»	46
2.10. <i>Non solo pochi, anche diversi</i>	»	47
2.11. <i>Un secondo vincolo strutturale: la responsabilità del professionista nell'organizzazione verticale</i>	»	49

2.12.	<i>Il pericolo di fughe in avanti</i>	»	50
2.13.	<i>Il lento (ma importante) cammino normativo</i>	»	53
2.14.	<i>L'impatto della temporaneità e della revocabilità della dirigenza pubblica</i>	»	54
2.15.	<i>La disillusione per l'inoperatività post-Commissione</i>	»	55
2.16.	<i>Verso nuovi scenari di tutela</i>	»	56
3.	<i>Le principali interviste</i>	»	61
3.1.	<i>Ingegnere dipendente del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti / Sede distaccata regionale</i>	»	61
3.2.	<i>Rappresentante CGIL per il comparto Ministeri</i>	»	64
3.3.	<i>Rappresentante Aran per il comparto Ministeri</i>	»	65
3.4.	<i>Ingegnere dipendente Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale</i>	»	68
3.5.	<i>Ingegnere dipendente di Azienda Ospedaliera - Segretario associazione di categoria</i>	»	71
3.6.	<i>Ingegnere dipendente Ente locale</i>	»	74
3.7.	<i>Ingegneri dipendenti Ministero dell'Interno (Vigili del Fuoco) - Confedir</i>	»	78



# Premessa

Mentre la pubblica amministrazione da diversi anni sembra procedere sia, pure con estrema gradualità, lungo un complesso percorso di rinnovamento degli assetti istituzionali, delle strutture organizzative, delle relazioni sindacali, per rendere più snelle, più efficaci e più efficienti le modalità di lavoro e qualitativamente migliori i servizi erogati al pubblico, gli ingegneri dipendenti, che rappresentano nel comparto del pubblico impiego una delle aree di maggiore specializzazione e professionalità, stentano ancora ad ottenere un adeguato riconoscimento.

Per questo gruppo di professionisti l'impegno quotidiano in mansioni complesse e ad elevato contenuto tecnico-scientifico, le stesse che caratterizzano la tipica attività professionale, come la direzione dei lavori, la progettazione, i collaudi, o l'effettuazione di altre attività comunque qualificate che vanno dalla conduzione di istruttorie tecnico-amministrative, alla gestione organizzativa o ancora alla manutenzione, non sono bastate per sommuovere in seno al pubblico impiego una effettiva azione di sostegno e promozione.

Malgrado diverse leggi, a partire dalla riforma Bassanini del 1997, indichino espressamente la necessità di introdurre una "distinta disciplina per i dipendenti pubblici che svolgono qualificate attività professionali, implicanti l'iscrizione agli albi", o puntualizzino (Dlgs 165/2001),

per tutte le figure professionali, che “in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano l’iscrizione ad albi, sono stabilite distinte discipline nell’ambito dei contratti collettivi di comparto”, nessun passo effettivo è stato fatto negli ultimi anni per sostenere quella grande maggioranza degli ingegneri che vivono la professione nel pubblico impiego senza alcuna sorta di riconoscimento, non solo riguardo all’inquadramento contrattuale ed al trattamento retributivo, ma anche rispetto al ruolo svolto nelle rispettive organizzazioni e alle attività complessive realizzate negli uffici.

Le poche esperienze interne al settore pubblico, avviate sin dalla metà degli anni 70 (parastato e comparto sanità), nelle quali è stato previsto il trattamento differenziato per gli ingegneri con il riconoscimento del ruolo professionale, invece di rappresentare, pur nella loro parziale riuscita, un punto di riferimento su cui avviare la riforma del trattamento e dell’inquadramento degli ingegneri nel resto del pubblico impiego, sono state negli anni in qualche modo sterilizzate e depotenziate.

Vi sono stati peraltro interventi legislativi che pur non arrivando ad un riconoscimento formale del ruolo professionale degli ingegneri, hanno contribuito sicuramente a privilegiarlo e valorizzarlo anche dal punto di vista economico. E’ il caso della legge quadro in materia di lavori pubblici (legge 109/94 e sue modifiche) che privilegia il ricorso ai dipendenti abilitati all’esercizio della professione (anche se non iscritti all’albo), tra cui moltissimi ingegneri, per lo svolgimento delle prestazioni professionali relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva nonché alla direzione lavori ed agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo relative ai lavori e alle opere pubbliche. La stessa legge 109/94 (art.18, 1 comma) statuisce che tali prestazioni siano retribuite attraverso la distribuzione, tra tutti i dipendenti che hanno concorso alla loro erogazione, di una somma non superiore al 2% (quota recentemente

innalzata dall'originario 1,5% dall'art. 3, comma 29, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350) dell'importo posto a base di gara dell'opera o del lavoro. Lo stesso art. 18, secondo comma della legge 109/94, stabilisce che i dipendenti pubblici che hanno redatto un qualunque atto di pianificazione siano compensati per un importo pari al 30% della relativa tariffa professionale.

Complessivamente, però, il processo in atto dall'inizio degli anni '90, che ha visto l'introduzione di forme di riqualificazione delle risorse umane impegnate nel lavoro pubblico, a partire da una ridefinizione complessiva dei ruoli e delle carriere, dei percorsi formativi, delle modalità di accesso, assieme all'introduzione di meccanismi di flessibilità, non solo non sembra aver determinato effetti sulla componente dei professionisti ma al contrario ha contribuito a modificare la loro percezione all'interno della pubblica amministrazione. Sembra infatti uscire ridimensionato dall'immaginario del lavoro pubblico non solo il senso dell'apporto e dell'utilità del professionista ma anche la consapevolezza dell'importanza del ruolo.

Le cause di questa crisi sembrano scaturire da dinamiche nuove che investono tutto il pubblico impiego:

- in primo luogo i vincoli di finanza pubblica hanno ridotto le prospettive complessive di spesa soprattutto per gli impegni destinati a promuovere e valorizzare in modo effettivo le risorse umane presenti nella pubblica amministrazione o finalizzate a richiamare nuovi apporti ad elevato contenuto professionale dall'esterno, mentre le poche risorse disponibili sono state destinate solo alla difesa generalizzata del potere d'acquisto col risultato di appiattare le diversità e deprimere le competenze specialistiche;

- dati i vincoli di bilancio, il necessario apporto di professionalità elevate nella pubblica amministrazione ha trovato spazio soprattutto attraverso la flessibilità, a scapito quindi della componente interna più professionalizzata. In sostanza le competenze dei professionisti invece di essere rafforzate e mantenute nel nucleo dei lavoratori stabili portatori dell'esperienza, della memoria storica e della capacità di erogazione del servizio, si sono tendenzialmente spostate in un'area di lavoro più fluttuante ed instabile;
- allo stesso modo la riorganizzazione di alcune funzioni, attraverso processi di outsourcing, ha introdotto ulteriori elementi di indebolimento dei professionisti interni e ciò si è manifestato soprattutto proprio rispetto agli ingegneri i quali di fatto sono risultati impossibilitati, visto l'assetto organizzativo e la lenta capacità di riposta delle amministrazioni, ad organizzare nuovi servizi professionali, facendo leva ad esempio su nuovi modelli di lavoro in team per coinvolgere professionalità e competenze diversificate, per fornire nuove e più complesse prestazioni.

Il risultato per i professionisti interni è stato quello di non riuscire a mantenere un livello di offerta di servizi professionali adeguato alla domanda emergente.

In questo scenario la prospettiva del settore pubblico di offrire concrete opportunità a chi oggi svolge con fatica e dedizione il lavoro di ingegnere nel complesso e articolato apparato dello Stato, sembra dunque alquanto incerta. Al di là di dichiarazioni programmatiche e delle stesse disposizioni legislative e delle risultanze di commissioni di studio e proposta "paritetiche", la pubblica amministrazione al suo interno sembra incapace di riconoscere il valore dell'apporto professionale.

Occorre quindi, attraverso una intensa azione da parte delle istituzioni di rappresentanza della professione, intensificare le azioni per riaffermare il valore delle competenze specialistiche e dell'autonomia professionale degli ingegneri dipendenti, attori chiave in grado di introdurre maggior efficacia e qualità all'offerta di servizi ai cittadini.

*Giovanni Angotti*



# 1. Lo scenario

Obiettivo dello studio è stato quello di descrivere il lavoro degli ingegneri del settore pubblico nelle sue principali articolazioni, per capire quali forme sta assumendo oggi la professione di ingegnere dipendente dello Stato e delle amministrazioni pubbliche. A tal fine si è provveduto dapprima ad inquadrare la categoria professionale cercando di tracciare il contesto normativo di riferimento per capire l'ambito regolatorio su cui si ordinano le effettive condizioni di lavoro nelle diverse realtà del pubblico impiego che assorbono ingegneri, quindi si è cercato di evidenziare un quadro di riferimento complessivo, anche facendo riferimento ad indagini estensive del Centro Studi già realizzate, in modo da costruire una cornice di riferimento completa entro cui collocare l'analisi qualitativa finale condotta su un panel rappresentativo di ingegneri e di soggetti e attori che intervengono nei processi istituzionali che governano le condizioni di lavoro degli ingegneri dipendenti nella pubblica amministrazione.

L'analisi ha preso in esame gli ingegneri dipendenti delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici, anche economici, degli enti di gestione di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza, delle aziende erogatrici di servizi pubblici essenziali, delle aziende regionali, provinciali e municipali, delle gestioni commissariali governative, degli enti ed

aziende indicati al comma 4 dell'articolo 70 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Va detto che tutti gli ingegneri che operano all'interno delle pubbliche amministrazioni quasi sempre si trovano ad esercitare attività professionali per le quali spesso sono richieste l'abilitazione all'esercizio della professione e l'iscrizione all'albo professionale o si trovano a svolgere comunque una qualificata attività professionale. Nonostante ciò si presenta quasi ovunque una condizione di generalizzata emarginazione professionale e subalternità che genera malessere quando non vera e propria frustrazione. Naturalmente esistono eccezioni che coinvolgono anche quote importanti di professionisti. Come nel caso degli ingegneri del parastato o dell'amministrazione dell'area sanità, segmenti rispetto ai quali il legislatore nel tempo ha stratificato norme che hanno riconosciuto il valore della professionalità tanto da differenziare la categoria dei professionisti dipendenti pubblici rispetto agli altri dipendenti, e prevedere aree di contrattazione separata e ruoli professionali specifici.

Ma proprio la mancanza di una strategia complessiva frutto di una peculiare incapacità degli ingegneri di realizzare una efficace quanto generalizzata autotutela professionale, ha determinato, anche nei casi in cui sono stati previsti trattamenti speciali per gli ingegneri, la permanenza di condizioni di sottoutilizzazione dell'ingegnere e in qualche circostanza la presenza di condizioni di lavoro penalizzanti.



## **1.1. L'evoluzione normativa ed il dibattito in corso sul ruolo dei professionisti nella pubblica amministrazione**

Le problematiche relative al ruolo ed al riconoscimento dell'attività professionale prestata dagli ingegneri dipendenti delle pubbliche amministrazioni è inquadrata nella più ampia problematica del riconoscimento delle prestazioni lavorative dei dipendenti professionisti in seno alle pubbliche amministrazioni.

Se si eccettuano alcune leggi che hanno introdotto il ruolo professionale per gli ingegneri dipendenti prevedendo un'area separata all'interno di alcune amministrazioni pubbliche, come nel comparto del parastato attraverso la Legge n.70 del 1975 e nell'area sanità attraverso la Legge n.761 del 1979, la previsione generalizzata di una autonoma disciplina contrattuale per il lavoro dei professionisti dipendenti della pubblica amministrazione, è stata sancita per la prima volta in un testo di Legge dalla cosiddetta Bassanini ter, la Legge delega n. 59 del 1997, che, all'art. 11, comma 4, lett. d), disponeva che i decreti delegati ed i contratti dei pubblici dipendenti stabilissero una "distinta disciplina per i dipendenti pubblici che svolgono qualificate attività professionali, implicanti l'iscrizione agli albi oppure tecnico-scientifiche e di ricerca", senza dunque distinguere tra le diverse categorie di professionisti.

Successivamente il D.Lgs. n. 396 del 1997, all'art. 1 (ora art. 40, comma 2 del D.Lgs. n. 165 del 2001) che ha sistematizzato tutte le norme in materia di rapporto di pubblico impiego, ha riaffermato la necessità di una comune disciplina puntualizzando che per tutte le figure professionali, che "in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano l'iscrizione ad albi oppure tecnico scientifici e di ricerca, sono stabilite distinte discipline nell'ambito dei contratti col-

lettivi di comparto” introducendo una sorta di equiparazione tra la posizione dirigenziale e quella professionale.

La attribuzione alla contrattazione collettiva di comparto del compito di individuare la distinta disciplina nei confronti dei professionisti ha lasciato alle parti contraenti la più ampia autonomia circa le relative modalità di regolamentazione, cosicché in questo ambito si sarebbe dovuta articolare una previsione specifica, eventualmente anche per le diverse tipologie professionali.

Nel corso dei lavori per la stipulazione del primo CCNL dei Ministeri successivo alla emanazione della Legge Bassanini, sottoscritto nel febbraio 1999, si è perciò provveduto, in primo luogo, nel quadro della definizione del nuovo sistema di classificazione del personale del comparto (art. 13), all'individuazione, nell'area C, di una separata area di professionisti in cui far confluire i dipendenti inquadrati nelle ex qualifiche funzionali VII, VIII e IX, che espletano una attività che richiede, in base alla laurea, l'abilitazione all'esercizio della professione e/o l'iscrizione ad albi professionali oppure, le figure professionali che svolgono attività tecnico scientifiche e di ricerca.

La problematica che si è posta subito è stata quella di valutare il peso della nascente categoria e di individuare i soggetti a cui riferire le nuove norme anche perché le figure dei professionisti dipendenti, pur essendo previste nelle dotazioni organiche delle amministrazioni, non hanno una specificità tale da poter consentire l'immediata applicazione di una eventuale specifica regolamentazione.

Nel corso della prima tornata contrattuale successiva alla riforma Bassanini le parti hanno quindi ritenuto indispensabile prevedere una preliminare fase di studio (art. 37, CCNL), demandando ad una specifica Commissione paritetica ARAN – Organizzazioni sindacali firmatarie – Amministrazioni del Comparto, il compito di acquisire ed elaborare

tutti gli elementi di conoscenza utili alla corretta individuazione delle figure professionali da ricomprendere nella nuova area dei professionisti, e di effettuare un censimento delle professionalità utilizzate dalle amministrazioni al fine di meglio conoscere gli elementi che le contraddistinguevano e formulare proposte da presentare in sede di contrattazione collettiva a livello nazionale.

Ancora prima dell'entrata in vigore del CCNL, l'ARAN ha richiesto alle amministrazioni del comparto di trasmettere i dati informativi previsti dal citato art. 37 al fine di avviare una prima presa d'atto rispetto alle nuove problematiche. Il percorso preliminare è stato assai lungo tanto che l'insediamento ufficiale della Commissione è avvenuto alla fine del mese di giugno 2001.

L'art. 37 del CCNL aveva previsto che il compito della Commissione fosse quello di individuare i dipendenti che potessero essere definiti come "professionisti" in relazione ai requisiti indicati dalle norme vigenti, verificarne le attribuzioni loro assegnate, il grado di autonomia e valutare la loro collocazione nell'ambito dell'organizzazione del lavoro.

L'individuazione dei destinatari presupponeva che venisse chiarita la differenza sostanziale tra professionalità, intesa come grado di competenza nello svolgimento dei compiti assegnati e professionista inteso come lavoratore in possesso di una specifica peculiarità culturale, tecnica e scientifica, indispensabile per l'espletamento della sua attività, caratterizzata da discrezionalità operativa e da particolari responsabilità di tipo professionale.

In una realtà come quella della pubblica amministrazione, in cui sono presenti moltissime professionalità, tutte significative ed apprezzabili, ma un limitato numero di professionisti, la definizione di requisiti caratterizzati da assoluta visibilità e obiettività ha costituito un fattore determinante per una corretta individuazione dei destinatari della nuova disciplina.

Con riferimento alle disposizioni vigenti, la Commissione paritetica ha così rilevato che, “dal combinato disposto dell’art. 11, lett.d), della Legge n. 59 del 1997 e dell’art. 40 del D.Lgs. n. 165 del 2001, risultasse chiaramente che il legislatore avesse delineato con precisione il percorso da seguire, definendo come professionisti due tipologie di dipendenti: coloro che “svolgono, in posizione di elevata responsabilità, qualificate attività professionali che implicino l’iscrizione ad albi” e coloro che svolgono “qualificate attività professionali tecnico scientifiche e di ricerca”.

In tale ottica lo stesso CCNL del 1999, recependo l’orientamento legislativo di costituire un’area di elevate professionalità, considerava del resto essenziale il possesso del diploma di laurea, ribadendo in modo inequivocabile che l’attività in oggetto necessitasse di conoscenze specialistiche e specifiche in determinate discipline.

Sempre il CCNL del 1999 aveva inoltre previsto la possibilità di far confluire nell’area “professionale” non solo i dipendenti iscritti agli albi, ma anche quelli in possesso dell’abilitazione all’esercizio della professione, ritenendo tali titoli necessari per l’accertamento dell’idoneità all’esercizio di una specifica attività.

Sempre al fine di individuare i requisiti indispensabili per l’inquadramento dei dipendenti nell’area in questione, la Commissione paritetica non ha comunque sottovalutato il riferimento all’attività effettivamente espletata: infatti, sempre dall’analisi delle già richiamate disposizioni, la Commissione paritetica ha sottolineato come da esse si evincesse chiaramente che anche la tipologia della prestazione lavorativa costituiva un elemento determinante per l’individuazione dei destinatari dell’area. La specifica formulazione della norma, come puntualizzava la Commissione paritetica nei suoi lavori conclusivi, “risulta, pertanto, avere l’intento di evidenziare la necessità di considerare, oltre ai titoli di studio e abilitativi indicati, anche il reale svolgimento della relativa prestazione lavorativa e,

quindi, dell'attività di "professionista", che si viene a configurare come un vero e proprio requisito per l'inquadramento nell'area".

In questo contesto normativo, il compito della Commissione paritetica è stato, pertanto, quello di individuare, anche attraverso i dati forniti dalle amministrazioni in relazione ai profili professionali esistenti, i dipendenti che svolgevano le attività professionali e che, pertanto, risultavano in possesso dei requisiti richiesti.

Al riguardo, poichè il CCNL ha demandato alla contrattazione integrativa la modifica e la definizione del nuovo quadro legale dei profili professionali, si è posto il problema, sotto l'aspetto metodologico, di quale potesse essere il riferimento normativo più congruo per una corretta individuazione dei dipendenti in possesso dei citati requisiti.

Al fine di non cristallizzare la situazione al momento dell'analisi, la Commissione ha ritenuto di non procedere all'elencazione dei profili, ma di individuare solo i criteri ed i requisiti che costituissero gli opportuni parametri per la loro individuazione.

Ciò anche in considerazione del fatto che a causa del processo di determinazione dei nuovi profili professionali, in parte avvenuto ed in parte in corso di definizione, coloro che dovevano confluire nella specifica area hanno assunto denominazioni differenti da amministrazione ad amministrazione.

In relazione a quanto emerso nel corso dei lavori, la Commissione paritetica ha ritenuto, quindi, sulla base dei criteri risultanti dall'analisi delle norme, di poter individuare quale primo requisito culturale e professionale quello dell'abilitazione e/o iscrizione all'albo.

Trattandosi l'abilitazione e/o iscrizione ad albi, di caratteristiche oggettivamente determinabili, la Commissione paritetica ha proposto di prendere in considerazione i dipendenti appartenenti a quei profili per l'accesso ai quali sono richiesti, dai summenzionati D.P.R. n. 1219 del 1984 e D.P.R. 44

del 1990 oppure da altre norme vigenti, un determinato e specifico diploma di laurea almeno quadriennale, nonché l'abilitazione prevista per il rispettivo ordine professionale vigente ovvero l'iscrizione al relativo albo.

Sotto tale aspetto, pertanto, la Commissione paritetica ha rilevato che non avrebbero potuto essere inquadrati nell'area i dipendenti che non vantavano i requisiti culturali richiesti, salvo eventuali specificità che sarebbero però potute essere valutate nell'ambito di una normativa transitoria.

La necessità di prevedere, oltre ai titoli culturali, anche requisiti di tipo professionale riguardanti l'effettivo svolgimento di prestazioni lavorative richiedenti l'abilitazione e/o l'iscrizione ad albi professionali o anche che potessero essere definite come tecnico scientifiche e di ricerca, si è evidenziata nel corso dei lavori della Commissione dal confronto con la situazione esistente. E' stato, infatti, segnalato il caso di dipendenti che, assunti per un determinato profilo caratterizzato da un'attività di tipo "professionale", non svolgono di fatto le mansioni previste dallo stesso; altri dipendenti inoltre, seppur provenienti da un profilo "specialistico", a seguito di processi di mobilità, di riforma o di liquidazione di enti o amministrazioni, sono transitati in altre amministrazioni dove, pur mantenendo il profilo di origine, sono stati in realtà assegnati a compiti completamente diversi.

Sotto tale aspetto va anche considerato che l'attribuzione della qualifica di "professionista" ad un dipendente, che, pur essendo in possesso dei requisiti culturali, non svolge effettivamente la specifica attività professionale del profilo di appartenenza, con le caratteristiche anzidette di autonomia e di responsabilità personale, ma che ha compiti di tipo burocratico-amministrativo o comunque diversi, determinerebbe sicuramente una situazione di disparità nei confronti del restante personale dipendente che espleta quella stessa tipologia di attività, la quale, pur essendo parimenti apprezzabile, non rientra però nella fattispecie "professionale".

In considerazione di queste motivazioni, la Commissione paritetica ha ritenuto che il mero possesso dei requisiti culturali o la mera appartenenza al profilo professionale costituiscono importanti presupposti, che però non possono essere gli unici valutabili affinché un dipendente possa definirsi “professionista”, in quanto agli stessi deve necessariamente accompagnarsi l’effettivo espletamento della specifica attività.

In ogni caso, con riferimento all’effettività delle mansioni svolte, la Commissione paritetica suggeriva alla contrattazione collettiva di verificare la possibilità di individuare idonee soluzioni negoziali per consentire, nella fase di prima applicazione, di contemperare l’esigenza del possesso del requisito in questione con la situazione operativa sopra rappresentata, compatibilmente con le priorità organizzative e funzionali delle amministrazioni interessate.

Per quanto attiene alle attribuzioni dei professionisti dipendenti di cui all’art. 37 del CCNL, nel corso dei lavori della Commissione paritetica si è concordato sull’opportunità che la contrattazione, coerentemente con quanto già effettuato per le altre aree del sistema classificatorio del personale del comparto, definisse una specifica declaratoria per la separata area dei professionisti al fine di individuare livelli omogenei di competenze rapportabili ai requisiti ritenuti indispensabili per l’inquadramento del personale.

Per quanto riguarda i contenuti delle prestazioni lavorative dei professionisti, la Commissione paritetica suggeriva di prevedere una revisione dei profili professionali dei D.P.R. 1219/84 e D.P.R. 44/90, anche se già ridefiniti in sede di contrattazione integrativa di amministrazione, allo scopo di garantire la loro corrispondenza alle finalità dell’area “professionale”. In proposito la contrattazione collettiva avrebbe potuto decidere se procedere ad una loro definizione a livello nazionale o, come già è stato fatto, demandare tale compito alla negoziazione in sede di amministrazione.

In questa seconda ipotesi, in sede di CCNL, si dovrebbero prevedere

re nell'ambito della declaratoria, in analogia con quanto avvenuto per il restante personale del comparto, specifici "contenuti professionali" che, definendo le attività ed i compiti comuni a più figure professionali della medesima posizione economica sulla base della preesistente normativa, costituiscano il termine di riferimento per l'individuazione dei nuovi profili in sede di contrattazione integrativa presso ciascuna amministrazione.

#### *Collocazione nell'organizzazione del lavoro e grado di autonomia*

Coerentemente con le indicazioni legislative volte ad evidenziare, come già precisato sopra, il carattere di elevata specializzazione e competenza delle professionalità dell'area, il citato CCNL del 1999, all'art. 13, comma 1, lett. b), ha collocato i professionisti tra i dipendenti dell'area C, anche se in una sezione separata, riconoscendo quindi il carattere di apicalità delle loro funzioni rispetto a quelle del personale inquadrato nelle aree sottostanti del sistema di classificazione professionale.

Sotto il profilo più specifico del grado di autonomia riconosciuto ai professionisti del comparto dei Ministeri, viene confermato il costante orientamento normativo di considerare possibile lo svolgimento di una attività professionale anche all'interno di un rapporto di lavoro subordinato. In tal senso, infatti, le peculiari connotazioni dei "professionisti dipendenti" si fondano sul fatto che essi svolgono mansioni richiedenti una particolare preparazione tecnica che consente loro di poter svolgere la propria attività con discrezionalità ed autonomia operativa, pur mantenendo il vicolo di subordinazione nel quadro dell'assetto organizzativo dell'amministrazione di appartenenza.

#### *La realtà esistente nelle amministrazioni*

Nell'ambito dei lavori la Commissione paritetica ha evidenziato alcune situazioni particolari per la presenza di dipendenti che, pur non



possedendo tutti i requisiti culturali richiesti dal legislatore e dal contratto, svolgono attività di tipo professionale.

Il primo problema portato all'attenzione della Commissione è legato proprio alla figura professionale dell'ingegnere, per la quale è stato evidenziato che nel corso degli anni, in conseguenza dell'evolversi della disciplina, sono stati modificati i requisiti per il reclutamento dall'esterno: solo a partire dal D.P.R. n. 1219 del 1984 è stata infatti prevista, per l'accesso al profilo l'iscrizione al relativo albo professionale, che agli ingegneri assunti in precedenza non veniva richiesta. Di conseguenza, al momento, sono presenti in servizio nella pubblica amministrazione ed espletano le medesime funzioni sia ingegneri dipendenti iscritti all'albo, sia ingegneri dipendenti non iscritti.

La Commissione paritetica, ha ritenuto tale problematica non priva di fondamento, anche al fine di prevenire un eventuale contenzioso; essa ha ritenuto importante sottoporla all'attenzione delle parti auspicando una soluzione transitoria da adottare in sede contrattuale.

*L'ultima tornata contrattuale relativa al periodo 2002-*

2005

Le proposte formulate dalla Commissione paritetica sono state presentate alla contrattazione collettiva a livello nazionale in sede di discussione per il rinnovo del contratto 2002-2005.

Preso atto delle difficoltà del governo di reperire le risorse necessarie per finanziare la nuova area “professionale”, le proposte avanzate dalla Commissione paritetica sono state per il momento accantonate da sindacati e Aran.

Con il nuovo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del comparto dei Ministeri per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il biennio economico 2002 – 2003 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 152 del 3 luglio 2003 - S.O. n. 102) si è preferito (art. 9) prevedere l'istituzione di una nuova Commissione Paritetica per il Sistema Classificatorio per tenere fede agli “obiettivi di pieno riconoscimento della professionalità dei dipendenti e della qualità delle prestazioni lavorative individuali” a cui è demandato anche il compito di formulare proposte in ordine alla verifica della disciplina dell'area della vice dirigenza e di quella dei professionisti, ai sensi del Protocollo di intesa siglato nel febbraio 2002, tra Governo ed organizzazioni sindacali (con cui le parti hanno concordato, ferme restando le attuali norme sulla rappresentanza, che la disciplina dell'area della vicedirigenza e di quella dei professionisti e ogni altra iniziativa riguardante gli inquadramenti del personale sono di competenza della contrattazione).

Il risultato finale è stato in definitiva quello che tutta la discussione sulla nuova disciplina per valorizzare la nuova area dei professionisti non sarà effettuata prima del prossimo rinnovo contrattuale giuridico (2006-2009).

## **1.2. Uno sguardo di insieme sulle attività degli ingegneri**

Lo scenario giuridico e normativo innanzi tratteggiato, che descrive una situazione di impasse e di sostanziale indeterminatezza rispetto all'inquadramento effettivo degli ingegneri dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di fatto penalizza e pone al margine questi professionisti assegnandoli ad una sorta di limbo professionale che risulta mortificante e scoraggiante.

Questa considerazione scaturisce dai punti di vista, dalle istanze e dalle speranze, dagli atteggiamenti, dei professionisti inseriti nella pubblica amministrazione raccolti attraverso una indagine di tipo qualitativo condotta su di un panel di professionisti rappresentativo delle articolazioni della pubblica amministrazione e di cui si darà conto nelle pagine che seguono. L'indagine qualitativa ha preso in esame anche le posizioni dei soggetti e degli attori della riforma in atto: sindacati, associazioni professionali nonché dell'Aran l'Agenzia per la contrattazione nel pubblico impiego. L'obiettivo è stato quello di offrire chiavi interpretative del fenomeno degli ingegneri dipendenti sulla base delle indicazioni dei diretti interessati e dei soggetti intermedi che li rappresentano nelle sedi istituzionali in cui si discute il contratto nazionale, ma anche di scandagliare le reali condizioni dei professionisti intervistati a partire da una disamina delle mansioni svolte.

Le interviste sono state condotte tenendo presente i risultati di una precedente analisi svolta tra il 1999 ed il 2000 dal Centro Studi del CNI che aveva provato a ricostruire il quadro delle attività e delle aspettative degli ingegneri occupati nelle strutture pubbliche individuando natura e modalità di esecuzione delle prestazioni e atteggiamenti rispetto alle ipotesi di reinquadramento professionale, che è utile in questa sede riprendere.

L'indagine estensiva del 1999-2000 ha in primo luogo evidenziato come una larga maggioranza (64%) degli ingegneri dipendenti risultavano svolgere in piena autonomia atti prevalentemente (anche se non in via esclusiva) professionali: dalla direzione dei lavori e progettazione, ai collaudi; attività per il cui svolgimento era molto spesso necessaria l'iscrizione all'albo (56%). Allo stesso modo per il 40% degli ingegneri all'epoca intervistati l'iscrizione all'albo aveva rappresentato una condizione necessaria per l'assunzione presso l'ente di appartenenza.

L'iscrizione all'albo dunque di fatto costituiva non solo il prerequisito per svolgere le proprie mansioni ma anche il necessario indicatore di professionalità rispetto al quale l'ente valutava il patrimonio professionale del dipendente neoassunto.

Considerazioni analoghe per quanto concerne l'abilitazione alla professione che risultava richiesta al 61,2% degli ingegneri dipendenti per svolgere attività legate in particolare agli indirizzi civili.

Va detto che questi dati devono essere filtrati dal fatto che l'evoluzione normativa ha reso superflua l'iscrizione all'albo per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche che "firmano" i progetti: a differenza del tenore originario del comma 3 dell'art. 17 della Legge 11/2/94 n. 109 che stabiliva che i progetti redatti dagli uffici delle amministrazioni pubbliche dovessero essere firmati "da dipendenti delle amministrazioni iscritti ai relativi albi professionali o abilitati in base a specifiche previsioni di Legge" e che l'onere dell'iscrizione all'albo fosse a carico della stessa amministrazione pubblica, la Legge 18/11/98 n. 415 ha sancito la possibilità per le amministrazioni pubbliche di ricorrere per tali funzioni a dipendenti in possesso della sola abilitazione professionale, o addirittura, per i tecnici diplomati, di idonea esperienza quinquennale.

Sempre rispetto al concreto svolgimento dell'attività, l'indagine estensiva sugli ingegneri dipendenti indicava come a fronte di un impe-

gno riconosciuto come professionale solo una minoranza degli ingegneri risultasse provvisto di una copertura assicurativa a carico dell'amministrazione di appartenenza (32,3%). In pratica 2/3 degli ingegneri per i quali era necessaria l'iscrizione all'albo per svolgere la propria attività da dipendente, risultava privo di assicurazione per danni conto terzi.

La diffusione della copertura assicurativa a tutela dell'attività professionale dell'ingegnere alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ha registrato un incremento a seguito dell'approvazione del Regolamento dei lavori pubblici nel quale sono state definite le modalità per la "stipulazione a carico delle amministrazioni pubbliche aggiudicatrici degli appalti pubblici, di polizze assicurative per la copertura di rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione" (si veda il comma 3 dell'articolo 17 della Legge 11/2/1994 n. 109, come modificato dalla Legge 18/11/1998, n. 415).

L'indagine ha messo in luce una condizione abbastanza diffusa di insoddisfazione per l'occupazione svolta, con il 59,7% degli ingegneri dipendenti non contenti della propria condizione di lavoro soprattutto a causa dei troppo bassi livelli di remunerazione (76,1%), delle scarse prospettive di carriera (54,2%) e quindi dei contenuti professionali considerati troppo poco gratificanti (38,1%).

Lo svolgimento di singoli atti professionali o della libera professione "in parallelo" rispetto al lavoro dipendente nelle struttura pubblica risultava un fenomeno molto ridotto in termini effettivi. A fronte di una quota pari al 66,9% di dipendenti pubblici che poteva svolgere singoli atti professionali autorizzati e di una quota ulteriore, pari al 14,3% che aveva la possibilità di effettuare la libera professione, appena il 13,5% tra i dipendenti pubblici intervistati nel 1999-2000, risultava in possesso di Partita Iva, ad indicare come la propensione a svolgere attività professionale autonoma fosse assai limitata.

A fronte di una insoddisfazione quasi generalizzata, l'indagine del 1999-2000 ha messo in luce come gli ingegneri stentassero a trovare forme di rappresentanza in grado di convogliare l'insoddisfazione in istanze di cambiamento. La rappresentanza sindacale coinvolgeva solo il 42,6% degli ingegneri. Tra gli iscritti a sindacati prevaleva poi, più che la ricerca di forme di tutela professionale specifica attraverso sindacati "di categoria", una preferenza per forme di tutela indifferenziata (la maggioranza degli ingegneri sindacalizzati, risultava infatti iscritta ai sindacati confederali).

Ma la difficoltà di trovare una rappresentanza sindacale più espressiva delle istanze dei professionisti sembrava scaturire più da una incapacità di creare una valida offerta di rappresentanza specifica che da un disinteresse della domanda di rappresentanza ad hoc, se è vero che proprio la mancanza di un sindacato di categoria specifico per gli ingegneri sembrava essere il principale motivo della mancata iscrizione (29,6%).

Chiamati ad esprimere il proprio giudizio sull'ipotesi di un contratto collettivo ad hoc o su quella di creare un ruolo professionale specifico in modo da valorizzare professionalità e competenze, riconoscere le responsabilità assunte, anche dal punto di vista retributivo e tutelare l'attività dal punto di vista legale e assicurativo, gli ingegneri in massa (91,9%) hanno, infine, giudicato opportuno introdurre elementi di distinzione che tenessero presenti cioè le specificità del professionista.

In particolare proprio un nuovo strumento contrattuale o l'introduzione di un ruolo specifico avrebbero dovuto:

- riconoscere le competenze e le conoscenze di natura eminentemente professionale che l'ingegnere mette a disposizione del proprio datore di lavoro "pubblico";
- riconoscere e premiare, anche a livello retributivo, l'assunzione

## 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 esplicitazione 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.



# 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 rinven- gono 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**