

Guido Melis

Culture dei tecnici e amministrazione nell'Italia di ieri e di oggi

(doi: 10.1444/93411)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 2, giugno 2019

Ente di afferenza:

Università degli Studi di Salerno (unisa)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Culture dei «tecnici» e amministrazione nell'Italia di ieri e di oggi

di Guido Melis

Oltre 20 anni fa, nel giugno del 1997, tenemmo a Imola, promotori il Centro di ricerca e documentazione per la storia del lavoro e il nostro gruppo di storici delle istituzioni, un convegno sul lavoro dei tecnici nella storia delle amministrazioni pubbliche. Gli atti furono pubblicati l'anno successivo col titolo *Burocrazie non burocratiche*¹. Un ossimoro. Che voleva segnalare il paradosso storico di un'amministrazione nata all'insegna della convivenza quasi paritaria tra funzionari amministrativi (quelli che i francesi chiamano – con una parola che quasi evoca nel suono il pennino che graffia la carta – *greffiers*) e esponenti dei grandi Corpi Tecnici di Stato; e poi evolutasi (o involutasi) in una scissione sempre più profonda tra le due tipologie di dipendenti pubblici, sino a segnare, all'incirca nel primo decennio del Novecento, la prevalenza dei primi, i *greffiers*, e la sconfitta se non l'annientamento dei secondi, i tecnici.

Ho riaperto quel volumetto. Contiene nove saggi: i tecnici delle comunicazioni, di Marina Giannetto; le ferrovie e i ferrovieri, di Stefano Maggi; i tecnici dei lavori pubblici, di Alessandro Taradel; i tecnici della memoria, archivi e biblioteche, di Patrizia Ferrara; gli ingegneri del Genio civile, di Michela Minesso; i tecnici delle belle arti, firmato da me e da Giovanna Tosatti; gli statistici, di Dora Marucco, seguito dalla formazione dei tecnici della statistica ufficiale, di Maria Letizia D'Autilia; il lavoro dei tecnici nella dottrina e nella giurisprudenza amministrativa di Enrico Gustapane. C'è anche, in introduzione, una sorta di compendio:

ingegneri e geometri del Genio civile, ufficiali del catasto, topografi, statistici, attuari e matematici, tecnici delle ferrovie, architetti, ingegneri idraulici, esperti di bonifica e di incanalamento delle acque, ufficiali di pesi e misure, archivisti,

¹ *Burocrazie non burocratiche. Il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Otto e Novecento*, Torino, Rosenberg&Sellier, 1998.

bibliotecari di Stato, archeologi, restauratori di opere d'arte e di monumenti, storici dell'arte, medici e veterinari di Stato, investigatori, esperti di polizia scientifica, addetti alla fotografia segnaletica, geologi, misuratori dei fenomeni tellurici, ufficiali forestali, geografi, merceologi, progettisti di tecnologie militari e dipendenti del Genio militare, ragionieri ed esperti di contabilità pubblica, addetti all'amministrazione fiscale².

Si trattava, come si può constatare, di una galleria incompleta, che fotografava la situazione all'incirca tra fine Ottocento e inizio del Novecento. Oggi sarebbe certamente diversa. Ma la ricchezza di queste competenze e la densità specifica di questi saperi dello Stato è evidente. Alcuni di essi erano nati propriamente negli uffici pubblici (come la scienza della statistica) per trasferirsi solo in un secondo momento nelle aule universitarie o più tardi negli uffici studi delle grandi compagnie assicuratrici private o delle industrie. Gli stipendi medi di questa tecnocrazia di Stato – calcolati da Alessandro Taradel – reggevano il confronto con quelli che, in regime di concorrenza, potevano offrire i soggetti privati. Il prestigio sociale era indiscusso e si riverberava nel riconoscimento di un primato dello Stato. Un ingegnere posto a capo dell'Ufficio tecnico erariale era considerato alla pari di un professionista di successo. Un membro della Direzione generale di statistica ai tempi di Bodio era, per il giovane professorino di quella disciplina applicato a qualche cattedra universitaria, un maestro da consultare ed ascoltare con venerazione. Un apprendista in quegli studi che poi sarebbe diventato grandissimo (morto purtroppo troppo giovane), Augusto Bosco di Ruffino, poteva scrivere a Bodio offrendosi di lavorare gratis, pur di accedere all'équipe di specialisti raccolti intorno al maestro³. Nel luglio 1882 la legge Baccarini, dal nome di un grande tecnico che era diventato Ministro dei lavori pubblici, aveva concentrato nel Genio civile funzioni prima malamente distribuite tra più amministrazioni: commissariati per la sorveglianza delle ferrovie, personale addetto a uffici e canali Cavour (prima assegnati alle Finanze), ingegneri presenti in altri Ministeri. Era nato così un *grand-corps* alla francese, con la capacità di seguire l'opera pubblica in tutte le sue varie fasi: progettazione, realizzazione, controllo, manutenzione e eventuale intervento di restauro⁴.

² *Ibidem*, p. 9.

³ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, in particolare il paragrafo «Nuove culture nell'amministrazione: la statistica», pp. 160 ss.

⁴ *Ibidem*, pp. 104-105.

Non durò molto, però. Già nel 1893 il miracolo Baccarini fu parzialmente distrutto dalla legge Genala, che riduceva il ruolo del Genio civile, marginalizzandolo⁵. Gradatamente il corpo perse il suo totale monopolio sull'opera pubblica, conservando via via funzioni sempre più residuali.

Anche le burocrazie ispettive, che avrebbero dovuto quanto meno garantire i controlli sulle opere in appalto, cominciarono a perdere la loro penetrante capacità di ingerirsi nei lavori in fieri, di valutare la qualità dei materiali e l'evoluzione del progetto, in definitiva di intervenire in corso d'opera a correggere le storture.

Nella statistica, finita l'età dell'oro di Luigi Bodio e dei suoi allievi, a fine secolo già le funzioni erano state in parte divise tra più amministrazioni (esempio tipico la statistica carceraria che tornò all'Interno, Ministero all'epoca responsabile delle carceri). Allontanato Bodio, il suo successore – come dimostra un eloquente carteggio che abbiamo trovato all'Archivio centrale dello Stato – ritornò alla routine burocratica e all'impero dei regolamenti interni privi di flessibilità⁶.

Sorgeva e via via si affermava in quegli anni (all'incirca tra l'ultimo decennio dell'Ottocento e l'età giolittiana) la concorrenza tra tecnici e amministrativi.

Amministrare e dirigere non è la stessa cosa che operare per l'espletamento di un servizio pubblico – si legge in una fonte parlamentare del 1913 –. Troppo spesso i tecnici si appalesano di essere in completa ignoranza del meccanismo amministrativo e soprattutto di quella legge sulla contabilità generale e l'amministrazione del patrimonio dello Stato che dovrebbe essere il vangelo di ogni funzionario amministrativo in qualsiasi ministero⁷.

⁵ *Ibidem*, p. 176. La legge Genala in verità non produsse tutti gli effetti voluti, ma espresse tuttavia una tendenza in atto verso la fine del secolo XIX alla deconcentrazione delle funzioni. Emerse allora – e si sarebbe poi consolidato in altre esperienze amministrative – l'intento del legislatore di spartire funzioni tecniche già accorpate unitariamente distribuendole in meno accentrate competenze periferiche oppure separandole in materie divise tra più amministrazioni. In un certo senso il tecnicismo delle funzioni avrebbe comportato il loro accentramento; la tendenza a decentrarle e a dividerle su più livelli costituì invece un ostacolo alla piena espansione delle funzioni tecniche.

⁶ Su tutte queste vicende rinvio ancora a G. Melis, *Storia dell'amministrazione*, cit.

⁷ Cfr. G. Melis, *Amministrazione e mediazione degli interessi: le origini delle amministrazioni parallele*, in ISAP, «Archivio» n.s. 3, *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1985, p. 1483. La citazione è tratta da Atti parlamentari Camera dei Deputati, Leg. XXIII, sess. 1909-1913, Documenti, n. 1235 A (relazione della Giunta generale del bilancio). Scriveva anche il relatore della Giunta: «È un errore il credere – e l'esperienza dei vari Ministeri lo insegna – che un professore universitario sia idoneo a governare la direzione generale dell'istruzione superiore, un idraulico la direzione generale delle opere idrauliche e delle bonifiche, un maestro elementare o un direttore didattico la direzione generale dell'istruzione didattica».

La legge di contabilità, i conti: ecco il grande idolo al quale sarebbero stati sacrificati di lì a poco i tecnici dello Stato, anche i più prestigiosi. Carlo Petrocchi, brillantissimo giovane esponente della tecnocrazia dei lavori pubblici, poi esperto indiscusso delle bonifiche, avrebbe coniato di lì a qualche anno un'espressione divenuta famosa: «i conti separati dall'amministrazione»⁸. La spesa cioè controllata, centellinata, rallentata, il più delle volte erogata in tempi biblici; frenata da occhiuti ragionieri lontani dalle esigenze concrete dell'agire amministrativo. Nessuno come Petrocchi seppe cogliere al suo nascere quel paradosso, che rallentava inesorabilmente l'intervento pubblico proprio mentre le leggi dello Stato gli davano nuovo impulso; lo gravava di costi impropri e di fatto spesso lo deviava e vanificava. Meccanismo che – introdotto nel 1869 con la legge istitutiva delle ragionerie – si sarebbe sempre più perfezionato, sino alla riforma De Stefani del 1923, quando il fascismo, andato al potere promettendo l'efficienza della macchina-Stato, introdusse e legittimò per sempre il definitivo dominio della Ragioneria generale dello Stato.

In ogni caso già nei primi anni del secolo nuovo il gioco era fatto. Mi è capitato di dire proprio presentando a Roma il volume sulle burocrazie non burocratiche che, come nei gialli di una volta, l'assassino (*alias* il principale responsabile del delitto) è anche il meno sospettabile, l'irreprensibile maggiordomo. E chi poteva essere il serafico maggiordomo del nostro giallo se non colui che più di tutti capiva e conosceva l'amministrazione, che da essa veniva per avervi lavorato per decenni in ruoli cruciali, che sapeva come nessun altro valutare gli uomini, distribuirli nelle funzioni, ottenerne il massimo rendimento? Parlo, se non si fosse capito, di Giovanni Giolitti. Fu un Governo Giolitti, con il pieno assenso del suo leader, a introdurre nel 1904 e poi nel 1906 due successivi regolamenti modificativi dell'antico impianto della selezione previsto dal vecchio regolamento Spaventa del 1873: le prove del concorso cambiarono, con emarginazione delle materie tecniche e privilegio di quelle giuridiche; e una leggina del 1904, a completare l'opera, introdusse norme che impedivano ai tecnici di raggiungere i vertici delle direzioni generali, stabilendo che per accedervi fosse necessaria la laurea in giurisprudenza⁹.

⁸ Su Petrocchi cfr. G. Melis, *Storia*, cit., specialmente p. 278 e nota. Più recente Id., *Petrocchi, Carlo*, in *Il Consiglio di Stato bella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1961-1948)*, a cura di G. Melis, II, Roma, Giuffrè, 2006, pp. 1544 ss., con ampia bibliografia.

⁹ Cfr. G. Melis, *Storia*, cit., p. 205. Le leggi in questione furono due: la legge 3 marzo 1904, n. 66 e, nella stessa data, la n. 68. In parte scaturì da questa politica anche la perdita di influenza del Genio civile sull'intero *iter*, esecuzione compresa, dell'opera (cfr. S. Cassese,

Qualcosa di analogo accadde in altre amministrazioni: all'Interno, alle Poste e telegrafi, e persino agli Esteri. Di lì a poco la grande inchiesta promossa sul Ministero della pubblica istruzione in seguito allo scandalo Nasi (un ministro accusato di corruzione, forse più che altro perché ostile a Giolitti) terminò i suoi lavori con un documento esemplare, preludio a una serie di gravi provvedimenti disciplinari:

Per oltre un quindicennio, dal 1861 in poi – si legge nella relazione della Commissione – la funzione tecnica soverchiò quella amministrativa. I posti direttivi, quelli importanti e quegli altri che avevano relazione diretta con la scuola erano tenuti da uomini di scuola, professori, letterati, provveditori, ispettori e via dicendo¹⁰.

Proprio lì stava il vizio, la fonte della corruzione. Mancava una seria competenza amministrativa, quale solo può dare lo studio delle discipline giuridiche, la capacità di leggere la norma e di saperla applicare al caso concreto, il senso del diritto come bussola dell'amministrare. Persino il direttore generale delle Belle Arti, l'indiscusso e indiscutibile Corradi Ricci ebbe un serio rilievo per il disordine nel quale versavano le carte di quell'ufficio. E ne ebbe la relativa sanzione¹¹.

Era il trionfo del diritto, specificamente del diritto amministrativo, che la Scuola di diritto pubblico fondata a fine Ottocento a Palermo da Vittorio Emanuele Orlando andava imponendo nelle cattedre universitarie, nei manuali, nelle riviste, nei congressi giuridici e anche nei concorsi per le pubbliche amministrazioni e nei *vademecum* e manualetti Hoepli su cui si preparavano a quei concorsi i futuri impiegati dello Stato¹².

Sabino Cassese ci ha fatto capire, molti anni fa ormai, quale fu la conseguenza della svolta anti-tecnica del periodo giolittiano: fu la «fuga» dei tecnici dalle amministrazioni ministeriali e l'inaridimento delle competenze non giuridiche negli uffici¹³. Una fuga che andava

Privatizzazioni annunciate, mezze privatizzazioni e pseudo privatizzazioni in Italia, in «Economia e credito», n. 1-2/1992, p. 46).

¹⁰ La fonte è AP Camera, Leg. XXIII, sess. 1909-1910. Doc., m. 402, All. C. *Relazione sul personale del Ministero della pubblica istruzione. Di alcuni giudizi sul personale del Ministero*, p. 11. Cit. in G. Melis, *Storia*, cit., p. 211.

¹¹ G. Melis, *Storia*, cit., p. 212.

¹² Sul tema rinvio a G. Melis, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, t. 1, Roma, Giuffrè, 2000, pp. 89 ss.

¹³ S. Cassese, *L'amministrazione nello stato liberale-democratico*, poi in Id., *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 11 ss., in particolare pp. 19 ss.

realizzandosi o nella forma del passaggio all'industria privata, divenuta intanto competitiva grazie alla prima rivoluzione industriale; o nell'altra forma del reclutamento nelle cosiddette amministrazioni parallele, cioè i primi Enti pubblici economico-finanziari e poi via via anche industriali che venivano a popolare la scena, ereditando funzioni prima espletate direttamente dallo Stato oppure appropriandosi di funzioni nuove, generate dallo sviluppo economico in corso.

Questa storia parallela – che si dipana continuativamente per tutto il primo cinquantennio del Novecento e oltre – ha forse una parziale cesura nella Grande Guerra, quando l'emergenza impose forme abbreviate di amministrazione «sul campo», e fu dunque necessario porre, a capo non solo di certi apparati militari ma anche di certe amministrazioni, uomini dotati di grande senso pratico e rapidità esecutiva (profittando della sospensione, tra l'altro, dei controlli sulle spese di guerra da parte della Corte dei Conti). La guerra in effetti sembrò in parte favorire una rivincita dei tecnici, ma poi la reazione della cultura liberista preoccupata dell'espansione statale nel campo delle attività economiche (faccio un nome per tutti: quello illustre di Luigi Einaudi) e l'avvento del fascismo nella sua prima versione liberista rimise la situazione sui precedenti binari¹⁴.

Nel fascismo – lo si è detto – la burocrazia ministeriale ritornò senza remissione sotto l'imperio della Ragioneria generale. E questa divenne un vero e proprio organo di governo (nacque allora, come dimostra un interessante libro recentemente scritto da Elisa D'Alterio)¹⁵ la famosa «bollinatura» sugli atti di spesa, e con essa un potere di veto quale mai era stato esercitato da parte della amministrazione contabile. Semmai i tecnici trovarono posto nella miriade dei nuovi Enti fascisti, sorti a centinaia durante il ventennio. Ma qui, se talvolta questi Enti ebbero funzioni tecniche anche di rilievo, va tenuto conto che spesso essi operarono invece sul terreno della propaganda, delle nuove politiche sociali e della nascente economia corporativa, sicché le loro cariche direttive furono appannaggio del nuovo ceto dei fascisti della prima ora oppure degli esponenti dei tanti sindacalismi e corporazioni in cui si frammentava la società degli anni '30. Tecnica, anzi eminentemente

¹⁴ G. Melis, *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, Pubblicazioni degli archivi di Stato. Saggi, 1988.

¹⁵ E. D'Alterio, *La «bollinatura» della ragioneria generale dello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

tecnica, fu invece l'amministrazione degli Enti costituiti da Alberto Beneduce nel dopoguerra, prima con funzioni essenzialmente di intermediazione finanziaria, poi anche di gestione (il caso dell'IRI e delle sue collegate): qui un gruppo di testa di chiarissima cultura specialistica tenne a lungo e con successo le redini. Ne fecero parte, sotto la direzione di Beneduce, uomini come Menichella, Giordani, Cenzato, il più giovane Pasquale Saraceno, più tardi il giovanissimo Sergio Paronetto. E nelle finanziarie e ancora più giù nelle coalizioni tra imprese dello stesso settore e nelle stesse industrie e banche «irizzate» fu compiuta una silenziosa ma al tempo stesso sofisticata operazione di reclutamento in chiave di tecnicizzazione delle funzioni e di deburocratizzazione. Se opportunamente usata, la forma dell'ente pubblico con personalità giuridica autonoma poteva dunque costituire l'antidoto alla burocrazia di Stato; e ancor più le forme derivate della società a partecipazione del solo Stato, o dello Stato coi suoi enti, o della municipalizzata: tutte istituzioni che sotto la sapiente guida dell'IRI ebbero spazio e poterono esercitare nei singoli ambiti la propria attività¹⁶.

Come è noto la burocrazia sopravvisse al crollo del fascismo, alla «morte dello Stato» per dirla con Galli della Loggia. Poi l'intera fase costituente – ormai molto studiata dagli storici – ribadì la continuità burocratica-amministrativa nei gangli vitali del nuovo Stato repubblicano, nonostante e spesso contro la Costituzione (la quale peraltro sul tema presenta vistose lacune).

Una supremazia – vale osservarlo una volta per tutte – che non significò mai, né allora né poi, prevalenza di una cultura giuridica in senso alto, ma piuttosto radicamento di formulari, ideologie, complicazioni di pratiche semplici, cavilli e linguaggi iniziatici propri di un ceto burocratico poco formato, poco preparato, chiuso all'apprezzamento del nuovo, tenacemente legato alla tradizione, alle certezze rassicuranti dell'*heri dicebamus*. Culto del precedente, dunque, come bussola suprema; formalismo esasperato negli atti; chiusura totale verso nuove discipline, diversi saperi, sguardi innovativi. La realtà chiusa fuori delle porte degli uffici.

Da allora l'antologia delle proteste accumulatesi contro questa esibita e rivendicata continuità burocratica è interminabile, tale da non potere essere qui ripercorsa. Citerò solo, da una pagina degli Atti parlamentari della Camera del 1949 (agli esordi quasi della prima legislatura repubblicana) l'accorata denuncia di un deputato

¹⁶ Mi permetto di rinviare qui a G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018, *passim*.

non tra gli ultimi, il comunista Mario Assennato. Valgano le sue parole, in un intervento sull'Ente Acquedotto Pugliese a riassumerle tutte:

Bisogna ripristinare la facoltà delle amministrazioni provinciali di farsi rappresentare da tecnici competenti, poiché ci troviamo in questa situazione: il più grande acquedotto del mondo, il più grande Ente del genere è amministrato da un professore di pedagogia come presidente, da un avvocato come vicepresidente e da un solo ingegnere¹⁷.

Non sarebbe stato un caso isolato. Progressivamente in tutte le amministrazioni la irresistibile escalation degli amministrativi sarebbe prevalsa sulla inutile resistenza dei tecnici.

La storia di questa, che potremmo definire come la storia segreta nella più nota storia dell'amministrazione, è stata molto documentata negli studi recenti. Si trattò di una scelta consapevole, per certi versi direi persino «ideologica». Alla fine del 1948 un'ampia indagine della Presidenza del Consiglio sugli assetti interni dei Ministeri riconosceva che «la trattazione degli affari permane alquanto formalistica e manca di quella speditezza che è facile riscontrare nelle aziende private»¹⁸; ma poi il Ministero della difesa, interpellato come gli altri dalla Presidenza, obiettava subito che «non tutti i metodi di lavoro seguiti dalle aziende private si prestano ad essere applicati dalle amministrazioni pubbliche», e quello dell'Interno «che ogni ufficio ha le sue particolarità inconfondibili», e gli altri Ministeri presentarono obiezioni analoghe¹⁹.

Il cenno al modello delle aziende private è interessante. A partire dalla metà circa degli anni '50 il mondo variegato dell'impresa industriale ma anche dell'azienda commerciale (del resto in ciò proseguendo in una linea di innovazione che aveva avuto la sua evoluzione durante il fascismo) diede prova di grande apertura, sia nell'adottare assetti organizzativi inediti derivanti per lo più dai modelli americani, sia nel valorizzare le culture tecniche in tutte le loro molteplici specificazioni. Imprenditori come Adriano Olivetti (ma anche altri, sebbene in misura meno consapevole) elaborarono modelli del tutto nuovi; anche grandi complessi più tradizionali come la Fiat o le aziende del gruppo IRI seppero porre

¹⁷ AP Camera, Leg. I, Discussioni, seduta del 31 marzo 1949, pp. 7608 ss., interpellanza dell'on. Assennato sull'Ente Acquedotto Pugliese, più in particolare «sugli intendimenti prevalsi nella scelta del nuovo presidente dell'Ente».

¹⁸ G. Melis, *Storia*, cit., pp. 423-424.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 424-425.

in primo piano gruppi di tecnici di grande levatura, valorizzando la cultura e dando loro la *leadership* delle aziende. Ciò non avvenne nello Stato. Altrove (non lo posso fare qui) ho ricostruito il sostanziale fallimento dell'ambizioso Ufficio per la riforma creato nel 1950 presso la Presidenza del Consiglio e il suo isolamento persino drammatico all'interno del mondo della burocrazia del dopoguerra²⁰. In quel progetto la valorizzazione delle competenze non meramente giuridiche era uno dei punti centrali.

Del resto mancava in Italia una scuola di formazione che potesse eventualmente invertire la tendenza (quando fu creata non fu capace di esprimere un suo ruolo propulsivo). Ma soprattutto mancava un disegno politico di riforma dell'amministrazione. Lo Stato, negli anni del grande balzo in avanti che venne chiamato il miracolo economico, non fu assente, anzi: agì potentemente in prima persona con i suoi Enti pubblici e con le società che ad essi facevano capo; e affiancò lo sforzo del Paese con leggi opportune, che facilitarono la modernizzazione in atto. Ma l'apparato amministrativo restò ancorato al modello pre-repubblicano, sicché venne a crearsi la paradossale condizione di una società che si muoveva a passo veloce verso la modernizzazione e di un'amministrazione pubblica che, al contrario, segnava il passo.

Lo studio di questa asimmetria costituisce uno dei punti fondamentali per comprendere la storia dell'Italia del dopoguerra, protrattasi sotto questo peculiare aspetto sino ai giorni nostri.

Concludo. Qual è la situazione attuale? In larga misura rispondere a questa domanda è il compito del nostro Seminario. Voglio qui citare solo due documenti, inevitabilmente non completi.

Il primo è la ricca analisi sugli ingegneri nelle pubbliche amministrazioni messa a punto nel 2004 dal Collegio nazionale degli ingegneri italiani²¹. In questo testo, che si apriva con una puntualizzazione sull'evoluzione normativa degli ultimi anni per poi allargarsi all'analisi sulle attività di questi tecnici, si possono leggere pagine molto puntuali sulla posizione marginale dei laureati in ingegneria nei Ministeri e anche nella vasta rete degli Enti locali.

Per esempio (cito un passaggio dal documento):

Una parte consistente delle competenze tecniche, allo stato attuale, non sono percepite come aspetti che la pubblica amministrazione colloca nell'alveo dell'e-

²⁰ *Ibidem*, pp. 437 ss.

²¹ *Identità e ruolo degli ingegneri dipendenti nella pubblica amministrazione che cambia*, Roma, Centro studi Consiglio nazionale ingegneri (Mauro Di Giacomo), s.d. (ma 2004).

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 molte²².

E subito dopo:

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 accidentata²³.

Un ulteriore spunto, che traggo dallo stesso documento, riguardava gli ingegneri impiegati nel comparto Sanità. Si trattava qui di una presenza relativamente recente, che risale alla fine degli anni '70, anzi precisamente alla legge n. 761 del 1979, che all'art. 1, nel determinare la composizione dei ruoli del personale, prevedeva un ruolo genericamente tecnico, uno specifico ruolo sanitario ma inoltre un ruolo professionale per così dire residuo per quei dipendenti che nell'esercizio della loro attività assumessero – cito testualmente – «a norma di legge, responsabilità di natura professionale»; e che per svolgerla dovessero essere iscritti ad albo professionale. Comunque, per seguire ancora il documento:

gli ingegneri inquadrati nel ruolo tecnico hanno subito, 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.

Ad esempio,

una subordinazione 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.)²⁴.

Gli anni successivi non avrebbero spostato i dati del problema. Analoghe critiche sono state formulate di recente dal medesimo

²² *Ibidem.*

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

Collegio degli ingegneri per il settore strategico dell'informatica. In un documento della medesima fonte, questa volta del 2016, si legge:

su un campione di oltre 1.000 *curricula* di persone che rivestono una funzione di vertice nella direzione IT, in più di 400 casi la documentazione sul profilo professionale non era reperibile nell'ambito dell'apposita sezione «Amministrazione Trasparente» prevista per legge. Emerge in questo modo una certa opacità informativa legata, in particolare, alle figure apicali. In secondo luogo, su un campione di oltre 500 *curricula* di figure direttive nei sistemi IT, nel 53% di casi si è trattato di laureati in ingegneria o in informatica, ovvero le lauree di tipo tecnico ritenute come le più idonee, almeno dal punto di vista teorico, a rivestire le funzioni considerate. Ciò significa che in un ampio numero di casi, pari al restante 47% del campione considerato, le posizioni apicali nei sistemi legati alle tecnologie dell'informazione sono ricoperte da soggetti che almeno teoricamente non hanno compiuto percorsi di studio collimanti con la funzione tecnica da ricoprire. Ciò che peraltro lascia non poco perplessi è che nel campione considerato è presente una quota, seppure minoritaria, di figure apicali prive di diploma di laurea e con diploma di scuola media superiore, così come sono presenti tra i dirigenti ed i funzionari considerati, dei laureati in legge, in economia e in materie umanistiche²⁵.

Lo stato di mortificazione nel quale sono da decenni tenute le carriere tecniche è stato oggetto di molte denunce e di ripetuti impegni governativi. Non è questo il luogo per ripercorrere questo nutrito *dossier*. Mi limiterò a citare dal sito del Ministero della funzione pubblica il recente impegno del Ministro Bongiorno circa «un provvedimento per avviare assunzioni mirate nella PA centrale di tecnici e progettisti, informatici, esperti nella gestione dei fondi strutturali e “facilitatori” dei processi amministrativi». Poiché un provvedimento generale è stato appena reso noto, sarà bene seguirne l'*iter* per comprendere se questo impegno muterà o no l'attuale cronica situazione. Certo, oltre alle lauree (che andranno attentamente vagliate, non limitandosi alla loro definizione tradizionale, ma entrando nel merito dei *curricula* universitari e delle specializzazioni), occorrerà ridefinire meccanismi di selezione *ad hoc* che siano posti in rapporto con le peculiarità delle funzioni.

Realizzare insomma una mappa possibilmente analitica. Esaminare le modalità e i tempi di carriera e la situazione retributiva (comparativamente alle figure «amministrative»). Porre in relazione la presenza o l'assenza, o l'eventuale emarginazione delle figure tec-

²⁵ *Le figure tecniche nella Pubblica amministrazione. Il caso delle posizioni apicali nella direzione dei sistemi IT*, https://cache.b.centrostudicini.it/images/publicazioni/ricerche/Figure_tecniche_nella_PA_2016_finale_cedd0.pdf.

niche all'interno delle pubbliche amministrazioni con i bisogni delle attività amministrative. Prevedere il futuro, reclutando e formando figure la cui competenza sia tale da soddisfare la modernizzazione in atto. Qualunque Governo se lo assuma, non sarà compito da poco.