



Nuova Etica Pubblica

SEMINARIO SVIMEZ del 21 novembre 2018

I Corpi Tecnici della pubblica amministrazione centrale

Presidente: Consigliere SVIMEZ Manin Carabba

RELAZIONE DI ANTONIO ZUCARO

Presidente dell'Associazione “*NUOVA ETICA PUBBLICA*”

A seguito della proposta di Manin Carabba, condividendo l'assoluta opportunità di questo Seminario, abbiamo avviato una ricognizione della situazione esistente (i materiali sono nel dossier predisposto da Giuseppe Beato). L'esito è che i “Corpi tecnici della PA centrale“ non esistono più.

Per capire cos'è accaduto, è opportuno cominciare da una definizione dell'ambito di questa espressione, confrontandone il significato corrente con le statuizioni e le procedure effettivamente in vigore.

Nel senso comune degli apparati pubblici, i funzionari “tecnici“ sono distinti dagli “ amministrativi “ perché i primi svolgono funzioni per cui occorrono lauree “scientifiche” e i secondi svolgono funzioni per cui occorrono lauree “ umanistiche “. Nella terminologia amministrativa il termine Corpo è usato per definire apparati ad ordinamento militare (Es. : il Corpo forestale dello Stato). Per i funzionari civili esistevano, invece, i “ ruoli “, elenchi di appartenenti ad una “carriera”, in una determinata amministrazione, con una determinata professionalità. (ad es. il ruolo degli ingegneri del Genio civile). Come si dirà appresso, i ruoli sono stati superati dai nuovi ordinamenti del personale pubblico.

Per il Devoto - Oli “ *Corpo*”, tra gli altri significati, è un “ *complesso di persone che formano un organismo istituzionale con determinate funzioni e attribuzioni* “ . L'attributo “ *tecnico* “ si riferisce alla connotazione di queste funzioni e delle competenze necessarie per esercitarle, ovvero “ *che concerne la parte pratica, strumentale, di un'arte, di una scienza, di una disciplina* “. Dunque, funzioni operative, per le quali occorre una preparazione specifica in una determinata disciplina.

Nella tripartizione citata da Cassese nel saggio citato appresso, distinguendo le amministrazioni “tecniche”, quelle *de puissance* e quelle culturali, le prime riguardano l’industria, le infrastrutture, i lavori pubblici, i trasporti, l’ambiente. Tuttavia, anche nelle altre due tipologie possiamo trovare “ corpi “ che esercitano funzioni operative che richiedono una preparazione tecnico-specialistica. Inoltre, anche tra i funzionari “amministrativi” vi sono categorie che svolgono compiti di tipo operativo, in applicazione di tecniche derivanti da discipline umanistiche (Diritto, Scienze politiche, Sociologia etc.).

Conclusivamente, in questo seminario tratteremo prevalentemente dei “ corpi tecnici “in senso stretto, ovvero dei funzionari in possesso di lauree scientifiche in servizio presso Amministrazioni tecniche, ma considerando anche altre categorie appartenenti ad altre amministrazioni, operanti nella realtà sociale ed economica attraverso tecniche specialistiche derivanti da discipline scientifiche o anche da discipline umanistiche. (come gli Ispettori del lavoro).

Per quanto riguarda i Corpi tecnici in senso stretto, la rilevazione dei dati sulle dotazioni organiche e sulla copertura delle medesime, prodotti e pubblicati da RGS, ARAN e ISTAT dà esito negativo. Non esistendo più i singoli “ruoli”, distinti per professionalità, le Tabelle danno conto esclusivamente di quanti dirigenti e quanti funzionari sono previsti, e quanti sono presenti in una determinata Amministrazione, con l’unica distinzione dei livelli retributivi: le “fasce” (due) per i dirigenti, le posizioni economiche (cinque) per i funzionari. Risultano, inoltre, le distinzioni per sesso, livello di laurea, collocazione geografica. Ma non per professionalità: quanti ingegneri, quanti geologi, quanti economisti. Le uniche eccezioni sono costituite da due categorie a sé stanti, i ricercatori degli Enti di ricerca ed i professionisti degli Enti pubblici, che hanno mantenuto un ordinamento distinto e dunque rilevano a sé. Comunque, difficilmente possono essere considerate come” corpi tecnici dell’amministrazione centrale”.

La carenza è evidente, in primo luogo ai fini conoscitivi, ed è grave, ai fini dell’elaborazione di una politica del personale. L’ARAN ed il DFP, che hanno le maggiori responsabilità in materia, se ne sono accorti ed hanno avviato, nel 2017, una indagine sperimentale per definire un “Modello di rappresentazione delle professioni e competenze nelle pp.aa.“, mettendo a confronto i dati del conto annuale della RGS, fondato sulla classificazione del personale derivante dai CCNL, con il Sistema informativo delle professioni esistenti in Italia, articolato su cinque livelli. L’indagine, fondata su indicazioni fornite dai dipendenti su mansioni, responsabilità etc., risulta ancora in corso, e non si è in grado di prevederne gli esiti.

Perciò, in termini formali, nell'ordinamento amministrativo l'oggetto di questo Seminario e di questa Relazione non c'è più. In termini sostanziali, poiché nelle amministrazioni centrali migliaia di dirigenti e funzionari "tecnici" continuano a lavorare, e con i risultati che si sanno, la situazione di crisi c'è e rende assai opportuno questo lavoro, come prima occasione per avviare una riflessione di ordine generale sul funzionamento degli apparati.

Questa crisi ha le sue radici in una tendenza generale dell'amministrazione, manifestatasi dalla seconda metà del secolo scorso e che poi è stata aggravata da tre fattori emersi nell'ultimo decennio di questo, poi sempre più presenti.

La tendenza generale è quella illustrata da Sabino Cassese nel saggio "Questione meridionale e questione amministrativa" pubblicato da SVIMEZ nel 1977. Citiamo: "L'erogazione di servizi pubblici è sostituita con la redistribuzione di ricchezza. I funzionari pubblici operano sempre più come intermediari finanziari. "Perciò, il funzionario " ... perde la sua veste di esperto del settore in cui opera " e " La detecnizzazione ... provoca la perdita del *quid proprium* del funzionario, e quindi lo rende facilmente fungibile ". Ad esempio, "L'Amministrazione dei lavori pubblici... svolgeva l'attività di progettazione delle opere, la cui esecuzione veniva affidata a privati. Ora anche questa attività è svolta da privati. Il Ministero controlla (quando può e come può) ma, principalmente, paga."

Poi, in un paragrafo intitolato "Detecnizzazione e preparazione giuridica della burocrazia" si dimostra con dati e tabelle la prevalenza dei laureati in legge sul totale dei funzionari. Soprattutto, si evidenzia che nella formazione giuridica dei funzionari si sono affermate " *due componenti: il positivismo giuridico ... nel diritto pubblico e il formalismo giuridico ... nel diritto privato. Due componenti che sottolineano il ruolo del ... funzionario come applicatore di norme invece che come pianificatore dell'attività amministrativa* ".

I tre fattori di accelerazione della crisi dei Corpi tecnici sono costituiti dall'indirizzo neoliberista sulla privatizzazione delle amministrazioni, dal venir meno delle politiche pubbliche rispetto all'attività legislativa, dalla politica del personale perseguita negli ultimi venticinque anni. Più in particolare:

L'indirizzo neoliberista ha prodotto il ritrarsi dell'Amministrazione rispetto alle funzioni operative, direttamente produttive di servizi pubblici materiali ed immateriali, attraverso il trasferimento di Enti o di segmenti di attività dal settore pubblico al settore privato. Le principali Aziende di Stato sono state privatizzate, ovvero trasformate in Società per azioni, quotate in Borsa e parzialmente o totalmente cedute ai privati. Per l'assolvimento di particolari funzioni le Amministrazioni pubbliche hanno creato società di diritto privato, dalla Consip alle società partecipate degli Enti locali. Altre

funzioni sono state esternalizzate, ovvero cedute a società private, dall'informatica ai servizi di supporto. Le ragioni sono note: la necessità di fare cassa, per contenere il disavanzo; il miglior funzionamento delle aziende private in generale, sia pure nell'interesse della proprietà e non per l'interesse generale; l'ampliamento delle opportunità di impiego dei capitali privati all'interno dei settori pubblici, anche con la creazione di aziende e società *ad hoc*.

Al sistema pubblico è stato lasciato un ruolo di regolazione e di controllo, che pure necessita di professionalità tecniche. Tuttavia, sia questo ruolo, già debole all'epoca di Cassese, sia queste professionalità sono andati in crisi. Due esempi: il primo è la vicenda delle Autostrade, vendute ai privati, seguita dalla privatizzazione di ANAS, col controllo del Ministero Infrastrutture: il risultato è il ponte di Genova. Il secondo, meno drammatico, è la creazione di Sogesid, ovvero la società per azioni che svolge le funzioni tecnico-operative del Ministero dell' Ambiente, emblematico almeno per un aspetto, evidenziato dal "Modello di organizzazione, gestione e controllo" della stessa Sogesid, pubblicato sul sito: 40 pagine dedicate al modello vero e proprio, oltre 120 (più del triplo), dedicate alle attività svolte in relazione a diverse categorie di reati e delitti. E qui viene fuori la seconda questione.

Le politiche pubbliche di settore si sono gradualmente affievolite, per le restrizioni finanziarie e soprattutto per l'affermarsi della tendenza ad un intervento legislativo alluvionale, frazionato e derogatorio. Nella totale assenza di politiche di settore, piani e programmi, la funzione legislativa/normativa si è affermata come unico strumento della politica per controllare le situazioni e le tendenze in atto, ed in particolare i comportamenti illeciti e la corruzione. Perciò, è venuta meno la necessità di professionalità tecniche adeguate per la predisposizione di piani e di programmi, per la loro attuazione e la verifica dei risultati raggiunti, e si sono affermati gli "amministrativi". Con un peggioramento: dal funzionario *applicatore di norme* di Cassese si è passati all'alto funzionario che produce le norme, suggerendole - tramite il Ministro - al Governo che le impone al Parlamento. In tal modo, il predominio dei giuristi nell'amministrazione, rispetto ai tecnici, è diventato pressoché assoluto.

Infine, in coerenza con l'indirizzo generale della privatizzazione si sono portati - o s'è cercato di portare - i principi di funzionamento delle aziende private all'interno degli apparati rimasti pubblici, sia nella regolazione delle funzioni di comando (il " *management* ") sia nella disciplina del rapporto di lavoro del personale, affidata alla contrattazione collettiva. Al di là dei principii, la loro applicazione da parte dell' Amministrazione, sotto la pressione dei sindacati attraverso la contrattazione, ha messo in crisi le professionalità tecniche sia nei dirigenti sia nei funzionari.

Per la dirigenza, la concezione del dirigente-manager, generalista e non specialista, ha agevolato la pressione dei dirigenti amministrativi, maggioranza in tutte le amm.ni, per non diversificare gli organici dirigenziali sulla base di professionalità specifiche ed avere così la possibilità di occupare i posti funzione prima riservati ai tecnici. I dati si ricavano dai siti delle amministrazioni. Si vede, così, che l'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), nel quale si sono accorpate diversi Enti, agenzie ed Uffici con funzioni di studio e ricerca in materia, vede una forte presenza di dirigenti amministrativi. Invece, le strutture del Consiglio superiore dei lavori pubblici (che produce certificazioni, pareri, norme tecniche, ma non progetti) sono tutte coperte da ingegneri. Il "Genio civile", com'è noto, è stato decentrato alle Regioni e si è articolato su Uffici provinciali; a capo del Genio civile di Roma troviamo come Segretario generale un amministrativo, e gli uffici sono ripartiti tra amministrativi e tecnici (ad es., il direttore infrastrutture e mobilità è un esperto di contabilità pubblica).

Per il personale non dirigente v'è stata una evoluzione analoga ma più marcata, per l'assenza di formalizzazione dei posti-funzione. Nell'ordinamento del personale la professionalità degli addetti è identificata dai profili professionali (ingegnere, ragioniere, etc.). Prima della riforma degli anni '90 i profili erano definiti da atti di diritto pubblico, sentiti i sindacati. In ogni amministrazione, per ogni profilo, era prevista una dotazione organica (equivalente al vecchio "ruolo"). Per coprire i posti vacanti di questa si poteva procedere a concorsi esterni o a concorsi interni, coi requisiti di legge. Successivamente, la definizione dei profili professionali ed anche - attraverso la concertazione - delle relative dotazioni organiche, è stata affidata alla contrattazione decentrata nelle singole amministrazioni, anche per i laureati tecnici. Inoltre, i concorsi interni sono evoluti nella "progressione professionale", anch'essa consegnata alle relazioni sindacali. Così, i sindacati interni alle amministrazioni, sotto la pressione del personale, hanno utilizzato il proprio potere contrattuale su profili, organici e progressioni per realizzare promozioni di massa, anche tramite la riduzione degli organici dei vecchi "ruoli tecnici", in modo da lasciare posti liberi nei livelli più elevati per le progressioni professionali del personale appartenente ai livelli inferiori. Quali siano state le conseguenze di questa strategia sulle professionalità in servizio presso le PP.AA. non è dato sapere, poiché i profili professionali, non solo tecnici, hanno perso ogni evidenza statistica. Si conoscono singoli episodi, ma i dati complessivi sono ignoti, tant'è che il DFP e l'ARAN hanno avviato la ricerca di cui s'è detto. Le uniche rilevazioni esistenti riguardano le promozioni da un livello retributivo all'altro, confrontando anno dopo anno le presenze negli organici di livello. Anche

questa sarebbe una ricerca da fare, i cui risultati, considerando alcuni calcoli parziali effettuati negli anni scorsi, sarebbero comunque nell'ordine dei milioni (di promozioni).

La crisi dei “Ruoli tecnici” tradizionali ha prodotto le pesanti conseguenze che qui diamo per note, dalle autostrade al dissesto idrogeologico. Tuttavia, le considerazioni espresse in questa Relazione vanno rapportate anche ad un Ruolo tecnico che non è mai nato, ovvero all'insieme delle professionalità informatiche operanti all'interno delle pp.aa. La situazione critica di queste professionalità ha conseguenze meno evidenti delle altre, ma potenzialmente altrettanto gravi.

La ragione è chiara: l'ICT è passata da strumento a modo d'essere dell'amministrazione. I *software* di acquisizione, elaborazione e fornitura di dati sono parte integrante delle procedure amministrative ed operative con le quali le pp.aa. interagiscono tra loro e con i cittadini.

Tuttavia, per gli apparati amministrativi i *software* sono oggetti misteriosi, posseduti e gestiti da aziende private che li impiegano in nome e per conto degli apparati stessi. La necessità di questo impiego e conseguentemente del ruolo delle aziende che lo controllano fa sì che il prezzo, le singole modalità di impiego ed alla fine le modalità di impatto sull'utenza siano sostanzialmente nelle mani delle aziende.

Per governare i processi di informatizzazione delle pp.aa. sono stati creati nel tempo diversi Uffici ed Agenzie, poi confluite in AgID, avente il compito di coordinare i processi di informatizzazione in tutte le pp.aa., di ottimizzare la spesa, di promuovere l'innovazione digitale nel sistema amministrativo etc.

Si è creato, inoltre, attraverso una lunga sequenza di interventi legislativi, un “corpus” normativo denominato CAD (Codice dell' Amministrazione Digitale). Il Consiglio di Stato ha espresso un parere sull'ultimo d.lgs., il 217/2017, affermando che per realizzare l'obiettivo di questo decreto, ovvero il passaggio da un'ottica incentrata sull'Amministrazione ad una focalizzazione ai nuovi diritti digitali (identità, domicilio e firma digitali, diritto di accesso *on line*), si rende necessaria una riorganizzazione delle disposizioni del Codice partendo da questi diritti, passando ai rapporti cittadino-Amministrazione ed arrivando infine all'organizzazione di questa.

In ogni caso, anche rispetto a questo quadro le professionalità informatiche interne all'amministrazione appaiono inadeguate. In AgID per essere dirigenti è sufficiente (come titolo di studio) una laurea anche non specialistica in qualunque disciplina, e nell'organico troviamo un solo dirigente di ricerca ed un solo ricercatore. In tutte le grandi strutture amministrative è previsto un responsabile del protocollo informatico ed un

responsabile della transizione al digitale, ma non si prevede che queste figure debbano possedere una professionalità inerente alla funzione.

Queste considerazioni sono confermate dalla Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla digitalizzazione ed innovazione nelle pp.aa., prodotta nel 2016. Vi si afferma, tra l'altro, che “ *La mancanza di consapevolezza dell'importanza del digitale ha portato la PA, negli anni, a non dotarsi delle competenze tecnologiche, manageriali e di informatica giuridica necessarie.*” Perciò “ *... mancano le competenze interne e l'amministrazione sceglie di fare ampio ricorso al mercato* “ E ancora: “*La mancanza di adeguate competenze interne impedisce alla PA di progettare correttamente le soluzioni necessarie, di contrattare adeguatamente con i fornitori, di scrivere bandi di gara ... adeguati... e, infine, di controllare efficacemente lo sviluppo e la realizzazione delle soluzioni informatiche.*”

Dunque, anche in quest'area troviamo le distorsioni riscontrate per i ruoli tecnici: un eccesso di legislazione una prevalenza di amministrativi, una forte carenza di tecnici e conseguentemente una condizione di favore per le aziende private che forniscono i servizi.

Va detto, infine, che oltre ai diritti digitali dei singoli cittadini andrebbe considerata anche la necessità di difesa dell'insieme della cittadinanza rispetto all'acquisizione di dati personali a fini di marketing ed all'intromissione dei *social*, o attraverso i *social*, in processi delicati come la formazione degli orientamenti elettorali. Qualunque politica si intenda fare nei confronti dei giganti del *web*, e qualunque sia l'Autorità pubblica cui affidarla, si pone la questione delle professionalità tecniche in grado di realizzarla.

Anche per questa ragione emerge l'esigenza di mettere in piedi un organico di professionisti digitali, interno alle amministrazioni, che consentano a queste di impiegare le nuove tecnologie, nei diversi settori, secondo le esigenze della collettività, riequilibrando il rapporto con le aziende private fornitrici ed impedendo le distorsioni indotte da un uso strumentale del *web* da parte di interessi forti di varia natura. Più o meno, è la stessa esigenza che si pone per i “Corpi tecnici” tradizionali, oggi azzerati dalle politiche di cui s'è detto.

Una ipotesi di soluzione, già emersa nella discussione intorno al tentativo di reintrodurre il “ Ruolo unico “ della dirigenza, fallito due anni fa, è quella di creare un “Albo” dei dirigenti delle Amministrazioni dello Stato, articolato per tabelle professionali, dove risultino per ciascun dirigente in servizio, oltre alle competenze possedute, le esperienze realizzate e le capacità dimostrate. A questo Albo andrebbe confrontata la pianta dei posti di funzione di ciascuna Amministrazione, completata con i requisiti professionali ed attitudinali necessari per ciascun posto, da definirsi con apposito provvedimento sottoposto a controllo esterno. Così si consentirebbe una mobilità

professionale ragionata da un posto all'altro ed anche da un'amministrazione all'altra. Un ingegnere può operare al Ministero dell'Ambiente o alle Infrastrutture, o anche - se se ne dimostra l'opportunità - a capo di un Ispettorato del Lavoro (come avveniva un tempo) o di un Ufficio Tecnico erariale. Ma non come Provveditore agli studi. Un dirigente amministrativo con competenze in materia di gestione del personale, o di gestione del Bilancio, può operare negli Uffici dedicati a queste funzioni in tutte le Amministrazioni, ma non in Uffici dove occorrono competenze tecniche di altro genere. In questa sede non è il caso di entrare nel merito delle procedure di attribuzione e revoca degli incarichi, questione assai delicata, ma queste indicazioni appaiono sufficienti ad indicare una strada possibile per coniugare flessibilità e razionalità d'impiego delle professionalità tecniche, almeno a livello dirigenziale. Per i funzionari tecnici inseriti nell'ordinamento del personale, il problema è più complesso, per l'impatto del vigente regime di relazioni sindacali. Un primo passo, tuttavia, potrebbe essere quello di definire in ogni amministrazione i profili, con le relative dotazioni organiche, da collegare alle tabelle professionali contemplate dall'Albo, al fine di regolare l'accesso alla dirigenza di questi funzionari.

Per i quali, oggi, si pone innanzitutto un problema di reclutamento.