

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2373

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

de' COCCI, CICCARDINI, PITZALIS, DE POLI, MAZZARINO, SPITELLA, SPERANZA, SGARLATA, MERENDA, CRISTOFORI, LOBIANCO, SANGALLI, VAGHI, BERNARDI

Presentata il 5 marzo 1970

Istituzione del corpo dei tecnici dello Stato

ONOREVOLI COLLEGHI! — Fra i problemi di particolare attualità che da tempo si sono posti nell'ambito della pubblica amministrazione, uno dei più pressanti è certamente quello relativo ai funzionari tecnici dello Stato (ingegneri, architetti, chimici, fisici, geologi, nonché geometri, periti industriali ed equiparati).

Negli ultimi anni la stessa opinione pubblica, oltre che le categorie interessate, hanno sentito la carenza che progressivamente si va determinando nei quadri tecnici della pubblica amministrazione i cui concorsi, spesso, o vanno deserti oppure non riescono a coprire i posti banditi per insufficienza di candidati concorrenti.

Nel decennio 1960-1969 la carenza numerica degli ingegneri, ad esempio, si è progressivamente accentuata: si rileva che su 4.700 posti previsti negli organici sono presenti soltanto 3.200 unità, con una vacanza di 1.500 posti. Né i concorsi banditi dalle varie amministrazioni ed aziende autonome dello Stato sono serviti a reclutare nuove leve: i concorsi, invero, sono stati sempre pressoché disertati.

Il perché del fenomeno lamentato è di vasta e varia natura e potrebbe essere, fra l'altro, inquadrato in quello più vasto della diligenza statale, sia tecnica sia amministrativa, per la soluzione del quale tende a provvedere il nuovo articolo 16 del disegno di legge governativo, attualmente in discussione

in Parlamento, recante modifiche alla legge 18 marzo 1968, n. 249.

Ma il problema dei funzionari tecnici ha anche aspetti specifici che debbono essere, indubbiamente, considerati con grande attenzione, se, nel futuro, la pubblica amministrazione non vuole trovarsi carente proprio nei quadri che le necessitano per una efficiente politica di programmazione proprio nei settori più delicati.

I quadri tecnici della pubblica amministrazione sono attualmente organizzati in ruoli distinti per ogni amministrazione. Esistono infatti ruoli di ingegneri — tanto per fare un esempio —, oltre che presso l'Amministrazione dei lavori pubblici, anche presso l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, come esistono ruoli separati presso il Ministero delle finanze e via dicendo. In tal modo si isolano le competenze tecniche che hanno naturali connessioni di riferimenti scientifici e culturali, in compartimenti stagni, di significato esclusivamente burocratico.

La frantumazione dei ruoli pone, inoltre, vari problemi relativi alla loro scarsa consistenza numerica che non offre, pertanto, adeguate possibilità di carriera ai funzionari migliori: è questo un altro elemento che rende, attualmente, poco interessante, per un giovane e valente laureato la carriera della pubblica amministrazione.

Vi sono, inoltre, numerose altre considerazioni da tenere presenti.

Innanzitutto, si deve rilevare che lo Stato ha sentito già l'esigenza, in passato, di organizzare in modo autonomo una categoria professionalmente qualificata, e utilizzata proprio per le sue prestazioni, analoghe a quelle di liberi professionisti, ma a servizio dello Stato: è il caso, ben noto, dell'Avvocatura generale dello Stato.

È paradossale che non si sia proceduto in maniera analoga per i tecnici — ingegneri ed assimilati — che, notoriamente, sono una risorsa « scarsa » e come tali fortemente attirati dall'impiego privato.

In secondo luogo, si deve rilevare che il progresso tecnico e scientifico consuma rapidamente le conoscenze acquisite nel processo formativo iniziale ed impone, non solo un continuo aggiornamento, ma anche un articolato ed elastico lavoro di gruppo, con dosaggi di competenza di volta in volta commisurati alle esigenze progettuali o analitiche poste dal singolo caso. Ciò non può certamente avvenire, a meno che non si voglia incorrere in costi altissimi, nei chiusi e talvolta contorti schemi amministrativi vigenti. Le conseguenze sono ben note: la debolezza della pubblica amministrazione — cioè dell'interesse generale — nei confronti delle forze di interesse private; il *gap* o divario tecnico di fronte a iniziative di grandi dimensioni (si pensi soltanto al caso del Vajont); il ricorso sempre più frequente ad apporti professionali esterni, non già per avere il lume di competenze ad altissimo livello, sibbene per sopperire addirittura alle esigenze di ordinaria amministrazione (con tutti i conflitti insorgenti, nei singoli, fra l'interesse di privato professionista e quello di consulente della pubblica amministrazione); il moltiplicarsi di organi collegiali, naturalmente portati a rifuggire dall'assunzione di responsabilità precise ed a procrastinare i giudizi. È paradossale notare, inoltre, che i tecnici dello Stato, senza avere alcuno dei vantaggi dei liberi professionisti, ne condividono, quando è il caso, le pesanti responsabilità.

Sarebbe non impossibile — ma certo difficile per gli estensori di questo progetto — fare un calcolo delle perdite subite dal bilancio dello Stato e degli sprechi gravanti sulla collettività nazionale, a causa di una cattiva o scarsa utilizzazione delle energie tecniche disponibili.

In terzo luogo, l'evoluzione delle scienze organizzative — o del *management*, come si dice con termine anglosassone — ha enucleato

una precisa distinzione fra la linea dei comandi gerarchici, e la prestazione di servizi intellettuali, che viene comunemente compresa nel termine di *staff*.

Orbene, secondo i più recenti contributi, si pone l'accento sulla rapida circolazione delle informazioni, sul carattere continuo dei processi, sulla valorizzazione sistematica e permanente delle risorse umane, sulla motivazione dei dirigenti, sulla utilità — anche in vista dell'efficienza — di un clima democratico e collaborativo, sull'apertura verso un mondo esterno in rapida trasformazione.

Ciò che vale per le aziende di produzione o di servizio deve valere anche — anzi, a maggiore ragione — per la pubblica amministrazione, che non può ricorrere più alle imposizioni autoritarie di stampo ottocentesco, ma deve persuadere con l'autorevolezza dei suoi esponenti e con l'impeccabilità scientifica e tecnica delle loro conoscenze.

Il tempo diviene sempre più una variabile strategica, una « risorsa scarsa »; ma qualsiasi innovazione tecnologica (come i grandi o piccoli calcolatori) si voglia introdurre — per migliorare la situazione e per produrre una maggiore quantità di decisioni, di migliore qualità e in tempo minore —, essa rischierebbe di tradursi in enormi sprechi (come in parte già oggi si sta verificando) qualora non si desse contemporaneamente, o, meglio, anticipatamente, un assetto appropriato all'elemento umano.

In altre parole, i tecnici non possono più essere considerati un *neutral and inferior instrument*, come egregiamente ha scritto Robert T. Golembiewski nel libro *Organizing men and power* (1967, pagg. 11 e seguenti), e non si dovrebbe definire lo *staff* secondo le più arcaiche e superate concezioni organizzative.

È impensabile inserire non tanto i calcolatori, che sono meri strumenti al servizio della mente umana, quanto le tecniche più avanzate di decisione, di gestione e di esecuzione che ne derivano — dalla ricerca operativa (modelli di simulazione, PERT, ecc.) alla gestione automatica dei dati, dall'analisi costibenefici alle proiezioni di probabili situazioni future, ecc. — in un sistema nato per altri scopi.

I presentatori di questo progetto non pretendono, ovviamente, di aver prefigurato una soluzione idonea ad affrontare totalmente e subito tutti i gravi problemi prima accennati, ma ritengono indispensabile, almeno, la creazione di un organismo autonomo capace di elasticità di impiego e, quindi, idoneo ad

inventare volta per volta le soluzioni richieste imperiosamente dall'evoluzione dei tempi.

I presentatori di questo progetto non intendono nemmeno far esplodere il sistema amministrativo italiano anche se, sommessamente, ritengono che esso sia ormai già esploso; piuttosto, i presentatori, dopo aver individuato una palese situazione di carenza in un punto nodale, presentano una soluzione ragionevole e immediatamente realizzabile, aperta, a sua volta, ad ulteriori innovazioni.

Un precedente va doverosamente richiamato: il 12 febbraio 1964, i deputati Sullo, Fortini, Biagioni, Titomanlio Vittoria, Bianchi Fortunato, Alessandrini, presentarono alla Camera dei deputati una proposta di legge concernente: « Istituzione ed ordinamento del Corpo degli ingegneri e degli architetti di Stato ». L'onorevole Sullo, in varie occasioni, motivò l'iniziativa sua e degli altri colleghi firmatari della proposta di legge n. 961, con l'esperienza concretamente compiuta alla guida del Ministero dei lavori pubblici, che l'aveva persuaso della necessità di profonde innovazioni strutturali.

La presente proposta di legge, introduce un elemento completamente nuovo nella strutturazione dei quadri tecnici dell'amministrazione statale italiana; un elemento, però, già adottato in altri paesi (in Inghilterra, ad esempio, è acquisito da lungo tempo), vale a dire la costituzione di un « corpo di tecnici » unico per tutte le Amministrazioni dello Stato che, nel caso citato dell'Inghilterra, ha assunto il nome di *Technical Civil Service*.

Nel nostro paese un'altra analogia, oltre quella già citata con l'Avvocatura generale dello Stato, con un tale tipo di strutturazione, è esistente da oltre un quarantennio nella Ragioneria generale dello Stato, che ha unificato i vari servizi di ragioneria anteriormente esistenti nei singoli Ministeri.

La presente proposta di legge tende, appunto, a costituire un unico « corpo dei tecnici dello Stato », distinto in vari « settori » a seconda delle specifiche specializzazioni professionali (ingegneri, architetti, chimici, fisici, geometri, periti industriali, ecc.).

Le finalità che si intendono raggiungere possono essere così brevemente indicate:

a) assicurare una libera circolazione delle competenze tecniche nei vari rami della amministrazione pubblica ed assicurare una appropriata utilizzazione delle varie competenze a seconda delle necessità;

b) costituire un tutto organico fra i tecnici delle varie qualifiche, in modo da affinarne la preparazione e da rendere più

agevole e meno costosa l'utilizzazione di tecnologie avanzate;

c) instaurare un relativo e autorevole autogoverno della categoria, avvicinando altresì le remunerazioni e la carriera all'impiego privato, in modo da attirare le energie migliori;

d) superare i diaframmi rigidi fra tecnici laureati e tecnici diplomati che, pur nella indispensabile distinzione di competenze, saranno chiamati, in futuro, ad un lavoro sempre più integrato;

e) assicurare un prestigio ed una autorevolezza maggiore ai tecnici dello Stato, sempre allo scopo di rendere, per i tecnici più qualificati, l'impiego pubblico competitivo con quello privato;

f) adeguare le funzioni ed i compiti dei tecnici dello Stato alle nuove esigenze poste dall'attuazione dell'ordinamento regionale, mettendoli in grado di intervenire tempestivamente là dove sia necessario, anche su richiesta dei competenti organi regionali.

La configurazione esatta del Corpo emergerà dall'esperienza, anche se, fin d'ora si può delineare una linea di tendenza, secondo cui esso dovrà diventare sempre più un vero e proprio « organo » attraverso cui irrompano nella vita delle varie amministrazioni pubbliche le innovazioni tecniche più avanzate.

Il Corpo avrebbe una direzione unificata nell'« Ingegnere generale dello Stato », da istituire in analogia all'attuale Avvocato generale dello Stato o Ragioniere generale dello Stato, in un consiglio di amministrazione anch'esso unificato (articolo 10) e in un unico organo. Per le assegnazioni dei tecnici alle singole amministrazioni, in relazione alle necessità delle medesime, la legge prevede successive norme di attuazione.

Gli articoli 1-5 non abbisognano di particolare illustrazione, salvo per due notazioni.

Una notazione terminologica: si è adottato, per il responsabile della direzione del Corpo tecnici dello Stato, la dizione « ingegnere generale dello Stato », per sottolineare le analogie già citate; tuttavia, ciò non esclude, qualora lo si ritenesse opportuno, la nomina di un tecnico non ingegnere.

Un chiarimento: si deve rilevare che, per i fisici, non esistono albi professionali e che, quindi, per essi, come per eventuali altre nuove qualifiche tecniche da considerare, si dovrà opportunamente sopperire in sede di regolamento (articolo 5, primo comma).

Il periodo di formazione previsto nel secondo comma dell'articolo 5, si espletterà, come risulta dal n. 4 dell'articolo 7, presso

apposita « Scuola superiore per i tecnici dello Stato », che dovrà essere strutturata in maniera tale da integrare le conoscenze tecniche e scientifiche con opportune applicazioni pratiche e con le indispensabili notizie sul funzionamento della pubblica amministrazione; sempre al n. 4 dell'articolo 7, si prevede un'altra importante innovazione, cioè il cosiddetto « anno sabbatico », sia pure ridotto a sei mesi, riconoscendo esplicitamente la necessità di un continuo aggiornamento della preparazione professionale dei tecnici dello Stato.

Infine, nel penultimo comma dell'articolo 5, si delinea la possibilità di inserimento nel Corpo di persone provenienti dall'impiego privato o dalla libera professione: si cerca così, mediante l'utilizzazione accorta di incentivi monetari e di carriera, di invertire la tendenza all'esodo dei tecnici dal settore pubblico.

Per quanto riguarda l'articolo 6, si intende, con la maggiorazione di cinque anni della anzianità di carriera, equiparare la situazione dei funzionari attualmente in servizio, con quelli nuovi assunti, che godranno immediatamente di un migliore trattamento; ciò riguarda, soprattutto, l'ammortamento del periodo di formazione professionale.

L'articolo 7 delinea il contenuto della delega al Governo per l'emanazione di norme di attuazione; tale contenuto è coerente con le finalità sopra enunciate soprattutto per quanto attiene al trattamento economico: appare evidente che solo in tal modo sarà possibile attirare nella pubblica amministrazione i tecnici più capaci.

Particolarmente delicato sarà il problema della concreta utilizzazione dei singoli componenti del Corpo in relazione alle esigenze delle varie amministrazioni: solo se le norme di attuazione consentiranno un ampio margine di manovra, sarà possibile ottenere quella razionale utilizzazione delle risorse umane e quella feconda circolazione di esperienze che rappresentano la condizione essenziale per la nascita di un moderno apparato amministrativo.

Un cenno va fatto all'articolo 8 che stabilisce la corresponsione di integrazioni rap-

portate alle tariffe professionali vigenti, oltre lo stipendio: detto articolo richiama una norma già collaudata dal giudizio favorevole dei due rami del Parlamento, anche se non giunta per particolari motivi alla definitiva approvazione.

Detto articolo non deve intendersi superato dal nuovo testo dell'articolo 16 del cenato disegno di legge di iniziativa governativa recante modifiche alla legge 18 marzo 1968, n. 249, che prevede l'abolizione di ogni onorario e compenso attualmente esistente per i funzionari direttivi dello Stato, amministratori e tecnici, in quanto l'auspicato principio della chiarezza retributiva nella pubblica amministrazione deve essere concretamente applicato tenendo conto delle peculiari esigenze di competitività per l'impiego pubblico dei tecnici con l'impiego privato e con la libera professione.

Concludendo, sarà bene ricordare che da molti anni tutte le competenti associazioni professionali hanno proposto e sostenuto la riqualificazione tecnica della pubblica amministrazione, in primo luogo con il riconoscimento del carattere squisitamente professionale delle prestazioni dei tecnici ai quali deve anche essere riconosciuto, per le specifiche responsabilità che ne qualificano le funzioni, un trattamento economico competitivo in rapporto alle condizioni esistenti fuori dell'amministrazione statale.

In realtà l'effettiva riforma dell'amministrazione pubblica non può non tenere conto sia dei nuovi e maggiori compiti che competono allo Stato, sia dell'evoluzione già in atto nell'organizzazione dello Stato stesso.

Una positiva riforma non può limitarsi più a ritocchi e aggiustamenti delle tradizionali strutture e del vecchio apparato burocratico, ma deve incidere profondamente nella realtà amministrativa, con una trasformazione radicale atta a dar vita a organismi, strumenti, mezzi e modi di intervento moderni e efficaci, al passo con le esigenze presenti e future della società nazionale in fase di continuo progresso.

Per i motivi di cui sopra, è auspicabile una rapida approvazione della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È costituito, alla data del 1° gennaio successivo al giorno dell'entrata in vigore della presente legge, alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Corpo dei tecnici dello Stato.

Il Corpo dei tecnici dello Stato, al quale sono preposti un ingegnere generale dello Stato e due vice ingegneri generali dello Stato, provvederà ad assolvere i compiti di natura professionale di spettanza degli impiegati tecnici dello Stato, di cui all'articolo 2 della presente legge.

ART. 2.

Costituiscono il Corpo dei tecnici dello Stato tutti gli ingegneri, architetti, chimici, fisici, geologi, geometri, periti industriali ed equiparati, appartenenti ai ruoli delle amministrazioni e delle aziende autonome dello Stato, che siano stati assunti con il requisito del titolo professionale corrispondente per l'assolvimento dei relativi compiti tecnici.

ART. 3.

Nella prima applicazione della presente legge, e non oltre un semestre dall'entrata in vigore del regolamento, gli impiegati tecnici di cui al precedente articolo 2, che rivestano incarichi non identificabili con quelli previsti per l'assolvimento dei compiti di natura professionale loro spettanti, ai sensi dell'articolo 1 della presente legge, potranno optare con istanza scritta diretta al Presidente del Consiglio dei ministri, tramite il Ministero da cui dipendono, per la continuazione dell'attuale rapporto d'impiego, con relative funzioni, qualifiche ed attribuzioni.

ART. 4.

Il personale costituente il Corpo dei tecnici dello Stato è suddiviso nei seguenti ruoli:

- ruolo ingegneri;
- ruolo architetti;
- ruolo chimici;
- ruolo fisici;
- ruolo geologi;
- ruolo geometri;
- ruolo periti industriali.

ART. 5.

L'accesso al Corpo dei tecnici dello Stato e la immissione nei relativi ruoli avverrà per concorsi pubblici, per titoli ed esami scritti ed orali, aperti a tutti i laureati e diplomati aventi le qualifiche professionali sopra indicate, abilitati all'esercizio delle relative professioni ed iscritti ai relativi albi professionali, secondo modalità che saranno precisate nelle norme di cui all'articolo 7.

L'assunzione nei ruoli, una volta superato il concorso, si perfeziona dopo un periodo di formazione di due anni, con la frequenza obbligatoria di appositi corsi di specializzazione.

Nella prima applicazione della presente legge, e fino a completamento dei rispettivi ruoli, potranno entrare a far parte del Corpo dei tecnici dello Stato insegnanti di materie professionali nelle scuole statali di ogni ordine e grado, con almeno cinque anni di insegnamento effettivo, muniti dei rispettivi titoli professionali, nonché assistenti universitari nelle materie scientifiche e tecniche, purché non abbiano superato il 40° anno di età. L'ammissione, previo parere favorevole del consiglio di amministrazione, avverrà al coefficiente iniziale.

L'immissione nel Corpo di elementi che non abbiano superato il 40° anno di età e che abbiano già compiuto una rilevante esperienza professionale, potrà avvenire senza concorso, per delibera del consiglio di amministrazione, secondo modalità che saranno precisate da apposito regolamento.

Gli appartenenti al Corpo sono collocati a riposo al 70° anno di età. Potranno presentare domanda anche coloro che fossero, nella prima applicazione della presente legge, già in quiescenza.

ART. 6.

Il passaggio dai ruoli attuali ai ruoli del Corpo dei tecnici dello Stato, per gli impiegati tecnici attualmente in servizio, avverrà con valutazione dell'anzianità di servizio da ciascuno posseduta nella carriera di pertinenza maggiorata di cinque anni.

ART. 7.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, norme per determinare:

1) il trattamento economico, rispettivamente per gli ingegneri, architetti, fisici,

chimici, geologi, nonché per i geometri, periti industriali ed equiparati, in corrispondenza a quanto previsto dalle leggi vigenti per la magistratura ordinaria e tenendo conto delle peculiari attività tecniche e delle responsabilità relative alle funzioni demandate agli appartenenti al Corpo;

2) i criteri di equiparazione alle categorie professionali, indicate negli articoli precedenti, di altre categorie di laureati e diplomati, da includere in distinti ruoli del Corpo dei tecnici dello Stato;

3) le modalità per l'accesso a ciascun ruolo del Corpo dei tecnici dello Stato;

4) le modalità per l'espletamento, presso apposita scuola superiore per i tecnici dello Stato, da istituirsi entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, del periodo di formazione di cui all'articolo 5, nonché per lo svolgimento, da parte di ciascun appartenente al Corpo, ogni sette anni, di periodi semestrali di aggiornamento e di ricerca;

5) i compiti, le funzioni e le attribuzioni del consiglio di amministrazione del Corpo dei tecnici dello Stato;

6) l'ordinamento ed il funzionamento del Corpo, le specializzazioni nell'ambito di esso e la distribuzione dei suoi componenti per ruoli, nonché le modalità per l'utilizzazione di essi nelle varie amministrazioni ed aziende autonome dello Stato;

7) l'organico di ciascun ruolo del Corpo;

8) le modalità per l'utilizzazione degli strumenti scientifici e tecnici, in dotazione al Corpo, con particolare riferimento agli elaboratori elettronici;

9) le modalità di elezione dei membri del consiglio di amministrazione, da eleggersi dagli appartenenti al Corpo.

ART. 8.

Nei progetti di opere per conto dello Stato, redatti dagli uffici del Corpo dei tecnici dello Stato, deve essere prevista una somma pari ad un terzo degli oneri stabiliti dalle tariffe vigenti relative alle prestazioni professionali degli ingegneri, architetti, chimici, fisici, geologi, geometri, periti industriali ed equiparati per opere eseguite per conto e nell'interesse dello Stato, da ripartire tra il personale tecnico del Corpo stesso, secondo i criteri e le modalità che saranno stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

ART. 9.

Salve le disposizioni della presente legge, gli appartenenti ai ruoli del Corpo dei tecnici dello Stato restano soggetti a tutte le disposizioni vigenti per gli impiegati civili dello Stato.

ART. 10.

Il Corpo dei tecnici dello Stato è retto da un consiglio di amministrazione così composto:

a) l'ingegnere generale dello Stato, che lo presiede;

b) i vice ingegneri generali dello Stato;

c) un rappresentante, rispettivamente, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e del Ministero del tesoro;

d) un numero di membri eletti a scrutinio segreto dagli appartenenti a ciascun ruolo del Corpo, secondo le norme di cui al n. 9 dell'articolo 7, tale da assicurare una rappresentanza equilibrata tra tecnici laureati e diplomati.

Il consiglio di amministrazione dura in carica quattro anni.

L'ingegnere generale dello Stato ed i vice-ingegneri generali dello Stato sono scelti fra gli appartenenti al Corpo e vengono nominati, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri.

ART. 11.

All'onere derivante dalla presente legge si provvede con i fondi del bilancio del Ministero del tesoro, rubrica Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.