

Pubblica Amministrazione e risorse umane

Marina Brollo

Prof. ordinaria dell'Università di Udine e Presidente AIDLASS

Sommario: 1. La dignità del lavoro, un valore da ripensare. – 2. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni in attesa della legge “Concretezza”.

1. La dignità del lavoro, un valore da ripensare.

E' un onore e un piacere presiedere questo pomeriggio di lavori dedicati ad un tema cruciale per il futuro del nostro Paese, “*Pubblica Amministrazione e risorse umane*”, in doppia veste: di Presidente dell'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale (AIDLASS), un'associazione folta, variegata e vivace che conta diversi associati tra i relatori di questo convegno nazionale; di componente del Consiglio Direttivo friulano del CSDN, che vede numerosi conterranei presenti in sala. Di questo ringrazio i Presidenti nazionale e locale del CSDN, rispettivamente Bepi Napoletano e Piero Curzio.

Li ringrazio per la scelta del tema generale del convegno, “*Lavoro e dignità della persona*”, che mi permette di collegare l'evento di oggi a quello che si terrà la prossima settimana presso l'Università di Udine: le giornate di studio AIDLASS del 13 e 14 giugno, dedicate a “*Persona e lavoro tra tutele e mercato*”, con le relazioni principali di Gisella De Simone e Michele Tiraboschi¹.

In questo contesto, non intendo fare la Presidente-relatrice, ma limitarmi a brevi riflessioni introduttive prendendo le mosse dall'apprezzamento per la scelta del tema che permette di riportare, nell'era dell'intelligenza artificiale, il valore della dignità della persona umana al centro delle riflessioni sul futuro del lavoro, con contenuti che vanno oltre le declinazioni, i significati e gli strumenti racchiusi nel discusso “decreto Dignità” (d.l. n. 78/2018, convertito nella l. n. 96/2018). L'oggetto del nostro incontro, infatti, ci consente di ri-pensare l'oggi e il domani del diritto del lavoro – calato nell'attuale *frame* di globalizzazione spinta e di innovazione accelerata – senza dimenticare le radici più profonde, quelle costituzionali, della nostra cultura e della promessa di un lavoro dignitoso². Non a caso, l'obiettivo figura in primo piano fra quelli della c.d. “Agenda O.N.U. 2030” sullo sviluppo sostenibile, essendo secondo delle 17 priorità.

A ben vedere, la scelta del tema svela l'intenzione degli organizzatori del convegno di promuovere una sorta di “contro-narrazione”, a più voci (dall'accademia alla magistratura,

¹Entrambe le relazioni sono disponibili on line, in modalità *open access*, sul sito AIDLASS: G. De Simone, *La dignità del lavoro tra legge e contratto*, in <https://www.aidlass.it/wp-content/uploads/2019/06/GDS-Relazione-corretta-per-sito-3.6.2019.pdf>; M. Tiraboschi, *Mercati, Regole, Valori*, in <https://www.aidlass.it/wp-content/uploads/2019/06/TIRABOSCHI-AIDLASS.pdf>.

² Il tema si ricollega anche al Progetto da me coordinato di Ricerca Dipartimentale (PRID) dell'Università di Udine “*La dignità umana – Colloqui attraverso i millenni*”.

alle professioni legal-lavoristiche),rispetto alle promesse del Governo giallo-verde in tema di occupazione, di crescita inclusiva e sostenibile, per una discussione pubblica, competente, meno ideologica e unidirezionale.

2. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni in attesa della legge “Concretezza”.

Infine ringrazio gli organizzatori per avermi affidato il tema del lavoro pubblico che mi permette di dedicare la sessione alla memoria di Massimo D’Antona, barbaramente assassinato dalle brigate rosse proprio 20 anni fa. Fra le molte eredità di Massimo, mi piace segnalare una molto importante: la rivista “*Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*”, da lui co-fondata (assieme a Franco Carinci e Gaetano D’Auria), che tutt’ora costituisce un prezioso punto di riferimento per gli operatori e continua a profumare il diritto nel nuovo mondo del lavoro pubblico privatizzato o contrattualizzato.

In apertura dei lavori, il Presidente Curzio ha evocato l’immagine della costruzione del diritto del lavoro attuale come quello di una “casa dall’architettura stramba”, che nell’ultimo venticinquennio (grazie anche al contributo di D’Antona)³ ha conosciuto un ampliamento, importante, ma ingombrante, che rende la casa comune ancor più strana. Lo è a causa della presenza di nuove stanze, alquanto speciali in quanto costruite su pilastri in parte diversi, a partire dall’art.97 Cost.

La relazione del collega Lorenzo Zoppoli si occuperà proprio di uno dei due pilastri, diversi e caratterizzanti, del lavoro nelle pubbliche amministrazioni di cui alla citata norma costituzionale, quello del buon andamento e delle sue ricadute sui diritti e doveri dei lavoratori pubblici. Invece, la relazione del collega Sandro Mainardi si occuperà dell’intricato e tormentato dilemma di quale diritto del lavoro si applica alla galassia delle società d. “a controllo pubblico”⁴. In quest’ultima direzione, continuando nella metafora, si entra in una lunga e disorganica galleria degli specchi (che ricorda i *Luna Park* dell’infanzia) che riflette e spesso deforma le identità nascoste di lavoratori (alle dipendenze di un datore di lavoro privato), con particolare riguardo alla disciplina del rapporto di lavoro subordinato.

Ma, ricordiamolo, l’edificio di risulta, nella seconda fase dell’ampliamento, ha aperto una portineria comune costituita dal giudice civile che, con la sua opera di interpretazione, può anche smussare qualche angolo o dislivello. Sicché lo snodo unitario del giudice del lavoro permette un prezioso collegamento – a volte anche a doppio senso di marcia – fra lavoro privato e lavoro pubblico privatizzato.

In attesa della messa in opera della legge d. “Concretezza”⁵ con il quale la Ministra Giulia Buongiorno vorrebbe lasciare il proprio marchio riformatore sul lavoro pubblico, le relazioni dei colleghi intendono arieggiare le stanze del pubblico impiego con il valore della dignità della persona. Nel farlo, però, è importante aver presente che il cambiamento di clima

³ Non a caso, in occasione delle commemorazioni, il tema delle riforme del lavoro pubblico ha occupato un ruolo rilevante a partire dal *working paper* a cura di B. Caruso, *Il lavoro pubblico a vent’anni dalla scomparsa di Massimo D’Antona*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” - *Collective Volumes* – 8/2019.

⁴ Si rinvia al recente censimento/monitoraggio effettuato dal Dipartimento del Tesoro-MEF in http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/partecipazioni_publiche/censimento_partecipazioni_publiche.

⁵ Successivamente emanato con la legge 19 giugno 2019, n. 56 (in GU n. 145 del 22 giugno 2019) recante “*Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo*”.

non è soltanto una questione di norme e di riforme legislative, ma pure di lavoro umano, mal organizzato, mal gestito e demotivato. Inoltre, per potenziare l'azione organizzativa dei manager pubblici non basta coltivare l'approccio di c.d. "New Public Management", attribuendo ai vertici dirigenziali maggiore autonomia e responsabilità, o confidare nello strumento della digitalizzazione e nel potere magico delle tecnologie informatiche, quali nuovi paradigmi nella produzione e nello scambio di beni e servizi.

A monte, contano (e molto) le caratteristiche degli abitanti della casa-lavoro, cioè delle risorse umane delle amministrazioni pubbliche, che possono costituire un ingombrante problema ovvero una preziosa opportunità. Dai dati disponibili⁶, nel confronto comparato, emergono alcuni importanti elementi di riflessione che depongono nel primo senso: in Italia, specie alla luce del blocco del *turn over* dell'ultimo decennio, risalta una scarsità di dipendenti pubblici; sta crescendo, invece, in modo preoccupante l'età media degli occupati; le percentuali di laureati restano tra le più basse d'Europa, in gran parte con lauree giuridiche di tipo tradizionale⁷, con scarsa attività di formazione continua e di aggiornamento professionale; permangono forti divari territoriali, nonché fra centro e periferie; c'è una consistente e crescente presenza di lavoratrici, ma non ai livelli apicali (e la crescita è dovuta non tanto alle nuove assunzioni quanto ai pensionamenti). A conti fatti, nell'epoca della "Grande Trasformazione" (anche) del pubblico impiego, le risorse umane contengono le tre "g" delle criticità del lavoro del terzo millennio: generazionale, geografica e di genere.

Sicché, l'impressione è che le pubbliche amministrazioni per affrontare le sfide future prima che di novelle normative necessitano di politiche di attivazione e progettazione (c.d. "design") dei due fattori base della "Quarta rivoluzione industriale" – cioè le innovazioni digitali e l'organizzazione – da integrare con politiche *per il* lavoro che sviluppino una nuova idea di lavoro tale da suscitare impegno e passione⁸, attribuendo un senso innovativo al valore della dignità del lavoro⁹.

⁶Vedi il Conto annuale sul personale delle pubbliche amministrazioni predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Personale delle PA, http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/; i dati dell'ISTAT, in <http://dati.statistiche-pa.it/> e dell'ARAN, in <https://www.aranagenzia.it/comunicati/9161-aggiornamento-alle-elaborazioni-statistiche-sugli-occupati-nella-pa-per-classi-di-eta-e-genere.html>. Vedi anche *l'identikit* dei dirigenti pubblici italiani presentati nel *Forum PA 2019*, in <http://www.forumpa.it>.

⁷ Avendo consapevolezza di queste criticità, l'Università di Udine, nell'a.a. 2018/2019, ha varato un nuovo corso di Laurea Magistrale, interdisciplinare, con un *curriculum* interamente dedicato al "Diritto per l'innovazione di pubbliche amministrazioni" con obiettivi di ri-qualificazione dei pubblici dipendenti (vedilo in <https://www.uniud.it/it/didattica/corsi-offerta/area-economico-giuridica/giurisprudenza/laurea-magistrale/diritto-innovazione-imprese-pubbliche-amministrazioni>).

⁸ In fine dei conti, è questa la conclusione cui perviene anche la cit. relazione di M. Tiraboschi.

⁹ Per una applicazione in concreto del concetto alla dignità professionale mi permetto di rinviare al mio recente contributo (M. Brollo, *Quali tutele per la professionalità in trasformazione?*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2019, n. 3, I, pag. 31 ss. ed alla ulteriore bibliografia ivi richiamata).