

Apprendistato e PA, un'occasione mancata

La scadenza dei termini per rendere operativo l'apprendistato nella pubblica amministrazione appare come un'occasione mancata per il pubblico impiego di mettersi al passo del lavoro privato e per avere a propria disposizione uno strumento utile ed efficace per risolvere problemi vecchi e nuovi. Occorre dunque chiedersi se non valga la pena di provare a riaprire una questione che è stata chiusa troppo in fretta

di Umberto Buratti

Adapt Research Fellow

Il 2012 può essere considerato l'“anno dell'apprendistato” e non solo perché gli effetti delle novità contenute nel Dlgs n. 167/2011 hanno iniziato concretamente a farsi sentire a partire dal mese di aprile. Lo stesso Governo Monti, infatti, con la sua azione ha mostrato di voler scommettere e promuovere con decisione questa tipologia contrattuale.

L'obiettivo generale della legge n. 92/2012 di “realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione” si fonda anche su un rilancio dell'apprendistato

che, nelle intenzioni del legislatore, deve divenire la modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

Le ragioni di una simile promozione sono molteplici. La comparazione internazionale ha mostrato più volte come un utilizzo virtuoso di tale tipologia contrattuale sia in grado di incidere profondamente in senso positivo sul tasso di occupazione giovanile. Il contratto di apprendistato permette, infatti, un dialogo virtuoso tra sistemi formativi e mondo del lavoro che riduce in modo significativo il mismatch tra domanda e offerta, come testimoniano i numerosi esempi dei Paesi di tradizione tedesca. L'apprendistato, poi, introduce una nuova visione del lavoro in-

ADAPT
 www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

centrata sulla persona, le sue competenze specifiche e relazionali, la sua possibile crescita professionale che supera la serialità e l'anonimato tipico di un modello produttivo del passato legato all'immaginario taylorista e fordista. È per questo motivo che le stesse parti sociali italiane, forse con un po' di ritardo, stanno scoprendo i vantaggi che questo istituto porta con sé non meramente economici e normativi. L'apprendistato si sta rivelando uno strumento prezioso per l'investimento sui giovani e sulle skills del lavoro del futuro necessarie per rimanere competitivi in uno scenario divenuto globale.

2012 anno dell'apprendistato, non per la PA

Il lavoro pubblico tuttavia, pur avendo bisogno, forse più del settore privato, di un profondo rinnovamento non solo organizzativo e generazionale ma soprattutto culturale, rischia di rimanere escluso da questo processo di cambiamento. Il 2012 per la pubblica amministrazione non è stato l'anno dell'apprendistato. L'atteso decreto della presidenza del Consiglio dei mini-

stri necessario a rendere operativo tale istituto all'interno del vasto e complesso sistema amministrativo italiano **non è stato emanato** allo scadere del periodo transitorio, il 25 ottobre 2012. Il decreto legislativo n. 167/2011 ha dunque aperto le porte del pubblico impiego all'apprendistato, **la mancata adozione dei provvedimenti richiesti**, però, ne impedisce, allo stato attuale, l'utilizzo.

Che cosa si perde la pubblica amministrazione con una simile mancanza?

Non tre, ma quattro tipologie di apprendistato

Le novità contenute nel Dlgs n. 167/2011 sono molte. La più importante, anche se spesso non colta dagli stessi addetti ai lavori, è la **previsione di quattro e non solo tre tipologie di apprendistato differenti**: per la qualifica e per il diploma professionale, ex art. 3; professionalizzante o contratto di mestiere, ex art. 4; di alta formazione ex art. 5; di ricerca sempre ex art. 5^[1].

La **prima tipologia** di apprendistato è volta all'**ottenimento di una qualifica e/o di un diploma professionale** e può essere utilizzata per i giovani di età compresa tra i 15 e i 25 anni. La sua **finalità primaria** è il raccordo tra i percorsi di Istruzione e formazione professionale e il mondo del lavoro e questo spiega perché i principali protagonisti nella gestione di tale contratto siano le Regioni, chiamate a regolamentarne i profili formativi. **L'apprendistato professionalizzante** o contratto di mestiere re-

golato dall'art. 4 del Dlgs n. 167/2011 ha, invece, come scopo il **conseguimento di una qualifica professionale valida ai fini contrattuali** ed è rivolto ai giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni. In questo caso sono le parti sociali mediante appositi accordi interconfederali e contratti a stabilire: *"In ragione dell'età dell'apprendista e del tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, la durata e la modalità di erogazione della formazione [...] in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale"*. All'offerta formativa aziendale viene affiancata quella pubblica per l'**acquisizione di competenze di base e trasversali**, nei limiti delle risorse annualmente disponibili.

Le **ultime due tipologie di apprendistato**, di alta formazione e di ricerca, sono **disciplinate dall'art. 5**. La prima è collegata al **conseguimento di titoli di studio** quali ad esempio il diploma di istruzione secondaria superiore, le lauree triennali o magistrali e i dottorati. La seconda, invece, riguarda **percorsi lavorativi che prevedono attività di ricerca** le quali, però, non risultano essere collegate al conseguimento di titoli con valenza pubblica. Apprendisti di alta formazione e di ricerca possono essere tutti i giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni^[2].

Elemento trasversale a tutti i quattro tipi di apprendistato è il **mix tra flessibilità e sicurezza** che questo garantisce. L'art. 1 del decreto legislativo n. 167/2011 stabilisce che tale isti-

tuto è un contratto a tempo indeterminato volto alla formazione e all'occupazione dei giovani. La **flexicurity** tanto faticosamente ricercata sta in queste parole ed è duplice. La riforma del 2011, infatti, prevede un periodo di formazione durante il quale sussiste un divieto per le parti di recedere dal contratto in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo e, al tempo stesso, concede alle stesse la possibilità di recedere dal contratto al termine di tale periodo.

A questa flessibilità si aggiunge la **dote formativa** che l'apprendista matura durante il rapporto di lavoro che, nell'ottica del legislatore, diviene un bagaglio esperienziale certificabile in grado di incrementarne l'occupabilità all'interno di un mercato del lavoro sempre più ciclico e incerto.

Tre apprendistati per la pubblica amministrazione

Il legislatore del 2011 non ha previsto l'estensione di tutte e quattro le tipologie di apprendistato nel pubblico impiego. Scorrendo il decreto legislativo n. 167/2011 il riferimento a tutti i settori di attività, pubblici e privati, è contenuto unicamente negli artt. 4 e 5. Dunque, la **pubblica amministrazione** avrebbe potuto - il condizionale passato ormai è d'obbligo - far ricorso **unicamente all'apprendistato professionalizzato** o contratto di mestiere e **agli apprendistati di alta formazione e di ricerca**. Proprio la tipicità del lavoro pubblico e i principi costituzionali che lo vincolano avevano

1) Per una presentazione organica del nuovo apprendistato si veda: *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, a cura di M. Tiraboschi, Giuffrè, Milano, 2011.
2) Il rimando ad accordi interconfederali e alla contrattazione per la regolamentazione di molti aspetti del contratto di apprendistato ha fatto sì che fossero siglate dalle parti sociali diverse intese. Un monitoraggio continuo della normativa di dettaglio che concorre a disciplinare questo istituto contrattuale è curato da www.fareapprendistato.it

spinto il legislatore a prevedere che l'estensione di questo contratto non fosse né immediata né automatica. L'art. 7, comma 8, del Dlgs n. 167/2011, infatti, stabilisce che: "La disciplina del reclutamento e dell'accesso, nonché l'applicazione del contratto di apprendistato per i settori di attività pubblici [...] è definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto".

Non essendo stato emanato il Dpcm, l'ipotesi apprendistato per il lavoro pubblico è finita su un binario morto. Eppure, se si ripercorre il 2012, questo esito negativo non era del tutto scontato. Nel documento *Interventi sul mercato pubblico*, presentato alle organizzazioni sociali il 29 marzo dal ministro Patroni Griffi in vista dell'adeguamento della PA ai principi di riforma del mercato del lavoro all'epoca appena esposti dal ministro Fornero, al punto 1.4 del testo si ipotizza il ricorso al contratto di apprendistato per sostituire "i contratti di formazione lavoro, non più utilizzati nel settore privato e rimasti in vita nel settore pubblico".

Questo *ex post* si è rivelato essere un fuoco di paglia. Qualunque riferimento all'apprendistato è venuto meno già a parti-

re dalla successiva Intesa dell'11 maggio 2012 che, al contrario, ha riconfermato il rimando ai principi costituzionali e a quanto contenuto nell'art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001 per cui il lavoro subordinato a tempo indeterminato è la forma ordinaria per far fronte ai fabbisogni ordinari della pubblica amministrazione. Dopo di che tutto è rimasto sottotraccia fino a giungere alla scadenza del periodo transitorio senza che alcuna decisione in merito fosse presa.

Riaprire la questione?

La fine su un binario morto della possibilità di ricorrere all'apprendistato nel pubblico impiego non ha permesso di metterne alla prova tutte le potenzialità anche all'interno del vasto e complesso mondo amministrativo. Una simile tipologia contrattuale, infatti, con il suo mix tra flessibilità e sicurezza, con il suo fine formativo e con il riferimento ad una platea giovanile poteva costituire una risposta a tre problemi cronici della pubblica amministrazione: il fenomeno della precarietà, lo scarso impatto delle politiche di formazione, l'età media elevata dei lavoratori pubblici³⁾.

Il Testo unico dell'apprendistato, poi, contempla per la prima volta la possibilità di applicare questo contratto anche per il personale in mobilità, ex art. 7, comma 4 del decreto legislativo n. 167/2011. L'ipotesi di percorsi di mobilità poteva apparire remota per il pubblico impiego fino a qualche tempo fa. Con la *spending review*, invece, diventerà realtà in poco tempo. Sa-

rebbe stato interessante, quindi, capire se e come quanto previsto dal Testo unico potesse essere utilizzato anche nella pubblica amministrazione per accompagnare la riqualificazione di quei lavoratori coinvolti in processi di mobilità.

Infine, il decreto n. 95/2012 contenente la *spending review* presenta un ulteriore elemento che ben si sarebbe potuto accordare con il contratto di apprendistato. L'art. 11, comma 1, nel predisporre un riordino complessivo delle scuole pubbliche di formazione sancisce che con uno o più regolamenti "è riformato il sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici anche mediante adeguati meccanismi di collegamento tra formazione propedeutica all'ammissione ai concorsi e quella permanente". Non si può non vedere come l'apprendistato di alta formazione e di ricerca avrebbe potuto costituire la chiave di volta per una simile riforma, rendendo praticabile un ponte tra mondo formativo universitario, ma non solo, e pubblico impiego.

L'aver fatto scadere i termini per rendere operativo l'apprendistato nella pubblica amministrazione appare sempre più come un'occasione mancata per il pubblico impiego di mettersi non solo al passo del lavoro privato, bensì anche per avere a propria disposizione uno strumento utile ed efficace per risolvere problemi vecchi e nuovi. Occorre quindi chiedersi se non valga la pena di provare a riaprire una questione che è stata, per il momento, chiusa un po' troppo in fretta. ●

3) Si veda nel n. 5/2012 di questa Rivista U. Buratti, C. Galbiati, *Apprendistato: quali opportunità per la PA?*. Un'analisi più approfondita è contenuta in: U. Buratti, *Apprendistato e lavoro pubblico: un binomio possibile?*, in *Cqja Rivista. Formazione, lavoro, persona*, anno II, n. 5, in www.cqjarivista.eu