

# Apprendistato e lavoro pubblico: eppur si muove!

*Il contratto di apprendistato fatica a decollare nel settore privato anche a causa dei continui interventi del Legislatore non sempre coerenti con l'originario impianto del Testo unico del 2011. Nel settore pubblico il suo utilizzo è vincolato all'emanazione di un apposito Dpcm non ancora giunto. Nel 2013, però, due esperienze peculiari mostrano che qualcosa lentamente si sta muovendo*

di **Umberto Buratti**

*Assegnista di ricerca presso l'Università di Bergamo e Adapt senior research fellow*

**N**egli ultimi quattro anni il contratto di apprendistato è stato al centro di tutte, o quasi, le **politiche del lavoro** messe in atto dai vari Governi succedutisi nel corso del tempo. Quello che all'inizio del nuovo secolo sembrava unicamente una suggestione proveniente dai Paesi del Nord Europa, si è rivelato essere uno **strumento prezioso per combattere la disoccupazione giovanile**, come hanno dimostrato e continuano a dimostrare i dati provenienti dalle zone germanofone della Ue.

## **Apprendistato: un istituto che fatica a decollare**

In tali realtà, l'apprendistato si è imposto quale modello di formazione in grado di attirare contemporaneamente i giovani e le imprese in un **percorso virtuoso di alternanza tra scuola e lavoro** che innalza allo stesso tempo i livelli di istruzione e riduce il problema dell'inoccupazione giovanile.

È sulla scia di queste *best practice* che il Legislatore ha deciso di convogliare gli sforzi per un **rilancio dell'apprendistato** nella

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

“speranza” che questo potesse contribuire a raggiungere gli obiettivi occupazionali e non solo, previsti dal documento comunitario *Europa 20.20*<sup>[1]</sup>.

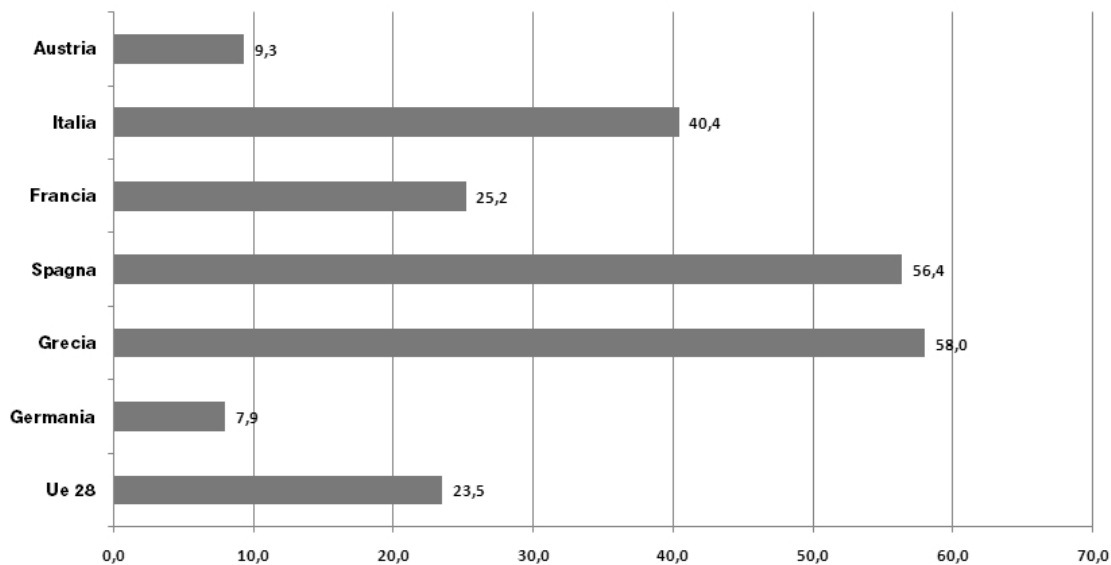
La **storia recente** dell'istituto può essere **suddivisa così in tre periodi**. Il **primo**, coincidente con gli anni 2010, 2011 e parte del 2012, è il momento della riforma complessiva dell'apprendistato. Tale arco temporale si caratterizza per un **forte attivismo** del Governo, delle Regioni e delle Parti sociali, chiamati prima a condividere un'intesa, poi, a definire quello che sarebbe divenuto il Testo unico e, infine, a implementare a livello regionale e contrattuale quanto previsto dal decreto legislativo n. 167/2011<sup>[2]</sup>. Il **secondo** periodo coincide con la c.d. **Riforma Fornero** contenuta nella legge n. 92/2012 che all'art. 1, comma 1, lett. b), si pone l'obiettivo esplicito di valorizzare l'apprendista-

1) In realtà è dal 2003 che in Italia è stato introdotto un nuovo modello di apprendistato impostato sulla scia delle migliori esperienze internazionali provenienti dai Paesi di lingua tedesca. Tuttavia, nei quasi otto anni che vanno dalla riforma dell'istituto contenuta nei Dlgs n. 276/2003 all'approvazione del Testo unico del 2011, tale tipologia contrattuale non ha mai conosciuto un vero e proprio decollo. Soprattutto, non si è mai verificata una diffusione su larga scala dell'apprendistato c.d. di primo e terzo livello che permette di conseguire un titolo di studio mediante un percorso formativo inserito in un contratto di lavoro.

2) Si veda: *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini formativi*, a cura di M. Tiraboschi, Giuffrè, Milano, 2011.

## Percentuale tasso di disoccupazione giovanile

### Giovani sotto i 25 anni



Fonte: Eurostat 2013

to quale modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. L'ultima fase è recentissima e può essere fatta risalire all'approvazione del Dl n. 76/2013 il quale contiene un **ulteriore intervento** in materia.

L'attivismo degli attori nazionali, regionali e delle parti sociali, però, **non ha portato ai risultati sperati**. Senza entrare nei dettagli delle cause, è sufficiente leggere il report sugli effetti della c.d. Riforma Fornero pubblicato nel mese di gennaio dal ministero del Lavoro e delle politiche sociali per rendersi conto di come l'apprendistato **non sia divenuto la via maestra per i**

**giovani nel mondo del lavoro**. Il documento dal titolo *"Il primo anno di applicazione della legge 92/2012"* parla di *"crollo del numero dei contratti attivi riservati ai giovani fino ai 19 anni, [di] un'attenuazione della flessione per la fascia 25-29 anni, [di una crescita] per la componente più adulta [della popolazione] (compresa tra i 30 e i 34 anni)"*<sup>3)</sup>.

A causa di un tessuto disciplinare e normativo denso, frammentato e non sempre coerente con l'impianto originario del Testo unico del 2011, il contratto di apprendistato è ancora fermo ai blocchi di partenza.

### Una riforma anche per il pubblico impiego

La riforma dell'apprendistato del 2011 ha coinvolto per la prima volta anche il lavoro pubblico. Gli **artt. 4 e 5 del Testo unico** infatti ammettono la possibilità di ricorrere a tale istituto contrattuale per le **tipologie di secondo e terzo livello** pure nel comparto amministrativo. Tuttavia, la reale operatività di tale misure è stata vincolata all'emanazione di un apposito Dpcm<sup>4)</sup>. Il comma 8 dell'art. 7 del Dlgs n. 167/2011 infatti prevede che *"la disciplina del reclutamento e dell'accesso, nonché l'applicazione del contratto di apprendistato per i*

3) Si veda: ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Il primo anno di applicazione della legge 92/2012*, gennaio 2014.

4) Sul tema si vedano: U. Buratti, *Apprendistato e PA: ipotesi per un Dpcm non (ancora?) emanato (intervista a Luigi Oliveri)*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, n. 23, 2013, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it); U. Buratti, *Apprendistato e PA, un'occasione mancata*, in *Guida al Pubblico impiego*, n. 4, aprile 2013, Il Gruppo Sole 24 Ore, Milano; U. Buratti, C. Galbiati, *Apprendistato: quale opportunità per la PA?*, in *Guida al Pubblico Impiego*, n. 5, maggio 2012, Il Gruppo Sole 24 Ore, Milano.

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".

Il periodo transitorio fissato in dodici mesi a partire dall'entrata in vigore del Testo Unico è, però, trascorso senza che nulla venisse emanato. In tal modo l'apprendistato è rimasto sulla carta, almeno fino al 2013. Lo scorso anno, infatti, il binomio apprendistato-lavoro pubblico è stato oggetto di un'intesa sindacale e di un piano di rilancio dell'occupazione. Si tratta delle esperienze promosse all'interno dell'Agencia del Demanio e del "Piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro. 2013-2020" della Provincia autonoma di Bolzano.

### Apprendistato e Agenzia del Demanio: l'accordo del 7 maggio 2013

Il 7 maggio 2013 l'Agencia del Demanio e le organizzazioni sindacali - Fp-Cgil, Cisl-Fp, Uil-Pa, Confal-Salfi - hanno raggiunto un'intesa volta a "dare piena ed immediata operatività al nuovo Testo Unico sull'apprendistato"<sup>5)</sup>. Le ragioni di un simile accordo si ritrovano nei quattro punti che costituiscono le premesse. In modo particolare si evince la necessità da parte dell'Agencia di "rafforzare le proprie strutture in considerazione dell'ampliamento delle attività affidate". Per far fronte a una simile esigenza, essendo venuto meno il contratto di inserimento, viene individuato

l'apprendistato quale "strumento efficace" per l'ingresso in organico di nuovo personale neo-diplomato e neo-laureato.

Nonostante il decreto legislativo n. 167/2011 permetta, in linea di principio, il ricorso nel pubblico impiego tanto all'apprendistato di secondo livello, quanto a quello di terzo, l'accordo si limita a disciplinare la tipologia professionalizzante. Entrando più nel dettaglio, si prevede, in primo luogo, una durata massima di 36 mesi. Secondariamente, viene esplicitato il principio del sottoinquadramento di due livelli rispetto a quello finale per cui:

- 1) gli apprendisti neo-diplomati con inquadramento finale al secondo livello, saranno inquadrati al primo livello;
- 2) gli apprendisti neo-laureati in possesso di laurea di non interesse aziendale, con inquadramento finale al terzo livello, saranno inquadrati al primo livello super;
- 3) gli apprendisti neo-laureati in possesso di laurea di interesse aziendale, con inquadramento finale al quarto livello, saranno inquadrati al secondo livello.

In linea di continuità rispetto al Testo unico, si prevedono la redazione di un piano formativo individuale e la presenza di un tutor aziendale "inserito nell'organizzazione dell'Agencia ed in possesso di adeguata professionalità". In merito all'erogazione della formazione, l'accordo parla di modalità *on the job*, in affiancamento e in *e-learning*. Nulla viene, invece, detto in merito al monte ore annuale e alla formazione di base e trasversale che secondo il Dlgs n. 167/2011 è di competenza regionale. Il punto sei dell'intesa affronta il tema

della stabilizzazione degli apprendisti. Si esplicita qui che "l'Agencia s'impegna a confermare almeno il 50% degli apprendisti su base nazionale per anno di scadenza dei contratti di apprendistato". Il punto otto, invece, è dedicato al salario di produttività e riconosce agli apprendisti "una quota complessiva di premio spettante al personale non apprendista con medesimo inquadramento contrattuale [...] pari al: 40% per il primo anno, 50% per il secondo anno, 70% per il terzo anno". Non solo. I giovani assunti con tale tipologia contrattuale "beneficeranno dell'assistenza sanitaria integrativa" prevista dal contratto collettivo applicato.

L'accordo si chiude con l'impegno di una verifica sull'applicazione del contratto di apprendistato, decorso un anno dall'intesa e dal rimando, per quanto non disciplinato, alle disposizioni di legge in materia e al Ccn personale impiegatizio e quadro dell'Agencia del Demanio. A differenza di molte altre intese, quella siglata il 7 maggio 2013 non è rimasta sulla carta. Nel corso dell'anno, infatti, il reclutamento per alcune *vacancies* disponibili presso l'Agencia del Demanio è avvenuto secondo le linee indicate dall'intesa e prospettando un'assunzione in apprendistato professionalizzante secondo quanto previsto dall'art. 4 del Dlgs n. 167/2011.

### Provincia autonoma di Bolzano: l'apprendistato una sfida anche per la PA

La questione dell'utilizzo dell'apprendistato nel settore pubblico viene affrontata, da un altro punto di vista, nel documento pro-

5) Il testo del documento è disponibile su [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

grammatico della provincia autonoma di Bolzano dal titolo *“Piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro. 2013-2020”*<sup>6)</sup>. In questo caso, **non si tratta di un'intesa immediatamente operativa, bensì di linee guida** e di intervento che si prevede di mettere in atto nel prossimo futuro in vista del raggiungimento, a livello locale, degli obiettivi fissati dal documento comunitario *Europa 20.20*. Finalità dichiarata del documento, infatti, è il **raggiungimento di un tasso di occupazione pari all'80%** riferito alle persone tra i 20 e 64 anni entro la fine della seconda decade del nuovo secolo. Si tratta sicuramente di un **target** ambizioso, per raggiungere il quale servono politiche del lavoro integrate e di ampio respiro. Per tale motivo il documento prevede ben *“nove pacchetti di intervento”* a cui si aggiunge anche una serie di interventi necessari sul piano economico.

Il nodo apprendistato-lavoro pubblico è inserito all'interno della macro-categoria finalizzata a *“promuovere l'inclusione dei giovani”*. **Obiettivo dell'iniziativa** è creare i presupposti per rendere possibile l'applicazione di quanto contenuto nel Testo unico anche nel settore amministrativo dell'Alto Adige. Per questo motivo *“in vista dell'approvazione delle disposizioni attuative nazionali, saranno chiarite le condizioni quadro con le rappresentanze sindacali locali a livello di Cci”*. Il motivo che spinge la provincia di Bolzano in tale direzione è la consapevolezza che, al netto delle restrizioni

di personale legate al blocco del turn over, il contratto di apprendistato esteso anche al pubblico impiego *“costituisce un'ulteriore opportunità occupazionale per i giovani dell'Alto Adige”*. Non solo. L'atteggiamento assunto appare anche piuttosto pragmatico. Dal testo del documento traspare, infatti, che l'attesa per le disposizioni nazionali potrebbe essere piuttosto lunga, tuttavia *“per poter porre le basi circa i contenuti formativi ed i profili professionali è necessario attendere un adeguato periodo di rodaggio, pertanto anche in assenza delle disposizioni attuative nazionali vengono già affrontati i chiarimenti del caso”*.

L'introduzione dell'apprendistato nel comparto pubblico non è l'unico elemento interessante del documento programmatico presentato dalla provincia di Bolzano. Accanto ad esso, infatti, si segnala anche la **misura 4.4**, ritenuta prioritaria, denominata **“Patto generazionale nel pubblico impiego”**. Si tratta della **staffetta tra lavoratori con maggiore anzianità di servizio e giovani** per cui, mentre ai primi viene ridotto parzialmente l'orario di lavoro, mantenendo comunque inalterate le prerogative pensionistiche, al contempo si assumono dipendenti con età inferiore ai 35. Non è detto che tale misura sia scollegata dall'apprendistato. Nel settore privato, infatti, si sta assistendo a diverse iniziative, spesso coordinate da Italia Lavoro, in cui la staffetta avviene utilizzando la tipologia contrattuale disciplinata dal Dlgs n. 167/2011.

## Apprendistato: un percorso possibile

L'esperienza dell'Agenzia del Demanio e quella della provincia di Bolzano pur avendo un denominatore comune - l'introduzione dell'apprendistato nel comparto pubblico - **differiscono l'una dall'altra**. La prima, infatti, si caratterizza per essere un'intesa immediatamente operativa resa possibile dalla natura particolare dell'Agenzia stessa<sup>7)</sup>. La seconda, invece, assume i contorni di un *work in progress* finalizzato a determinare le condizioni per utilizzare nel sistema amministrativo quanto contenuto nel Testo unico.

Per quanto piccole e peculiari, le due esperienze mostrano come **qualcosa si stia muovendo anche all'interno del comparto pubblico**. Certo, le attuali restrizioni sul personale legate alle politiche di contenimento dei costi non aiutano e portano a volgere lo sguardo e l'attenzione su altre priorità. Tuttavia, questo lungo periodo di transizione potrebbe essere particolarmente proficuo per porre le basi per riaprire la questione. Nel momento in cui termineranno i blocchi alle assunzioni, il **problema di un “ringiovanimento” dei lavoratori pubblici** diverrà di fatto ancor più evidente. Attrezzarsi in anticipo, seguendo il modello di Bolzano, potrebbe costituire un vantaggio.

Il primo passo, in questa direzione, è **sciogliere il nodo del Dpcm** che dall'entrata in vigore della nuova normativa in materia di apprendistato **non è stato ancora emanato**. ●

6) Il testo del documento è disponibile su [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

7) L'art. 11, comma 1 dello statuto dell'Agenzia del Demanio dedicato al personale e alle relazioni sindacali recita: “Il rapporto di lavoro del personale dipendente è disciplinato dalle norme che regolano il rapporto di lavoro privato e dal Ccnl disciplinante il rapporto di lavoro del personale non dirigente dell'Agenzia sottoscritto con le organizzazioni sindacali in data 27 settembre 2004”. Nella presentazione dell'Agenzia si precisa, ulteriormente, che: “Il decreto legislativo 173/03 ha trasformato l'Agenzia in ente pubblico economico (Epe). L'Epe è un soggetto giuridico autonomo che opera nell'ambito della pubblica amministrazione e che, per raggiungere i propri obiettivi, fa ricorso a modalità organizzative e strumenti operativi di tipo privatistico”.