

MICHELE TIRABOSCHI
UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA

**APPRENDISTATO E LAVORO PUBBLICO:
UNA RIFLESSIONE DI SISTEMA
E UNA QUESTIONE DI METODO***

SOMMARIO: 1. Apprendistato e lavoro pubblico: un tema inesistente. – 2. Il quadro normativo: stato dell'arte e sperimentazioni. – 3. Note per un bilancio delle sperimentazioni: una questione di metodo e alcune considerazioni di sistema.

1. Apprendistato e lavoro pubblico: un tema inesistente

Nonostante un glorioso passato – e forse proprio a causa di questo illustre quanto ingombrante trascorso che lo lega intimamente al sistema delle gilde e delle corporazioni medievali di arti e mestieri¹ al punto da portare a ritenerlo alla stregua di

¹ In tema vedi, recentemente, M. COLOMBO, *Contributo allo studio del moderno apprendistato. Una lezione dal passato su mestieri, innovazione, corpi intermedi*, Bergamo, 2025. È noto, al riguardo, come l'origine e lo sviluppo dell'apprendistato siano da collocarsi in una fase precedente alla prima rivoluzione industriale e che con il radicarsi dei metodi di produzione capitalistici l'istituto finisca presto ai margini della (nascente) disciplina di tutela del lavoro anche per la forte opposizione del movimento sindacale che vedeva in esso un insidioso fattore di concorrenza tra gli stessi lavoratori. Per una efficace ricostruzione storica circa il ruolo del sindacato rispetto allo sviluppo dell'apprendistato vedi G. IMPELLIZZIERI, *Appunti per una ricerca sull'apprendistato: una prospettiva del diritto delle relazioni industriali*, in *DRI*, 2021, qui spec. 760-766.

*Relazione presentata dall'Autore nell'ambito del seminario su "La flessibilità nelle pubbliche amministrazioni" promosso dai professori Angelica Riccardi e Alessandro Riccobono nell'ambito delle "Conversazioni sul lavoro e sull'impiego pubblico" (CLIP), Taranto-Palermo, 14 gennaio 2025

uno strumento decrepito² o, comunque, anacronistico e socialmente screditato³ – l'apprendistato resta ancora oggi un capitolo del tutto marginale e secondario nell'ambito della riflessione giuslavoristica. Lo testimoniano il limitatissimo spazio ad esso riservato nella manualistica e nelle trattazioni istituzionali e anche l'incerta collocazione dell'istituto in queste opere dove viene infatti presentato, impropriamente⁴, nell'ambito delle tipologie contrattuali flessibili o non standard o anche, in taluni casi, nella sezione dedicata alle politiche attive e alle dinamiche del mercato del lavoro soprattutto con riferimento al complesso tema del sostegno alla occupazione giovanile. Un picco relativo di interesse in materia si è registrato solo negli ultimi anni, a partire dai numerosi commentari alla legge Biagi del 2002, a ridosso di una imponente serie di provvedimenti legislativi di promozione, semplificazione e rilancio⁵ che, tuttavia, poco o nulla hanno inciso sulle sorti pratiche dell'istituto, come ben testimoniato dalle periodiche (e deludenti) rilevazioni prima di ISFOL e oggi di INAPP⁶ e dalle risultanze della analisi comparata⁷. Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei relativi provvedimenti l'interesse per il tema, dopo

² In questi termini U. ROMAGNOLI, *Il diritto del secolo. E poi?*, in *DML*, 1999, 203.

³ Così, ma dubitativamente, L. ZOPPOLI, *La riforma dei contratti a contratti con finalità formative: troppa burocrazia per giungere in porto?*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro e vincoli di sistema. Dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Napoli, 2003, 541.

⁴ Complice la scelta del legislatore del *Jobs Act* di abrogare la disciplina di cui al d.lgs. 14 settembre 2011, n. 176, per (ri)collocarla, con alcune limitate ma maldestre manipolazioni, all'interno del c.d. testo organico dei contratti di lavoro (d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81). Rinvio sul punto a M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato dopo il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, Bergamo, 2016, 306-330.

⁵ Per una dettagliata ricostruzione delle riforme, passate e recenti, in materia di apprendistato vedi: G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell'apprendistato*, Bergamo, 2024, parte I, cap. II.

⁶ Da ultimo: INAPP, *Segnali di potenziamento dell'apprendistato duale. XXII Rapporto di monitoraggio*, Roma, ottobre 2024.

⁷ Vedi i dati e le fonti richiamati da G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell'apprendistato*, cit., parte I, cap. I, note 12, 13, 14.

i primi commenti a caldo sulle novità normative, è puntualmente venuto meno nell'arco di pochi mesi.

Non può pertanto sorprendere se l'apprendistato rappresenti oggi un tema del tutto sconosciuto nell'ambito della riflessione dottrinale sul lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Gli studiosi dei rapporti di lavoro pubblico si sono occupati occasionalmente dell'istituto poco più di venti anni fa, a margine della già richiamata legge Biagi⁸ – che, come noto⁹, non trovava applicazione al lavoro pubblico, lasciando tuttavia margini di estensione della relativa disciplina anche ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche¹⁰ – e, soprattutto, a seguito della approvazione del Testo unico dell'apprendistato del 2011. Il d.lgs. 14 settembre 2011, n. 176, prevedeva infatti espressamente la possibilità di ricorso all'apprendistato – ma unicamente nella forma dell'apprendistato professionalizzante e di quello di alta formazione e di ricerca (*infra*, § 2) – anche nelle amministrazioni pubbliche previa adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della riforma, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali e la Conferenza unificata. Dette previsioni, che si muovevano in controtendenza rispetto alla evoluzione legislativa più recente in materia di rapporti tra lavoro privato e lavoro pubblico

⁸ In tema vedi D. GAROFALO, *Giovani e lavoro: la scommessa dell'apprendistato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Venti anni di legge Biagi*, Bergamo, 2023, 122-132.

⁹ Vedi, per tutti, S. MAINARDI, *D.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, in *LPA*, 2003, 1069-1109.

¹⁰ Negli stessi termini si poneva la riforma Fornero del mercato del lavoro del 2012, nell'ambito della quale l'apprendistato rappresentava uno dei capisaldi assieme al sistema di certificazione delle competenze, dove l'armonizzazione tra settore privato e settore pubblico era demandata un successivo intervento, anche normativo, da parte del Ministro della funzione pubblica. Vedi U. BURATTI, *Apprendistato e lavoro pubblico: un binomio possibile?*, in *CQIA Rivista. Lavoro, Formazione, Persona*, 2012, qui 2-3.

privatizzato¹¹, non ebbero tuttavia alcun seguito, dando così ragione a quanti avevano ritenuto come fosse «difficile (da) immaginarsi un radioso futuro dell'apprendistato nel settore pubblico»; un apprendistato questo che pare del resto «le mille miglia lontano da quello da cui gli proviene il suo stesso dna»¹².

Uno spoglio recente della banca dati DoGi del CNR conferma come il tema resti inesistente nella riflessione sul lavoro pubblico. Un solo saggio, tra quelli pubblicati sulle principali riviste giuridiche e giuslavoristiche italiane degli ultimi venti anni, risulta infatti espressamente dedicato alla questione dell'utilizzo del contratto di apprendistato nelle pubbliche amministrazioni¹³.

Persino nei contributi più approfonditi dedicati all'istituto dell'apprendistato in generale la questione del suo utilizzo da parte del datore di lavoro pubblico è, nella migliore delle ipotesi, solo vagamente accennata¹⁴. Qualche maggiore riferimento è presente, ma di regola in termini del tutto nozionistici ed elementari¹⁵, nei contributi che si occupano dei contratti a contenuto formativo nel settore pubblico, dove il cuore

¹¹ Così F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2012, 145, qui 71.

¹² F. CARINCI, *op. loc. ult. cit.*

¹³ Si tratta di un mio breve contributo su *Apprendistato e lavoro pubblico: prime considerazioni sull'articolo 2 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80*, in *DRI*, 2021, 908-913.

¹⁴ Vedi, tra le letture obbligatorie in materia di apprendistato, P.A. VARESI, *I contratti di lavoro con finalità formative*, Milano, 2001, dove addirittura (193-200) si analizza la questione circa l'applicabilità o meno della disciplina dell'apprendistato al datore di lavoro non imprenditore. In tempi recenti vedi altresì lo studio di G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell'apprendistato*, cit., che (nota 1, cap. I, parte I) esclude espressamente dall'ambito della trattazione il settore pubblico.

¹⁵ Si vedano, per tutti, C. TIMELLINI, *Le tipologie flessibili*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Rimini, 2021, qui 343-346, e A.M. BATTISTI, *Le altre tipologie contrattuali flessibili: contratto di somministrazione, di formazione e lavoro, apprendistato e lavoro accessorio*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Milano, 2019, 606-633.

dell'analisi è riservato ai contratti di formazione e lavoro e talvolta ai tirocini formativi e di orientamento¹⁶.

Lo stesso può dirsi per i rapporti istituzionali, dove non v'è traccia alcuna del contratto di apprendistato se non per il tramite di un generico quanto rituale e retorico richiamo con riferimento alle più recenti innovazioni nelle procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni in funzione dell'obiettivo di «valorizzare le migliori professionalità, favorire l'ingresso di giovani talenti e rendere più attrattivo il settore pubblico»¹⁷.

2. Il quadro normativo: stato dell'arte e sperimentazioni

È l'art. 16, comma 1, della l. 24 giugno 1997, n. 196 (c.d. legge Treu) a stabilire – nell'ambito di un più ampio e complessivo tentativo di rilancio dell'istituto oltre gli stretti confini del lavoro manuale e industriale – la possibilità di assumere giovani con contratto di apprendistato «in tutti i settori di attività», compreso quindi, almeno in linea teorica¹⁸, il settore pubblico.

¹⁶ Fa eccezione, e per questo va segnalato, il recente contributo di G. ZARRELLA, *I contratti formativi nelle Pubbliche Amministrazioni dopo la legge n. 74/2023: vincoli e opportunità*, in E. ALES, M. ESPOSITO (a cura di), *Trent'anni di riforme del lavoro pubblico attraverso lo sguardo della giovane dottrina*, Quaderno della Rivista *Diritti Lavori Mercati*, 2024, 17, 173-185. Vedi altresì, seppure dalla specifica prospettiva dell'inserimento occupazionale delle persone con disabilità, L. LOREA, *“Esperienze di formazione e lavoro” ed inserimento lavorativo tra tirocini extracurricolari ed apprendistato professionalizzante nella P.A.: prospettive dopo il PNRR per l'inclusione professionale delle persone con disabilità*, in *VTDL*, 2024, 688-711.

¹⁷ Vedi E. ESPA, *L'evoluzione delle Amministrazioni Pubbliche italiane nel corso del 2023*, in CNEL, *Relazione del CNEL 2024 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, 2024, qui 24.

¹⁸ Per il significato della innovazione contenuta nella legge Treu del 1997, rispetto a un tema oggetto di alcune storiche controversie relative alla applicabilità o meno dell'apprendistato in alcuni settori dell'economia, vedi P.A. VARESI, *I contratti di lavoro con finalità formative*, cit., 196.

L'innovazione rispetto al campo di applicazione tradizionale dell'istituto¹⁹, sollecitata e sostenuta da una robusta e innovativa intesa politica tra Governo e parti sociali²⁰, era indubbiamente di non poco conto anche alla luce dell'impianto formale della storica l. 19 gennaio 1955, n. 55, che concepiva geneticamente l'apprendistato per un suo sviluppo nella sola impresa privata. L'assenza di norme di armonizzazione col lavoro pubblico rendeva tuttavia la previsione del tutto irrilevante sul piano pratico. Va anche detto che lo stesso legislatore del 1997 si poneva nella prospettiva della attesa degli atti di implementazione di una delega al Governo (art. 16, comma 5, l. 24 giugno 1997, n. 196) per una complessiva revisione delle previsioni vigenti «in materia di speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi quali l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro, allo scopo di pervenire ad una disciplina organica della materia secondo criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, con efficiente utilizzo delle risorse finanziarie vigenti, di ottimizzazione ai fini della creazione di occasioni di impiego delle specifiche tipologie contrattuali, nonché di semplificazione, razionalizzazione e delegificazione». Delega che non venne però coltivata dal Governo.

La possibilità di assumere con contratto di apprendistato «in tutti i settori di attività» è stata successivamente ribadita, sempre in linea teorica, dagli artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, con riferimento, rispettivamente, all'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, all'apprendistato di tipo professionalizzante e all'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. In questo caso tuttavia – come già ricordato nel paragrafo che precede – il legislatore affidava espressamente al Ministro per la funzione pubblica l'onere di convocare le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche «per esaminare i

¹⁹ Vedi i dati richiamati in L. FORLANI, *Apprendistato tra potenzialità e criticità*, in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro, Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Milano, 1997, qui 265.

²⁰ Si veda il punto 3 del capitolo dedicato all'apprendistato contenuto nel Protocollo del 24 settembre 1996 tra Governo e tutte le principali associazioni sindacali e datoriali.

profili di armonizzazione conseguenti alla entrata in vigore del (presente) decreto legislativo entro sei mesi anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi in materia» (art. 86, comma 8, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276).

Senza entrare nei punti più marcatamente critici e controversi della riforma dell'istituto²¹, è sufficiente ricordare, in questa sede, come gli orientamenti restrittivi della Commissione europea e della Corte di giustizia in materia di contratti di formazione e lavoro abbiano concorso, nel tempo e con non pochi aggiustamenti normativi in corso d'opera, a generalizzare il ricorso al contratto di apprendistato nel settore privato, fino a quel tempo largamente usato nell'artigianato e invece poco o nulla diffuso nell'industria come nel terziario²². Un processo spinto non tanto o non solo dalla ricerca di valorizzare la componente formativa del contratto di apprendistato, quanto dalla "necessità" di trovare un succedaneo ai contratti di formazione e lavoro, ritenuti alla Corte di giustizia europea in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato all'impresa che, logicamente, trovava e trova applicazione solo per il settore privato. Da qui, in assenza di un intervento di espresso raccordo della disciplina della legge Biagi in materia di apprendistato alle peculiarità delle pubbliche amministrazioni, sollecitato anche da interventi normativi successivi²³ e persino da qualche isolata iniziativa di matrice contrattuale²⁴, il doppio

²¹ Si veda per tutti, con toni forse eccessivamente critici, L. ZOPPOLI, *La riforma dei contratti a contratti con finalità formative ecc.*, cit., 541-552.

²² Vedi i dati richiamati in L. FORLANI, *Apprendistato tra potenzialità e criticità*, cit., qui 265.

²³ Si veda il paragrafo che precede e ivi il richiamo al Testo unico dell'apprendistato del 2011 e alla legge Fornero di riforma del mercato del lavoro del 2012. In tema vedi altresì U. BURATTI, *Apprendistato e lavoro pubblico: eppur si muove*, in *Guida al Pubblico Impiego*, 2014, 25-28.

²⁴ Si segnala l'intesa del 7 maggio 2013 tra Agenzia del Demanio e Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Pa, Confasal/Salfi volta a «dare piena e immediata operatività al nuovo Testo Unico sull'apprendistato con particolare riferimento all'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere [...] e regolamentare l'istituto dell'apprendistato in Agenzia del Demanio per l'inserimento del personale neo-diplomato e neo-laureato» ad integrazione delle disposizioni di legge in materia e del CCNL Personale impiegatizio e quadro Agenzia del Demanio EPE. L'intesa, che ha avuto una reale applicazione, è stata poi rinnovata tra le stesse parti il 22 luglio 2020 così da adattare la disciplina

regime ancora oggi formalmente vigente che vede la persistente attualità della disciplina del contratto di formazione e lavoro nel solo settore pubblico²⁵, in termini di forma di lavoro flessibile e da utilizzarsi compatibilmente con le regole di reclutamento e selezione valide per le pubbliche amministrazioni²⁶, e l'applicabilità del regime ordinario dell'apprendistato al solo settore privato grazie anche alla progressiva e necessaria opera di filtro e adattamento ad opera della contrattazione collettiva di categoria.

La previsione che regola oggi le modalità di (una possibile) estensione dell'apprendistato al lavoro pubblico è contenuta nell'art. 47, comma 6, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante la *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma*

contrattuale dell'apprendistato alle novità contenute negli artt. 41-47 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, con cui venivano abrogate le previsioni del Testo unico del 2011. Si ricorda tuttavia che l'Agenzia del Demanio, istituita con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e trasformata in Ente Pubblico Economico (EPE) dal d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173, è un soggetto giuridico di diritto pubblico che, pur operando nel contesto della pubblica amministrazione, è dotata di modalità organizzative e strumenti operativi di tipo privatistico, anche nell'ambito dei rapporti di lavoro coi propri dipendenti, per il raggiungimento dei propri obiettivi.

²⁵ Il ricorso a questa specifica tipologia contrattuale nel settore pubblico resta tuttavia molto contenuto. Una nota di ARAN del 18 giugno 2024 relativa agli *Occupati nella Pubblica Amministrazione per tipologia di rapporto di lavoro* segnala in 860 il numero di lavoratori occupati nel corso del 2001 presso amministrazioni pubbliche con contratti di formazione e lavoro, che diventano 1.016 nel 2022 con una punta massima di 6.280 toccata nel 2006.

²⁶ Si veda già la circ. n. 3 del 19 marzo 2008, *Linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni in attuazione delle modifiche apportate all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dall'articolo 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)*, secondo cui «le amministrazioni pubbliche che decidono di avvalersi della predetta tipologia di contratto, applicando i principi e le procedure di reclutamento di cui all'art. 35 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, possono farlo compatibilmente con il regime assunzionale vigente e con una corretta programmazione delle risorse necessarie alla conversione del rapporto a tempo indeterminato, atteso che come noto il contratto non può essere prorogato e deve essere convertito entro i ventiquattro mesi successivi alla sua scadenza». In tema vedi, in generale e tra i pochi contributi in materia, F. DI LASCIO, *I contratti di formazione e lavoro nella pubblica amministrazione*, in *LPA*, 2001, 693-705.

7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, secondo cui: «la disciplina del reclutamento e dell'accesso, nonché l'applicazione del contratto di apprendistato per i settori di attività pubblici, di cui agli artt. 44 e 45, sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 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».

Anche in questo caso sono tuttavia mancati i provvedimenti di attuazione della previsione legislativa. Segno di una linea di politica del lavoro che ancora oggi guarda con marcata diffidenza all'apprendistato una volta calato nelle dinamiche organizzative e di funzionamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Una conferma certamente di un ben preciso codice genetico di stampo privatistico e aziendalistico dell'istituto²⁷ e che tuttavia non si fonda, nonostante una indubbia complessità tecnica e gestionale che lo rende poco appetibile anche per la stessa impresa privata, su una presunta incompatibilità ontologica dell'apprendistato rispetto al lavoro pubblico, come dimostra, per esempio, l'esperienza storica offerta dal caso francese²⁸.

Non sono infine mancati, in tempi più recenti, ulteriori tentativi di dare applicazione all'istituto seppure in termini sperimentali e in deroga al regime ordinario dell'apprendistato²⁹. Questo è avvenuto, in un primo tempo, attraverso il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. decreto reclutamento), recante *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle*

²⁷ Come segnalato da F. CARINCI, *op. loc. ult. cit.*

²⁸ Vedi i dati riportati in M. PRÉVOT, *Les recrutements d'apprentis dans la fonction publique continuent d'augmenter en 2023*, Ministère de la Fonction publique, de la Simplification et de la Transformation de l'action publique – Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique, 2024, che documentano come nel corso del 2023 siano stati sottoscritti 25.609 contratti di apprendistato con amministrazioni pubbliche, con un andamento crescente dal 2013 a oggi, pari al 3% del totale degli apprendistati attivi in Francia.

²⁹ Vedi, in dettaglio, M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni: una sperimentazione che non decolla*, Working Paper ADAPT, 2025, 1.

pubbliche amministrazioni nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). L'art. 2 del decreto ha previsto, nelle more della attuazione della già richiamata previsione di cui all'art. 47, comma 6, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, l'attivazione di «specifici progetti di formazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni» attraverso l'attivazione di «contratti di apprendistato» di tipo professionalizzante e di alta formazione³⁰. Successivamente, è stato l'art. 3-ter del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, contenente *Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche*, a stabilire la possibilità per le pubbliche amministrazioni di assumere, entro il 31 dicembre 2026, con «contratto di lavoro a tempo determinato di apprendistato di durata massima di trentasei mesi, giovani laureati individuati su base territoriale».

La dottrina non ha mostrato particolare interesse verso queste sperimentazioni. Al riguardo si segnala unicamente il contributo di chi ha valutato con favore queste misure perché collocate nella direzione di «migliorare la Pubblica Amministrazione attraverso investimenti formativi sul capitale umano», ponendo cioè le necessarie «premesse affinché le nuove figure professionali che si formeranno all'interno della Pubblica Amministrazione attraverso l'implementazione dell'apprendistato (e dei contratti di formazione e lavoro), apportino un contributo vitale di nuove competenze e professionalità al sistema pubblico»³¹.

Lo stesso può dirsi per la contrattazione collettiva del settore pubblico, che, per attivarsi e svolgere la sua funzione integrativa e adattiva delle previsioni di legge (art. 42, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81), resta sempre in attesa della messa a regime della disciplina ordinaria dell'apprendistato anche nel settore pubblico secondo la procedura stabilita dal già ricordato art. 47, comma 6, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81. I provvedimenti in questione, operando in deroga alla disciplina ordinaria – disciplina che, come noto, assegna alla contrattazione collettiva un ruolo centrale nella

³⁰ Vedi M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico ecc.*, cit.

³¹ Vedi G. ZARRELLA, *I contratti formativi nelle Pubbliche Amministrazioni ecc.*, cit., qui 184 e anche C. CICCODICOLA, *I contratti di apprendistato e di formazione e lavoro nella P.A.*, in *GDA*, 2024, 346-350.

regolamentazione di profili cardine del contratto di apprendistato (vedi ancora l'art. 42 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81)³² – non hanno del resto reso necessario, per il funzionamento della sperimentazione, un preciso collegamento con la contrattazione di comparto, pregiudicando con ciò l'attivazione dei necessari raccordi tra ciascun contratto di apprendistato e i relativi profili professionali, da un lato, e i sistemi contrattuali di classificazione e inquadramento del personale pubblico, dall'altro lato. Non a caso, nelle sperimentazioni avviate, le amministrazioni interessate hanno semplicemente – e semplicisticamente – identificato l'obiettivo di attuare un determinato progetto formativo senza dare luogo a un vero e proprio percorso di apprendimento e professionalizzazione legato a precisi e prestabiliti standard formativi e standard professionali validi per tutto il lavoro pubblico che, alla stregua delle previsioni di cui all'art. 46 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, sono il cardine della normativa dell'apprendistato per il settore privato³³.

3. Note per un bilancio delle sperimentazioni: una questione di metodo e alcune considerazioni di sistema

Ulteriori considerazioni, su un tema che risulta praticamente inesistente tanto nella teoria che nella prassi del lavoro pubblico, sono a questo punto della nostra riflessione possibili – e anche doverose – a condizione, tuttavia, di prendere di petto una questione di metodo pregiudiziale e sviluppare alcune conseguenti considerazioni di taglio sistematico.

Un bilancio dei (numerosi) tentativi di estendere il raggio di operatività dell'apprendistato anche alle pubbliche

³² Vedi G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell'apprendistato*, cit., parte I, cap. III, § 4.

³³ Vedi, in dettaglio, per l'analoga previsione di cui all'art. 6 del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167, L. RUSTICO, M. TIRABOSCHI, *Standard professionali e standard formativi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Milano, 2011, 423-444.

amministrazioni impone infatti di abbandonare un atteggiamento rigorosamente formalistico da parte del giurista del lavoro, così da poterne valutare l'effettiva implementazione e la coerenza progettuale in relazione agli ambiziosi obiettivi dichiarati dal legislatore. Una conferma anche per i giuristi del lavoro, che sono i "custodi" ultimi della disciplina in materia di apprendistato e delle linee di politica occupazionale e del lavoro sottostanti, della necessità di ampliare le metodologie di analisi dell'istituto e di come sia «errata l'affermazione per cui il diritto si studia soltanto con metodo giuridico»³⁴. Solo l'analisi concreta e di dettaglio della attuazione della singola previsione normativa consente infatti di evidenziare incongruenze concettuali e anche alcuni palesi difetti di progettazione normativa rispetto agli obiettivi dichiarati dal legislatore³⁵ e affermare con certezza che le sperimentazioni avviate tra il 2021 e il 2023 non hanno riguardato la fattispecie dell'apprendistato in senso stretto, limitandosi il legislatore a introdurre sulla carta, non senza evidenti criticità e problematiche, forme più o meno convincenti di inserimento mirato di giovani nelle amministrazioni pubbliche.

Uno studio sistematico dei bandi e degli avvisi che hanno fatto seguito alle previsioni di cui al d.l. 9 giugno 2021, n. 80, e al d.l. 22 aprile 2023, n. 44, documenta infatti in modo incontrovertibile non solo il fallimento in termini quantitativi di queste sperimentazioni – con all'attivo la messa a bando di 20 contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca per la sperimentazione del 2021 e, allo stato, di 75 contratti di apprendistato per la più ampia

³⁴ Vedi S. CASSESE, *Varcare le frontiere*, Milano, 2024, 61, dove si richiama, per la dimostrazione dell'affermazione, l'ultimo capitolo del libro dello stesso Casse del 1971 su *Cultura e politica del diritto amministrativo*.

³⁵ Vedi, in particolare, P. ZANGRILLO, *L'urto dei neolaureati apprendisti per svecchiare la pubblica amministrazione*, in *Il Secolo XIX*, 28 dicembre 2023, 8, che ha espressamente auspicato «l'urto dei neolaureati apprendisti per svecchiare il pubblico e velocizzare il processo di innovazione e di digitalizzazione della pubblica amministrazione» individuando così nell'apprendistato il «ponte attraverso cui realizzare il raccordo tra il mondo delle università e quello delle organizzazioni».

sperimentazione del 2023³⁶ – ma anche taluni macroscopici difetti tecnici e di progettazione che portano a ritenere del tutto inappropriato parlare, in questo caso, di «contratto di apprendistato» e questo non solo per l'esplicita deroga al regime ordinario di cui agli artt. 41-47 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

Non si tratta soltanto di segnalare come nel settore pubblico, ancor più di quanto non avvenga anche nel settore privato, il legislatore abbia del tutto sottovalutato la complessiva dimensione di «sistema» dell'apprendistato³⁷, che viene infatti inteso e disciplinato nell'ambito di queste sperimentazioni semplicemente – e semplicisticamente – rispetto alla sua valenza individuale di «strumento» per l'inserimento occupazionale di un giovane all'interno di una determinata pubblica amministrazione. Piuttosto, le misure sperimentali sopra richiamate hanno amputato drasticamente l'impianto su cui regge il funzionamento pratico dell'apprendistato quale sistema dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e della costruzione dei mestieri, che trova il proprio baricentro – anche per il settore pubblico – nei sistemi contrattuali di classificazione e inquadramento del personale ovvero negli standard professionali di cui all'art. 46 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81³⁸. L'apprendistato è cioè, per definizione, non solo un contratto a tempo indeterminato bifasico (art. 41, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81), ma, prima ancora, un percorso espressamente e tipologicamente finalizzato al conseguimento di una qualifica contrattuale attraverso l'aggancio a precisi standard formativi e standard professionali (pre)stabiliti a partire dalle previsioni della contrattazione collettiva.

Se la sperimentazione del 2021 è stata inspiegabilmente limitata al solo conseguimento del titolo di dottore di ricerca, in taluni casi senza neppure l'attivazione del relativo contratto di

³⁶ Vedi M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni: una sperimentazione che non decolla*, cit.

³⁷ Sui vari sistemi e sottosistemi che compongono il mosaico dell'apprendistato vedi D. GAROFALO, *Giovani e lavoro: la scommessa dell'apprendistato*, cit., 122, cui *adde* G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell'apprendistato*, cit.

³⁸ In tema vedi M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato dopo il Jobs Act*, cit., spec. 326-327.

lavoro quanto di semplici periodi di *internship* presso l'amministrazione di riferimento³⁹, la sperimentazione del 2023 ha subito chiarito come le assunzioni fossero non a tempo indeterminato, come dispone l'art. 41 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, ma a termine per una durata variabile tra i dodici e i trentasei mesi⁴⁰.

La questione che si intende sollevare non è tanto e non solo quella della struttura necessariamente e strutturalmente bifasica dell'istituto dell'apprendistato, rispetto alla quale il termine di durata attiene solo al periodo di addestramento e non al contratto di lavoro, quanto alla circostanza che le amministrazioni hanno attivato i contratti di apprendistato in funzione della attuazione di un mero (e talvolta generico) progetto formativo e non invece per l'acquisizione di un qualifica contrattuale secondo uno standard formativo uniforme funzionale al relativo standard professionale di riferimento (art. 46, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81). Con il che lo schema tipologico e causale dell'apprendistato è di fatto venuto meno nella sua essenza e nella conseguente finalizzazione pratica.

L'idea di passare da una limitata sperimentazione su progetti *ad hoc* affidati alle singole amministrazioni e non dalla messa a regime, a livello normativo e soprattutto contrattuale, dell'apprendistato ordinario anche nel settore pubblico ha dunque privato le amministrazioni che si sono dichiarate interessate all'utilizzo dell'istituto degli imprescindibili raccordi di sistema necessari per far funzionare l'apprendistato, a partire dal raccordo con specifici «profili professionali» e non con semplici «progetti formativi», che sono lo schema di ingaggio tipico di strumenti “minori” come i tirocini e gli stessi contratti di formazione e lavoro. A conferma di tutto ciò la contrattazione collettiva di riferimento è stata del tutto assente e irrilevante, anche perché surrogata dal legislatore su punti decisivi come

³⁹ Vedi M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni: una sperimentazione che non decolla*, cit., § 3, dove si rileva come, nei bandi, non di rado si parla di indennità e non di retribuzione e anche della assenza di un rapporto di lavoro subordinato o di un rapporto di lavoro *tout court* con l'amministrazione di riferimento.

⁴⁰ Vedi M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni: una sperimentazione che non decolla*, cit., § 4.

l'inquadramento contrattuale e il trattamento retributivo⁴¹, là dove invece è strumento operativo essenziale per la funzionalità dell'istituto. Tutti i profili professionali attivati dalla sperimentazione avviata con l'art. 3-ter del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, appartengono all'area dei funzionari e della elevata qualificazione, nel caso di CCNL relativo al comparto Funzioni locali (triennio 2019-2021), mentre per il comparto Sanità (triennio 2019-2021) gli apprendisti vengono inquadrati nella omologa area dei professionisti della salute e dei funzionari. Non di rado il richiamo è a figure di alta specializzazione e anche questo elemento si pone in contraddizione con la natura del percorso di apprendistato, che è incompatibile con l'assunzione di persone già qualificate per la funzione.

A conferma di ciò la formazione, all'interno dei bandi oggetto di monitoraggio, è quasi del tutto assente o marginale: una sorta di elemento accessorio o comunque non caratterizzante e qualificante il rapporto di lavoro⁴² che mai risulta funzionale alla acquisizione di una qualifica contrattuale e cioè di uno specifico profilo professionale da parte dell'apprendista. Circostanza questa che richiama logiche di ingaggio presenti in schemi formativi "minori", come nel caso del tirocinio formativo e di orientamento e dello stesso contratto di formazione e lavoro, che trova ancora oggi applicazione nel settore pubblico. E che, in ogni caso, testimonia come la volontà delle amministrazioni coinvolte non sia stata quella di far ricorso all'apprendistato al fine di reperire nuove competenze e professionalità, in linea con i propri fabbisogni professionali, quanto di reperire personale, da formare poi internamente laddove necessario. Una scelta, quest'ultima, che non contrasta con le indicazioni fornite dal decreto attuativo della sperimentazione del 2023, ma che evidenzia (al di là delle enfatiche e roboanti dichiarazioni di principio) una scarsa propensione a ripensare i processi di selezione e reclutamento del personale nelle pubbliche

⁴¹ Vedi M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *op. loc. ult. cit.*

⁴² Vedi la ricognizione di dettaglio contenuta in M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *op. loc. ult. cit.*

amministrazioni⁴³. Una occasione persa dunque, come già registrato su altri fronti del lavoro pubblico in relazione alla formazione e ai fabbisogni professionali delle amministrazioni⁴⁴, non solo perché si è rinunciato a dotarsi di uno strumento utile, data l'estrema flessibilità dovuta allo scarso dettaglio offerto dal decreto attuativo, ad innovare non solo i canali di ingresso nella pubblica amministrazione ma anche i relativi sistemi contrattuali di classificazione e inquadramento del personale⁴⁵ che, pure, era una delle finalità dichiarate (e maggiormente condivisibili) del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del marzo 2021 tra Governo e Cgil, Cisl, Uil nella prospettiva di concorrere alla modernizzazione del lavoro pubblico⁴⁶ anche attraverso il riconoscimento di un diritto soggettivo alla formazione del dipendente pubblico⁴⁷ e una complessiva revisione degli ordinamenti professionali del lavoro pubblico e dei relativi percorsi di carriera⁴⁸.

⁴³ In tema vedi A. BOSCATI, *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*, in *RGL*, 2021, quaderno n. 6, 49 ss. e spec. 63-64 rispetto alla leva dell'apprendistato rispetto alla innovazione dei sistemi di reclutamento e anche nella prospettiva di «sottrarlo all'applicazione dell'art. 36 del decreto 165/2001».

⁴⁴ In tema vedi A. RICCOBONO, *La nuova disciplina sugli organici tra opportunità e occasioni mancate*, in AA.VV., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la Riforma Madia*, Milano-Padova, 2018, 21-40.

⁴⁵ In tema vedi M. PALLINI, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*, in *VTDL*, 2020, 281-302.

⁴⁶ In tema vedi G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Il contributo del CNEL allo studio della contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Roma, 2024, qui 20.

⁴⁷ In tema vedi A. IMPRONTA, M. TIRABOSCHI, *Il diritto soggettivo alla formazione nel lavoro pubblico: una rassegna ragionata delle previsioni legali e contrattuali*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, cit.

⁴⁸ In tema vedi la ricognizione dei testi contrattuali contenuta in A. FERRAGUZZO, G. PAPINI, *Professionalità e classificazione del personale nel lavoro pubblico*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, cit. Per un imprescindibile quadro di riferimento teorico e concettuale vedi i contributi raccolti in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Milano-Padova, vol. I (2022) e vol. II (2023).

Pare in ogni caso difficile, in questi casi, parlare di un vero e proprio percorso di apprendistato⁴⁹ secondo i canoni sostanziali (e non solo formali) che caratterizzano o dovrebbero caratterizzare detto schema contrattuale ben oltre lo stereotipo (ancora oggi ritualmente quanto impropriamente richiamato in letteratura) del c.d. “contratto a causa mista” ovvero del “contratto di inserimento”, che è da tempo superato dalle analisi più approfondite e storicamente fondate in materia di apprendistato⁵⁰.

È in ogni caso il totale silenzio della contrattazione collettiva del settore pubblico⁵¹, che resta in attesa della attuazione della previsione di cui all’art. 47, comma 6, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, a segnalare come siamo ancora ben lontani da una anche minima sperimentazione in Italia di un «contratto di apprendistato» che, per esistere, deve necessariamente prevedere, a monte, un «sistema dell’apprendistato»⁵², e cioè un raccordo strutturale e funzionale tra il singolo piano formativo individuale e le declaratorie previste dai sistemi di classificazione e inquadramento del personale.

Alla prova dei fatti si è dunque rivelata non solo controproducente ma anche concettualmente sbagliata l’idea di passare, per l’innovazione delle competenze e dotazioni professionali delle pubbliche amministrazioni, da una limitata sperimentazione su progetti *ad hoc* affidati alle singole amministrazioni piuttosto che dalla messa a regime, a livello normativo e soprattutto contrattuale, dell’apprendistato ordinario anche nel settore pubblico come ci si attende oramai da più di

⁴⁹ In questi termini vedi anche L. OLIVERI, *Lavoro pubblico: fu vero apprendistato?*, in www.leautonomie.it.

⁵⁰ Per approfondimenti e rimandi bibliografici rinvio a M. TIRABOSCHI, *Definizione e tipologie*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell’apprendistato e le nuove regole sui tirocini ecc.*, cit., 177-186.

⁵¹ In tema vedi CNEL, *Relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale (articolo 10-bis, comma 1, lett. b), legge 30 dicembre 1986, n. 936*, Roma, 2024.

⁵² Vedi già, con riferimento ai presupposti normativi e concettuali della sperimentazione del 2021, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico ecc.*, cit., qui 910.

venticinque anni in un clima di attese e di speranze continuamente deluse.