

Apprendistato e lavoro pubblico: una riflessione di sistema e una questione di metodo

Matteo Colombo, Giuseppina Papini, Michele Tiraboschi*

Sommario: 1. Apprendistato e lavoro pubblico: un tema inesistente. – 2. Il quadro normativo: stato dell'arte e sperimentazioni. – 3. Note metodologiche. – 4. Il programma Dottorati InPA per percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca. – 5. I concorsi per apprendisti di cui all'art. 3-ter del d.l. 22 aprile 2023, n. 44. – 6. Note per un bilancio delle sperimentazioni: 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 mestieri ⁽¹⁾ al punto da

* Il presente contributo è frutto di una riflessione e di una ricerca comune. A Michele Tiraboschi sono comunque attribuibili i paragrafi 1, 2, 3, 6 che rappresentano una rielaborazione della relazione tenuta il 14 gennaio 2025 nell'ambito del ciclo di seminari «Conversazioni sul lavoro e sull'impiego pubblico» promosso dai professori Alessandro Boscati e Anna Zilli. A Matteo Colombo è attribuibile il paragrafo 4 e a Giuseppina Papini è attribuibile il paragrafo 5.

Matteo Colombo è Ricercatore ADAPT.

Giuseppina Papini è Dottoranda in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro presso l'Università degli Studi di Siena.

Michele Tiraboschi è ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

⁽¹⁾ In tema vedi, recentemente, M. COLOMBO, *Contributo allo studio del moderno apprendistato. Una lezione dal passato su mestieri, innovazione, corpi intermedi*, ADAPT University Press, 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

portare a ritenerlo alla stregua di uno strumento decrepito ⁽²⁾ o, comunque, anacronistico e socialmente screditato ⁽³⁾ – 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, impropriamente ⁽⁴⁾, 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 relativo picco 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 rilancio ⁽⁵⁾ 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 INAPP ⁽⁶⁾ e dalle risultanze della analisi comparata ⁽⁷⁾. Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei relativi provvedimenti l'interesse per il tema, dopo i primi

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 *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, qui spec. pp. 760-766.

⁽²⁾ In questi termini U. ROMAGNOLI, *Il diritto del secolo. E poi?*, in *Diritto del Mercato del Lavoro*, 1999, p. 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 d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, ESI, 2003, p. 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, ADAPT University Press, 2016, pp. 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*, ADAPT University Press, 2024, parte I, capitolo 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*, op. cit., parte I, capitolo I, note 12, 13, 14.

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 Biagi»⁽⁸⁾ – che, come noto⁽⁹⁾, non trovava applicazione al lavoro pubblico, lasciando tuttavia margini di estensione della relativa disciplina anche ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche⁽¹⁰⁾ – 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 privatizzato⁽¹¹⁾, non ebbero tuttavia alcun seguito dando così ragione a quanti avevano ritenuto come fosse «difficile (da

⁽⁸⁾ In tema vedi D. GAROFALO, *Giovani e lavoro: la scommessa dell'apprendistato*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Venti anni di legge Biagi*, ADAPT University Press, 2023, pp. 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 *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, pp. 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 pp. 2-3.

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

immaginarsi un radioso futuro dell'apprendistato nel settore pubblico»; un apprendistato questo che pare del resto «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 amministrazioni⁽¹³⁾.

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 accennata⁽¹⁴⁾. Qualche maggiore riferimento è presente, ma di regola in termini del tutto nozionistici ed elementari⁽¹⁵⁾, nei contributi che si occupano dei contratti a contenuto formativo nel settore pubblico dove il cuore dell'analisi è riservato ai contratti di formazione e lavoro e talvolta ai tirocini formativi e di orientamento⁽¹⁶⁾. Naturale è peraltro, per gli

⁽¹²⁾ F. Carinci, *op. loc. ult. op. cit.*

⁽¹³⁾ Vedi M. Tiraboschi, *Apprendistato e lavoro pubblico: prime considerazioni sull'art. 2 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, pp. 908-913.

⁽¹⁴⁾ Vedi, tra le letture obbligatorie in materia di apprendistato, P.A. VARESI, *I contratti di lavoro con finalità formative*, Angeli, 2001, dove addirittura (pp. 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*, *op. cit.*, che (nota 1, capitolo 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*, Maggioli, 2021, qui pp. 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*, Giuffrè, 2019, pp. 606-633.

⁽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, n. 17/2024, pp. 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*

studiosi del lavoro pubblico, la collocazione dell'apprendistato nell'ambito delle forme di lavoro flessibili stante l'espressa previsione di cui all'art. 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, rubricato «*Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile*»: per le «esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato» (comma 1), là dove forme di lavoro flessibile, per la loro natura temporanea o per il soddisfacimento di esigenze formative, sono ammesse «esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche» (comma 2).

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⁾.

Obiettivo del presente contributo è quello di provare a colmare tali lacune a partire da un'analisi del quadro normativo vigente e, soprattutto, grazie ad un monitoraggio delle sperimentazioni introdotte negli ultimi anni. Grazie alle informazioni raccolte tramite una mappatura dei bandi e degli avvisi relativi all'anno 2024 (per la metodologia applicata, vedi il successivo § 3), sarà di rimando possibile elaborare alcune valutazioni conclusive relative al (difficile) rapporto tra contratto di apprendistato e pubblico impiego.

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

È l'art. 16, comma 1, della legge 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

l'inclusione professionale delle persone con disabilità, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2024, pp. 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 p. 24.

«in tutti i settori di attività» compreso quindi, almeno in linea teorica ⁽¹⁸⁾, il settore pubblico.

L'innovazione rispetto al campo di applicazione tradizionale dell'istituto ⁽¹⁹⁾, sollecitata e sostenuta da una robusta e innovativa intesa politica tra Governo e parti sociali ⁽²⁰⁾, era indubbiamente di non poco conto anche alla luce dell'impianto formale della storica legge 19 gennaio 1955, n. 25 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, legge n. 196/1997) 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 articoli 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 276/2003 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

⁽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*, op. cit., p. 196.

⁽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*, Giuffrè, 1997, qui p. 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.

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

Senza entrare nei punti più marcatamente critici e controversi della riforma dell'istituto ⁽²¹⁾ 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 terziario ⁽²²⁾. 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 successivi ⁽²³⁾ e persino da qualche isolata iniziativa di matrice contrattuale ⁽²⁴⁾, il doppio regime ancora oggi formalmente vigente che

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

⁽²²⁾ Vedi i dati richiamati in L. FORLANI, *Apprendistato tra potenzialità e criticità*, op. cit., qui p. 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, pp. 25-28.

⁽²⁴⁾ Si segnala l'intesa del 7 maggio 2013 tra Agenzia del Demanio e Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Pa, Consfal/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 contrattuale dell'apprendistato alle novità contenute negli articoli 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. n. 300/1999 e trasformata in Ente

vede la persistente attualità della disciplina del contratto di formazione e lavoro nel solo settore pubblico ⁽²⁵⁾, in termini di forma di lavoro flessibile e da utilizzarsi compatibilmente con le regole di reclutamento e selezione valide per le pubbliche amministrazioni ⁽²⁶⁾, 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'art. 1, comma 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 articoli 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

Pubblico Economico (EPE) dal d.lgs. n. 173/2003, 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 circolare 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 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 dall'art. 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. n. 165/2001, 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 *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2001, pp. 693-705.

sociali e la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 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 di 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'istituto⁽²⁷⁾ 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 francese⁽²⁸⁾.

Non sono infine mancati, in tempi più recenti, ulteriori tentativi di dare applicazione dell'istituto seppure in termini sperimentali e in deroga al regime ordinario dell'apprendistato.

La prima sperimentazione ha origine nel 2021, con l'emanazione del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. decreto reclutamento) recante *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni* nell'ambito dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nella sua formulazione originaria la disposizione prevedeva la possibilità di attivare contratti di apprendistato professionalizzante (*ex art. 44 d.lgs. n. 81/2015*) e di alta formazione e ricerca (*ex art. 45 d.lgs. n. 81/2015*) nell'ambito della pubblica amministrazione, a seguito dell'approvazione di un decreto interministeriale, e previa intesa in Conferenza Stato-Regioni⁽²⁹⁾. La conversione in legge (l. n. 113/2021) ha portato ad una novità significativa: è infatti venuto meno l'esplicito richiamo agli articoli 44 e 45 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 ed è rimasto un generico riferimento a «contratti di apprendistato anche nelle more della disciplina dei rispettivi contratti collettivi nazionali di

⁽²⁷⁾ Come segnalato da F. CARINCI, *op. loc. ult. op. 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 M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico ecc.*, *op. cit.*

lavoro» (art. 2). Nei mesi successivi è stato quindi elaborato il richiesto decreto attuativo, a proposito del quale è stata sancita la necessaria intesa in Conferenza Stato-Regioni il 2 marzo 2022. Il 23 marzo 2022 il decreto è stato approvato. Le novità introdotte sono state, anche in questo caso, importanti seppure non nella direzione di un convinto e reale rilancio della idea di dotare le pubbliche amministrazioni di percorsi di apprendistato nel senso tecnico del termine: l'ampio orizzonte inaugurato dal decreto reclutamento, nel quale si parlava di programmi di apprendistato professionalizzante e di alta formazione e ricerca, si riduce infatti al programma Dottorati InPA, limitando quindi la sperimentazione al solo apprendistato di alta formazione e ad un solo e specifico percorso, quello di dottorato di ricerca. Rispetto a questa iniziativa veniva, inoltre, rimandata ad un successivo decreto, da approvarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, l'individuazione delle amministrazioni coinvolte nella prima sperimentazione. Ciò è avvenuto soltanto il 9 novembre 2023 e solo il 6 giugno 2024 il Dipartimento della funzione pubblica ha emanato un avviso dedicato alle amministrazioni individuate, al fine di raccogliere le proposte avanzate da quest'ultime per la concreta strutturazione dei percorsi inerenti al programma Dottorati InPA. I progetti sono stati poi approvati ad ottobre 2024, e nell'ambito del progetto pilota in analisi sono stati attivati unicamente 20 contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca.

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». Il 26 dicembre 2023 è stato approvato il decreto interministeriale che ha reso operativa la sperimentazione, fornendo alle amministrazioni le informazioni utili alla predisposizione degli avvisi, da pubblicare sul portale del reclutamento www.inpa.gov.it.

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»⁽³⁰⁾.

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. n. 81/2015), 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 regolamentazione di profili cardine del contratto di apprendistato (vedi ancora l'art. 42 del d.lgs. n. 81/2015)⁽³¹⁾ – 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 privato⁽³²⁾.

Tali sperimentazioni sono state oggetto di un'attività di monitoraggio i cui esiti, a seguito di alcune introduttive note metodologiche (vedi § 3), sono illustrati nei successivi paragrafi (vedi §§ 4 e 5).

⁽³⁰⁾ Vedi G. ZARRELLA, *I contratti formativi nelle Pubbliche Amministrazioni ecc.*, op. cit., qui p. 184 e anche C. CICCODICOLA, *I contratti di apprendistato e di formazione e lavoro nella P.A.*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, pp. 346-350.

⁽³¹⁾ Vedi G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell'apprendistato*, op. cit., parte I, capitolo III, § 4.

⁽³²⁾ 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 Bibliografia 227 al d.lgs. 14 settembre 2014, n. 167, e all'art. 11 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, 2011, pp. 423-444.

3. Note metodologiche

Il monitoraggio delle due sperimentazioni sopra richiamate impone, in termini preliminari, alcune precisazioni di metodo.

Da un primo punto di vista, rispetto a un orientamento tradizionale in letteratura, volto a dare conto delle incessanti novità normative in materia senza valutarne poi l'effettiva implementazione e la coerenza applicativa in relazione agli obiettivi dichiarati dal legislatore, si reputa necessario uscire dalla mera lettura del dato normativo per seguire anche l'iter giuridico di effettiva implementazione delle misure richiamate. Una conferma, anche per i giuristi del lavoro che sono i "custodi" 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»⁽³³⁾. Solo l'analisi della concreta attuazione della singola previsione normativa consentirà infatti di evidenziare incongruenze e anche alcuni palesi difetti di progettazione normativa rispetto agli obiettivi dichiarati dal legislatore e affermare con certezza che le sperimentazioni avviate non riguardano 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 (*infra*, § 6).

Da un punto di vista operativo, l'indicazione metodologica per la valutazione della prima sperimentazione (vedi il successivo § 4) è stata quella di suddividere la mappatura in due parti. Nella prima è stato analizzato l'avviso pubblicato il 6 giugno 2024 dal Dipartimento della funzione pubblica e il successivo decreto dipartimentale del 22 ottobre 2024, al fine di individuare le amministrazioni e le università coinvolte nella sperimentazione, i contratti di apprendistato attivati, e le principali caratteristiche di quest'ultimi: la retribuzione prevista, i requisiti richiesti ai candidati, le modalità di recesso al termine, la formazione prevista, le modalità di attuazione. Nella seconda parte sono invece stati mappati gli avvisi e le convenzioni sottoscritte tra amministrazioni e università.

⁽³³⁾ Così S. CASSESE, *Varcare le frontiere*, Mondadori, 2024, dove si richiama, per la dimostrazione dell'affermazione, l'ultimo capitolo del libro dello stesso Cassese del 1971 su *Cultura e politica del diritto amministrativo*.

Informazioni relative alla sperimentazione sono state raccolte anche nel diretto confronto con gli atenei coinvolti, quando possibile. Il criterio di analisi che ha guidato la lettura di questi documenti è stato quello di individuare il corso di dottorato coinvolto, le caratteristiche del contratto di apprendistato sottoscritto, le modalità di collaborazione per la realizzazione del percorso formativo tra amministrazione ed ateneo.

Per la seconda sperimentazione (vedi il successivo § 5) sono invece stati analizzati tutti i bandi pubblicati sul portale InPA tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2024. La mappatura è consistita nell'analisi dei contenuti dei bandi, secondo i seguenti due parametri: le amministrazioni coinvolte e le posizioni bandite, e le principali caratteristiche dei contratti a tempo determinato di apprendistato. Per quanto riguarda il primo parametro, l'obiettivo è stato quello di estrapolare informazioni riguardanti la tipologia di amministrazioni coinvolte, il territorio di riferimento, il numero di bandi emanati e le posizioni bandite. Per quanto riguarda il secondo parametro, l'obiettivo è stato quello di estrapolare dati riguardanti il profilo professionale, il contratto collettivo applicato, la durata dei contratti, i limiti di età, i titoli di studio richiesti, la valutazione delle prove d'esame, la formazione prevista, il relativo monte ore e l'eventuale coinvolgimento di istituzioni formative esterne all'amministrazione coinvolta, l'orario di lavoro.

4. Il programma Dottorati InPA per percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca

Il programma *Dottorati InPA* rappresenta l'esito della sperimentazione avviata grazie al c.d. decreto reclutamento del 2021.

Già abbiamo detto come, rispetto alle ambizioni iniziali, volte ad avviare una vera sperimentazione dell'apprendistato professionalizzante e dell'apprendistato di alta formazione nel settore pubblico, la misura sia stata drasticamente e inspiegabilmente limitata in sede attuativa ai soli dottorati di ricerca (*supra*, § 2), in parallelo a una incentivazione al ricorso di tirocini formativi che, per ovvie ragioni, già in partenza si presentavano come strumento di più facile impiego e ingaggio dei giovani nelle amministrazioni pubbliche finendo per cannibalizzare l'apprendistato.

L'avviso pubblicato, con un oggettivo ritardo, dal Dipartimento della funzione pubblica il 6 giugno 2024 ha invitato le amministrazioni

precedentemente individuate quali destinatarie della sperimentazione ad aderire al programma.

I contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca, di durata triennale, finalizzati al conseguimento del dottorato di ricerca finanziati grazie a questo avviso sono stati soltanto venti.

Ogni amministrazione ha potuto peraltro presentare al massimo due progetti di alta formazione e ricerca, ognuno coincidente con uno specifico contratto di apprendistato - nella tabella 1 un quadro di sintesi alla luce del monitoraggio svolto

La retribuzione, stabilita dallo stesso avviso, prevista per gli apprendisti è pari a 30.000 euro lordi anno, a fronte dei 600.000 euro destinati annualmente a finanziare l'intero programma.

L'art. 3 dell'avviso ha inoltre precisato che le amministrazioni coinvolte si avvarranno della facoltà di recedere liberamente dal contratto, a conclusione della fase formativa e quindi al conseguimento del titolo. Non è stata prevista la possibilità di proseguire il contratto o di trasformarlo una volta concluso il periodo di apprendistato: quest'ultimo potrà "solo" essere utile quale oggetto di valutazione, nel caso di esito positivo, nell'ambito di concorsi indetti dalla stessa amministrazione.

Tabella 1. *Amministrazioni coinvolte nel programma Dottorati InPA*

Amministrazione coinvolte nel programma <i>Dottorati InPA</i>	Tipologia
1. Presidenza del Consiglio dei ministri	Amministrazione centrale
2. Ministero dell'economia e delle finanze	Amministrazione centrale
3. Istituto nazionale di statistica (ISTAT)	Amministrazione centrale
4. Agenzia delle entrate	Amministrazione centrale
5. Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL)	Amministrazione centrale
6. Regione Emilia-Romagna	Amministrazione regionale
7. Regione Liguria	Amministrazione regionale
8. Regione Marche	Amministrazione regionale

9. Regione Puglia	Amministrazione regionale
10. Regione Toscana	Amministrazione regionale

Fonte: avviso 6 giugno 2024, Dipartimento della funzione pubblica

L'art. 4 ha invece disposto la necessità, da parte delle amministrazioni coinvolte, di sottoscrivere specifiche convenzioni con università per la realizzazione dei percorsi di apprendistato per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca. Queste ultime devono contenere specifiche informazioni sui progetti di ricerca proposti, i quali devono essere coerenti con gli ambiti di intervento dell'amministrazione e riconducibili a temi, elencati nell'avviso, ricollegabili agli interventi previsti dal PNRR. Nello stesso articolo veniva inoltre previsto che la formazione svolta al di fuori dell'amministrazione (quindi la formazione c.d. esterna) non sia superiore al 60% dell'orario ordinamentale.

Vengono inoltre ribaditi i requisiti, già indicati nel decreto del 23 marzo 2022, che i destinatari dovevano possedere (art. 7): cittadinanza italiana o quella di uno degli Stati membri dell'UE o essere stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, età inferiore ai 29 anni, voto di laurea magistrale o titolo equipollente pari o superiore a 105/110, essere iscritti al portale del reclutamento (www.inpa.gov.it). Termine entro il quale si procedere ad attivare i dottorati in commento (il 15 novembre 2024) (art. 8).

Interessante è notare come l'avviso preveda che la gestione finanziaria dei dottorati sia affidata ai singoli atenei, compreso il riconoscimento mensile della retribuzione all'apprendista: quasi che il datore di lavoro fosse l'ateneo stesso, piuttosto che l'amministrazione coinvolta, come invece normalmente accade negli apprendistati di alta formazione e ricerca.

A seguito delle manifestazioni di interesse raccolte dopo l'emanazione dell'avviso, il 22 ottobre 2024 con decreto del Dipartimento della funzione pubblica sono stati approvati i progetti di *Dottorato InPA* elencati nella successiva tabella 2.

Tabella 2. *Amministrazioni e università con progetti formativi approvati nell'ambito nel programma Dottorati InPA*

Amministrazione coin- volta	Università Coinvolta	Posti messi a bando
Agenzia delle Entrate	Università degli Studi della Tuscia	2
Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)	Università degli Studi di Roma "La Sapienza"	2
	Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"	2
Istituto nazionale di statistica (ISTAT)	Università degli Studi Roma Tre	1
Ministero dell'economia e delle finanze	Università degli Studi Roma Tre	2
Presidenza del Consiglio dei ministri	Università degli Studi Roma Tre	1
	Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"	1
Regione Marche	Università Politecnica delle Marche	3
Regione Toscana	Università degli Studi di Siena	1
	Università degli Studi di Pisa	1
	Università degli Studi di Firenze	2
Regione Puglia	Politecnico di Bari	1
	Università degli Studi di Bari	1

Fonte: decreto del Dipartimento della funzione pubblica, 22 ottobre 2024

Come si evince da un raffronto tra la tabella 1 e la tabella 2, due amministrazioni regionali non hanno presentato progetti o non hanno raggiunto un punteggio sufficiente: la Regione Liguria e la Regione Emilia-Romagna.

L'ISTAT ha invece presentato un solo progetto formativo. I cinque apprendistati sono stati così ridistribuiti: due all'ISTAT, due alla Regione

Toscana, e uno alle Regione Marche. Tale facoltà di “ridistribuzione” dei posti assegnati era già stata preventivamente indicata dall’avviso.

Di seguito sopra analizzati secondo i criteri già richiamati (vedi *supra* § 3) gli avvisi e le convenzioni, o solo le convenzioni, laddove i primi non fossero disponibili.

Agenzia delle Entrate – Università della Tuscia. Il 29 ottobre 2024 con decreto del Rettore è stato approvato l’avviso dedicato all’attivazione del progetto *Dottorati InPA*, per l’immatricolazione di due apprendisti nel corso di dottorato di ricerca in Società in mutamento: politiche, diritti e sicurezza – XL ciclo.

L’avviso dedica all’apprendistato l’art. 9. Viene specificato che la linea di ricerca nella quale saranno impegnati i dottorandi è quella avente a tema *Il processo di digitalizzazione della certificazione fiscale nel cambiamento del rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuenti. Analisi dell’impatto della trasmissione telematica dei corrispettivi sul tasso di adempimento spontaneo.*

Si segnala, quale elemento d’interesse per la presenta analisi, come l’avviso disponga, al citato art. 9, che il contratto sottoscritto «non dà luogo a rapporti di lavoro subordinato, né con l’Università, né con l’Agenzia delle Entrate».

Si tratterebbe quindi, paradossalmente, di un caso di apprendistato di alta formazione e ricerca senza contratto, più simile nella forma, così come nel contenuto, ad una borsa di studio che a un contratto di apprendistato vero e proprio.

Viene inoltre specificato, al successivo art. 13, che «la durata della formazione a carico dell’Agenzia delle Entrate sarà pari a sei mesi complessivi nel corso dei tre anni di dottorato».

Non viene dettagliato un preciso monte ore, facendo sì che tale indicazione rassomigli più a quella relativa ad un periodo di *internship* che ad un percorso di apprendistato basato sulla strutturale e non episodica integrazione circolare tra formazione interna (a carico dell’amministrazione) ed esterna (di responsabilità dell’Università).

Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) – Università degli Studi di Roma “La Sapienza”. Il 15 novembre 2024 con decreto della Rettrice è stato approvato un bando aggiuntivo dedicato al programma *Dottorati InPA*. I due posti riservati sono relativi al corso *Advances in infectious diseases, microbiology, legal*

medicine and public health sciences, curriculum *Legal Medicine* – XL ciclo.

Anche in questo caso viene ribadito come, all'art. 11, il «contratto finalizzato al conseguimento del dottorato non dà luogo a rapporti di lavoro subordinato, né con l'Università, né con l'INAIL».

Interessante è anche notare come venga specificato, al medesimo art., che «in caso di rinuncia al contratto, oppure di risoluzione, di rescissione o in ogni altro caso di decadenza contrattuale, è prevista la contestuale e immediata decadenza dal Dottorato».

Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”. Il 27 novembre 2024 è stato approvato con decreto del Rettore il bando per l'ammissione ai percorsi di dottorato inerenti al programma *Dottorati InPA*. Il corso di dottorato coinvolto è stato quello in *Social Occupational and Medico-Legal Science*.

All'art. 2 viene dettagliato il tema oggetto del progetto di ricerca, relativo «alle nuove professioni e alle nuove competenze del personale sanitario Inail, e intende rispondere alle sfide che provengono dall'ampliamento delle categorie di lavoratori assistiti e dei tradizionali compiti attribuiti all'Istituto, nonché dalle differenti priorità rispetto al passato, in contesti ambientali/sociali/lavorativi caratterizzati da estremo dinamismo, rispetto a modi/forme di lavorare consolidati».

In questo caso si specifica, all'art. 12, che «i candidati vincitori che avranno completato l'immatricolazione nei termini dovranno stipulare un contratto di apprendistato in alta formazione e ricerca con l'INAIL». Pare quindi che l'INAIL sia individuato quale datore di lavoro nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato – come tradizionalmente previsto nel caso dell'apprendistato di alta formazione e ricerca, ma la lettura dell'avviso non permette di approfondire ulteriormente.

Istituto nazionale di statistica (ISTAT) – Università degli Studi Roma Tre. L'avviso emanato dall'Università degli Studi Roma Tre fa riferimento alle posizioni di apprendistato relative al programma *Dottorati InPA* da attivare con l'ISTAT (una posizione) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (una posizione). È stato pubblicato a fine ottobre e affisso all'albo pretorio il 31 ottobre 2024.

L'avviso illustra due profili: uno statistico-economico (riferibile al percorso in ISTAT), per «l'acquisizione di competenze statistiche per la

valutazione degli effetti microeconomici e macroeconomici delle politiche pubbliche ed è volto alla valutazione degli impatti delle misure di politica economica per le diverse tipologie di individui e imprese», e uno giuridico (riferibile al percorso presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), per il «consolidamento di competenze giuridiche volte all'analisi delle procedure amministrative e dei processi organizzativi che connotano l'azione delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento all'impatto delle misure e degli strumenti di semplificazione e digitalizzazione».

In entrambi i casi, per l'Università è stato coinvolto il Dipartimento di Scienze politiche.

Per quanto d'interesse alla presente analisi si segnala come all'art. 10, dopo aver condiviso informazioni riguardanti il contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca, l'avviso parla esplicitamente di «borse di studio».

Ministero dell'economia e delle finanze – Università degli Studi Roma Tre. Il 30 ottobre 2024 con decreto del Rettore è stato approvato l'avviso dedicato all'assunzione degli apprendisti di alta formazione e ricerca nell'ambito del programma *Dottorati InPA*. Il corso di dottorato coinvolto è stato quello in Economia – XL ciclo. Le due posizioni offerte erano relative ad altrettanti temi di ricerca, elencati all'art. 1 dell'avviso: «un approccio multidimensionale per la valutazione dei rischi ambientali e del relativo utilizzo di risorse pubbliche ai fini del rafforzamento della capacità amministrativa della PA»; e «costruzione di modelli alternativi di stima del PIL potenziale, con particolare riferimento alle proiezioni di crescita di medio-lungo termine per l'analisi di sostenibilità del debito nell'ambito del nuovo quadro di regole fiscali europee».

Non vengono fornite particolari informazioni riguardanti il rapporto di lavoro in apprendistato.

Presidenza del Consiglio dei ministri – Università degli Studi Roma Tre. In questo caso l'attività di monitoraggio condotta ha reso possibile analizzare la convenzione sottoscritta dalle istituzioni coinvolte, avvenuta in data 5 settembre 2024, così come il successivo avviso già menzionato con riferimento al progetto formativo sviluppato con ISTAT. A proposito del corso di dottorato, l'unica informazione ricavabile dalla convenzione riguarda il Dipartimento di riferimento, quello di Scienze politiche.

L'art. 7 della convenzione specifica come «la gestione finanziaria del dottorato [sia] affidata all'Università», e che l'ateneo «si impegna a corrispondere al dottorando l'indennità di partecipazione con cadenza mensile».

A questo proposito vale la pena menzionare come, nelle premesse, si ricordi che «il dottorato svolto non potrà in alcun modo ed a nessun effetto configurarsi come rapporto di lavoro». La stessa retribuzione viene definita «indennità di partecipazione», come anche all'art. 7 già menzionato: avvicinando così tale esperienza di apprendistato a quella di una comune borsa di studio, o di un tirocinio.

Presidenza del Consiglio dei ministri – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”. Anche in questo caso, è stato possibile consultare solo la convenzione stipulata tra le istituzioni coinvolte, in data 10 settembre 2024.

Nell'ambito del programma *Dottorati InPA* viene coinvolto il Dipartimento di Management e Diritto. Vale in questo caso quanto già evidenziato con riferimento alla convenzione sottoscritta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con l'Università degli Studi Roma Tre, con riferimento al fatto che «il dottorato svolto non potrà in alcun modo ed a nessun effetto configurarsi come rapporto di lavoro», e al richiamo esplicito ad una «indennità di partecipazione».

Regione Marche – Università Politecnica delle Marche. La Regione Marche e l'Università Politecnica delle Marche hanno sottoscritto tre, distinte, convenzioni: una per progetto formativo presentato.

Tutte e tre le convenzioni sono state stipulate il 12 settembre 2024. I progetti presentati avevano come unico riferimento il corso di dottorato in *Management and Law* – XL ciclo, ed erano dedicati ai seguenti temi: sostenibilità ambientale, con l'obiettivo di «accrescere le competenze di governance trasversale in materia di coerenza delle politiche regionali e di accompagnare la definizione di strumenti condivisi, utili al coordinamento della programmazione delle politiche regionali verso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e la semplificazione dei processi di monitoraggio e valutazione, favorendo anche la costruzione di indicatori strategici sfidanti per facilitare l'attuazione del PNRR e la valutazione dello stesso e della politica di coesione»; Innovation Technology e intelligenza artificiale, con l'obiettivo di «introdurre sistemi di intelligenza artificiale (AI) a supporto dei processi di *digital*

transformation dell'ente. In particolare verrà data centralità all'analisi delle pratiche HR in essere, dalla loro integrazione e riconfigurazione con strumenti di AI»; miglioramento dei processi di lavoro dell'amministrazione regionale, con l'obiettivo di «efficientare i processi di lavoro dell'ente in una logica utente-centrica nonché di avviare e sostenere un cambiamento di *mindset* delle persone coinvolte per superare l'approccio per adempimenti per acquisire invece un approccio Utente/processo volto al miglioramento continuo».

Interessante è notare, in questo caso, come la formazione “esterna” prevista – di responsabilità dell'Università coinvolta – riguardi solo il 30% del monte ore ordinamentale, con un impegno quindi da parte della Regione Marche particolarmente significativo.

Regione Toscana – Università degli Studi di Siena, Università degli Studi di Pisa, Università degli Studi di Firenze. In questo caso le Università coinvolte, dopo aver stipulato convenzioni individuali con la Regione Toscana, hanno approvato in data 8 novembre 2024 un unico avviso per la selezione dei 4 apprendisti di alta formazione e ricerca.

Con riferimento all'Università di Firenze, i corsi di dottorato individuati sono stati quelli in Scienze giuridiche, e il tema del progetto di apprendistato è stato quello di *La trasformazione dell'amministrazione digitale in attuazione della nuova digital regulation europea: l'introduzione di regulatory sandboxes a livello regionale*, e quello in Scienze della formazione e psicologia, con tema *Sistema di gestione delle risorse umane competency-based per la Toscana Diffusa*.

Con riferimento all'Università di Pisa, il corso di dottorato individuato per l'attuazione del programma *Dottorati InPA* è stato quello in Scienze giuridiche, e il tema di ricerca *Sistemi di misurazione e valutazione della performance del lavoro pubblico*.

Con riferimento all'Università degli Studi di Siena, il corso di dottorato coinvolto è stato quello di Scienze giuridiche, e il tema del progetto *L'impatto sull'amministrazione regionale dell'adozione di sistemi e modelli di intelligenza artificiale: profili giuridici e operativi*.

In questo caso, gli apprendisti sono stati individuati, come dettagliato all'art. 2, negli idonei, non immatricolati, ai corsi di dottorato degli atenei coinvolti.

La retribuzione, come dettagliato nelle schede-progetto allegato all'avviso, viene corrisposta da Regione Toscana, a differenza da quanto emerso dall'analisi dei precedenti bandi.

Regione Puglia – Politecnico di Bari. Nel caso in oggetto non è stato possibile reperire né l'avviso, né tantomeno la convenzione sottoscritta tra le istituzioni coinvolte.

L'Università ha comunque specificato che per l'assunzione dei tre apprendisti non è stato emanato un bando dedicato, ma si è proceduto con lo scorrimento della graduatoria del bando di dottorato già esistente.

Regione Puglia – Università degli Studi di Bari. Il 21 novembre 2024 è stato approvato, con decreto del Direttore del Dipartimento di Scienze politiche, l'avviso per l'ammissione al corso di dottorato in apprendistato.

Il corso coinvolto è quello di Scienze politiche e sociali per la sicurezza e lo sviluppo. Il progetto di ricerca è invece intitolato *Le trasformazioni del sistema di accoglienza per richiedenti asilo alla luce del nuovo Patto europeo su migrazioni e asilo*.

Destinatari dell'avviso sono esclusivamente coloro i quali sono risultati vincitori e idonei per l'ammissione al corso di dottorato in Scienze politiche e sociali per la sicurezza e lo sviluppo – XL ciclo.

Da segnalare come venga stabilito, all'art. 9, che «Il dottorando dovrà svolgere obbligatoriamente un periodo di 18 mesi complessivi nei 3 anni, presso la Regione Puglia».

Così formulata, l'espressione sembra richiamare quanto solitamente previsto per le internship e i tirocini curriculari. Il "periodo" a cui si fa riferimento dovrebbe riguardare le attività di formazione interna, svolta dal datore di lavoro, ma la durata prospettata sembra lasciar supporre che esso si riferisca al periodo di prestazione lavorativa vera e propria (e non solo di formazione), in contrasto con quanto previsto negli ordinari contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca per il conseguimento del dottorato. In quest'ultimi, infatti, non si parla di "periodi" svolti presso il datore di lavoro, come se si potesse immaginare una netta ripartizione tra ore di lavoro e ore di formazione interna, da una parte, svolte presso il datore di lavoro, e ore di formazione esterna, svolte presso l'istituzione formativa coinvolta.

Rinviando alle conclusioni (vedi § 6) una valutazione complessiva della sperimentazione, resta da rilevare come, in questa fase temporale, sia stato possibile soltanto un monitoraggio delle procedure amministrative di selezione dei candidati e che nulla è dato sapere relativamente all'effettivo inserimento dei candidati nelle amministrazioni di riferimento,

alla messa a punto e implementazione del piano formativo e alla attuazione del rapporto di lavoro o, comunque, del relativo percorso di *internship*.

5. I concorsi per apprendisti di cui all'art. 3-ter del d.l. 22 aprile 2023, n. 44

La seconda linea di indagine, come anticipato nel § 3, registra gli esiti di un lavoro di mappatura che ha riguardato tutti i bandi promossi da pubbliche amministrazioni e finalizzati alla assunzione di apprendisti ai sensi dell'art. 3-ter del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 emanati nel corso dell'anno 2024.

Tali bandi sono stati consultati facendo ricorso ai dati presenti sul portale InPA, nel quale, come espressamente disposto dal d.l. e dal successivo decreto attuativo, sono obbligatoriamente pubblicati al fine di attivare la procedura di reclutamento.

Tabella 3. *Amministrazioni che hanno approvato bandi finalizzati all'assunzione di nuovo personale a tempo determinato in apprendistato nell'anno 2024*

Amministrazione	Tipologia	Regione	Posizioni
Comune di Bussolengo (Verona)	Comune	Veneto	1
Comune di Cartura (Padova)	Comune	Veneto	1
Comune di Vittoria (Ragusa)	Comune	Sicilia	2
Comune di Vittoria (Ragusa)	Comune	Sicilia	2
Comune di Cremona	Comune	Lombardia	1
Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente del Lazio	Ente Strumentale Regionale	Lazio	2
Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente del Lazio	Ente Strumentale Regionale	Lazio	1
Comune di Sabbio Chiese	Comune	Lombardia	1
Unione Pedemontana Parmense – Comune di Sala Baganza	Comune	Emilia-Romagna	1

Comune di San Giovanni Gemini (Agrigento)	Comune	Sicilia	1
Comune di Montesilvano (Pescara)	Comune	Abruzzo	1
Consiglio Regionale del Veneto	Regione	Veneto	2
Consiglio Regionale del Veneto	Regione	Veneto	1
Riserva Naturale Torbiere del Sebino (Brescia)	Consorzio pubblico	Lombardia	1
Comune di Castel San Giorgio (Salerno)	Comune	Campania	1
Città di Jesolo (Venezia)	Comune	Veneto	1
Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure	Ente Strumentale Regionale	Liguria	1
Regione Lombardia	Regione	Lombardia	41
Comune di Quartu Sant'Elena (Cagliari)	Comune	Sardegna	2
Comune di Castel San Giorgio (Salerno)	Comune	Campania	1
Città di Bollate (Milano)	Comune	Lombardia	1
Comune di Gattinara (Provincia di Vercelli)	Comune	Piemonte	1
Città di Cernobbio (Como)	Comune	Lombardia	1
Azienda USL Toscana sud est	Ente pubblico del SSN	Toscana	1
Azienda USL Toscana sud est	Ente pubblico del SSN	Toscana	1
Azienda USL Toscana sud est	Ente pubblico del SSN	Toscana	1
Azienda USL Toscana sud est	Ente pubblico del SSN	Toscana	1
Comune di Erba (Provincia di Como)	Comune	Lombardia	1
Camera di Commercio, Industria e Artigianato di Torino	Camera di Commercio, Industria e Artigianato	Piemonte	1

Comune di San Fratello (Messina)	Comune	Sicilia	1
----------------------------------	--------	---------	---

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

Nel corso dell'analisi sono quindi state monitorate tutte le procedure di concorso indette nell'anno 2024, per un totale di 30 bandi.

Complessivamente, le posizioni messe a bando per avviare l'assunzione di giovani nella pubblica amministrazione con contratti a tempo determinato di apprendistato sono state 75.

Più della metà dei bandi (vedi le tabelle che seguono) sono stati emanati da Comuni (60%), seguiti da Regioni e da Enti strumentali regionali (complessivamente, 20%).

Se si considerano invece le posizioni bandite, sono le Regioni a raggiungere il primato, con il 58,6% di posizioni bandite sul totale, il 63,9% se si considerano anche gli Enti strumentali regionali. Più distanti i Comuni, con il 28% di posizioni bandite.

Considerando i bandi approvati, spicca il dato della Regione Lombardia (7 bandi, quasi uno su quattro sul totale, pari al 23,3%), seguita dal Veneto (5 bandi, pari al 16,6% sul totale), dalla Sicilia e della Toscana (entrambe 4 bandi, pari al 13,3% sul totale).

Se tale dato si rapporta a quelle delle posizioni bandite, la classifica non cambia, anche se il bando approvato da Regione Lombardia riguardante ben 41 assunzioni con contratto a tempo determinato in apprendistato fa sì che nella sola Lombardia siano riferite quasi due posizioni bandite su tre (il 62,6% sul totale).

Tutte le aree territoriali nazionali sono state interessate da bandi approvati da amministrazioni locali, con una preponderanza dell'area Nord-Ovest (3 regioni), seguita dalle altre aree (ognuna rappresentata da 2 regioni).

Nelle tabelle che seguono sono elencate le amministrazioni coinvolte, ordinate in base alla data di pubblicazione dell'avviso sul portale InPA a partire da gennaio 2024, e i dati sopra sintetizzati.

Con riferimento alle tipologie di amministrazioni coinvolte, i dati già raccolti nella precedente tabella 3 sono sistematizzati, per tipologia di amministrazione, nella tabella 4.

Tabella 4. *Tipologie di amministrazione coinvolte che hanno approvato bandi finalizzati all'assunzione di nuovo personale a tempo determinato in apprendistato nell'anno 2024. Valori assoluti e percentuali sul totale*

Tipologie	Bandi approvati	Posizioni bandite
Comune	18 (60%)	21 (28%)
Regione	3 (10%)	44 (58,6%)
Ente strumentale regionale	3 (10%)	4 (5,3%)
Consorzio pubblico	1 (3,3%)	1 (1,3%)
Camera di Commercio	1 (3,3%)	1 (1,3%)
Ente pubblico del SSN	4 (13,3%)	4 (5,3%)

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

Se si considera invece i territori relativi alle amministrazioni proponenti, i dati sono raccolti nella tabella 5.

Con riferimento al tipo di professionalità richiesto in regime di apprendistato, tutti i bandi esaminati descrivono il livello di inquadramento, rinviando al pertinente contratto collettivo, talvolta indicando anche il livello retributivo, talaltra rimettendo la relativa determinazione alla successiva stipula del contratto individuale di lavoro.

Tabella 5. *Regione dove hanno sede le amministrazioni che hanno approvato bandi finalizzati all'assunzione di nuovo personale a tempo determinato in apprendistato nell'anno 2024. Valori assoluti e percentuali sul totale*

Regione	Area	Bandi approvati	Posizioni bandite
Abruzzo	Sud	1 (3,3%)	1 (1,3%)
Campania	Sud	2 (6,6%)	2 (2,6%)
Emilia-Romagna	Nord-Est	1 (3,3%)	1 (1,3%)
Lazio	Centro	2 (6,6%)	3 (4%)
Liguria	Nord-Ovest	1 (3,3%)	1 (1,3%)

Lombardia	Nord-Ovest	7 (23,3%)	47 (62,6%)
Piemonte	Nord-Ovest	2 (6,6%)	2 (2,6%)
Sardegna	Isole	1 (3,3%)	2 (2,6%)
Sicilia	Isole	4 (13,3%)	6 (8%)
Toscana	Centro	4 (13,3%)	4 (5,3%)
Veneto	Nord-Est	5 (16,6%)	6 (8%)

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

In realtà, il livello di inquadramento del personale assunto in regime di apprendistato è stato determinato a priori dal legislatore: ai sensi dell'art. 3-ter, comma 3, del d.l. 2 aprile 2023, n. 44 infatti, i giovani laureati vengono inquadrati nell'area dei funzionari.

Il successivo d.i. del 23 dicembre 2023, si spinge oltre indicando anche «il livello retributivo iniziale, del comparto Funzioni centrali, o (quello) nella corrispondente area prevista dall'ordinamento dell'amministrazione procedente».

Riprendendo la classificazione della tipologia di enti operata nella tabella 4, la maggioranza delle amministrazioni precedenti sono da ricondurre nell'alveo delle Amministrazioni locali, e giocoforza, il CCNL maggiormente applicato risulta essere quello relativo al comparto Funzioni locali, con un'incidenza del 76,6% (23 bandi sui 30 analizzati), seguito dal CCNL Sanità, che si ferma ad un tasso del 23,4% (solo 7 bandi). Sul punto, si veda la successiva tabella 6.

L'ambito di applicazione del CCNL Funzioni locali triennio 2019-2021, ai sensi dell'art. 4 del CCNQ del 3.11.2021 che definisce i comparti delle amministrazioni, ricomprende, infatti, anche il personale dipendente delle Regioni, dei consorzi e delle camere di commercio, industria e artigianato, oltre che i dipendenti dei Comuni.

Partendo dal dato normativo, ossia dalla circostanza secondo la quale i profili professionali ricercati sono da ascrivere all'area dei Funzionari, vedremo di seguito come simile prescrizione di legge sia stata declinata dalle Amministrazioni precedenti.

Tabella 6. CCNL applicabile suddiviso per tipologia di Amministrazione

Tipologie	Bandi approvati	Posizioni bandite	CCNL applicato
Comune	18 (60%)	21 (28%)	Funzioni Locali
Regione	3 (10%)	44 (58,6%)	Funzioni Locali
Ente strumentale regionale	3 (10%)	4 (5,3%)	Sanità
Consorzio pubblico	1 (3,3%)	1 (1,3%)	Funzioni Locali
Camera di Commercio	1 (3,3%)	1 (1,3%)	Funzioni Locali
Ente pubblico del SSN	4 (13,3%)	4 (5,3%)	Sanità

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

In particolare, tutti i profili professionali appartengono all'area dei Funzionari e dell'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 nell'omologa area dei Professionisti della salute e dei Funzionari. Il dettaglio dei profili banditi è consultabile nella tabella 7.

Alcune posizioni, in particolare quelle che definiscono il lavoratore come "specialista" (in contraddizione con la natura del percorso di apprendistato che è incompatibile con l'assunzione di persone già qualificate per la funzione), sono mutate dal linguaggio dell'allegato A – declaratorie del CCNL Funzioni locali 2019-2021, e sembrano rispondere ai bisogni di innovatività della Pubblica Amministrazione; mentre in diversi casi il profilo professionale viene individuato in maniera più tradizionale con riferimento alla figura del funzionario, che sia di tipo tecnico, amministrativo o contabile, talvolta anche con indicazione delle mansioni di cui si farà carico il futuro apprendista.

Tabella 7. *Tipologia di profili professionali richiesti suddivisi per tipo di CCNL*

Tipologia di profilo professionale richiesto	CCNL
Funzionario tecnico	F. Locali
Funzionario amministrativo	F. Locali
Funzionario contabile	F. Locali
Esperto in analisi dell'economia regionale e finanza territoriale, progettazione legislativa, redazione atti ispettivi e atti di indirizzo politico	F. Locali
Specialista in attività amministrativo-contabili	F. Locali
Specialista in data analysis, data science, business analytics	F. Locali
Specialista in Environmental, social, and governance e finanza sostenibile	F. Locali
Specialista in utilizzo dell'Intelligenza Artificiale per la Pubblica Amministrazione	F. Locali
Specialista in management delle politiche pubbliche e sistema prodotto-servizio	F. Locali
Specialista in analisi, reingegnerizzazione, semplificazione e gestione di processi e sistemi complessi	F. Locali
Specialista in Design della Comunicazione e Accountability	F. Locali
Specialista in Service design per user experience e interface	F. Locali
Specialista in analisi dei bilanci	F. Locali
Specialista in processi formativi e sviluppo delle competenze	F. Locali
Specialista economico – contabile in ambito Trasportistico	F. Locali
Specialista in analisi dei dati dei servizi pubblici di trasporto	F. Locali
Specialista Tecnico Agricolo e Forestale	F. Locali
Giornalista specializzato	F. Locali
Specialista giuridico in ambito opere pubbliche	F. Locali
Specialista Economico-Contabile nella gestione dei fondi comunitari e in Europrogettazione	F. Locali

Specialista Tecnico nell'ambito degli investimenti degli enti locali	F. Locali
Specialista in relazioni istituzionali nazionali e internazionali nell'ambito dello sviluppo economico	F. Locali
Specialista giuridico in ambito sviluppo economico	F. Locali
Specialista Economia Industriale	F. Locali
Istruttore Direttivo dei servizi Contabili	F. Locali
Istruttore Direttivo dei servizi Culturali	F. Locali
Istruttore Direttivo Informatico	F. Locali
Collaboratore tecnico professionale (Ingegnere, Fisico, Meteorologo)	Sanità
Collaboratore amministrativo professionale, con competenze specifiche in materia di contabilità generale ed analitica	Sanità
Collaboratore amministrativo professionale con competenze specifiche in materia di aspetti giuridici ed economici inerenti alla retribuzione dei dipendenti, con particolare riferimento ai fondi contrattuali	Sanità
Collaboratore amministrativo professionale con competenze specifiche in materia giuridico-amministrativa	Sanità
Collaboratore amministrativo professionale con competenze specifiche in materia di protezione dei dati personali	Sanità

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

Per quanto riguarda gli aspetti retributivi, a volte, i bandi pubblici sono congegnati in maniera tale da permettere al candidato di avere una idea chiara del livello retributivo a lui spettante, con indicazione dello stipendio lordo, ed anche, con precisione, di altri elementi come l'indennità di comparto e la tredicesima. In altri casi si rinvia semplicemente e genericamente al contratto collettivo applicabile al momento della assunzione. Lo stipendio base lordo annuo minimo registrato nella analisi corrisponde al livello retributivo iniziale, pari ad € 23.212,35, per il CCNL Funzioni locali, mentre quello più cospicuo arriva a € 32.000,00 per il profilo del collaboratore amministrativo professionale del CCNL Sanità, salvo miglioramenti da determinarsi in sede di contrattazione integrativa.

La misura così individuata della retribuzione si riferisce, chiaramente, a contratti full-time di 36 ore. Dalla disamina dei bandi è peraltro emerso che in due casi le Amministrazioni procedenti hanno inteso reperire profili professionali anche con orario di lavoro in regime di tempo parziale (di 12 ore in un caso, e di 18 nell'altro), situazione che in sede amministrativa è stata ritenuta compatibile con l'attivazione di contratti di apprendistato a condizione di garantire l'attuazione del piano formativo individuale che caratterizza il contratto di apprendistato. In tema, si veda la successiva tabella 8.

Tabella 8. *Casi di apprendistato part-time*

Part-time 12 ore	Comune di San Fratello (Città Metropolitana di Messina)
Part-time 18 ore	Comune di San Giovanni Gemini (Agrigento)

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

Entrando ora nel merito le caratteristiche dei rapporti di apprendistato, un elemento che è possibile considerare è la durata contrattuale. Il decreto attuativo, è opportuno ricordare, fissa unicamente una durata massima, pari a 36 mesi.

I dati emersi dalla mappatura condotta sono raccolti nella successiva tabella 9 e segnalano come il termine di 36 mesi sia stata l'ipotesi maggiormente perseguita dalle amministrazioni di riferimento.

Il 70% dei bandi prevede una durata contrattuale pari a tre anni, coincidenti con la durata massima prevista dal decreto attuativo. Solo 7 (il 23,3%), prevedono una durata inferiore, pari a due anni. La scelta delle amministrazioni pubbliche potrebbe esser stata giustificata dalla volontà di procedere con più rapido inserimento, a tempo indeterminato, della risorsa nell'organico dell'ente.

Tabella 9. *Durata contrattuale prevista dai bandi finalizzati alla assunzione di nuovo personale a tempo determinato in apprendistato nell'anno 2024. Valori assoluti e percentuali sul totale*

Durata	Bandi
12 mesi	1 (3,3%)
24 mesi	7 (23,3%)
36 mesi	21 (70%)
Non specificata	1 (3,3%)

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

Da segnalare un bando nel quale non vi è indicazione della durata contrattuale: in una determinazione successiva, approvata dallo stesso ente locale, si fa anzi riferimento all'assunzione in apprendistato come «a tempo indeterminato», pur mantenendo un esplicito riferimento e richiamo all'art. 3-ter del d.l. n. 44/2023 e al successivo decreto attuativo. Particolarmente interessante è poi considerare l'età massima prevista per candidarsi ai bandi approvati, un elemento sul quale il decreto attuativo non si sofferma. Com'è noto, nel caso dell'apprendistato professionalizzante e di quello di alta formazione e ricerca (*ex art. 44 e 45, d.lgs. n. 81/2015*), l'età massima stabilita è pari a 29 anni: questo perché l'apprendistato è pensato come funzionale, anche nella sua stessa definizione (*ex art. 41, d.lgs. n. 81/2015*), alla «formazione e occupazione dei giovani». La situazione che emerge dalla mappatura dei bandi per l'assunzione con contratto a tempo determinato di apprendistato *ex art. 3-ter D.L. 44/2023*, invece, è eterogenea, come si evince dalla tabella 10. Il decreto attuativo, d'altronde, non si sofferma su questo punto, se non indirettamente all'art. 1 quando identifica in «giovani laureati» i destinatari dei bandi, senza però prevedere limiti di età.

I dati emersi restituiscono un panorama variegato.

Elevato è il numero di bandi che, rifacendosi alla disciplina prevista per il “normale” apprendistato, stabiliscono in 29 anni il limite di età dei candidati. Ben 5 bandi aumentano però tale limite a 32 anni, e 4 addirittura non prevedono alcun limite di età. In quest'ultimo caso, non si comprende come tale previsione possa risultare coerente con l'indicazione

già citata del decreto attuativo, il quale espressamente prevede che destinatari dei bandi debbano essere “giovani laureati”. Singolare è anche il caso, ricorrente in due bandi, di un limite di età particolarmente basso, pari a 24 anni. Considerato che elemento necessario per candidarsi a tali avvisi è il possesso di una laurea, tale limite è tale da ridurre sensibilmente la platea di potenziali interessati.

Tabella 10. *Limiti di età previsti dai bandi finalizzati all’assunzione di nuovo personale a tempo determinato in apprendistato nell’anno 2024. Valori assoluti e percentuali sul totale*

Limiti di età	Bandi
24 anni	2 (6,6%)
26	3 (10%)
28 anni	3 (10%)
29 anni	12 (40%)
30 anni	1 (3,3%)
32	5 (16,6%)
Nessun limite di età	4 (13,3%)

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

La spiccata eterogeneità emergente dalla tabella 10 mostra come, in assenza di una chiara indicazione da parte del legislatore, le amministrazioni coinvolte hanno proceduto in autonomia, senza giustificare o comunque motivare la scelta di tali limiti di età.

Come già anticipato, il fatto che ben 10 (su 30) dei bandi approvati prevedano limiti di età superiori ai 30 anni o addirittura non forniscano nessuna indicazione stravolge la tradizionale visione dell’apprendistato quale leva per la promozione dell’occupazione (di qualità) dei più giovani: ad emergere sembra piuttosto essere un utilizzo giustificato dalla volontà di disporre di uno strumento utile a sperimentare lunghi “periodi di prova”, prima della assunzione a tempo indeterminato della risorsa individuata, così come per approfittare degli spazi concessi dal

legislatore per assumere nuovo personale senza però considerare, o valorizzare, le tradizionali componenti proprio dei rapporti di lavoro in apprendistato. Come, appunto, i limiti di età.

Un breve approfondimento può essere condotto anche con riferimento ad un ulteriore elemento presente nei bandi: i titoli di studi richiesti. I risultati della mappatura sono raccolti nella tabella 11.

Nella maggior parte dei casi, i bandi contengono elenchi di lauree ben definite, sia triennali che specialistiche e magistrali, che i candidati dovevano possedere. In due casi, invece, sono state richieste specifiche lauree triennali e in quattro delle lauree magistrali, chiaramente elencate nel bando. In tre casi, invece, è stato richiesto il generico possesso di una laurea: un elemento che, almeno apparentemente, risulta poco comprensibile se si considera che i bandi sono finalizzati al reclutamento di specifiche professionalità.

Tabella 11. *Titoli di studi richiesti dai bandi finalizzati all'assunzione di nuovo personale a tempo determinato in apprendistato nell'anno 2024. Valori assoluti*

Titoli di studi	Bandi
Specifiche lauree triennali e magistrali	21
Solo specifiche lauree triennali	2
Solo specifiche lauree magistrali	4
Generico possesso di un diploma di laurea	3

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

Con riferimento alle prove selettive, l'attribuzione dei punteggi ha seguito logiche diverse in base alla amministrazione coinvolta. I risultati della mappatura condotta sono raccolti nella tabella 12.

Tabella 12. *Prove e relative punteggi previsti nei bandi finalizzati all'assunzione di nuovo personale a tempo determinato in apprendistato nell'anno 2024. Valori assoluti*

Punteggi e prove	Bandi
100+ punti: 30 punti prova scritta, 70 punti prova orale, più possibili 10 punti valutazione titoli	1
100 punti: 45 punti prova scritta, 45 punti prova orale, 10 punti valutazione titoli	2
100 punti: 40 punti prova scritta, 40 punti prova orale, 20 punti valutazione titoli	5
100 punti: 35 punti prova scritta, 35 punti prova orale, 30 punti valutazione titoli	2
100 punti: 30 punti prova scritta, 40 punti prova orale, 30 punti valutazione titoli	4
90 punti: 30 punti prova scritta, 30 punti prova orale, 30 punti valutazione titoli	3
80 punti: 30 punti prova scritta, 30 punti prova orale, 25 punti valutazione titoli	2
80 punti: 30 punti prova scritta, 30 punti prova orale, 20 punti valutazione titoli	1
75 punti: 30 punti prova scritta, 30 punti prova orale, 15 punti valutazione titoli	1
70 punti: 30 punti prova scritta, 30 punti prova orale, 10 punti valutazione titoli	7
65 punti: 30 punti prova scritta, 30 punti prova orale, 5 punti valutazione titoli	1
60+ punti: 30 punti prova scritta, 30 punti prova orale, valutazione titoli (non specificata)	1

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

Come già anticipato, le diverse amministrazioni hanno proceduto autonomamente nell'individuare i punteggi da attribuire alle prove e ai titoli posseduti dai candidati.

I “modelli” più diffusi risultano quello che prevede settante punti complessivi, di cui trenta per la prova scritta e altrettanti per l’orale, e ulteriori dieci punti ottenibili attraverso la valutazione dei titoli posseduti (applicato in 7 bandi su 30), e quello che invece assegna alla prova scritta quaranta punti, quaranta anche per quella orale e venti punti a seguito del riconoscimento dei titoli posseduti (5 bandi su 30). Nella stragrande maggioranza dei casi alla prova orale è assegnato lo stesso punteggio massimo che a quella scritta: spicca, in un caso, un bando che prevede settanta punti ottenibili attraverso l’orale e meno della metà, trenta, per lo scritto.

Com’è noto, il contratto di apprendistato – così come disciplinato dal d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 – è caratterizzato da una componente formativa, la quale informa l’intero rapporto di lavoro. In altre parole, senza formazione non vi è apprendistato⁽³⁴⁾: sul punto la stessa giurisprudenza ha avuto modo di tornare più volte⁽³⁵⁾, così come la prassi amministrativa⁽³⁶⁾.

Pur tenendo presente che, come previsto dall’art. 9 del decreto attuativo, al contratto a tempo determinato di apprendistato «non si applicano le disposizioni di cui al Capo V del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81», sorprende constatare la scarsa rilevanza che la formazione ricopre all’interno dei bandi approvati dalle pubbliche amministrazioni nel corso del 2024. Quasi che, in questo caso, si possa parlare di un apprendistato nel quale la formazione risulta un elemento accessorio, o comunque non caratterizzante e qualificante il rapporto di lavoro (vedi la tabella 13). Ciò che tuttavia preme rilevare di più, a conferma dei dubbi sulla effettiva sperimentazione nel settore pubblico di un prototipo di contratto di apprendistato, è la circostanza che la formazione non risulti mai funzionale (come nel “vero” apprendistato) alla acquisizione di una qualifica contrattuale

⁽³⁴⁾ Vedi per tutti G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell’apprendistato*, ADAPT University Press, 2024.

⁽³⁵⁾ Vedi ad esempio Cass. 13 marzo 2024, n. 6704, in *DRI*, 2024, n. 3, secondo cui «senza un piano formativo scritto, il contratto di apprendistato non può considerarsi valido; la mancanza di tale documento comporta la nullità del contratto» (massima redazionale). Piano formativo che è poi il “cuore” del contratto, laddove traccia il percorso formativo e le competenze che l’apprendista dovrà acquisire.

⁽³⁶⁾ Vedi la nota dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro, 527 del 29 luglio 2020, dove viene spiegato come qualora risultasse sospeso il rapporto lavorativo (nel caso di specie, a causa del ricorso alla cassa integrazione a zero ore), venga meno anche l’obbligo formativo.

e cioè di uno specifico profilo professionale da parte dell'apprendista, quanto alla mera esecuzione di un piano formativo secondo logiche di ingaggio presenti in schemi formativi “minori”, come nel caso del tirocinio formativo e di orientamento e del contratto di formazione e lavoro, richiamando alla mente il «contratto di inserimento» al lavoro previsto nella legge Biagi del 2003 dove la formazione era del tutto marginale e talvolta anche inesistente.

Poco più di un bando su tre prevede un esplicito richiamo alla formazione prevista per i neoassunti con contratto a tempo determinato di apprendistato. La stragrande maggioranza, il 63,4%, non fa alcun cenno alla formazione.

Tabella 13. *Formazione prevista nei bandi finalizzati all'assunzione di nuovo personale a tempo determinato in apprendistato nell'anno 2024. Valori assoluti e percentuali sul totale*

Previsione di uno specifico monte ore formativo	Bandi
Si	11 (36,6%)
No	19 (63,4%)

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

Anche tra i bandi che prevedono indicazioni in merito al percorso formativo degli apprendisti si osserva una notevole eterogeneità, in termini di monte ore previsto e contenuti (vedi tabella 14).

Tabella 14. *Monte ore formativo previsto nei bandi finalizzati all'assunzione di nuovo personale a tempo determinato in apprendistato nell'anno 2024. Valori assoluti e percentuali sul totale*

Monte ore	Bandi
200 ore / anno	1
65 ore / anno	1

60 ore / anno	3
40 ore / anno	1
30 ore / anno	1
20 ore / anno	1
Minimo 20 ore / anno, massimo 60 ore / anno	1
Non specificato	2

Fonte: rielaborazione a cura degli autori su dati www.InPA.gov.it

Il monte orario formativo passa da venti ore in media all'anno, a duecento. Ogni amministrazione ha quindi operato in piena libertà, considerato che anche su questo punto il decreto attuativo non fornisce indicazioni precise, progettando percorsi formativi dedicati agli apprendisti. In media, il monte ore formativo previsto è pari a sessanta ore all'anno, simile a quanto si assiste anche nel caso dell'apprendistato professionalizzante. Al di sotto di tale media, e quindi con riferimento a quei bandi che prevedono percorsi da quaranta, trenta e anche venti ore all'anno, risulta però complesso pensare ad una formazione effettivamente necessaria per la costruzione del profilo ricercato, data il monte ore particolarmente contenuto. Piuttosto, anche in questi casi pare di assistere più ad un percorso di *onboarding*, utile all'inserimento dell'apprendista nella sua specifica funzione e alla conoscenza dell'amministrazione coinvolta, che ad un robusto percorso necessario a fornire competenze abilitanti al neoassunto.

Tra gli 11 bandi che prevedono un percorso formativo, solamente 5 dettagliano l'organizzazione in moduli, i contenuti previsti e il relativo monte ore. Negli altri casi, si fa solo un generico riferimento a percorsi di formazione *on the job*. Solo in un caso, poi, si menziona il coinvolgimento di enti formativi esterni all'amministrazione nell'erogazione della formazione.

È questo un dato che evidenzia come la volontà delle amministrazioni coinvolte non sia stata quella di far ricorso alla tipologia contrattuale in commento al fine di reperire nuove competenze, 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, ma che evidenzia una scarsa propensione a ripensare i processi di selezione e reclutamento del personale, rinunciando a dotarsi di uno strumento utile, data l'estrema flessibilità dovuta allo scarso dettaglio offerto dal decreto attuativo, ad innovare i canali di ingressi nella pubblica amministrazione, a partire da un robusto investimento sulla formazione del (nuovo) personale. Pare in ogni caso difficile, in questi casi, parlare di un vero e proprio percorso di apprendistato secondo i canoni sostanziali (e non solo formali) che caratterizzano o dovrebbero caratterizzare detto schema contrattuale ben oltre lo stereotipo che c.d. «contratto a causa mista» che è da tempo superato dalle analisi più approfondite in materia di apprendistato ⁽³⁷⁾.

Da ultimo, un cenno ai tempi delle procedure. L'ambizione del decreto è stata quella di costruire uno strumento snello e veloce di selezione e reclutamento del personale su base territoriale, ed infatti la maggior parte dei bandi analizzati è stato indetto da amministrazioni comunali. Prontamente ANCI si è mossa con una sorta di vademecum che indirizzasse gli attori locali a redigere la documentazione per gli iter selettivi in maniera chiara e che potesse raggiungere la più vasta platea dei destinatari, non solo utilizzando il portale InPA, obbligatorio per espressa dizione normativa ⁽³⁸⁾, ma anche ricorrendo «ad altre modalità di comunicazione che riescono a raggiungere ed informare i potenziali partecipanti del territorio di riferimento quali social, manifesti, locandine, da affiggere nei luoghi frequentati dai giovani (biblioteche, bar, luoghi di svago, ecc.)» ⁽³⁹⁾.

Seppure rientri nella discrezionalità della amministrazione precedente fissare i tempi per la presentazione delle domande «in un tempo che va da dieci a trenta giorni» ⁽⁴⁰⁾ nel 26,6% dei casi (8 bandi su 30), è stato previsto un termine per le candidature inferiore a 20 giorni (in un caso

⁽³⁷⁾ Si rinvia sul punto a M. TIRABOSCHI, *Definizione e tipologie*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario Bibliografia 227 al d.lgs. 14 settembre 2014, n. 167, e all'art. 11 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, 2011.

⁽³⁸⁾ Art. 3, d.P.R. n. 487/1994 come recentemente modificato dal d.P.R. n. 82/2023.

⁽³⁹⁾ ANCI, *Le misure per favorire il reclutamento di giovani negli enti locali*, 2024, Quaderno n. 48, p. 8.

⁽⁴⁰⁾ ANCI, *Le nuove regole per l'assunzione nei comuni e nelle città metropolitane*, 2024, Quaderno n. 45, p. 9.

con termine di permanenza minima sul portale InPA di 11 giorni). Tempi relativamente contenuti, quindi, per la raccolta delle candidature.

6. Note per un bilancio delle sperimentazioni: alcune considerazioni di sistema

Ulteriori considerazioni, su un tema che risulta praticamente inesistente tanto nella teoria che nella prassi del lavoro pubblico – come puntualmente emerso dalle mappature condotte – sono a questo punto della nostra riflessione possibili (e anche doverose).

Lo 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 attuale, di 75 contratti di apprendistato per la più ampia sperimentazione del 2023 – 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 articoli 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’apprendistato ⁽⁴¹⁾ 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

⁽⁴¹⁾ Sui vari sistemi e sottosistemi che compongono il mosaico dell’apprendistato vedi D. GAROFALO, *Giovani e lavoro: la scommessa dell’apprendistato*, op. cit., p. 122 cui adde G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell’apprendistato*, op. cit.

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. 81 ⁽⁴²⁾. L’apprendistato è cioè, per definizione, non solo un contratto a tempo indeterminato bifasico (art. 41 d.lgs. 81/2015) 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 lavoro quanto di semplici periodi di *internship* presso l’amministrazione di riferimento (vedi *supra*, § 4), 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 mesi (vedi *supra*, § 5).

La questione che si intende sollevare non è tanto e non solo quella della struttura necessariamente 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 una qualifica contrattuale secondo uno standard formativo uniforme funzionale al relativo standard professionale di riferimento (art. 46 d.lgs. n. 81/2015). In questo modo 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.

⁽⁴²⁾ In tema, vedi M. TIRABOSCHI, *L’apprendistato dopo il Jobs Act*, op. cit., spec. pp. 326-327.

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 l'inquadramento contrattuale e il trattamento retributivo, 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 lavoro 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 di nuovo 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 amministrazioni ⁽⁴³⁾.

⁽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 *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Quaderno n. 6/2021, p. 49 e ss. e spec. pp. 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 n.165/2001».

Una occasione persa dunque, come già registrato su altri fronti del lavoro pubblico in relazione alla formazione e ai fabbisogni professionali delle amministrazioni ⁽⁴⁴⁾, 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 personale ⁽⁴⁵⁾ 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 pubblico ⁽⁴⁶⁾ anche attraverso il riconoscimento di un diritto soggettivo alla formazione del dipendente pubblico ⁽⁴⁷⁾ e una complessiva revisione degli ordinamenti professionali del lavoro pubblico e dei relativi percorsi di carriera ⁽⁴⁸⁾.

Pare in ogni caso difficile, in questi casi, parlare di un vero e proprio percorso di apprendistato ⁽⁴⁹⁾ 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

⁽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*, Wolters Kluwer – Cedam, 2018, pp. 21-40.

⁽⁴⁵⁾ In tema vedi M. PALLINI, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2020, pp. 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 p. 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*, Roma, 2024.

⁽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*, Roma, 2024. 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*, Wolters Kluwer – Cedam, volumi I (2022) e II (2023).

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

analisi più approfondite e storicamente fondate in materia di apprendistato ⁽⁵⁰⁾.

È in ogni caso il totale silenzio della contrattazione collettiva del settore pubblico ⁽⁵¹⁾, 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 venticinque anni in un clima di attese e di speranze continuamente deluse.

Abstract

Apprendistato e lavoro pubblico: una riflessione di sistema e una questione di metodo

Obiettivi: obiettivo del contributo è quello di sviluppare una riflessione su sperimentazioni recentemente introdotte e dedicate alla promozione del ricorso del contratto di apprendistato nell'ambito della pubblica amministrazione. **Metodologia:** il contributo si caratterizza per la realizzazione di due mappature dedicate agli avvisi, bandi e convenzioni attivati con riferimento alle due sperimentazioni in corso finalizzate all'assunzione di apprendisti nella pubblica amministrazione. **Risultati:** nonostante le buone

⁽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.*, op. cit., pp. 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 (art. 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.*, op. cit., qui p. 910.

intenzioni mostrate dal Legislatore, non si può ancora parlare di una vera e propria diffusione dell'apprendistato nel pubblico impiego sia sotto il profilo quantitativo (con solo 95 contratti banditi nel 2024), che qualitativo (data l'assenza di un collegamento con la contrattazione collettiva di riferimento, lo scarso valore formativo o la "riduzione" a percorsi più simili ai tirocini). **Limiti e implicazioni:** le analisi poggiano su di una mappatura condotta con riferimento al solo anno 2024: le sperimentazioni hanno però una durata maggiore, e un compiuto giudizio su di essa sarà possibile solo una volta che saranno terminate. **Originalità:** il contributo si caratterizza per essere il primo che coniuga la riflessione giuslavoristica riguardante il rapporto tra apprendistato e pubblico impiego con una mappatura analitica dei bandi approvati nell'ambito delle sperimentazioni in corso.

Parole chiave: apprendistato, lavoro pubblico, pubbliche amministrazioni.

Apprenticeship and public sector employment: a system-wide study and a methodological issue

Purpose: The aim of this work is to develop a reflection on the use of apprenticeship contracts in the Public Administration, thanks to the reconstruction of the current legislation and, above all, a mapping of the actual results achieved so far. **Methodology:** It is characterized by the creation of two mappings dedicated to the notices, calls for tenders, and agreements implemented with regards to the two ongoing experiments aimed at hiring apprentices in the public sector employment. **Findings:** Despite the legislator's good intentions, the widespread adoption of apprenticeships in the public sector has not yet materialized. This is due to both low numbers (only 95 contracts in 2024) and poor quality (lack of consideration by collective bargaining agreements, limited training, and resemblance to internships). **Research limitations/implications:** The analysis is based on a 2024 mapping. However, given the longer duration of the experiments, a complete evaluation will only be possible upon their conclusion. **Originality:** This study uniquely combines employment law analysis of apprenticeships in the public sector with a mapping of approved tenders in ongoing experiments.

Keywords: Apprenticeship, public sector employment, public administrations.