

Apprendistato e lavoro pubblico: un binomio possibile?

Umberto Buratti

Abstract

The aim of this article is to analyze how the use of apprenticeship contract in the public sector could contribute to solving some of the Italian Administration's main problems. This hypothesis is supported by empirical data: the analysis of employment contracts in use; the study of human capital development policies and the effects on the public sector productivity, the average age of public employees in Italy, the impact of austerity measures promoted by the Government in order to reduce the costs of the public sector.

Apprendistato: una possibilità anche per il pubblico impiego

L'entrata in vigore del Testo Unico dell'Apprendistato – il decreto legislativo 14 settembre 2011 n. 167 – non solo ha comportato una riforma profonda di tale istituto contrattuale, ma ha permesso, per la prima volta, l'estensione del suo campo di applicazione anche al settore del lavoro pubblico.¹

In precedenza, infatti, le novità contenute nel decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 che rimodellavano l'apprendistato in tre tipologie erano esplicitamente precluse al pubblico impiego. L'articolo 1, comma 2, della Legge Biagi prevede, infatti, che il decreto legislativo non trovi applicazione: «per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale»². Una simile decisione aveva provocato una duplice conseguenza: da un lato, una nuova separazione tra lavoro pubblico e lavoro privato dopo il cammino di avvicinamento iniziato con le riforme degli anni Novanta del secolo scorso; dall'altro, il protrarsi dell'utilizzo dei contratti di formazione e lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, quale unica tipologia di contratto formativo applicabile.

Con il nuovo Testo Unico dell'Apprendistato, nato dopo un lungo percorso di condivisione con le Regioni e con le Parti Sociali, il Legislatore ha disegnato tre, o meglio, quattro tipologie di apprendistato: per la qualifica e per il diploma professionale (art. 3), professionalizzante o contratto di mestiere (art. 4), di alta formazione e di ricerca (art. 5).³ Scorrendo il dettato normativo la possibilità di ricorrere a tale tipologia contrattuale da parte dell'Amministrazione Pubblica appare evidente dall'*incipit* degli articoli 4 e 5 laddove

¹ Si veda AA. VV., *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, a c. di M. Tiraboschi, Giuffrè Editore, Milano, 2011. Nel normare la materia il Legislatore ha definito una disciplina di cornice, lasciando ampio spazio alle Parti Sociali e alle Regioni nella regolamentazione delle diverse tipologie di apprendistato previste dalla legge. Per questo motivo è utile consultare il sito www.fareapprendistato.it che monitora costantemente i diversi accordi che implementano la regolamentazione generale. Per un'analisi dell'apprendistato si veda anche: F. Carinci, *E tu lavorerai come apprendista. (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")*, «WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT», 145/2012.

² Si veda: AA. VV., *La riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276: il diritto transitorio e i tempi della riforma*, a c. di M. Tiraboschi, Giuffrè Editore, Milano 2004.

³ Sull'articolazione dell'apprendistato in quattro tipologie si veda quanto sostenuto da M. Tiraboschi in *Ragioni e impianto di una riforma*, in AA.VV., *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., p. 14 per cui: «accanto all'apprendistato alto connesso al riconoscimento di un titolo di studio, il Testo Unico disciplina l'apprendistato per la ricerca, individuando in tale tipologia un percorso utile per selezionare e formare giovani ricercatori da inserire nel settore privato». In modo più approfondito, si veda nello stesso commentario l'ulteriore contributo di M. Tiraboschi, *Impianto e quadro regolatorio*, pp. 367-375.

si stabilisce che: «possono essere assunti in tutti i settori di attività, pubblici o privati, con contratto di apprendistato» giovani dai 18 ai 29 anni.

Tuttavia, l'estensione dell'apprendistato al pubblico impiego non è immediata. Le peculiarità che contraddistinguono questo settore e i vincoli derivanti dalla Costituzione, in modo particolare dall'articolo 97 il quale prevede che: «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge», hanno portato il Legislatore a demandare ad un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'applicazione dell'apprendistato nella P.A.

L'articolo 7, comma 8, del d. lgs. n. 167/2011, infatti, stabilisce che:

La disciplina del reclutamento e dell'accesso, nonché l'applicazione del contratto di apprendistato per i settori di attività pubblici, di cui agli articoli 4 e 5 del presente decreto, è definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.⁴

Il rilancio dell'apprendistato

La previsione del Testo Unico di demandare la disciplina dell'apprendistato nel pubblico impiego ad un futuro decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare ben oltre la scadenza del periodo transitorio previsto per l'adeguamento alla nuova normativa da parte del settore privato fissata per il 25 aprile 2012, lasciava intendere che dell'argomento si sarebbe trattato solo in seguito.

Al contrario, la riforma del mercato del lavoro - presentata dall'Esecutivo il 23 marzo 2012 in una prima bozza dal titolo *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita* e in seguito contenuta nella legge n. 92 del 2012 ha portato nuovamente il tema dell'apprendistato al centro dell'attenzione.⁵

Come chiarisce l'articolo 1, comma 1 l'obiettivo primario della legge è quello di realizzare: «un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione» mediante la valorizzazione del contratto di apprendistato da intendersi quale modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.⁶

⁴ Per un commento complessivo dell'articolo 7, comma 8 e più in generale sull'estensione dell'apprendistato nella Pubblica Amministrazione si vedano: U. Buratti, C. Galbiati, *Apprendistato: quale opportunità per la PA?*, «Guida al pubblico impiego», n. 5, maggio 2012, Il Gruppo Sole 24 Ore, Milano; C. Galbiati, *L'apprendistato nella pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., pp. 504-514 che contiene anche una comparazione con l'esperienza francese.

⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in www.lavoro.gov.it. Una lettura critica del provvedimento si rinviene in: *Lavoro: una riforma che guarda al passato*, «Bollettino Speciale Adapt», n. 9, 27 marzo 2012, a c. di E. Massagli e C. Cortesi, in www.bollettinoadapt.it.

⁶ Per un primo commento complessivo alla riforma del mercato del lavoro contenuta nella legge n. 92/2012 che tenga conto anche del dibattito parlamentare si veda, AA.VV., *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, a c. di P. Rausei e M. Tiraboschi, @2012 ADAPT University Press, in www.bollettinoadapt.it. Per un'analisi di dettaglio sulle novità in materia di apprendistato si vedano i contributi contenuti nel medesimo volume di: U. Buratti, F. Fazio, *L'apprendistato in una prospettiva di crescita: occupazionale o formativa?*, pp. 101-104; L. Rustico, *Apprendistato: tante parole, ancora pochi fatti*, pp. 105-106. Si veda anche: AA.VV., *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, a c. di P. Rausei e M. Tiraboschi, @2012 ADAPT University Press, in www.bollettinoadapt.it. Sempre sull'apprendistato si veda nel medesimo volume: E. Carminati, M. Tiraboschi, *Apprendistato: novità e conferme*, pp. 72-79.

In un simile processo di riforma è coinvolta a pieno titolo la stessa Amministrazione Pubblica. Sempre l'articolo 1 della l. n. 92/2012 ai commi 7 e 8 prevede che le disposizioni contenute nel provvedimento debbano costituire principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti e che:

A tal fine il Ministro per la Pubblica Amministrazione e per la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, [...] individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche⁷

Dall'Intesa del 3 maggio 2012 al decreto sulla *spending review*

Uno dei primi passi verso l'estensione della riforma del mercato del lavoro al settore pubblico è contenuto nel documento programmatico *Interventi sul mercato del lavoro pubblico*, predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica il 29 marzo 2012 in occasione dell'incontro con le organizzazioni sindacali. Nella premessa viene esplicitata la triplice esigenza di coniugare: il rispetto dei vincoli costituzionali, il contenimento della spesa pubblica e la necessità di dotare l'Amministrazione Pubblica di un personale qualificato promuovendo un'occupazione che sappia incentivare una 'buona' flessibilità, evitando forme croniche di precariato.

In quest'ottica il documento sottolinea come occorra:

Disincentivare l'utilizzo improprio dei contratti di lavoro flessibile, attraverso una disciplina più restrittiva dei contratti a tempo determinato e delle collaborazioni coordinate e continuative, con la previsione di sanzioni nei confronti dei dirigenti responsabili⁸

Il contratto di apprendistato viene quindi preso in considerazione quale strumento utile a: «sostituire l'utilizzo dei contratti di formazione lavoro, non più utilizzabili nel settore privato e rimasti in vita nel settore pubblico».⁹

Successivamente, il 3 maggio 2012, il Governo, le Organizzazioni Sindacali, le Regioni, le Province e le Autonomie Locali hanno sottoscritto un'Intesa, ratificata l'11 maggio, che, nelle intenzioni delle Parti, dovrebbe costituire la base di un riordino complessivo della disciplina in materia di lavoro pubblico.¹⁰ Rispetto al documento

⁷ Sull'armonizzazione della riforma del mercato del lavoro riguardo le specificità del settore pubblico si veda: P. Rausei, *Il lavoro pubblico in attesa sullo sfondo di una riforma che si affida al monitoraggio*, in AA.VV., *Lavoro: una riforma a metà del guado*, cit., pp. 29-32; F. Verbaro, *L'eterno cantiere del lavoro pubblico*, «Guida al pubblico impiego», n. 5, maggio 2012; M. Barilà, A. Naddeo, *Cosa cambia per la PA con la riforma del lavoro*, «Guida al pubblico impiego», n. 5, maggio 2012; M. Tiraboschi, *Riforma Monti-Fornero: quale impatto sul lavoro pubblico?*, «Guida al pubblico impiego», n. 5, maggio 2012; P. Fuso, *Le esigenze organizzative del Dlgs 150 e le esigenze di crescita del DDL As 3249*, «Guida al pubblico impiego», n. 5, maggio 2012.

⁸ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Incontro con le OO.SS. 29 marzo 2012. Interventi sul mercato del lavoro pubblico*, p. 3. Il testo è disponibile in www.bollettinoadapt.it, Indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*.

⁹ Ivi, p. 11. Si veda: D. Colombo, *Apprendistato via d'accesso anche nella pa*, «Il Sole 24 Ore», 6 aprile 2012.

¹⁰ Il testo è disponibile in www.bollettinoadapt.it, Indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*. L'Intesa con le parti sociali del 3 maggio ha suscitato reazioni contrastanti, essendo stata letta, da alcuni osservatori, come una controriforma rispetto alle novità introdotte dal d. lgs. n. 150/2009 che, in precedenza, aveva profondamente modificato l'organizzazione del lavoro pubblico. Per una panoramica complessiva sul testo dell'Intesa si vedano: D. Colombo, *Licenziamenti disciplinari, l'accordo è più vicino*, «Il Sole 24 Ore», 4, maggio, 2012; A. Ricciardi, *Statali, salta la riforma Brunetta*, «ItaliaOggi», 4 maggio, 2012; R. Bagnoli, *La «controriforma» degli statali*, «Corriere della Sera», 5 maggio, 2012; F. Verbaro, *L'intesa sul lavoro pubblico è un'occasione per un confronto*, «Guida al pubblico impiego», n. 6, giugno, 2012, *Il Sole 24 Ore*, Milano. Un giudizio negativo sul testo dell'accordo è stato espresso da R. Brunetta, *La riforma degli statali è una resa alla cattiva burocrazia*, «Corriere della Sera», 7 maggio, 2012 e da L. Oliveri, *Una controriforma per il pubblico impiego*,

programmatico del mese di marzo, infatti, le tematiche affrontate risultano più ampie. Il testo si concentra su cinque punti: le relazioni sindacali, il sistema di valutazione e di premialità, le regole riguardanti il mercato del lavoro, i sistemi di formazione del personale, l'autonomia della dirigenza pubblica.

A proposito di tipologie contrattuali, l'accordo si muove in coerenza con le impostazioni generali manifestate dall'Esecutivo, ribadendo la volontà di salvaguardare il principio costituzionale di accesso alla Pubblica Amministrazione tramite concorso ed esplicitando ulteriormente che: «il lavoro subordinato a tempo indeterminato è la forma ordinaria per far fronte ai bisogni ordinari delle pubbliche amministrazioni».¹¹

Tuttavia, mentre grande risalto viene dato alla delicata questione del ricorso al contratto a tempo determinato nel tentativo di limitarne l'abuso, nulla viene detto a proposito del contratto di apprendistato. La parola stessa è assente dal testo dell'Intesa.¹² Non solo. L'accordo tra le Parti sembra essere stato messo da parte dal decreto legge n. 95 del 2012 che introduce la cosiddetta *spending review* mediante la quale il Legislatore è tornato ad intervenire in materia di lavoro pubblico prevedendo una riduzione di spesa mediante un taglio delle piante organiche.

Allo stato attuale, quindi, occorre attendere i prossimi provvedimenti normativi per comprendere in quale modo la Pubblica Amministrazione si adeguerà alle novità introdotte nel settore privato dalla legge n. 92 del 2012 e se in una simile operazione il contratto di apprendistato verrà posto al centro attenzione, così come avviene per il settore privato.

Una reintroduzione?

A ben vedere la possibile introduzione dell'apprendistato per l'accesso al pubblico impiego non costituisce una novità in senso assoluto. Se, infatti, si risale alle origini del sistema amministrativo italiano si rinviene qualcosa di molto simile.

Il primo passo dell'aspirante dipendente pubblico del neonato Regno di Italia nel 1861 consisteva, infatti, nel superamento di un esame di idoneità che permetteva l'accesso al posto di volontario di durata variabile, al termine del quale occorreva sostenere un'ulteriore prova selettiva per accedere al posto di applicato di quarta classe. Il periodo di volontariato, o altrimenti detto di alunnato, si caratterizzava per le condizioni particolarmente ostiche a cui i futuri dipendenti pubblici erano sottoposti. Costoro, infatti, erano soggetti a tutti gli obblighi di fedeltà, diligenza, rispetto e incompatibilità di tutti gli altri lavoratori dello Stato, senza, però, ricevere alcuna remunerazione.

L'obiettivo di tale periodo formativo era chiaro, infatti:

L'istituto del volontariato (che fa ricadere il prezzo del periodo di tirocinio interamente sull'aspirante impiegato statale) si concilia[va] bene con l'idea di un'amministrazione nella quale, come nell'antica bottega artigiana, l'apprendistato e la formazione professionale non sono momenti separati rispetto all'attività quotidiana, ma si realizzano attraverso un inserimento diretto dell'aspirante nella *routine* del

«www.lavoce.info», 8 maggio, 2012; D. Colombo, *Dico no alla controriforma della Pa*, «Il Sole 24 Ore», 12 maggio, 2012; T. Boeri e P. Garibaldi, *Verso un nuovo dualismo: privati contro pubblici*, «www.lavoce.info», 15 maggio, 2012. Una valutazione di carattere opposto è rinvenibile in G. Matarazzo, *Modello partecipativo per il pubblico impiego*, «Avvenire», 5 maggio, 2012; e in F. Patroni Griffi, *Il contratto statali? Più servizi ai cittadini*, «Corriere della Sera», 6 maggio, 2012. Sull'Intesa si è espressa anche la Corte dei Conti nella sua *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico* il cui testo è disponibile in www.bollettinoadapt.it, Indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*. Il giudizio della Magistratura Contabile sull'accordo è alquanto critico in quanto rinviene una controtendenza rispetto ad un modello di premialità selettiva. In proposito si veda anche: G. Trovati, *Bocciata l'intesa sugli statali*, «Il Sole 24 Ore», 15 maggio, 2012.

¹¹ Punto 3, lettera c) dell'Intesa del 3 maggio 2012.

¹² Si veda: U. Buratti, C. Chionna, C. Galbiati, G. Neri, *Il percorso di riforma parallelo nella PA*, in AA.VV., *Lavoro: una riforma sbagliata.*, cit., pp. 10-15.

lavoro burocratico. In questo biennio preparatorio, che talvolta può prolungarsi ulteriormente, il volontario acquisisce i rudimenti della pratica amministrativa, mentre il contatto con gli impiegati più anziani consente quella trasmissione diretta dell'esperienza che appare [...] uno dei tratti salienti della continuità burocratica.¹³

Il sistema dell'alunnato si basava, quindi, sull'idea che: «l'esperienza era la vera *schola* alla quale occorreva formarsi»¹⁴ anticipando quello che oggi, con un termine inglese, si indica come *learning by doing* o formazione *on the job* e che, non senza fatica, si cerca di (re)introdurre nel sistema formativo italiano.

La formazione come tra-dizione

Nonostante le alte e nobili intenzioni dello strumento del volontariato, lo scarto tra teoria e realtà era già forte all'inizio della storia dell'Amministrazione Pubblica italiana e questo perché:

Il tirocinio sul lavoro tendeva ad accertare, più che una effettiva idoneità alle mansioni, il possesso dello spirito di servizio e di sobrietà ed incorruttibilità di costumi, spesso in tutto e per tutto adeguati allo stereotipo del *Monsù Travet* piemontese. [...] La scarsa remunerazione e la pleora di obblighi d'ufficio, tra cui, innanzitutto, il dovere di trasferimento in sedi tra loro le più distanti del nuovo Regno, imponevano non tanto intelligenza quanto doti di diligenza, fedeltà e obbedienza¹⁵

L'alunnato di fine XIX secolo era lo specchio dello spirito del tempo che impervia il lavoro pubblico del Regno di Italia appena unificato: una dedizione assoluta al dirigente superiore, una cultura amministrativa fondata sulla *routine* e sul precedente, un formalismo esasperato. La formazione sul campo, dunque, era concepita come una tradizione, nel senso etimologico del termine. Al giovane alunno bisognava prima di tutto trasmettere – *tradere* – i valori dello 'spirito di servizio' e solo in un secondo momento le competenze necessarie per le mansioni lavorative.

Un dialogo della commedia di Vittorio Bersezio *Le miserie 'd Monsù Travet* del 1863 descrive in maniera sintetica il paradosso di questa formazione *on the job*. Il giovane volontario Paolo viene, infatti, così accolto dal Capo ufficio:

Paolo: Signore!

Capo: Ah! Eccola qua!

Paolo: Sì, signore!

Capo: Lei è venuto tardi, sa? Quasi tardissimo. Le raccomando per l'avvenire d'essere, come si direbbe, più esatto.

Paolo: Mi scusi... Ma quest'oggi, il primo giorno, io credeva....

Capo: Sta bene... Zelo, signore, zelo, glielo raccomando... come si dice?... peculiarmente. La ho destinata in questa stanza, e si metterà in quella scrivania là e più direttamente sarà, quasi dire, sotto un impiegato che le presenterò. Non è quanto abbiamo di meglio; ma ha, direi, una certa praticaccia... Se mai poi si trovasse imbrogliato ed avesse bisogno di... come si dice?... di lumi superiori, chiederà, senza tema di me...domandi del signor cavaliere... son io .. ed io mi farò un vero piacere...di metterla sulla buona via.

¹³ G. Melis, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in AA. VV., *L'Amministrazione centrale dello Stato*, a c. di S. Cassese, UTET, Torino, 1984, pp. 304, 305. A ben vedere la mancata remunerazione dell'aspirante lavoratore pubblico sembra trovare la propria *ratio* nel bagaglio formativo che il periodo di alunnato fornisce al volontario.

¹⁴ S. Sepe, *Per una storia della formazione dei funzionari statali in Italia*, in AA. VV., *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, a c. di A. Varni e G. Melis, Rosenberg & Sellier, Torino, 1997, p. 181.

¹⁵ C. Meoli, *La formazione del lavoratore statale ieri e oggi*, in AA.VV., *Le fatiche di Monsù Travet.*, cit., p. 189.

Paolo: Io sono affatto novizio, se mi si dà un lavoro difficile....
Capo: Le si darà da copiare.¹⁶

Tre parole chiave per il lavoro pubblico?

Al di là del dibattito in tempo reale sulla riforma del lavoro pubblico e del precedente storico dell'alunnato, la vera questione è se l'apprendistato, così come disciplinato dal d. lgs. n. 167/2011, possa costituire un valore aggiunto per la Pubblica Amministrazione oppure no. L'esigenza di armonizzare i due settori al fine di evitare un nuovo dualismo, infatti, non costituisce da sola una giustificazione plausibile per estendere tale tipologia contrattuale anche al lavoro pubblico.

La traccia per una possibile risposta può essere rinvenuta solo incrociando le specificità dell'apprendistato con le esigenze dell'Amministrazione Pubblica. L'articolo 1 del c.d. Testo Unico definisce l'apprendistato come: «un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani». Tre sono le parole chiave che possono essere facilmente ricavate da tale definizione: contratto a tempo indeterminato, formazione e occupazione, giovani.

Sono queste parole chiave anche per il lavoro pubblico?

Un contratto a tempo indeterminato a fasi successive

Come chiarisce l'articolo 1 del d. lgs. n. 167/2011 l'apprendistato è un contratto di lavoro a tempo indeterminato caratterizzato, tuttavia, da un periodo formativo al termine del quale è data alle parti la possibilità di recedere dal vincolo contrattuale oppure di proseguire il rapporto di lavoro. Con tale previsione, contenuta nel comma 1, lettera *m*) dall'articolo 2 del Testo Unico, il Legislatore, dopo un lungo percorso di condivisione con le Parti Sociali, ha voluto dotare il sistema italiano di uno strumento in grado di coniugare in modo virtuoso due istanze proprie del mercato del lavoro da un lato la flessibilità, dall'altro, la sicurezza.¹⁷

Almeno nelle intenzioni, l'apprendistato dovrebbe costituire un percorso contemporaneamente formativo e lavorativo di qualità capace di ridurre il fenomeno della disoccupazione giovanile come dimostra l'esperienza comparata di altri Paesi, prima fra tutti la Germania.¹⁸ La riforma di questa tipologia contrattuale, infatti, nasce come tentativo di risposta ad un mercato del lavoro frammentato e nel quale la fascia più giovane della popolazione entra in ritardo e spesso con contratti di bassa qualità.

A differenza di quanto spesso viene un po' frettolosamente presentato, tale tipicità negativa del sistema lavorativo italiano è propria più del settore pubblico che di quello privato. Il fenomeno degenerativo di contratti a tempo determinato reiterati, a volte per anni, o di tirocini che in realtà mascherano vere e proprie prestazioni di lavoro subordinato è presente più all'interno della Pubblica Amministrazione che al suo esterno.¹⁹

¹⁶ V. Bersezio, *Le miserie 'd Monsu Travet*, edizione critica a c. di G. Rizzi e E. Malerba, Centro Studi Piemontesi, Torino 2001, pp. 297-298.

¹⁷ Cfr. M. Tiraboschi, *Definizione e tipologie*, in AA. VV., *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., pp. 177-186. In modo particolare secondo l'autore: «Il contratto di apprendistato è [...] in tutto e – e non solo per enfatica previsione normativa di carattere definitorio quale è quella dell'articolo 1, comma 1 del decreto – un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Ferma restando, tuttavia, la piena libertà per entrambe le parti, una volta completato il periodo di apprendistato, di decidere se continuare o meno il rapporto di lavoro (anche) sulla base degli esiti della esperienza formativa realizzata». p. 183.

¹⁸ Cfr. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro in Italia 2010 – 2011*, luglio 2011, consultabile su www.cnel.it. Di particolare interesse sono le tabelle riportate al capitolo settimo, *I giovani, una crisi generazionale?*, che mostrano l'impatto occupazionale positivo per quei Paesi in cui il contratto di apprendistato è particolarmente diffuso.

Una PA precaria?

La recente *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*²⁰ presentata dalla Corte dei Conti unitamente al conto annuale della Ragioneria generale dello Stato permette di fotografare la situazione reale del mercato del lavoro pubblico. Prima di addentrarsi nella lettura dei dati occorre richiamare quanto previsto dall'articolo 36 del d. lgs. n. 165/2001 che regola l'utilizzo del ricorso a tipologie contrattuali flessibili da parte dell'Amministrazione.

Il comma 1 recita esplicitamente che:

Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35.²¹

Il comma successivo, il numero 2, ribadisce che la Pubblica Amministrazione può avvalersi a forme contrattuali flessibili: «per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali»²².

A norma di legge, quindi, il contratto a tempo indeterminato dovrebbe costituire la via ordinaria di accesso al lavoro pubblico, mentre il ricorso a forme flessibili di lavoro dovrebbe essere giustificato da motivi straordinari.

Tuttavia, nel corso dell'ultimo decennio, ma a ben vedere anche in precedenza, le politiche di gestione del personale hanno seguito un percorso affatto diverso. Al blocco delle assunzioni imposto per legge, la Pubblica Amministrazione spesso ha reagito e reagisce facendo ricorso ai contratti flessibili o esternalizzando in vario modo le proprie attività. Una simile tendenza è paradossalmente alimentata dalla previsione del comma 5 dell'articolo 36 del d. lgs. n. 165/2001 secondo cui:

La violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione²³

Il paradosso appare doppio perché, non solo i principi costituzionali del buon andamento, dell'imparzialità e della selezione tramite concorso non vengono rispettati, ma anche le

¹⁹ Cfr. M. Tiraboschi, *Intraprendere nel lavoro e nell'impresa*, in www.settimanesociali.it. In merito all'utilizzo improprio dei tirocini da parte di alcune Amministrazioni Pubbliche si veda: S. Facello, F. Fazio, *La mappa dei tirocini formativi e di orientamento in Italia*, «Bollettino Speciale Adapt», n. 51, 23 settembre 2011, in www.bollettinoadapt.it.

²⁰ Una sintesi della corposa relazione si ritrova in: R. Bruno, *Relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012: prime osservazioni*, «Bollettino Ordinario Adapt», n. 19, 21 maggio 2012, in www.bollettinoadapt.it.

²¹ D. lgs. n. 165/2001, art. 36, comma 1. Questa impostazione è stata ribadita anche nella recente Intesa del 3 maggio. Si veda a tal proposito la lettera c) della sezione *Nuove regole riguardanti il mercato del lavoro nel pubblico impiego*.

²² D. lgs. n. 165/2001, art. 36, comma 2. Secondo quanto previsto da questo comma i contratti flessibili utilizzabili nella Pubblica Amministrazione sono: il contratto a tempo determinato, il contratto di formazione e lavoro, i contratti di somministrazione di lavoro e di lavoro accessorio. Occorre anche ricordare quanto previsto dall'articolo 7, comma 6 del medesimo decreto legislativo che prevede, in presenza di espliciti presupposti, che: «per esigenze cui non possono far fronte con personale di servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria». Per una prima panoramica sul tema si veda: AA. VV., *La guida dei lavoratori pubblici 2012*, a c. di C. Russo, Edizioni Lavoro, Roma, 2011.

²³ D. lgs. n. 165/2001, art. 36, comma 5.

norme poste a loro maggiore tutela, come il comma 5 sopra citato, vengono utilizzate in modo del tutto opposto e contrario rispetto alle intenzioni del Legislatore.²⁴

Il lavoro pubblico, che per la sua missione di ‘servizio esclusivo della Nazione’ dovrebbe costituire un modello da imitare, in realtà si comporta spesso in maniera tutt'altro che virtuosa.

Il personale pubblico nell'ultimo decennio

I dati presentati nella relazione dei Conti dei Conti permettono di scattare una fotografia decennale del lavoro pubblico nella Pubblica Amministrazione. Un primo sguardo complessivo permette di evidenziare come nell'ultimo decennio il numero di dipendenti pubblici sia costantemente in calo. Come mostra la tabella che segue, infatti, si è passati dai 3.607.653 del 2001 ai 3.458.857 del 2010 con una diminuzione pari al 4,9%.

Tabella 1. Lavoratori pubblici nell'ultimo decennio

Settore	2001	2008	2009	2010
Settore statale	1976657	1955595	1897306	1852028
Settore non statale	1618774	1602609	1588328	1566091
Altro	12222	40424	40397	40738
Totale	3607653	3598628	3526031	3458857

Fonte: Rielaborazione dati *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, Corte dei Conti

Il calo del personale pubblico ha conosciuto un'improvvisa accelerazione soprattutto nel triennio 2008-2010 a causa di una serie di misure di contenimento della spesa pubblica dovuta all'effetto delle norme contenute nel decreto legge n. 112/2008 convertito con modificazioni nella legge n. 133/2008.²⁵ Il taglio dei costi per i dipendenti pubblici è dunque iniziato ben prima dell'acuirsi della crisi economico-finanziaria che a sua volta ha portato a nuove norme per la riduzione della spesa del sistema statale del cui impatto non si ha ancora, allo stadio attuale, un bilancio consolidato.

Il recente decreto legge n. 95/2012 si pone in continuità con un simile *trend* prevedendo un ulteriore taglio delle piante organiche della Pubblica Amministrazione del valore pari al 20% del personale dirigenziale e al 10% del personale non appartenente alla dirigenza.

²⁴ Si veda: F. Verbaro, *Gli effetti nefasti della mancata applicazione della legge Biagi nella P.A.*, in www.cuorecritica.it. In modo particolare secondo l'autore: «Le amministrazioni pubbliche hanno trovato conveniente ricorrere al lavoro flessibile per diverse ragioni: la presenza del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, l'eccessiva rigidità dei lavoratori a tempo indeterminato, nonché aspetto poco evidenziato ma rilevante, la possibilità di assumere discrezionalmente i lavoratori con contratti flessibili, senza dover quindi attivare un concorso vero e proprio».

²⁵ Oltre alla relazione della Corte dei Conti si veda: P. Fuso, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Fallimenti e criticità: il nodo del lavoro atipico o precario nella PA*, in AA. VV., *La nuova riforma del lavoro pubblico. Commento alla legge 4 marzo 2009, n. 15, e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, a c. di M. Tiraboschi e F. Verbaro, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

Tabella 2. Variazioni percentuali lavoratori pubblici nell'ultimo decennio

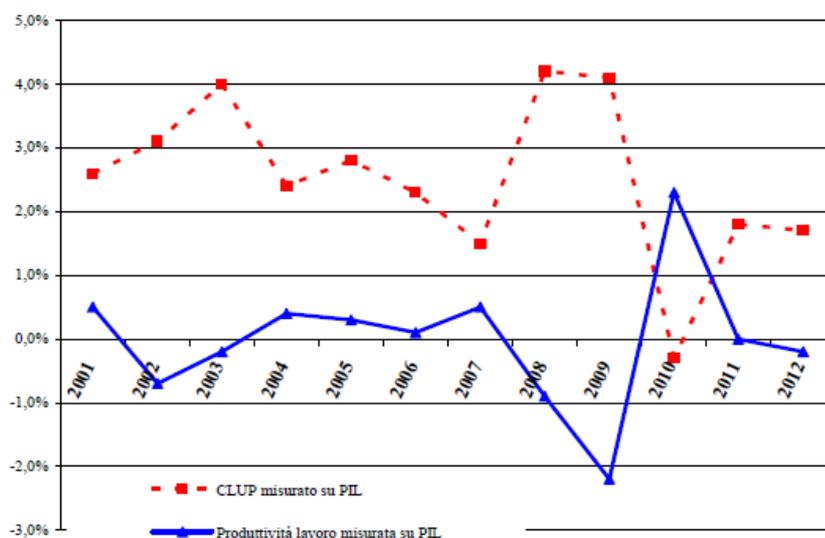
Settori di riferimento	Variazione percentuale 2008/2001	Variazione percentuale 2010/2008	Variazione percentuale 2010/2009
Settore statale	-1,10%	-5,30%	-2,40%
Settore non statale	-1,00%	-2,30%	-1,40%
Totale	-1,00%	-3,90%	-1,90%

Fonte: Rielaborazione dati *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, Corte dei Conti

L'analisi comparata permette un'ulteriore sottolineatura in quanto mostra come il pensiero diffuso per cui il numero elevato di dipendenti pubblici sia un'anomalia tutta italiana, in realtà sia falso. Il rapporto tra lavoratori della Pubblica Amministrazione e cittadini è pari al 5,8% contro al 9,4% della Francia, il 9,2% del Regno Unito. Allo stesso modo la percentuale di impiegati statali e occupati è pari al 14,4% contro il 22,8% della Francia e il 19,7% del Regno Unito.

Altri dati comparativi rivelano come, in linea generale, il personale alle dipendenze della Pubblica Amministrazione e il suo costo siano in linea con i *trend* dei principali Paesi dell'Unione Europea. Il vero anello debole è, invece, da ricercare nella bassa produttività del sistema amministrativo italiano, come mostra il grafico elaborato dalla Magistratura Contabile.

Grafico 1. Produttività e costo del lavoro per unità di prodotto misurati sul PIL



Fonte: *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, Corte dei Conti

La flessibilità nel pubblico impiego

Se si pone attenzione al dato qualitativo, ovvero alla tipologia contrattuale con cui il personale in forza all'Amministrazione Pubblica è assunto, i dati forniti dalla Corte dei Conti riferiscono un calo dal 2001 al 2010 del ricorso ai contratti atipici con un andamento

non del tutto costante. Tuttavia, il loro utilizzo rimane elevato, come mostrano le tabelle sottostanti.

Tabella 3. Contratti flessibili nell'ultimo decennio

Tipologia contrattuale	2001	2007	2008	2009	2010
Tempo determinato	87273	127845	120002	108499	104339
Formazione lavoro	857	4111	3174	2195	815
Interinale	3542	11415	10911	11694	12856
L.S.U	59853	24962	21961	20236	18607
Totale	151255	168333	156048	142623	136617

Fonte: Rielaborazione dati *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, Corte dei Conti

Tabella 4. Variazioni percentuali contratti flessibili nell'ultimo decennio

Tipologia contrattuale	Variazione percentuale 2008/2001	Variazione percentuale 2010/2008	Variazione percentuale 2010/2009
Tempo determinato	37,5%	- 13,1%	- 3,8%
Formazione lavoro	270,4%	-74,3%	-62,9%
Interinale	208,0%	17,8%	9,9%
L.S.U	- 63,1%	-15,3%	-8,0%
Totale	3,2%	- 12,5%	-4,20%

Fonte: Rielaborazione dati *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, Corte dei Conti

I dati ricavati dalla Ragioneria Generale dello Stato, seppur non del tutto coincidenti con la rielaborazione presentata dalla Corte dei Conti, permettono di individuare con maggior precisione i comparti in cui il lavoro atipico è presente in maniera più capillare. Come mostra la tabella sottostante, sono soprattutto le Regioni e il Servizio Sanitario Nazionale a ricorrere a forme flessibili di lavoro.

Tabella 5. Distribuzione contratti flessibili per comparto

Comparto	Tempo determinato 2010	Formazione e Lavoro 2010	Lavoro Interinale 2010	Lav. Soc. Utili 2010
S. S. N.	32931	226	6305	705
E.P.N.E.	2120	0	1946	117
Enti di ricerca	2507	7	6	1
Regioni ed autonomie locali	32750	407	3820	16946
Regioni a statuto Speciale e Prov. Aut.	10809	10	324	793
Ministeri	1619	0	23	0
Ag. Fiscali	3	151	n. p.	n. p.
P.C.M.	17	0	5	0
Scuola *	407	0	n. p.	n. p.
A.F.A.M. *	170	0	0	0
Università **	3654	0	144	42
Vigili del fuoco	3605	0	n. p.	n. p.

Fonte: Rielaborazione dati *Conto annuale 2008 – 2009 - 2010*, Ragioneria Generale dello Stato.

* I docenti a tempo determinato della Scuola e dell'A.F.A.M. Sono compresi nel personale a tempo indeterminato.

** I professori universitari a contratto non sono considerati a tempo determinato

Il Conto annuale della Ragioneria Generale permette di monitorare anche le collaborazioni coordinate continuative che, a norma 7, comma 6 del d. lgs. n. 165/2001, le Amministrazioni Pubbliche possono stipulare con soggetti di particolare e comprovata specializzazione. A differenza dei contratti atipici, una simile tipologia contrattuale non dà luogo ad un rapporto di lavoro di natura subordinata, tuttavia essa spesso viene utilizzata senza tener conto dei limiti indicati dalla legge, provocando un aggravio sulle spese delle Amministrazioni che nel solo 2010 hanno speso al riguardo 459,75 milioni di euro.

Tabella 6. Collaborazioni coordinate continuative nella PA

Comparto	2008	2009	2010
S. S. N.	10955	8065	8574
Regioni ed autonomie locali	30320	20289	16274
Università	18236	13865	13805
Enti di ricerca	4328	4483	1335
Altri comparti	2492	1968	2684
Totale	66331	48670	42672

Fonte: *Conto annuale 2008 – 2009 - 2010*, Ragioneria Generale dello Stato

La tabella sopra riportata mostra un calo nell'ultimo triennio delle co.co.co., tuttavia esso è compensato da una crescita dei contratti per incarichi di studio, ricerca e consulenza cresciuti del 28,6% in tre anni. Secondo il conto annuale le stesse Amministrazioni con difficoltà riescono a distinguere queste due ipotesi contrattuali.

Tabella 7. Incarichi di studio, ricerca e consulenza nella PA

Comparto	2008	2009	2010
S. S. N.	12240	16511	18040
Regioni ed autonomie locali	36886	44332	49152
Università	4368	3907	5533
Enti di ricerca	4089	4034	1015
Altri comparti	999	1007	1569
Totale	58582	69791	75309

Fonte: *Conto annuale 2008 – 2009 - 2010*, Ragioneria Generale dello Stato

Come emerso in precedenza nel caso dell'analisi del ricorso ai contratti flessibili è il Sistema Sanitario Nazionale insieme alle Regioni a ricorrere in modo primario tanto alle co.co.co., quanto alle consulenze esterne.

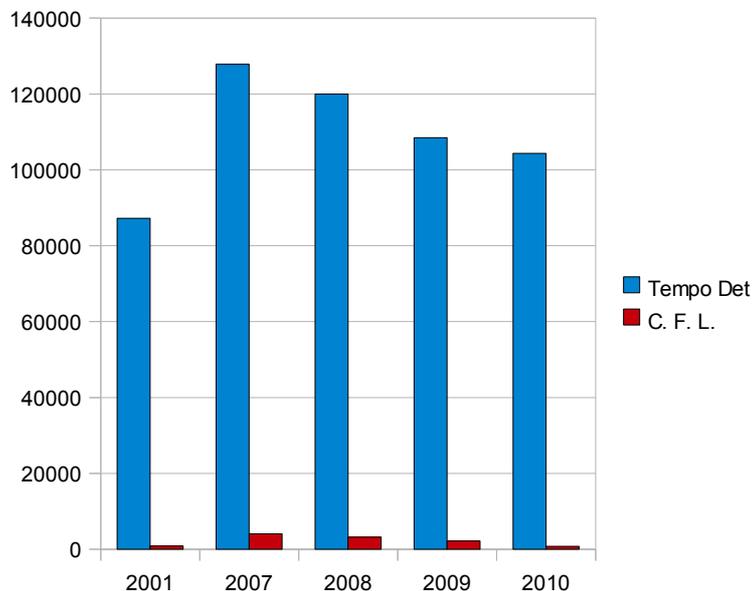
Tempo, non formazione

Uno sguardo complessivo sul lavoro flessibile nella Pubblica Amministrazione rivela come il problema si concentri in modo maggiore in alcuni comparti: Sanità, Regioni ed Autonomie Locali. I dati sono però di difficile interpretazione perché si intrecciano normative di livello differente e nelle quali è complesso districarsi.

Una possibile esegesi, tuttavia, pare potersi ricavare dal confronto tra contratti a tempo determinato e contratti di formazione e lavoro. Il grafico che segue mostra in modo evidente come l'Amministrazione Pubblica preferisca ricorrere ad una tipologia contrattuale il cui senso è la durata predeterminata della prestazione lavorativa, piuttosto

che optare per un contratto che unendo al percorso lavorativo uno formativo permetta l'inserimento stabile di personale qualificato.

Tabella 8. Raffronto contratti a tempo determinato e contratti formazione e lavoro nell'ultimo decennio



Fonte: Rielaborazione dati *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, Corte dei Conti

Nel documento presentato alle Organizzazioni Sindacali il 29 marzo 2012 da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica in vista della riforma del lavoro pubblico questa tendenza viene in qualche modo confermata. Il punto 1.1, infatti, propone un confronto per individuare criteri sull'utilizzo delle deroghe al vincolo temporale di 36 mesi, circoscrivendole ad ipotesi ed a settori specifici quali la ricerca e la sanità.

Un contratto per la formazione

La seconda parola chiave che denota la specificità del contratto di apprendistato è: formazione. L'articolo 1 del c.d. Testo Unico è, infatti, estremamente chiaro in merito. Una simile finalità formativa obbliga a prendere in considerazione la questione all'interno del sistema pubblico.

Non esiste documento programmatico della Pubblica Amministrazione, ma anche del settore privato, che non indichi la formazione quale *asset* strategico per il cambiamento, l'ammodernamento e lo sviluppo. Nella moderna economia della conoscenza – questo è il *leitmotiv* che ricorre continuamente - il *gap* formativo comporta un inevitabile *gap* di innovazione e di capacità di confrontarsi con le sfide della contemporaneità. La stessa Intesa del 3 maggio 2012 si inserisce pienamente all'interno di questo pensiero comune, sancendo la necessità di una riorganizzazione complessiva degli istituti formativi del sistema pubblico in quanto:

La formazione rappresenta [...] una leva decisiva per favorire i processi di cambiamento, innovazione e profonda riforma della pubblica Amministrazione, garantendo l'acquisizione di nuove competenze, la

costruzione di nuove professionalità e l'affermarsi nelle strutture pubbliche della cultura del servizio alla collettività e della buona amministrazione²⁶

In precedenza con l'articolo 26 del d. lgs. n. 150/2009 - la c.d. Riforma Brunetta - la valorizzazione della formazione è stata promossa sancendo il principio per cui l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale è da intendersi come un premio da riconoscere ai dipendenti più meritevoli. In questo modo, per la prima volta, la premialità legata al contributo prestazionale personale del lavoratore e i percorsi formativi di qualità vengono messi in relazione.²⁷

Tuttavia, a simili enunciazioni programmatiche spesso non segue un percorso altrettanto coerente. Al contrario, una delle prime voci tagliate per ridurre i costi della Pubblica Amministrazione a seguito dell'acuirsi della crisi economica e per rispettare gli impegni assunti a livello internazionale è stata proprio la formazione. L'articolo 6, comma 13, del d. l. n. 78/2010 - *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010 - sancisce, infatti, a partire dal 2011 una riduzione del 50%, rispetto ai valori del 2009, delle spese per la formazione. Lo stesso comma prevede, inoltre, che le Amministrazioni svolgano le attività formative in via prioritaria: «tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione».²⁸ Lo stesso decreto legge n. 95/2012 contenente la *spending review* all'articolo 11 prevede, poi, un nuovo piano di riorganizzazione delle scuole di formazione della Pubblica Amministrazione attraverso cui ridurre eventuali duplicazioni e sprechi e, al contempo, migliorare la qualità dei servizi erogati.

Si assiste, così, ad una sorta di schizofrenia: da un lato la formazione viene indicata, non senza un pizzico di retorica, come la via maestra verso il cambiamento, una sorta di panacea contro tutti i mali del sistema pubblico; dall'altro, è la prima voce che subisce un ridimensionamento netto, giustificato dalle politiche di austerità.

Quattro domande sulla formazione nella P.A.

Al di là dell'ambiguità persistente che oscilla tra promesse di valorizzazione e riduzioni di spese, una foto reale sulla formazione nel sistema pubblico può essere tratta dalle analisi contenute nel 14° *Rapporto sulla formazione nella PA* curato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Quattro sembrano esser le domande chiave: quanta formazione? Rivolta a chi? Su quali tematiche? Con quali modalità?

Il documento rivela che le ore di formazione erogate sono generalmente in calo da sette anni a questa parte, ben prima, quindi, della crisi economico-finanziaria che ha portato ad una politica di maggiore rigore dei conti. In merito, l'andamento non è uniforme per i diversi comparti che compongono il vasto mondo del sistema pubblico, in modo

²⁶ Si veda in modo particolare il quarto punto dell'Intesa rubricato *I sistemi di formazione del personale*.

²⁷ M. Barilà, *La cultura del merito per la gestione delle risorse umane e gli strumenti premiali condizionati dalla valutazione certificata (Artt. 17-31)*, in AA.VV., *La nuova riforma del lavoro pubblico*, cit., pp. 289-313.

²⁸ Dopo la riduzione delle spese per la formazione previsto dal d. l. n. 78/2010 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha emanato una apposita Direttiva, la numero 10 del 30 luglio 2010, in cui vengono chiariti alcuni aspetti più controversi di tale previsione normativa. Nella stessa Direttiva, inoltre, viene descritto in dettaglio il nuovo ruolo della S.S.P.A. nella gestione dei processi formativi all'interno della Pubblica Amministrazione. Per un'analisi dettagliata si veda: A. Armati, G. Barbetta, *I piani formativi delle amministrazioni alla luce della direttiva 10 del 30 luglio 2010. Analisi e proposte*, in Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, *14° Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione*, consultabile sul sito www.sspa.it. Il contributo menzionato riferisce anche della Deliberazione n. 116/2011 della Corte dei Conti che esclude dal computo del taglio di spesa del 50%, la formazione richiesta come obbligatoria da altre leggi.

particolare la modifica del Titolo V della Costituzione ha avuto come conseguenza un lieve incremento formativo nelle realtà maggiormente interessate da una simile evoluzione.

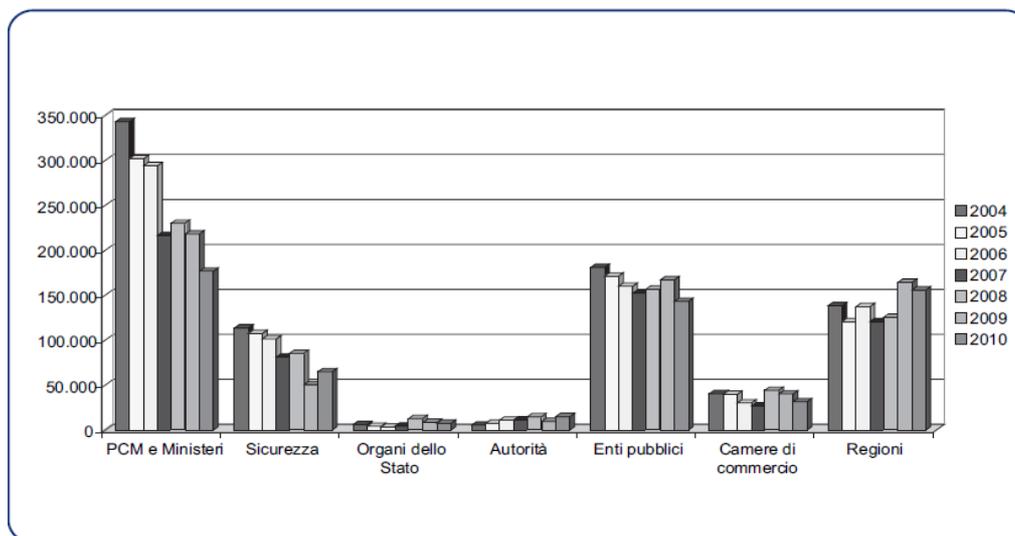
Una tabella e un grafico contenuti nel Rapporto aiutano a comprendere meglio tale situazione.

Tabella 9. Corsi e ore di formazione per comparto

Comparto	Totale corsi	Totale edizioni	Totale ore erogate	Ore erogate pro-capite	Media edizioni per corso	Durata media edizione (notazione decimale)
PCM e Ministeri	2384	6716	176839	0,7	2,8	26,3
Sicurezza	333	785	64908	0,4	2,4	82,7
Organi dello Stato	134	159	7641	1,7	1,2	48,1
Autorità	337	584	14877	8,1	1,7	25,5
Enti pubblici	3348	7271	143230	2,4	2,2	19,7
Camere di commercio	2927	3068	31600	4,1	1	10,8
Regioni	4710	9228	155888	1,9	2	16,9
Province	n.d.	4861	99299	2,4	n.d.	20,4
Comuni	n.d.	19077	332715	2,6	n.d.	17,4

Fonte: 14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione

Grafico 2. Ore erogate per comparto 2004 - 2007

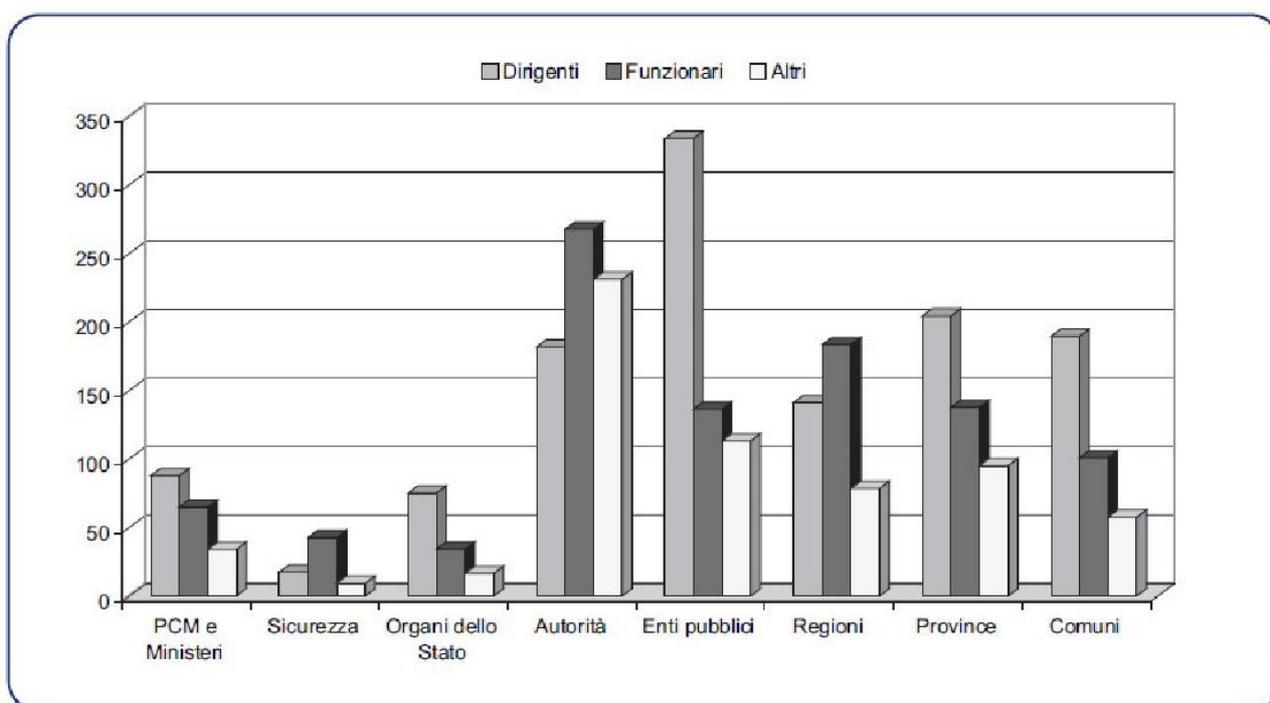


Fonte: 14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione

A destare particolare preoccupazione sono i dati riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri. Dalla tabella n. 9, infatti, emerge che le ore di formazione erogate *pro capite* sono pari a 0,7 e al riguardo anche gli altri comparti non mostrano valori molto superiori, ad eccezione delle Autorità. La tendenza a ridurre le ore di formazione appare con chiarezza, invece, dal secondo grafico che prende in considerazione un lasso di tempo che va dal 2004 al 2010.

Riguardo il secondo quesito, ovvero a chi si rivolge primariamente la formazione, il Rapporto è chiaro nell'indicare come la fascia di riferimento per le attività formative sia primariamente composta dai dirigenti. Come mostra il grafico che segue la prevalenza della partecipazione della classe dirigenziale è netta in ben cinque comparti su otto.

Grafico 3. Tasso di partecipazione per qualifica

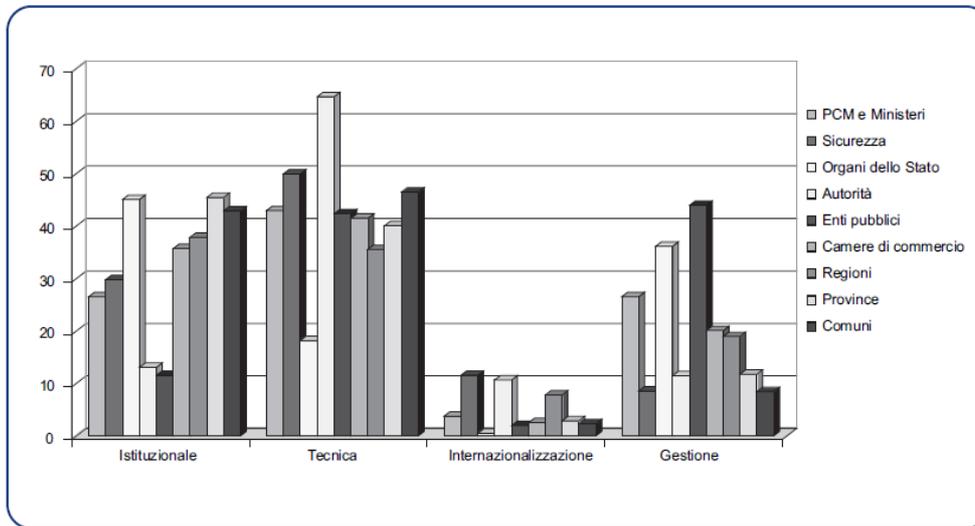


Fonte: 14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione

Il Rapporto curato dalla S.S.P.A. permette di rispondere anche al quesito in merito su quali argomenti si concentri maggiormente la formazione nella Pubblica Amministrazione. Le molteplici materie sono state raggruppate in undici aree tematiche: giuridico-normativa generale, organizzazione e personale, manageriale, comunicazione, economico-finanziaria, controllo di gestione, informatica e telematica, linguistica, multidisciplinare, internazionale, tecnico-specialistica. Quest'ultima, insieme all'area giuridica-normativa e informatica-telematica, è quella che ha visto una maggior quota di partecipanti nel 2010.

Il grafico seguente, che raggruppa ulteriormente i diversi ambiti in quattro macro-aree rivela e conferma come la formazione nel pubblico impiego si concentri soprattutto attorno alle tematiche istituzionali e tecnico-giuridico, lasciando a debita distanza le questioni in merito alle politiche di gestione e all'internazionalizzazione.

Gráfico 4. Tasso di partecipazione per aree tematiche



Fonte: 14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione

Da ultimo, occorre analizzare la questione circa la modalità di erogazione della formazione. In questo caso a dominare su qualsiasi altra opzione vi è il tradizionale approccio educativo diretto e frontale d'aula. Nonostante i notevoli investimenti nelle nuove tecnologie la lezione tradizionale sembra non conoscere rivali, distanziando significativamente tutte le altre possibilità disponibili, come mostra la tabella che segue.

Tabella 10. Modalità di svolgimento della formazione in valori percentuali

Comparto	Aula	Auto apprendimento	E-learning	Formazione intervento	Lab. informatico	Learning on the job	Video conferenza	Stag e	Convegni e conferenze
PCM e Ministeri	65,7	0,4	19,7	0,6	7,3	1	2,5	0,2	2,6
Sicurezza	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Organi dello Stato	72,2	0,7	0,2	6,8	7,3	8,6	0	0	4,3
Autorità	91,5	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0	0	8,1
Enti pubblici	80	0,4	17,4	0	1,3	0	0	0,1	0,8
Camere di commercio	75	0	0	0	0	10	15	0	0
Regioni	77,9	1,5	4,2	8,4	0,4	2,1	0	0	5,3
Province	89,1	0,1	1,8	0,7	0,2	0,2	0	0	0
Comuni	87,2	0,3	0,8	4,8	6,2	0,5	0,3	0	0

Fonte: 14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione

Una formazione burocratica?

La lettura del 14° *Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione* rivela uno scenario complesso e non del tutto positivo. L'investimento formativo in termini di ore è in continua diminuzione. Non solo. La poca formazione disponibile è riservata primariamente alla classe dirigente e su materie interne alla vita amministrativa, mediante una modalità tradizionale.

Colpiscono, in modo particolare, il ruolo marginale delle tematiche gestionali, nonostante sia oltre un ventennio che si tenti di introdurre l'idea di una Pubblica Amministrazione simile ad un'impresa privata, e dell'internazionalizzazione che nel contesto europeo in cui l'Italia è inserita dovrebbe essere posta, al contrario, in cima alle politiche formative.²⁹

Inoltre appare paradossale:

Il perdurare di lezioni frontali, spesso di tipo amministrativo, che si dilungano per l'arco di un'intera giornata al di fuori di ogni considerazione sulle capacità di attenzione e di apprendimento dei partecipanti oltre che sulle reali possibilità di realizzazione³⁰

Ricompare qui un'immagine della formazione come tra-dizione: il sistema si forma, o meglio, si auto-forma lasciando poco spazio a quanto viene all'esterno del proprio perimetro. La poca formazione appare essa stessa burocratica, nel senso di autoreferenziale e incapace di una reale apertura al mondo e alle sue esigenze. Il rischio di una burocratizzazione del procedimento formativo è ancor più evidente dalla sua naturale conclusione: l'attestato di partecipazione. L'impatto del percorso formativo non viene valutato, quindi, per la sua capacità di innovare concretamente l'organizzazione pubblica, ma dall'attestato di frequenza da appendere, possibilmente, in ufficio.

Un contratto per i giovani

L'ultimo elemento caratterizzante il contratto di apprendistato da prendere in considerazione è la platea alla quale secondo la volontà del Legislatore esso si può applicare: i giovani. Per il settore pubblico con tale termine si indicano persone con età compresa tra i 18 e i 29 anni, essendo utilizzabili unicamente le tipologie di apprendistato previste dagli articoli 4 e 5 del d. lgs. n. 167/2011³¹.

Tale peculiarità obbliga a prendere in considerazione un ultimo aspetto in merito al lavoro pubblico, quello dell'età media dei dipendenti in servizio presso l'Amministrazione italiana. Secondo le stime del *Conto annuale 2008 – 2009 – 2010* della Ragioneria Generale dello Stato questo dato è in continua crescita. Nell'ultimo triennio di rilevazione

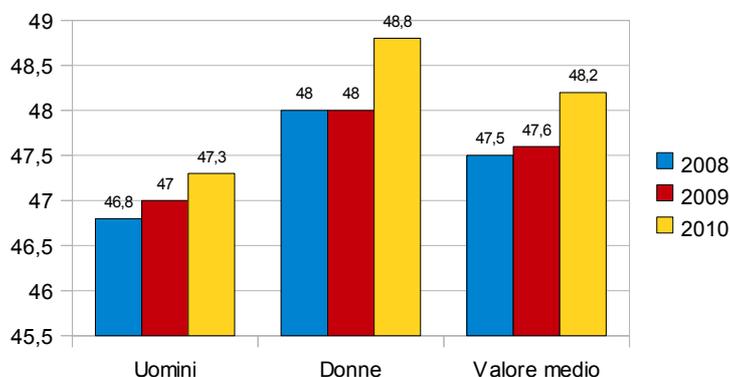
²⁹ Cfr. G. Vallotti, *La formazione manageriale nel settore pubblico: una storia lunga trent'anni*, in 14° *Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione*, cit., p. 242; il quale sostiene che: «la formazione manageriale non sempre è riuscita a scalfire tradizioni e culture consolidate, mostrando una capacità di incidere molto differenziata, in relazione alle caratteristiche qualitative dell'offerta e – da non sottovalutare – della domanda espressa. Siamo in ogni caso lontani dal poter affermare che nel settore pubblico, complessivamente inteso, la cultura manageriale si sia definitivamente affermata e le competenze correlate abbiano raggiunto un livello soddisfacente». Si vedano anche i grafici presentanti nello stesso Rapporto alle p. 297 e 298 che rappresentano i piani formativi per l'anno 2011. In essi la scelta per una formazione sui temi giuridico-amministrativi è, ancora una volta, netta, soprattutto per i comparti ministeriali.

³⁰ G. Della Rocca, *La formazione del personale pubblico: i dilemmi in tempi di turbolenza economica e sociale*, in in 14° *Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione*, cit., p. 275.

³¹ Il limite dei 29 anni è da intendersi come 29 anni e 364 giorni. Si veda: E. Carminati, S. Facello, *Schede riepilogative*, in AA. VV., *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., pp. 558-559.

l'età media è passata dai 47,5 ai 48,2 anni e allo stesso, mentre si è mantenuta costante l'anzianità di servizio che si attesta attorno ai 18,4 anni.

Tabella 11. Età media del personale pubblico 2008 - 2010



Fonte: rielaborazione dati *Conto annuale 2008 – 2009 -2010*, Ragioneria Generale dello Stato

I dati sopra riportati non tengono ancora conto dell'impatto delle misure di contenimento della spesa pubblica messe in atto tramite a partire del 2010 dai diversi Governi succedutisi. In modo particolare il blocco del *turn over* e l'innalzamento dei requisiti per accedere alla pensione comporteranno un inevitabile incremento dell'età media dei dipendenti pubblici.³²

Un binomio possibile?

L'individuazione delle tre parole chiave caratterizzanti l'apprendistato – contratto a tempo indeterminato, formazione, giovani – ha permesso di porre il quesito se esse fossero altrettanto centrali anche per il lavoro pubblico. L'analisi della Pubblica Amministrazione e delle sue peculiarità permette ora di dare una risposta più che positiva ad un simile interrogativo.

L'apprendistato, infatti, con il suo *mix* di flessibilità e sicurezza, la sua capacità formativa e la platea di giovani ai quali si rivolge sembra in grado di apportare delle soluzioni all'interno del non semplice contesto amministrativo italiano.

Si prenda ad esempio il settore della Sanità e della Ricerca, dove i dati mostrano la presenza elevata di un utilizzo dei contratti flessibili e delle collaborazioni/consulenze piuttosto anomala. Se invece di reiterare contratti a tempo determinato si strutturassero percorsi in apprendistato adeguati, l'Amministrazione potrebbe prima selezionare sul campo e poi, in seguito, confermare e dotarsi di personale formato e specializzato. Al contrario, il perseguire l'ipotesi di deleghe al limite dei 36 mesi, come proposto dal documento del 29 marzo del Dipartimento della Funzione Pubblica, sembra porre le basi per prolungare il fenomeno della flessibilità distorta nel settore pubblico.

Il *mix* tra flessibilità e sicurezza proprio dell'apprendistato potrebbe, inoltre, contribuire ad evitare il ripetersi del ciclo poco virtuoso che parte dall'instaurazione di rapporti precari, prosegue con l'emergere delle attese più o meno legittime di entrare in

³² Il quadro normativo riguardante la possibilità di procedere a nuove assunzioni nell'Amministrazione Pubblica è assai frammentato. Una sintesi delle diverse disposizioni è contenuta nella più volte richiamata *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico* elaborata dalla Corte dei Conti. Si veda in modo particolare il capitolo primo, *Le misure di contenimento della spesa e l'assetto delle relazioni sindacali*.

organico in piante stabile e, infine, si conclude con l'emanazione di leggi per la stabilizzazione del personale.

Il binomio apprendistato-Pubblica Amministrazione sembra, quindi, poter aprire un percorso virtuoso tanto sul lato della domanda che quello dell'offerta di lavoro. Sul primo versante, gli aspiranti lavoratori pubblici potrebbero conoscere in anticipo le modalità e la durata del loro progressivo ingresso nel sistema amministrativo, sul lato dell'offerta l'Amministrazione, invece, potrebbe procedere ad una selezione al contempo flessibile e trasparente delle proprie future leve.

Appare certo, però, che per poter dar vita ad un simile binomio potenzialmente virtuoso occorrono almeno due condizioni. La prima è stata segnalata dalla stessa Corte dei Conti la quale più volte evidenzia l'impossibilità di protrarre una gestione del personale dettata solo da esigenze di tipo economico e finanziario. Come sottolinea la *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*:

L'approccio alla materia del pubblico impiego in termini esclusivamente finanziari mette in ombra le specifiche finalità alle quali dovrebbero ispirarsi le politiche di personale. Si tratta di rendere funzionali la dinamica retributiva, la programmazione dei fabbisogni di professionalità specifiche e la definizione degli assetti organizzativi con le esigenze di garantire maggiore efficacia ed efficienza e produttività delle amministrazioni e delineare un modello di riparto di competenze e di dimensionamento degli uffici, anche territoriale, ottimale per il miglior svolgimento delle prestazioni³³

E ancora:

Superata la fase di emergenza finanziaria occorre, allora, riavviare politiche di personale finalizzate ad una riforma strutturale dei trattamenti accessori e ad una stabile definizione degli assetti organizzativi correlati ai fabbisogni di attività e di servizi, alla quale segua una coerente distribuzione del personale nei diversi settori e sul territorio, anche attraverso l'attivazione di percorsi di mobilità. Un effettivo recupero di produttività delle amministrazioni non può, peraltro, prescindere da una ripresa degli investimenti in nuove tecnologie e da conseguenti, mirati percorsi di formazione e riqualificazione del personale³⁴

La seconda condizione perché il binomio Pubblica Amministrazione ed apprendistato sia virtuoso è strettamente legata a come il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri necessario per l'adeguamento del d. lgs. n. 167/2011 al settore pubblico verrà strutturato.

Il vero nodo

Allo stadio attuale è solo possibile intuire l'apporto positivo che l'utilizzo dell'apprendistato nella Pubblica Amministrazione può concretamente apportare. Il vero nodo rimane il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri a cui l'intera materia è rimandata.³⁵ L'auspicio è che, come per il settore privato, la normativa assuma un ruolo di cornice regolando gli aspetti essenziali del contratto quali ad esempio la delicata questione dell'armonizzazione con il principio costituzionale di accesso al lavoro pubblico tramite concorso, lasciando invece alla contrattazione di comparto la regolamentazione di dettaglio.

³³ Corte dei Conti, *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, cit., p. 19.

³⁴ Ivi, p. 50.

³⁵ Testimonianze positive dell'utilizzo dell'apprendistato all'interno della Pubblica Amministrazione sono rinvenibili nell'esperienza francese. Si veda: C. Galbiati, *L'apprendistato nella pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., p. 511.

Il punto di forza della recente riforma dell'apprendistato contenuta nel d. lgs. n. 167/2011 consiste nel fatto che gran parte della gestione dell'istituto è rimessa alle parti sociali al fine di modellare tale tipologia contrattuale attorno alle esigenze specifiche dei diversi settori ed essere così una risposta concreta alle problematiche di ogni specifico ambito produttivo.

Analogamente dovrebbe muoversi anche il mondo del lavoro pubblico. Un apprendistato uniforme e uniformante, infatti, non porterebbe alcun valore aggiunto rispetto ai contratti già oggi disponibili, al contrario, la possibilità di adeguarlo ai diversi comparti e alle loro specifiche esigenze formative e non solo configurerebbe, forse per la prima volta, uno strumento duttile e sicuro per la regolazione dei rapporti di lavoro.

Il coinvolgimento attivo delle Parti Sociali per dar vita ad uno strumento aderente alle molteplici specificità del sistema amministrativo italiano è, dunque, una condizione necessaria per il successo dell'apprendistato nella Pubblica Amministrazione. Non solo, un simile cammino di condivisione potrebbe aprire una nuova stagione di relazioni sindacali nel pubblico impiego.

Lo strumento, dunque, esiste, sta ora alle diverse parti in causa avere la volontà di attuare fino in fondo tutte le sue potenzialità.

Umberto Buratti

(Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
Università di Bergamo)