

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni: una sperimentazione che non decolla

Matteo Colombo

ADAPT Senior Research Fellow

Giuseppina Papini

Phd Candidate ADAPT – Università degli Studi di Siena

Michele Tiraboschi

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Working Paper n. 1/2025

ABSTRACT

Risale alla legge Treu del 1997 il tentativo di estendere l'apprendistato a tutti i settori della economia incluso dunque il settore pubblico. Questo tentativo è stato poi replicato prima con la legge Biagi e poi con successivi e più mirati interventi legislativi: dal Testo unico dell'apprendistato del 2011 al *Jobs Act* del 2015. Nonostante ciò, l'apprendistato non ha mai trovato applicazione nel lavoro pubblico restando in attesa dei necessari provvedimenti attuativi. Ciò diversamente da Paesi come la Francia dove l'apprendistato è una realtà anche nell'ambito del settore pubblico.

È in tempi recenti che il Legislatore è tornato a interessarsi della estensione dell'apprendistato al settore pubblico nella prospettiva di svecchiare e velocizzare il processo di innovazione e di digitalizzazione della PA.

Le sperimentazioni in atto (2021 e 2023) non hanno tuttavia raggiunto i risultati sperati e hanno riguardato un numero davvero irrisorio di giovani, pari a meno di 100 posizioni contrattuali.

Lo stesso impianto giuridico utilizzato in queste sperimentazioni non rispecchia l'essenza dell'apprendistato operando in deroga al regime ordinario rispetto a una normativa che, di fatto, ancora deve essere recepita nel settore pubblico e nei contratti collettivi di comparto.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- La sperimentazione del 2021, oltre ad essere stata caratterizzata da clamorosi ritardi applicativi, ha dato luogo alla attivazione di soli 20 rapporti di apprendistato tutti nell'ambito di programmi di dottorato di ricerca
- La sperimentazione del 2023 ha consentito di mettere a bando, allo stato, soltanto 75 posizioni di apprendistato
- La gran parte di questi contratti non rappresentano, in realtà, veri e propri contratti di apprendistato. In taluni casi, infatti, si è trattato di mere borse di studio o periodi di *internship* presso le pubbliche amministrazioni senza l'attivazione di un rapporto di lavoro con l'amministrazione ospitante
- In entrambi i casi la sperimentazione è avvenuta in deroga al regime ordinario dell'apprendistato dando così luogo a schemi giuridici di natura temporanea che, come tali, sono risultati inadeguati a dare minime garanzie ai partecipanti ai progetti formativi messi a bando circa l'inserimento stabile nelle pubbliche amministrazioni di riferimento al termine della sperimentazione

IL MESSAGGIO

L'ambizione di dotare la pubblica amministrazione italiana delle competenze e professionalità necessarie alla modernizzazione del Paese richiesta dagli attori economici e sociali, anche in termini di svecchiamento della forza lavoro e di un rinnovato rapporto con il sistema formativo, resta ancora oggi limitata agli annunci della politica. Il caso dell'apprendistato è emblematico di tutto ciò. Non sono bastati oltre 25 anni di riforme per dare concreta attuazione alla normativa di riferimento necessaria per renderlo operativo anche nel settore pubblico. Le sperimentazioni avviate sono state improvvisate e circoscritte a un numero irrisorio di apprendisti (95 in totale), mancando dei necessari raccordi tanto col sistema scolastico e universitario che col sistema di contrattazione collettiva pubblico. Non può pertanto sorprendere il fallimento di queste iniziative ampiamente documentato nel presente studio di monitoraggio delle sperimentazioni avviate prima nel 2021 e poi nel 2023. «L'urto dei neolaureati apprendisti per svecchiare il pubblico», annunciato nel dicembre 2023 dal Ministro Zangrillo, non c'è stato e ancora non ci sarà nei prossimi anni almeno stando alle premesse di sistema e ai presupposti normativi attuali.

Indice

1. Apprendistato e lavoro pubblico: l'urgenza di un monitoraggio sulle sperimentazioni in corso	4
2. Note metodologiche.....	7
3. Il programma <i>Dottorati InPA</i> per percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca.....	8
4. I concorsi per apprendisti di cui all'art. 3-ter del d.l. 22 aprile 2023, n. 44	15
5. Conclusioni	28

1. Apprendistato e lavoro pubblico: l'urgenza di un monitoraggio sulle sperimentazioni in corso

Il XXII rapporto INAPP-INPS dedicato al monitoraggio dell'apprendistato ha opportunamente evidenziato i nuovi spazi di applicazione e sperimentazione dell'istituto nell'ambito dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, pur restando sempre il nostro ordinamento giuridico in attesa della sua effettiva messa a regime anche in questo ambito, in assenza di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi ai sensi della previsione di cui all'art. 47, comma 6, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 contenente il c.d. testo organico dei contratti di lavoro ⁽¹⁾. Il rapporto INAPP-INPS, invero, si limita a una sintesi della normativa di riferimento relativa a queste sperimentazioni, aggiornata al 2023 ⁽²⁾, senza però entrare nel merito della applicazione pratica e della effettiva messa a regime di dette misure.

Auspucando che INAPP e INPS si facciano carico di colmare questa lacuna col prossimo rapporto annuale, dando così indicazioni precise anche sul numero complessivo di apprendisti assunti nel settore pubblico e sulla durata dei relativi percorsi di apprendistato, obiettivo limitato di questo studio è quello di monitorare lo stato di attuazione formale delle sperimentazioni in atto riguardanti le procedure e i percorsi per l'assunzione di apprendisti nell'ambito della pubblica amministrazione in deroga al regime ordinario. Monitoraggio che allo stato, a differenza di quanto avviene in altri Paesi, non può dunque che indirizzarsi al censimento e alla analisi dei bandi approvati e delle convenzioni sottoscritte tra sistema universitario e pubbliche amministrazioni ai fini della effettiva attivazione dei contratti di apprendistato in oggetto. In Francia, per contro, sappiamo che nel corso del 2023 sono 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. Nel settore pubblico francese l'apprendistato cresce in misura maggiore (+9%) che in quello privato (+1%), rispetto all'anno precedente, con una collocazione prevalente, pari al 60%, nelle amministrazioni locali, il 29% nelle amministrazioni statali e il restante nella sanità o imprese pubbliche ⁽³⁾.

Con riferimento al caso italiano, le sperimentazioni che saranno approfondite sono due e appartengono a due distinte stagioni di indirizzo politico: la prima su impulso dell'ex Ministro della funzione pubblica, Renato Brunetta, nell'ambito del decreto reclutamento

⁽¹⁾ Sulla mancata estensione della disciplina ordinaria dell'apprendistato al lavoro pubblico si rinvia a M. COLOMBO, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e Pubblica Amministrazione: qualcosa (finalmente) si muove*, in *Bollettino ADAPT*, 2021, n. 22, e C. GALBIATI, *L'apprendistato nella pubblica amministrazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011, pp. 504-514. Sul rapporto tra apprendistato e lavoro pubblico vedi, più in generale e con considerazioni di sistema, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: una riflessione di sistema e una questione di metodo*, in *Conversazioni sul lavoro e sull'impiego pubblico, La flessibilità nelle pubbliche amministrazioni*, 14 gennaio 2025.

⁽²⁾ INAPP-INPS, *Segnali di potenziamento dell'apprendistato duale. XXII Rapporto di monitoraggio*, 2024, qui pp. 111-115.

⁽³⁾ Vedi M. PREVOT, *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.

legato alla implementazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); la seconda su impulso dell'attuale Ministro della funzione pubblica, Paolo Zangrillo che ha espressamente auspicato «l'urto dei neolaureati apprendisti per svecchiare il pubblico e velocizzare il processo di innovazione e di digitalizzazione della pubblica amministrazione» individuando nell'apprendistato il «ponte attraverso cui realizzare il raccordo tra il mondo delle università e quello delle organizzazioni» ⁽⁴⁾.

La prima sperimentazione ha origine nel 2021, con l'emanazione del c.d. decreto reclutamento (d.l. 80/2021) ⁽⁵⁾. Nella sua formulazione originaria la disposizione prevedeva la possibilità di attivare contratti di apprendistato professionalizzante (ex art. 44 d.lgs. 81/2015) e di alta formazione e ricerca (ex art. 45 d.lgs. 81/2015) nell'ambito della pubblica amministrazione, a seguito dell'approvazione di un decreto interministeriale, e previa intesa in Conferenza Stato-Regioni. 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 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 della sperimentazione in analisi sono stati attivati unicamente 20 contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca.

La seconda sperimentazione è quella contemplata dal d.l. 22 aprile 2023, n. 44. L'art. 3-ter di detto decreto ha previsto la possibilità per le pubbliche amministrazioni di assumere con «contratto di lavoro a tempo determinato di apprendistato di durata massima di trentasei mesi, giovani laureati individuati su base territoriale». Termine fissato per tale sperimentazione è il 31 dicembre 2026. 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. Significativo è tuttavia sottolineare, sin da queste battute preliminari, come il decreto attuativo si chiuda specificando che «ai fini del presente decreto,

⁽⁴⁾ P. ZANGRILLO, *L'urto dei neolaureati apprendisti per svecchiare la pubblica amministrazione*, in *Il Secolo XIX* del 28 dicembre 2023, p. 8.

⁽⁵⁾ In tema si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: prime considerazioni sull'articolo 2 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80*, in *DRI*, 2021, n. 3, pp. 908-913.

non si applicano le disposizioni di cui al Capo V del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81» (art. 9). Un apprendistato *sui generis* quindi, lontano dalla sua natura di contratto a tempo indeterminato a struttura bifasica che prevede una temporaneità della sola fase formativa ma non del vincolo contrattuale, al quale non si applica cioè la disciplina vigente dedicata all'apprendistato. Alla data del 15 gennaio 2025 risultano espletate le procedure per l'attivazione, sotto questa sperimentazione, di 75 contratti di apprendistato. Non è tuttavia dato sapere l'esito reale di queste procedure e cioè l'effettiva presa in servizio di tutti questi apprendisti. Tanto meno si hanno informazioni sul superamento o meno del periodo di prova e se i contratti attivati sono ancora in essere.

Rispetto a queste due iniziative, obiettivo della nostra analisi è quello di verificare la coerenza – ovvero la distanza – tra gli annunci politici e le relative fasi di implementazione delle citate misure sperimentali ⁽⁶⁾ che, anche in letteratura, sono state valutate in termini positivi perché collocate nella direzione di «migliorare la Pubblica Amministrazione attraverso investimenti formativi sul capitale umano» ponendo cioè «le 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» ⁽⁷⁾.

L'esito del monitoraggio ci porta invero a formulare un giudizio decisamente opposto e negativo perché già in fase di predisposizione di dette misure si potevano facilmente evidenziare limiti e macroscopiche criticità tali da pregiudicare in radice il raggiungimento degli obiettivi dichiarati dal legislatore (vedi quanto si argomenterà al termine del presente lavoro). In particolare, 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 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.

L'urgenza di un monitoraggio è legata, dunque, alla necessità di correggere il prima possibile difetti e palesi errori di impostazione delle sperimentazioni in atto, che non a caso non stanno raggiungendo neppure minimamente i risultati attesi, anche al fine di contribuire alla effettiva messa a regime anche nel settore pubblico, a partire dall'aggiornamento della contrattazione collettiva di comparto, della disciplina ordinaria in materia di contratto di apprendistato.

⁽⁶⁾ Si veda per esempio P. ZANGRILLO, *L'urto dei neolaureati apprendisti per svecchiare la pubblica amministrazione*, cit.

⁽⁷⁾ Così G. ZARRELLA, *I contratti formativi nelle Pubbliche Amministrazioni dopo la legge n. 74/2023: vincoli e opportunità*, in E. ALES, M. ESPOSITO (a cura di), *Trent'anni di riforme del lavoro pubblico attraverso lo sguardo della giovane dottrina*, Quaderno della Rivista *Diritti Lavori Mercati*, 2024, n. 17, qui p. 184.

2. 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" ⁽⁸⁾. 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*, § 5).

Da un punto di vista operativo, l'indicazione metodologica per la valutazione della prima sperimentazione (vedi il successivo § 3) 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. 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 § 4) 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

⁽⁸⁾ 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*.

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.

3. 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*, § 1) 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.

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.

Nella tabella 1 un quadro di sintesi alla luce del monitoraggio che è stato possibile effettuare.

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 Dottorati InPA	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 specificata 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 dovevano contenere specifiche informazioni sui progetti di ricerca proposti, i quali dovevano 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 specificato come la formazione svolta al di fuori dell'amministrazione (quindi la formazione c.d. esterna) non avrebbe potuto essere superiore al 60% dell'orario ordinamentale.

Venivano 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 sarebbe dovuto procedere ad attivare i dottorati in commento era il 15 novembre 2024 (art. 8).

Interessante è poi notare come l'avviso prevedesse che la gestione finanziaria dei dottorati fosse 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 coinvolta	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 gli avvisi e/o le convenzioni, laddove i primi non fossero disponibili, sono analizzati nel rispetto dei criteri già richiamati (vedi *supra* § 2).

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 articolo, 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 è 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 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 titolato *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 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*.

4. 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 § 2, 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 decreto-legge 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 della nostra 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 precedente».

Riprendendo la classificazione della tipologia di enti operata nella tabella 4, la maggioranza delle amministrazioni procedenti 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.

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 precedenti 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 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. 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. 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. 81/2015*), alla "formazione e occupazione dei giovani". Nei bandi per l'assunzione con contratto a tempo determinato di apprendistato *ex art. 3-ter D.L. 44/2023* la situazione che emerge dalla mappatura condotta è invece 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 dalla mappatura, come già anticipato, 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 argomentare 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.

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 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

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⁽⁹⁾: sul punto la stessa giurisprudenza ha avuto modo di tornare più volte⁽¹⁰⁾, così come la prassi amministrativa⁽¹¹⁾.

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 decreto legislativo 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 più preme rilevare, 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 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.

⁽⁹⁾ Vedi per tutti G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell'apprendistato*, ADAPT University Press, 2024.

⁽¹⁰⁾ 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.

⁽¹¹⁾ 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.

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. Ulteriori dettagli in merito sono raccolti nella successiva 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

Anche in questo caso, si assiste ad una notevole eterogeneità: 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'inseri-

mento 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 ⁽¹²⁾.

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 ⁽¹³⁾, 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.)» ⁽¹⁴⁾.

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» ⁽¹⁵⁾ nel 26,6% dei casi (8 bandi su 30), è stato previsto un termine per le candidature inferiore a 20 giorni (in un caso con termine di permanenza minima sul portale INPA di 11 giorni). Tempi relativamente contenuti, quindi, per la raccolta delle candidature.

⁽¹²⁾ 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 decreto legislativo 14 settembre 2014, n. 167, e all'articolo 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, 2011.

⁽¹³⁾ Art. 3, d.P.R. n. 487/1994 come recentemente modificato dal d.P.R. n. 82/2023.

⁽¹⁴⁾ ANCI, *Le misure per favorire il reclutamento di giovani negli enti locali*, 2024, Quaderno n. 48, p. 8.

⁽¹⁵⁾ ANCI, *Le nuove regole per l'assunzione nei comuni e nelle città metropolitane*, 2024, Quaderno n. 45, p. 9.

5. Conclusioni

L'analisi condotta porta ad un risultato evidente: le sperimentazioni introdotte non hanno raggiunto, già solo in termini quantitativi e a prescindere dal contenuto / qualità dei percorsi formativi e dagli standard professionali di riferimento, gli obiettivi auspicati dal legislatore.

Nel corso del 2024 sono state solamente novantacinque – in totale – le posizioni bandite, venti relative alla prima sperimentazione e settantacinque alla seconda. Non è peraltro dato sapere l'esito effettivo di queste procedure e se tutti i contratti sono stati attivati e sono ancora in essere.

Criticità erano, invero, già ravvisabili dalla lettura dei decreti attuativi delle due sperimentazioni: nel caso della prima un complesso iter durato più di tre anni, avente l'obiettivo di sviluppare percorsi di apprendistato professionalizzante e di alta formazione e ricerca, si è “ridotto” a venti contratti attivabili per il conseguimento del (solo) dottorato di ricerca. Ancora troppo poco, per parlare di una vera innovazione.

Nel caso invece della sperimentazione del contratto a tempo determinato di apprendistato, siamo qui in presenza di un apprendistato solo di facciata: la mancata applicazione della disciplina ordinaria in materia di apprendistato (il d.lgs. n. 81/2015), l'assenza di previsioni riguardanti l'offerta formativa e gli standard professionali di riferimento relativi all'art. 46 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 che è la norma cardine del «sistema dell'apprendistato»⁽¹⁶⁾ e, soprattutto, l'immediato inquadramento in una specifica categoria professionale (quella dei funzionari) già *ab origine* faceva venire meno lo scopo e il senso originari dell'apprendistato, e cioè quella di portar al conseguimento di una qualificazione contrattuale o all'acquisizione di un titolo di studi⁽¹⁷⁾ che è tutt'altra cosa dalla mera realizzazione di un più o meno robusto progetto formativo. Tale dimensione formativa è stata fin da subito messa in secondo piano dalle amministrazioni di riferimento, a favore di un ricorso allo strumento quale canale (più o meno efficace) per il reclutamento e l'inserimento mirato di nuovo personale.

Le mappature svolte, confermando tale lettura, hanno inoltre evidenziato altri elementi critici.

Per quanto riguarda il programma *Dottorati InPA*, dall'analisi dei materiali disponibili si è potuta ravvisare l'assenza di una piena e matura integrazione tra la formazione svolta in assetto lavorativo, e quella invece erogata dall'istituzione formativa. Nella maggior parte dei casi, inoltre, gli avvisi approvati si sono preoccupati di specificare fin da subito l'assenza di un rapporto di lavoro subordinato tra le parti – come pure è quello di apprendistato – e, in coerenza con il decreto interministeriale, il fatto che le amministrazioni

⁽¹⁶⁾ Vedi, in tema, 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 decreto legislativo 14 settembre 2014, n. 167, e all'articolo 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, 2011.

⁽¹⁷⁾ Tra le prime voci critiche in tema, è opportuno richiamare L. OLIVERI, *Lavoro pubblico: fu vero apprendistato?*, in www.leautonomie.it.

coinvolte si sarebbero avvalse della facoltà di recesso al termine del periodo formativo. Emblematica anche la scelta di non parlare di «retribuzione» quanto piuttosto di «indennità», come avviene nei tirocini formativi e di orientamento. Un apprendistato inevitabilmente a tempo determinato, quindi, e che si avvicina di più al modello delle *internship* universitarie o a quello delle tradizionali borse di studio, piuttosto che a quello di un rapporto di lavoro caratterizzato da una costante circolarità tra apprendimento *on the job*, lavoro, e ricerca.

Con riferimento invece al contratto a tempo determinato di apprendistato, la mappatura ha lasciato emergere l'alto grado di flessibilità con cui le amministrazioni coinvolte vi hanno fatto ricorso: un elemento che di per sé potrebbe essere salutato con favore, se non fosse che le differenze sono state tali da far emergere un uso palesemente distorto dell'istituto lontano dall'integrare i tratti caratterizzanti della fattispecie contrattuale in esame.

Difficile immaginare, come stabilito dal decreto attuativo, che tale contratto sia stato destinato esclusivamente a giovani laureati, se in diversi bandi non è previsto alcun limite di età, e negli altri il range d'età va dai 24 ai 32 anni, con evidenti e notevoli differenze. Stupisce poi constatare lo scarso peso occupato, all'interno dei bandi, dalla formazione prevista per gli apprendisti, così come il mancato coinvolgimento di istituzioni formative esterne all'amministrazione. Un apprendistato quindi con poca formazione, per giovani ma anche per adulti, senza obiettivi formativi e standard da raggiungere e quindi in definitiva funzionale ad assumere nuovo personale già "pronto".

Non mancano, in entrambi i casi, le eccezioni: tali elementi positivi non riescono però a mettere in secondo piano l'insuccesso – almeno allo stato attuale – delle sperimentazioni introdotte.

Un insuccesso che dovrebbe portare il legislatore ad intervenire non tentando di "annacquare" l'apprendistato, facendo venir meno la sua natura di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato caratterizzato dalla effettiva integrazione tra formazione e lavoro, o riducendolo ad un più gestibile contratto di ingresso: ma lavorando per la costruzione di un modello coerente con i fabbisogni professionali della pubblica amministrazione italiana e in grado di esaltare le qualità formative dell'istituto, così come il decisivo ruolo dei soggetti che, a diverso livello, sono coinvolti nella regolazione e concreta implementazione di questo istituto – su tutti, le parti sociali. Perché, altrimenti, nominare i contratti attivati in sperimentazioni come quelle qui analizzate "apprendistati"? *Nomina sunt consequentia rerum?* In questo caso, parrebbe di no.

È infine il totale silenzio della contrattazione collettiva del settore pubblico a segnalare come siamo ben lontani da una anche minima sperimentazione dell'apprendistato che, in termini di sistema, deve necessariamente prevedere un raccordo strutturale tra il singolo piano formativo individuale e i sistemi di classificazione e inquadramento del personale.