

Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

Inquadramenti contrattuali e percorsi di costruzione e valorizzazione della professionalità

- *Inquadramento contrattuale e valorizzazione della professionalità nella contrattazione collettiva aziendale*
- *I sistemi di classificazione del lavoro nel pubblico impiego*
- *Professionalità e classificazione del personale in Francia*
- *Apprendistato e lavoro pubblico*

N. 4 ottobre-novembre-dicembre 2024

PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio dei problemi e delle trasformazioni del lavoro in una prospettiva multidisciplinare e interdisciplinare favorita dal filo conduttore del concetto di «professionalità». Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

COMITATO DEI GARANTI

Giuseppe Bertagna, Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo
Roberto Rizza, Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna
Giuseppe Scaratti, Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università di Bergamo
Michele Tiraboschi, Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia

COMITATO DI DIREZIONE

Cristina Alessi, Diritto del lavoro, Università di Brescia
Andrea Bellini, Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università Sapienza di Roma
Lilli Casano, Diritto del lavoro, Università dell'Insubria
Emmanuele Massagli, Didattica e pedagogia speciale, Università LUMSA
Andrea Potestio, Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo
Francesco Seghezzi, Sociologia dei processi economici e del lavoro, ADAPT
Michele Tiraboschi (coordinatore), Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia

REDAZIONE

Francesco Alifano (Università di Modena e Reggio Emilia); **Massimiliano Barattucci** (Università di Bergamo); **Paolo Bertuletti** (Università di Bergamo); **Fulvio Cucchisi** (Università di Udine); **Emanuele Dagnino** (Università di Modena e Reggio Emilia); **Arianna Ferraguzzo** (Università dell'Insubria); **Giorgio Impellizzeri** (redattore capo, Università di Modena e Reggio Emilia); **Giuseppina Papini** (Università di Siena); **Elena Prodi** (Università di Macerata); **Gianluca Scarano** (Università di Torino)

CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

Anna Alaimo, Diritto del lavoro, Università di Catania; **Henar Álvarez Cuesta**, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Sociologia dei processi economici, del lavoro, dell'ambiente e del territorio, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Diritto dell'Economia e dei mercati finanziari ed agroalimentari, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brollo**, Diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Massimiliano Costa**, Pedagogia generale e sociale, Università Ca' Foscari Venezia; **Silvia Ciucciiovino**, Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Fabrizio D'Aniello**, Pedagogia generale e sociale, Università di Macerata; **Daniela Dato**, Pedagogia del lavoro, Università di Foggia; **Madia D'Onghia**, Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Diritto del lavoro, Università di Udine; **Dietmar Frommberger**, Vocational Education, University of Osnabrück (*Germany*); **Rodrigo Garcia Schwarz**, Derechos Fundamentales, Universidade de Mogi das Cruzes, San Paolo, (*Brasile*); **Jordi García Viña**, Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Didattica generale, Università di Macerata; **Fernando Marhuenda Fluixa**, Teaching and scholastic organisation, Università Valencia (*España*); di **Claudio Melacarne**, Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Derecho del

Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Massimiliano Monaci**, Sociologia generale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Philosophie politique, Université de Rennes (France); **Paolo Pascucci**, Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Matthias Pilz**, Business Education and International Vet Research, University of Koeln (*Germany*); **Flavio Vincenzo Ponte**, Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Pier Giuseppe Rossi**, Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Fabio Sacchi**, Didattica generale e pedagogia speciale, Università Telematica Pegaso; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Adriana Schiedi**, Pedagogia generale e sociale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro; **Johannes Schmees**, Technical and Vocational Education and Training Research Cluster Institute of Education College of Arts, Humanities and Education, University of Derby; **Maurizio Sibilio**, Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Relazioni industriali, Università di Brescia; **Maura Striano**, Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Paolo Tomassetti**, Diritto del lavoro, Università di Milano; **Vidmantas Tutlys**, Vytautas Magnus University, Education Science, Kaunas (*Lithuania*); **Sabine Vanhulle**, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Pier Antonio Varesi**, Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione.

SOMMARIO - n. 4/2024

Editoriale

GIORGIO IMPELLIZZIERI, MICHELE TIRABOSCHI, *Dinamiche della professionalità tra contrattazione, bilateralità e apprendistato ...* 1

Ricerche: Inquadramenti contrattuali e percorsi di costruzione e valorizzazione della professionalità

VINCENT BONNIN, PASCAL CAILLAUD, SYLVIE MONCHARTRE, *La qualificazione professionale, una nozione ambigua? I casi dell'industria metallurgica e del lavoro domestico.....* 5

GIULIA COMI, MARCO MENEGOTTO, MICHELE TIRABOSCHI, *Inquadramento contrattuale e tutela della professionalità. Il contributo della contrattazione aziendale* 24

ARIANNA FERRAGUZZO, GIUSEPPINA PAPINI, *Sistemi di classificazione del personale e valorizzazione della professionalità nel lavoro pubblico: una mappatura della contrattazione di settore* 49

MATTEO COLOMBO, GIUSEPPINA PAPINI, MICHELE TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: una riflessione di sistema e una questione di metodo* 72

CRISTINA ASTOLFI, *Apprendistato e lavoro pubblico: il caso francese.....* 117

Interventi

MATTEO COLOMBO, *Welfare di prossimità e formazione: il caso della Cassa e della Scuola edile di Bergamo.....* 131

Dinamiche della professionalità tra contrattazione, bilateralità e apprendistato

*Giorgio Impellizzieri**, *Michele Tiraboschi***

Le dinamiche di classificazione e inquadramento del lavoro rappresentano un nodo centrale nelle relazioni industriali e di lavoro, definendo la struttura delle carriere, il livello di tutele, il riconoscimento della professionalità e, con questo, i termini della costruzione e dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il sistema di classificazione contrattuale, per un verso, è uno strumento tecnico di organizzazione del lavoro e, per altro verso, riflette equilibri di potere e dinamiche di rappresentanza che si sono evolute nel tempo e che assumono forme differenti a seconda del contesto istituzionale e degli equilibri politici, economici e sociali di riferimento.

Questo fascicolo si propone di esplorare il tema attraverso una pluralità di prospettive, dallo studio della contrattazione collettiva (nazionale e aziendale) all'esame delle politiche del lavoro, ivi incluso il ricorso all'apprendistato, inteso come sistema per la costruzione delle competenze e non solo come "contratto di ingresso" nel mercato del lavoro. Il dibattito sulla classificazione del lavoro non è così confinato alla sola organizzazione interna delle imprese, ma inquadrato in un orizzonte più ampio che include la costruzione dei mercati del lavoro esterni e il raccordo con i sistemi educativi e formativi.

In questo senso, sono ospitate cinque ricerche che, secondo lo spirito della rivista di indagine *lato sensu* empirica, cioè di osservazione diretta

* *Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

** *Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

delle politiche e delle istituzioni del mercato del lavoro, esaminano il contributo della contrattazione collettiva nazionale di categoria, quello della contrattazione decentrata e quello dell'apprendistato nella costruzione del mercato del lavoro e nella classificazione del lavoro, anche in una prospettiva comparata, con particolare attenzione al caso francese.

In particolare, il contributo di Vincent Bonnin, Pascal Caillaud e Sylvie Monchartre – traduzione dell'originale “*La qualification professionnelle, une notion équivoque?: La métallurgie et le travail domestique*” pubblicato nel fascicolo n. 24 del 2024 della storica rivista francese *Revue de droit du travail* – analizza la qualificazione professionale come concetto ambiguo e in evoluzione, prendendo in esame i settori dell'industria metallurgica e del lavoro domestico. Il saggio mostra come i sistemi di classificazione abbiano subito trasformazioni significative, con l'introduzione di modelli basati sulle competenze che coesistono con i tradizionali sistemi per mestieri. In particolare, il contributo evidenzia le resistenze e le tensioni che emergono nei settori in cui l'identità professionale è fortemente radicata, dimostrando che la transizione verso nuovi modelli di classificazione del lavoro non è uniforme e presenta forti resistenze in determinati contesti produttivi, nonché come sia sempre più forte, nella classificazione del lavoro, predisporre dispositivi funzionali sia a determinare l'organizzazione, in astratto, dei processi produttivi che a valutare, in concreto, la professionalità delle persone che lavorano.

È quello che emerge, peraltro, con riguardo al caso italiano, dal contributo di Giulia Comi, Marco Menegotto e Michele Tiraboschi che, a partire da una inedita analisi di oltre 400 accordi collettivi aziendali sottoscritti nel 2023, elaborano una vera e propria tassonomia dei modelli di intervento delle parti sociali a livello decentrato, distinguendo tra soluzioni sperimentali e dinamiche attente allo sviluppo delle carriere e la valorizzazione delle professionalità individuali e formule strutturali e di sistema funzionali non solo al governo dei mercati interni del lavoro, ma anche orientate ai mercati esterni del lavoro, alla ricerca di connessione con le istituzioni pubbliche e di relazioni industriali, ivi incluse quelle tipiche della bilateralità e del bilateralismo.

Segue il saggio di Arianna Ferraguzzo e Giuseppina Papini, che si concentra sul tema della classificazione del personale e della valorizzazione della professionalità nel settore pubblico, offrendo una mappatura delle

più recenti dinamiche della contrattazione di settore. Attraverso un'analisi trasversale dei contratti collettivi nazionali relativi ai quattro comparti principali, il contributo ricostruisce l'evoluzione normativa e contrattuale avviata con le riforme promosse dal PNRR. L'indagine, supportata dai Rapporti ARAN, mette in evidenza le recenti trasformazioni dei sistemi di classificazione, segnando un passaggio dalla tradizionale inquadatura gerarchica a modelli più flessibili, ispirati alla valorizzazione delle competenze e alla promozione di percorsi di carriera basati sul merito e sulla mobilità interna. Il lavoro evidenzia le sfide legate alla realizzazione di questi obiettivi, con particolare attenzione alle criticità legate alle procedure di progressione e alla discrezionalità nell'assegnazione degli incarichi, mettendo in luce le difficoltà di armonizzazione tra innovazione organizzativa e vincoli istituzionali.

Infine, è esaminato il “tassello” dell'apprendistato. In particolare, nella sua implementazione, perlopiù ignorata dalla dottrina, nel settore pubblico. Matteo Colombo, Giuseppina Papini e Michele Tiraboschi offrono una riflessione di sistema sulle difficoltà di implementazione dell'apprendistato nelle pubbliche amministrazioni italiane, analizzando le sperimentazioni avviate e le resistenze ancora presenti. Cristina Astolfi, invece, esamina il caso francese, dove l'apprendistato pubblico è una realtà consolidata e in espansione. La comparazione con il modello italiano fa emergere le criticità strutturali del nostro sistema, tra cui la mancata integrazione tra formazione e lavoro e la rigidità dei meccanismi di accesso alla funzione pubblica.

Completa il fascicolo un intervento in tema di bilateralità e bilateralismo, a cura di Matteo Colombo, con ad oggetto le vicende della Cassa e della Scuola Edile di Bergamo. Si tratta di un caso studio emblematico di come i corpi intermedi e gli attori della rappresentanza del lavoro e dell'impresa possano contribuire alla formazione delle competenze e affiancare alla loro “certificazione”, integrando efficacemente i sistemi di regolazione contrattuale con i processi di validazione della professionalità.

I saggi raccolti in questo fascicolo restituiscono un quadro della regolazione della classificazione del lavoro che, lungi dall'essere statica, è al centro di processi di rinegoziazione continui. Le tensioni tra modelli di inquadramento tradizionali e nuove logiche di valorizzazione delle competenze riflettono il mutamento delle dinamiche produttive e l'incidenza

delle politiche del lavoro. La necessità di soluzioni contrattuali flessibili e innovative emerge con forza, mettendo alla prova i tradizionali strumenti di regolazione e spingendo verso un rinnovamento del ruolo della contrattazione collettiva. Il futuro delle relazioni industriali dipenderà dalla capacità di rispondere a queste sfide con strategie capaci di coniugare tutele, sviluppo professionale e adattabilità ai mutamenti del lavoro.

Ricerche

Inquadramenti contrattuali e percorsi di costruzione e valorizzazione della professionalità

La qualificazione professionale, una nozione ambigua? I casi dell'industria metallurgica e del lavoro domestico

*Vincent Bonnin, Pascal Caillaud, Sylvie Monchatre **

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Pluralità di dimensioni della qualificazione professionale. – **2.1.** La classificazione secondo il mestiere: il “lavoro domestico”. – **2.2.** La classificazione per competenze: l'industria metallurgica– **3.** Pluralità di funzioni della qualificazione professionale (alla luce delle evoluzioni dei settori professionali). – **3.1.** La svolta delle competenze nell'industria metallurgica. – **3.2.** I mestieri del lavoro domestico alla prova del mercato. – **4.** Conclusioni.

1. Introduzione

La qualificazione professionale è un oggetto pluridimensionale. Se i meccanismi contrattuali che determinano nello specifico l'inquadramento del lavoratore sono informati da una concezione individualista, essa è al contempo connotata dalla esistenza di un «diritto alla qualificazione professionale» riconosciuto dal 1990 a *tutte le persone* attive ⁽¹⁾. Questa qualificazione, precisa tuttavia il testo, deve corrispondere «ai fabbisogni dell'economia prevedibili a corto o medio termine». La posizione dei lavoratori dipende così anche dalla organizzazione della domanda di lavoro sul piano collettivo.

* Maître de conference in diritto privato e criminologia, Università di Poitiers – Istituto Jean Carbonnier (UR 13396); Ricercatore CNRS in diritto sociale, laboratorio “Droit et changement social” (UMR 6297 CNRS) – Università di Nantes; Professoressa di sociologia, Università Lumière Lyon 2, IETL.

Traduzione a cura di Lilli Casano.

⁽¹⁾ Legge n. 90-579 del 4 luglio 1990, originariamente recepita dall'art. L. 900-3 del Codice del lavoro, ora art. L. 6314-1.

Tuttavia, le difficoltà interpretative non dipendono solamente dalla contrapposizione tra le dimensioni individuale e collettiva della qualificazione professionale. Esse emergono anche confrontando l'assenza di modifiche nelle leggi applicabili, da più di quarant'anni, con le profonde trasformazioni che ha conosciuto l'oggetto della «qualificazione professionale» per come emerge dalle regolazioni collettive nell'ambito delle quali è stato nel tempo ridefinito.

Da un lato, dopo il 1971 e una delle leggi Auroux del 1982 ⁽²⁾, la presenza di sistemi di classificazione e inquadramento professionale è una condizione necessaria alla estensione dei contratti collettivi. Le riforme che hanno riguardato l'articolazione dei diversi livelli di contrattazione non hanno fatto venire meno il principio della fissazione preferenziale dei trattamenti retributivi minimi da parte della contrattazione collettiva di settore, in applicazione dell'art. L. 2253-1 del Codice del lavoro. Ciò fa sì che i sistemi di qualificazione professionale della contrattazione collettiva di settore ed i trattamenti retributivi ad essi collegati rappresentino lo zoccolo duro della retribuzione.

Dall'altro lato, il contenuto di queste qualificazioni si è trasformato. Non è di certo una considerazione nuova. La qualifica riconosciuta ad un lavoratore è, più che il risultato della adeguatezza delle qualità professionali a svolgere un determinato un lavoro, l'esito di una operazione di riconduzione di queste qualità ad un incrocio di diversi criteri di classificazione del lavoro ⁽³⁾.

L'approccio per «mestieri» lascia progressivamente spazio all'approccio per «competenze», che riguardano spesso il «saper-essere» ⁽⁴⁾. Cionondimeno, la prima logica non è puramente e semplicemente cancellata dalla seconda.

Mestieri con forti identità ⁽⁵⁾ o connotati da una posizione economica o sociale forte, resistono a questo approccio astratto o personalizzato al lavoro, esemplificando la distinzione tra i mercati del lavoro connotati da una logica di settore e i mercati professionali (quello dei giornalisti, per

⁽²⁾ Legge del 13 novembre 1982 relativa alla contrattazione collettiva.

⁽³⁾ Per la più recente panoramica dei sistemi di classificazione, v. DGT, *La négociation collective en 2022*, Ministère du Travail, 2023, pp. 3 e ss.

⁽⁴⁾ P. DENIMAL, *Les classifications professionnelles*, PUF, 1996; J. SAGLIO, *Les logiques de l'ordre salarial: avenants classifications et salaires dans le système français des relations professionnelles*, in *Formation Emploi*, 1991, n. 35, p. 35.

⁽⁵⁾ A. SUPLOT, *L'identité professionnelle*, in P. COUVRAT (dir.), *Les orientations sociales du droit contemporain. Mélanges J. Savatier*, PUF, 1992, p. 409.

esempio). O ancora, in alcuni settori, la professionalizzazione di alcune attività fa sì che ad essere in primo piano siano ancora i mestieri, piuttosto che i ruoli, in particolare allorquando la legge o le regolamentazioni di settore impongono una certa articolazione dei compiti, con il fine di garantire i diritti dei clienti e degli utenti dei servizi. Peraltro, le distinzioni per competenze spesso si aggiungono ai criteri di qualificazione che, imposti dalla legge, fungono allora da strumenti basilari di organizzazione del lavoro.

Queste evoluzioni si collocano in un contesto che presenta tre caratteristiche.

La prima è la minore frequenza degli interventi della contrattazione collettiva su questi istituti, che una recente riforma ha cercato di rilanciare ⁽⁶⁾. In effetti, la contrattazione collettiva sui sistemi di classificazione è in calo costante dal 2016. A fronte dei sessantacinque accordi su questo tema siglati in quell'anno, nel 2022 ne sono stati firmati solo venti (ventisette nel 2021). Al contempo, nel 2022 sono stati conclusi 671 accordi economici, cioè il 76% in più del 2021 (392 accordi). Questa tendenza può spiegarsi con l'aumento del salario minimo (SMIC) legato all'inflazione (0,9% al 1° gennaio, 2,65% al 1° maggio, 2,01% al 1° agosto 2022), che ha spinto la contrattazione sui minimi tabellari. A novembre 2022, 67 settori su 171 con più di 5000 lavoratori (cioè il 39,2%) presentavano griglie con almeno un coefficiente inferiore allo SMIC ⁽⁷⁾. Secondo il rapporto nazionale sulla contrattazione collettiva del 2022, il 35% dei 171 contratti collettivi che coprono più di 5000 lavoratori sono stati interessati da riforme dei sistemi di classificazione negli ultimi cinque anni, ma solo nel 13,5% dei casi si è proceduto ad una revisione integrale – nel 65% dei casi i sistemi di classificazione non vengono modificati da più di cinque anni, nel 46% dei casi da più di dieci, e nel 13% dei casi da più di venti anni.

La seconda caratteristica è la crescente importanza dell'approccio astratto al lavoro, grazie allo sviluppo di una narrativa manageriale molto

⁽⁶⁾ La legge n° 2023-1107 del 29 novembre 2023 che reca la trasposizione dell'ANI (accordo nazionale interprofessionale) relativo alla partecipazione economica prevede, all'art. 1 (non integrato nel codice del lavoro), che prima del 31 dicembre 2023 siano avviate negoziazioni riguardanti l'esame dei sistemi di classificazione del personale con particolare riferimento all'obiettivo della parità di genere, nei settori in cui non si sia proceduto a tali valutazioni negli ultimi cinque anni.

⁽⁷⁾ 57 settori si trovavano ancora in una situazione di non conformità al 31 dicembre 2022.

incentrata sulla messa in evidenza delle competenze. Basta aprire un manuale di gestione delle risorse umane per osservare come le qualificazioni siano presentate in modo teorico, astratto, e, con poche eccezioni sul piano squisitamente formale, nella maggior parte dei casi senza alcun riferimento ai sistemi di classificazione della contrattazione collettiva⁽⁸⁾. La terza è la riconfigurazione, nella maggior parte dei casi per fusione, dei perimetri contrattuali, che determina la necessità che i sistemi di classificazione siano ricomposti o articolati. Diversi settori esemplificano questo fenomeno: da un lato, quello dell'industria metallurgica⁽⁹⁾, che ha conosciuto una revisione completa dei sistemi di classificazione; dall'altro, quello del lavoro domestico⁽¹⁰⁾. In entrambi i settori è possibile osservare le evoluzioni fin qui evidenziate (§ 2) e formulare alcune considerazioni sulle possibili cause di queste evoluzioni (§ 3).

2. Pluralità di dimensioni della qualificazione professionale

Sebbene le operazioni di classificazione presentino sfide considerevoli ai sistemi di relazioni industriali, perché classificando le occupazioni in un preciso ordine gerarchico ed associando ad esse un coefficiente di valore determinano le retribuzioni dei lavoratori, il Codice del lavoro non ne dà una definizione precisa: la costruzione dei sistemi di classificazione nei contratti collettivi è rimessa alla autonomia privata collettiva. È solo attraverso lo studio sistematico del materiale contrattuale che è

⁽⁸⁾ J. M. PERETTI, *Ressources humaines*, Vuibert, 2022, 332 e 383 e ss.; L. CADIN, F. GUERIN, F. PIGEYRE, J. PRALONG, *Gestion des ressources humaines. Pratiques et éléments de théorie*, 4° ed., DUNOD, 2012, pp. 167 e ss.; D. WEISS, *Ressources humaines, ed. d'Organisation*, 3° ed., 2005, pp. 325 e ss.

⁽⁹⁾ Contratto collettivo nazionale dell'industria metallurgica, firmato il 7 febbraio 2022, in vigore dal 1° gennaio 2024.

⁽¹⁰⁾ Nel settore del lavoro domestico i contratti collettivi di riferimento sono il Contratto collettivo nazionale dei servizi di aiuto, accompagnamento e cura e dell'assistenza domiciliare del 21 maggio 2010, il Contratto collettivo per le imprese di servizi alle persone del 20 settembre 2012, e il Contratto collettivo dei privati [persone fisiche, *n.d.t.*] datori di lavoro e del lavoro domestico (derivante dalla fusione tra il Contratto collettivo per i lavoratori assunti da privati [persone fisiche, *n.d.t.*] datori di lavoro del 24 novembre 1999 [IDCC 2111] ed il Contratto collettivo nazionale degli assistenti all'infanzia presso privati [persone fisiche, *n.d.t.*] datori di lavoro del 1° luglio 2004 [IDCC 2395]). Questi tre contratti presentano la particolarità di aver visto il proprio impianto contrattuale modificato negli ultimi 12 anni.

stato poi possibile rilevare l'esistenza di modelli ⁽¹¹⁾. Oggi, distinguiamo i sistemi definiti secondo il cosiddetto modello Parodi ⁽¹²⁾ da quelli che utilizzano «criteri di classificazione». Nell'ambito dei primi, la classificazione si basa sulla elencazione, definizione e descrizione di ogni occupazione, declinata in posizioni e livelli che permettono di individuare a loro volta livelli retributivi, e si traduce sia in liste esaustive di denominazioni di posizioni lavorative o mestieri, sia nella presenza di descrizioni accurate delle occupazioni basata sulle conoscenze professionali richieste, attestate da certificazioni.

Nell'ambito dei secondi, elaborati a partire dagli anni settanta, sono individuati dei criteri di classificazione, definiti in modo preciso, che permettono di classificare le occupazioni in livelli o gruppi. Questi ultimi tendono ad affermarsi come modello dominante di classificazione in epoca contemporanea, senza far scomparire totalmente i primi. Un esame dei rapporti sulla contrattazione collettiva dal 2016 al 2022 testimonia che in trentatré settori si è proceduto ad una revisione dei sistemi di classificazione. Se nel 2016 più della metà di questi sistemi era riconducibile al modello Parodi, la proporzione si è invertita all'esito dei processi di rinegoziazione: i sistemi basati su criteri di classificazione rappresentano oramai i due terzi. Questo movimento conferma quanto già verificatosi tra il 2011 e il 2015, quando la ridefinizione dei sistemi di classificazione aveva condotto nella maggior parte dei casi a sistemi basati su criteri di classificazione ⁽¹³⁾.

Due settori in particolare testimoniano la continuità e la complessità della contrattazione in tema di qualificazione professionale: quello del lavoro domestico, principalmente connotato da una logica di mestiere (§ 2.1) e quello dell'industria metallurgica, che realizza pienamente il modello per competenze (§ 2.2).

⁽¹¹⁾ J. SAGLIO, *Le négociations de branches et l'unité du système française de relations professionnelles: le cas des négociations de classification*, in *Droit Social*, 1987, n. 28; A. JOBERT, M. TALLARD, *Diplômes et certifications de branches dans les conventions collectives*, in *Formation emploi*, 1995, n. 52, p. 133; P. CAILLAUD, N. QUINTERO, F. SECHAUD, *La place, le statut et le rôle des diplômés dans les conventions collectives. Quelle place, quel rôle et quel statut du diplôme dans les grilles de classification des branches professionnelles?*, rapporto per la DGESCO, 2 vol., 2013, MEN.

⁽¹²⁾ Il riferimento è ai decreti dei ministri del lavoro del 1945 e del 1946, A. Parodi e A. Croizat, che fissavano una corrispondenza rigida tra qualifica e livello retributivo.

⁽¹³⁾ Rapporto annuale sulla contrattazione collettiva, Ministero del lavoro, dal 2011 al 2022.

2.1. La classificazione secondo il mestiere: il “lavoro domestico”

Due dei tre sistemi di classificazione del settore del lavoro domestico (contratto collettivo nazionale per le imprese di servizi alle persone e contratto collettivo nazionale per i privati [persone fisiche, *n.d.t.*] datori di lavoro e le attività di supporto al funzionamento della vita domestica) sono riconducibili al modello per criteri classificatori, ma lo spazio reale lasciato ai datori di lavoro per l’operazione di classificazione è paradossalmente assai limitato in questi casi. In questo settore non spetta infatti realmente ai datori di lavoro il compito di applicare i criteri di classificazione al momento dell’assunzione dei lavoratori: questi criteri assolvono a monte alla funzione di consentire alle parti collettive di classificare dei «profili professionali» che costituiscono una lista esaustiva di lavori alla quale non possono derogare le parti di un contratto di lavoro che ricade nell’ambito di applicazione del contratto collettivo (datori di lavoro privati [persone fisiche, *n.d.t.*] e attività di funzionamento della vita domestica), o di stabilire una relazione gerarchica tra profili riferibili alle situazioni di lavoro più frequenti e definiti con riferimento alle competenze prevalenti, al fine di facilitare l’implementazione dei sistemi di classificazione (come nel campo dei servizi alla persona). La situazione specifica dei privati [persone fisiche, *n.d.t.*] datori di lavoro, in particolare, giustifica che questi siano accompagnati nella individuazione di un profilo ai fini dell’inquadramento. Il contratto collettivo prevede anche una metodologia per l’elaborazione della lista delle attività affidate al lavoratore e l’identificazione del profilo di riferimento sulla base dell’attività prevalente. A tal fine, è stato creato anche un simulatore online ⁽¹⁴⁾.

Al contrario, il settore dell’assistenza domiciliare (BAD), il cui sistema di classificazione è stato rivisto nel 2020 ⁽¹⁵⁾, ha mantenuto il modello Parodi. Esso si basa su uno strumento di classificazione del personale che è incentrato sulle caratteristiche e le esigenze specifiche connesse allo specifico lavoro. I contenuti del lavoro sono definiti a partire dalle caratteristiche dell’utenza, del servizio e dei compiti, i lavoratori sono raggruppati in due filiere principali (intervento e supporto), ciascuna

⁽¹⁴⁾ Vedi la piattaforma [Simulation de l’emploi en 3 étapes](#) curata dalle organizzazioni sindacali e datoriali del settore.

⁽¹⁵⁾ Accordo n° 43-2020 del 26 febbraio 2020 relativo alla classificazione del lavoro nel settore della assistenza domiciliare.

scomposta in tre categorie (addetto, tecnico/coordinatore, quadro), a loro volta divise in due livelli. Il contratto collettivo limita l'autonomia individuale delle parti: la definizione delle qualifiche e la classificazione «hanno un carattere imperativo e non possono essere modificate dal datore di lavoro»⁽¹⁶⁾.

In questi tre settori, la classificazione del lavoro traduce una logica di mestiere molto forte, come dimostrano gli esempi che seguono: assistente domiciliare, assistente polivalente, collaboratore generico, addetto preparazione pasti, assistente all'infanzia, ecc...nel contratto collettivo della assistenza domiciliare; addetto alla compagnia, ai piccoli lavori di giardinaggio, alle piccole riparazioni, assistente familiare, assistente all'infanzia, colf, nel contratto collettivo dei servizi alla persona; assistente all'infanzia, assistente familiare, addetto al funzionamento della vita familiare, addetto alla compagnia, ecc..., nel contratto collettivo dei privati [persone fisiche, *n.d.t.*] datori di lavoro.

Questo approccio per identità professionali forti connotato dalla presenza di attività regolamentate, come i medici, le ostetriche (contratto collettivo della assistenza domiciliare), discende da due elementi. Da una parte, l'attenzione è rivolta al contenuto del lavoro, cioè il lavoro concreto, in una sorta di tensione verso il risultato richiesto; dall'altra, è riconosciuto un peso particolare alle certificazioni professionali di settore. Infatti, nel settore dell'assistenza domiciliare, queste comportano l'attribuzione di elementi complementari della retribuzione che integrano i trattamenti retributivi di base.

Oggi, se ci si basa sui dati relativi alla rappresentatività nel 2021, il Contratto collettivo nazionale dei servizi di aiuto, accompagnamento e cura e dell'assistenza domiciliare si applica a 113931 lavoratori, quello delle imprese di servizi alla persona a 54708, quello dei privati [persone fisiche, *n.d.t.*] datori di lavoro a 856059 lavoratori. In questo ampio bacino di un milione di lavoratori, il 90% sono donne.

2.2. La classificazione per competenze: l'industria metallurgica

Avviate nel 2016, le negoziazioni per la revisione del sistema di classificazione sono approdate ad un testo contrattuale firmato il 7 febbraio 2022 dalla *Union des industries et métier de la métallurgie* (UIMM) e

⁽¹⁶⁾ *Ibid.*

dalla *Confédération démocratique du travail* (CFDT), *Force Ouvrier* (FO) e dalla *Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres* (CFE-CGC) ⁽¹⁷⁾ del settore.

Questo insieme di disposizioni collettive è destinato a regolare, a partire dal 1° gennaio 2024, i rapporti di 1,5 milioni di lavoratori del settore, il 79% dei quali sono uomini.

La nuova classificazione dell'industria metallurgica risponde ad un modello basato su criteri di classificazione a quotazione. Essa ha l'obiettivo di ordinare in modo gerarchico le occupazioni e di permettere alle imprese del settore di adattarsi alle sfide economiche e sociali che le interessano. La valutazione delle posizioni si realizza sulla base di criteri di classificazione applicabili a tutti i lavori, quale che sia la posizione o la natura dei compiti esercitati. La classificazione si realizza su una scala unica, comune all'insieme delle occupazioni. L'analisi si realizza attraverso sei criteri di classificazione ⁽¹⁸⁾. Ciascuno è valutato indipendentemente dagli altri.

Per ciascun criterio, il peso relativo è definito per approssimazione ad una delle definizioni complessive menzionate all'interno di un referenziale per l'analisi delle attività, che corrisponde o si avvicina maggiormente all'occupazione considerata. Il peso attribuito da luogo all'assegnazione di un numero di punti uguale al grado corrispondente, cioè un valore compreso tra 1 e 10. La somma tra i punteggi ottenuti in tutti i criteri determina il valore attribuito a quella occupazione: il referenziale permette di distinguere tra cinquantacinque livelli, compresi tra 6 e 60 punti. I profili riconducibili alla categoria di quadro sono classificati nei gruppi F, G, H e I.

Se l'applicazione della griglia di valutazione è rimessa alle imprese, queste possono contare su una guida pedagogica di supporto. Questa guida spiega altresì il funzionamento del sistema di classificazione ed i suoi stessi obiettivi. Precisa ed illustra il metodo di attribuzione del valore e classificazione delle occupazioni, e comprende un supporto informativo per i lavoratori, presentando in maniera sintetica il nuovo sistema di classificazione. Questa guida, elaborata da un gruppo tecnico paritetico, è stata oggetto di validazione da parte della Commissione paritetica permanente di negoziazione e interpretazione (CPPNI). Ha dunque un

⁽¹⁷⁾ La CGT Métallurgie non ha firmato il testo.

⁽¹⁸⁾ Complessità dell'attività, conoscenze, autonomia, apporto personale, ruolo/collaborazione e comunicazione.

valore obbligatorio, cioè le imprese devono farvi riferimento ed i giudici possono considerarla alla stregua di un accordo collettivo in caso di contenzioso.

Il ricorso ad una griglia di criteri di classificazione non è una novità per il settore dell'industria metallurgica. Già la precedente riforma del sistema di classificazione del 1975 per i lavoratori non inquadrati nella categoria di quadro si basava su un sistema di questo tipo ⁽¹⁹⁾. Questo sistema si basava su quattro criteri (autonomia, responsabilità, tipo di attività, conoscenze richieste), ma rinviava per la sua applicazione alle categorie contrattuali di operaio, impiegato, tecnico e capo-squadra. Non è più così nel testo del nuovo contratto collettivo. È presente solo un riferimento al fatto che i profili riferibili alla categoria di quadro sono quelli classificati all'interno dei gruppi F, G, H e I. I beneficiari di un contratto di alternanza sono oggetto di classificazione all'interno di «famiglie», accostate a specifici gruppi professionali a seconda del livello della certificazione professionale di destinazione.

3. Pluralità di funzioni della qualificazione professionale (alla luce delle evoluzioni dei settori professionali)

Questi due esempi di sistemi di classificazione sono espressione di due settori contrapposti in termini di natura delle attività e composizione demografica: da un lato, un settore di attività di servizi ad alta femminilizzazione, dall'altro l'industria metallurgica, un settore ad alta concentrazione maschile. E vi si osservano due forme contrapposte di formazione delle qualificazioni: da un lato, la messa in evidenza dei mestieri, e dall'altro, la loro diluizione in nome delle competenze.

In realtà, questi due schemi esemplificano un processo, messo in luce da Jean Saglio ⁽²⁰⁾, che testimonia l'autonomia relativa degli attori del sistema di relazioni industriali francese. Sebbene i sistemi di

⁽¹⁹⁾ Il precedente sistema di classificazione derivava da quattro accordi: i Contratto collettivo nazionale degli ingegneri e dei quadri del 13 marzo 1972, l'accordo nazionale del 21 luglio 1975 sulla classificazione per i lavoratori non quadri, l'accordo nazionale del 29 gennaio 2000 riguardante la revisione provvisoria delle classificazioni nell'industria metallurgica, e, in minore misura, l'accordo nazionale dell'8 novembre 2019 relativo all'occupazione, all'apprendistato ed alla formazione professionale.

⁽²⁰⁾ J. SAGLIO, *Négociation des classifications et régulation salariale dans le système français de régulation professionnelle*, in *Travail et Emploi*, 1988, n. 38, p. 53.

classificazione siano chiamati a regolare i trattamenti retributivi, essi non riflettono unicamente il rapporto di forza tra organizzazioni sindacali e datoriali, né l'evoluzione della organizzazione del lavoro legata alla introduzione di nuove tecniche di produzione.

Piuttosto, poiché la regolazione della retribuzione è indissociabile dalla regolazione della concorrenza all'interno di specifici mercati dei prodotti, la contrattazione sui sistemi di classificazione dipende generalmente da un gioco a tre che include l'intervento statale. Per capirne il peso, è necessario richiamare le condizioni in cui ha preso le mosse la contrattazione sui sistemi di classificazione. Nell'industria metallurgica, si assiste ad una ripartizione dei ruoli dell'autonomia collettiva e dello Stato, in un contesto di competizione crescente tra le imprese che si traduce in un peso più forte della regolazione a livello di impresa (§ 3.1). Nel settore del lavoro domestico, al contrario, la regolazione della retribuzione a livello di settore è più recente e largamente sostenuta dall'attore pubblico, che è direttamente coinvolto nel finanziamento di queste prestazioni (§ 3.2).

3.1. La svolta delle competenze nell'industria metallurgica

L'industria metallurgica rappresenta un settore faro con riferimento ai sistemi di classificazione ed è tra i primi settori in cui si è contrattato in materia. Tuttavia, le parti sociali del settore non sono state proattive e hanno mostrato uno scarso interesse a contrattare su questa materia. Di fatto, sebbene il settore abbia conosciuto importanti cambiamenti strutturali e tecnologici, è rimasto «probabilmente una sessantina di anni»⁽²¹⁾ senza cambiamenti sostanziali in materia di classificazione. Lo Stato, al contrario, ha giocato un ruolo preminente. Se i decreti Millerand del 1899 possono essere considerati come la prima spinta a contrattare delle «tariffe» rese pubbliche attraverso «buste paga» in una prospettiva di «pace sociale», è con l'entrata in guerra che lo Stato ha iniziato a giocare un ruolo determinante. Come principale cliente dell'industria delle armi, non ha più suggerito, ma imposto, a partire dal gennaio 1917, tabelle salariali negoziate che permettessero di unificare il sistema retributivo dell'industria metallurgica.

⁽²¹⁾ Quarant'anni se si risale agli accordi del 1936, ma l'intervento diretto dello Stato risale al 1917 (J. SAGLIO, *Négociation des classifications*, cit., 1988, 56).

Queste griglie hanno costituito il punto di riferimento per la firma del primo contratto collettivo di settore nel 1919, e sono state riprese come base indiretta dell'accordo del 12 giugno 1936. Di fatto, le denominazioni delle qualifiche sono identiche a parte due eccezioni⁽²²⁾ e le gerarchie tra le posizioni degli operai sono rispettate in linea generale, elemento che si riproporrà nei decreti Parodi del 1945. Il che fa sostenere a Jean Saglio che le griglie salariali del 1917 legate all'economia bellica hanno esercitato una influenza nell'industria metallurgica fino alla formulazione dei criteri di classificazione contenuti nell'accordo collettivo del 1975. Altrimenti detto, «per la prima volta, il testo di riferimento in materia di retribuzioni non sono più i decreti ministeriali del 1917»⁽²³⁾. D'altra parte, il sistema di classificazione del 1975, frutto di sette anni di negoziati⁽²⁴⁾, testimonia una rottura con i principi precedenti. Fino a quel momento, le griglie erano strutturate secondo il doppio standard di mestiere costituito dalla qualificazione professionale di operaio derivante dal superamento di prove o dal conseguimento di un diploma, e dalla qualifica contrattuale, inizialmente introdotta per gli operai specializzati adibiti alla catena di montaggio della produzione meccanizzata in serie⁽²⁵⁾. Questo doppio standard di qualificazione era stato mantenuto negli accordi firmati durante il Fronte Popolare in seguito alla legge del 24 giugno 1936 e si ritrova nei decreti Parodi-Croizat della Liberazione⁽²⁶⁾. Ma a partire dal 1975, la qualificazione rinvia principalmente alle caratteristiche del posto di lavoro ed è definita utilizzando tecniche di *job évaluation*. Le griglie basate su criteri di classificazione sono inoltre portatrici di una logica procedurale di determinazione delle qualificazioni. Esse attestano un cambiamento nella regolazione del settore. La qualificazione inizia ad essere oggetto di un «processo di internalizzazione»⁽²⁷⁾

(22) Solo due categorie di «regolatori su macchine automatiche» e «regolatori su macchine e strumenti diversi» sono rinnovate rispetto al 2019 (J. SAGLIO, *Négociation des classifications*, cit., 1988, p. 58).

(23) *Idem*, p. 63.

(24) Ma il contratto non fu firmato né dalla CGT, né dalla CFDT. V. M. TALLARD, *Qualification, classification, compétence*, in A. BEVORT, A. JOBERT, M. LALLEMENT e A. MIAS (dir.), *Dictionnaire du travail*, 2012, PUF, 601.

(25) L. MACHU, *Genre, conventions collectives et qualifications dans l'industrie française du premier XX^e siècle*, in *Clio. Femmes, Genre, Histoire* 2/2013, n°38/2013, 41.

(26) Rimaneva il riferimento al diploma di CAP per gli operai qualificati (L. MACHU, *Genre, conventions collectives*, cit.).

(27) J.D. REYNAULD, *La négociation de la qualification*, in *Archives européennes de sociologie*, 21 (1) 1988, p. 78.

che dimostra il primato dell'impresa nella gestione dei sistemi di classificazione⁽²⁸⁾.

I sistemi basati su criteri di classificazione consacrano l'autonomia delle imprese in ragione della concorrenza che devono affrontare. Lo Stato si è messo da parte lasciando il campo alla contrattazione collettiva. Nel momento in cui entrano nei luoghi della produzione, le operazioni di classificazione sono sempre affidate a degli esperti (interni o esterni alle imprese). Il ruolo della contrattazione collettiva nel compromesso sulla rappresentazione delle identità professionali a fondamento delle gerarchie retributive perde la sua centralità. Resta da sottolineare che questo cambiamento sul piano del metodo non intacca le differenze di genere, poiché se le donne non escono vincitrici dagli accordi tra sindacati e imprese, il ricorso a metodi oggettivi di valutazione economica del lavoro non è esente da stereotipi che riproducono le disuguaglianze di fatto⁽²⁹⁾. Infine, la codifica delle occupazioni si effettua in termini di competenze richieste, descritte come «capacità», non come compiti da svolgere in specifici posti di lavoro⁽³⁰⁾. È in questi termini che il principio dei criteri di classificazione prefigura il movimento di individualizzazione delle evoluzioni delle carriere individuali nel nome della «competenza».

L'introduzione della «logica delle competenze» nei sistemi di classificazione segue questo movimento⁽³¹⁾. Le qualificazioni non sono più garantite collettivamente ma riconosciute sulla base di un diritto di accesso ad una procedura di valutazione⁽³²⁾. Il sistema di classificazione dell'industria metallurgica entrato in vigore nel 2024 conferma e rinforza questo potere dei datori di lavoro di definirne i termini. Si attesta l'abolizione della soglia simbolica che separava gli operai, i tecnici e i capo-squadra (OETAM) dai quadri. La scomparsa di questo paletto potrebbe essere interpretata come una opportunità per una maggiore fluidità nella circolazione dei lavoratori tra posizioni, in una sorta di *continuum*. Ma la gestione per competenze tende a creare selle segmentazioni orizzontali,

(28) J. SAGLIO, *Les logiques de l'ordre salarial* cit. 1991.

(29) L. MACHU, *Genre, conventions collectives*, cit. Si veda anche, sull'utilizzo di criteri di classificazione presso EDF, P. ROZENBLATT e D. SEHILL, *Chronique d'une neutralité annoncée*, in *Formation Emploi*, 1999, n. 69, p. 159.

(30) M. TALLARD, *L'introduction de la notion de compétence dans les grilles de classification: genèse et évolution*, in *Sociétés contemporaines*, 2001, n. 41-42, p. 159.

(31) S. MONCHATRE, *Les politiques de la compétence, de quoi parle-t-on?*, in *RDT*, 2019, p. 472.

(32) M. TALLARD, *préc.*, note 30.

secondo una logica di funzioni, e verticali, secondo una logica di credenziali educative, che rischia invece di accorciare l'orizzonte di carriera degli operai⁽³³⁾ e, paradossalmente, di accrescere l'importanza del possesso di titoli formali nella gerarchia dei lavori e nello sviluppo dei percorsi professionali. Queste evoluzioni contribuiscono, d'altra parte, a ricomporre i rapporti tra imprese e regolazioni di settore. Le classificazioni elaborate a livello di settore restano riferimenti imprescindibili per le mobilità settoriali. La regolazione di settore gioca un ruolo di produzione di standard collettivi di riferimento per la valutazione e la certificazione delle competenze, diventa un «centro di risorse» e acquisisce una funzione di servizio alle imprese⁽³⁴⁾.

L'intervento pubblico non scompare, ma si sposta verso il riconoscimento di diritti individuali all'accompagnamento dei lavoratori in percorsi oltre il posto di lavoro e del settore. Ciò contribuisce alla gestione delle qualificazioni fuori dal posto di lavoro con politiche di messa in trasparenza attraverso «certificazione delle persone attive»⁽³⁵⁾ che puntano al mantenimento di una occupabilità che i datori di lavoro devono riconoscere.

3.2. I mestieri del lavoro domestico alla prova del mercato

Il lavoro domestico, da parte sua, è stato oggetto di una regolamentazione più recente. I contratti collettivi del settore sono tutti successivi alla Liberazione. Il doppio riferimento ai criteri di classificazione ed al modello Parodi ne attesta l'eterogeneità dei sistemi di classificazione. I servizi alla persona non si limitano al lavoro di cura prestato al domicilio dell'assistito, ma integrano uno spettro più ampio di servizi (pulizia, giardinaggio, consegna della spesa a domicilio, ecc...) che hanno in comune il fatto di essere realizzati presso il domicilio dei destinatari, pur potendo essere prestati con diverse forme contrattuali (assunzione diretta da parte dei destinatari dei servizi, assunzione da parte di una associazione o altro

⁽³³⁾ H. ECKERT ET S. MONCHATRE, *Les carrières ouvrières à l'épreuve de la polyvalence. Une analyse de la situation française*, in *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, 2009, vol. 4, n. 2, p. 104.

⁽³⁴⁾ M. TALLARD, *L'introduction de la notion de compétence dans les grilles de classification*, cit.

⁽³⁵⁾ F. MAILLARD, *La politique de certification tout au long de la vie: vers la labellisation des actifs?*, in *Sociologies pratiques*, n°35/2017, p. 37.

tipo di organizzazione privata che poi mette il lavoratore a disposizione dei destinatari finali). Sebbene riuniti dentro uno stesso settore, i tre ambiti contrattuali raggruppati sotto questa etichetta [servizi alla persona, *n.d.t.*] rinviano a mondi professionali distinti ⁽³⁶⁾.

Il settore contrattuale dell'assistenza domiciliare vede la luce nel 1993, a seguito di un accordo che aggregava l'insieme delle associazioni datori di lavoro, e dopo il 2012 anche tutti i lavoratori delle organizzazioni non profit. Il suo perimetro sconfinava nelle attività tipiche del terzo settore di area sanitaria, sociale e socio-sanitaria (BASS) al quale afferiscono le attività di cura sanitaria a domicilio ⁽³⁷⁾.

Esso è dunque costruito attorno ad una identità professionale vicina al settore socio-sanitario. Le altre due branche del settore s'iscrivono invece in una logica di servizio. Quella dei privati datori di lavoro nasce dalla storia dei domestici, il cui riconoscimento come lavoratori è stato tardivo. Il primo contratto collettivo nazionale dei datori di lavoro domestico è stato firmato nel 1980 ed esteso ai privati datori di lavoro rappresentati dalla Federazione dei privati datori di lavoro (FEPED) nel 2000 ⁽³⁸⁾.

Infine, il settore delle imprese private di servizi alla persona è il più recente. La sua storia merita di essere richiamata, in quanto esemplificativa dell'importanza che può avere la volontà dei poteri pubblici nel contesto attuale, che dovrebbe essere fondato sulla libertà di contrattazione. Un sindacato di imprese di servizi alla persona (SESP) era stato creato nel 1995 per iniziativa del Consiglio nazionale delle associazioni datoriali francesi (CNPF). L'obiettivo era facilitare l'ingresso del privato di mercato nell'area dei servizi assistenziali a domicilio, cosa resa possibile dal piano Barloot del 2005. Sarebbe stato possibile integrare questi nuovi prestatori di servizi nei settori contrattuali già esistenti dei servizi di pulizie e dell'assistenza ospedaliera, che avevano firmato rispettivamente a gennaio e a giugno degli accordi che aprivano a questo tipo di evoluzione. Invece, nell'ottobre 2007, è stato firmato su iniziativa della Federazione

⁽³⁶⁾ M. LEFEBVRE, *La construction des champs conventionnels dans les services à la personne: dynamiques et enjeux*, in *La Revue de l'IREES*, 2013, vol. 78, n. 3, p. 99. Salvo indicazione contraria, negli sviluppi che seguono facciamo nostri gli apporti di questo articolo.

⁽³⁷⁾ Solo nel 2015, dopo un intervento ministeriale, viene raggiunto un accordo tra i datori di lavoro del settore dell'assistenza domiciliare e quelli dei servizi sanitari a domicilio rappresentati dalla FEHAP.

⁽³⁸⁾ Dal 2021 questo settore contrattuale include anche le assistenti all'infanzia.

delle imprese di servizi alla persona (FESP) ⁽³⁹⁾ un accordo «volto a delimitare il campo di applicazione del futuro contratto collettivo delle imprese di servizi alla persona» e «ad evidenziare le specificità del domicilio dell'assistito come luogo di lavoro» ⁽⁴⁰⁾. Questo accordo, sebbene privo di qualsiasi testo di base, è stato validato dal Ministero del lavoro nel 2008, che ha rifiutato al contempo le richieste di estensione provenienti dai firmatari degli altri due contratti di settore. Malgrado l'annullamento da parte del Consiglio di Stato ⁽⁴¹⁾ nel 2010 a seguito di ricorso presentato da questi ultimi, l'accordo in modalità pressoché identiche è stato nuovamente ratificato dal Ministero del lavoro nel 2011. L'«atto di forza politica» ⁽⁴²⁾ alla base della creazione del settore dei servizi alla persona (SAP) ha dunque potuto aver luogo grazie alla alleanza tra lo Stato e le associazioni datoriali.

Questo interventismo statale è stato giustificato nel nome dell'invecchiamento della popolazione e dello sviluppo dell'occupazione femminile, ma anche del giacimento occupazionale che sarebbe stato possibile se non creare, almeno fare emergere, attraverso l'esternalizzazione del lavoro domestico e di cura ⁽⁴³⁾. Un insieme eterogeneo di attività che vanno dalla compagnia all'assistenza a persone non autosufficienti e che possono intrecciarsi tra di loro. Di fatto, la cura ⁽⁴⁴⁾ si identifica con un lavoro a favore di altri e con un insieme di compiti pratici che possono essere svolti dalle persone care o delegati a professionisti. Ora, se le politiche volte a sostenere la domiciliarizzazione delle persone anziane hanno posto l'accento sulle misure di sostegno a favore dei *caregivers* familiari, la professionalizzazione del lavoro di cura prestato a domicilio è stata apertamente incoraggiata a partire dagli anni novanta del secolo scorso ⁽⁴⁵⁾ e all'inizio degli anni 2000: creazione della dotazione

⁽³⁹⁾ Federazione delle imprese di servizi alla persona.

⁽⁴⁰⁾ M. LEFEBRE, *La construction des champs conventionnels dans les services à la personne*, cit.

⁽⁴¹⁾ Consiglio di Stato, n° 316953, luglio 2010, Raccolta Lebon.

⁽⁴²⁾ F.X. DEVETTER, F. JANY-CATRICE et T. RIBAUT, *Les services à la personne*, la Découverte, 2009.

⁽⁴³⁾ F. JANY-CATRICE, *La construction sociale du secteur des service à la personne: une banalisation programmée?*, in *Sociologie du travail*, 2010, vol. 52, n. 4, p. 521.

⁽⁴⁴⁾ H. HIRATA, *Le care, théories et pratiques*, La Dispute, 2021.

⁽⁴⁵⁾ F. X. DEVETTER, A. DUSSUET, E. PUISSANT, *Aide à domicile: le développement du travail gratuit pour faire face aux objectifs inconciliables des politiques publiques*, in *Mouvements*, 2021, vol. 2, n. 106, p. 90.

personale per l'autonomia (APA), nel 2001, creazione del primo diploma di Stato per ausiliari alla vita sociale (DEAVS) nel 2006.

Ma questa dinamica è stata influenzata negativamente dal piano Barloot del 2005. Privilegiando la riduzione della spesa pubblica, essa ha aperto la strada alla concorrenza in un settore in cui fino a quel momento operavano principalmente associazioni del privato sociale. La promozione dei servizi alla persona ha trascinato con sé la mercificazione dei servizi di assistenza domiciliare inglobando il lavoro di cura delle persone in condizioni di non autosufficienza (bambini, anziani, disabili) ed il lavoro di cura dell'ambiente domestico come le pulizie per le coppie plurireddito. Essa ha permesso l'accesso libero, e sostenuto anche da incentivi fiscali, degli operatori privati nel settore sociale. Ma le necessità di controllo del bilancio hanno portato a ridurre i controlli ed il sostegno economico alle associazioni del settore, il che ha contribuito alla perdita di rilevanza del possesso di titoli e di formazione specifica. In questo settore in cui il lavoro umano è il principale fattore produttivo, questa riduzione del finanziamento pubblico ha determinato una contrazione delle prestazioni fornite da operatori qualificati e anche una minore qualità dei servizi, in generale, con il rischio di restringerli ai soli compiti pratici retribuiti e formalizzati nelle classificazioni, a detrimento del senso del «prendersi cura».

In definitiva, l'esistenza e la presunta omogeneità di questo settore delle imprese dei servizi alla persona non si giustifica solo sulla base del fatto che i servizi sono prestati a domicilio. È invece un settore attraversato da demarcazioni che sono state mantenute a dispetto dei rischi di concorrenza e soprattutto di *dumping* tra i diversi fornitori di servizi (imprese private, associazioni, lavoratori direttamente assunti dai beneficiari, cui si aggiungono le piattaforme web) che ne deriva. I diversi soggetti contrattuali che insistono in questo settore non giocano dunque un ruolo di regolazione della concorrenza nel relativo mercato del lavoro e dei servizi. Essi difendono innanzitutto la specificità di alcuni profili professionali dal rischio di normalizzazione della qualificazione dei lavoratori dentro profili generalisti. Di questo è esemplificativa la scelta del metodo di classificazioni Parodi nei servizi di assistenza domiciliare, dove, seguendo l'esempio della classificazione per «funzioni esercitate» del settore socio-sanitario ⁽⁴⁶⁾, si consente il riconoscimento del possesso di specifici titoli nella determinazione delle differenze retributive. Per le

⁽⁴⁶⁾ J. SAGLIO, *Les négociations de branche*, cit.

associazioni, la sfida è preservare una identità professionale costruita su una logica di azione sociale e non su una logica di mercato, ma al contempo di esprimere l'attaccamento a dei diritti sociali che sono percepiti come più incerti nel settore dei privati datori di lavoro.

I criteri di classificazione utilizzati nel settore dei servizi alla persona ed in quello dei privati datori di lavoro esprimono più una logica contrattuale che collega la qualificazione e la retribuzione a dei compiti chiaramente delimitati da profili tipo, o altrimenti detto al posto di lavoro. La qualificazione dipende dunque più da una logica contrattuale di delimitazione di compiti predeterminati che da una identità professionale. Resta da capire fino a che punto, in questi «lavori da donna», esposti ad un rischio estremo di sfruttamento sessualmente connotato e sproporzionato, questo compromesso formale possa proteggere dal rischio di lavoro gratuito.

4. Conclusioni

L'industria metallurgica e il lavoro domestico presentano similitudini che è opportuno mettere a fuoco.

Sul piano dell'occupazione, entrambi contano più di un milione di lavoratori su un totale di ventuno milioni di lavoratori del settore privato.

Sul piano della comunicazione, l'uno è molto spesso presentato come il fiore all'occhiello o il motore dell'industria francese, di cui esprime la metà degli occupati, mentre l'altro ha dimostrato nella crisi da Covid-19 il suo carattere essenziale, collocato in prima linea durante questa pandemia. Da un punto di vista giuridico, e con specifico riferimento all'oggetto di questo contributo, l'uno e l'altro hanno visto modificati i propri sistemi di classificazione recentemente, e specialmente negli ultimi anni, come dimostra l'analisi dei sistemi implementati nell'industria metallurgica e nel settore dell'assistenza domiciliare.

Ma ci sono anche dei limiti alla comparabilità. Se l'industria metallurgica presenta una occupazione prettamente maschile, il lavoro domestico è al contrario altamente femminilizzato. Anche le forme contrattuali utilizzate nei due settori sono differenti: se, secondo la *Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques* (DARES), i lavoratori dell'industria metallurgica sono nel 90% dei casi lavoratori subordinati a tempo indeterminato, nel settore del lavoro domestico sono diffusi i contratti a termine, e spesso part-time. Infine, da un punto di vista

economico, cambia il ruolo dello Stato nella definizione delle occupazioni. Ormai in ritirata nel settore dell'industria metallurgica, il pubblico è fortemente presente nei settori dell'assistenza domiciliare, dei privati datori di lavoro, o dei servizi alla persona, sia attraverso l'intervento diretto nella definizione dei perimetri contrattuali, sia attraverso il finanziamento indiretto di molti posti di lavoro. Questa differenza può essere messa in rapporto con le logiche concorrenziali operanti nei diversi settori. Un mercato mondializzato da un lato (l'industria metallurgica), dall'altro un settore dove stanno adesso emergendo logiche di mercato (in particolare nel lavoro domestico) e dove considerazioni legate alla salute e la disponibilità di finanziamento pubblico giustificano l'intervento dello Stato, in particolare attraverso il riconoscimento di accordi collettivi.

È allora così sorprendente che le vie scelte in questi due grandi bacini occupazionali in Francia per la definizione dei rispettivi sistemi di classificazione siano così diverse sul piano normativo? Al contrario, queste differenze si spiegano alla luce della storia di questi diversi settori, della evoluzione dei rispettivi mercati dei prodotti e del lavoro, e delle identità professionali che racchiudono. Esse permettono anche di dimostrare come la nozione di qualificazione professionale sia molto lontana dall'essere univoca e sia al contrario molto contingente ed elastica.

Abstract

La qualificazione professionale, una nozione ambigua? I casi dell'industria metallurgica e del lavoro domestico

Obiettivi: analizzare la pluralità di dimensioni e funzioni della qualificazione professionale attraverso il confronto tra l'industria metallurgica e il lavoro domestico, evidenziando le diverse logiche normative e contrattuali che ne determinano l'evoluzione.

Metodologia: analisi giuridico-normativa e comparata dei sistemi di classificazione professionale nei due settori, basata sullo studio della contrattazione collettiva e delle politiche pubbliche. **Risultati:** l'industria metallurgica ha adottato un modello basato sulle competenze, confermando la crescente autonomia delle imprese nella gestione delle qualificazioni. Il lavoro domestico, invece, mantiene una logica legata ai mestieri, con un forte intervento pubblico nella regolazione e nel finanziamento. **Limiti e implicazioni:** la ricerca si concentra su due settori specifici e non esamina altri ambiti in cui la qualificazione professionale è regolata diversamente.

Originalità: il confronto tra due settori così differenti permette di evidenziare come la qualificazione professionale non sia un concetto univoco, ma dipenda da fattori storici, economici e istituzionali.

Parole chiave: qualificazione professionale, classificazione del lavoro, contrattazione collettiva, politiche pubbliche.

Professional Qualification: An Ambiguous Notion? The Cases of the Metallurgical Industry and Domestic Work

Purpose: to analyze the multidimensional nature and functions of professional qualification by comparing the metallurgical industry and domestic work, highlighting the different legal and contractual frameworks shaping their evolution. **Methodology:** legal and comparative analysis of professional classification systems in both sectors, based on collective bargaining agreements and public policies. **Findings:** the metallurgical industry has shifted to a competence-based model, reinforcing companies' autonomy in managing qualifications. In contrast, domestic work remains anchored to an occupational logic, with strong public intervention in regulation and funding. **Research limitations/implications:** the study focuses on two specific sectors and does not explore other fields where professional qualification is regulated differently. **Originality:** the comparison between two distinct sectors highlights how professional qualification is not a uniform concept but rather shaped by historical, economic, and institutional factors.

Keywords: professional qualification, job classification, collective bargaining, public policies.

Inquadramento contrattuale e tutela della professionalità. Il contributo della contrattazione aziendale

Giulia Comi^{*}, *Marco Menegotto*^{**}, *Michele Tiraboschi*^{***}

Sommario: **1.** Posizione del problema. – **2.** Le tendenze della contrattazione aziendale su inquadramenti e professionalità: stato dell'arte. – **2.1.** I rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia. – **3.** Le tendenze della contrattazione aziendale su inquadramenti e professionalità: cosa dice lo studio di 440 accordi aziendali del 2023. – **3.1.** Le misure di struttura. – **3.2.** Le misure di comando. – **3.3.** Il settore dell'industria metalmeccanica (focus). – **3.4.** Il settore dell'industria alimentare (focus). – **4.** Buone pratiche. – **5.** Prime conclusioni. – **6.** Elenco alfabetico delle intese mappate.

1. Posizione del problema

L'ambito dove il cambiamento tecnologico maggiormente incide sui rapporti di potere e sui vincoli di solidarietà tipici nelle relazioni di lavoro, sfidando in continuazione le tutele di legge e di contratto collettivo, è quello dei criteri di classificazione economica e inquadramento giuridico del lavoro: la sua oggettivizzazione e la misurazione del relativo valore economico di scambio attraverso i parametri del tempo e della professionalità ⁽¹⁾; la sua ricomposizione convenzionale e collettiva secondo

^{*} *Dottoranda di ricerca in Apprendimento e Innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT-Università di Siena.*

^{**} *Ricercatore ADAPT*

^{***} *Professore Ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

⁽¹⁾ La letteratura in materia è sterminata. Si veda, a titolo esemplificativo, il fascicolo n. 1/II, 2018 di questa Rivista, con editoriale di S. CIUCCIOVINO, L. CASANO, P. TOMASSETTI, *Professionalità e contrattazione collettiva: ragioni e contenuti di un fascicolo monografico sul tema* e il contributo di C. ALESSI, *Professionalità, contratto di lavoro e contrattazione collettiva, oggi e ivi ampi riferimenti bibliografici.*

logiche aggregative di tipo professionale ovvero di ispirazione solidaristica; la sua rappresentazione identitaria di mestiere e la sua rappresentanza “politica” di matrice sindacale.

Nell’area della subordinazione lo stato della conoscenza delle manifestazioni reali del fattore lavoro, da cui parte poi il ragionamento giuridico, è ancora oggi sostanzialmente fermo alla innovazione di matrice contrattuale dell’inquadramento unico – e cioè al passaggio concettuale dal mestiere operaio alla professionalità con cui si sancisce il superamento della vecchia distinzione tra lavoro manuale e lavoro non manuale – senza che, tuttavia, questo abbia alimentato una convincente elaborazione attorno al concetto stesso di professionalità considerata in sé e anche nelle sue interrelazioni con il contenuto della prestazione lavorativa e con le strutture sindacali di riferimento.

La giuslavoristica si è raramente occupata dello studio sistematico delle previsioni contrattuali in materia di classificazione e inquadramento e quando lo ha fatto questo è avvenuto, di regola, con trattazioni perlopiù episodiche, nell’ambito di alcuni commentari sui principali contratti collettivi – in particolare quello della metalmeccanica ⁽²⁾ – o in funzione della verifica dello stato di applicazione della riforma dell’articolo 2103 del Codice Civile promossa ormai quasi dieci anni fa dal *Jobs Act* ⁽³⁾.

È tuttavia considerazione comune come le tecnologie di nuova generazione abbiano reso inadeguati i sistemi legali e contrattuali di

⁽²⁾ F. FOCARETA, *Classificazione dei lavoratori*, in V. BAVARO, F. FOCARETA, A. LASSANDARI, F. SCARPELLI (a cura di), *Commentario al Contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Futura, 2023, p. 305 ss.; A. MARESCA, *Il nuovo sistema di classificazione: valori ispiratori e tecniche applicative*, in T. TREU, *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*, Giappichelli, 2022, pp. 37-55; L. PERO, *Inquadramento professionale dei metalmeccanici e cambiamenti organizzativi e tecnologici di lungo periodo*, in T. TREU, cit., 55-72; A. PRETEROTI, S. CAIROLI, *Il nuovo inquadramento professionale nell’industria metalmeccanica 4.0.*, in G. ZILIO GRANDI, *Commentario al CCNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Giappichelli, 2021. Ma anche, I. ALVINO, L. IMBERTI, A. MARESCA, S. MOIA, L. PERO, *CCNL metalmeccanici 2021: il rinnovamento compiuto...alla prova dell’applicazione*, *DLRI*, 2022, n. 175, pp. 457-505. Per un inquadramento dal punto di vista della sociologia dell’organizzazione vedi ancora L. PERO, *L’inquadramento professionale dei metalmeccanici e i cambiamenti organizzativi di lungo periodo*, *Economia & Lavoro*, n. 3/2021, pp. 41-55.

⁽³⁾ Tra i principali commenti in merito alla riforma dell’art. 2103 c.c. e la sua implementazione nella contrattazione collettiva, vedi V. FERRANTE, *Sistemi contrattuali di inquadramento e previsioni di legge*, in *Federalismi.it*, 17/2022; M. BARBIERI, *Innovazioni tecnologico-organizzative e inquadramenti nei rinnovi dei CCNL delle imprese private*, in *Labour & Law Issues*, 9(1), I.1-I.28, 2023.

classificazione del personale, sempre meno rappresentativi del dato effettuale riscontrabile nella dinamica organizzativa dei contesti produttivi e di lavoro. L'impressione generale, confermata da alcuni studi sulla contrattazione nazionale di categoria, resta insomma quella delle "scatole vuote", di cui parlava già ad inizio degli anni Settanta del secolo scorso Umberto Romagnoli ⁽⁴⁾, e cioè di sistemi di classificazione e inquadramento inadeguati perché, ancora oggi, continuano a graduare il mero "prezzo" e non anche il "valore" della prestazione lavorativa in termini di status professionali, di sviluppo e valorizzazione delle competenze individuali.

In tutto questo, non è però noto quale sia il contributo della contrattazione aziendale a cui pure non pochi contratti nazionali rinviano per integrare o anche innovare le relative previsioni in materia. Oggetto di questo studio è pertanto quello di indicare le tendenze della contrattazione aziendale in materia di professionalità e inquadramento dei lavoratori.

2. Le tendenze della contrattazione aziendale su inquadramenti e professionalità: stato dell'arte

In assenza di un obbligo di deposito del testo contrattuale e di un conseguente monitoraggio istituzionale, le tendenze della contrattazione aziendale in Italia possono essere almeno in parte tracciate avvalendosi di alcuni rapporti, pubblicati con maggiore o minore regolarità, elaborati dalle tre centrali sindacali.

La Fondazione di Vittorio e la Cgil, nel loro più recente *Quarto rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello* ⁽⁵⁾, ha analizzato 1.924 contratti collettivi decentrati, di cui 1.697 aziendali, stipulati nel triennio 2021-2023 da categorie sindacali afferenti alla Cgil.

Rispetto al tema dell'inquadramento contrattuale e della professionalità, il paragrafo 4.6 del rapporto, rubricato *Inquadramento Mansioni e Formazione*, offre un'indicazione percentuale della frequenza di queste tematiche nei contratti aziendali oggetto di osservazione (vedi, *infra*,

⁽⁴⁾ In questi termini U. ROMAGNOLI, *Commento all'art. 13*, in G. GHEZZI, F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Zanichelli-Foro italiano, 1979, qui p. 228.

⁽⁵⁾ CGIL, FONDAZIONE DI VITTORIO, [Quarto rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello](#), 17 settembre 2024.

tabella 1). Di tutta evidenza è la centralità della macro-voce *Formazione*, che copre il 25,2% degli accordi, mentre *Inquadramento* e *Mansioni*, con le relative voci di dettaglio, si rinvengono rispettivamente nell'8% e 6,7% dei casi. Tra le voci di maggior peso si notano quelle relative alla classificazione dei profili professionali, come anche la definizione delle mansioni e della valorizzazione professionale.

Anche il sesto rapporto Ocsel-Cisl dal titolo *La contrattazione decentrata alla prova dell'imprevedibilità* ⁽⁶⁾, che classifica 2827 accordi aziendali e territoriali siglati nel biennio 2019-2020, individua una serie di istituti e materie a fini di categorizzazione degli accordi oggetto di osservazione (vedi, *infra*, grafico 1). Nella voce *Inquadramento* si includono le seguenti voci oggetto di mappatura:

- applicazione delle previsioni in materia del CCNL di riferimento
- regolamentazione profili professionali
- introduzione livelli intermedi
- premio professionalità
- definizione criteri per procedure e gestione dell'inquadramento

⁽⁶⁾ OCSEL-CISL, [La contrattazione decentrata alla prova dell'imprevedibilità](#), 28 luglio 2021.

Tabella 1. *Classificazione, per la voce relativa a inquadramento, mansioni e formazione, degli accordi aziendali mappati nel Quarto rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello, Fondazione di Vittorio*

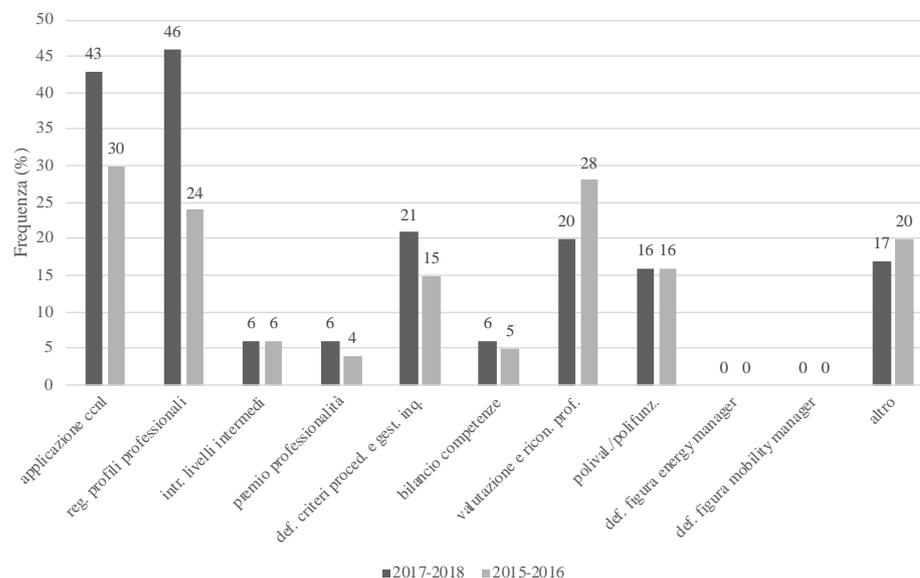
Istituto	Voci	Frequenza
Inquadramento 135 accordi (8%)	Classificazione profili professionali	114 accordi (6,7%)
	Quadri	7 accordi (0,4%)
	Qualifiche	32 accordi (1,9%)
Mansioni 113 accordi (6,7%)	Definizione mansioni	35 accordi (2,1%)
	Deroghe/demansionamento	2 accordi (0,1%)
	Valorizzazione professionale	89 accordi (5,2%)
Formazione 428 accordi (25,2%)	Formazione professionale/continua	306 accordi (18%)
	Formazione all'innovazione	198 accordi (11,7%)
	Certificazione/libretto formativo	35 accordi (2,1%)
	Alternanza scuola-lavoro	15 accordi (0,9%)
	Diritto allo studio	39 accordi (2,3%)
	Formazione linguistica per stranieri	3 accordi (0,2%)
Altro		44 accordi (2,6%)

Fonte: elaborazione ADAPT su dati Fondazione di Vittorio, *Quarto rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello, 2024*

- bilancio delle competenze
- valutazione e riconoscimento professionale
- polivalenza e polifunzionalità
- definizione della figura dell'*energy manager*
- definizione della figura del *mobility manager*
- altro

Il rapporto segnala, dunque, rispetto alla categoria *Inquadramento*, come nel corso dell'anno 2020 non risultassero accordi in materia di inquadramento, mentre nel 2019 la materia era stata trattata solamente dal 7% delle intese, in realtà in leggera flessione rispetto ai periodi precedenti. Almeno in termini di incidenza sulle intese osservate, viene infatti segnalato un 8% nel 2015-2016 ed un 9% nel 2017-2018. Invero, come riporta lo stesso documento, la maggioranza delle intese (43%) si preoccupava di introdurre clausole di semplice applicazione delle previsioni del CCNL di riferimento, con frequenze minori sulle altre voci.

Grafico 1. *Frequenza accordi aziendali in banca dati OCSEL per il biennio 2017-2018 e 2015-2016 su voci inerenti all'inquadramento contrattuale*



Fonte: elaborazione ADAPT su dati OCSEL, *La contrattazione decentrata alla prova dell'imprevedibilità*, 2021

Per quanto riguarda la Uil l'ultimo documento ⁽⁷⁾ disponibile dalla banca dati Digit@Uil, prende in esame 791 accordi aziendali, suddivisi in 37 CCNL di riferimento, stipulati nel biennio 2022-2023. Rispetto al tema dell'inquadramento contrattuale e della professionalità non si rivengono nel rapporto Uil criteri specifici di classificazione. Esiste invero una voce denominata *Formazione e professionalità* che intercetta 262 clausole contrattuali (ovvero il 6,41% delle 4.087 presenti). Il documento è tuttavia corredato da alcuni riferimenti a tali accordi, da cui si evince la sostanziale assenza di intese che intervengano sulla materia della classificazione dell'inquadramento del personale in senso stretto, essendo del tutto predominanti pattuizioni in materia di formazione continua e per la riqualificazione dei lavoratori che è tematica concettualmente e normativamente distinta, per quanto non manchino punti di connessione.

Quel che preme in ogni caso rilevare è che tutti e tre i rapporti sopra richiamati offrono un mero indicatore di frequenza statistica del tema rispetto al numero di contratti oggetto di osservazione (che in tutti e tre i casi non rappresenta un campione scientifico come esplicitato opportunamente nelle note metodologiche) mentre mancano analisi qualitative nel merito dei contenuti delle intese, per cui si tratta allo stato di una esplorazione che resta in superficie.

L'impressione, dalla lettura di questi rapporti, è che il tema della professionalità emerga prevalentemente in chiave di formazione o riqualificazione professionale, soprattutto a traino delle procedure previste per l'accesso alle misure dei fondi interprofessionali e per l'ottenimento dei benefici previsti dal c.d. fondo nuove competenze.

Mancano, per contro, intese che si occupino del tema della classificazione e dell'inquadramento del personale in ottica di sistema e cioè in modo tale da incidere sulla classificazione economica del lavoro e sui criteri di inquadramento in fase di assunzione.

Più facile che a livello aziendale le parti intervengano con misure di mera manutenzione come, per esempio, la costruzione di nuove figure professionali non ancora contemplate nel contratto nazionale di riferimento.

⁽⁷⁾ DIGIT@UIL, [III Rapporto sulla contrattazione decentrata 2022-2023](#), 8 maggio 2024.

2.1. I rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia

Ad analoghe conclusioni, invero, si può giungere dalla lettura dei dieci ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia che, allo stato, coprono un arco temporale che va dal 2012 al 2023 ⁽⁸⁾. In particolare, verificando la frequenza di accordi in materia di inquadramento contrattuale, si rinvencono percentuali che, seppur di qualche punto più elevate rispetto a quanto emerge dai rapporti di origine sindacale, confermano la scarsa diffusione a livello decentrato di simili intese. Si conferma inoltre la tendenza richiamata poco sopra in merito alla più ampia diffusione di clausole relative alla formazione professionale (vedi *infra*, tabella 2).

Tabella 2. *Frequenza in numero assoluto ed in percentuale di accordi in materia di inquadramento contrattuale e formazione, per anno di stipula, rispetto al totale degli accordi aziendali mappati, come risultante dalla lettura degli undici rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia*

Anno	Numero accordi aziendali	Inquadramento		Inquadramento/formazione	
		n. accordi	%	n. accordi	%
2023	440	43	10%	115	26%
2022	430	42	10%	124	29%
2021	325	36	11%	117	36%
2020	374	9	2%	83	22%
2019	310	47	15%	100	32%
2018	334	39	12%	134	40%
2017	373	54	14%	125	34%
2016	370	38	10%	101	27%
2015	317	57	18%	100	32%
2004-2014	712	136	19%	265	37%

Fonte: elaborazione ADAPT su dati ricavabili dagli undici Rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia

⁽⁸⁾ Disponibili *open access*, sul sito www.adaptuniversitypress.it.

Una lettura dei relativi testi induce, almeno in parte, a mettere in discussione gli stessi criteri di archiviazione e pure di mappatura dei contratti collettivi, per come condotti fino ad ora, nel tentativo di ricercare un maggior grado di dettaglio mediante l'introduzione di nuovi indici di classificazione (vedi *infra*, § 3). Ciò consentirebbe di ricondurre le intese prese in esame entro una comune griglia su cui costruire schede per ciascuna di esse, al fine di verificarne la portata in ottica sistematica.

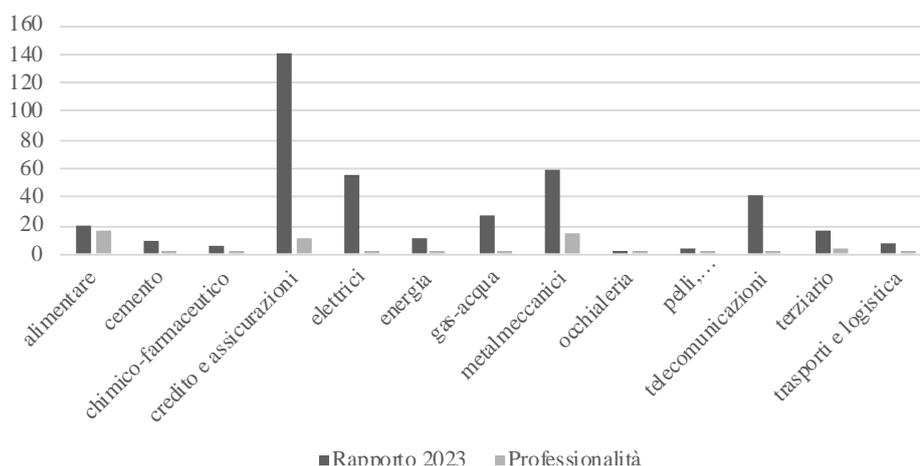
3. Le tendenze della contrattazione aziendale su inquadramenti e professionalità: cosa dice lo studio di 440 accordi aziendali del 2023

Per provare a verificare cosa ci sia realmente dietro le stime di massima contenute nei principali rapporti sulla contrattazione collettiva e la bontà dei relativi criteri di catalogazione si è preso in esame un “campione” (scientificamente non rappresentativo) composto dai 440 accordi aziendali stipulati nel corso del 2023 nel settore privato che sono allo stato presenti nella banca dati *FareContrattazione* di ADAPT.

Su 440 testi contrattuali solo 64 (vedi *infra*, § 6) fanno riferimento alla materia della professionalità (qui largamente intesa) pari a un 15,8% sul totale (vedi grafico 2).

Questo dato si colloca alcuni punti percentuali al di sotto di quanto emerge dai rapporti sopra citati (in particolare alle stime della Fondazione di Vittorio), parecchio influenzati dalla presenza significativa di accordi relativi alla formazione largamente intesa che non ci pare tuttavia essere tema direttamente riconducibile agli inquadramenti contrattuali e alla professionalità posseduta dal prestatore di lavoro. Ed infatti, una volta epurati da questo indicatore, i dati che emergono dall'indagine sul 2023 qui condotta paiono perfettamente in linea con le diverse elaborazioni in circolazione, a riprova di una diffusione più contenuta rispetto ad altre tematiche (si pensi all'introduzione di premi di risultato e welfare aziendale), ma comunque degna d'attenzione.

Grafico 2. Confronto tra numero accordi considerati nel X Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia per CCNL applicato e, per i medesimi, gli accordi che trattano la classificazione ed inquadramento del personale



Fonte: elaborazione ADAPT su banca dati *FareContrattazione*

Di un certo interesse può anche essere l'esame del sistema contrattuale di riferimento di ogni singola intesa aziendale, posto che l'incidenza maggiore si registra nel settore della industria alimentare (85%), e nell'occhialeria (50%), seguiti dal settore chimico-farmaceutico (33%), e dall'industria meccanica (25%). Tutti settori questi dove, negli ultimi tempi, si sono registrati a livello nazionale interventi volti a innovare i sistemi di classificazione e inquadramento del personale con conseguente necessità di avviare un allineamento a livello aziendale.

Estrapolate queste prime informazioni generali, la lettura integrale dei 64 accordi aziendali che si occupano di inquadramento e/o professionalità è di una certa utilità – accanto ovviamente all'inquadramento teorico della materia ⁽⁹⁾ – per tentare di mettere a punto una tassonomia più precisa attraverso cui leggere e analizzare in termini qualitativi e non solo quantitativi i contenuti delle intese di nostro interesse al fine di porre le giuste premesse per un esercizio finale di benchmark.

⁽⁹⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *I sistemi di classificazione e inquadramento del lavoro oggi: una prospettiva di diritto delle relazioni industriali*, in *DRI*, 2024, n. 4, pp. 1093-1146.

Da questo punto di vista, accanto a informazioni utili a inquadrare il singolo accordo e il relativo contesto (data, firmatari, CCNL di riferimento, rinvii di quest'ultimo al livello aziendale), il cuore della tassonomia è rappresentato dalla distinzione concettuale tra previsioni contrattuali o norme di “struttura” o “sistema”, che abbiamo definito nei termini di “statica della professionalità” e norme di “comando” rivolte alla autonomia negoziale privata a livello individuale, che abbiamo definito nei termini di “dinamica della professionalità”. Questo per evidenziare l'esistenza di previsioni che incidono sui sistemi di classificazione economica del lavoro e inquadramento giuridico dei lavoratori, e previsioni che, data una certa struttura o sistema di riferimento, contengono norme di condotta per il singolo datore di lavoro rispetto tanto alla operazione di inquadramento contrattuale del prestatore di lavoro quanto alla eventuale mobilità professionale del singolo prestatore di lavoro all'interno di un determinato contesto organizzativo aziendale.

Nella parte statica o di struttura possono rientrare:

- interventi volti a modificare il sistema di classificazione e inquadramento previsto dal CCNL di riferimento;
- criteri giuridici per l'operazione di inquadramento del lavoratore;
- previsioni sulle mansioni del lavoratore;
- l'aggiornamento/integrazione dei profili professionali previsti dal CCNL di riferimento;
- misure di raccordo istituzionale con il sistema dei fondi paritetici per la formazione continua;
- misure relative all'applicazione delle previsioni del CCNL di riferimento;
- l'istituzione di comitati paritetici per l'analisi e il monitoraggio del funzionamento in azienda delle misure generali di implementazione del sistema di classificazione e inquadramento previsto dal CCNL di riferimento.

Nelle norme c.d. di comando possono invece rientrare tutte quelle clausole che si pongono in termini dinamici nella gestione dell'inquadramento del personale, tra cui si collocano certamente la mobilità, l'esercizio dello *ius variandi*, la previsione di quote di retribuzione variamente connesse alla professionalità del singolo, i percorsi di carriera, ecc. Il riferimento è a previsioni su:

- *ius variandi*;
- mobilità endo-aziendale;

- mobilità extra-aziendale;
- armonizzazione dei trattamenti retributivi e normativi in caso di trasferimento di azienda o cambio di CCNL;
- percorsi di carriera;
- formazione e riqualificazione professionale;
- premialità economiche in funzione del riconoscimento della professionalità;
- l'istituzione di comitati paritetici per la verifica del corretto inquadramento contrattuale del singolo lavoratore rispetto alle previsioni del CCNL di riferimento.

Lo studio dei 64 accordi aziendali menzionati ha condotto a una analisi di contenuto e conseguente schedatura dei testi contrattuali secondo queste griglie di classificazione, il cui esame complessivo porta alle seguenti conclusioni. Preme peraltro avvertire come ciascun accordo, nella maggior parte dei casi, introduce più di una clausola relativa ai diversi indici presi in considerazione nel nostro studio. I valori percentuali sotto riportati si intendono quale frequenza di rilevanza di ciascun indice rispetto al totale degli accordi mappati (64).

3.1. Le misure di struttura

Rispetto a misure di sistema o struttura la contrattazione aziendale si è occupata di istituire (nel 18,7% dei casi) Comitati paritetici aziendali quali sedi di analisi e monitoraggio del sistema di classificazione e inquadramento, pur con ridotti margini d'intervento strutturale, come, per esempio, fanno l'accordo BPER del 23 dicembre 2023 oppure l'accordo Angelini Pharma del 4 dicembre 2023, che prevede un confronto sull'adeguatezza delle figure professionali e relativi inquadramenti, anche per esaminare la validità e la congruenza dei profili professionali con le nuove esigenze organizzative.

La contrattazione aziendale si è poi occupata di prevedere pattuizioni che rinviano alla corretta applicazione delle norme di CCNL (nel 15,6% dei casi, in particolare nel settore metalmeccanico a seguito della riforma della classificazione del personale: si vedano ad esempio gli accordi Brembo del 29 maggio 2023, Edison Next Government del 24 luglio 2024, Alfa Acciai del 27 aprile 2023), oppure di integrazioni ad esse (nel 12,5% dei casi). In questo senso, l'accordo Parmalat del 13 luglio 2023

prevede l'individuazione di stadi intermedi (con relativi superminimi assorbibili) oltre agli inquadramenti retributivi previsti dal vigente CCNL per l'industria alimentare.

Nel 9,4% dei casi si rinvencono invece clausole con criteri d'inquadramento del personale (si veda, ad esempio, l'accordo Parmalat del 13 luglio 2023 che introduce stadi intermedi d'inquadramento, con relativa remunerazione).

Decisamente marginali invece le misure dirette ad intervenire strutturalmente sul sistema di classificazione e inquadramento definito a livello nazionale (3%) e in materia di definizione delle mansioni (4,7%), come nell'accordo Rail Traction Company del 17 marzo 2023 in cui vengono definite in dettaglio le mansioni del macchinista (per un quadro d'insieme vedi la tabella 3).

Tabella 3. *Numero di accordi che riportano norme di struttura in materia di classificazione e inquadramento, per singola voce*

Voci	Numero accordi	Incidenza percentuale sul totale (64)
Interventi strutturali sul sistema di classificazione e inquadramento	2	3,1%
Criteri per l'inquadramento del lavoratore	6	9,4%
Mansioni (definizione delle)	3	4,7%
Integrazione/aggiornamento del CCNL con l'introduzione di specifici profili professionali	8	12,5%
Raccordo coi fondi paritetici per la formazione continua	0	0%
Applicazione o rinvio al CCNL	10	15,6%
Comitati paritetici: analisi e monitoraggio	12	18,7%

Fonte: elaborazione ADAPT su banca dati *FareContrattazione*

3.2. Le misure di comando

Con riferimento invece alle clausole che intervengono nella gestione degli inquadramenti nel senso dinamico del termine e dunque nell'esercizio delle relative flessibilità, si possono trarre le seguenti linee di tendenza (per il quadro d'insieme, vedi *infra*, tabella 4).

Tabella 4. Numero di accordi che riportano norme di comando in materia di classificazione e inquadramento, per singola voce

Voci	Numero accordi	Incidenza percentuale sul totale (64)
<i>Ius variandi</i>	3	4,7%
Mobilità endo-aziendale	15	23,4%
Mobilità extra-aziendale	8	12,5%
Armonizzazione (trasferimento d'azienda e/o cambi di CCNL)	7	10,9%
Percorsi di carriera	17	26,6%
Formazione	41	64%
Premialità economiche	17	26,6%
Comitati paritetici: procedure per la verifica del corretto inquadramento contrattuale	14	21,9%

Fonte: elaborazione ADAPT su banca dati *FareContrattazione*

L'ampia maggioranza di accordi analizzati (il 64% dei casi) riporta clausole relative alla formazione del personale intesa quale strumento di riqualificazione, anche funzionale all'aggiornamento dei livelli d'inquadramento dei singoli, spesso con costituzione di commissioni di analisi o monitoraggio dei fabbisogni professionali (vedi, ad esempio, gli accordi Heineken Italia del 14 giugno 2023, Enterprise Services Italia del

25 gennaio 2023); anche nell'ottica di costruzione di percorsi di carriera (presenti 26,6% delle intese mappate). In questo senso si muove, ad esempio l'accordo Banca di Imola del 26 ottobre 2023 o l'accordo Monte Paschi di Siena del 7 agosto 2023, con un articolato sistema di formazione e relativi avanzamenti professionali.

In ben 15 intese (23,4% degli accordi mappati) viene affrontato il tema della mobilità endo-aziendale; dato che risente, invero, della prassi diffusa in particolare nel settore dell'industria alimentare con la pratica del c.d. *job posting* (vedi *infra*), ma presente anche in altri settori, come dimostra l'accordo Angelini Pharma del 4 dicembre 2023. Inferiori (12,5%) invece le opposte ipotesi di mobilità extra-aziendale, concentrate in settori tipicamente caratterizzati da percorsi di esternalizzazione o vicende d'impresa, come quello del credito-assicurazioni, tra cui si possono citare, ad esempio, gli accordi Banca Imola del 26 ottobre 2023, Banca del Mezzogiorno del 10 novembre 2023.

Non mancano (26,6% casi) pure meccanismi premiali collegati alla specifica professionalità svolta o di prospettiva (al termine, cioè, di percorsi formativi o progressioni di carriera), in particolar modo per il settore dell'industria alimentare e metalmeccanica, oltretutto nel credito-assicurazioni ed elettrico. Si tratta in larga parte di indennità di funzione o ruolo, come ad esempio negli accordi Intesa San Paolo Insurance del 21 febbraio 2023, Cassa di Ravenna del 21 marzo 2023, Banca di Imola del 26 ottobre 2023, ma anche in caso di acquisizione di nuove mansioni, come per i macchinisti polivalenti dell'accordo Ferrero del 6 ottobre 2023.

Un caso particolare è l'accordo Campari del 19 luglio 2023 che unisce sviluppo di nuove competenze professionali, modifiche organizzative-produttive (introduzione *lean manufacturing*), percorsi di carriera e step intermedi di quest'ultima, con il riconoscimento di importi in misura percentuale dei trattamenti dei diversi livelli d'inquadramento e indennità specifiche; livelli intermedi previsti pure, ad esempio, nell'accordo Italia Alimentari del 30 giugno 2023.

Nel 10,9% degli accordi mappati sono presenti invece clausole di armonizzazione per i casi di cambio di CCNL applicabile, anche a fronte di trasferimenti d'azienda o di ramo d'azienda. Si prenda ad esempio l'accordo Enpower del 25 settembre 2023 per il passaggio dal CCNL dell'artigianato area metalmeccanica al CCNL per l'industria metalmeccanica e l'installazione di impianti, come anche l'accordo del gruppo Marelli del 4 maggio 2023 di uscita dal CCSL dell'11 marzo 2019 e successiva

applicazione del sistema Federmeccanica. Meccanismi di gestione dei differenti inquadramenti in occasione di trasferimenti d'azienda sono invece rinvenibili nell'accordo Sogei del 1° dicembre 2023 o Edison energia del 15 dicembre 2023.

Anche nella gestione dinamica dei meccanismi d'inquadramento del personale non mancano (21,9% dei casi) momenti paritetici di controllo e verifica del corretto inquadramento dei lavoratori per come operato dall'impresa, come ad esempio l'accordo GD del 30 maggio 2023, che prevede la costituzione di un Comitato Occupazione e professionalità con ampie competenze, ivi compresa la verifica della congruità tra mansioni svolte e inquadramento, con definizione di termini massimi entro cui sanare le eventuali posizioni non conformi, ma anche ACEA del 15 maggio 2023, Fastweb del 26 luglio 2023 e Cassa di Ravenna 31 marzo 2023 che prevede verifiche biennali su specifiche figure professionali. Solamente nel 4,7% dei casi si è potuto infine rintracciare disposizioni ricollegabili al c.d. *ius variandi* (si veda ad esempio l'accordo Uniabita Soc. Coop. del 27 aprile 2023 che rinvia alle disposizioni dell'art. 2103 c.c. o il più significativo caso dell'accordo Intesa San Paolo Insurance del 21 febbraio 2023 che introduce la possibilità di adibizione a mansioni inferiori in caso di modifica degli assetti organizzativi che incida su una certa posizione).

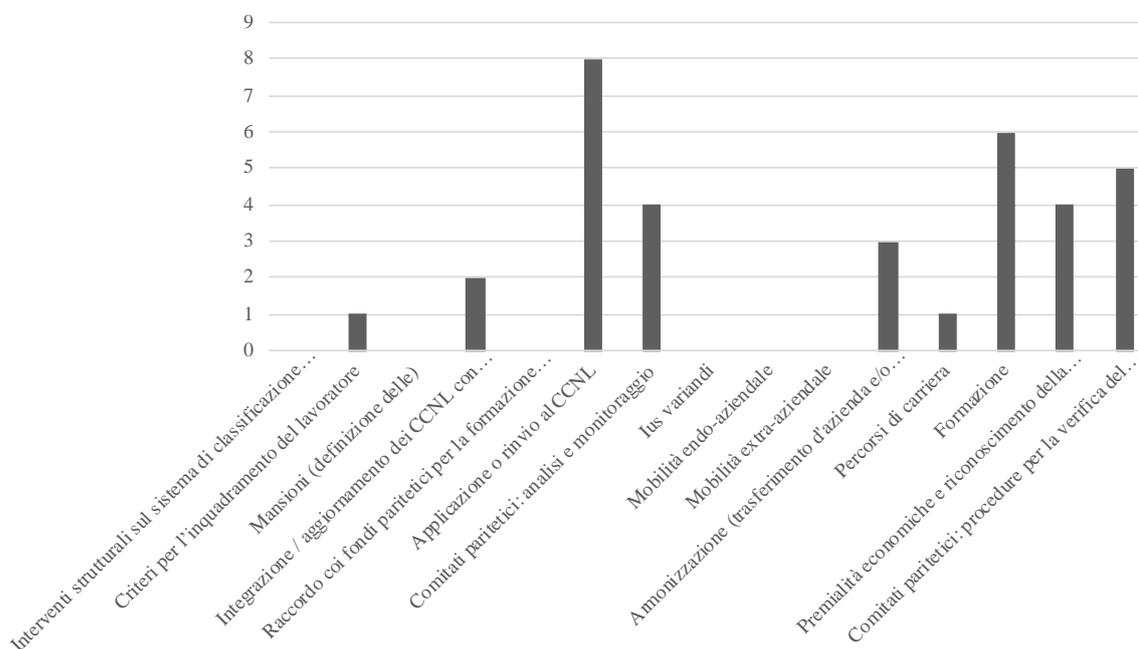
Volendo infine fare un approfondimento verticale (settoriale), è possibile prendere a riferimento il sistema dell'industria alimentare (per cui sono raccolti 17 accordi in materia di professionalità) e metalmeccanica (dove sono raccolti 15 accordi sul tema).

3.3. Il settore dell'industria metalmeccanica (focus)

Per il gruppo di accordi siglati da aziende che applicano il CCNL per l'industria metalmeccanica e l'installazione di impianti (codice CNEL C011), volendo qui segnalare le tendenze di maggiore interesse (vedi *infra*, grafico 3), possiamo segnalare la presenza, in particolare, di clausole relative alla mera applicazione o rinvio al CCNL (8 accordi), come anche la costituzione di comitati paritetici per l'analisi ed il monitoraggio del sistema di classificazione e inquadramento del personale e per la verifica del corretto inquadramento operato aziendalmente (rispettivamente con 4 e 5 accordi). Ciò pare essere principalmente l'effetto della riforma dell'inquadramento contrattuale operata con il rinnovo del 5 febbraio

2021, con conseguente interesse da parte degli attori di livello aziendale a governarne, in certi termini, la prima applicazione.

Grafico 3. *Frequenza degli indici di mappatura nel sistema di relazioni industriali dell'industria metalmeccanica e installazione di impianti (codice CNEL C011)*



Fonte: elaborazione ADAPT su banca dati *FareContrattazione*

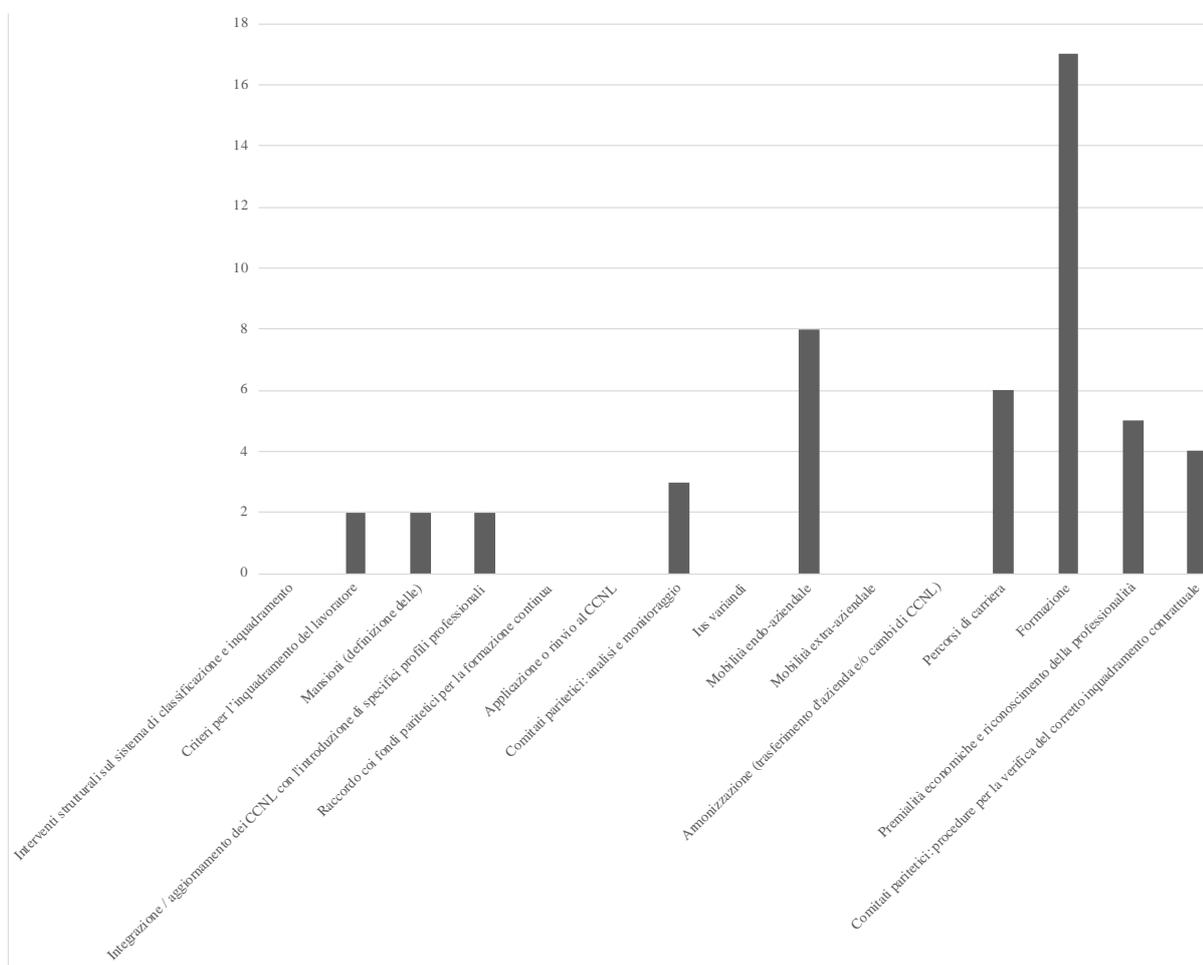
3.4. Il settore dell'industria alimentare (focus)

Altro settore in cui si sono rilevati numerosi accordi (17, sui 20 presenti in banca dati riferiti al CCNL per l'industria alimentare, codice CNEL E012) in materia di professionalità è quello dell'industria alimentare (per un quadro d'insieme, vedi *infra*, grafico 4). Nella totalità degli accordi è presente almeno una clausola relativa alla formazione, a conferma di una tendenza comunque diffusa (vedi *supra*).

Altra voce che ricorre è quella relativa alla mobilità endo-aziendale, di cui il settore sembra caratterizzato, sulla base di varie modalità

d'ingaggio, come il c.d. *job posting*, una misura che consiste in un ricollocamento interno per il personale già in forza qualora l'azienda presenti posizioni vacanti (si vedano, ad esempio, gli accordi Ferrero del 6 ottobre 2023, Granarolo del 12 ottobre 2023, Campari del 19 luglio 2023).

Grafico 4. *Frequenza degli indici di mappatura nel sistema di relazioni industriali dell'industria alimentare (codice CNEL E012)*



Fonte: elaborazione ADAPT su banca dati *FareContrattazione*

Solamente 3 intese introducono meccanismi di analisi e monitoraggio, mentre 2 sulla verifica sulla correttezza degli inquadramenti. In 6 accordi sono poi strutturati percorsi di carriera ed in 5 intese premialità legate alla professionalità del singolo.

Marginale invece la frequenza (2 accordi per ciascuna voce) degli altri indici relativi alle norme di struttura, come la definizione di criteri per l'inquadramento del personale (l'accordo del 1° agosto 2023 siglato da Ferrarelle prevede ad esempio un meccanismo di inquadramento legato all'anzianità di servizio dei lavoratori a termine) o la definizione di dettaglio delle mansioni (si veda, ad esempio, l'accordo Barilla del 19 luglio 2023 che prevede la definizione di un mansionario da sottoporre ad esame congiunto con la RSU a seguito di un processo di riorganizzazione aziendale), nonché l'integrazione del sistema di CCNL con nuovi profili professionali (in particolare l'accordo Granarolo del 12 ottobre 2023 dà conto dell'introduzione di nuovi profili professionali per la categoria dei coordinatori di area).

4. Buone pratiche

Per chiudere la panoramica del presente lavoro è utile esemplificare alcune buone pratiche emerse dalla analisi degli accordi aziendali (si veda, *infra*, tabella 5). Si segnalano quindi una serie di misure originali che denotano un'integrazione rilevante del sistema nazionale e che perciò possono suscitare particolare interesse per coloro che si addentrano nella contrattazione di secondo livello, in particolare su tre macro indicatori. Una prima categoria di interventi riguarda la previsione di varie forme di premialità che si legano alla professionalità. Questo tipo di premi incide sulla retribuzione del lavoratore in modo da riconoscere il suo contributo individuale e le sue competenze e conoscenze specifiche. In numerosi contratti, il ruolo di un dato profilo professionale viene valorizzato con erogazioni di somme una tantum, spesso connesse all'inquadramento contrattuale del lavoratore (Banca di Imola del 26 ottobre 2023; Cassa di Ravenna del 31 marzo 2023). In altri contratti aziendali le premialità vengono perlopiù declinate in predeterminate indennità di ruolo o di utilizzazione professionale (si vedano anche Intesa Sanpaolo Divisione Insurance 21 febbraio 2023; Rail Traction Company del 17 marzo 2023). Diversi sono i casi in cui, più classicamente, le misure premiali si sviluppano all'interno della contrattazione di produttività, come

parametri utili a determinare la quota del premio variabile di risultato (Marelli del 4 maggio 2023; Balenciaga Logistica del 5 maggio 2023; Italia Alimentari del 30 giugno 2023).

Tabella 5. *Riepilogo delle buone prassi*

Premialità di professionalità/indennità di ruolo	Inquadramenti intermedi/percorsi professionali/mansionari	Comitati/ commissioni professionalità
8 su 64: 12,5% (8 su 440: 1,8%)	11 su 64: 17,2% (11 su 440: 2,5%)	2 su 64: 3,1% (2 su 440: 0,5%)
<ul style="list-style-type: none"> • Balenciaga logistica • Banca di Imola • Cassa di Ravenna • Intesa Sanpaolo Divisione Insurance • Italia Alimentari • Marelli • Rail Traction Company • Tenaris Dalmine 	<ul style="list-style-type: none"> • Bolton food • BPER Banca • Coca-Cola • Fastweb 3 • Ferrero • Granarolo • Lactalis-Galbani • LTE – Lift Truck Equipment • Luxottica • Monte Paschi di Siena • Parmalat 	<ul style="list-style-type: none"> • Edison Next Government • GD

Fonte: elaborazione ADAPT su banca dati *FareContrattazione*

Una seconda sfera di misure interessanti concerne invece la previsione di percorsi di sviluppo professionale, in direzione di un adeguamento costante delle competenze interne (Monte Paschi di Siena del 7 agosto 2023; Fastweb del 26 luglio 2023; Coca-Cola del 7 luglio 2023). Questi percorsi possono poi eventualmente concretizzarsi nell'introduzione di inquadramenti intermedi (LTE – Lift Truck Equipment del 26 aprile 2023), nel riconoscimento di un livello superiore d'inquadramento (Ferrero del 6 ottobre 2023; EssilorLuxottica del 30 novembre 2023; BPER Banca del 23 dicembre 2023) o nell'elaborazione di specifici mansionari

(Bolton Food del 20 giugno 2023). L'implementazione di questi percorsi mira in molti casi ad elevare il livello di polivalenza - capacità di ricoprire più posizioni di lavoro - e di polifunzionalità - capacità di svolgere più attività di diverso contenuto (Lactalis-Galbani del 5 luglio 2023; Granarolo del 12 ottobre 2023; Parmalat del 13 luglio 2023).

Una terza ed ultima categoria di misure che si ritengono particolarmente di rilievo è infine rappresentata dalla costituzione di comitati o commissioni interni all'azienda, specificamente adibiti all'analisi e al monitoraggio dell'applicazione di previsioni contrattuali-collettive in materia di professionalità. Un ruolo normalmente affidato a questi comitati (variamente composti da parti sindacali e datoriali) è la «valutazione del profilo professionale di nuovi ruoli», che aiutino l'azienda a far fronte ai cambiamenti tecnologici e di transazione in corso, attraverso un adattamento continuo delle figure professionali. Inoltre, si può eventualmente delegare a questi comitati anche il «monitoraggio dell'omogeneità dei livelli d'inquadramento attribuiti in funzione delle mansioni svolte» (Edison Next Government, del 24 luglio 2023). In un altro caso di accordo aziendale questo genere di gruppo viene previsto per analizzare «la verifica della congruità tra mansioni svolte e inquadramento, anche alla luce dell'introduzione di eventuali nuove competenze e professionalità» (GD del 30 maggio 2023).

5. Prime conclusioni

Il lavoro svolto nel presente paper, pur se limitato agli accordi presenti nella banca dati *FareContrattazione* e siglati nell'anno 2023, costituisce una prima occasione di approfondimento, a livello sistematico, delle dinamiche di contrattazione aziendale in materia di professionalità. Il metodo impiegato ha peraltro consentito di portare ad emersione il 15,8% degli accordi di riferimento che, almeno se confrontato con gli ultimi dati dei rapporti disponibili sulla materia (vedi *supra*, § 2), si colloca sicuramente su un livello comparabile, in termini di frequenza, a quanto detti rapporti hanno sin qui rilevato limitatamente ai profili quantitativi della materia.

Sono confermate alcune delle tendenze emerse, da tempo, nell'ambito dei rapporti di fonte sindacale (vedi *supra*, § 2), tra le quali sicuramente la maggior diffusione di clausole relative alla formazione continua e per la riqualificazione professionale, senza precise connessioni di sistema

con i fondi interprofessionali (se non per il finanziamento dei corsi formativi) o l'inquadramento dei lavoratori.

Allo stesso modo, si conferma l'assai ridotto interesse della contrattazione di livello aziendale di intervenire in maniera diretta sui sistemi di classificazione (economica) ed inquadramento (giuridico) dei lavoratori, con la perdurante centralità del contratto collettivo nazionale di lavoro quale sede deputata alla definizione di quelli che sono, fondamentalmente, veri e propri sistemi di mercato del lavoro, regolati dunque in senso settoriale e poco governati a livello d'impresa.

La mappatura consente però di superare, almeno in parte, l'approccio di semplice descrizione della frequenza di questa o quella materia, offrendo al dibattito un nuovo strumento di analisi qualitativa e di contenuto degli accordi aziendali, tramite la messa a punto di una innovativa tassonomia (composta da 15 voci) entro cui confrontare, dentro una unica griglia concettuale e operativa, le intese prese a riferimento. E ciò, congiuntamente ad una lettura puntuale dei contenuti delle singole clausole, che ne consente una più attenta riconducibilità all'una o all'altra voce, può consentire di raggiungere un sempre più preciso livello di approfondimento e soprattutto avviare un benchmark tra le diverse esperienze contrattuali. Circostanza questa che favorisce, su basi scientifiche, l'individuazione di buone prassi e una maggiore consapevolezza per facilitare l'attività di operatori, consulenti e aziende nell'accompagnare, tramite l'innovazione dei sistemi di inquadramento contrattuale e tutela/valorizzazione della professionalità, le trasformazioni del lavoro indotte dal cambiamento tecnologico in atto nel mondo del lavoro.

6. Elenco alfabetico delle intese mappate

1. 2I Rete Gas, 17 marzo 2023
2. ABB, 25 settembre 2023
3. ACEA, 15 maggio 2023
4. Alfa Acciai, 27 aprile 2023
5. Angelini Pharma, 4 dicembre 2023
6. Axa Italia, 20 giugno 2023
7. Balenciaga Logistica, 5 maggio 2023
8. Banca del Mezzogiorno – Mediocredito centrale, 10 novembre 2023
9. Banca di Imola, 26 ottobre 2023
10. Banco di Desio e della Brianza, 3 febbraio 2023

11. Barilla, 18 luglio 2023
12. Birra Peroni, 9 maggio 2023
13. Blue Health Center, 7 luglio 2023
14. Bofrost Italia, 12 maggio 2023
15. Bolton Food, 20 giugno 2023
16. BPER Banca, 23 dicembre 2023
17. Bper, 31 marzo 2023
18. Brembo, 29 maggio 2023
19. Campari, 19 luglio 2023
20. Cargill, 22 settembre 2023
21. Cassa di Ravenna, 31 marzo 2023
22. Coca-Cola, 7 luglio 2023
23. Colacem, 9 ottobre 2023
24. Colussi, 6 dicembre 2023
25. Comifar, 9 marzo 2023
26. Deutsche Bank, 23 giugno 2023
27. Edison Energia, 15 dicembre 2023
28. Edison Next Government, 24 luglio 2023
29. Electrolux, 6 giugno 2023
30. Eni Plenitude, 21 aprile 2023
31. Enpower, 25 settembre 2023
32. Enterprise Services Italia – Sxc Technology, 25 gennaio 2023
33. ERG Wind e Solar Italy, 20 aprile 2023
34. EssilorLuxottica, 30 novembre 2023
35. Fastweb, 26 luglio 2023
36. FCA Italy, 21 aprile 2023
37. Ferrarelle, 1° agosto 2023
38. Ferrero, 6 ottobre 2023
39. GD, 30 maggio 2023
40. Granarolo, 12 ottobre 2023
41. Heineken Italia, 14 giugno 2023
42. Intesa Sanpaolo, 21 febbraio 2023
43. Iren, 14 dicembre 2023
44. Italcementi, 25 settembre 2023
45. Italgas Acqua, 4 ottobre 2023
46. Italia Alimentari, 30 giugno 2023
47. Lactalis-Galbani, 5 luglio 2023
48. LTE Lift Truck Equipment, 26 aprile 2023
49. Manifatture Sigaro Toscano, 26 luglio 2023

50. Marchiol, 26 giugno 2023
51. Marelli (1), 4 maggio 2023
52. Marelli (2), 4 maggio 2023
53. Marzotto, 31 maggio 2023
54. Mondelez, 5 luglio 2023
55. Monte Paschi Siena, 7 agosto 2023
56. Parmalat, 13 luglio 2023
57. Rail Traction Company, 17 marzo 2023
58. Sanofi, 15 maggio 2023
59. Sogei, 1° dicembre 2023
60. STM, 31 ottobre 2023
61. Tenaris Dalmine, 1° dicembre 2023
62. Uniabita Soc. Coop., 27 aprile 2023
63. Vincenzi, 21 giugno 2023
64. Vodafone Italia, 22 giugno 2023

Abstract

Inquadramento contrattuale e tutela della professionalità. Il contributo della contrattazione aziendale

Obiettivi: Obiettivo del presente saggio è verificare il contributo della contrattazione aziendale al tema degli inquadramenti contrattuali e della tutela/valorizzazione della professionalità. **Metodologia:** Il saggio si fonda su un lavoro di lettura qualitativa condotto sui 440 contratti aziendali firmati nel 2023 contenuti nella banca dati FareContrattazione di ADAPT. **Risultati:** Solo 64 accordi su 440, e cioè poco meno del 16% dei testi analizzati (relativi a una platea di circa 150mila lavoratori), si occupa del tema. **Limiti e implicazioni:** La ricerca sconta la difficoltà di reperire più ampio materiale contrattuale, non consentendo di giungere a risultati statisticamente rilevanti in termini quantitativi. **Originalità:** Il saggio, primo tentativo di sistematizzazione della contrattazione decentrata, fornisce alcune innovative chiavi di lettura, utili a sviluppare un esercizio di benchmark, e si fa carico di individuare le buone prassi.

Parole chiave: professionalità, classificazione, inquadramento, contrattazione collettiva.

Contractual classification and protection of professionalism. The contribution of company-level bargaining

Purpose: The aim of this essay is to verify the contribution of company-level bargaining to the issue of contractual frameworks and the protection/valorisation of

*professionalism. **Methodology:** The essay is based on a qualitative analysis conducted on the 440 company contracts signed in 2023 contained in ADAPT's FareContrattazione database. **Findings:** Only 64 agreements out of 440, i.e. just under 16% of the texts analysed (covering an audience of around 150 thousand workers), deal with the issue. **Research limitations/implications:** The research suffers from the difficulty of finding wider contractual material, not allowing to reach statistically relevant results in quantitative terms. **Originality:** The essay, a first attempt to systematise decentralised bargaining, provides some innovative keys to interpretation of the issue, useful to develop a benchmarking exercise, and takes charge of identifying best practices.*

Keywords: *professionalism, classification, collective bargaining.*

Sistemi di classificazione del personale e valorizzazione della professionalità nel lavoro pubblico: una mappatura della contrattazione di settore

*Arianna Ferraguzzo**, *Giuseppina Papini***

Sommario: **1.** Posizione del problema: ragione e metodo di una lettura trasversale dei contratti collettivi. – **2.** Inquadramento e classificazione dei dipendenti pubblici prima e dopo la “contrattualizzazione”. – **3.** Il quadro normativo attuale. – **4.** Organizzazione e valorizzazione del capitale umano nei quattro comparti. – **4.1.** La classificazione per aree. – **4.2.** Il sistema degli incarichi. – **4.3.** Le progressioni. – **5.** Alcune note conclusive in attesa e in ragione dei prossimi rinnovi contrattuali.

1. Posizione del problema: ragione e metodo di una lettura trasversale dei contratti collettivi

I sistemi di classificazione del personale nel lavoro pubblico sono stati oggetto e strumento di una recente e massiccia trasformazione.

L’origine della stessa deve rintracciarsi nella Missione 1, Componente 1.2. del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), dedicata alla «modernizzazione della pubblica amministrazione», da realizzarsi, anzitutto, «attraverso la valorizzazione ed il rafforzamento delle competenze del capitale umano» ⁽¹⁾.

*Arianna Ferraguzzo è Dottoranda in *Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro* all’Università degli Studi di Siena.

**Giuseppina Papini è Dottoranda in *Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro* all’Università degli Studi di Siena.

Il presente lavoro è frutto di una riflessione e di una ricerca comune. Ad Arianna Ferraguzzo sono attribuibili i §§ 1; 4, (4, 4.1, 4.2, 4.3); a Giuseppina Papini i §§ 2;3;5.

⁽¹⁾ A. VISCOMI, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, in *LPA*, 2024, n. 1, p. 9.

Il ruolo di agente della concretizzazione di tale progetto è stato affidato alla contrattazione collettiva, chiamata più di prima, a seguito del conseguente intervento di riforma del lavoro pubblico, normato dal d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (d'ora in avanti anche decreto Reclutamento), ad esercitare la sua funzione di definizione degli ordinamenti professionali, ritagliandosi degli spazi analoghi a quelli del settore privato, «determinando la professionalità richiesta ai vari livelli e/o categorie di inquadramento»⁽²⁾.

Tale avvertita esigenza di innovare il settore pubblico, valorizzando la fonte contrattuale come luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, nonché degli aspetti organizzativi ad esso afferenti, si è tradotta in precise prescrizioni contrattuali dei CCNL relativi al triennio 2016-2018⁽³⁾, che hanno istituito Commissioni paritetiche per l'innovazione dei sistemi di classificazione professionale, con il compito di «acquisire ed elaborare tutti gli elementi di conoscenza sugli attuali sistemi di classificazione professionale, nonché di verificare le possibilità di una loro evoluzione [...], nella prospettiva di pervenire a modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze [...] e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi»⁽⁴⁾.

I risultati delle indagini dalle stesse condotte hanno preso forma nelle disposizioni della successiva tornata contrattuale che hanno, attraverso strumenti diversamente declinati, tentato di darvi seguito, incidendo sui sistemi di classificazione ed inquadramento, nell'obiettivo di spostamento del focus «da ciò che viene fatto (mansioni e attività) a come vengono svolti i compiti e quali conoscenze, capacità tecniche e comportamentali siano indispensabili per il loro svolgimento ottimale», affidato esplicitamente, in sede di revisione degli ordinamenti professionali, all'autonomia collettiva dalle «Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche», pubblicate in Gazzetta Ufficiale il 14 settembre 2022.

Per tale ragione, nel presente contributo, dopo una breve ricostruzione del quadro legale di riferimento a partire dalla seconda metà del secolo scorso (*infra*, §§ 2-3), si procederà, con l'ausilio di alcuni Rapporti

⁽²⁾ A. BOSCATI, *La professionalità del pubblico dipendente*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Cedam, 2023, p. 6.

⁽³⁾ Si vedano in particolare l'art. 12, CCNL Funzioni centrali 2018, l'art. 11, CCNL Funzioni Locali 2018; gli artt. 34, 44 e 69, CCNL Istruzione e Ricerca 2018; l'art. 12, CCNL Sanità 2018.

⁽⁴⁾ Art. 12, CCNL Funzioni Centrali del 12 febbraio 2018.

ARAN, ove disponibili, all'analisi delle disposizioni contrattuali dei CCNL relativi ai quattro comparti, come definiti dal Contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2019-2021) (CCNQ) del 3 agosto 2021, soffermandosi sulle tornate contrattuali 2016-2018 e 2019-2021.

Una tale delimitazione del perimetro di indagine nasce non soltanto dalle più recenti innovazioni delle quali si è dato conto, ma anche da una ragione di carattere strettamente pratico: come è noto, il canale della contrattazione ha ripreso lentamente ad operare dopo la sentenza della Consulta del 2015⁽⁵⁾, che ne aveva dichiarato illegittimo il regime di sospensione previsto dall'art. 9 commi 17-21 del d.l. n. 78/2010 e ss.mm.ii., e dopo l'Intesa Governo - Sindacati del 30 novembre 2016, che aveva inteso ripristinare il ruolo della autonomia collettiva.

Nell'ambito così definito, i testi dei CCNL saranno oggetto di una lettura trasversale idonea a porre in evidenza analogie, differenze e criticità delle soluzioni adottate nei vari comparti in relazione agli istituti afferenti ai sistemi di classificazione del personale.

Per tale via si potrà, quindi, dare conto della struttura dei medesimi, della via tracciata per i percorsi di carriera degli interni, nonché del sistema dell'attribuzione degli incarichi, interrogandosi sull'effettiva idoneità degli stessi all'ambizioso scopo perseguito di valorizzazione della professionalità dei dipendenti pubblici.

2. Inquadramento e classificazione dei dipendenti pubblici prima e dopo la “contrattualizzazione”

L'evoluzione del dato normativo in materia di lavoro nelle pubbliche amministrazioni ha registrato, nel tempo, notevoli cambiamenti rispetto ai sistemi di inquadramento e di classificazione del personale, oscillando tra una concezione pubblicistica e una più o meno privatistica⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Corte Cost. 24 giugno 2015, n. 178, su cui tra gli altri G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva, e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *LD*, 2018, p. 7 e ss.

⁽⁶⁾ Anche definibile come un diritto privato differenziato o uno statuto speciale privatistico per i rapporti di lavoro pubblico. Cfr. C. ZOLI, *I poteri del datore di lavoro pubblico tra interesse pubblico e contratto*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI, (a cura di), *Il lavoro pubblico in 30 anni di riforme, Quaderno DLM*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 358.

Diversi sono stati gli impulsi riformatori che hanno segnato il processo di convergenza tra pubblico e privato, contraddistinto dal lento ingresso della fonte collettiva a partire dagli anni 80 del secolo scorso, come strumento maggiormente flessibile per la regolazione di un rapporto di lavoro, quello pubblico, originariamente caratterizzato da moduli statici e gerarchici, di per sé poco inclini alle trasformazioni della società e dell'economia.

Dopo l'abrogazione dell'ordinamento gerarchico, di stampo militare, del 1923, veniva adottato lo Statuto degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. n. 3/1957), che suddivideva (e tuttora suddivide ai sensi dell'art. 1) il personale in quattro carriere (direttiva, di concetto, esecutiva, ausiliaria), con l'articolazione in numerose qualifiche ed una progressione di carriera, da una qualifica all'altra, che avveniva mediante l'istituto della promozione ⁽⁷⁾.

Solo con l'introduzione dell'ordinamento retributivo-funzionale ad opera della legge 11 luglio 1980, n. 312, è stato superato il sistema delle carriere e «la connessa giungla retributiva e normativa che impediva la determinazione certa dell'ammontare del fabbisogno di personale e una gestione flessibile dei dipendenti» ⁽⁸⁾, con la previsione delle qualifiche funzionali, caratterizzate da mansioni, a ciascuna delle quali veniva assegnato un livello retributivo.

L'art. 3 della predetta legge, tuttora in vigore, chiariva come ad ogni qualifica funzionale corrispondessero più profili professionali, che a loro volta «si fondano sulla tipologia della prestazione lavorativa, considerata per il suo contenuto, in relazione ai requisiti culturali, al grado di responsabilità, alla sfera di autonomia che comporta, al grado di mobilità ed ai requisiti di accesso alla qualifica».

Seppure nell'intendimento iniziale del Legislatore, la determinazione dei vari profili sarebbe spettata ad una commissione paritetica istituita presso il dipartimento della Funzione Pubblica (artt. 3 e 10 l. n. 312/1980), è con la l. 29 marzo 1983, n. 93 che si affaccia nell'ordinamento del

⁽⁷⁾ La carriera ausiliaria, con funzioni di anticamera e custodia; esecutiva, con funzioni di archivio e copia; di concetto, con funzioni di segreteria, contabilità e ragioneria; direttiva, con funzione di direzione degli uffici. A partire dal 1972, si è distinta rispetto a quella direttiva una carriera di tipo dirigenziale, nella quale sono stati inquadrati quei funzionari cui venivano attribuiti poteri decisionali. Cfr. P. VIRGA, *Il pubblico impiego*, Giuffrè, 1991, p. 89.

⁽⁸⁾ A. BOSCATI, *L'evoluzione storica*, in A. BOSCATI, *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, p. 29.

personale pubblico il doppio regime di regolamentazione unilaterale-pubblicistico e contrattual-collettivo, laddove simile competenza veniva affidata, ai sensi dell'art. 3, comma 1, punto n. 3, agli accordi, *sub specie* di concreta «identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali e alle mansioni». Nondimeno, rimanevano disciplinati dalla legge, ai sensi dell'art. 2, comma 1, punto n. 3, «i criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in ciascuna di esse compresi»⁽⁹⁾.

Nel sistema sommariamente delineato, restava vigente l'art. 4, l. n. 312/1980, in tema di operazioni di inquadramento, ossia di attribuzione di una determinata qualifica e profilo professionale all'impiegato pubblico, che prescriveva i meccanismi di corrispondenza delle qualifiche funzionali «in due tempi»: in primo luogo, con un «inquadramento automatico per livelli», ove venivano descritte le 8 qualifiche funzionali (diventate 9 con l. 24 marzo 1986, n. 78), in correlazione alle quattro carriere di cui all'art. 1, d.P.R. n. 3/1957; ed in secondo luogo, mediante un «inquadramento per profili», per ottenere «una corrispondenza effettiva fra il livello e il connesso profilo»⁽¹⁰⁾, tenuto conto delle mansioni e titoli di studio posseduti dal dipendente.

Si delineava, quindi, un sistema ove la qualifica risultava privilegiata rispetto alla potenziale rilevanza delle attività espletate, dovendosi attendere quella che notoriamente viene definita come seconda riforma del pubblico impiego per attuare quel passaggio dal «diritto alla qualifica all'equivalenza delle mansioni»⁽¹¹⁾, come *humus* propizio ad un processo di valorizzazione delle professionalità del dipendente pubblico.

⁽⁹⁾ Gli artt. 17 e 18 della legge quadro n. 93/1983 disciplinavano la classificazione del personale, ove le qualifiche funzionali «meno elevate» erano individuate «sulla base di valutazioni attinenti essenzialmente al contenuto oggettivo del rapporto di servizio in relazione ai requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività lavorativa»; mentre per quelle più elevate, le relative valutazioni facevano perno anche sui «requisiti culturali ed esperienza professionale, nonché sui compiti di guida di gruppo, di ufficio o di organi e delle derivanti responsabilità burocratiche» (art. 17). Ad ogni qualifica funzionale, inoltre, doveva essere fissato un livello retributivo unitario che tendesse al principio di onnicomprensività.

⁽¹⁰⁾ P. VIRGA, *op.cit.*, p. 108.

⁽¹¹⁾ L. FIORILLO, *La professionalità nel lavoro pubblico e le sfide del tempo presente*, in *LPO*, 2023, vol. 50, n. 1/2, pp. 35-51.

Il processo di riforma avviato con la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421⁽¹²⁾, non riusciva, infatti, a portare a compimento il proprio mandato, atteso anche il clima sotto il quale veniva varata, connessa alla crisi economico-finanziaria del tempo che imponeva una rigidità gestionale della spesa tale da «imbrigliare la contrattazione collettiva, formalmente privatizzata, ma sostanzialmente ancora ascrivibile al modello dell'evidenza pubblica»⁽¹³⁾.

Nonostante «un lungo e disordinato lavoro»⁽¹⁴⁾, i successivi quattro decreti legislativi, tra cui il d.lgs. n. 29/1993, non portarono agli esiti sperati, dovendosi attendere le «Leggi Bassanini»⁽¹⁵⁾, per legittimare l'attribuzione della contrattazione collettiva a definire i sistemi di inquadramento, fino a quel momento relegati alla sfera pubblicistica⁽¹⁶⁾.

Una «combinazione di innovazione e compromessi» è la caratteristica degli impulsi riformatori degli anni 1992-1993 e 1997-1998, ove l'organizzazione del lavoro era rimasta statica e con una tendenziale immutabilità della pianta organica rispetto all'attività concretamente espletata dal prestatore di lavoro. Solo con la modifica operata dall'art. 25, comma 1 del d.lgs. n. 80/1998, l'art. 56 (poi trasfuso nell'attuale art. 52 del d.lgs. n. 165/2001) cambiava registro, demandando alla autonomia collettiva la disciplina dei rapporti di equivalenza tra le mansioni nell'ambito della classificazione del personale, oltre che la

⁽¹²⁾ La delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale, portò a ricondurre nell'alveo del diritto civile e sotto la regolamentazione dei contratti individuali e collettivi i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui alla legge quadro n. 93/1983.

⁽¹³⁾ V. TALAMO, *I sistemi "resilienti" di inquadramento professionale del personale pubblico dopo il decreto reclutamento ed i CCNL 2019-2021*, in *LPA*, 2023, n. 1, p. 476.

⁽¹⁴⁾ Per un approccio puntuale ma critico, si veda, S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *RIDL*, 1993, n. 1, pp. 287-318.

⁽¹⁵⁾ Legge 15 marzo 1997 n. 59 e legge 15 maggio 1997 n. 127, ed i successivi d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387.

⁽¹⁶⁾ Lo si desume anche dal tenore dell'originario testo dell'art. 56 del d.lgs. n. 29/1993, rubricato «mansioni», ove si stabiliva che l'impiegato dovesse essere «adibito alle mansioni proprie della qualifica di appartenenza, nelle quali rientra comunque lo svolgimento di compiti complementari e strumentali al perseguimento degli obiettivi di lavoro».

regolamentazione di apposite procedure di sviluppo professionale del dipendente pubblico ⁽¹⁷⁾.

La prevista possibilità di acquisire una qualifica superiore anche mediante «sviluppi professionali» di cui al previgente art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 (d'ora in avanti anche TUPI) venne, poi, meno con il noto *revirement* operato dalla «Riforma Brunetta», nella «convizione che la contrattualizzazione non avesse dato buona prova di sé» ⁽¹⁸⁾, atta a riportare la progressione verticale nell'alveo del concorso pubblico, conformemente al dettato costituzionale di cui all'art. 97 comma 4.

In simile contesto, le differenziazioni a parità di inquadramento venivano attuate per il tramite delle progressioni economiche orizzontali, di competenza della contrattazione collettiva nazionale e decentrata ai sensi dell'art. 23, d.lgs. n. 150/2009 e del comma 1 bis dell'art. 52 TUPI, inserito dalla medesima «Riforma Brunetta»; oltre che attraverso gli incarichi di posizione organizzativa, da intendersi come leva squisitamente gestionale per premiare e responsabilizzare i dipendenti più meritevoli.

Simili processi organizzativi del personale erano regolati mediante una programmazione triennale, attraverso lo strumento delle dotazioni organiche, poi perfezionato con il Piano dei fabbisogni della «Legge Madia», allo scopo di analizzare le esigenze delle amministrazioni, non solo dal punto di vista delle risorse finanziarie disponibili, ma anche in relazione al piano qualitativo, inerente alla professionalità dei dipendenti pubblici, a seconda delle concrete esigenze della amministrazione interessata ⁽¹⁹⁾. Senza entrare in rotta di collisione con la «Riforma Madia», e senza «definire e a dimensionare le aree di inquadramento contrattuale e/o i profili professionali del personale» ⁽²⁰⁾ è intervenuta, poi, la «Legge Bongiorno» che nell'intento di assicurare l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro, oltre che per aumentare l'efficienza dell'azione amministrativa, segnalava alle PP. AA., nell'azione di

⁽¹⁷⁾ L. FIORILLO, *La professionalità nel lavoro pubblico e le sfide del tempo presente*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Cedam, 2023, p. 55.

⁽¹⁸⁾ G. NATULLO, *La “nuova” contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, in M. TREMOLADA, A. TOPO (a cura di), *Le tutele del lavoro nelle trasformazioni dell'impresa, liber amicorum Carlo Cester*, Cacucci Editore, 2019, p. 326.

⁽¹⁹⁾ S. MAINARDI, *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai CCNL tra organizzazione e tutela della professionalità*, in LPA, 2023, n. 2, p. 450.

⁽²⁰⁾ M. PALLINI, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*, in VTDL, 2020, n. 2, p. 292.

stesura dei pertinenti piani dei fabbisogni, l'opportunità di reclutare in via prioritaria figure professionali con elevate competenze in materia di digitalizzazione; razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; qualità dei servizi pubblici; gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; contrattualistica pubblica; controllo di gestione e attività ispettiva; contabilità pubblica e gestione finanziaria.

Emerge, dunque, dall'evoluzione normativa succintamente descritta, il delinearsi del tentativo di adozione di modelli che valorizzino la professionalità e le competenze del personale, mediante l'operazione di collocazione delle persone all'interno di profili professionali, che specificano i contenuti professionali di base delle categorie o aree ⁽²¹⁾, ove sono confluite le qualifiche funzionali del passato, a seguito dell'introduzione di quello che viene definito ordinamento a fasce larghe o *broad-banding* ⁽²²⁾.

3. Il quadro normativo attuale

Nell'inatteso scenario post-pandemico, un ruolo di rilievo viene assunto dal «Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale», stipulato il 10 marzo 2021, tra l'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi ed il Ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta con i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil, che si presta a vera e propria chiave di lettura delle novità introdotte nella tornata contrattuale 2019-2021, oggetto in questo studio di specifica ricognizione attraverso la lente della professionalità ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Il riferimento nel testo dell'art. 52 d.lgs. n. 165/2001 all'area in luogo della categoria contrattuale è meramente lessicale, senza alcun impatto sostanziale sul disposto della norma. Cfr. M. PALLINI, *L'inquadramento, lo ius variandi e le progressioni*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, p. 431.

⁽²²⁾ A. MATTEI, *Categorie di prestatori di lavoro e professionalità*, Giappichelli, 2023, pp. 64 e ss.

⁽²³⁾ Sulla natura del Patto, assimilabile al Memorandum del 2007 del Ministro della Funzione Pubblica Nicolais, prodromico a fornire atti di indirizzo ai rinnovi contrattuali e all'attuazione di norme, si veda L. ZOPPOLI, *Il Patto Brunetta II: un Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale con la partecipazione sindacale*, in *DLM*, 2022, n. 3, pp. 487 e ss., ove rileva l'assenza di alcuni soggetti che

L'intenzione è quella di costruire un modello per rendere la pubblica amministrazione maggiormente professionale e preparata, considerando «la contrattazione collettiva come lo strumento principe per conciliare tutela del lavoro e realizzazione dell'interesse pubblico»⁽²⁴⁾.

Di qui, un necessario rafforzamento delle competenze e delle professionalità dei dipendenti pubblici che funge da leva principale per fare della contrattazione, ed in particolare dei rinnovi contrattuali, «un investimento politico e sociale»⁽²⁵⁾, nella consapevolezza che si debba transitare, ai fini della «valorizzazione di specifiche professionalità non dirigenziali, dotate di competenze e conoscenze specialistiche, nonché in grado di assumere specifiche responsabilità organizzative e professionali»⁽²⁶⁾ attraverso la revisione dei sistemi di classificazione ed inquadramento e una diversa concezione della formazione, elevata dal Patto a «diritto soggettivo del dipendente pubblico»⁽²⁷⁾.

Per tali ragioni, il Patto demandava ai contratti collettivi del triennio 2019-2021 la revisione «degli ordinamenti professionali del personale, adeguando la disciplina contrattuale ai fabbisogni di nuove professionalità e competenze richieste dai cambiamenti organizzativi e dall'innovazione digitale e alle esigenze di valorizzazione delle capacità concretamente dimostrate»⁽²⁸⁾, per la costruzione di un nuovo sistema di classificazione del personale, punto di arrivo di un percorso iniziato nel 2009, con l'indicazione del numero (massimo) di quattro comparti (cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza) come raggio di azione della contrattazione collettiva nazionale⁽²⁹⁾.

I principi riformatori del Patto si innestano su quanto previsto dal titolo I «Principi generali» del d.lgs. n. 165/2001, ed in particolare sugli artt. 1

tradizionalmente animano le relazioni sindacali, ossia Aran e i comitati di settore, nonché le sigle sindacali non riconducibili a Cgil, Cisl, Uil.

⁽²⁴⁾ F. BORGOGELLI, *Sindacati e contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: un percorso ondivago*, in L. GAETA, P. PASSANITI (a cura di), *Il sistema sindacale italiano: un omaggio senese a Bruno Fiorai*, Edizioni scientifiche italiane, 2021, p. 131.

⁽²⁵⁾ *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, 10 marzo 2021, p. 3.

⁽²⁶⁾ *Ibidem*, p. 6

⁽²⁷⁾ In tema si veda A. IMPRONTA, M. TIRABOSCHI, *Il diritto soggettivo alla formazione nel lavoro pubblico: una rassegna ragionata delle previsioni legali e contrattuali*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Roma, 2024.

⁽²⁸⁾ *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, cit., p. 6.

⁽²⁹⁾ A. BOSCATI, *La professionalità del pubblico dipendente*, cit., p. 13.

comma 1 e 6 e ss., in tema di programmazione del personale, ove era comunque già ravvisabile un legame tra la fase pubblicistica dell'organizzazione degli uffici e lo sviluppo professionale delle risorse umane⁽³⁰⁾.

D'altronde, seppure gli ultimi interventi normativi, segnatamente la «Riforma Madia» e la «Legge Bongiorno», avessero in parte ammorbidito le rigidità burocratiche della pianificazione dei fabbisogni delle PP.AA., una delle criticità denunciate dallo stesso PNRR è stata proprio l'assenza di una gestione per competenze della macchina amministrativa, con una programmazione episodica e non strutturata, volta, perlopiù, a colmare i vuoti lasciati dagli avvicendamenti della vita lavorativa delle persone⁽³¹⁾.

Sul percorso così tracciato, è intervenuto il Legislatore con d.l. n. 80/2021, riformando ancora una volta il testo dell'art. 52 TUIPI, demandando alla autonomia collettiva, in sede di revisione degli ordinamenti professionali, la definizione di apposite tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, oltre che delegare la previsione di una ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione, pur non costituendo, questa, una assoluta novità, essendo tale area già presente nel CCNL Istruzione e Ricerca 2016-2018⁽³²⁾.

Dalla medesima novella legislativa, nel solco dell'esigenza, già sottolineata dal PNRR⁽³³⁾, di incremento della mobilità non solo orizzontale, ma anche verticale del personale, traggono disciplina i due modelli di progressione verticale attualmente operanti per i rapporti di lavoro pubblico contrattualizzato, dei quali si darà conto *infra*.

Lo stesso decreto Reclutamento propende per una maggiore valorizzazione dell'aspetto qualitativo della programmazione delle esigenze del personale, allo scopo non solo di razionalizzazione e snellimento

⁽³⁰⁾ A. BOSCATI, *La professionalità del pubblico dipendente*, cit. p. 7. Si rammenta che ai sensi dell'art. 6, comma 1 TUIPI, «le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'art. 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali».

⁽³¹⁾ A. BOSCATI, *La professionalità del pubblico dipendente*, cit. p. 9.

⁽³²⁾ L'art. 65, CCNL Istruzione e Ricerca 2018, disciplina la costituzione del fondo retribuzione e di risultato per la categoria EP.

⁽³³⁾ A. RICCOBONO, *Le nuove carriere dei dipendenti pubblici: professionalità, merito imparzialità tra concorso, comparazione e valutazione*, in *LPA*, 2023, n. 2, pp. 303 e ss.

procedurale degli adempimenti burocratici, ma anche con l'intendimento di introdurre moduli efficienti del *project management*, tentando di abbandonare le logiche gerarchiche che tradizionalmente caratterizzano il pubblico impiego, per pervenire ad una strategia di gestione del capitale umano maggiormente flessibile e tesa a creare valore pubblico.

L'intento è quello di fornire una strumentazione per un orizzonte temporale che vada al di là della messa a terra del PNRR, che importi una più complessa analisi (a monte) dei fabbisogni della macchina amministrativa, e che valorizzi le competenze del personale interno, e, allo stesso tempo, sia in grado di procedere ad un reclutamento con una dimensione quantitativa e qualitativa a misura di singola amministrazione, a seconda degli obiettivi ad essa concretamente assegnati ⁽³⁴⁾.

Un cambio di paradigma nella strategia di potenziamento della capacità amministrativa della macchina pubblica che prosegue con il d.l. n. 36/2022 relativo all'attuazione del PNRR e con le «Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni del personale» di cui al riformato art. 6 ter TUIP, per conseguire gli obiettivi strategici in tutti i momenti del processo di gestione del personale: dalla programmazione dei fabbisogni, al reclutamento e selezione, passando per la formazione (in ingresso e continua), sino alla valutazione delle performance, delle premialità e della gestione delle carriere ⁽³⁵⁾.

Con l'ausilio delle fonti ministeriali, si suggerisce alle PP.AA. di orientare i propri fabbisogni con una giusta allocazione delle persone e delle relative competenze professionali, nel contempo gettando solide basi per edificare un modello di classificazione per competenze, articolato in famiglie professionali, definite dal CCNL Funzioni Centrali 2019-2021 come «ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze simili o da una base professionale e di conoscenze comune».

Il contesto così delineato è completato dal d.m. del 28 giugno 2023, «Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni», cui deve aggiungersi, per i tagli operativi, la direttiva del Ministero per la Pubblica

⁽³⁴⁾ T. TREU, P. MICHETTI, *Pnrr e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, in w.p. C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, 2023, 466, pp. 12-15.

⁽³⁵⁾ G. CAPALDO, *L'implementazione dei sistemi professionali*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico in 30 anni di riforme, Quaderno DLM*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 254.

Amministrazione in tema di formazione dei pubblici dipendenti del 14 gennaio 2025³⁶.

Si tratta di costruire un dizionario di competenze di carattere generale che tenga conto tanto delle competenze tecnico-specialistiche, quanto delle *soft skills*, in modo da considerare anche le dimensioni comportamentali di carattere trasversale del lavoro, riferite cioè al “come” svolgere la prestazione lavorativa in modo efficace, al fine di trasformare la pubblica amministrazione in una «*competency-based organisation*, pur nella consapevolezza dei vincoli e dei limiti esistenti»⁽³⁷⁾.

4. Organizzazione e valorizzazione del capitale umano nei quattro comparti

Come già anticipato nel § 1, la concretizzazione delle istanze di rinnovamento espresse dai più recenti sviluppi normativi, dei quali si è dato conto, spetta alla contrattazione collettiva.

Alle Commissioni paritetiche, la cui funzione è stata esplicitata nel precedente §, si deve, come si evince nel Rapporto finale redatto in relazione al Comparto Funzioni Centrali, l’aver posto in evidenza l’esigenza di superare la rigidità dei sistemi di classificazione e con essi dei meccanismi di carriera, «che rappresentano una importante leva motivazionale per le persone oltretutto una possibilità, per i datori di lavoro di reclutare competenze e professionalità sul mercato [...] interno»⁽³⁸⁾.

Si è così aperta «una fase evolutiva che contempla un’idea alternativa di amministrazione, quale luogo in cui ci si prende sempre più cura del “fiore” delle persone. E questo sia all’interno che all’esterno degli apparati. La persona non è più “mezzo” ma “fine”, in qualsiasi dimensione venga considerata»⁽³⁹⁾.

⁽³⁶⁾ Per una sintesi ragionata della direttiva ministeriale, sia consentito il rinvio a G. PAPINI, [«Le persone al centro»: l’ultima frontiera della formazione nel pubblico impiego](#), in Bollettino ADAPT, 27 gennaio 2025, n. 4.

⁽³⁷⁾ L. CASANO, *Fabbisogni professionali delle amministrazioni pubbliche e valorizzazione della professionalità: le nuove linee di indirizzo*, in LPA, 2023, n. 3, p. 718.

⁽³⁸⁾ ARAN, *Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale del comparto Funzioni centrali, Rapporto finale di analisi e proposte*, giugno 2020, pp. 1-42.

⁽³⁹⁾ G. NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2024, n. 1, p. 3.

Tutto ciò in un'ottica circolare nella quale «lo scopo sotteso al miglioramento dei percorsi di carriera all'interno delle pubbliche amministrazioni, in ultima analisi, dovrebbe essere (...) quello di valorizzare maggiormente il nesso tra soddisfazione professionale del dipendente pubblico e soddisfazione della cittadinanza cui i servizi sono rivolti».

4.1. La classificazione per aree

Il principale strumento attraverso il quale la contrattazione collettiva della tornata 2019-2021 agisce per realizzare il fine perseguito è, appunto, rappresentato dall'adozione di nuovi modelli di classificazione che diventano, così, meccanismo per «fornire agli Enti del Comparto [...] uno strumento innovativo ed efficace di gestione del personale e contestualmente offrire, ai dipendenti, un percorso agevole e incentivante di sviluppo professionale»⁽⁴⁰⁾.

Tale finalizzazione della revisione dei sistemi di classificazione all'interesse pubblico risulta particolarmente evidente, per la peculiare natura dei valori in gioco, nel Comparto Sanità, nell'ambito del quale la Commissione paritetica, a tale scopo istituita, ha definito il processo di innovazione non solo come necessario «a garantire l'ottimale bilanciamento delle esigenze organizzative e funzionali delle Aziende ed Enti sanitari con quelle di riconoscimento e valorizzazione della professionalità dei dipendenti», ma anche propedeutico a costruire modelli organizzativi nuovi che, coinvolgendo «una più ampia platea di professionisti ed operatori», siano idonei alla realizzazione del più generale scopo di tutela della salute proprio del Servizio Sanitario Nazionale.

«Sul piano metodologico, ciò si traduce nella costruzione di un modello in cui vengono individuate famiglie professionali, al cui interno sono definiti profili di ruolo, che possono poi essere declinati in specifici profili di competenza. La differenza sostanziale con i modelli attualmente utilizzati nelle pubbliche amministrazioni consiste nel fatto che questi sono organizzati in aree/categorie di inquadramento a loro volta articolate in profili professionali, costruiti per aggregazione di compiti e mansioni,

⁽⁴⁰⁾ V. ZIVIELLO, *Amministrazione di risultato e tutela dell'interesse pubblico*, in E. ALES, M. ESPOSITO (a cura di), *Trent'anni di riforme del lavoro pubblico attraverso lo sguardo della giovane dottrina*, in *Quaderni DLM*, 2024, n. 17, p. 153.

senza una identificazione delle competenze (tecnico-professionali e personali-comportamentali) necessarie a svolgere determinate attività»⁽⁴¹⁾. La chiave di volta del nuovo sistema di classificazione è rappresentata dalla relativa articolazione in aree che corrispondono a diversi livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali, omogenei all'interno di ciascuna di esse.

Allo scopo di consentirne l'individuazione, sono usate le declaratorie, funzionali a descrivere l'insieme di quei requisiti considerati indispensabili ai fini dell'inquadramento all'interno di ogni area.

Nel perimetro di quest'ultima sono poi individuate le famiglie professionali, definite come «ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze simili o da una base professionale e di conoscenze comune»⁽⁴²⁾.

Nell'ambito delle famiglie sono, dunque, individuate le competenze professionali caratterizzanti ognuna di esse, che, funzionano, quindi, come contenitore di professionalità, insieme di competenze, di volta in volta utili allo svolgimento di diverse mansioni, nell'intento di valorizzazione della trasversalità delle medesime. «Si passa quindi dal profilo, che identifica una mansione o un mestiere, ad una impostazione più ampia, cioè ad una macrocategoria che individua le competenze e le abilità necessarie per lo svolgimento di una pluralità di mestieri. [...] Le mansioni sono caratterizzate da una veloce obsolescenza, conseguenza diretta dell'eccessiva parcellizzazione dell'attività di lavoro che è legata indissolubilmente al contesto agito. Per tale motivo non favoriscono (ed anzi ostacolano) la mobilità, che invece è fortemente ed espressamente incentivata dal PNRR»⁽⁴³⁾.

Da rilevare, tuttavia, che sul punto diverse sono le soluzioni adottate dai contratti collettivi dei quattro Comparti.

Se, infatti, nel CCNL Funzioni Centrali le famiglie professionali vanno a sostituire di fatto i profili professionali ed a differenza di essi sono sottratte alla determinazione unilaterale nell'esercizio dei poteri datoriali, la nozione di profilo professionale è mantenuta nel CCNL Funzioni Locali,

⁽⁴¹⁾ L. CASANO, *op.cit.*, pp. 715-716.

⁽⁴²⁾ Art. 3, CCNL Funzioni centrali sottoscritto il 9 maggio 2022.

⁽⁴³⁾ V. TALAMO, *I sistemi "resilienti" di inquadramento professionale del personale pubblico dopo il decreto reclutamento ed i CCNL 2019-2021*, cit., p. 494.

che ad essi affida la funzione di descrivere «il contenuto professionale delle attribuzioni proprie dell'area»⁽⁴⁴⁾.

Analogamente «l'assenza delle famiglie professionali costituisce una caratteristica propria anche del comparto Sanità⁽⁴⁵⁾, pur essendo in questa ipotesi il sistema reso più complesso dalla compresenza dei ruoli sanitario, socio-sanitario, amministrativo, tecnico e professionale, nonché dalle regole pubblicistiche di governo delle professioni sanitarie»⁽⁴⁶⁾.

I CCNL della tornata 2019-2021, del resto, si differenziano anche per il modo in cui danno seguito alla disposizione del riformato comma 1 bis dell'art. 52 del TUPI, circa l'istituzione di un'area nella quale collocare il personale di elevata qualificazione.

A riguardo, infatti, il citato CCNL Funzioni Centrali all'appartenenza ad essa correla, come risulta dall'art. 16, oltre alla retribuzione tabellare, comprensiva della tredicesima mensilità, una retribuzione di posizione ed una di risultato.

Analogamente a quanto stabilito da tale contratto, nel CCNL Sanità, l'area nasce vuota e non può essere riempita attraverso il re-inquadramento in deroga ai titoli di studio (art. 52, comma 1 bis TUPI), bensì con progressioni verticali a regime, nel rispetto del titolo e del principio del 50% di accesso dall'esterno. Tuttavia, mentre nel primo essa è finanziata con stanziamenti assunzionali, nel Comparto Sanità ciò avviene con i mezzi del Fondo risorse decentrate previsto dal contratto, con la conseguente necessità di verificare in concreto quali amministrazioni del comparto effettivamente dispongono delle risorse e del consenso sindacale.

A differenza dei contratti collettivi menzionati, quello del comparto Funzioni Locali si caratterizza per la mancata individuazione di una nuova area per le elevate professionalità, limitandosi esso a qualificare l'ex area D quale "Area dei funzionari e dell'elevata qualificazione". Ciò è possibile in quanto gli attori sindacali non sono obbligati *ex lege* «ad allestire l'area delle elevate professionalità, la quale costituisce un prodotto esclusivo della dinamica negoziale»⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁴⁾ Art. 12, CCNL Funzioni Locali, sottoscritto il 14 novembre 2022.

⁽⁴⁵⁾ CCNL sottoscritto il 2 novembre 2022.

⁽⁴⁶⁾ A. VISCOMI, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, cit., p. 19.

⁽⁴⁷⁾ A. RICCOBONO, *Ordinamento professionale e mutamento di mansioni nel lavoro pubblico e privato: uno sguardo d'insieme*, in *LPA*, 2021, n. 4, p. 733.

4.2. Il sistema di incarichi

«Fondamentale componente del sistema classificatorio del personale»⁽⁴⁸⁾ è il sistema di incarichi.

Anche rispetto ad esso, ferma l'identità del fine di valorizzazione della professionalità dei pubblici dipendenti, diverso è l'atteggiarsi dei contratti collettivi dei quattro comparti.

Nel CCNL Funzioni Centrali l'attribuzione di incarichi implicanti elevata responsabilità ed autonomia decisionale costituisce, come avviene nell'ambito del comparto Istruzione e Ricerca, elemento sostanziale dell'appartenenza all'Area delle Elevate Professionalità, fermo che incarichi, pur insistenti sulle funzioni di appartenenza, che richiedono compiti di maggiore rilievo ovvero l'iscrizione ad albi professionali, possono essere conferiti anche a dipendenti dell'Area dei Funzionari ai quali è attribuita una specifica indennità di posizione organizzativa.

Il CCNL Funzioni Locali del 2022, muovendosi in una direzione analoga, ha sostituito con gli "incarichi di elevata qualificazione", le c.d. "posizioni organizzative", che, previste dall'art. 13 del CCNL del 21 maggio 2018, si erano rivelate effettivamente utili nel comparto delle autonomie locali, in particolare in relazione ai piccoli comuni, soppendo alla mancata previsione della dirigenza.

I nuovi incarichi, di particolare complessità ovvero connotati da contenuti di alta professionalità, possono essere conferiti, ed in questo caso a discrezionalità dell'Ente, al personale appartenente all'area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione ed alla relativa titolarità, come avveniva per le preesistenti "posizioni", risulta correlato un trattamento economico accessorio composto dalla retribuzione di posizione e da quella di risultato.

Più complessa è l'articolazione del sistema di incarichi definita dal CCNL Sanità, che lo definisce come basato su «principi di maggiore responsabilità e di impegno realmente profuso, valorizzazione del merito e della prestazione professionale e [...] funzionale ad una efficace organizzazione aziendale e al raggiungimento degli obiettivi di salute previsti dalla programmazione sanitaria e sociosanitaria nazionale e regionale, finalizzati a promuovere lo sviluppo professionale, mediante il riconoscimento dell'autonomia operativa», e realizzato mediante procedure di

⁽⁴⁸⁾ Art. 24, CCNL Sanità 2022.

assegnazione caratterizzate da «trasparenza, oggettività e imparzialità nonché dalla verifica delle competenze»⁽⁴⁹⁾

Al di sotto degli incarichi di posizione, riconosciuti, come avviene nel comparto Funzioni Centrali ed a differenza del comparto Funzioni Locali, in maniera automatica solo al personale inquadrato nell'area di Elevata Qualificazione ed ai quali è correlata una specifica indennità (appunto indennità di posizione), si collocano gli incarichi di funzione organizzativa, comportanti «l'assunzione di specifiche responsabilità, anche gestionali e amministrative»⁽⁵⁰⁾ per il solo personale inquadrato nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari.

A tali dipendenti nonché al personale inquadrato nelle aree inferiori possono, infine, essere attribuiti incarichi di funzione professionale suddivisi in tre fasce economiche a seconda della relativa complessità ed ai quali corrisponde un'indennità di funzione.

Senz'altro il punto sul quale, circa il quadro così ricostruito, è opportuno riflettere è rappresentato dalla discrezionalità della quale le Amministrazioni beneficiano o meno nell'attribuzione di incarichi al personale inquadrato nell'area costruita per le Elevate Professionalità.

Se, infatti, come anticipato, la libertà di scelta è prevista nel CCNL Funzioni Locali, l'appartenenza a tale area di regola si atteggia, invece, come si è visto, a *status* dal quale la titolarità di incarichi di posizione discende direttamente.

A tale proposito può, dunque, ritenersi che le parti sociali abbiano assorbito quell'orientamento della giurisprudenza, già delineatosi in relazione alle preesistenti posizioni organizzative, a favore di un riconoscimento alle stesse della natura di vero e proprio diritto⁽⁵¹⁾.

Questo testimonia «la difficoltà di introdurre logiche di governo aziendale all'interno delle “burocrazie professionali” [...] imputabile soprattutto al deficit di cultura organizzativa del management pubblico»⁽⁵²⁾, per tale ragione destinatario di una diffusa sfiducia che talvolta permea di sé finanche il dato contrattuale.

⁽⁴⁹⁾ Art. 24, CCNL Sanità 2022.

⁽⁵⁰⁾ Art. 28, CCNL Sanità 2022.

⁽⁵¹⁾ Si veda in tal senso M. PALLINI, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*, cit., p. 302, che richiama, *ex multis*, Cass. 24 giugno 2019, n. 16845 e Cass. 15 maggio 2018, n. 11842, entrambe in *Dejure*.

⁽⁵²⁾ A. RICCOBONO, *Ordinamento professionale e mutamento di mansioni nel lavoro pubblico e privato: uno sguardo d'insieme*, cit., p. 736.

Certo è che, alla luce dell'impianto complessivo delineato nell'ultima tornata, uno sforzo interno, anzitutto da parte della dirigenza, volto a far prendere virtuosamente forma agli strumenti individuati dalle parti sociali è fondamentale allo scopo di garantire l'effettività del fine di valorizzazione del merito e delle competenze ad essi sottesa. «L'azione dirigenziale pubblica deve, cioè, essere indirizzata sempre più verso modelli di “*management umanistico*”, nei quali primaria importanza viene riconosciuta alle capacità manageriali di leadership e di gestione del personale, essenziali ai fini dello sviluppo della professionalità individuale e collettiva [...]»⁽⁵³⁾.

4.3. Le progressioni

Accanto al sistema degli incarichi, ulteriore strumento per la valorizzazione della professionalità del personale pubblico è rappresentato dalle progressioni, disciplinate dalla contrattazione collettiva nel rispetto del perimetro normativo del quale si è dato conto nel § 3.

A tale proposito, per analizzare la disciplina predisposta dai CCNL, bisogna distinguere tra progressioni orizzontali, all'interno, cioè, della medesima area, e verticali, che si riferiscono, invece, ad una mobilità tra aree diverse.

Nei quattro comparti, che sul punto registrano una sostanziale identità, le “progressioni economiche orizzontali” sono sostituite dai “differenziali stipendiali”.

Si tratta di incrementi stabili della retribuzione che remunerano «il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti nello svolgimento delle funzioni proprie dell'area e della famiglia professionale»⁽⁵⁴⁾, per tali ragioni efficacemente denominati nel CCNL Sanità “differenziali economici di professionalità”. Quanto, invece, al passaggio tra aree diverse, le parti sociali hanno individuato due tipi di progressioni. Le prime, c.d. a regime, per la quota non riservata all'accesso esterno, sono subordinate all'espletamento di una

⁽⁵³⁾ V. PARROCO, *La rimodulazione del ruolo della dirigenza pubblica: dal PNRR una spinta per l'abbattimento della cd. “amministrazione difensiva”*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il trattamento economico nella pubblica amministrazione. Regole e responsabilità nell'erogazione dei trattamenti economici*, Vol. 3, Cedam, 2024, p. 225.

⁽⁵⁴⁾ Art. 14, CCNL Funzioni Centrali 2022.

procedura comparativa, basata su criteri quali, a titolo esemplificativo, assenza di sanzioni o possesso di competenze certificate, specificate nei testi contrattuali.

La seconda tipologia⁽⁵⁵⁾ di progressione verticale individuata dai CCNL è quella transitoria. Essa risponde al dichiarato fine di «tener conto dell'esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza»⁽⁵⁶⁾. Tali progressioni, destinate a trovare applicazione solo per un determinato periodo di tempo, variamente individuato dai CCNL, hanno la particolarità di consentire l'accesso ad aree superiori anche in difetto del titolo di studio normalmente richiesto, compensato da un numero ben maggiore di anzianità di servizio, che ne costituisce l'equivalente funzionale.

Accanto all'esperienza maturata nell'area pregressa possono, tuttavia, rilevare anche ulteriori criteri il cui peso percentuale è stabilito dalle amministrazioni nei limiti fissati dalla contrattazione collettiva.

Rispetto a tale disciplina transitoria, come è stato opportunamente osservato, le criticità maggiori «restano legate alla deroga al requisito del titolo di studio necessario per l'accesso dall'esterno, dal momento che il sistema costruito dalle parti sociali, oltre a sollevare perplessità in ordine al rispetto dell'art. 97 comma 4 Cost., finisce per radicare un trattamento differenziato tra chi è già dipendente della p.a. e chi può accedere alla medesima area di inquadramento soltanto se in possesso del requisito culturale previsto dal bando di concorso», stante la preferenza, manifestata dalla Corte Costituzionale, «per il titolo di studio e lo sfavore per l'anzianità di servizio, pur nelle situazioni in cui quest'ultima sia stata legittimamente valorizzata dal legislatore in deroga al principio meritocratico, per rispondere a specifiche necessità funzionali dell'amministrazione». ⁽⁵⁷⁾

Se tali difficoltà sono innegabili e probabilmente superabili solo facendo appello alla natura transitoria della disciplina che ammette deroghe al

⁽⁵⁵⁾ Da segnalare che il CCNL Sanità 2022, all'art. 18, disciplina peculiarmente i «passaggi di profilo all'interno di ciascuna Area nella stessa Azienda o Ente», prevedendo che «i passaggi dei dipendenti all'interno della medesima area tra profili diversi, possono essere effettuati, previa verifica e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni, dalle Aziende o Enti a domanda degli interessati che siano in possesso dei requisiti culturali e professionali previsti, per l'accesso al profilo, dalla declaratoria [...]».

⁽⁵⁶⁾ Art. 18, CCNL Funzioni centrali 2022.

⁽⁵⁷⁾ A. RICCOBONO, *Le nuove carriere dei dipendenti pubblici: professionalità, merito, imparzialità tra concorso, comparazione e valutazione*, cit., p. 320.

requisito del titolo di studio, non può tacersi l'aspetto positivo diffusamente sotteso ai menzionati meccanismi che fanno del «riconoscimento di incrementi retributivi e progressioni di carriera [...] un modello che meriterebbe di essere esportato anche nel settore privato al fine di rendere la partecipazione a percorsi formativi maggiormente attrattiva agli occhi dei lavoratori grazie alle chiare prospettive di crescita professionale a essa connesse». ⁽⁵⁸⁾

5. Alcune note conclusive in attesa e in ragione dei prossimi rinnovi contrattuali

Il 27 gennaio 2025 l'ARAN e le parti sindacali hanno sottoscritto in via definitiva il testo del CCNL Funzioni Centrali per il triennio 2022-2024. Il dato contrattuale attuale appare, dunque, lo strumento più rilevante per delineare le prospettive evolutive che si dispiegano dalla tornata 2019-2021, oggetto di analisi nel presente contributo.

Il nuovo testo del contratto collettivo, relativo all'unico comparto per il quale, allo stato attuale siano definitivamente concluse le procedure di rinnovo, fa costante riferimento, infatti, al «nuovo sistema di classificazione di cui al Titolo III del CCNL 9 maggio 2022» ⁽⁵⁹⁾, offrendo, dunque, evidenza del fatto che la precedente tornata contrattuale, successiva al Patto per l'innovazione del quale essa esplica i contenuti, segna uno spartiacque nella contrattazione relativa ai dipendenti pubblici, dopo il quale l'attenzione delle parti sociali continua ad essere indirizzata ad attuare ed implementare un modello finalizzato alla valorizzazione della professionalità del personale.

Lo dimostra chiaramente il CCNL citato che, tra le altre novità, nelle sue disposizioni rafforza, infatti, il sistema di incarichi già previsto nella precedente tornata ⁽⁶⁰⁾ e, allo stesso tempo, introduce obiettivi e strumenti di *age management*, nell'ottica di «valorizzazione della persona lungo l'intero percorso professionale, garantendo opportunità adeguate per

⁽⁵⁸⁾ A. FENOGLIO, *Professionalità e competenze: tracce di osmosi fra impiego privato e pubblico*, in *LD*, 2024, n. 1, p. 166.

⁽⁵⁹⁾ Art. 17, CCNL Funzioni Centrali 2022-2024.

⁽⁶⁰⁾ L'art. 17 prevede, infatti, che «il dipendente che, a seguito di successive riassegnazioni, ricopra uno o più incarichi di posizione organizzativa o professionale per più di 8 anni anche non consecutivi ha diritto al conferimento di un incarico di posizione organizzativa».

esprimere la professionalità acquisita e favorire lo sviluppo continuo delle competenze»⁽⁶¹⁾.

Risulta evidente che le amministrazioni dispongono adesso di un ricco armamentario che consente loro di bilanciare la tutela del lavoro e (della professionalità) con il principio di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa. La contrattazione collettiva ha difatti raccolto lo sfidante progetto di revisionare gli ordinamenti professionali, a cui si devono aggiungere gli strumenti ministeriali tesi a sviluppare nuovi dizionari di competenze (tecniche e trasversali) utili ad una maggiore valorizzazione delle molteplici professionalità presenti nel settore delle pubbliche amministrazioni.

Se oramai risulta definitivamente tramontato lo schema fisso del «nesso del dipendente e il suo posto di lavoro»⁽⁶²⁾, è tuttavia opportuno che le categorie che disegnano le nuove professionalità siano riempite di contenuto anche per mezzo delle metodologie proprie del *process management*.

In altre parole, occorre che le nuove figure professionali non si limitino a delle mere descrizioni di competenze, senza configurare un saldo legame con la specifica *mission* dell'ente a cui appartiene il lavoratore pubblico. Solo costruendo profili professionali tali da far percepire al prestatore di lavoro una propria coscienza di ruolo nell'attività lavorativa che sta svolgendo, è possibile concretamente creare quel valore pubblico nell'organizzazione amministrativa di appartenenza, da più parti invocato. Il rischio da evitare è quello di portare avanti formule vuote o soggette a rapida obsolescenza ovvero di basarsi sulle «prassi su attività non collegate agli obiettivi strategici ed alle aspettative degli stakeholder»⁽⁶³⁾, o, ancora, rimanere ancorati al passato, e procedere con una mera «sostituzione del mansionario con il nuovo profilo professionale»⁽⁶⁴⁾.

Una sfida, questa, che può e deve essere necessariamente raccolta anche dalla contrattazione integrativa, abilitata a rivestire «un ruolo attivo nella valutazione e nella promozione della professionalità»⁽⁶⁵⁾, su cui tuttavia

⁽⁶¹⁾ Art. 27, CCNL Funzioni Centrali 2022-2024.

⁽⁶²⁾ A. RICCOBONO, *Le metamorfosi del lavoro pubblico a trent'anni dalla privatizzazione*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico in 30 anni di riforme*, *Quaderno DLM*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 168.

⁽⁶³⁾ G. CAPALDO, *op. cit.*, p. 261.

⁽⁶⁴⁾ G. CAPALDO, *op. cit.*, p. 260.

⁽⁶⁵⁾ T. TREU, P. MICHETTI, *op. cit.*, p. 16.

pesa il consueto ritardo che contraddistingue la contrattazione collettiva a livello nazionale.

Abstract

Sistemi di classificazione del personale e valorizzazione della professionalità nel lavoro pubblico: una mappatura della contrattazione di settore

Objectives: *il saggio si propone di ricostruire il quadro normativo in materia di inquadramento nel settore del pubblico impiego, facendo il punto sullo stato dell'arte attraverso un'analisi del materiale contrattuale relativo alle ultime tornate negoziali. Metodologia:* *la ricerca procede secondo una prospettiva di diritto delle relazioni industriali, nella analisi trasversale di quattro contratti collettivi di comparto differenti e nella analisi normativa del quadro giuridico-istituzionale di riferimento. Risultati:* *dallo studio condotto emerge l'individuazione nei CCNL delle ultime tornate di strumenti effettivamente idonei a valorizzare la professionalità dei dipendenti pubblici, il cui concreto funzionamento è condizionato dalle capacità organizzative del management pubblico. Limiti e implicazioni:* *l'analisi effettuata ha ad oggetto, in particolare, i CCNL del triennio 2019-2021: una piena valutazione sul reale funzionamento dei nuovi ordinamenti professionali potrà essere operata solo a valle della sottoscrizione dei CCNL 2022-2024. Originalità:* *il contributo propone una lettura trasversale dei contratti collettivi dei quattro comparti, analizzandone i sistemi di classificazione e gli strumenti individuati dalle parti sociali nell'intento di valorizzazione della professionalità dei dipendenti pubblici.*

Parole chiave: *professionalità, lavoro pubblico, pubbliche amministrazioni.*

Job classification systems and the enhancement of professional skills in public employment: a mapping of sector-specific collective bargaining

Purpose: *This paper aims to provide a reconstruction the regulatory framework concerning the classification in the field of public employment, taking stock of the state of the art through an analysis of the contractual material relating to the latest rounds of negotiations. Methodology:* *the research proceeds according to an industrial relations law perspective, in the transversal analysis of four different collective agreements for the sector and in the normative analysis of the legal-institutional reference framework. Findings:* *The study conducted shows the identification of tools effectively suitable for enhancing the professionalism of public employees, whose actual functioning is conditioned by the organizational capabilities of public management. Research limitations/implications:* *The analyses are based on the CCNL for the three-year period 2019-2021: an evaluation of the functioning of the new professional systems can only be carried out after the signing of the 2022-2024 CCNL. Originality:* *the contribution proposes a transversal reading of the collective agreements of the four sectors,*

analysing the classification systems and the tools identified by the social partners with the aim of enhancing the professionalism of public employees.

Keywords: *professionalism, public sector employment, public administrations*

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

Matteo Colombo, Giuseppina Papini, Michele Tiraboschi*

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

1. Apprendistato e lavoro pubblico: un tema inesistente

Nonostante un glorioso passato – e forse proprio a causa di questo illustre quanto ingombrante trascorso che lo lega intimamente al sistema delle gilde e delle corporazioni medievali di arti e mestieri ⁽¹⁾ al punto da

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

Matteo Colombo è Ricercatore ADAPT.

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

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

⁽¹⁾ In tema vedi, recentemente, M. COLOMBO, *Contributo allo studio del moderno apprendistato. Una lezione dal passato su mestieri, innovazione, corpi intermedi*, ADAPT University Press, 2025. È noto, al riguardo, come l'origine e lo sviluppo dell'apprendistato siano da collocarsi in una fase precedente alla prima rivoluzione industriale e che con il radicarsi dei metodi di produzione capitalistici l'istituto finisca presto ai margini della (nascente) disciplina di tutela del lavoro anche per la forte opposizione del movimento sindacale che vedeva in esso un insidioso fattore di concorrenza tra gli stessi

portare a ritenerlo alla stregua di uno strumento decrepito ⁽²⁾ o, comunque, anacronistico e socialmente screditato ⁽³⁾ – l'apprendistato resta ancora oggi un capitolo del tutto marginale e secondario nell'ambito della riflessione giuslavoristica. Lo testimoniano il limitatissimo spazio ad esso riservato nella manualistica e nelle trattazioni istituzionali e anche l'incerta collocazione dell'istituto in queste opere dove viene infatti presentato, impropriamente ⁽⁴⁾, nell'ambito delle tipologie contrattuali flessibili o non standard o anche, in taluni casi, nella sezione dedicata alle politiche attive e alle dinamiche del mercato del lavoro soprattutto con riferimento al complesso tema del sostegno alla occupazione giovanile. Un relativo picco di interesse in materia si è registrato solo negli ultimi anni, a partire dai numerosi commentari alla «legge Biagi» del 2002, a ridosso di una imponente serie di provvedimenti legislativi di promozione, semplificazione e rilancio ⁽⁵⁾ che, tuttavia, poco o nulla hanno inciso sulle sorti pratiche dell'istituto come ben testimoniato dalle periodiche (e deludenti) rilevazioni prima di ISFOL e oggi di INAPP ⁽⁶⁾ e dalle risultanze della analisi comparata ⁽⁷⁾. Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei relativi provvedimenti l'interesse per il tema, dopo i primi

lavoratori. Per una efficace ricostruzione storica circa il ruolo del sindacato rispetto allo sviluppo dell'apprendistato vedi G. IMPELLIZZIERI, *Appunti per una ricerca sull'apprendistato: una prospettiva del diritto delle relazioni industriali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, qui spec. pp. 760-766.

⁽²⁾ In questi termini U. ROMAGNOLI, *Il diritto del secolo. E poi?*, in *Diritto del Mercato del Lavoro*, 1999, p. 203.

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

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

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

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

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

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

Non può pertanto sorprendere se l'apprendistato rappresenti oggi un tema del tutto sconosciuto nell'ambito della riflessione dottrinale sul lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Gli studiosi dei rapporti di lavoro pubblico si sono occupati occasionalmente dell'istituto poco più di venti anni fa, a margine della già richiamata «legge Biagi»⁽⁸⁾ – che, come noto⁽⁹⁾, non trovava applicazione al lavoro pubblico, lasciando tuttavia margini di estensione della relativa disciplina anche ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche⁽¹⁰⁾ – e, soprattutto, a seguito della approvazione del Testo unico dell'apprendistato del 2011. Il d.lgs. 14 settembre 2011, n. 176 prevedeva infatti espressamente la possibilità di ricorso all'apprendistato – ma unicamente nella forma dell'apprendistato professionalizzante e di quello di alta formazione e di ricerca (*infra*, § 2) – anche nelle amministrazioni pubbliche previa adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della riforma, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali e la conferenza unificata. Dette previsioni, che si muovevano in controtendenza rispetto alla evoluzione legislativa più recente in materia di rapporti tra lavoro privato e lavoro pubblico privatizzato⁽¹¹⁾, non ebbero tuttavia alcun seguito dando così ragione a quanti avevano ritenuto come fosse «difficile (da

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

⁽⁹⁾ Vedi, per tutti, S. MAINARDI, *D.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, pp. 1069-1109.

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

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

immaginarsi un radioso futuro dell'apprendistato nel settore pubblico»; un apprendistato questo che pare del resto «mille miglia lontano da quello da cui gli proviene il suo stesso dna»⁽¹²⁾.

Uno spoglio recente della banca dati DoGi del CNR conferma come il tema resti inesistente nella riflessione sul lavoro pubblico. Un solo saggio, tra quelli pubblicati sulle principali riviste giuridiche e giuslavoristiche italiane degli ultimi venti anni, risulta infatti espressamente dedicato alla questione dell'utilizzo del contratto di apprendistato nelle pubbliche amministrazioni⁽¹³⁾.

Persino nei contributi più approfonditi dedicati all'istituto dell'apprendistato in generale la questione del suo utilizzo da parte del datore di lavoro pubblico è, nella migliore delle ipotesi, solo vagamente accennata⁽¹⁴⁾. Qualche maggiore riferimento è presente, ma di regola in termini del tutto nozionistici ed elementari⁽¹⁵⁾, nei contributi che si occupano dei contratti a contenuto formativo nel settore pubblico dove il cuore dell'analisi è riservato ai contratti di formazione e lavoro e talvolta ai tirocini formativi e di orientamento⁽¹⁶⁾. Naturale è peraltro, per gli

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

l'inclusione professionale delle persone con disabilità, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2024, pp. 688-711.

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

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

L'innovazione rispetto al campo di applicazione tradizionale dell'istituto ⁽¹⁹⁾, sollecitata e sostenuta da una robusta e innovativa intesa politica tra Governo e parti sociali ⁽²⁰⁾, era indubbiamente di non poco conto anche alla luce dell'impianto formale della storica legge 19 gennaio 1955, n. 25 che concepiva geneticamente l'apprendistato per un suo sviluppo nella sola impresa privata. L'assenza di norme di armonizzazione col lavoro pubblico rendeva tuttavia la previsione del tutto irrilevante sul piano pratico. Va anche detto che lo stesso legislatore del 1997 si poneva nella prospettiva della attesa degli atti di implementazione di una delega al governo (art. 16, comma 5, legge n. 196/1997) per una complessiva revisione delle previsioni vigenti «in materia di speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi quali l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro, allo scopo di pervenire ad una disciplina organica della materia secondo criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, con efficiente utilizzo delle risorse finanziarie vigenti, di ottimizzazione ai fini della creazione di occasioni di impiego delle specifiche tipologie contrattuali, nonché di semplificazione, razionalizzazione e delegificazione». Delega che non venne però coltivata dal governo.

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

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

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

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

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

Senza entrare nei punti più marcatamente critici e controversi della riforma dell'istituto ⁽²¹⁾ è sufficiente ricordare, in questa sede, come gli orientamenti restrittivi della Commissione Europea e della Corte di Giustizia in materia di contratti di formazione e lavoro abbiano concorso, nel tempo e con non pochi aggiustamenti normativi in corso d'opera, a generalizzare il ricorso al contratto di apprendistato nel settore privato, fino a quel tempo largamente usato nell'artigianato e invece poco o nulla diffuso nell'industria come nel terziario ⁽²²⁾. Un processo spinto non tanto o non solo dalla ricerca di valorizzare la componente formativa del contratto di apprendistato quanto dalla "necessità" di trovare un succedaneo ai contratti di formazione e lavoro ritenuti alla Corte di Giustizia Europea in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato all'impresa che, logicamente, trovava e trova applicazione solo per il settore privato. Da qui, in assenza di un intervento di espresso raccordo della disciplina della legge Biagi in materia di apprendistato alle peculiarità delle pubbliche amministrazioni, sollecitato anche da interventi normativi successivi ⁽²³⁾ e persino da qualche isolata iniziativa di matrice contrattuale ⁽²⁴⁾, il doppio regime ancora oggi formalmente vigente che

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

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

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

⁽²⁴⁾ Si segnala l'intesa del 7 maggio 2013 tra Agenzia del Demanio e Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Pa, Consfal/Salfi volta a «dare piena e immediata operatività al nuovo Testo Unico sull'apprendistato con particolare riferimento all'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere (...) e regolamentare l'istituto dell'apprendistato in Agenzia del Demanio per l'inserimento del personale neo-diplomato e neo-laureato» ad integrazione delle disposizioni di legge in materia e del CCNL Personale impiegatizio e quadro Agenzia del Demanio (EPE). L'intesa, che ha avuto una reale applicazione, è stata poi rinnovata tra le stesse parti il 22 luglio 2020 così da adattare la disciplina contrattuale dell'apprendistato alle novità contenute negli articoli 41-47 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 con cui venivano abrogate le previsioni del testo unico del 2011. Si ricorda tuttavia che l'Agenzia del Demanio, istituita con il d.lgs. n. 300/1999 e trasformata in Ente

vede la persistente attualità della disciplina del contratto di formazione e lavoro nel solo settore pubblico ⁽²⁵⁾, in termini di forma di lavoro flessibile e da utilizzarsi compatibilmente con le regole di reclutamento e selezione valide per le pubbliche amministrazioni ⁽²⁶⁾, e l'applicabilità del regime ordinario dell'apprendistato al solo settore privato grazie anche alla progressiva e necessaria opera di filtro e adattamento ad opera della contrattazione collettiva di categoria.

La previsione che regola oggi le modalità di (una possibile) estensione dell'apprendistato al lavoro pubblico è contenuta nell'art. 47, comma 6, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 recante la *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, secondo cui: «la disciplina del reclutamento e dell'accesso, nonché l'applicazione del contratto di apprendistato per i settori di attività pubblici, di cui agli articoli 44 e 45, sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le parti

Pubblico Economico (EPE) dal d.lgs. n. 173/2003, è un soggetto giuridico di diritto pubblico che, pur operando nel contesto della pubblica amministrazione, è dotata di modalità organizzative e strumenti operativi di tipo privatistico, anche nell'ambito dei rapporti di lavoro coi propri dipendenti, per il raggiungimento dei propri obiettivi.

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

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

sociali e la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997».

Anche in questo caso sono tuttavia mancati i provvedimenti di attuazione della previsione legislativa. Segno di una linea di politica del lavoro che ancora oggi guarda con marcata diffidenza all'apprendistato una volta calato nelle dinamiche di organizzative e di funzionamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Una conferma certamente di un ben preciso codice genetico di stampo privatistico e aziendalistico dell'istituto⁽²⁷⁾ e che tuttavia non si fonda, nonostante una indubbia complessità tecnica e gestionale che lo rende poco appetibile anche per la stessa impresa privata, su una presunta incompatibilità ontologica dell'apprendistato rispetto al lavoro pubblico come dimostra, per esempio, l'esperienza storica offerta dal caso francese⁽²⁸⁾.

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

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

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

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

⁽²⁹⁾ Vedi M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico ecc.*, *op. cit.*

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

Successivamente, è stato l'art. 3-ter del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 contenente *Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche*, a stabilire la possibilità per le pubbliche amministrazioni di assumere, entro il 31 dicembre 2026, con «contratto di lavoro a tempo determinato di apprendistato di durata massima di trentasei mesi, giovani laureati individuati su base territoriale». Il 26 dicembre 2023 è stato approvato il decreto interministeriale che ha reso operativa la sperimentazione, fornendo alle amministrazioni le informazioni utili alla predisposizione degli avvisi, da pubblicare sul portale del reclutamento www.inpa.gov.it.

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

di formazione e lavoro), apportino un contributo vitale di nuove competenze e professionalità al sistema pubblico»⁽³⁰⁾.

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

I provvedimenti in questione, operando in deroga alla disciplina ordinaria – disciplina che, come noto, assegna alla contrattazione collettiva un ruolo centrale nella regolamentazione di profili cardine del contratto di apprendistato (vedi ancora l'art. 42 del d.lgs. n. 81/2015)⁽³¹⁾ – non hanno del resto reso necessario, per il funzionamento della sperimentazione, un preciso collegamento con la contrattazione di comparto pregiudicando con ciò l'attivazione dei necessari raccordi tra ciascun contratto di apprendistato e i relativi profili professionali, da un lato, e i sistemi contrattuali di classificazione e inquadramento del personale pubblico, dall'altro lato. Non a caso, nelle sperimentazioni avviate, le amministrazioni interessate hanno semplicemente – e semplicisticamente – identificato l'obiettivo di attuare un determinato progetto formativo senza dare luogo a un vero e proprio percorso di apprendimento e professionalizzazione legato a precisi e prestabiliti standard formativi e standard professionali validi per tutto il lavoro pubblico che, alla stregua delle previsioni di cui all'art. 46 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, sono il cardine della normativa dell'apprendistato per il settore privato⁽³²⁾.

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

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

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

⁽³²⁾ Vedi, in dettaglio, per l'analoga previsione di cui all'art. 6 del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 L. RUSTICO, M. TIRABOSCHI, *Standard professionali e standard formativi*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario Bibliografia 227 al d.lgs. 14 settembre 2014, n. 167, e all'art. 11 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, 2011, pp. 423-444.

3. Note metodologiche

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

Da un primo punto di vista, rispetto a un orientamento tradizionale in letteratura, volto a dare conto delle incessanti novità normative in materia senza valutarne poi l'effettiva implementazione e la coerenza applicativa in relazione agli obiettivi dichiarati dal legislatore, si reputa necessario uscire dalla mera lettura del dato normativo per seguire anche l'iter giuridico di effettiva implementazione delle misure richiamate. Una conferma, anche per i giuristi del lavoro che sono i "custodi" della disciplina in materia di apprendistato e delle linee di politica occupazionale e del lavoro sottostanti, della necessità di ampliare le metodologie di analisi dell'istituto e di come sia «errata l'affermazione per cui il diritto si studia soltanto con metodo giuridico»⁽³³⁾. Solo l'analisi della concreta attuazione della singola previsione normativa consentirà infatti di evidenziare incongruenze e anche alcuni palesi difetti di progettazione normativa rispetto agli obiettivi dichiarati dal legislatore e affermare con certezza che le sperimentazioni avviate non riguardano la fattispecie dell'apprendistato in senso stretto, limitandosi il legislatore a introdurre sulla carta, non senza evidenti criticità e problematiche, forme più o meno convincenti di inserimento mirato di giovani nelle amministrazioni pubbliche (*infra*, § 6).

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

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

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

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

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

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

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

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

precedentemente individuate quali destinatarie della sperimentazione ad aderire al programma.

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

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

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

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

Tabella 1. *Amministrazioni coinvolte nel programma Dottorati InPA*

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

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

Fonte: avviso 6 giugno 2024, Dipartimento della funzione pubblica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il corso coinvolto è quello di Scienze politiche e sociali per la sicurezza e lo sviluppo. Il progetto di ricerca è invece 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 (vedi § 6) una valutazione complessiva della sperimentazione, resta da rilevare come, in questa fase temporale, sia stato possibile soltanto un monitoraggio delle procedure amministrative di selezione dei candidati e che nulla è dato sapere relativamente all'effettivo inserimento dei candidati nelle amministrazioni di riferimento,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 6. CCNL applicabile suddiviso per tipologia di Amministrazione

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

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

In particolare, tutti i profili professionali appartengono all'area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione, nel caso di CCNL relativo al comparto Funzioni locali (triennio 2019-2021), mentre per il comparto Sanità (triennio 2019-2021), gli apprendisti vengono inquadrati nell'omologa area dei Professionisti della salute e dei Funzionari. Il dettaglio dei profili banditi è consultabile nella tabella 7.

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 8. *Casi di apprendistato part-time*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I dati emersi restituiscono un panorama variegato.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

È questo un dato che evidenzia come la volontà delle amministrazioni coinvolte non sia stata quella di far ricorso alla tipologia contrattuale in commento al fine di reperire nuove competenze, in linea con i propri fabbisogni professionali, quanto di reperire personale, da formare poi internamente laddove necessario. Una scelta, quest'ultima, che non

contrasta con le indicazioni fornite dal decreto attuativo, ma che evidenzia una scarsa propensione a ripensare i processi di selezione e reclutamento del personale, rinunciando a dotarsi di uno strumento utile, data l'estrema flessibilità dovuta allo scarso dettaglio offerto dal decreto attuativo, ad innovare i canali di ingressi nella pubblica amministrazione, a partire da un robusto investimento sulla formazione del (nuovo) personale. Pare in ogni caso difficile, in questi casi, parlare di un vero e proprio percorso di apprendistato secondo i canoni sostanziali (e non solo formali) che caratterizzano o dovrebbero caratterizzare detto schema contrattuale ben oltre lo stereotipo che c.d. «contratto a causa mista» che è da tempo superato dalle analisi più approfondite in materia di apprendistato⁽³⁷⁾.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo studio sistematico dei bandi e degli avvisi che hanno fatto seguito alle previsioni di cui al d.l. 9 giugno 2021, n. 80 e al d.l. 22 aprile 2023, n. 44 documenta infatti in modo incontrovertibile non solo il fallimento in termini quantitativi di queste sperimentazioni – con all’attivo la messa a bando di 20 contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca per la sperimentazione del 2021 e, allo stato attuale, di 75 contratti di apprendistato per la più ampia sperimentazione del 2023 – ma anche taluni macroscopici difetti tecnici e di progettazione che portano a ritenere del tutto inappropriato parlare, in questo caso, di «contratto di apprendistato» e questo non solo per l’esplicita deroga al regime ordinario di cui agli articoli 41-47 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

Non si tratta soltanto di segnalare come nel settore pubblico, ancor più di quanto non avvenga anche nel settore privato, il Legislatore abbia del tutto sottovalutato la complessiva dimensione di «sistema» dell’apprendistato ⁽⁴¹⁾ che viene infatti inteso e disciplinato nell’ambito di queste sperimentazioni semplicemente – e semplicisticamente – rispetto alla sua valenza individuale di «strumento» per l’inserimento occupazionale di un giovane all’interno di una determinata pubblica amministrazione.

Piuttosto, le misure sperimentali sopra richiamate hanno amputato drasticamente l’impianto su cui regge il funzionamento pratico dell’apprendistato quale sistema dell’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro e della costruzione dei mestieri che trova il proprio baricentro – anche per

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

il settore pubblico – nei sistemi contrattuali di classificazione e inquadramento del personale ovvero negli standard professionali di cui all’art. 46 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 ⁽⁴²⁾. L’apprendistato è cioè, per definizione, non solo un contratto a tempo indeterminato bifasico (art. 41 d.lgs. 81/2015) ma, prima ancora, un percorso espressamente e tipologicamente finalizzato al conseguimento di una qualifica contrattuale attraverso l’aggancio a precisi standard formativi e standard professionali (pre)stabiliti a partire dalle previsioni della contrattazione collettiva.

Se la sperimentazione del 2021 è stata inspiegabilmente limitata al solo conseguimento del titolo di dottore di ricerca, in taluni casi senza neppure l’attivazione del relativo contratto di lavoro quanto di semplici periodi di *internship* presso l’amministrazione di riferimento (vedi *supra*, § 4), la sperimentazione del 2023 ha subito chiarito come le assunzioni fossero non a tempo indeterminato, come dispone l’art. 41 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, ma a termine per una durata variabile tra i dodici e i trentasei mesi (vedi *supra*, § 5).

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

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

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

A conferma di tutto ciò la contrattazione collettiva di riferimento è stata del tutto assente e irrilevante, anche perché surrogata dal legislatore su punti decisivi come l'inquadramento contrattuale e il trattamento retributivo, là dove invece è strumento operativo essenziale per la funzionalità dell'istituto. Tutti i profili professionali attivati dalla sperimentazione avviata con l'art. 3-ter del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 appartengono all'area dei Funzionari e della Elevata Qualificazione, nel caso di CCNL relativo al comparto Funzioni locali (triennio 2019-2021), mentre per il comparto Sanità (triennio 2019-2021), gli apprendisti vengono inquadrati nella omologa area dei Professionisti della salute e dei Funzionari. Non di rado il richiamo è a figure di alta specializzazione e anche questo elemento si pone in contraddizione con la natura del percorso di apprendistato che è incompatibile con l'assunzione di persone già qualificate per la funzione. A conferma di ciò la formazione, all'interno dei bandi oggetto di monitoraggio, è quasi del tutto assente o marginale: una sorta di elemento accessorio o comunque non caratterizzante e qualificante il rapporto di lavoro che mai risulta funzionale alla acquisizione di una qualifica contrattuale e cioè di uno specifico profilo professionale da parte dell'apprendista.

Circostanza questa che richiama di nuovo logiche di ingaggio presenti in schemi formativi "minori", come nel caso del tirocinio formativo e di orientamento e dello stesso contratto di formazione e lavoro che trova ancora oggi applicazione nel settore pubblico. E che, in ogni caso, testimonia come la volontà delle amministrazioni coinvolte non sia stata quella di far ricorso all'apprendistato al fine di reperire nuove competenze e professionalità, in linea con i propri fabbisogni professionali, quanto di reperire personale, da formare poi internamente laddove necessario.

Una scelta, quest'ultima, che non contrasta con le indicazioni fornite dal decreto attuativo della sperimentazione del 2023, ma che evidenzia (al di là delle enfatiche e roboanti dichiarazioni di principio) una scarsa propensione a ripensare i processi di selezione e reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni ⁽⁴³⁾.

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

Una occasione persa dunque, come già registrato su altri fronti del lavoro pubblico in relazione alla formazione e ai fabbisogni professionali delle amministrazioni ⁽⁴⁴⁾, non solo perché si è rinunciato a dotarsi di uno strumento utile, data l'estrema flessibilità dovuta allo scarso dettaglio offerto dal decreto attuativo, ad innovare non solo i canali di ingresso nella pubblica amministrazione ma anche i relativi sistemi contrattuali di classificazione e inquadramento del personale ⁽⁴⁵⁾ che, pure, era una delle finalità dichiarate (e maggiormente condivisibili) del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del marzo 2021 tra Governo e Cgil, Cisl, Uil nella prospettiva di concorrere alla modernizzazione del lavoro pubblico ⁽⁴⁶⁾ anche attraverso il riconoscimento di un diritto soggettivo alla formazione del dipendente pubblico ⁽⁴⁷⁾ e una complessiva revisione degli ordinamenti professionali del lavoro pubblico e dei relativi percorsi di carriera ⁽⁴⁸⁾.

Pare in ogni caso difficile, in questi casi, parlare di un vero e proprio percorso di apprendistato ⁽⁴⁹⁾ secondo i canoni sostanziali (e non solo formali) che caratterizzano o dovrebbero caratterizzare detto schema contrattuale ben oltre lo stereotipo (ancora oggi ritualmente quanto impropriamente richiamato in letteratura) del c.d. «contratto a causa mista» ovvero del «contratto di inserimento» che è da tempo superato dalle

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

⁽⁴⁵⁾ In tema vedi M. PALLINI, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2020, pp. 281-302.

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

⁽⁴⁷⁾ In tema vedi A. IMPRONTA, M. TIRABOSCHI, *Il diritto soggettivo alla formazione nel lavoro pubblico: una rassegna ragionata delle previsioni legali e contrattuali*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Roma, 2024.

⁽⁴⁸⁾ In tema vedi la ricognizione dei testi contrattuali contenuta in A. FERRAGUZZO, G. PAPINI, *Professionalità e classificazione del personale nel lavoro pubblico*, in CNEL, *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Roma, 2024. Per un imprescindibile quadro di riferimento teorico e concettuale vedi i contributi raccolti in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Wolters Kluwer – Cedam, volumi I (2022) e II (2023).

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

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

È in ogni caso il totale silenzio della contrattazione collettiva del settore pubblico ⁽⁵¹⁾, che resta in attesa della attuazione della previsione di cui all'art. 47, comma 6, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 a segnalare come siamo ancora ben lontani da una anche minima sperimentazione in Italia di un «contratto di apprendistato» che, per esistere, deve necessariamente prevedere, a monte, un «sistema dell'apprendistato» ⁽⁵²⁾ e cioè un raccordo strutturale e funzionale tra il singolo piano formativo individuale e le declaratorie previste dai sistemi di classificazione e inquadramento del personale.

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

Abstract

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

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

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

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

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

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

Parole chiave: apprendistato, lavoro pubblico, pubbliche amministrazioni.

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

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

Keywords: Apprenticeship, public sector employment, public administrations.

Apprendistato e lavoro pubblico: il caso francese

Cristina Astolfi*

Sommario: **1.** Apprendistato e lavoro pubblico: una incompatibilità ontologica? **2.** L'apprendistato nel settore pubblico francese. – **3.** Apprendistato e amministrazioni centrali. – **4.** Apprendistato e amministrazioni territoriali. – **5.** Conclusioni

1. Apprendistato e lavoro pubblico: una incompatibilità ontologica?

È da almeno trent'anni che l'Italia si propone di introdurre il contratto di apprendistato nelle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, anche le più recenti sperimentazioni non hanno dato esiti positivi ⁽¹⁾. Ci si interroga, pertanto, su una presunta «incompatibilità ontologica» tra l'istituto in questione e le logiche del lavoro pubblico ⁽²⁾.

Eppure, l'esperienza comparata, e segnatamente il caso francese, smentiscono l'esistenza di tale incompatibilità. Dai dati raccolti dal servizio statistico ministeriale francese *SDessi*, nella pubblicazione *Stats Rapides* n. 113 dell'agosto 2024 ⁽³⁾, risulta infatti che sul totale di circa 850 mila

* *Dottoressa in Giurisprudenza presso Alma Mater Studiorum – Università degli studi di Bologna.*

⁽¹⁾ In questo senso, vedi M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni: una sperimentazione che non decolla*, in q. fascicolo, e ivi una analisi empirica delle più recenti sperimentazioni in materia.

⁽²⁾ Così M. TIRABOSCHI, *Relazione*, in *Seminario su «La flessibilità nelle pubbliche amministrazioni»*, promosso dai professori Angelica Riccardi e Alessandro Riccobono nell'ambito delle *Conversazioni sul lavoro e sull'impiego pubblico (CLIP)*, Taranto-Palermo, 14 gennaio 2025.

⁽³⁾ M. PREVOT, *Les recrutements d'apprentis dans la fonction publique continuent d'augmenter en 2023*, *SDessi*, *Stats Rapides* n. 113, agosto 2024.

contratti di apprendistato conclusi nel 2023 ⁽⁴⁾, il settore pubblico francese ne abbia stipulati ben 25.020, il 10% in più rispetto all'anno precedente. Tale aumento vede protagonista l'amministrazione dello Stato, che nel 2023 ha concluso 1.960 contratti di apprendistato in più rispetto al 2022 (+ 28,7%) ed al secondo posto l'amministrazione territoriale con i suoi nuovi 630 apprendistati (+ 35,2%). In via generale, però, il principale datore di lavoro pubblico dei giovani apprendisti restano le amministrazioni territoriali, con il 55% dei contratti di apprendistato conclusi presso il settore pubblico nel 2023, seguite dall'amministrazione centrale con il 35% e dall'amministrazione ospedaliera con il 10%. Approfondendo ulteriormente: nel 2023, presso l'amministrazione dello Stato, due assunzioni su tre in apprendistato sono realizzate dai Ministeri (il 68%); nella funzione pubblica territoriale, invece, i principali datori di lavoro dei giovani apprendisti sono i Comuni, con il 43% degli apprendistati stipulati nel 2023 ⁽⁵⁾. Dal Rapporto *Dares Résultats* del dicembre 2024 si evince, inoltre, che l'aumento del numero dei contratti di apprendistato conclusi presso la funzione pubblica francese è costante anno dopo anno: a partire dal 2020 con 15.579 contratti conclusi sui 14.312 del 2019, continuando nel 2021 con 21.992 nuovi apprendistati e nel 2022 con 23.565 assunzioni in apprendistato ⁽⁶⁾. Dai dati appena riportati si nota che il picco delle assunzioni pubbliche francesi in apprendistato si sia verificato tra il 2020-2021 e il 2021-2022: è il risultato delle misure e degli aiuti finanziari adottati dal governo francese nell'ambito del Piano di rilancio dell'apprendistato presso la funzione pubblica del 2021 ⁽⁷⁾. Ma vi è di più. Nel 2023, i datori di lavoro della pubblica amministrazione francese continuano ad impegnarsi nel rilancio dell'apprendistato perseguendo gli ambiziosi obiettivi fissati per il periodo 2023-2026 dalla Circolare 6394-SG, del 10 marzo 2023: l'amministrazione statale punta ad assumere 19.346 nuovi apprendisti nel periodo 2023-2024, ad aumentarli a 21.112 nel 2024-2025 ed ad arrivare a 23.319 giovani assunti nel 2025-2026; le amministrazioni territoriali, invece, devono rispettare le soglie numeriche di assunzioni fissate per i relativi periodi dalla Convenzione

⁽⁴⁾ Il dato è fornito dal Rapporto n. 72, *Dares Résultats-L'apprentissage en 2023, un très fort ralentissement des entrées*, Athénaïs Plé, dicembre 2024.

⁽⁵⁾ M. PREVOT, *Les recrutements d'apprentis dans la fonction publique*, op. cit.

⁽⁶⁾ I dati sono forniti dal Rapporto n. 72, *Dares Résultats-L'apprentissage en 2023, un très fort ralentissement des entrées*, Athénaïs Plé, dicembre 2024, tabella A.

⁽⁷⁾ Vedi la Nota del Primo Ministro francese n. 6270-SG, del 21 maggio 2021.

triennale conclusa tra Stato, Consiglio Nazionale della funzione pubblica territoriale (*CNFPT*) e France Compétences.

2. L'apprendistato nel settore pubblico francese

Sotto alcuni aspetti l'apprendistato francese è molto simile a quello italiano: per esempio, entrambi hanno una disciplina dedicata a livello nazionale ed identificano l'apprendista come vero e proprio lavoratore a cui applicare gli istituti del contratto di lavoro⁽⁸⁾. Tuttavia, mentre in Italia l'apprendistato resta uno strumento utilizzato principalmente nell'ambito lavorativo privato e sperimentato, senza successo, in quello pubblico solo a partire dal 2021⁽⁹⁾, in Francia già a far data dal 1997 (legge n. 940 del 16 ottobre 1997) il datore di lavoro che assume l'apprendista può essere sia privato che pubblico.

Nell'ordinamento giuridico francese il contratto di apprendistato appartiene al ramo del diritto privato ed è disciplinato dagli articoli L. 6211-1 e seguenti e D. 6211-1 e seguenti del *Code du Travail*. Il Codice applica tali disposizioni anche all'apprendistato presso il settore pubblico, a cui ne dedica anche alcune specificamente⁽¹⁰⁾. L'apprendistato presso la funzione pubblica è accessibile ai giovani dai 16 ai 29 anni⁽¹¹⁾, gli apprendisti assunti in tale settore nel 2023 ne hanno in media 22⁽¹²⁾ e si tratta obbligatoriamente di un contratto di lavoro a durata determinata: varia dai 6 mesi ai 3 anni, periodo temporale corrispondente alla formazione del giovane⁽¹³⁾. Il datore di lavoro pubblico che vuole assumere in apprendistato può pubblicare la relativa proposta sul sito *Place de l'Apprentissage et de Stages (PASS)*, rendendola accessibile anche su

⁽⁸⁾ M. DELLE CHIAIE, *Il rilancio dell'apprendistato in Francia: numeri e ragioni alla base del successo*, in *Bollettino ADAPT*, 30 maggio 2022.

⁽⁹⁾ Ci si riferisce al «Programma Dottorati in Pa» e al c.d. Decreto reclutamento del 2021.

⁽¹⁰⁾ Dall'articolo L. 6227-1 all'articolo L. 6227-12 e dall'articolo D. 6271-1 all'articolo D. 6271-3 del Codice del Lavoro francese.

⁽¹¹⁾ Le deroghe a tali limiti di età sono previste agli articoli L. 6222-1 e 6222-2 del Codice del Lavoro francese.

⁽¹²⁾ M. PREVOT, *Les recrutements d'apprentis dans la fonction publique*, *op. cit.*

⁽¹³⁾ Vedi Direzione Generale dell'amministrazione della funzione pubblica (a cura di), *L'apprentissage dans la fonction publique de l'Etat, Guide pratique à l'usage des services de ressources humaines*, 2017, p. 6.

l'jeune l'solution ⁽¹⁴⁾. All'offerta di apprendistato segue il colloquio di selezione con gli apprendisti interessati e, in caso di esito positivo, si procede con la conclusione del contratto, redatto sotto forma di *CERFA 10103-10* ⁽¹⁵⁾: un formulario compilato dalle parti insieme al patto formativo (la c.d. *convention de formation*). Il dossier dell'apprendista, contenente il contratto e il patto formativo firmati, viene comunicato alla *Direction départementale de l'emploi, du travail et de solidarité (DDETS)*, il servizio decentrato del Ministero del Lavoro incaricato della valutazione e del deposito dei contratti di apprendistato. Concluso e registrato il contratto, il giovane apprendista è assunto. Si segnala che il datore di lavoro pubblico, al pari di quello privato, nel momento in cui decide sull'assunzione del candidato, deve rispettare il principio generale di non discriminazione ⁽¹⁶⁾, altrimenti incorre in sanzioni disciplinari e penali ⁽¹⁷⁾. Una volta assunti, gli apprendisti del datore di lavoro pubblico sono considerati alla stregua dei dipendenti pubblici, dunque, hanno i loro stessi diritti, compresi quelli sindacali, e, precisamente, il diritto alla paga, alla disoccupazione, ai congedi retribuiti (come il congedo di maternità/paternità, il congedo per malattia o per la preparazione degli esami), il diritto alle prestazioni sociali relative alla pensione, il diritto alla copertura per malattia professionale e per incidente sul lavoro, a cui si aggiunge il diritto alla formazione teorico-pratica gratuita ed ad una serie di aiuti finanziari, come l'*aide au logement*, l'*aide à la mobilité en train* e il *permis à conduire*. Allo stesso tempo, devono rispettare gli stessi obblighi, soprattutto le disposizioni dello Statuto Generale della funzione pubblica e le obbligazioni di discrezione professionale, riserbo, neutralità e lealtà, devono lavorare per il datore di lavoro, applicare le regole interne della struttura ospitante e preparare un diploma o un titolo professionale, frequentando la formazione presso il *Centre de Formation en Apprentissage (CFA)* e dando i relativi esami. Una volta terminato il contratto di apprendistato per decorso del termine, l'apprendista riceve una serie di documenti, tra cui il certificato di lavoro (*certificat de*

⁽¹⁴⁾ Vedi Direzione Generale dell'amministrazione della funzione pubblica (a cura di), *Guide relatif à l'apprentissage à destination des employeurs publics de la fonction publique de l'Etat*, marzo 2024, p. 9.

⁽¹⁵⁾ Vedi ancora Direzione Generale dell'amministrazione della funzione pubblica (a cura di), *Guide relatif à l'apprentissage à destination des employeurs publics de la fonction publique de l'Etat*, cit., p. 25.

⁽¹⁶⁾ Articolo L. 1132-1 del Codice del Lavoro francese.

⁽¹⁷⁾ Ai sensi degli articoli 225-2 e 225-3 e 225-4 del Codice penale francese.

travail) e il certificato del datore di lavoro (*attestation employeur*), con i quali può fare valere la propria esperienza presso *France Travail*, il portale telematico dedicato all'assistenza del singolo nella ricerca del lavoro, nella scelta di un mestiere, del giusto percorso formativo e nelle procedure per ottenere sussidi e aiuti.

3. Apprendistato e amministrazioni centrali

La pubblica amministrazione francese si sviluppa su tre versanti: le amministrazioni dello Stato o centrali, le amministrazioni territoriali e le amministrazioni di previdenza sociale.

In questa sezione si analizzano le peculiarità dell'attuazione dell'istituto dell'apprendistato presso le amministrazioni centrali.

Innanzitutto, dal 15 febbraio 2022, l'amministrazione dello Stato che decide di assumere un apprendista può usufruire della piattaforma digitale *CELIA*, che permette ai datori di lavoro pubblici di generare contratti di apprendistato online, di pubblicarli in collaborazione con i centri di formazione e, dall'agosto 2022, anche di stipularli da remoto. L'apertura della piattaforma ha l'obiettivo di agevolare l'attuazione dell'istituto presso il settore pubblico. L'apprendista, concluso il contratto di apprendistato, è a tutti gli effetti assunto presso l'amministrazione dello Stato ospitante dove comincerà la sua c.d. formazione pratica, vedendosi affidate mansioni che devono iscriversi nel quadro delle missioni tipicamente esercitate dalla pubblica amministrazione interessata ed essere coerenti al tipo di qualifica al cui ottenimento punta il contratto. Ad affidare mansioni e missioni al giovane è il tutor formativo: la novità del 2020 da segnalare è il corso *Tutorat mode d'emploi* sulla piattaforma *MENTOR*, che permette ai c.d. *maitres d'apprentissage*, dipendenti dell'amministrazione dello Stato assumente, di formarsi online per svolgere meglio le loro funzioni di accompagnamento degli apprendisti⁽¹⁸⁾. Le amministrazioni pubbliche, inoltre, si impegnano ad incoraggiare i loro dipendenti a svolgere il ruolo di tutor: la disponibilità data in questo senso dal dipendente implica una valorizzazione nella sua valutazione professionale annuale e un aiuto in termini di progressione di carriera e

⁽¹⁸⁾ Vedi Direzione Generale dell'amministrazione della funzione pubblica (a cura di), *Guide relatif à l'apprentissage à destination des employeurs publics de la fonction publique de l'Etat*, cit., p. 10.

di promozione. Inoltre, dal 2021, il decreto n. 1861, ha riconosciuto una indennità forfettaria annuale di 500 euro ai dipendenti dello Stato che esercitano tale funzione.

A questo punto si sposta l'attenzione sulla remunerazione dell'apprendista pubblico: il compenso mensile minimo che gli spetta corrisponde ad una percentuale del *Salair Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC)*, calcolata sulla base dell'età del giovane al momento dell'assunzione e dell'anno di esecuzione del contratto ⁽¹⁹⁾. Si precisa che per il datore di lavoro pubblico è prevista la facoltà di aumentare il quantum della paga da 10 fino a 20 punti. Per esempio, in virtù dell'articolo 2 del decreto n. 199 del 16 febbraio 2017, può aumentare di 20 punti la remunerazione dell'apprendista che prepara un diploma di livello I o II. Infine, il giovane è esonerato dal pagamento dei contributi di previdenza sociale, del contributo salariale e dagli oneri fiscali sul reddito. Anche il datore di lavoro non deve versare la maggior parte dei contributi. Inoltre, è da segnalare che tra il 2021 e il 2022 il governo francese, al fine di incoraggiare le assunzioni in apprendistato, ha introdotto una serie di agevolazioni e di vantaggi per gli apprendisti e i datori di lavoro pubblici.

Il 30 dicembre 2021, la legge finanziaria n. 1900 ha sancito che gli apprendisti non siano computati nel tetto massimo dei lavoratori all'interno dei dipartimenti ministeriali, che godranno quindi di una forza lavoro di fatto maggiore rispetto a quella dichiarata dai numeri. Inoltre, poiché, ex articolo L. 6227-6 del Codice del Lavoro francese, anche i datori di lavoro pubblici hanno a carico la totalità delle spese della formazione *alternée* dell'apprendista, nel 2021 è stata introdotta specificamente per l'amministrazione dello Stato una griglia tariffaria ⁽²⁰⁾, elaborata dalla *Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)*, che permette di determinare, per ciascun tipo di formazione nata da un contratto di apprendistato, l'importo dovuto dal datore di lavoro al centro di formazione. L'obiettivo è quello di garantire che il costo per la formazione sia giusto ed identico per ciascun giovane. Sempre sul punto, la Circolare n. 6394-SG ⁽²¹⁾ ha previsto degli aiuti di Stato volti ad assicurare la presa in carico parziale dei costi della loro formazione

⁽¹⁹⁾ Articoli da L. 141 a L. 141-9 del Codice del Lavoro Francese.

⁽²⁰⁾ Vedi Direzione Generale dell'amministrazione della funzione pubblica (a cura di), *Guide relatif à l'apprentissage à destination des employeurs publics de la fonction publique de l'Etat*, cit., p. 24.

⁽²¹⁾ Del 10 marzo 2023, relativa al rafforzamento dell'arruolamento degli apprendisti nella funzione pubblica per gli anni 2023-2026.

per il periodo tra il 2023 e il 2026. I datori di lavoro dell'amministrazione dello Stato beneficiano quindi di un aiuto di 3.000 euro ad anno e per apprendista, che si alza a 5.000 euro per i giovani assunti nel settore digitale. Infine, nell'ottica dell'aumento delle assunzioni di apprendisti in condizione di handicap, il decreto n. 530 del 5 maggio 2020 attua, fino al 5 agosto 2025, l'articolo 91 della legge n. 828 del 6 agosto 2019, che prevede l'attribuzione di un posto fisso presso la funzione pubblica agli apprendisti con handicap che hanno terminato con successo il loro contratto di apprendistato ⁽²²⁾. La stessa Circolare n. 6394-SG continua su questa scia, prevedendo tra gli obiettivi perseguiti dalle pubbliche amministrazioni un aumento del 6% nelle assunzioni di apprendisti in situazione di handicap. Infine, si segnala che gli apprendisti del settore pubblico beneficiano dell'accordo del 13 luglio 2021 ⁽²³⁾, ciò significa che, se previsto dall'amministrazione ospitante, il giovane può beneficiare dello *smart working* o della teleformazione.

4. Apprendistato e amministrazioni territoriali

In questo paragrafo si vagliano le peculiarità del contratto di apprendistato concluso tra il giovane e un altro tipo di datore di lavoro pubblico: le amministrazioni territoriali, c.d. *collectivités territoriales*.

Grazie all'apprendistato presso un'amministrazione territoriale l'apprendista ha la possibilità di preparare tutti i diplomi, dal *CAP* ⁽²⁴⁾ fino al diploma di ingegnere e di imparare un mestiere rientrante nei settori in cui le *collectivités territoriales* svolgono tipicamente i loro servizi ⁽²⁵⁾: quello della prima infanzia, quello di manutenzione e pulizia dei locali e degli spazi verdi, della cucina e della ristorazione, il settore del segretario, della gestione amministrativa, quello meccanico ed

⁽²²⁾ Vedi Direzione Generale dell'amministrazione della funzione pubblica (a cura di), *L'apprentissage dans la fonction publique de l'Etat, Guide pratique à l'usage des services de ressources humaines*, 2020, p. 41.

⁽²³⁾ Vedi Direzione Generale dell'amministrazione della funzione pubblica (a cura di), *Guide relatif à l'apprentissage à destination des employeurs publics de la fonction publique de l'Etat*, cit., p. 43.

⁽²⁴⁾ *Certificat d'aptitude professionnelle*: si tratta di un certificato di primo livello che riconosce la qualifica di operaio o impiegato in un determinato mestiere.

⁽²⁵⁾ Vedi Centro di gestione della funzione pubblica territoriale Eure et Loir (a cura di), *L'apprentissage dans la fonction publique territoriale*, aprile 2023, p. 1.

elettromeccanico, del turismo e del divertimento ecc. Essendo l'apprendistato presso le *collectivités* un'esperienza nella funzione pubblica, il contratto ha obbligatoriamente una durata determinata, variabile in genere da 1 a 3 anni ⁽²⁶⁾. Anche in questo caso l'apprendista si alterna tra l'amministrazione territoriale che lo assume e il centro formativo a cui è iscritto, dunque tra formazione pratica e teorica. La formazione teorica, a cui devono essere dedicate almeno 400 ore all'anno, è seguita dal giovane nei *CFA* diffusi sul territorio, come per esempio quelli che si occupano del ramo professionale o educativo, oppure nelle *Sections d'Apprentissage (SE)*, oppure ancora nei *CFA des métiers territoriaux*, cioè in centri costituiti dal *CNFPT* in partnership con i Consigli regionali, che rispondono ai bisogni di arruolamento delle amministrazioni territoriali. Tali centri vengono infatti creati per formare i giovani nei *mestieri c.d. in tensione*, cioè in difficoltà nell'arruolamento di personale oppure nei *mestieri emergenti*, per i quali l'offerta formativa non è sufficiente ⁽²⁷⁾. Le spese di formazione ⁽²⁸⁾ dell'apprendista sono sempre a carico della collettività territoriale, la quale ha però la possibilità di richiedere ed ottenere una serie di aiuti finanziari. Alcuni provengono dal Centro Nazionale della Funzione Pubblica Territoriale (*CNFPT*), il quale, in virtù del decreto n. 280 del 28 febbraio 2022, a partire dal 1° gennaio 2022 contribuisce al 100% alle spese di formazione degli apprendisti assunti presso le collettività, per mezzo del versamento ai *CFA* di una partecipazione sul costo della formazione. Altri provengono dallo Stato: il decreto n. 1622 del 18 dicembre 2020 ha disposto un *aide exceptionnelle*, dell'importo di 3.000 euro, per ogni contratto di apprendistato concluso presso le collettività territoriali dal 1° luglio 2020 al 28 febbraio 2021. Tuttavia, il successivo decreto n. 340 ⁽²⁹⁾, ha modificato il precedente restringendo il suddetto aiuto finanziario solamente ai contratti conclusi fino al 31 dicembre 2021. Tale aiuto statale è forfettario, è versato una sola volta e non è cumulabile con quello del *CNFPT*. Vi sono poi gli aiuti finanziari per la formazione offerti dal Consiglio Regionale e, in caso di

⁽²⁶⁾ Vedi M. DOLESON, M. KARAN (a cura di), *L'apprentissage dans la fonction publique territoriale. Guide d'accompagnement à l'usage des collectivités territoriales*, p. 8.

⁽²⁷⁾ *Ivi*, p. 43.

⁽²⁸⁾ Per spesa di formazione si intendono la tassa d'iscrizione al ciclo formativo offerto dal centro e le spese pedagogiche direttamente legate alla formazione.

⁽²⁹⁾ Del 29 marzo 2021.

apprendista disabile, dal Fondo per l'inserimento delle persone con handicap (*FIPHFP*).

L'amministrazione territoriale deve adempiere ad una serie di formalità prima di assumere il giovane ⁽³⁰⁾. Innanzitutto, chiarire l'oggetto dell'apprendistato, l'obiettivo che si fissa con esso e verificare se sussista la concreta opportunità di attivarlo. Deve poi scegliere un tutor formativo, cioè un dipendente della *collectivité territoriale* con un diploma e l'esperienza nel settore professionale in cui l'apprendista segue la sua formazione ⁽³¹⁾. Al pari dell'amministrazione dello Stato, anche quella territoriale garantisce al tutor una valutazione positiva sull'esercizio della sua funzione, una formazione che lo aiuti ad esercitare il ruolo assunto ⁽³²⁾ e, sulla base di quanto disposto dal decreto n. 2006-779 del 3 luglio 2006, una maggiorazione di 20 punti (*NBI*) sul salario. A questo punto, la *collectivité* deve adire il *Comité Sociale Territoriale* (Comitato Sociale Territoriale) chiedendo il suo *avis* autorizzativo per attuare il progetto di apprendistato presentato. Ottenuta la delibera che autorizza ad assumere in apprendistato, l'amministrazione territoriale redige la scheda "profilo professionale" dell'apprendista che sta cercando e apre le candidature rivolgendosi al *Pole Emploi* (Ufficio di collocamento) e ai *Cap Emploi* (Centri per l'Impiego) oppure contando su quelle spontanee. Se la fase valutativa ha esito positivo, l'amministrazione territoriale, prima di concludere il contratto, deve sottoporre l'apprendista selezionato a visita presso il medico del lavoro ed iscriverlo al CFA. A questo punto, apprendista e *collectivité territoriale* possono procedere con la stipula del contratto di apprendistato, che anche in questo caso si presenta sotto la forma del *CERFA* ⁽³³⁾. Tale formulario deve essere redatto in tre esemplari: uno destinato al datore di lavoro, uno all'apprendista e uno alla Direzione Regionale delle imprese, della concorrenza, del consumo, del lavoro e dell'occupazione (*DIRECCTE*) ⁽³⁴⁾ territorialmente competente per il suo controllo e registrazione.

⁽³⁰⁾ Vedi Centro di gestione della funzione pubblica territoriale (a cura di), *Apprentissage dans la fonction publique territoriale*, aprile 2023, p. 2.

⁽³¹⁾ Articolo D. 6273-1 del Codice del Lavoro francese.

⁽³²⁾ Articolo L. 6222-8 del Codice del Lavoro francese.

⁽³³⁾ Vedi M. DOLESON, M. KARAN (a cura di), *op. cit.*, p. 21.

⁽³⁴⁾ La *DIRECCTE* svolge l'attività di controllo di legalità sul contratto di apprendistato e dispone di un tempo di 15 giorni lavorativi a partire dal giorno seguente la ricezione del contratto di apprendistato per registrarlo.

Come i datori di lavoro dell'amministrazione dello Stato, anche quelli delle collettività territoriali hanno a disposizione il portale *CELIA* ⁽³⁵⁾. Una volta assunto, l'apprendista comincia a lavorare e a formarsi presso il settore prescelto della collettività territoriale e ha diritto ad una propria remunerazione, che si computa, ai sensi dell'articolo L. 6222-26 del Codice del lavoro, sulla percentuale dello *SMIC* in funzione all'età dell'apprendista e all'andamento del suo ciclo di formazione ⁽³⁶⁾. L'articolo L. 6222-26, infatti, allinea le condizioni di remunerazione degli apprendisti del settore pubblico a quelle del settore privato e fissa le seguenti percentuali: per esempio, al giovane tra i 18 e i 20 anni spetterà una remunerazione pari al 43% dello *SMIC* il primo anno di contratto, al 51% il secondo anno e al 67% il terzo. Inoltre, a partire dal 27 aprile 2020 ⁽³⁷⁾ i datori di lavoro pubblici hanno la facoltà di aumentare la remunerazione del giovane di 10 o 20 punti, qualunque sia il diploma preparato. Al pari degli apprendisti presso l'amministrazione centrale, anche quelli delle collettività territoriali godono della protezione sociale in caso di malattia, maternità, invalidità e morte, dell'indennità di disoccupazione e dei diritti sociali relativi alla pensione ⁽³⁸⁾. Infine, il giovane apprendista non paga i contributi salariali e vi è un vantaggio anche per la collettività territoriale: nel caso in cui assuma in apprendistato, lo Stato prende in carico su base forfettaria la maggior parte dei contributi sociali che un datore di lavoro di regola deve corrispondere ⁽³⁹⁾. Il contratto può essere sciolto prima della scadenza del termine solo su accordo scritto delle due parti ⁽⁴⁰⁾, altrimenti è necessario un ricorso al *Conseil de Prud'homme*, tribunale civile di primo grado competente a dirimere le controversie tra datore di lavoro e dipendente.

⁽³⁵⁾ Vedi Centro di gestione della funzione pubblica territoriale (a cura di), *Apprentissage dans la fonction publique territoriale*, aprile 2023, p. 5.

⁽³⁶⁾ È a partire dall'8 agosto 2019 che gli elementi di riferimento per il computo della retribuzione dell'apprendista presso le *collectivités* sono l'età del giovane e l'andamento del ciclo formativo. Prima della legge n. 828 del 6 agosto 2019, infatti, i riferimenti di calcolo erano l'età dell'apprendista e il livello di diploma preparato.

⁽³⁷⁾ Per quanto disposto dal decreto n. 478 del 24 aprile 2020.

⁽³⁸⁾ Articolo L. 6227-8 del Codice del lavoro francese.

⁽³⁹⁾ Vedi M. DOLESON, M. KARAN (a cura di), *op. cit.*, p. 31.

⁽⁴⁰⁾ Articolo L. 6222-18 del Codice del Lavoro francese.

5. Conclusioni

L'Italia, con il «Programma Dottorati in Pa», nato dal c.d. decreto reclutamento del 2021 ⁽⁴¹⁾ e con il decreto-legge n. 44 dell'aprile 2023, ha tentato di introdurre l'apprendistato presso le pubbliche amministrazioni. Come già accennato nel primo paragrafo, tali sperimentazioni hanno ottenuto dei risultati poco soddisfacenti poiché hanno inserito nel settore lavorativo pubblico, tra il 2021 e il 2024, solo 98 giovani apprendisti. Partendo da tale premessa, è interessante procedere con l'individuazione dei punti di forza dell'apprendistato francese presso il settore pubblico, mettendoli a confronto con le debolezze di quello italiano, con l'obiettivo di fornire ai futuri interventi legislativi sull'istituto spunti da cui partire. Dall'analisi svolta nei precedenti paragrafi risulta innanzitutto che l'assunzione dei giovani apprendisti presso le pubbliche amministrazioni francesi non avvenga tramite concorso pubblico, ma segua la procedura, più snella e semplice, della selezione tramite colloquio con l'apprendista, a cui segue, in caso di esito positivo, la sua assunzione. Inoltre, emerge chiaramente l'intenzione del governo francese di agevolare l'eventuale modifica e la conclusione dei contratti di apprendistato con le pubbliche amministrazioni attraverso la creazione di portali telematici *ad hoc*, come il *CELIA* e la diffusione di moduli contrattuali predefiniti, come il *CERFA*.

In Italia, invece, sia il «Programma Dottorati in PA», che il decreto-legge n. 44 del 2023 hanno previsto come modalità di selezione di giovani apprendisti quella del superamento del concorso pubblico: di certo più impegnativa in termini di tempo e risorse rispetto a quella del colloquio. In secondo luogo, abbiamo visto che l'apprendistato nella funzione pubblica francese è organizzato in modo tale da garantire un buon coordinamento tra le amministrazioni ospitanti e i centri formativi, i quali si parlano grazie al *maitre d'apprentissage* e dunque una buona integrazione tra la formazione pratica e teorica del giovane. Al contrario, analizzando i bandi italiani del «Programma Dottorati in PA» emerge l'assenza di una matura integrazione tra la formazione dell'apprendista sul lavoro e quella erogata dalla istituzione formativa ⁽⁴²⁾.

⁽⁴¹⁾ Decreto-legge n. 80 del 2021.

⁽⁴²⁾ M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni: una sperimentazione che non decolla*, cit., p. 28.

Senza poi contare gli *aides* finanziari che il governo francese ha disposto tra il 2021 e il 2022 per aiutare i datori di lavoro pubblici a sostenere i costi della formazione teorica dei loro apprendisti, gli incentivi che ha riconosciuto ai dipendenti pubblici esercenti il ruolo di tutor formativo del giovane in apprendistato e i corsi formativi che ha destinato agli stessi tutor al fine di garantire al meglio l'esercizio del loro ruolo di guida.

Inoltre, se il contratto di apprendistato pubblico francese assicura al giovane, in quanto lavoratore, una retribuzione pari ad una certa percentuale dello *SMIC*, cioè al salario minimo che il datore di lavoro deve corrispondere al suo dipendente e arriva a prevedere la facoltà del datore di lavoro pubblico di alzare il quantum della paga, nei bandi italiani del «Programma Dottorati in PA» si sceglie di parlare di indennità, piuttosto che di retribuzione, assimilando le assunzioni in apprendistato ad *inter-ship*, borse di studio o *stage*, senza richiamare un vero e proprio rapporto di lavoro ⁽⁴³⁾.

Mentre ai contratti di apprendistato presso la pubblica amministrazione francese è allegata la *convention d'apprentissage* che specifica l'articolazione della formazione teorica del giovane, esaminando i bandi di concorso per le assunzioni in apprendistato presso la PA indetti in Italia nel 2024, in virtù del decreto-legge n. 44 del 2023, più della loro metà non fa alcun cenno alla formazione dell'apprendista né alla sua organizzazione ⁽⁴⁴⁾. In tali bandi la formazione non risulta affatto elemento essenziale del contratto ⁽⁴⁵⁾.

Nel settore pubblico francese l'apprendistato è accessibile ai giovani tra i 16 e i 29 anni, con deroghe ammesse a condizioni ben specificate dal *Code de Travail*. Tale precisione non si riscontra nel decreto-legge n. 44 del 2023, il quale si riferisce in via generale ai “giovani laureati” senza individuare espressamente l'età limite per accedere all'apprendistato presso la PA italiana: ne sono conseguenza bandi che prescrivono la soglia nei 24 anni, altri nei 32 e, addirittura, alcuni che non prevedono limiti ⁽⁴⁶⁾.

Infine, ultimo punto di forza da evidenziare è l'approccio del governo francese, il quale, nonostante il costante aumento delle assunzioni in

⁽⁴³⁾ M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni*, cit., p. 29.

⁽⁴⁴⁾ *Ivi*, pp. 25-26.

⁽⁴⁵⁾ *Ivi*, p. 28.

⁽⁴⁶⁾ *Ivi*, pp. 22-23.

apprendistato presso il settore pubblico tra il 2020 e il 2023, non è rimasto inerte, ma ha continuato a porsi nuovi obiettivi da raggiungere programmando, con la Circolare 6394-SG del 10 marzo 2023, il numero totale dei nuovi apprendisti da assumere negli anni successivi, fino al 2026, in ciascuno dei tre versanti della pubblica amministrazione.

Tutto quanto considerato, si conclude che, finché in Italia l'apprendistato non sarà coadiuvato da una vera volontà politica di suo rilancio nel settore pubblico⁽⁴⁷⁾, da una adeguata disciplina attuativa, da una chiara programmazione degli obiettivi (in termini di numeri di giovani da assumere) da perseguire negli anni, da una semplificazione delle procedure di reclutamento degli apprendisti, da congrui investimenti e necessari incentivi al suo utilizzo, non si potrà sperare in un aumento delle assunzioni dei giovani nella PA e in una modernizzazione del lavoro pubblico.

Abstract

Apprendistato e lavoro pubblico: il caso francese

Obiettivi: la ricerca mira a dimostrare la compatibilità dell'apprendistato con le logiche del lavoro pubblico attraverso l'analisi del suo impiego presso l'amministrazione statale e territoriale francese. L'esame dell'esperienza francese in materia, caratterizzata da un notevole successo in termini di numeri di giovani apprendisti assunti nelle pubbliche amministrazioni, permette di individuare i punti di forza della regolazione francese dell'apprendistato presso la pubblica amministrazione e di attuare un confronto con l'articolazione dell'istituto in Italia. **Metodologia:** il contributo adotta un approccio giuridico, impiegando gli strumenti del diritto comparato, per esaminare la regolazione dell'apprendistato presso le pubbliche amministrazioni in Francia. A tal fine, la ricerca si avvale anche di un'analisi di tipo quantitativo che permette di rilevare l'andamento del ricorso all'apprendistato in Francia. **Risultati:** la ricerca smentisce la supposta incompatibilità ontologica dell'apprendistato con le logiche del lavoro pubblico e permette di sottolineare come il ricorso a questo specifico tipo contrattuale possa portare a risultati positivi in termini di assunzioni di giovani, a patto che sia affiancato da un'adeguata disciplina attuativa, da congrui investimenti ed incentivi e da una chiara programmazione degli obiettivi che con tale strumento si vogliono perseguire. **Limiti e implicazioni:** l'analisi trova limite nella non immediata trasponibilità nel contesto italiano del modello di apprendistato pubblico sviluppato dai governi francesi e permette di riflettere a posteriori sul tentativo dell'Italia di modernizzare, tra il 2021 e il 2024, la PA utilizzando l'apprendistato. **Originalità:** la riflessione svolta, mettendo a confronto la regolazione francese dell'apprendistato presso la funzione

⁽⁴⁷⁾ M. DELLE CHIAIE, *Il rilancio dell'apprendistato in Francia: numeri e ragioni alla base del successo*, cit.

pubblica con quella italiana, consente di individuare le potenzialità e i punti di forza dell'istituto e fornisce spunti da cui partire per realizzare un aumento delle assunzioni di giovani presso la PA italiana e una modernizzazione del settore lavorativo pubblico.

Parole chiave: apprendistato, pubblica amministrazione, Francia

Apprenticeship and public work: the French case

Purpose: the aim of the research is to demonstrate the compatibility of apprenticeship with the logic of public work through the analysis of its use in the French State and Territorial administration. The study of French experience allows to identify the strengths of the French apprenticeship discipline in public administration and to compare it with the Italian version of the institute. **Methodology:** the analysis has a legal approach and uses comparative law tools to examine the regulation of apprenticeship in French public administrations. The analysis is also statistical and qualitative and lets detect which is the trend in the use of apprenticeship in France. **Findings:** the research shows that apprenticeship fits with public work and that the use of this type of contract can have positive results, if it is supported by an adequate implementation discipline, investments and incentives and a clear schedule of objectives to be achieved. **Research limitations/implications:** the analysis has a limit in the non-immediate adaptation of the French public apprenticeship model to the Italian context and allows to reflect ex post on Italy's attempt to modernise public administration using apprenticeship. **Originality:** the research, comparing the French regulation of apprenticeship in public work with that chosen by Italy, allows to identify the potential and strengths of the institute and offers interesting starting points to realize the increase of youth recruitment in the Italian public administration and a modernisation of public work.

Keywords: apprenticeship, public administration, France

Welfare di prossimità e formazione: il caso della Cassa e della Scuola edile di Bergamo

*Matteo Colombo**

Sommario: **1.** Oggetto della ricerca e metodologia. – **2.** Brevi cenni storici a proposito della bilateralità nel settore edile. – **2.1.** Dalle corporazioni di arti e mestieri alle prime esperienze sindacali. – **2.2.** La nascita della prima Cassa e della prima Scuola Edile. – **3.** La Cassa Edile di Bergamo. – **3.1.** Le origini e i primi contratti: alla ricerca di una legittimazione per la bilateralità in edilizia (1948-1970). – **3.2.** Sviluppo e consolidamento, nel perimetro delle relazioni industriali (1970-1990). – **3.3.** La Cassa Edile tra interessi settoriali e generali (1990-2008). – **3.4.** Oltre la crisi: nuovi servizi e nuovi bisogni (2008-2023). – **4.** La Scuola Edile di Bergamo. – **4.1.** Le origini. Una scuola per il settore dell’edilizia (1983 -1997). – **4.2.** L’istituzionalizzazione. La formazione per la sicurezza, la legge Biagi, l’apprendistato. (1997-2008). – **4.3.** La crisi, e la messa a disposizione di nuovi servizi (2008-2014). – **4.4.** L’ampliamento delle attività e le nuove sfide per la formazione (2014-2023). – **5.** Conclusioni. Le prospettive per il sistema bilaterale edile alla luce del caso di Bergamo.

1. Oggetto della ricerca e metodologia

Il presente contributo ha come oggetto la ricostruzione della storia di due enti bilaterali: la Cassa Edile e la Scuola Edile di Bergamo, fondati rispettivamente nel 1948 e nel 1983 ⁽¹⁾. L’obiettivo è quello di mettere in luce le origini di questi enti bilaterali, le loro diverse dinamiche evolutive e, in conclusione, indicarne alcune possibili traiettorie di sviluppo.

La prospettiva adottata pone al centro dell’analisi il ruolo della rappresentanza nella costituzione (prima) e nella gestione (poi) di questi enti,

* *Ricercatore ADAPT.*

⁽¹⁾ La ricerca è stata condotta nell’ambito di uno studio di caso, realizzato nel 2023 da ADAPT, che ha dato origine al volume ADAPT (a cura di) *Cassa e Scuola Edile di Bergamo. Origini, evoluzione, prospettive*, ADAPT University Press, 2023.

parti integranti – seppur dotati di una propria autonomia ⁽²⁾ – di uno specifico sistema di relazioni industriali.

Il contributo si concentra, pertanto, sulle origini della bilateralità edile (§2), risalendone la storia fino ad arrivare all’esperienza delle corporazioni di arti e mestiere medievali, per poi passare al ruolo giocato nel contesto italiano dalle società di mutuo soccorso e dalle leghe di resistenza. Svoltata questa breve disanima introduttiva, vengono approfondite la storia della Cassa Edile (§3) e della Scuola Edile (§4) di Bergamo, avendo cura di ricostruirne l’evoluzione storica strutturandola in “fasi” che, seppur non nettamente distinte le une dalle altre, sono individuate alla luce di innovazioni, crisi o avvenimenti particolarmente significativi per la bilateralità e in generale per il settore delle costruzioni bergamasco.

In conclusione (§5), grazie alle analisi svolte vengono elaborate anche alcune prospettive evolutive, dedicate alla Cassa e alla Scuola Edile di Bergamo, ma utili anche per riflettere sul ruolo della bilateralità nel più ampio orizzonte del sistema di relazioni industriali ideato dalla rappresentanza dell’industria edile.

Dal punto di vista metodologico, la ricerca è stata condotta in una prospettiva di relazioni industriali, secondo un approccio multi-disciplinare. Innanzitutto, è stato fatto ricorso a fonti documentali, messe a disposizione dalla Cassa e dalla Scuola Edile di Bergamo (come, ad esempio, i verbali dei consigli dei due enti bilaterali). Sono state inoltre realizzate ricerche *desk* di letteratura riguardanti, in particolare, gli studi sulla bilateralità del settore edile e sulla sua storia, nonché le pubblicazioni dedicate ad altre Casse e Scuole Edili italiane.

In secondo luogo, sono stati presi in considerazione tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) e i contratti collettivi provinciali di lavoro (CCPL) del territorio bergamasco stipulati tra il 1948 e il 2023.

Infine, sono state realizzate 17 interviste semi-strutturate rivolte a testimoni privilegiati, individuati con il supporto della direzione degli enti bilaterali tra dipendenti e collaboratori dei due enti bilaterali e funzionari e dirigenti delle organizzazioni sindacali Fillea Cgil Bergamo, Filca Cisl

⁽²⁾ Per una ricostruzione sulla natura giuridica degli enti bilaterali vedi, per tutti, L. BELLARDI, *Le istituzioni bilaterali tra legge e contrattazione collettiva: note di sintesi e prospettive*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, 2022 (ma 2011), pp. 7-32, spec. p. 8.

Bergamo e Feneal Uil Bergamo e dell'associazione datoriale ANCE Bergamo ⁽³⁾

2. Brevi cenni storici a proposito della bilateralità nel settore edile

2.1. Dalle corporazioni di arti e mestieri alle prime esperienze sindacali

La storia dei corpi intermedi della rappresentanza del lavoro e dell'impresa nel settore edile ha origine, come in altri settori ⁽⁴⁾, all'epoca delle corporazioni di arti e mestieri. Nel settore delle costruzioni, in particolare, le corporazioni svolsero per secoli importanti funzioni in ambito economico (regolando la concorrenza tra lavoratori), socioassistenziale (riconoscendo sussidi e forme di aiuto ai propri aderenti) e formativo (grazie alla regolazione dell'apprendistato). A Firenze erano organizzate in Arti, come l'Arte dei Maestri di Pietra e Legname ⁽⁵⁾; a Venezia, invece, troviamo le *mariegole* (cioè statuti) dedicate ai singoli mestieri, come quello dei *mureri* (muratori), autonomi e distinti – e spesso in conflitto – con il potere locale ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Più nel dettaglio, sono stati intervistati: con riferimento alla Cassa Edile, il presidente (ANCE Bergamo) e il vicepresidente (Fillea-Cgil), un ex presidente (ANCE Bergamo), tre ex vicepresidenti (Filca-Cisl, Fillea-Cgil, e Feneal-Uil), una ex impiegata, l'attuale direttore e il vicedirettore, un ex direttore. Con riferimento alla Scuola Edile, il presidente (ANCE Bergamo) e il vicepresidente (Feneal-Uil), un ex presidente (ANCE Bergamo), tre ex vicepresidenti (Filca-Cisl, Fillea-Cgil, e Feneal-Uil), l'attuale direttore e il vicedirettore, un ex direttore. Sono stati inoltre intervistati l'ex presidente (ANCE Bergamo) del Comitato Paritetico Territoriale, e l'attuale Presidente Associazione ex allievi della Scuola Edile, ex formatore presso la Scuola Edile. Nell'ambito delle stesse interviste i soggetti citati sono stati, in alcuni casi, ascoltati sia con riferimento alla Cassa che alla Scuola Edile, ad esempio nel caso degli ex vicepresidenti che avevano svolto tale ruolo in entrambi gli enti bilaterali.

⁽⁴⁾ Vedi S. OGILVIE, *The European Guilds: an economic analysis*, Princeton University Press, 2020. Per il caso italiano, sia concesso il rinvio a M. COLOMBO, *Contributo allo studio del moderno apprendistato. Una lezione dal passato su mestieri, innovazione, corpi intermedi*, ADAPT University Press, 2025.

⁽⁵⁾ Vedi in particolare L. ARTUSI, *Le arti e i mestieri di Firenze*, Newton & Compton, 2005.

⁽⁶⁾ F. TRIVELLATO, *Guilds, Technology and Economic Change in Early Modern Venice*, in S.R. EPSTEIN, M. PRAAK, *Guilds, Innovation, and the European Economy, 1400–1800*, Cambridge University Press, 2008, pp. 199-231 e in particolare p. 217.

Con il sorgere della società industriale ⁽⁷⁾, com'è noto, si verificò un declino economico delle corporazioni, le cui regole anticoncorrenziali non riuscivano a controllare lo sviluppo delle produzioni e dei commerci su larga scala e, con ciò, anche il tramonto di un'idea di società basata sul ruolo centrale svolto da corpi sociali collettivi ⁽⁸⁾.

All'interno dello stesso gruppo dei capimastri iniziarono a distinguersi coloro che, grazie all'accumulazione di capitale, divennero veri e propri imprenditori, e quelli che invece rimasero schiacciati dalla nuova polarizzazione e "ridotti" al rango di lavoratori semplici, senza un riconoscimento (sociale ed economico) delle proprie competenze e quindi della propria professionalità.

È da questa (nuova) spaccatura che anche nel settore edile nacque il sindacato come nuova "corporazione", un nuovo corpo sociale, in grado di ricostruire una dimensione collettiva basata sulla condivisione dell'esperienza lavorativa e dei bisogni connessi: l'elevatissimo tasso di infortuni, il lavoro usurante e la disoccupazione legata alla stagionalità del mestiere.

Di converso, anche tra i datori di lavoro emersero interessi *latu sensu* collettivi: la preoccupazione di poter garantire la realizzazione delle opere secondo precisi standard qualitativi, l'organizzazione di una forza-lavoro disomogenea, e la formazione delle nuove maestranze. Riemerse quindi la necessità di questi servizi socioassistenziali e formativi a suo tempo garantiti, pur con alterni risultati, dalle corporazioni di arti e mestieri ⁽⁹⁾.

È davanti a queste emergenze che sorsero le prime società di mutuo soccorso, finalizzate alla messa a disposizione di risorse economiche nei confronti dei lavoratori più in difficoltà. Furono forme di associazionismo più o meno spontaneo, che sorsero per sopperire all'assenza di una vera politica sociale da parte dello Stato, in quegli anni impegnato su altri fronti e fedele ad un'ideologia liberale avversa ad interventi pubblici diretti nei confronti dei più poveri ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ K. POLANYI, *La grande trasformazione del lavoro. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, 1974 (ma 1944), spec. p. 214.

⁽⁸⁾ Cfr. F. TANNENBAUM, *Una filosofia del sindacato*, Edizioni Lavoro, 1995 (ma 1951).

⁽⁹⁾ Cfr. L. ORNAGHI, voce "Corporazione", *Enciclopedia delle Scienze Sociali Treccani*, 2002.

⁽¹⁰⁾ R. RIGOLA, *Manualetto di tecnica sindacale*, Edizioni U Firenze, 1947, p. 12.

Le società di mutuo soccorso si caratterizzarono per raccogliere lavoratori ma soprattutto borghesi e piccoli imprenditori “illuminati”, i quali svolsero all’interno di esse ruoli dirigenziali e di controllo. Ben si comprende allora la natura non-conflittuale e apolitica di queste realtà, che si diffusero anche nel settore edile, soprattutto nel Nord Italia. Queste associazioni riconoscevano sussidi in caso di infortunio, di malattia, di disoccupazione involontaria. Sono state forme di previdenza che hanno preceduto l’intervento dello Stato e che sono all’origine, secondo alcune letture, della stessa bilateralità sviluppatasi nel secolo successivo ⁽¹¹⁾.

Accanto alle associazioni di mutuo soccorso si svilupparono anche le “leghe di resistenza” le quali riconoscevano anch’esse sussidi e curavano aspetti previdenziali ignorati dallo Stato, ma nell’ambito di una spiccata matrice politica-rivendicativa, accostando le finalità prettamente mutualistiche a nuove istanze di rivendicazione sindacale quali aumenti salariali e riduzioni dell’orario di lavoro, sussidi e mutua istruzione ⁽¹²⁾.

Nel 1886 a Genova venne convocato il primo congresso della Federazione Muraria, su iniziativa della società di resistenza tra i lavoratori di Bologna e provincia del settore edile ⁽¹³⁾. Si trattava di passare, per la prima volta, dalla dimensione locale e provinciale, propria delle leghe di resistenza e delle società di mutuo soccorso, alla creazione di una vera federazione nazionale. Ai lavori di questo primo congresso partecipano i delegati di 20 leghe e società di mutuo soccorso, provenienti dal Piemonte, dalla Lombardia, dalla Liguria, dall’Emilia-Romagna e dalla Toscana. Gli obiettivi da perseguire erano così individuati: «riduzione degli orari di lavoro, aumento dei salari, retribuzione oraria, cooperazione nel lavoro, solidarietà e istruzione dei soci» ⁽¹⁴⁾.

La Federazione Muraria di fatto non risultò operativa, almeno fino alla fine del secolo. Le difficoltà organizzative derivavano dall’origine puramente mutualistica di molte leghe e società di soccorso, poco propense a sviluppare forme di resistenza e conflitto. Ad esempio, nell’ambito del secondo congresso del 1887 si generò una spaccatura tra i partecipanti, a

⁽¹¹⁾ E. SERAFINO, *I valori della cassa edile. Solidarietà, mutualità, sussidiarietà, bilateralità, regolarità e congruità*, Cassa Edile di Roma e provincia, 2021, p. 31.

⁽¹²⁾ P. MASCIARELLI, *Un modello concertativo: Il caso delle Casse edili*, Università degli Studi di Roma Sapienza, corso di laurea in Sociologia, cattedra di Sociologia Industriale.

⁽¹³⁾ S. MARIELISA, *136 anni di battaglie. La storia della Fillea Cgil dalle origini ai giorni nostri*, Futura, 2022.

⁽¹⁴⁾ Così in E. SERAFINO, *op. cit.*, pp. 39-40.

proposito della decisione di tassare i propri membri per finanziare un fondo dedicato al sostegno degli scioperi ⁽¹⁵⁾. A ciò si aggiunse poi la forte eterogeneità degli stessi lavoratori edili, provenienti da contesti tra loro molto differenti e altamente “mobili”, date le caratteristiche del settore, e quindi poco propensi a scegliere forme di organizzazione stabile, che richiedevano un impiego – e un salario, per la raccolta dei fondi – continui nel tempo.

Nel 1898 la Federazione rinacque come Federazione italiana operai edili, aprendosi a tutti i diversi mestieri del settore e con la prima uscita del primo numero de “L’Edilizia”, pubblicato a Torino, che andava a sostituire il precedente giornale della federazione “Il muratore”. Ne sancì la nascita effettiva il primo congresso di Milano, realizzato nel 1900 ⁽¹⁶⁾. Le nuove finalità rivendicative non abiurano l’originaria finalità mutualistica, che caratterizzerà queste associazioni anche nel Novecento: è stato fatto notare, a proposito, come «il passaggio alla resistenza non avvenne mediante l’abbandono della mutualità, al contrario, la mutualità convisse con la resistenza e l’alimentò e da essa a sua volta fu alimentata, la solidarietà nutrì dei suoi umori e delle sue realizzazioni l’intransigenza classista» ⁽¹⁷⁾.

Per quanto invece riguarda la rappresentanza dei datori di lavoro, come è già stato ricordato, uno dei problemi principali da affrontare era quello non solo della disponibilità di manodopera, ma della sua formazione. Tramontato il sistema dell’apprendistato eretto dalle corporazioni preindustriali, non esistevano percorsi strutturati miranti alla trasmissione dei segreti del mestiere e più semplicemente alla formazione dei nuovi lavoratori. Per superare la frammentazione (anche) imprenditoriale, e coordinare le proprie strategie su questi fronti, nacquero le prime associazioni tra imprese edili, di cui la prima fu il Collegio dei Capomastri di Milano nel 1887. L’anno successivo, nella stessa città venne fondata la Scuola Professionale Muraria, sostenuta da diverse realtà: il Municipio, la Camera di Commercio, alcuni istituti di Credito e il Governo, ma anche il Collegio dei Capomastri, a dimostrazione del ruolo centrale svolto dalla

⁽¹⁵⁾ L. MARCHETTI, *L’organizzazione nazionale degli operai edili*, in *Giornale degli Economisti*, 1906, vol. 33, pp. 90-102.

⁽¹⁶⁾ G. GORIA, *La cooperazione di classe tra i lavoratori in Italia*, Fratelli Bocca, 1909.

⁽¹⁷⁾ Così in E. SERAFINO, *op. cit.*, p. 48.

rappresentanza già sul finire dell'Ottocento nell'affrontare le criticità richiamate ⁽¹⁸⁾.

2.2. La nascita della prima Cassa e della prima Scuola Edile

Già guardando all'esperienza ottocentesca delle società di mutuo soccorso e delle leghe di resistenza era quindi emersa l'esigenza di prevedere alcune prestazioni di carattere assistenziale e previdenziale nel settore edile ⁽¹⁹⁾. Ma è a partire dal Novecento che a tale esigenza le associazioni di lavoratori e di datori di lavoro hanno saputo dare una risposta talmente originale da essere poi replicata, con diversi esiti e fortune, anche in altri settori produttivi ⁽²⁰⁾.

Gli enti bilaterali dell'edilizia sorsero proprio per fornire una risposta alla "riemersione" della cd. questione sociale nel Primo dopoguerra, acuita dalle caratteristiche del settore e dalla discontinuità delle prestazioni lavorative, intrinsecamente legate alla durata dei cantieri, che obbligavano gli operai ad una continua mobilità tra le diverse imprese ⁽²¹⁾. Per comprendere il contesto che ha visto sorgere la prima Cassa Edile a Milano, è anche da sottolineare l'introduzione, con il Regio Decreto-legge 19 ottobre 1919, n. 2214, dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria e, con il Decreto-legge Luogotenenziale 21 aprile 1919, n. 603, dell'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia. Entrambi gli istituti, però, proprio a causa della discontinuità delle prestazioni di lavoro nel settore, non trovavano applicazione

⁽¹⁸⁾ S. GALLO, *Costruire insieme. La bilateralità nelle costruzioni: storia dell'Ente Livornese Cassa Edile 1962-2012*, Edizioni ETS, 2012, pp. 21 e ss.

⁽¹⁹⁾ L. BELLARDI, *Le istituzioni bilaterali tra legge e contrattazione collettiva: note di sintesi e prospettive*, cit., p. 8, osserva come l'origine della bilateralità nell'edilizia sia da ricercare nei tratti tipici del settore «caratterizzato da una forte dispersione produttiva, da un sistema di organizzazione del lavoro estremamente frammentato e da una fisiologica instabilità occupazionale».

⁽²⁰⁾ Per una panoramica sulla bilateralità nei diversi settori si rimanda a M.C. CIMA GLIA, A. AURILIO, *I sistemi bilaterali di settore*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 97-246.

⁽²¹⁾ L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Aisri/Franco Angeli, 1989, p. 42, sottolinea che fondamentale per la nascita della bilateralità edile è stata la capacità dell'organizzazione dei lavoratori di crearsi «il proprio spazio ed il proprio potere riconoscendo le esigenze di flessibilità (organizzativa e produttiva) delle imprese e attrezzandosi a gestirle».

per i dipendenti dell'edilizia. Tale circostanza spinse quindi le Parti Sociali, al fine di garantire ai lavoratori le medesime tutele dei dipendenti del comparto industriale, a dotarsi di strumenti endocategoriali di mutualismo, idonei a sopperire alla mancanza di misure pubbliche per far fronte a determinati eventi connessi al rapporto di lavoro.

Il 1° aprile 1919 nacque la Cassa Edile di Milano, con scopi di mutualità e solidarietà tra gli operai, grazie all'accordo tra il Collegio dei Capimastri e l'Associazione Mutua Miglioramento tra Muratori, Badilanti, Manovali e Garzoni della città, che istituì una Cassa professionale al fine di erogare le indennità di disoccupazione involontaria per gli operai edili⁽²²⁾.

La grande innovazione della Cassa Edile fu rappresentata dalla natura dell'ente, che non era previsto da regole di matrice pubblica, ma sorse in virtù di un contratto collettivo di lavoro, cioè grazie ad un accordo tra gli interessi delle parti sociali che, attraverso una libera espressione della loro volontà, decisero di dotarsi di questo particolare strumento⁽²³⁾. Alla Cassa era inizialmente affidata la gestione di un fondo alimentato da una contribuzione pari all'1,30% della retribuzione, di cui lo 0,70% a carico dei datori di lavoro e lo 0,60% a carico degli operai⁽²⁴⁾.

La Cassa Edile di Milano, nata come ente di diritto privato, ricevette presto anche un importante riconoscimento dallo Stato, con l'autorizzazione ad erogare i sussidi di disoccupazione involontaria, ottenuta con un apposito decreto emanato il 26 luglio 1921 dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Il provvedimento, in particolare, identificava la Cassa quale organo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione per gli operai dell'industria edilizia della Provincia di Milano, Como, Cremona e Pavia.

Il successivo avvento del fascismo, però, frenò lo sviluppo delle Casse Edili: sebbene l'ente bilaterale milanese non sia scomparso durante il periodo corporativo, il regime, attraverso l'inserimento di membri del

(22) Sulla nascita della Cassa Edile di Milano si vedano C. TARTAGLIONE, U. BETTARIN (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Lombardia: un approfondimento nel settore artigiano*, CGIL Lombardia, 2014, spec. p. 20, E. SERAFINO, *op. cit.*, pp. 50-55, e S. GALLO, *op. cit.*, pp. 22-23.

(23) La nascita della Cassa Edile dall'incontro dei diversi interessi delle rappresentanze di lavoratori e imprenditori del comparto, senza alcuna mediazione pubblica o statale, è ben sottolineata da E. POLI, *La Cassa edile*, Università degli Studi di Torino, corso di laurea in Giurisprudenza, cattedra di Diritto della previdenza sociale, 2005, p. 10.

(24) G. BIANCHINI, *La Cassa Edile... ..di Milano e le altre*, Tortona, 1980, p. 15.

sindacato fascista nel Consiglio di amministrazione, riuscì a minarne profondamente la funzione mutualistica e solidale, accentuando invece il carattere assistenzialista ⁽²⁵⁾. Inoltre, a partire dal 1923, in virtù del Regio Decreto 30 dicembre n. 3184, la Cassa non erogò più la prestazione assicurativa contro la disoccupazione involontaria, di cui si fece carico anche nel settore edile la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, ma soltanto una forma di prestazione facoltativa e complementare, volta a garantire un sussidio durante il periodo invernale, considerato dalla norma pubblica «stagione morta» ⁽²⁶⁾ per il settore (cioè di normale inattività lavorativa legata alla pausa stagionale) e, quindi, escluso dall'erogazione dell'assicurazione di disoccupazione legale. Solo nel secondo dopoguerra, la Cassa Edile milanese tornò a svolgere pienamente – e in libertà – il proprio ruolo.

Nello stesso periodo sorse a Genova, il 20 settembre 1946, la prima Scuola Edile ⁽²⁷⁾. Anche questo peculiare ente nacque per una ragione di carattere eminentemente pratico, che trova origine nel tentativo delle parti sociali di far fronte alla penuria di maestranze che caratterizza il comparto negli anni immediatamente successivi alla Guerra. La Scuola, costituita in una logica di partecipazione paritetica tra associazioni datoriali e sindacali, si pose quindi il compito di tramandare il sapere, le conoscenze e le competenze dei maestri ai nuovi lavoratori, favorendo il ricambio generazionale che il conflitto mondiale aveva impedito ⁽²⁸⁾.

⁽²⁵⁾ S. GALLO, *op. cit.*, p. 23, afferma che «nel sindacalismo fascista, la partecipazione degli oneri assistenziali condivisa tra le parti sociali fu promossa con finalità opposte rispetto a quelle della Cassa Edile: la creazione del sistema previdenziale di regime mirava a giustificare dall'alto la compressione dei salari e a supplire la negazione dei diritti dei lavoratori», con la conseguenza che, con riferimento all'esperienza della Cassa Edile, «la tradizione mutualistica e bilaterale era stata radicalmente modificata e trasformata da parte del regime in uno strumento di controllo sociale e di contenimento salariale».

⁽²⁶⁾ Il riferimento è all'art. 3 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3158, che, nell'ambito dell'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, esclude dal sussidio i «periodi di stagione morta per le lavorazioni soggette a disoccupazione stagionale o di sosta per le lavorazioni soggette a normali periodi di sospensione».

⁽²⁷⁾ In proposito si veda A. MARTINI, F. PAOLI (a cura di), *La chiave di volta. Lavoro, imprese e professionalità. Per una storia del sistema bilaterale della formazione edile*, Formedil, 2010, pp. 54-59.

⁽²⁸⁾ *Ivi*, p. 55, si sottolinea che, al momento della nascita della Scuola Edile genovese, «si usciva da una guerra che aveva ucciso anche molti lavoratori, i maestri non erano tantissimi ed avevano anche una certa età».

La Scuola Edile genovese si caratterizzava per due aspetti di originalità non trascurabili. In primo luogo, la creazione della Scuola, in modo simile a quanto osservato in precedenza per la Cassa Edile, avvenne grazie al contratto collettivo stipulato tra le parti sociali, che scelsero di dotarsi di questo strumento e di rafforzarlo all'interno dell'accordo, prevedendo che la formazione fosse un diritto di tutti i lavoratori. In secondo luogo, è da sottolineare la natura della Scuola, costituita in forma di cooperativa di produzione, che consentì la partecipazione agli appalti da parte della Scuola stessa. Questa circostanza, infatti, le permise di prevedere che l'attività formativa fosse svolta direttamente in cantiere, legando strettamente gli aspetti di carattere teorico con quelli relativi alla pratica, attraverso l'elaborazione di percorsi di apprendimento inseriti all'interno dei processi produttivi.

La portata innovativa della Scuola genovese fu tale da far sì che le parti sociali tentarono fin da subito, già con il primo contratto collettivo nazionale di categoria dell'11 dicembre 1946 ⁽²⁹⁾, di favorire la diffusione in via generale dell'istituto, che infatti conobbe una rapida affermazione in quasi tutto il Nord Italia, mentre stentò a diffondersi al Sud ⁽³⁰⁾.

In questa cornice sistematica e tenendo ben presente l'evoluzione storica delle relazioni industriali dell'edilizia descritta nelle pagine precedenti, dunque, è da inquadrare l'esperienza della bilateralità edile, «espressione genuina di autonomia collettiva» ⁽³¹⁾. Dalle corporazioni di arti e mestieri, passando per le società di mutuo soccorso e le leghe di resistenza, la storia della rappresentanza edile è la storia di corpi sociali collettivi aventi l'obiettivo di costruire, dal basso, norme comuni per la regolazione dei mercati, grazie all'introduzione di strumenti per la tutela dei bisogni dei lavoratori, per la promozione della trasmissione del “sapere

⁽²⁹⁾ L'art. 46 del CCNL si pone l'obiettivo «di dare impulso alla istruzione professionale come mezzo essenziale per affinare e perfezionare le capacità tecniche delle maestranze e per migliorare ed aumentare il loro rendimento nella produzione». In origine l'apertura delle Scuole Edili era facoltativa e riservata soltanto ai casi in cui era ritenuto «necessario e possibile».

⁽³⁰⁾ Si veda M.C. CIMAGLIA, A. AURILIO, *op. cit.*, pp. 131-132. In particolare, per quanto riguarda la spaccatura tra Italia settentrionale e meridionale, gli Autori sottolineano che il «dualismo [...] rifletteva il diverso approccio alla leva formativa nelle realtà locali: nelle zone più dinamiche il sistema era orientato al raccordo fra mercato del lavoro ed esigenze produttive, in quelle più arretrate erano celate misure di stampo assistenziale».

⁽³¹⁾ M. NAPOLI, *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, 2, 2008, p. 337.

edile” tra le generazioni, per il contrasto al lavoro irregolare e in generale per la crescita e la sostenibilità economica e sociale del settore.

3. La Cassa Edile di Bergamo

3.1. Le origini e i primi contratti: alla ricerca di una legittimazione per la bilateralità in edilizia (1948-1970)

A Bergamo nel secondo dopoguerra l’esigenza di un Cassa Edile era fortemente percepita dagli operai, i quali avevano alle spalle una tradizione ormai secolare legata al proprio mestiere, e che aveva portato alla nascita di forme di mutuo soccorso e di rappresentanza sindacale già sul finire dell’Ottocento. Nel 1898, dopo un grande sciopero, si costituì a Treviglio una Federazione muraria poi confluita in quella milanese, d’ispirazione socialista ⁽³²⁾.

Erano le stesse caratteristiche del lavoro nel settore edile che spinsero alla nascita delle prime Casse ⁽³³⁾, in territori particolarmente dinamici come, appunto, quello di Bergamo. Nel Secondo dopoguerra, in terra bergamasca non fu però facile riorganizzare il sindacato. Il principale limite era rappresentato dalla frammentazione produttiva propria del mondo dell’edilizia. Fu nel 1946 che nacque, tra le ultime a livello locale, anche la rappresentanza degli operai edili. E di rimando tornò con forza, anche sulla scia delle esperienze precedenti la fase corporativa, la richiesta di costituire una Cassa Edile.

Nel 1948 era invece stato ricostituito il Collegio Costruttori Edili e Affini, sulla scia dell’esperienza del Collegio dei Capimastri e dei Costruttori fondato sempre a Bergamo nel 1919.

Sul finire degli anni ‘40, quindi, sul territorio bergamasco avvennero i primi confronti tra le rappresentanze dei lavoratori e degli imprenditori edili al fine di costituire una Cassa Edile. La posizione dei secondi fu, inizialmente, negativa. Tanto che fu necessario uno sciopero di tre giorni da parte della CGIL unitaria per portare gli imprenditori al tavolo delle trattative.

⁽³²⁾ G. DELLA VALENTINA. *L’industria delle costruzioni a Bergamo nel Novecento*, in C. CATTANEO (a cura di), *Edilizia e costruzioni a Bergamo. Una lettura storica, economica e aziendale*, Bergamo University Press, 2008, p. 85.

⁽³³⁾ *Ibidem*.

Intanto, il primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro stipulato dopo la caduta della dittatura fascista, nel 1946, aveva indicato la percentuale (pari al 19% della retribuzione globale di fatto) che le imprese avrebbero dovuto accantonare per le ferie, la gratifica natalizia e le festività a beneficio degli operai. Non venivano menzionate le Casse Edili, ma solo istituti bancari: ciò nonostante, il desiderio delle parti sociali di far fronte, con questi innovativi strumenti, alla strutturale frammentarietà e instabilità dell'occupazione nel settore può essere riconosciuta come base del successivo sviluppo di questi enti bilaterali.

Alla luce quindi della ferma volontà sindacale, ma anche della traiettoria già intuibile dall'ultimo rinnovo del contratto collettivo nazionale, le parti sociali del settore edile bergamasco costituirono, nel 1948, la locale Cassa Edile.

Al di là delle preoccupazioni di matrice puramente organizzativa, il primo vero problema da affrontare fu quello delle imprese che, pur essendo iscritte al Collegio e d'accordo a trattenere le percentuali previste dal CCNL a favore dei propri dipendenti, rifiutavano poi di versarle alla Cassa o ad altri istituti, ma procedevano invece a riconoscerli direttamente ai lavoratori. La Cassa si impegnò quindi fin da subito a favorire la conoscenza dell'ente e dei suoi benefici e a spingere le imprese ad aderirvi.

Nel 1950 venne introdotto il servizio delle Colonie estive per i figli degli operai. Anche a confronto con altre Casse Edili, quest'assistenza fu particolarmente valorizzata dalla Cassa bergamasca: nel 1958 il 10% dei bambini degli operai locali accedeva al servizio delle colonie, mentre a Milano solo il 2,2%, e cifre simili a quest'ultima erano osservabili anche a Como e Brescia.

Sul finire del 1950 venne ideata una risposta concreta al problema della c.d. disoccupazione invernale: un sussidio economico per ogni operaio senza lavoro nel mese di gennaio. A partire dal 1951, i disoccupati a gennaio avrebbero ottenuto un sussidio pari a 100 lire al giorno, a fronte di una contribuzione minima alla Cassa per 48 settimane nell'arco del biennio precedente. Nel 1952 si passò da un'erogazione monetaria (le 100 lire/giorno inizialmente previste), all'invio di pacchi alimentari.

La Cassa Edile decise anche di gestire delle assistenze "straordinarie", sussidi economici per persone in particolare stato di bisogno, anche in questo caso con una gestione flessibile e capace di adattarsi ai diversi bisogni intercettati dalle Parti Sociali.

Come previsto dal contratto integrativo provinciale del 1953 e ribadito anche in quello del 1955, venne raccolta anche una quota (a carico delle sole imprese) pari allo 0,25% della paga base dei lavoratori per il finanziamento dell'Ente Scuola, quella che poi sarà la Scuola Edile. Per questa ragione, sempre nel 1955 un consigliere della Cassa propose la costituzione di una Scuola. Il tema venne rapidamente abbandonato, in quanto non rispondente ad un'esigenza trasversalmente percepita, data anche l'ottima offerta formativa già presente in provincia.

Con l'inizio degli anni '60, il settore edile bergamasco (e non solo) sperimentò l'inizio di una fase di tensione e conflitto, dovuta soprattutto, per quanto riguarda i lavoratori, ad aspetti salariali (in parte stemperati dal "ricco" rinnovo del 1962) e, per quanto riguarda i datori di lavoro, al difficile rapporto con il mondo artigiano, che ebbe anche impatti, come si avrà modo di approfondire, sulla stessa Cassa Edile.

Fu in questo contesto che venne approvata, nel 1959, la c.d. legge *erga omnes* (Legge n. 741/1959), che dispose l'adozione di una serie di decreti legislativi, poi chiamati anche decreti "Vigorelli" dal nome dell'allora Ministro del Lavoro, i quali avrebbero avuto come obiettivo quello di permettere l'applicazione *erga omnes* delle disposizioni contenute nei CCNL. Sul punto giova ricordare che il contratto collettivo nazionale della categoria edile stipulato nel 1959 aveva, per la prima volta, regolato compiutamente l'istituto della Cassa Edile (che era già stato previsto dal CCNL del 1950), impegnando le parti territoriali a prevederne la costituzione e obbligando i datori di lavoro al versamento della contribuzione per ferie, festività e gratifica natalizia.

Com'è noto, tale disposizione di legge ebbe vita breve poiché nel 1962 la Corte costituzionale dichiarò illegittima la proroga della legge, approvata con la Legge n. 1027/1960. Tra l'approvazione della legge *erga omnes* e il giudizio di incostituzionalità passarono però circa tre anni, durante i quali il tema venne ampiamente dibattuto, anche all'interno dello stesso Consiglio della Cassa Edile di Bergamo.

La ragione è facilmente intuibile. Nel caso di un effettivo obbligo di legge, tutte le imprese dell'edilizia avrebbero dovuto applicare il CCNL sottoscritto dalle parti sociali in ogni sua parte, comprese anche le norme riguardanti la bilateralità, e quindi anche quanto disposto in merito alla contribuzione alla stessa Cassa Edile ⁽³⁴⁾.

⁽³⁴⁾ Si veda V. BAVARO, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 43-44, che afferma che le prestazioni erogate dalle

Dopo l'approvazione della legge, i sindacati chiesero di inviare immediatamente una circolare a tutte le imprese, riguardante la necessità di (regolari) accantonamenti a favore degli operai. Nel 1960, alla Cassa erano iscritte 98 aziende, e quindi circa 4.200 operai. Le imprese invece iscritte al Collegio dei costruttori erano più del doppio, 240, e occupavano circa 8.000 operai. I sindacati volevano quindi spingere le stesse imprese aderenti ad associazioni di rappresentanza che avevano firmato i contratti collettivi ad applicarne il contenuto e in particolar modo a scegliere la Cassa Edile per depositare gli accantonamenti. Al di là poi dell'accantonamento (per il quale poteva legittimamente essere scelto un istituto bancario), diventava obbligatorio per tutte le imprese (iscritte o no al Collegio) il versamento del contributo paritetico, pari all'1%, destinato alla bilateralità. ANCE nazionale, lo stesso Comune di Bergamo, e ovviamente il Collegio furono invece più cauti, e ciò generò alcune tensioni in seno al Consiglio della stessa Cassa Edile.

Nell'estate del 1963 arrivò la sentenza della Corte costituzionale che decretò l'incostituzionalità della proroga della legge *erga omnes*. Le pretese, o quantomeno le aspirazioni, della Cassa dovettero quindi ridimensionarsi.

Le tensioni che agitarono tutti gli anni '60 arrivarono al loro culmine nel 1967. Le imprese, da tempo in rotta con i sindacati perché volevano che le regole a loro applicate fossero allargate fino a ricomprendere anche la galassia del mondo artigiano per evitare forme di concorrenza sleale, rifiutarono di sottoscrivere il contratto collettivo provinciale. Il Collegio chiese inoltre alle "sue" imprese di non versare più gli accantonamenti presso la Cassa Edile, e ciò provocò l'opposizione del sindacato, che invece aveva voluto ulteriormente potenziare il ruolo dell'ente bilaterale inserendo, nell'ultimo accordo nazionale, una quota destinata all'anzianità di mestiere (una nuova prestazione).

Nel 1968, grazie ad un accordo collettivo dedicato, lo scontro ebbe fine o, quantomeno, tornò ad allentarsi tanto quanto bastava per permettere alla Cassa Edile di riprendere le proprie attività. Infine, con l'accordo provinciale sottoscritto nel 1970 tra le Parti Sociali bergamasche si spensero molte delle tensioni che avevano caratterizzato la vita della Cassa

Casse sono nella titolarità individuale dei lavoratori, ragion per cui «il mancato versamento delle imprese alle Casse Edili configura una mancata erogazione di retribuzione ai lavoratori». Si veda anche E. SERAFINO, *op. cit.*, pp. 60-61.

Edile dal 1967 in poi. Fu così possibile aprire, per l'ente bilaterale, una nuova fase della sua storia.

3.2. Sviluppo e consolidamento, nel perimetro delle relazioni industriali (1970-1990)

Gli anni '70 del Novecento furono per il settore edile gli anni di una profonda ristrutturazione volta ad affermare un nuovo tipo di produzione edilizia, caratterizzato da tipologie di costruzione del tutto diverse rispetto a quelle tradizionali. In particolare, furono gli anni in cui le imprese iniziarono ad essere interessate da una forte specializzazione, necessaria per rispondere alla sfida dell'adeguamento della produzione alle nuove tecnologie (casseforme metalliche preconfezionate, integrate o meno con elementi prefabbricati come travi, solai, ecc.), che modificarono e parcellizzarono sostanzialmente le diverse fasi del processo produttivo, riducendo i tempi di costruzione e ridimensionando l'utilizzazione del fattore lavoro ⁽³⁵⁾.

Una particolare innovazione si ebbe a seguito del CCNL del 1973 che, oltre a prevedere la sola Cassa Edile come ente presso il quale accantonare i ratei per ferie, festività e gratifica natalizia, all'art. 21 aveva disposto la possibilità che gli accordi integrativi stabilissero che l'obbligo per il datore di lavoro di accantonare, durante l'assenza del lavoratore per malattia o infortunio, presso la Cassa Edile la differenza fra i ratei dovuti per ferie, festività e gratifica natalizia e il trattamento economico corrisposto per lo stesso titolo dall'Istituto assicuratore, potesse essere assolto in forma mutualistica e con effetto liberatorio anche mediante il versamento alla Cassa Edile di un apposito contributo, stabilito dagli accordi territoriali. Sul punto, la Cassa bergamasca scelse celermente di dotarsi di un conto corrente apposito. In questo modo, dunque, la Cassa avrebbe permesso ai lavoratori, anche se colpiti da malattia o infortunio, di godere, alle normali scadenze, dei trattamenti previsti. Il contributo posto a carico delle imprese era inizialmente dell'1%, ma, con il CCPL del 1978, venne innalzato al 2,51%, prima di decrescere nel decennio successivo fino a tornare all'1,3% nel 1989.

⁽³⁵⁾ L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, cit., pp. 74 ss.

Per la bilateralità edile il 1976 fu un vero e proprio anno di svolta. Il rinnovo del contratto nazionale di lavoro aveva indicato, prendendo atto della loro diffusione generale, le Casse quali strumento per l'attuazione delle norme del contratto nazionale e, nell'ambito di questo, degli accordi locali. Il contratto nazionale, inoltre, vincolò gli organi delle Casse a non assumere decisioni in contrasto con gli accordi collettivi e, in particolare, a non dare esecuzione ad eventuali pattuizioni territoriali derogatorie del contratto nazionale medesimo. Le Parti Sociali nazionali, in questo modo, miravano a garantire, «in via di principio, l'uniformità delle prestazioni erogate» sul territorio nazionale dalle casse «e, contemporaneamente, si rafforzava e si rilegittimava il coordinamento gerarchico-funzionale della struttura contrattuale»⁽³⁶⁾.

La trasformazione del settore edile, testimoniata dalla crescente specializzazione delle imprese, è coeva al tendenziale tentativo delle Parti Sociali di rendere omogenee le prestazioni erogate dalla bilateralità edile sul territorio nazionale: se già nel 1977 era stato disposto un modello unico di statuto per tutte le casse edili, il contratto collettivo nazionale del 1979 stabilì che le casse dovevano assicurare le medesime prestazioni previste dagli accordi nazionali, ferma restando la possibilità di fornire territorialmente ulteriori prestazioni. Il contratto collettivo del 1987 assegnò alla Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE), nata nel 1978, il compito di armonizzare le casse territoriali non solo dal punto di vista delle prestazioni erogate, ma anche dal punto di vista del proprio funzionamento, disponendo uno schema di bilancio comune.

3.3. La Cassa Edile tra interessi settoriali e generali (1990-2008)

La grande innovazione degli anni '90 fu determinata dal nuovo ruolo che il legislatore decise di assegnare alle casse edili. Attraverso l'articolo 29 del Decreto-Legge n. 244/1995, convertito in Legge n. 341/1995, fu infatti stabilito, in funzione di contrasto all'evasione contributiva, che con decorrenza dal 1° gennaio 1995 la retribuzione minima imponibile di tutti i lavoratori nel settore edile dovesse essere commisurata al numero di ore settimanali fissato dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale e dai relativi contratti integrativi territoriali di attuazione, con esclusione delle

⁽³⁶⁾ *Ivi*, p. 167.

assenze per malattia, infortuni, scioperi, sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, con intervento della Cassa Integrazione Guadagni, di altri eventi indennizzati e degli eventi per i quali il trattamento economico venisse assolto mediante accantonamento presso le casse edili⁽³⁷⁾. Sull'ammontare delle contribuzioni previdenziali ed assistenziali diverse si applicò una riduzione (inizialmente pari al 9,50%), che, per essere accordata, necessitava che l'impresa possedesse i requisiti per il rilascio della regolarità contributiva nei confronti di INAIL, INPS e Cassa Edile. Si assistette, dunque, ad un primo mutamento della funzione della Cassa che, da ente esclusivamente sorto nell'ambito delle relazioni industriali, assunse un ruolo fondamentale anche nell'ambito di un interesse generale della società come la certificazione della regolarità contributiva⁽³⁸⁾. In questi stessi anni (e precisamente, dal 2002) la denuncia effettuata dalle imprese alla Cassa Edile, realizzata in via esclusivamente telematica, divenne non più trimestrale ma mensile. Anche i versamenti divennero mensili, facilitando così la capacità di investimento della Cassa Edile. A partire dal 2000, inoltre, su indicazione del CCNL, gli accantonamenti legati ai riposi annui furono direttamente versati in busta paga ai dipendenti.

Per il settore delle costruzioni bergamasco furono anni importanti, di crescita continua. Lo sviluppo dell'edilizia richiese anche alla Cassa di intensificare il proprio ruolo di "garante" del buon lavoro nel mondo delle costruzioni: del rispetto, cioè, della corretta applicazione delle normative vigenti per imprese e lavoratori, a contrasto del dumping e della sleale concorrenza. Venne richiesta una denuncia da parte delle imprese dei cantieri più importanti, ossia quelli che duravano più di 15 giorni, mentre iniziarono ad essere sviluppati dalle Parti Sociali a livello locale ragionamenti che avrebbero portato, negli anni a seguire, all'introduzione del controllo non solo della regolarità contributiva ma anche della congruità della manodopera.

Significativa fu la nascita, nel 2003, del Fondo di previdenza complementare nazionale per l'edilizia Prevedi. La Cassa di Bergamo promosse attivamente l'iscrizione al Fondo, e le Parti Sociali valutarono anche di richiedere l'estensione della contribuzione obbligatoria a carico delle imprese anche a favore dei non iscritti.

⁽³⁷⁾ M. LAI, *Appunti sulla bilateralità*, in *DRI*, 2006, n. 4, pp. 1020-1042.

⁽³⁸⁾ V. BAVARO, *op. cit.*, spec. pp. 62 e ss.

Particolarmente importante, per la bilateralità in Italia, fu la c.d. legge Biagi, e in particolare il Decreto Legislativo n. 276/2003 ⁽³⁹⁾. Attraverso questo intervento normativo il legislatore italiano volle promuovere la diffusione degli enti bilaterali e, in particolare, favorirne l'affermazione quali istituzioni preposte allo svolgimento di compiti non esclusivamente rispondenti ad interessi collettivi e di categoria, ma generali e "pubblici", in una logica fortemente sussidiaria ⁽⁴⁰⁾.

La crescita del settore edile venne accompagnata anche da un'accelerazione di quella frammentazione produttiva di cui già si è detto e da una moltiplicazione del ricorso agli appalti e ai subappalti. Aumentò anche esponenzialmente la diffusione del lavoro part-time, a volte con chiari intenti elusivi. Questi fenomeni distorsivi del mercato spinsero la Cassa Edile a sviluppare ragionamenti e immaginare soluzioni anticipando così quella che fu l'innovazione più importante per questa terza fase della storia della Cassa Edile. Il riferimento è, ovviamente, al DURC, previsto per la prima volta dal contratto collettivo nazionale di lavoro del 2003 ⁽⁴¹⁾.

Con questo rinnovo le rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori avevano previsto una certificazione, il cui rilascio non era suscettibile di alcuna discrezionalità da parte della Cassa, volta ad accertare la posizione di regolarità contributiva, relativamente ai contributi e agli accantonamenti fino all'ultimo mese per il quale era scaduto l'obbligo di versamento, dell'impresa per l'insieme dei cantieri attivi e degli operai occupati nel territorio di competenza della Cassa stessa.

Quella del DURC, dunque, fu una grande innovazione che venne rafforzata dalla convenzione stipulata il 15 aprile 2004 con INPS e INAIL, che rappresentò un ulteriore riconoscimento del valore "pubblico" della Cassa Edile, a conferma di quella tendenza all'istituzionalizzazione della

⁽³⁹⁾ F. CARINCI, *Il casus belli degli enti bilaterali*, in *LD*, 2, 2003, p. 207, ha affermato che, in seguito alla legge Biagi, gli enti bilaterali possono «uscire da quella sorta di limbo classificatorio in cui sono stati mantenuti».

⁽⁴⁰⁾ Cfr. R. DEL PUNTA, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *LD*, 2, 2003, p. 220, che descrive gli enti bilaterali a seguito della legge Biagi come «sede istituzionale di rappresentanza mista incardinata nel territorio, da considerare come terminale di una serie aperta di funzioni».

⁽⁴¹⁾ G. MAZZANTI, *DURC e regolarità contributiva in edilizia. Temi, spunti critici, legislazione, giurisprudenza, prassi e documentazione operativa*, Grafill, 2021.

bilateralità già ricordata ⁽⁴²⁾. Non più, quindi, solo uno strumento controllato e gestito dalle Parti Sociali, secondo regole proprie, ma (anche) un ente in grado di soddisfare interessi generali e non esclusivamente collettivi ⁽⁴³⁾.

3.4. Oltre la crisi: nuovi servizi e nuovi bisogni (2008-2023)

Alcuni dati possono aiutare a comprendere la profondità della crisi sperimentata dal settore delle costruzioni bergamasco.

Le ore di lavoro su base annuale si dimezzarono tra il 2007-2008 e il 2013-2014, passando da poco più di 20 milioni a circa 11 milioni. Calò negli anni anche la massa salariale gestita dalla Cassa Edile. Anche in questo caso, si assistette ad un (quasi) dimezzamento delle risorse disponibili, da circa 156 milioni gestiti nel 2007/2008 a circa 88 milioni nel 2013/2014. Diminuirono anche i lavoratori iscritti alla Cassa Edile di Bergamo: più di un lavoratore su tre tra quelli iscritti alla Cassa Edile di Bergamo nel 2007 non lo era più solo sei anni dopo. Una situazione analoga è osservabile per quanto riguarda le imprese, con un calo del 33% nello stesso periodo considerato per i lavoratori ⁽⁴⁴⁾.

La Cassa Edile non interruppe mai le sue attività, anche con l'intento di collaborare al contrasto del lavoro irregolare. La crisi aveva infatti portato al fallimento numerose aziende, e nel settore edile si diffusero piccole realtà che non sempre operavano all'interno del quadro regolatorio disegnato dalle Parti Sociali e dalla contrattazione collettiva a tutela della leale concorrenza e del lavoro degli addetti impegnati nel settore edile. La Cassa, ad esempio, intercettò anomalie quali la riduzione del monte ore lavoratore al fine di pagare un minor numero di contributi, ma anche

⁽⁴²⁾ G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *LD*, 2, 2003, pp. 185-198

⁽⁴³⁾ L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, cit., p. 225, sottolinea che gli obiettivi perseguiti dalle Casse Edili per il soddisfacimento degli interessi settoriali si sono tradotti in politiche utili a soddisfare anche altri interessi che esorbitano quelli propri delle parti sociali, saldandosi in questo modo «con quelli più generali emergenti nel sistema sociale». Un utile esempio per comprendere questo passaggio è fornito dai compiti svolti dalle Casse in materia di certificazione contributiva (in proposito si veda M.C. CIMAGLIA, A. AURILIO, *op. cit.*, pp. 118-123).

⁽⁴⁴⁾ Dati forniti dalla Cassa Edile di Bergamo.

il proliferare di imprese estere e di lavoratori in distacco transnazionale, oppure ancora il passaggio ad altri sistemi di relazioni industriali e l'applicazione di CCNL non rientranti tra quelli sottoscritti dalle Parti Sociali del settore, in un momento in cui, a livello nazionale, si cercava di ricomporre il quadro di relazioni industriali attraverso la stipula di un unico CCNL valido anche per le imprese cooperative, sottoscritto, oltre che da ANCE, anche da Legacoop, Confcooperative e AGCI.

Gli impatti della crisi, soprattutto a partire dal 2011, misero in discussione la stessa operatività della Cassa Edile. Già nel 2012 e poi nel 2013 vennero sottoscritti dalle Parti Sociali degli accordi per ridurre le prestazioni riconosciute alle imprese e ai lavoratori iscritti: una scelta rimandata il più possibile dalla rappresentanza ma resa inevitabile dalla drammatica congiuntura sperimentata. Ad esempio, dal 2013 venne sospesa la "storica" assistenza prevista per le colonie estive.

Nel 2014 venne auspicato il raggiungimento del pareggio di bilancio, mentre nel 2015 furono osservabili i primi segnali di lenta ripresa del settore. L'uscita dal periodo di crisi avvenne però molto lentamente.

Molto importante fu in questo periodo l'introduzione della verifica della congruità della manodopera. Dopo lo sviluppo della banca dati regionale realizzata alla fine degli anni 2000, nel 2012 ebbe inizio anche quella di EdilConnect e si implementò un sistema uniforme per la verifica della congruità, ritenuta ormai un elemento fondamentale per garantire la regolarità dei cantieri. Un accordo delle Parti Sociali bergamasche del 25 luglio 2013 fissò come inizio ufficiale della fase di sperimentazione della congruità, gestita dalla Cassa Edile, il 1° ottobre 2014.

La riorganizzazione della bilateralità non riguardò solamente il potenziamento e la razionalizzazione dei servizi riconosciuti a imprese e lavoratori del settore, ma anche l'organizzazione degli stessi enti bilaterali bergamaschi. Il 14 gennaio 2014 venne stipulato un accordo tra le Parti Sociali che prevedeva il trasferimento a Seriate (Bergamo) della Cassa Edile.

Un importante cambiamento che si realizzò proprio nella fase di iniziale e lenta ripresa fu la costituzione di un fondo nazionale dedicato all'APE, a seguito di un accordo tra le Parti Sociali del luglio 2014. Con questo nuovo meccanismo, che prevedeva la presenza di un unico fondo a Roma a cui versare trimestralmente quanto incassato dalle imprese, i proventi finanziari di cui godeva Bergamo diminuirono, almeno in una fase iniziale.

Fortemente innovativa, e caratterizzata dalla tensione verso una maggiore omogeneità delle prestazioni erogate a livello nazionale, fu l'ideazione del fondo di Assistenza Sanitaria Integrativa per i lavoratori edili Sanedil, che venne costituito nel novembre del 2018, sulla base delle indicazioni contenute nel rinnovo del contratto nazionale di settore sottoscritto nel luglio dello stesso anno. Fu questa un'altra importante innovazione, che permise a tutti i lavoratori del settore edile, a livello nazionale, di fruire di importanti servizi di assistenza sanitaria.

Questo fondo permise inoltre di superare la frammentazione territoriale delle prestazioni riconosciute. Allo stesso tempo, i rischi di un'innovazione come questa erano quelli di un'ulteriore riduzione dello spazio di manovra e in generale del ruolo ricoperto dalle singole casse a livello locale.

Mentre il settore edile ormai da qualche anno osservava una lenta ma costante ripresa, una nuova crisi si abbatté su di esso, con una drammaticità imprevedibile: il rimando è ovviamente alla pandemia da Covid-19 che si diffuse in Italia a partire dai primi mesi del 2020.

Anche in questo caso, il settore edile risultò uno tra i più colpiti, a causa del fatto che alcune mansioni e attività non erano ovviamente realizzabili da remoto. Solo la rapida approvazione dei protocolli anti-contagio⁽⁴⁵⁾ ideati dalle Parti Sociali permise di non "bloccare", completamente, il mondo delle costruzioni.

La Cassa Edile di Bergamo lavorò con l'obiettivo di non sottrarre risorse alle imprese, anticipando in via straordinaria la liquidazione dell'APE, che eccezionalmente fu divisa in due ratei trimestrali in luogo di un unico pagamento a luglio.

Come già ricordato, il (rapido) superamento del calo osservato nei primi mesi del 2020 a causa della pandemia da Covid-19 fu determinato anche dalla messa a disposizione di nuovi, importanti, incentivi pubblici, come ad esempio il superbonus del 110% previsto dal c.d. Decreto Rilancio (d.l. n. 34/2020). L'aumentare del numero di cantieri, ma anche dei possibili effetti distorsivi legati a questo incentivi resero ancora più importante il ruolo di presidio svolto dalla Cassa Edile di Bergamo, ad esempio

⁽⁴⁵⁾ In tema si veda G. BENINCASA, M. TIRABOSCHI, *Covid-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Le sfide per le relazioni industriali*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, 2020, volume V, pp. 146-195.

attraverso il riconoscimento del c.d. DURC di congruità della manodopera, anche in supporto alle amministrazioni locali e soprattutto ad Ispettorato del Lavoro e INPS. Anche in questo caso, inoltre, è da sottolineare come la bilateralità abbia anticipato il legislatore: il Decreto Legge n. 76/2020 (c.d. Decreto Semplificazioni, convertito con la Legge n. 120/2020), infatti, introdusse il DURC di congruità, volto ad attestare, a partire dal 1° novembre 2021 per tutti i cantieri pubblici e per quelli privati di valore pari o superiore a 70 mila euro, che la quantità di operai assunti per la realizzazione di interventi edili non fosse inferiore a quella realmente necessaria.

4. La Scuola Edile di Bergamo

4.1. Le origini. Una scuola per il settore dell'edilizia (1983 -1997)

Può sorprendere notare che la data di costituzione della Scuola Edile di Bergamo – formalmente, l'Ente Scuola per le Industrie Edilizia ed Affini di Bergamo e Provincia – sia il 21 settembre 1979, antecedente quindi al 1983, generalmente considerato l'anno di origine di questo ente.

Non si tratta di un errore: nel 1979 la Scuola venne ufficialmente costituita tramite l'approvazione del relativo Statuto, grazie ad un accordo tra Associazione Costruttori Edili di Bergamo (ACEB), Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil.

A seguito di tale costituzione “formale” le attività della Scuola non ebbero subito inizio: dopo l'approvazione dello Statuto la prima sfida fu quella di comprendere come, concretamente, dare corpo agli impegni presi. Le Parti nel 1982, a fronte delle perduranti difficoltà nel trovare un “ente terzo” per l'erogazione dei corsi si orientarono verso la gestione “in proprio” delle attività formative, e quindi richiesero alla Camera di Commercio la disponibilità dell'area dell'ex Scuola Pesenti a Seriate che la Camera aveva già concesso (seppur temporaneamente) alla Scuola d'Arte Fantoni. Nel maggio 1983 venne stipulato un accordo tra quest'ultimo ente e la Scuola Edile per l'attivazione di corsi, gestiti dall'ente bilaterale bergamasco, presso lo stabile di Seriate.

Stabilito questo (importante) accordo, Scuola Edile e Scuola Fantoni iniziarono a progettare la realizzazione dei primi corsi di formazione.

Si iniziò subito a lavorare, nel primo Collegio Docenti dell'ente scuola tenutosi il 7 ottobre del 1983, per l'annualità successiva. L'obiettivo era

quello di realizzare un corso per muratore qualificato, diurno e a tempo pieno, della durata triennale e con una forte componente “pratica”, confermata anche dalla necessaria presenza di ore svolte in stage in impresa. A ciò si aggiunse anche la volontà di mettere a disposizione gratuitamente i materiali e gli abbigliamenti di cantiere, e di un servizio di trasporto e di mensa gratuito.

Elemento poi particolarmente importante fu l’assunzione dei primi formatori alle dirette dipendenze dell’Ente Scuola. Formatori-docenti che vennero scelti sia sulla base delle loro solide conoscenze pratiche, maturate a diretto contatto con la vita di cantiere, ma anche valutando la loro capacità pedagogiche di trasmettere queste conoscenze ai giovani.

Sempre a questo proposito, è importante richiamare la centralità che ha ricoperto fin da subito lo stage quale esperienza di apprendimento decisiva per il raggiungimento degli obiettivi formativi. Senza questa componente “pratica”, non sarebbe stato nemmeno possibile immaginare la Scuola Edile, e in generale la formazione professionale. Per quanto riguarda i corsi diurni lo stage coincideva con la manutenzione e miglioria della stessa Scuola Edile durante il periodo estivo, mentre nel secondo anno il tirocinio era svolto presso un’impresa edile del territorio.

Inoltre, già nel 1985 la Scuola si interessò, secondo tendenze che iniziavano ad affermarsi anche nella contrattazione nazionale, di due aspetti che poi avrebbero caratterizzato tutta la sua storia: l’attenzione alla prevenzione dei rischi e alla salute e sicurezza dei lavoratori del settore edile, testimoniata anche dall’introduzione in tutti i corsi di un modulo formativo dedicato al pronto soccorso; e la stretta collaborazione con le imprese e in particolare con quelle iscritte alla Cassa Edile di Bergamo: per questo motivo, si iniziarono fin da subito ad immaginare corsi per lavoratori già occupati e in particolare per gruisti, per esperti di recupero e ristrutturazione edilizia, e di tecnologia e materiali per il recupero edilizio, grazie, come ricordato, anche al supporto fattivo delle imprese coinvolte.

Nel 1987 6 dei primi 16 studenti che avevano iniziato il loro percorso di formazione nei corsi diurni avviati nel 1984 ottennero la qualifica. Grazie ad un accordo tra le Parti (sottoscritto il 24 giugno 1987) e secondo quanto previsto dal contratto collettivo nazionale, i giovani che concludevano il percorso ottenendo l’apposito attestato finale erano assunti con una qualifica corrispondente, così come prevista dal CCNL, instaurando un collegamento tra percorso formativo e sistema di inquadramento

contrattuale particolarmente innovativo. I “qualificati” erano assunti con contratto di formazione e lavoro di durata annuale.

Nel 1988 vennero completati i lavori per la realizzazione di un’aula magna, dove furono realizzati convegni da parte della Scuola Edile, ma anche delle Parti Sociali, della Cassa Edile e del Comitato Paritetico Territoriale (CPT). Quello degli eventi e dei seminari di approfondimento fu solo uno dei punti di contatto che, negli anni, si andarono moltiplicando tra gli enti bilaterali bergamaschi afferenti al settore edile industriale.

Nel 1989 iniziarono anche i corsi per i lavoratori già occupati dedicati al corretto utilizzo dei ponteggi nei cantieri, svolti di sabato e per la durata complessiva di 20 ore. Anche questi corsi si realizzarono grazie alla collaborazione con imprese locali che misero a disposizione attrezzature e docenti. Si confermò poi una tendenza in progressivo aumento negli anni: quella di eliminare i corsi serali, oggettivamente impegnativi per lavoratori che nella stessa giornata erano stati (almeno) 8 ore in cantiere, e spostare al sabato le opportunità formative dedicate alle maestranze. Non solo operai: venne anche promosso un corso di aggiornamento per geometri addetti alla contabilità di cantiere, che riscosse un grande successo. La Scuola si affermò così come ente formativo capace di progettare e gestire un’offerta variegata di corsi, in grado di rispondere – con sempre maggior capillarità – ai fabbisogni del settore.

Il 18 luglio 1990 le Parti Sociali stabilirono di ridurre da tre a due anni la durata dei corsi di formazione diurni erogati dalla Scuola. La scelta venne presa alla luce degli esiti raccolti da un’apposita Commissione che ne aveva studiato la fattibilità.

Aumentò, in questi anni, anche l’attenzione dedicata dalle Parti Sociali ai temi della salute e sicurezza sul luogo di lavoro, seguendo un chiaro indirizzo stabilito nel contratto collettivo nazionale, che attribuì, dal rinnovo del 1991, importanti compiti in materia di formazione professionale agli Enti Scuola. Per questo motivo, con un accordo provinciale del 10 maggio 1991 venne implementato anche a Bergamo il progetto che le Parti avevano ideato a livello nazionale, e cioè la “Formazione Primo Ingresso in Edilizia”. Si trattava di 35 ore di formazione che venivano svolte prima dell’ingresso in cantiere per preparare adeguatamente i nuovi lavoratori al contesto lavorativo, e ai relativi rischi, nel quale si sarebbero trovati ad operare.

A proposito dell’allargamento delle attività didattiche, oltre ai sempre più numerosi corsi di specializzazione e di aggiornamento professionale, la Scuola Edile partecipò anche, fornendo docenti, ad un corso di

formazione di primo orientamento dedicato a cittadini extracomunitari e realizzato nell'ambito delle 150 ore previste per il diritto dello studio⁽⁴⁶⁾. Sul punto si evidenzia come tale attività si ponesse in continuità con quanto previsto dal CCNL, che, al fine di favorire l'inserimento nel settore di lavoratori extracomunitari, aveva auspicato la realizzazione di corsi di formazione professionale attraverso gli Enti Scuola. La Scuola Edile sviluppò in questi anni anche una collaborazione con il Politecnico di Milano, e precisamente con la facoltà di Architettura, per la realizzazione a partire dal gennaio del 1995 di un Master Internazionale in Urban Design.

Inoltre, le relazioni che si instaurarono in questo periodo non riguardarono esclusivamente attività puramente formative, ma anche la ricerca applicata. Grazie alla disponibilità di alcune grandi aziende produttrici venne creato un laboratorio tecnologico, nel quale poter sperimentare materiali innovativi, ad esempio, misurando l'effetto di varie temperature e sperimentando nuovi materiali per l'isolamento, anticipando di interi decenni quella attenzione all'impatto ambientale degli edifici e all'efficientamento energetico che sarebbe diventata, nel tempo, una necessità e che avrebbe portato allo sviluppo di diverse progettualità da parte della Scuola Edile.

4.2. L'istituzionalizzazione. La formazione per la sicurezza, la legge Biagi, l'apprendistato (1997-2008)

Nel 1997 venne approvato il c.d. pacchetto Treu (Legge n. 196/1997), che intervenne, per la prima volta dopo la Legge n. 25/1955, sull'apprendistato, mentre contemporaneamente il decreto legislativo n. 494/1996 aveva già previsto che le Scuole Edili e i CPT rientrassero tra i soggetti titolari per l'erogazione della formazione prevista per il rispetto degli obblighi di salute e sicurezza. In entrambi i casi, aumentarono le "regole" in capo alla Scuola Edile in due ambiti cruciali come la formazione dei giovani apprendisti, che, come si vedrà, generò un grande impatto anche sui normali corsi della Scuola Edile, e la formazione per la salute e sicurezza dei lavoratori occupati.

⁽⁴⁶⁾ In tema si veda P. CAUSARANO, *Unire la classe, valorizzare la persona: l'inquadramento unico operai-impiegati e le 150 ore per il diritto allo studio*, in *Italia Contemporanea*, 2015, 2, pp. 224-246.

Con riferimento all'apprendistato, questo istituto era ancora regolato, a metà degli anni '90, da una legge del 1955 nella quale la componente formativa "teorica" era per lo più pensata come recupero di competenze base per giovani che avevano precocemente abbandonato gli studi⁽⁴⁷⁾. Con il c.d. pacchetto Treu si introdusse invece una componente formativa esterna sulla base di quanto stabilito dalle Parti Sociali nei diversi contratti collettivi. Si volle cioè sviluppare un apprendistato autenticamente "formativo", capace di star al passo con i tempi e così offrire alle Parti Sociali uno strumento utile alla qualificazione del proprio personale in ingresso e capace di favorire le sempre complesse transizioni dai percorsi formativi al mondo del lavoro⁽⁴⁸⁾.

Il Formedil nazionale scelse di promuovere fin da subito questa possibilità, dando il là ad una sperimentazione dedicata al settore edile che sarebbe stata replicata anche a seguito delle successive riforme dell'istituto, con la collaborazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁽⁴⁹⁾.

L'ampio supporto mostrato dalle istituzioni nei confronti di questo strumento andò anche di pari passo con un allargamento della platea di soggetti coinvolti nelle attività formative, ovviamente determinato anche dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dall'introduzione di nuovi sistemi di accreditamento regionali. In questi anni la Scuola Edile iniziò a perdere quello che fino ad allora era stato il suo "monopolio" della formazione dei lavoratori – e dei giovani – del settore edile, dato che attraverso il possesso di adeguate competenze qualunque altro soggetto accreditato avrebbe potuto ricoprire questo stesso ruolo. Si passò quindi dal radicamento territoriale voluto dalle Parti Sociali, che gestivano il loro ente bilaterale in piena sinergia con le imprese e i lavoratori del settore, all'accREDITAMENTO pubblico per lo svolgimento di servizi formativi di interesse generale.

⁽⁴⁷⁾ F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi unico")*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2012, n. 145.

⁽⁴⁸⁾ D. GAROFALO, *La disciplina (speciale) dell'apprendistato. Il difficile raccordo con la normativa generale*, in RGL, 2001, n. 3, I, pp. 241 ss.; B. VENEZIANI, *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al pacchetto Treu*, in LG, 1998, n. 1, pp. 5-14.

⁽⁴⁹⁾ Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale approvò con apposito decreto in data 9 giugno 1998, il progetto biennale presentato dal Formedil dal titolo *Formazione per l'apprendistato - Progetto sperimentale per l'industria delle costruzioni*.

Nel 2003 con la sperimentazione Moratti-Formigoni i corsi biennali per l'ottenimento della qualifica vennero definitivamente chiusi e si passò a corsi triennali coerenti con il nuovo modello dell'istruzione e formazione professionale regionale ⁽⁵⁰⁾. Nel luglio dell'anno precedente la Scuola Edile aveva ottenuto l'accreditamento come operatore per i servizi alla formazione da parte di Regione Lombardia, nonostante alcune difficoltà legate all'impossibilità di ricondurre ad uno standard univoco un ente particolare come appunto era la Scuola, dove ad esempio i docenti formatori arrivavano da percorsi di carriera completamente diversi da quelli del formatore "tradizionale". Anche qui è possibile osservare un processo di crescente "istituzionalizzazione": se la riduzione della durata dei corsi diurni da tre a due anni era stata voluta dalle Parti Sociali, alla luce dei fabbisogni del settore, in questo caso invece il ritorno ai tre anni fu un passaggio obbligato disposto dalle nuove discipline regionali.

La Scuola Edile, nonostante le trasformazioni in atto in questo secondo periodo della sua storia, non rinunciò a guardare oltre alla programmazione dei soli corsi di formazione "tradizionali", per investire anche sulla ricerca e l'innovazione. Concretamente, tale aspirazione si realizzò grazie ad un importante progetto finanziato da risorse comunitarie, il progetto P.R.I.S.M.A per l'edilizia sostenibile: Promozione, Ricerca, Innovazione di Sistema e Metodologie Avanzate, che coinvolse la Scuola Edile tra il 2005 e il 2007 ⁽⁵¹⁾.

Il settore edile, infatti, era anch'esso in trasformazione. Ripresosi dalla crisi di metà anni '90, visse un periodo di crescita durante il quale emersero però nuovi bisogni e rinnovate attenzioni: su tutte, al tema della sostenibilità degli edifici e al loro impatto ambientale. Un'esigenza testimoniata anche dalla Direttiva europea sulla certificazione energetica degli edifici del 2002, che obbligava l'Italia ad attuarla entro il 2004. La Scuola Edile ottenne un finanziamento ad hoc tramite il Fondo Sociale Europeo costruendo un partenariato composito, che andava dall'Università, alla rappresentanza, alle imprese, agli ordini professionali e agli enti di formazione.

Il progetto P.R.I.S.M.A. si caratterizzò per il coinvolgimento di diversi partner, con l'intento di approfondire quanto il settore delle costruzioni

⁽⁵⁰⁾ In tema si veda G. BERTAGNA, *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici dalla riforma Moratti al «cacciavite» di Fioroni*, Rubettino, 2009.

⁽⁵¹⁾ Per approfondire il progetto P.R.I.S.M.A., si veda A. MARTINI, F. PAOLI (a cura di), *op. cit.*, p. 234.

in provincia di Bergamo fosse pronto a adottare le indicazioni contenute nella direttiva europea, in termini di sostenibilità e certificazione energetica degli edifici, e come concretamente poter lavorare per favorire questa transizione.

La ricerca ribadì come fosse determinante per il raggiungimento di comuni obiettivi di sostenibilità ambientale ed energetica un solido investimento sulle competenze dei lavoratori. Senza conoscenze adeguate, era impossibile pensare di implementare forme di innovazione (organizzativa o tecnologica) pur presenti sul mercato.

Un altro esempio che dimostra l'attenzione dedicata in questi anni sui temi della sostenibilità da parte della Scuola Edile di Bergamo è la collaborazione che nacque con l'Associazione Nazionale per l'Isolamento Termico e acustico (ANIT). Concretamente, tale rapporto permise alla Scuola Edile di diventare un centro di sperimentazione. In questi anni non si aveva sempre una perfetta conoscenza di cosa accadesse nel combinare tra loro materiali e strumenti diversi con l'obiettivo di migliorare l'isolamento e il consumo energetico degli edifici. Si iniziò, però, a pensare la casa come un sistema integrato, e a sperimentare – appunto negli spazi della Scuola Edile – forme di ricerca applicata per migliorare le prestazioni degli edifici e formare professionisti e operatori al loro corretto utilizzo. Materiali e strumenti furono messi a disposizione proprio da ANIT.

In questo secondo periodo della storia della Scuola Edile di Bergamo aumentò anche l'importanza ricoperta dalla formazione per la salute e sicurezza dei lavoratori, non solo sulla base di quanto stabilito dalla contrattazione collettiva, dato che il CCNL del settore edile del 1996 aveva previsto l'implementazione di 8 ore di formazione su questo tema, in collegamento al d.lgs. 494/1996 che aveva previsto che scuole edili e i Comitati Paritetici Territoriali (CPT) rientrassero tra i soggetti titolari per l'erogazione della formazione obbligatoria in ambito salute e sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, mentre, in questa stessa ottica, il CCPL della provincia di Bergamo aveva disposto che il CPT e la Scuola Edile realizzassero azioni formative, anche per mezzo di interventi diretti nei cantieri. Il riferimento va, in particolare, alla formazione per la sicurezza sui ponteggi, prevista dal d.lgs. 253/2003 (in ottemperanza, anche in questo caso, alla direttiva comunitaria 45/2001).

In questi anni si assistette anche alla nascita e allo sviluppo dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, istituiti dalla

legge n. 388/2000 ⁽⁵²⁾). La Scuola Edile si accreditò quindi come soggetto erogatore presso il Fondo Fondimpresa, potendo così offrire anche questi servizi alle imprese del territorio. Quest'ultime per accedere all'offerta formativa della Scuola non dovevano, necessariamente, appartenere al settore edile, e non sussistevano vincoli nemmeno per quanto riguarda i contenuti da proporre, al di là delle indicazioni contenute nei diversi Avvisi del Fondo. Si trattò quindi di un'ulteriore opportunità per la crescita della Scuola, nel solco però di un'istituzionalizzazione crescente e di un progressivo allontanamento da quel rapporto esclusivo con il settore edile garantito dall'assoluto (ed esclusivo) protagonismo delle Parti Sociali nei primi anni di vita della Scuola.

4.3. La crisi, e la messa a disposizione di nuovi servizi (2008-2014)

La crisi finanziaria ed economica del 2008 ebbe importanti, e drammatici, impatti anche sul settore delle costruzioni in provincia di Bergamo. In questo stesso periodo, e per quanto di interesse per le attività della Scuola Edile, si osservò non solo una diminuzione delle imprese disposte a collaborare con l'ente bilaterale e più in generale a finanziare attività formative (pur con notevoli eccezioni), ma anche un (ulteriore) calo dell'attrattività del settore, agli occhi – in particolare – dei giovani. Sono questi anni durante i quali molte Scuole Edili abbandonarono l'istruzione e la formazione professionale, e cioè i corsi triennali e quadriennali da operatore edile, puntando tutto su corsi brevi di specializzazione per professionisti e lavoratori occupati.

Di grande impatto per la formazione nel settore edile fu l'approvazione del Testo Unico di Salute e Sicurezza (d.lgs. 81/2008). La formazione per il rispetto di quanto indicato dalla nuova normativa diventò una priorità, non solo per i diretti interessati come, appunto, gli imprenditori e i lavoratori del settore edile, ma anche per le istituzioni preposte al controllo di questi obblighi. Nacque allora in quegli anni la collaborazione

⁽⁵²⁾ Per un inquadramento del tema si veda L. CASANO, *Il sistema della formazione: fondi interprofessionali, certificazione delle competenze*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico ai decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 8, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, 2016, pp. 471-484.

tra Scuola Edile e Azienda Sanitaria Locale (ASL) di Bergamo, per la formazione dei nuovi tecnici assunti da quest'ultima.

La collaborazione con l'ASL di Bergamo ebbe origine non solo dall'approvazione del Testo Unico di Salute e Sicurezza, ma anche e soprattutto dall'approvazione della regolamentazione regionale riguardante le linee vita per tetti in Lombardia, adottata in seguito alla sperimentazione condotta dal CPT bergamasco. In questo caso la Scuola Edile aveva fin da subito attrezzato uno spazio apposito nel laboratorio dedicato all'esercitazioni pratiche, che ricreava il tetto di un edificio e nel quale sperimentare, concretamente, l'acquisizione delle competenze necessarie, a partire dalle attività di ricerca già condotte in quest'ambito.

A questo terzo periodo analizzato della storia della Scuola Edile di Bergamo corrisponde anche l'introduzione e lo sviluppo dei moduli di formazione M.I.C.S. - Moduli Integrati per Costruire in Sicurezza ⁽⁵³⁾.

Dal rinnovo contrattuale nazionale del 2008 vennero previste 16 ore di formazione da svolgere prima dell'ingresso in cantiere (16 ore prima), o per lavoratori incaricati dell'uso di attrezzature che «richiedano conoscenze o responsabilità particolari», ai sensi dell'art. 73 del d.lgs. 81/2008, oppure ancora per dirigenti e preposti. Le Scuole Edili lombarde, con la Scuola Edile di Brescia come capofila, sperimentarono l'introduzione e applicazione della metodologia M.I.C.S. per la formazione dei lavoratori addetti all'utilizzo di specifiche attrezzature.

L'obiettivo era quello di realizzare una formazione modulare, capace di adattarsi alle esigenze del discente, induttiva perché scaturente dalla riflessione su casi pratici e concreti, nonché attenta al coinvolgimento attivo dei lavoratori coinvolti nel processo di apprendimento.

Le 16 ore M.I.C.S, nelle loro diverse declinazioni, di fatto precedettero l'applicazione degli obblighi previsti dal Testo Unico di Salute e Sicurezza del 2008. A livello istituzionale quest'innovazione sperimentata dalla bilateralità edile venne però riconosciuta nel suo valore e già nel 2011 un accordo in Conferenza Stato-Regioni riconobbe il valore di questo monte ore formativo sia per la formazione generale, che in alcuni casi per quella specifica riconosciuta come obbligatoria per l'adempimento degli obblighi di legge. Anche l'accordo del febbraio 2012 in Conferenza Stato-Regioni confermò la validità del progetto delle Scuole Edili, nel rispetto dell'art. 73 previsto dal Testo Unico del 2008.

⁽⁵³⁾ Per approfondimenti sulla metodologia M.I.C.S, si veda la Carta di Matera sottoscritta a Matera il 15 maggio 2010.

Con l'arrivo della crisi la Scuola Edile, pur in una situazione di relativa stabilità del bilancio, decise di sviluppare nuovi canali di finanziamento, in particolare riguardanti la formazione finanziata dai fondi paritetici interprofessionali e l'accreditamento ai servizi per il lavoro di Regione Lombardia.

Con riferimento alle risorse messe a disposizione dai fondi interprofessionali venne ad esempio realizzato il progetto S.F.E.R.A. – Sicurezza e Formazione in Edilizia Regolamentate dagli Accordi Stato-Regioni, a valere sulle risorse dell'Avviso 1/2012 di Fondimpresa. Il Piano aveva come obiettivo quello di offrire ai lavoratori del settore edile competenze innovative nell'ambito della promozione e la tutela della salute e sicurezza nei cantieri edili, alla luce delle novità introdotte dal Testo unico del 2008 e dai successivi accordi in Conferenza Stato-Regioni del 2011 e del 2012 per la formazione dei lavoratori, dei dirigenti e dei preposti, e per l'utilizzo di specifiche attrezzature.

La scelta di accreditarsi ai servizi per il lavoro presso Regione Lombardia andò nella stessa direzione: quella di attivare nuovi canali di finanziamento e di cogliere la crisi come un'opportunità per innovare la propria offerta dedicata al territorio e al settore edile. Le politiche attive del lavoro erano pensate per offrire un servizio in più ai tanti lavoratori senza più occupazione a causa della crisi, e che avevano bisogno di essere "accompagnati" in questa delicata transizione verso un nuovo impiego. La Scuola Edile dedicò quindi ad essi uno sportello e attivò servizi di formazione, riqualificazione e ricollocazione offerti dal sistema regionale, come Dote Unica Lavoro o Garanzia Giovani.

A supporto del sistema delle politiche attive del lavoro è opportuno ricordare uno strumento, di cui si sono dotate le Parti Sociali del settore edile, e cioè la Borsa Lavoro Edile Nazionale (B.L.E.N.) prevista e introdotta dal rinnovo del CCNL del 2008: uno strumento digitale per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro ⁽⁵⁴⁾.

Grazie ai nuovi canali aperti durante la crisi, sul totale del bilancio della Scuola Edile i finanziamenti che abbiamo definito "contrattuali" si ridussero fino a pesare circa il 60% del totale, con il restante 40% garantito da fondi pubblici – regionali o dei fondi paritetici interprofessionali.

⁽⁵⁴⁾ P. VARESI, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS *op. cit.*, pp. 65-96.

4.4. L'ampliamento delle attività e le nuove sfide per la formazione (2014-2023)

Nel 2014 vennero portate a compimento alcune importanti innovazioni riguardanti gli enti bilaterali del settore delle costruzioni bergamasco.

Il principale riferimento è all'incorporazione del CPT all'interno della Scuola Edile. Già nel 2013 questo ente aveva abbandonato la sua storica sede per spostarsi nei locali della Scuola Edile, e l'anno successivo avvenne l'incorporazione. Ancora prima, durante la prima ondata della crisi, si rifletteva su come efficientare i servizi di sorveglianza sanitaria svolti dal CPT, così come le sue attività consulenziali.

L'incorporazione del CPT nella Scuola Edile di Bergamo determinò ovviamente delle modifiche organizzative. I colleghi dei due enti si ritrovarono a lavorare assieme, e la Scuola iniziò a gestire nuove attività (poi disciplinate sulla base dei rinnovi del CCPL del 2018 e del 2022), come la sorveglianza sanitaria. Sul punto è opportuno evidenziare che le Parti Sociali favorirono la diffusione di tale servizio riconoscendo, alle imprese prima, con il CCPL del 2018, una riduzione aggiuntiva dello 0,10% dell'aliquota di finanziamento del fondo "Anzianità Professionale Edile" e poi, con il CCPL del 2022, il rimborso dell'intera prestazione da parte della Cassa Edile. Un altro servizio "acquisito" grazie all'incorporazione fu la fornitura di calzature e vestiario.

In questo quarto periodo della storia della Scuola Edile di Bergamo emerse inoltre con sempre più forza l'importanza di ampliare i servizi offerti di formazione dedicati ai giovani. La costante richiesta di tecnici e operatori specializzati da parte delle imprese del territorio spinsero la Scuola Edile ad intavolare collaborazioni con gli Istituti Tecnologici Superiori (ITS Academy). La prima collaborazione venne instaurata nel 2014 con la Fondazione ITS Green di Vimercate (in provincia di Monza e della Brianza). Successivamente, la Scuola Edile bergamasca iniziò una collaborazione con la Fondazione ITS I cantieri dell'arte, promossa (tra gli altri) da ANCE Milano e Brescia.

Per quanto riguarda la formazione tecnica (e non solo), in questi anni furono organizzati diversi seminari sulla metodologia e gli strumenti BIM (*Building Information Modeling*), strumenti e tecniche di digitalizzazione sempre più necessarie per la progettazione – e successivamente la realizzazione – di edifici a basso impatto energetico.

La Scuola Edile continuò ad innovare la sua offerta nel tentativo di contrastare gli effetti peggiori della crisi che aveva investito il settore edile.

In particolare, nel 2016 venne sviluppato un progetto di ricerca-azione, finanziato dai fondi messi a disposizione dalla Regione con il piano Lombardia Plus, chiamato RiPreSA – Riqualficazione Prestazione Sistemi costruttivi Avanzati, avente l’obiettivo di individuare e sviluppare la metodologia formativa più adeguata a trasmettere competenze relative all’installazione di cappotti e del cartongesso. Il progetto comprendeva sia una fase di ricerca, che di effettiva erogazione di tali corsi di formazione. Elemento particolare era la platea di riferimento: non solo lavoratori ma anche disoccupati, con l’obiettivo di favorire processi di riqualficazione in grado di fornire alle imprese lavoratori dotati di competenze adeguate e di contrastare la disoccupazione che, come è già stato approfondito, raggiunse percentuali preoccupanti (anche) in Provincia di Bergamo.

Così come era già accaduto per quanto riguarda la certificazione energetica (i cui ultimi corsi, prima della modifica della normativa regionale, furono svolti nell’anno formativo 2014/2015), l’attenzione crescente della Scuola Edile verso i temi della posa dei sistemi a secco fece sì che venisse coinvolta, nel 2017, in un tavolo di lavoro con Assogesso e con il Formedil nazionale per la progettazione di percorsi formativi dedicati a questo tema, ai sensi della norma UNI ad essi dedicata. Furono codificati non solo i contenuti ma anche le modalità di verifica della formazione svolta, ancora oggi vigenti a livello nazionale.

Sono anni, questi, di lenta ripresa, per il settore e per la bilateralità edile, bruscamente interrotti dalla pandemia di Covid-19. Nel giro di pochi giorni, a marzo 2020, la Scuola Edile di Bergamo si trovò nella necessità di ripensare completamente la propria offerta formativa. Si iniziò subito a sviluppare una piattaforma digitale per la Formazione A Distanza (FAD). Per quanto riguarda la formazione tecnica degli adulti, durante il periodo emergenziale venne inizialmente sospesa. Non era trasferibile a distanza, se non per alcuni moduli relativi alla normativa di salute e sicurezza e per la formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Con riferimento alla formazione riguardante la salute e sicurezza dei lavoratori, i numeri dei partecipanti calarono durante la fase emergenziale, anche perché la validità dei diversi attestati e delle certificazioni rilasciate, riguardanti il rispetto della normativa in tema, venne prorogata.

La Scuola implementò anche alcuni corsi per adulti in modalità ibrida, con una parte laboratoriale svolta in presenza, e lezioni frontali a distanza. Anche in questo caso, vennero quindi ideate soluzioni innovative

per riuscire a far fronte sia alle restrizioni imposte dalla fase pandemica, sia all'esigenza di una formazione "pratica" e "operativa", insostituibile per il settore edile.

5. Conclusioni. Le prospettive per il sistema bilaterale edile alla luce del caso di Bergamo

Conclusa la ricostruzione, per sommi capi, della storia della Cassa e della Scuola Edile di Bergamo, è ora possibile evidenziare alcune dinamiche caratterizzanti lo sviluppo di questi enti bilaterali, per poi presentare alcune loro, possibili, prospettive evolutive.

La prima dinamica riguarda il rapporto tra relazioni industriali e istituzioni pubbliche. Sia la Cassa che la Scuola edile sono state costituite dalla contrattazione collettiva, che ne ha anche controllato, in via esclusiva, l'offerta di servizi durante le prime fasi della loro storia. Col tempo, entrambi gli enti bilaterali si sono trovati nella necessità di adeguare la propria offerta alle norme di legge (basti pensare al passaggio dai primi corsi della Scuola Edile, regolati nei contenuti e nella durata dalle parti sociali, all'offerta di percorsi di istruzione e formazione professionali regolamentati dalla normativa regionale), o a collaborare sempre più con l'attore pubblico (si pensi in questo caso al ruolo della Cassa Edile nella gestione del DURC in edilizia). Nel tempo l'impegno della rappresentanza si è quindi orientato verso la collaborazione con l'attore pubblico e con quanto disposto dalla legislazione nazionale e regionale.

Un'ulteriore dinamica osservabile riguarda il rapporto tra dimensione territoriale e nazionale⁽⁵⁵⁾. La Cassa e la Scuola edile di Bergamo, è più in generale la bilateralità, nascono con un forte radicamento locale, e con un orizzonte provinciale. Negli anni, la stessa contrattazione collettiva ha portato al parziale superamento di questa impostazione, a favore di un'armonizzazione delle prestazioni e dei servizi riconosciuti (anche grazie alla nascita della CNCE e del Formedil) o alla creazione di strumenti gestiti a livello centrale (i fondi complementari, ma anche grazie allo spostamento a Roma della gestione delle risorse raccolte per l'APE). La ricostruzione svolta non sembra suggerire il declino del ruolo dei

⁽⁵⁵⁾ Dinamica che, invero, non riguarda esclusivamente la bilateralità edile. Si veda, in tema, L. NOGLER (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Franco Angeli, 2014.

territori. Si osserva piuttosto un mutamento del ruolo della dimensione locale: da unico, o comunque primario, spazio di azione, a luogo di accesso a servizi e assistenze sì armonizzate, o addirittura gestite, a livello nazionale, ma poi concretamente declinate e rese operative sulla base delle caratteristiche proprie del territorio bergamasco.

Infine, un'ultima dinamica riguarda la progressiva integrazione tra le attività svolte dai due enti. Dagli anni '80 in poi è possibile notare la tendenza a creare sinergie tra i servizi offerti a lavoratori e imprese da parte della Cassa con quelli invece gestiti dalla Scuola. Il riferimento è, ad esempio, alla formazione su temi come il DURC, o le attività svolte per la promozione e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori edili.

Le tre dinamiche richiamate permettono anche di accennare ad altrettante possibili traiettorie evolutive, con riferimento agli enti bilaterali dell'industria edilizia di Bergamo ma anche, più in generale, della bilateralità del settore.

La prima riguarda una rinnovata attenzione alla bilateralità da parte delle stesse parti sociali, anche attraverso l'ideazione di soluzioni innovative ed eventualmente realizzate in collaborazione con l'attore pubblico. Pur a fronte della crescente "istituzionalizzazione" di alcuni servizi riconosciuti dagli enti bilaterali, il ruolo propositivo e progettuale delle parti sociali rimane decisivo, al fine di immaginare e implementare – coerentemente alla funzione storica svolta dalla bilateralità – nuovi servizi in grado di dare risposta concreta ai bisogni del settore.

La seconda ha a che fare invece con l'importanza di tutelare e anzi ulteriormente promuovere l'orizzonte territoriale e, specificatamente, provinciale dal quale gli enti bilaterali hanno origine. Ancora oggi la Cassa e la Scuola Edile sono un presidio locale per l'accesso a servizi e risorse, alcune delle quali gestite a livello nazionale. Sembra opportuno richiamare l'importanza strategica degli enti bilaterali come "istituzioni di prossimità", capaci di ascoltare – e di rimando suggerire alle parti sociali – i bisogni del territorio, inevitabilmente particolari e da valorizzare (sempre più) adeguatamente all'interno della decisiva contrattazione collettiva provinciale.

La terza e ultima prospettiva riguarda l'integrazione tra le attività svolte dai due enti bilaterali. Un processo già in atto, ma che può essere ulteriormente rafforzato, con l'obiettivo di ideare un sistema sempre più integrato di welfare, formazione, ricerca, innovazione, sicurezza. Ad esempio, per far fronte alla crescente importanza della formazione continua (anche) nel settore edile, così come per favorirne l'accesso a tutti

lavoratori, potrebbe essere ideato un diritto soggettivo alla formazione per tutti i lavoratori del settore, indipendentemente dal loro inquadramento e dalla tipologia contrattuale. Una formazione accessibile grazie al riconoscimento di crediti formativi per ogni ora lavorata, monitorati dalla Cassa Edile, e che poi potrebbero essere spesi presso la Scuola Edile locale per lo svolgimento di corsi più o meno lunghi e professionalizzanti (come quelli raccolti nel catalogo formativo ideato dal Formedil nazionale). Adeguatamente certificati, questi corsi potrebbero poi portare, negli anni, all'ottenimento di un numero di competenze tali da vedersi riconosciuto un nuovo, e più elevato, profilo professionale, correlato anche ad un inquadramento superiore.

In conclusione, la ricostruzione condotta ha quindi evidenziato il ruolo strategico della bilateralità all'interno del sistema di relazioni industriali ideato dalle parti sociali dell'industria edilizia di Bergamo. Grazie alla messa a disposizione di servizi di welfare, di formazione iniziale e continua, nonché al ruolo giocato nel presidio della regolarità delle imprese operanti nel comparto delle costruzioni, la bilateralità ha contribuito e contribuisce allo sviluppo del mercato del lavoro del settore dell'industria edilizia, come parte integrante del sistema di relazioni industriali da cui ha origine. Non quindi un'appendice, utile tutt'al più all'erogazione di prestazioni integrative, della contrattazione collettiva nazionale e provinciale, ma un'istituzione decisiva per il raggiungimento degli obiettivi, in termini di crescita economica, sviluppo sociale e regolazione del mercato, perseguiti dalle parti sociali.

Abstract

Welfare di prossimità e formazione: il caso della Cassa e della Scuola edile di Bergamo

Obiettivi: Il contributo ha come obiettivo la ricostruzione delle principali tappe della storia della Cassa e della Scuola Edile di Bergamo, nonché l'individuazione di alcune, possibili, traiettorie di sviluppo di questi due enti bilaterali. **Metodologia:** Il contributo presenta un'indagine empirica e qualitativa, basata sulla mappatura dei CCNL, CCPL e accordi sindacali territoriali dell'industria edilizia bergamasca sottoscritti a partire dal 1948, sulla consultazione di fonti fornite dagli enti bilaterali e grazie alla realizzazione di 17 interviste semi-strutturate ad esponenti delle parti sociali. **Risultati:** Il contributo mette in evidenza alcune dinamiche che hanno contraddistinto la storia della bilateralità edile, non limitate alla sola esperienza bergamasca, e ne propone una lettura critica dalla quale vengono poi individuate anche alcune traiettorie di sviluppo

della bilateralità di settore. **Limiti e implicazioni:** il contributo si concentra esclusivamente sul caso bergamasco e valorizza il ruolo delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva: non vengono approfonditi altri casi territoriali, mentre l'analisi del dato storico locale, economico, giuridico e sociologico è lasciata in secondo piano. Ulteriori studi sul tema oggetto del contributo potrebbero portare ad una conoscenza ancora più approfondita della bilateralità del settore dell'industria edilizia, e delineare con maggior precisione sia le tappe storiche della sua evoluzione, sia le sue possibili traiettorie di sviluppo. **Originalità:** Il contributo rappresenta il primo studio dedicato alla bilateralità dell'industria edile bergamasca, ricostruita nelle sue origini e nel suo sviluppo, e si differenzia da altri lavori per la centralità ricoperta, nell'analisi, dalle relazioni industriali e dalla contrattazione collettiva.

Parole chiave: enti bilaterali, edilizia, welfare, formazione, Cassa Edile, Scuola Edile

Proximity welfare and training: the case of the Cassa and Scuola edile of Bergamo

Purpose: The contribution aims to reconstruct the main stages in the history of the Cassa and the Scuola Edile of Bergamo, as well as to identify some, possible, trajectories of development of these two bilateral institutions. **Methodology:** The paper presents an empirical and qualitative investigation, based on the mapping of CCNLs, CCPLs and territorial union agreements in Bergamo's construction industry signed since 1948, on the consultation of sources provided by the bilateral bodies and thanks to the implementation of 17 semi-structured interviews with social partners' representatives. **Findings:** The contribution highlights some of the dynamics that have marked the history of construction bilaterality, not limited only to the Bergamo experience, and proposes a critical reading of it from which some trajectories of development of sector bilaterality are then also identified. **Research limitations/implications:** the contribution focuses exclusively on the Bergamo case and emphasizes the role of industrial relations and collective bargaining: other territorial cases are not explored in depth, while the analysis of local historical, economic, legal and sociological data is left in the background. Further studies on the subject of this contribution could lead to an even deeper understanding of bilaterality in the construction industry sector, and more accurately delineate both the historical stages of its evolution and its possible trajectories of development. **Originality:** The contribution represents the first study devoted to bilaterality in Bergamo's construction industry, reconstructed in its origins and development, and differs from other works in the centrality held, in the analysis, by industrial relations and collective bargaining.

Keywords: bilateral bodies, construction, welfare, training, Cassa Edile, Scuola Edile