

Apprendistato e PA: ipotesi per un DPCM non (ancora?) emanato

Intervista a Luigi Oliveri

di Umberto Buratti

Il 2012 è stato l'anno dell'apprendistato. Tutti ne hanno parlato, molto è stato fatto per attuare quanto previsto dal Testo Unico del 2011. Altrettanto, però, resta da fare. Il lavoro pubblico, tuttavia, non ha sfruttato quanto concesso dal decreto legislativo n. 167/2011. Perché?¹

Penso che il lavoro pubblico sia rimasto attanagliato dal problema del contenimento dei costi, più che restare concentrato sul sistema organizzativo e normativo.

Il testo unico è della fine del 2011, il Governo stava per cadere. Sarebbero divenuti da lì a poco all'ordine del giorno la chiusura degli enti "inutili", tra cui anche le Province e la *spending review*. Il problema del lavoro pubblico è stato affrontato specialmente come questione connessa al risparmio di risorse pubbliche, esuberi, regole per ridurre il numero dei dipendenti ed i costi, invece che come sistema da riorganizzare per l'efficienza e lo svecchiamento.

Inevitabilmente, di conseguenza, l'apprendistato è passato in secondo piano, se non direttamente nel dimenticatoio, considerando che è un tipo di contratto che richiede un investimento sui giovani e una visione chiara sul futuro.

Nel suo intervento *Staffetta generazionale nel pubblico impiego?* (in Boll. Adapt n. 22/2013) ha rilanciato l'idea di riaprire il capitolo dell'apprendistato all'interno della Pubblica Amministrazione collegandolo al tema del "patto intergenerazionale" tra i lavoratori. Potrebbe spiegare meglio questa sua idea?

L'idea del patto intergenerazionale, secondo il mio parere, non è in grado di creare occupazione, ma solo di redistribuire (forse anche con penalizzazioni per i lavoratori) il carico di lavoro ed il reddito tra lavoratori stessi: gli anziani cedono parte della loro attività lavorativa, in modo che la residua possa essere riattivata con contratti per i giovani.

Si crea, insomma, una sorta di "partita di giro" del carico di lavoro e dei redditi, col rischio evidente di non creare crescita e sviluppo.

Nel lavoro pubblico, tuttavia, che si caratterizza per essere per sua natura un sistema "chiuso", visto che la spesa deve essere contenuta ed il numero dei dipendenti deve tendere a diminuire, il patto intergenerazionale potrebbe funzionare.

¹ Sul tema si vedano: U. Buratti, *Apprendistato e lavoro pubblico: un binomio possibile?*, in *CQIA Rivista. Lavoro, Formazione, Persona*, n. 5, anno II, in www.cqiarivista.eu e U. Buratti, C. Galbiati, *Apprendistato nella PA: tempo scaduto?*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, n. 38, 2012, in www.bollettinoadapt.it.

Allora, allo scopo di assicurare effettivamente una riduzione della spesa per i nuovi entrati nel sistema del lavoro pubblico in applicazione del patto intergenerazionale, l'apprendistato si presenta di per sé idoneo a manifestarsi come canale d'ingresso.

Il decreto legislativo n. 167/2011 all'articolo 7 comma 8 prevede che per l'introduzione dell'apprendistato nel pubblico impiego sia necessario un apposito DPCM. Diverse sono le questioni che questo provvedimento dovrebbe affrontare. La prima e più evidente è: come conciliare l'apprendistato con il principio costituzionale di accesso nella PA tramite concorso?

Il problema è rilevante, perché salta l'accordo virtuoso, da sviluppare da pari a pari nell'esercizio dell'autonomia contrattuale di diritto privato, tra datore e lavoratore, salta la conoscenza diretta del lavoratore, del suo *gap* formativo. Il progetto formativo, elemento fondante dell'apprendistato, rischia di diventare un elemento burocratico, un adempimento e non la personalizzazione di un fabbisogno sia aziendale, sia del lavoratore.

Tuttavia, non si può prescindere dal concorso pubblico. Il problema è rilevante, perché si dovrà trattare di concorsi riservati alle categorie ammesse dal Dpcm al lavoro in apprendistato (i giovani, ma anche gli over 50, oppure anche i percettori di ammortizzatori sociali?) e, dunque, non saranno concorsi pubblici aperti a tutti.

In secondo luogo, i concorsi non potranno direttamente sbocciare nell'assunzione. Occorrerà posticipare a valle della formazione delle graduatorie l'elaborazione dei piani formativi e sulla base di essi attivare i contratti. Ricordiamo che la formazione è parte essenziale del contratto di apprendistato, vista la sua causa mista lavorativa-formativa.

È possibile pensare per l'apprendistato qualcosa di analogo a quello che accade per il corso-concorso dei funzionari e dei dirigenti pubblici? Una prova selettiva all'inizio e una conferma alla fine del periodo formativo?

È certamente possibile, ma ritengo non fondamentale. Se il contratto di apprendistato nel lavoro pubblico mantiene le stesse caratteristiche di quello fissato dal testo unico, resta un contratto a tempo indeterminato a libera recedibilità delle parti, una volta conseguito il termine iniziale ed effettuata la formazione.

La "conferma" discenderebbe direttamente dal mancato esercizio dell'opzione di ciascuna delle parti di recedere.

Proprio la possibilità di recedere al termine del periodo formativo non potrebbe essere uno dei maggiori ostacoli per l'introduzione dell'apprendistato nel pubblico impiego. Come sarebbe possibile attivare una simile opzione nei confronti di un lavoratore che ha comunque superato un concorso pubblico?

In fondo, il medesimo problema si pone per i contratti di formazione e lavoro, sebbene con inversione della fattispecie: sono contratti a tempo determinato, che è possibile trasformare in tempo indeterminato. I lavoratori assunti con Cfl debbono pur sempre superare un concorso pubblico, ma non è detto che poi il rapporto di lavoro si consolidi.

Certo, l'apprendistato è considerato come contratto a tempo indeterminato *ab origine*.

Sta di fatto che se la normativa sarà chiara ed i bandi pure, chi affronterà i concorsi saprà da prima gli "incerti" del rapporto.

Da questo punto di vista, è altamente sconsigliabile estendere l'apprendistato alle figure dirigenziali o comunque apicali. Infatti, si creerebbe una loro precarizzazione in contrasto con l'autonomia decisionale loro spettante e con la giurisprudenza costituzionale maturata dalla Consulta dal 2007 in poi.

Il secondo grande scoglio è sicuramente costituito dall'inquadramento degli apprendisti "pubblici". Il decreto legislativo permette di sottoinquadrare di due livelli rispetto alla posizione finale. Una simile soluzione è immaginabile anche nella PA?

Questa è una delle complicazioni maggiori, che richiederebbero non solo la regolazione dell'apprendistato mediante Dpcm, ma anche una riforma del d.lgs 165/2001, specificamente dedicata alla questione.

Il lavoro pubblico non contempla la carriera unica. L'inquadramento avviene per categorie lavorative, che tra di loro sono "impermeabili". La scalata di carriera, un tempo si sarebbe detto "progressione verticale" non avviene per effetto di un atto unilaterale del datore di lavoro. Si passa da una categoria (che significa mansione e profilo di un certo livello) a quella superiore solo mediante concorso pubblico con riserva dei posti non superiore al 50%.

Ma, con i tetti alle spese per assunzioni, i blocchi di varia natura, per le amministrazioni bandire concorsi è molto complicato.

Occorrerebbero, allora, norme di speciale deroga al sistema di blocco del turn over e norme che aprano a concorsi interamente riservati agli apprendisti, che potrebbero apparire, però, incostituzionali.

L'alternativa al sottoinquadramento è la percentualizzazione dello stipendio. È questa una via maggiormente praticabile? Come?

Questa via appare più semplice, anche perché potrebbe essere regolata dal Dpcm e dalla contrattazione collettiva.

Si assume l'apprendista già nella categoria, profilo e mansione di destinazione, ma per il primo periodo (poniamo il triennio) lo si retribuisce con alcune posizioni stipendiali inferiori alla posizione di accesso alla categoria.

In questo modo, l'apprendista può ottenere la progressione orizzontale, cioè l'incremento stipendiale, magari partecipando alle selezioni con posizione di privilegio fino all'accesso alla posizione stipendiale iniziale della categoria di inquadramento.

Occorrerebbe, però, sbloccare le norme vigenti che, congelando le risorse contrattuali decentrate, attualmente non consentono la progressione orizzontale.

Il Testo Unico del 2011 prevede ben quattro tipologie di apprendistato. Tutte possono essere di interesse per il lavoro pubblico?

Riterrei utili e gestibili solo l'apprendistato professionalizzante o di mestiere e l'apprendistato di alta formazione e ricerca. Si potrebbe verificare l'opportunità di utilizzare lo strumento come eventuale metodo per la stabilizzazione dei precari della P. A., in analogia con forme di apprendistato per l'inserimento lavorativo di disoccupati percettori di ammortizzatori.

Non pensa che nella recente riforma del reclutamento e della formazione nella PA l'apprendistato di alta formazione avrebbe potuto costituire un interessante esperimento per valorizzare il capitale umano in ingresso nel sistema amministrativo italiano?

Ma certo. Si sarebbe potuto avviare una più che virtuosa collaborazione con le università e le istituzioni di alta formazione, per preparare funzionari, quadri e dirigenti consapevoli, autonomi, giovani ed efficienti, a partire da concrete esperienze di lavoro e studio.

Non è troppo tardi per provare a seguire questa strada. Occorre, però, uscire dalla concezione del lavoro pubblico solo come spesa da tagliare.

Ogni ragionamento intorno alla riforma del sistema pubblico si arena sulla annosa questione dei precari, per cui alla fine si passa (quasi) sempre da una proroga all'altra. L'apprendistato potrebbe costituire una soluzione al problema?

L'esperienza lavorativa maturata precedentemente presso la PA non potrebbe venire computata al fine di ridurre il periodo formativo?

La proroga è deleteria. Assolve le amministrazioni dalla responsabilità di aver avviato lavori precari in assenza dei presupposti e lascia i lavoratori prigionieri di un precariato "cattivo", perché insuscettibile di conversione in lavoro stabile.

L'apprendistato potrebbe rappresentare un canale di ingresso, considerando che il problema resta sempre quello finanziario. Uno scambio virtuoso tra il vantaggio del lavoratore, che frequentemente ha avuto accesso ai lavori precari senza selezione e concorsi, e il vantaggio economico dell'operazione.

Personalmente, non ridurrei l'attività formativa, perché molto spesso l'esperienza lavorativa pregressa risulta limitata e di cattiva qualità.

Fondamentale, in questo caso, sarebbe attivare un bilancio di competenze dell'apprendista che ha avuto precedenti rapporti di lavoro con la PA. È pensabile un'opzione di questo tipo? A tale proposito, nell'ultimo rapporto sulla formazione nella PA si parla anche di introduzione della certificazione delle competenze per i lavoratori pubblici. Secondo lei, sarebbe utile?

Sarebbe utile, anche per far funzionare in modo più selettivo e rispondente alla normativa i sistemi di progressione stipendiale (anche se per ora sono congelati). Le progressioni orizzontali sono state condotte, in passato, dando rilevanza esclusiva o quanto meno preponderante, all'anzianità di servizio, senza verifiche effettive delle competenze dimostrate.

Un sistema di verifica e raccolta delle competenze, prendendo spunto dall'eventuale introduzione dell'apprendistato, potrebbe correggere una stortura della disciplina del lavoro pubblico, orientando maggiormente al merito e inducendo le amministrazioni ad investire nella formazione.

Occorre contestualmente organizzare un sistema di formazione continua per i dipendenti pubblici. Non sarebbe sbagliato rilanciare e rafforzare la Sspa ed articolarla territorialmente, per assicurare formazione di qualità e certificata, sia per gli apprendisti, sia per il restante personale pubblico.

Un discorso analogo potrebbe essere fatto per i lavoratori pubblici che verranno messi in mobilità. Non si potrebbe sfruttare le possibilità offerta a tal proposito dal Testo Unico del 2011 per permettere una nuova formazione del personale in eccedenza prima che questo venga inserito all'interno di una differente struttura amministrativa?

La questione è molto complessa. Occorre intendersi bene, in primo luogo, su parole e istituti. La mobilità nel lavoro pubblico non è, come nel privato, la condizione del lavoratore licenziato per ragioni oggettive. È quell'istituto che consente il passaggio diretto tra un ente e l'altro, di dipendenti, a parità di mansione, profilo e categoria. È utilissima per una migliore distribuzione tra enti e territoriale del personale pubblico che in Italia, contrariamente a quanto diffonde la vulgata, non è affatto troppo, ma sicuramente abbastanza mal distribuito.

Per processi di "trasferimento" in mobilità, qualificata come cessione di contratto, il contratto di apprendistato non si presta. Servono, semmai, attività di aggiornamento professionale e riaddestramento.

Diverso è il caso dei lavoratori pubblici dichiarati in esubero, non ricollocati tramite la mobilità. Essi entrano nella cosiddetta "disponibilità": una situazione di sospensione dal lavoro di 24 mesi, a stipendio ridotto, nel corso della quale debbono accettare eventuali proposte di mobilità.

Ora, essendo sempre la mobilità lo strumento per scongiurare la risoluzione del rapporto di lavoro, e poiché con la mobilità si mantengono categoria, qualifica, mansione e posizione retributiva, l'apprendistato non entra in gioco.

A meno che non sia prevista la proposta di assunzione in apprendistato, con rinuncia alla pregressa posizione lavorativa, economica e di status, come misura di ultima istanza, prima della definitiva risoluzione del rapporto.

Sicché, i bandi di concorso per le assunzioni di apprendisti dovrebbero essere preceduti dalla proposta formale dell'ente pubblico di assunzione in apprendistato dei lavoratori inseriti nelle liste di disponibilità almeno da 8 mesi (ad esempio), ovviamente per posti diversi da quelli afferenti al profilo posseduto dal lavoratore, in modo da giustificare l'attività formativa.

Secondo lei, i ragionamenti appena esposti potranno mai concretizzarsi o rimarranno nel campo della semplice “speculazione”?

Non c'è mai nulla di male a "speculare". Magari si immagina una macchina volante, che poi viene realizzata secoli dopo.

Idee come queste o migliori di queste sono razionali e fattibili. La condizione è che il lavoro pubblico entri nell'agenda di governo in modo molto diverso da come avvenuto negli ultimi anni.

Umberto Buratti.
ADAPT Senior Research Fellow