

## Formazione e reclutamento nel settore pubblico. Trent'anni di occasioni perdute\*

### *Training and recruitment in the public sector. Thirty years of missed opportunities*

**Angelica Riccardi**

*Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università di Bari Aldo Moro*

**SOMMARIO:** 1. Dalla riforma del 1993 al PNRR: *En attendant Godot*. – 2. Il d.l. n. 44/2023: *The wrong match*. – 3. Le opportunità perdute e le sfide future.

*Sinossi:* Il contributo analizza la complessa e irrisolta relazione tra pubbliche amministrazioni e contratti formativi, ripercorrendo trent'anni di tentativi mancati e riforme incompiute. A partire dal d.lgs. n. 29/1993 fino alle più recenti disposizioni del d.l. n. 44/2023, il saggio evidenzia come le opportunità di integrare formazione e lavoro nel reclutamento pubblico siano state sistematicamente disattese, con conseguenze rilevanti sul piano organizzativo e strategico. Dopo aver ricostruito le principali tappe dell'evoluzione normativa in materia, si approfondiscono le misure introdotte in via straordinaria dal PNRR e dal Decreto Reclutamento e, successivamente, il modello delineato dal d.l. n. 44/2023. Nelle notazioni conclusive si sottolinea la necessità di un ripensamento radicale delle politiche di accesso all'impiego pubblico.

*Abstract:* *The essay analyzes the complex and unresolved issue of the relationship between public administrations and training contracts, looking back over thirty years of failed attempts and unfulfilled reforms. From Legislative Decree no. 29/1993 to the most recent provisions of Legislative Decree no. 44/2023, the essay highlights how opportunities to integrate training and work into public recruitment have been systematically*

---

\* Il contributo, integrato da note, riprende l'intervento al Seminario *online* su *I contratti a contenuto formativo* del 14 gennaio 2025, svolto nell'ambito del IV Ciclo seminariale Clip - Conversazioni di lavoro e impiego pubblico (anno accademico 2024/2025) *La flessibilità nelle pubbliche amministrazioni*. Esso sarà inserito nell'omonimo volume a cura di A. Boscati, A. Zilli, Milano-Padova (in corso di pubblicazione). Inoltre il contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro (CUP H53D23010850001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "YES- Youth Employment Strategy" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale -PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.

*disregarded, with significant organizational and strategic consequences. After reconstructing the main steps in the evolution of legislation on the subject, this article examines in depth the measures introduced on an extra-ordinary basis by the PNRR and the Recruitment Decree and, subsequently, the model outlined by Decree Law No. 44/2023.*

**Parole chiave:** Contratti formativi – Apprendistato – Pubblica amministrazione – Reclutamento – PNRR – Politiche del lavoro

**Keywords:** Training contracts – Apprenticeship – Public administration – Recruitment – PNRR – Labour policies

## 1. Dalla riforma del 1993 al PNRR: *En attendant Godot*

La storia dei contratti formativi nelle amministrazioni pubbliche è essenzialmente una storia di occasioni mancate.

Negli ultimi trent'anni, la strada dell'amministrazione non ha incrociato (o, nel migliore dei casi, ha incrociato nel modo sbagliato) la formazione nel reclutamento in nessuno degli snodi essenziali né del percorso riformatore che ha interessato i rapporti di lavoro dei propri dipendenti, né del parallelo percorso che ha riguardato i contratti formativi.

La prima di queste occasioni perse può essere individuata già nel momento di avvio della riforma del lavoro pubblico, che esauriva la sua portata regolativa in materia di contratti formativi nella previsione di un periodo biennale di formazione e lavoro quale modalità di accesso all'impiego dei giovani<sup>1</sup>, istituto ibrido che gradualmente si era "avvicinato", con alterne fortune, al contratto di formazione e lavoro del settore privato, rappresentando per un certo tempo un territorio con una disciplina quasi comune ai due settori<sup>2</sup>.

Questo processo di convergenza era stato interrotto con il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che aveva completamente ridisegnato la disciplina dei contratti formativi nel settore privato<sup>3</sup> – con l'articolazione dell'apprendistato in tre differenti tipologie connotate da specifici

---

<sup>1</sup> Il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, stabiliva all'art. 44 (rubricato "Formazione e lavoro"): «1. Con il regolamento governativo di cui all'art. 41 sono definite le qualifiche e le modalità di accesso all'impiego, di giovani dai 18 ai 29 anni, attraverso un periodo biennale di formazione e lavoro. 2. Durante il biennio di cui al comma 1, i giovani, oltre a espletare le mansioni pertinenti alla propria qualifica, dovranno seguire appositi corsi di formazione, di aggiornamento e di perfezionamento e avranno diritto a una quota parte della retribuzione iniziale della qualifica stessa nella misura stabilita dai contratti collettivi nazionali». Su questa norma si rinvia a FIORILLO, *Le tipologie del rapporto di lavoro*, in F. CARINCI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Giuffrè, 1995, 682 ss.; PALLADINI, *Formazione e lavoro*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Utet, 2004, 574 ss.

<sup>2</sup> In tema, DI LASCIO, *I contratti di formazione e lavoro nella pubblica amministrazione*, in *LPA*, 2001, 693 ss.; L. ZOPPOLI, SARACINI, *I contratti a contenuto formativo tra "formazione e lavoro" e "inserimento professionale"*, in *WP D'Antona*, It. 15/2004.

<sup>3</sup> M.G. GAROFALO, *I contratti a causa mista nel d.lgs. n. 276/2003*, in *RGL*, 2004, 3, 13 ss.

requisiti e finalità<sup>4</sup> e l'eliminazione del CFL<sup>5</sup> – “lasciando indietro” il settore pubblico, nel quale non trovava applicazione il nuovo apprendistato<sup>6</sup> e continuava a sopravvivere il vecchio CFL<sup>7</sup>.

In seguito, il lavoro pubblico ha clamorosamente mancato anche l'occasione offerta dalla riforma dell'apprendistato nel 2011<sup>8</sup>.

Il d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 (c.d. T.U. Apprendistato) aveva previsto l'estensione di alcune tipologie di apprendistato (nella specie quello professionalizzante e quello di alta formazione e ricerca)<sup>9</sup> al settore pubblico attraverso un d.p.c.m. di attuazione da emanarsi

<sup>4</sup> Nel d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, l'apprendistato trovava disciplina nel Capo I del Titolo VI, che negli articoli da 47 a 53 riformava integralmente l'istituto.

<sup>5</sup> Tra le motivazioni alla base della soppressione di questa tipologia contrattuale sono da ascrivere gli «orientamenti restrittivi» della Commissione Europea e della Corte di Giustizia in materia di contratti di formazione e lavoro, ritenuti da quest'ultima in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato all'impresa (COLOMBO, PAPINI, TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: una riflessione di sistema e una questione di metodo*, in *Professionalità studi*, 2024, 4, 78).

<sup>6</sup> Stante la generale inapplicabilità del d.lgs. n. 276/2003 al settore pubblico su cui si rinvia, anche per le indispensabili indicazioni bibliografiche, a MAINARDI, *D.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, in *LPA*, 2004, 1, 1069 ss.; D. GAROFALO, *Giovani e lavoro: la scommessa dell'apprendistato*, in TIRABOSCHI (a cura di), *Venti anni di legge Biagi*, ADAPT University Press, 2023, 122 ss. Sui margini per una possibile estensione dell'istituto lasciati aperti dall'art. 86, comma 8, del d.lgs. n. 276/2003, si veda, tuttavia, COLOMBO, PAPINI, TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico*, cit., 77-78.

<sup>7</sup> L'art. 86 (“Norme transitorie e finali”) stabiliva al comma 9: «La vigente disciplina in materia di contratti di formazione e lavoro, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 59, comma 3, trova applicazione esclusivamente nei confronti della pubblica amministrazione». In argomento PALLADINI, op. cit., 574 ss.; Di LASCIO, *Flessibilità e formazione: l'utilizzo dei contratti di formazione e lavoro nel settore pubblico*, in *Amministrazione in cammino*, 2002, 262 ss. Il contratto di formazione e lavoro nell'impianto del d.lgs. n. 165/2001 trova la sua collocazione all'interno dell'art. 36, rubricato “Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile”, che dispone al secondo comma che le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di tale tipologia – al pari di altre tipologie di contratti flessibili – «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35». Una serie di indicazioni quanto all'impiego dei contratti di formazione e lavoro sono state fornite dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 19 marzo 2008, n. 3 (recante “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 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dall'articolo 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”), che ha stabilito che «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 del 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 particolare, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dovranno tenere conto, in sede di utilizzo delle risorse disponibili da *turn over*, delle eventuali assunzioni a tempo indeterminato conseguenze di conversione di contratti di formazione e lavoro. Non potranno essere avviati contratti di formazione e lavoro se le amministrazioni non potranno garantirne la conversione con le risorse finanziarie previste dal regime assunzionale di settore, fermo restando la relativa procedura autorizzatoria».

<sup>8</sup> Dubbi sulle prospettive dell'apprendistato nel settore pubblico, «mille miglia lontano da quello da cui gli proviene il suo stesso DNA», erano stati espressi da F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto “speciale” a contratto “quasi-unico”)*, in *WP D'Antona*, It. 145/2012, 45.

<sup>9</sup> Il riferimento a tutti i settori di attività, pubblici e privati, era contenuto unicamente negli artt. 4 e 5 del decreto, relativi alle tipologie indicate.

nel termine di dodici mesi<sup>10</sup>, ma questo decreto non è mai stato varato e così, di fatto, è stata bloccata la possibilità di attivare questo modello contrattuale negli enti pubblici<sup>11</sup>.

A distanza di quattro anni, con il *Jobs Act*, il legislatore “ci riprova”, dando al settore pubblico una seconda e più facile *chance*.

Il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, riscrive l’impianto complessivo dell’apprendistato<sup>12</sup> e prevede l’estensione di alcune tipologie (nuovamente limitate a quelle dell’apprendistato professionalizzante e dell’apprendistato di alta formazione e ricerca) alle pubbliche amministrazioni, e ancora una volta demanda a un d.p.c.m. la concreta attuazione di questa disciplina<sup>13</sup>. Questa volta, tuttavia, probabilmente memore della pregressa esperienza, il legislatore non stabilisce alcun termine per l’emanazione di questo decreto, sperando che prima o poi qualcosa “si muova”<sup>14</sup>.

Come noto, anche in questo caso la disciplina attuativa non è stata adottata, e il settore pubblico manca nuovamente l’incontro con la formazione<sup>15</sup>.

Un nuovo appuntamento tra amministrazioni e contratti formativi viene fissato, questa volta *ab externo*, in occasione del PNRR.

Nel 2019 la Commissione europea richiede espressamente all’Italia, con le *Country Specific Recommendations*, di «migliorare l’efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l’efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali»<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> L’art. 7, comma 8, del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167, demandava l’applicazione del contratto di apprendistato per i settori di attività pubblici, di cui agli articoli 4 e 5 del presente decreto» a un «decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentite le parti sociali e la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997». La motivazione del non automatismo dell’estensione del contratto al settore pubblico è individuata da BURATTI, *Apprendistato e PA, un’occasione mancata*, in *Guida PI*, 2013, 50, nella «tipicità del lavoro pubblico e i principi costituzionali che lo vincolano».

<sup>11</sup> In argomento GALBIATI, *L’apprendistato nella Pubblica Amministrazione*, in TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell’apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011, 504 ss. Sul conseguente allontanamento degli impianti regolativi di lavoro pubblico e lavoro privato – in contrasto con la stessa *ratio* della riforma del pubblico impiego – si veda F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista*, cit., 71 ss.

<sup>12</sup> Sulla nuova disciplina vedi, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, D. GAROFALO, *L’apprendistato nel d.lgs. n. 81/2015*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT e-Book, 2015, 241 ss.

<sup>13</sup> L’art. 47, comma 6, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, stabilisce: «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 sociali e la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997».

<sup>14</sup> «Per furbizia o per realismo, non è prevista la tempistica per l’emanazione del d.p.c.m., con rinvio letteralmente *sine die*»: ZILLI, *Il lavoro flessibile nelle PPAA. dopo il Jobs Act*, in *LPA*, 2015, 3-4, 465.

<sup>15</sup> Questa inerzia è un chiaro «segno di una linea di politica del lavoro che ancora oggi guarda con marcata diffidenza all’apprendistato una volta calato nelle dinamiche organizzative e di funzionamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni»: COLOMBO, PAPINI, TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico*, cit., 80.

<sup>16</sup> Le richieste di riforma della pubblica amministrazione formulate nelle *Country Specific Recommendations* (da ultimo CSR 2019, n. 3; CSR 2020, n. 4) rappresentano, come si legge nel PNRR, «il punto di partenza per la scrittura del Piano».

Viene così posta in evidenza la situazione problematica delle amministrazioni italiane sul piano delle risorse umane, ed in particolare il sottodimensionamento dell'organico (a causa dei blocchi assunzionali e del mancato *turn over*) e la scarsa specializzazione e competenza dei lavoratori<sup>17</sup>.

Il miglioramento dell'azione amministrativa si pone così come una vera e propria precondizione per il conseguimento degli obiettivi fissati nelle missioni del PNRR<sup>18</sup>, e gli interventi di riforma programmati ruotano attorno a quattro assi strategici: accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e per favorire il ricambio generazionale; buona amministrazione, per semplificare norme e procedure; competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una moderna amministrazione; digitalizzazione, quale leva trasversale per meglio realizzare queste riforme<sup>19</sup>.

In questa prospettiva vengono introdotti, *a latere* dello strumento ordinario del concorso, percorsi di reclutamento speciali (diretti a soggetti dotati di una preparazione specialistica o di una elevata qualificazione professionale) espressamente destinati a contribuire alla realizzazione dei progetti del PNRR<sup>20</sup>.

---

Sulle misure adottate conseguentemente a livello nazionale, vedi VALENTE, *Gli attori del mercato del lavoro in rapporto diretto con imprese e lavoratori*, in *VTDL*, 2022, 4, 633 ss.; VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *DRI*, 2022, 1, 74 ss.

<sup>17</sup> Chiari i dati riportati nel PNRR nella sezione 2.A dedicata alle riforme orizzontali (*Riforma della PA*): «Nell'ultimo decennio l'evoluzione della spesa pubblica, con il blocco del *turnover*, ha generato una significativa riduzione del numero dei dipendenti pubblici in Italia. La Pubblica Amministrazione italiana registra oggi un numero di dipendenti (circa 3,2 milioni in valore assoluto) inferiore alla media OCSE (13,4 per cento dell'occupazione totale, contro il 17,7 per cento della media OCSE, secondo i dati del 2017). Il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola. La sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019). Il 16,3 per cento del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30. Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo). La carenza di nuove competenze è anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici. In 10 anni gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019: una media di 48 euro per dipendente. Inoltre, tale limitata attività di formazione è anche poco finalizzata: nel 2018 la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti della PA locale, con una diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2015. Questi problemi sono più gravi nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali hanno infatti particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015, una riduzione di circa il 50 per cento». Sulle politiche formative *post* PNRR, orientate ad attrarre giovani e consolidare la loro appartenenza all'amministrazione, ZACCARELLI, *Politiche di formazione dei dipendenti pubblici: la nuova fase della P.A.*, in *Rivista di diritto ed economia dei comuni*, 2024.

<sup>18</sup> La strumentalità della riforma dell'amministrazione al conseguimento degli obiettivi fissati è evidenziata da D'ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*, in *REALA*, 2022, 112: «un'amministrazione mal funzionante e poco efficace nella sua azione costituisce un intralcio insormontabile per l'attuazione di qualunque piano di investimenti, a maggior ragione quando si tratta di un programma tanto ingente, complesso e ambizioso come quello finanziato con i fondi richiesti dall'Italia e ad essa concessi nell'ambito del NGUE». Più ampiamente su questi profili, TREU, MICETTI, *PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, in *WP D'Antona*, It. 466/2023.

<sup>19</sup> Sezione 2.A *Riforma della PA*. In argomento MIRACOLINI, *Tirocini e transizioni occupazionali nel settore pubblico: opportunità e sfide regolative*, in corso di pubblicazione in volume CLIP.

<sup>20</sup> Nella sezione 2.A (*Riforma della PA*) sono individuati questi canali specifici: «Ai percorsi ordinari di reclutamento sono affiancati programmi dedicati agli alti profili: giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, *master*, esperienza internazionale)

In questo ripensamento complessivo dei canali di accesso al pubblico impiego a fronte delle sfide legate a questi progetti, vengono all'attenzione, ovviamente, anche i contratti formativi (emblematico di questo rinnovato interesse è il rilievo attribuito alla formazione e ai nuovi fabbisogni professionali degli enti pubblici nel "*Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*" del 10 marzo 2021)<sup>21</sup>.

Il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. Decreto Reclutamento)<sup>22</sup> introduce una norma *ad hoc* in materia, l'art. 2 (rubricato "*Misure urgenti per esperienze di formazione e lavoro professionalizzanti per giovani nella pubblica amministrazione*"), che prevede la possibilità di attivare, a seguito di apposita decretazione ministeriale, «specifici progetti di formazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni» attraverso contratti di apprendistato diretti a diplomati e studenti universitari; previsione a cui è stata data attuazione con il d.p.c.m. 23 marzo 2022<sup>23</sup> che ha introdotto i programmi "*Tirocinio InPA*" e "*Dottorato InPA*"<sup>24</sup>.

Questa disciplina viene posta – come recita testualmente in apertura l'art. 2 del d.l. n. 80/2021 – «nelle more dell'attuazione della previsione di cui all'articolo 47, comma 6, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81», con un (ennesimo) rinvio di rito alla regolamen-

---

da inserire nelle amministrazioni con percorsi rapidi, affiancati da una formazione *ad hoc*. Ai fini della realizzazione dei progetti del PNRR possono essere conclusi accordi con Università, centri di alta formazione e ordini professionali per favorire la selezione e l'assunzione rapida dei migliori profili specialistici, come sta già avvenendo nel settore sanitario per far fronte alla pandemia. Tramite procedure analoghe viene selezionato un *pool* di esperti multidisciplinari per il supporto tecnico alle Amministrazioni centrali e locali nella implementazione degli investimenti e delle riforme previste dal Piano. Il personale, così selezionato, è contrattualizzato a tempo determinato, a valere sui fondi che ciascuna Amministrazione coinvolta è chiamata a gestire per l'attuazione dei progetti del PNRR». Si prevede, altresì, che «Le competenze e conoscenze acquisite dal personale in tal modo reclutato possono essere consolidate attraverso percorsi *ad hoc* che consentano di costruire strutturalmente capacità tecnica e amministrativa. In particolare, le esperienze e competenze maturate nelle attività di supporto tecnico alle amministrazioni per l'attuazione del PNRR possono essere valorizzate ai fini assunzionali, in relazione al raggiungimento di *milestone* e *target* collegati ai singoli progetti, previa specifica procedura di selezione».

<sup>21</sup> In questo documento si afferma: «La costruzione della nuova Pubblica Amministrazione si fonda sull'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e sulla valorizzazione delle persone nel lavoro, anche attraverso percorsi di crescita e aggiornamento professionale (*reskilling*) con un'azione di modernizzazione costante, efficace e continua per centrare le sfide della transizione digitale e della sostenibilità ambientale. Un ulteriore investimento verrà realizzato definendo un piano delle competenze su cui costruire la programmazione dei fabbisogni e le assunzioni del personale, sulla base di una puntuale ricognizione, tenuto conto della revisione dei profili professionali necessari ad accompagnare la transizione verso l'innovazione e la sostenibilità di tutte le attività delle Pubbliche Amministrazioni».

<sup>22</sup> Convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113 ("*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*").

<sup>23</sup> Intitolato "Esperienze di formazione e lavoro professionalizzanti per giovani nella pubblica amministrazione".

<sup>24</sup> Sulla sperimentazione di questi programmi, vedi l'analisi di COLOMBO, PAPINI, TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni: una sperimentazione che non decolla*, in *ADAPT WP*, 2025, 5 ss. Segnala il rischio di uno "snaturamento" dell'apprendistato del terzo tipo insito in questi programmi (e, nella specie, l'attrazione dei dottorati nell'area del lavoro dipendente *tout court*) DESSI, *Art. 2 D.L. 09-06-2021, n. 80 - Misure urgenti per esperienze di formazione e lavoro e professionalizzanti per giovani nella pubblica amministrazione*, in *Commentario del lavoro pubblico contrattualizzato*, Wolters Kluwer, 2024, 8.

tazione ordinaria<sup>25</sup> che pare riecheggiare la celebre *pièce* in cui il messaggero annuncia: «*Godot oggi non verrà, ma verrà domani*»<sup>26</sup>.

Il Decreto Reclutamento opera così in via derogatoria e straordinaria rispetto alla disciplina a regime, muovendosi peraltro in una prospettiva piuttosto limitata e con una portata regolativa altrettanto limitata, dato che il percorso formativo è circoscritto espressamente alle sole «competenze di base e trasversali»<sup>27</sup> (non ricomprendendo competenze tecnico-professionali) e a finalità di (mero) «orientamento professionale».

## 2. Il d.l. n. 44/2023: *The wrong match*

Dopo tutte queste occasioni perse, il 2023 sembra segnare (finalmente) l'incontro tra pubblica amministrazione e contratti formativi.

Il d.l. 22 aprile 2023, n. 44<sup>28</sup> (c.d. Decreto Rafforzamento della capacità amministrativa) prevede all'art. 3-ter, rubricato «*Misure per favorire il reclutamento di giovani nella pubblica amministrazione*», la possibilità delle amministrazioni – fino al 31 dicembre 2026 – di assumere giovani, laureati e laureandi, mediante contratti di apprendistato e contratti di formazione e lavoro, entro il limite del 10% delle facoltà assunzionali<sup>29</sup> (elevato al 20% per comuni, unioni di comuni, province e città metropolitane<sup>30</sup>).

<sup>25</sup> Come osserva TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: prime considerazioni sull'articolo 2 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80*, in *DRI*, 2021, 3, 911, «un primo aspetto di criticità, rispetto alla rapida messa a regime dell'art. 2 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, è legato alla peculiare tecnica normativa di devoluzione a fonti regionali e contrattuali per la regolazione non solo e non tanto del singolo contratto di apprendistato quanto, a monte, del sistema dell'apprendistato, secondo un raccordo istituzionale della fonte legale con le dinamiche delle relazioni industriali e con gli assetti definiti a livello regionale della offerta formativa pubblica finalizzata alla acquisizione di competenze di base e trasversali che sono, come sopra chiarito, l'oggetto della previsione di cui all'art. 2 del d.l. n. 80/2021».

<sup>26</sup> «*En attendant Godot*» di Samuel Beckett.

<sup>27</sup> Sul sintagma «competenze di base e trasversali», DESSI, *Art. 2 D.L. 09-06-2021, n. 80*, cit., 9, che richiama le raccomandazioni del Parlamento Europeo e del Consiglio in tema di formazione e apprendimento permanente (del 18.12.2006, del 23.4.2008, dell'8.6.2009) e le categorizzazioni dell'ISFOL.

<sup>28</sup> Convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2023, n. 74 («Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche»).

<sup>29</sup> Estremamente critici sulla strutturazione stessa del sistema delineato COLOMBO, PAPINI, TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni*, cit., 5, che ritengono che «l'idea di passare da una limitata sperimentazione su progetti *ad hoc* affidati alle singole amministrazioni e non dalla messa a regime, a livello normativo e soprattutto contrattuale, dell'apprendistato ordinario anche nel settore pubblico ha privato le amministrazioni che si sono dichiarate interessate all'utilizzo dell'istituto degli imprescindibili raccordi di sistema necessari per far funzionare l'apprendistato, a partire dal raccordo con specifici «profili professionali» e non con semplici «progetti formativi» che sono lo schema di ingaggio tipico di strumenti «minori» come i tirocini e gli stessi contratti di formazione e lavoro». Vedi, ancora in tema, ZARRELLA, *I contratti formativi nelle Pubbliche Amministrazioni dopo la legge n. 74/2023: vincoli e opportunità*, in ALES, ESPOSITO (a cura di), *Trent'anni di riforme del lavoro pubblico attraverso lo sguardo della giovane dottrina*, in *QDLM*, 2024, 17, 173 ss.

<sup>30</sup> L'art. 1, comma 1, d.l. 14 marzo 2025, n. 25, ha previsto, per queste amministrazioni, che «una ulteriore percentuale del 10 per cento può essere destinata al reclutamento di soggetti in possesso del diploma di specializzazione per le tecnologie applicate, ovvero del diploma di specializzazione superiore per le tecnologie applicate rilasciato dagli Istituti tecnologici superiori (ITS Academy) di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 15 luglio 2022, n. 99, nonché dei diplomi di cui al decreto

E questa volta viene emanato anche il decreto interministeriale che deve dare attuazione a queste previsioni<sup>31</sup>, il d.p.c.m. 21 dicembre 2023<sup>32</sup>, che definisce i criteri e le procedure per il reclutamento.

Il d.l. n. 44/2023 parla di apprendistato e di contratto di formazione e lavoro, ma basta leggere le norme per rendersi conto immediatamente che gli istituti a cui si fa riferimento sono del tutto diversi dalle fattispecie che il decreto prefigura.

A questo punto, dall'opera teatrale "*En attendant Godot*" si passa alla telenovela brasiliana, dato che all'appuntamento, invece di arrivare l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro, arriva "qualcos'altro".

Quello che viene denominato "apprendistato" dal primo comma dell'art. 3-ter è, in realtà, un contratto a tempo determinato di durata massima di trentasei mesi, rivolto a giovani laureati individuati su base territoriale mediante avvisi pubblicati sul portale reclutamento *inPa*<sup>33</sup>, che vengono selezionati attraverso una procedura valutativa articolata in varie fasi (si prevede «una prova scritta, la valutazione dei punteggi dei titoli accademici conseguiti dal candidato, compresa la media ponderata dei voti conseguiti nei singoli esami, la valutazione degli eventuali titoli di specializzazione *post lauream* e delle eventuali esperienze professionali documentate, conferenti con la tipologia dei posti messi a concorso, nonché una prova orale in cui è valutato il possesso delle competenze di cui all'articolo 35-*quater*, comma 1, lettera a), secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001»<sup>34</sup>).

---

del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 86 dell'11 aprile 2008, ove strettamente conferenti ai profili tecnici banditi».

<sup>31</sup> Il d.l. 22 aprile 2023, n. 44, rimette a un successivo decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, la fissazione dei criteri e procedure di reclutamento, da svolgere nel rispetto delle norme vigenti in materia di accesso al pubblico impiego; e dei contenuti omogenei delle convenzioni non onerose con le istituzioni universitarie per l'individuazione di studenti di età inferiore a 24 anni, che abbiano concluso gli esami previsti dal piano di studi, da assumere a tempo determinato con contratto di formazione e lavoro.

<sup>32</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2023 ("Determinazione dei criteri e delle procedure per il reclutamento, con contratto a tempo determinato di apprendistato, di giovani laureati individuati su base territoriale mediante avvisi pubblicati sul portale *inPA*"). Questo decreto riprende la disciplina di selezione stabilita dal legislatore, disponendo che gli avvisi pubblici debbano essere pubblicati sul portale del reclutamento *inPa*; che le procedure concorsuali siano articolate in una prova scritta, vertente sulle materie indicate negli avvisi delle amministrazioni procedenti (che può consistere nella redazione di uno o più elaborati sintetici e in questionari a risposta multipla), e in una prova orale (volta ad accertare il possesso dell'insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali e attitudinali, nonché la conoscenza di almeno una lingua straniera); che le procedure selettive vengano bandite dalle pubbliche amministrazioni sulla base del proprio ambito territoriale; che le convenzioni con le università siano stipulate prioritariamente con istituzioni aventi sede nel territorio comunale, provinciale, regionale dell'amministrazione procedente.

<sup>33</sup> Una dettagliata analisi dei bandi emanati in COLOMBO, PAPINI, TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni*, cit., 15 ss.

<sup>34</sup> L'art. 35-*quater*, comma 1, lett. a), richiamato fa riferimento all'«insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego, ovvero delle abilità residue nel caso dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68».

Rilievi critici sui meccanismi di selezione previsti in MIRACOLINI, op. cit., che rileva come la rimessione delle procedure selettive a livello di amministrazione, oltre a determinare un'eterogeneità applicativa, solleva dubbi quanto alla «reale capacità degli enti, soprattutto di minori dimensioni, di progettare modalità idonee ad accertare in modo attendibile il possesso delle competenze, incluse le *soft skills*, attraverso criteri valutativi oggettivi e strutturati».

Quello che viene denominato “contratto di formazione e lavoro” dal comma successivo dell’art. 3-ter è un contratto a tempo determinato (del quale non è tuttavia specificato il limite di durata, che dovrebbe comunque ritenersi non superiore a quello di ventiquattro mesi generalmente stabilito per la tipologia contrattuale richiamata) rivolto a studenti di età inferiore a ventiquattro anni che abbiano concluso gli esami previsti dal piano di studi, individuati attraverso convenzioni con istituzioni universitarie e selezionati attraverso le stesse modalità.

Per entrambe queste categorie di assunti è previsto l’inquadramento nell’area dei funzionari<sup>35</sup> e, alla scadenza del rapporto – subordinatamente alla valutazione positiva del servizio prestato e alla sussistenza dei requisiti per l’accesso al pubblico impiego (in particolare, per quanto concerne il CFL, l’effettivo conseguimento della laurea, requisito per l’assunzione nel grado di funzionario) –, la trasformazione in rapporto a tempo indeterminato nei limiti delle facoltà assunzionali già utilizzate<sup>36</sup>.

La distanza delle tipologie contrattuali introdotte dal d.l. 2 aprile 2023, n. 44, rispetto a quelle impropriamente richiamate<sup>37</sup> si registra su tutti i piani che qualificano queste ultime, primo tra tutti quello della formazione.

Il contratto di apprendistato ha da sempre il suo tratto essenziale nella formazione, che ne connota la causa stessa<sup>38</sup>. Nell’attuale delineazione legislativa dell’istituto (versata nel Titolo V, intitolato “*Apprendistato*”, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81), l’apprendistato si svolge in un “sistema duale”, che abbina formazione e lavoro attraverso convenzioni tra istituzioni formative e imprese che prevedono piani formativi veri e propri. Questo contratto, nella specie, è diretto all’acquisizione di un titolo o di una qualifica<sup>39</sup>, e funzionalmente a questo obiettivo pone a carico di entrambe le parti obbligazioni ulteriori e specifiche (tra le quali, in primo luogo, quella del datore di formare il lavoratore e quella del lavoratore di frequentare regolarmente l’attività formativa)<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> CICCODICOLA, *I contratti di apprendistato e di formazione e lavoro nella P.A.*, in *GDA*, 2024, 349, segnala la «distanza rispetto allo schema privatistico dell’apprendistato, che prevede un inquadramento economico dell’apprendista inferiore (fino a due livelli) rispetto a quello previsto dal CCNL di riferimento». Osserva inoltre MIRACOLINI, op. cit., che il meccanismo di automatico inquadramento iniziale «che colloca tutti gli apprendisti indistintamente nel ruolo di funzionari, in maniera indipendente dall’effettivo percorso di apprendimento seguito, disancora la sperimentazione dal sistema contrattuale riformato e svuota l’istituto stesso della sua dimensione caratterizzante, ossia quella formativa».

<sup>36</sup> Secondo CICCODICOLA, op. cit., 349, il requisito della valutazione positiva del servizio prestato «non opporrà alcun argine a una stabilizzazione di fatto massiva, con buona pace della “relazione motivata” richiesta». Di fatto, i meccanismi delineati precostituiscono una sorta di «passerella di accesso semi automatico» riservata a giovani laureati (COSÌ BATTINI, *La crisi del concorso pubblico e le prospettive del PNRR*, in GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent’anni di riforme*, QDML, 16, 2024, 217).

<sup>37</sup> Condivisibilmente L. OLIVIERI, *Lavoro pubblico: fu vero apprendistato?*, in *Le autonomie*, 2024, si chiede «perché ci si sia scomodati a chiamare in causa l’apprendistato; sarebbe stato più lineare non solo costituire l’istituto definito dall’articolo 3 bis del d.l. 44/2023, ma anche denominarlo in altro modo, così da evidenziare che con l’apprendistato ha pochissimo a che vedere».

<sup>38</sup> Tra gli studi classici in materia si segnalano SALA CHIRI, *Il tirocinio. Artt. 2130-2134*, in *Comm. Sch.*, 1992; RUDAN, *Il contratto di tirocinio*, Giuffrè, 1966.

<sup>39</sup> Si vedano gli articoli 43 e seguenti del decreto.

<sup>40</sup> CORDELLA, *Note in tema di profili formativi nel contratto di apprendistato*, in *RGL*, 2015, 1, 149 ss.

Il contratto di “apprendistato” introdotto nel settore pubblico dal d.l. n. 44/2023, al contrario, non è finalizzato al conseguimento di alcun titolo (la tipologia contrattuale delineata, riservata a laureati, non prevede l’acquisizione di titoli ulteriori<sup>41</sup>) né caratterizzato da alcuna attività di formazione<sup>42</sup>, carenza che si replica nell’assenza di disposizioni *in subiecta materia* nel d.p.c.m. attuativo del 21 dicembre 2023 (nonché nei bandi emanati dagli enti pubblici in attuazione di queste disposizioni)<sup>43</sup>.

Questo tipo di strutturazione porta, ovviamente, a una disfunzionalità dell’istituto, con una vera e propria “amputazione” dell’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 dovrebbe trovare il proprio “baricentro” «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»<sup>44</sup>.

Il “contratto di formazione e lavoro” regolato dal d.l. n. 44/2023, pur essendo maggiormente connotato da attività di formazione, è comunque disallineato rispetto al modello *standard* del CFL, come si evince non solo dalla tipologia delle attività formative previste<sup>45</sup>, ma anche dall’individuazione dei soggetti ai quali è rivolto (studenti universitari che abbiano concluso gli esami previsti dal piano di studi).

Altro piano su cui si registra la distanza tra le fattispecie contrattuali previste per l’impiego pubblico e i tipi richiamati è quello, essenziale, della durata: l’apprendistato in senso proprio è un contratto a tempo indeterminato (temporalmente limitato è solo il periodo di formazione), mentre il contratto introdotto dal d.l. n. 44/2023 è delineato – al di là della prevista possibilità di trasformazione – quale «contratto di lavoro a tempo determinato»; il CFL disciplinato dal decreto, per converso, è del tutto sprovvisto di un limite di durata<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Il che conferma che «l’intento non è tanto formare giovani ai fini dell’acquisizione di titoli di alta specializzazione durante il lavoro, bensì di reclutare lavoratori già ampiamente formati» (L. OLIVIERI, op. cit.).

<sup>42</sup> Come sottolineano COLOMBO, PAPINI, TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni*, cit., 28, l’assenza nel decreto non solo di previsioni sull’offerta formativa, ma anche di un collegamento con gli *standard* professionali di riferimento di cui all’art. 46, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, «già *ab origine* fa venire meno lo scopo e il senso originari dell’apprendistato».

<sup>43</sup> Nei quali la formazione «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 all’acquisizione di una qualifica contrattuale e cioè di uno specifico profilo professionale da parte dell’apprendista»: COLOMBO, PAPINI, TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico*, cit., 113.

<sup>44</sup> COLOMBO, PAPINI, TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico*, cit., 82, sottolineano come «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».

<sup>45</sup> L’art. 7, comma 1, prevede che le convenzioni tra amministrazioni e università stabiliscano: «d) l’attivazione di progetti di formazione universitaria e di corsi professionalizzanti, volti ad agevolare l’accesso al mondo del lavoro pubblico, sulla base delle prospettive dei fabbisogni delle amministrazioni pubbliche convenzionate; e) la formazione *on the job* a favore del personale reclutato con le modalità di cui al presente decreto; f) la programmazione di seminari a cui partecipano rappresentanti delle amministrazioni convenzionate per la presentazione, agli studenti, delle possibilità occupazionali offerte dalle amministrazioni del territorio».

<sup>46</sup> Un limite temporale potrebbe individuarsi in quello di ventiquattro mesi previsto per il CFL *standard*, ma ciò determinerebbe un’“incongruenza” interna al decreto, poiché la trasformazione in rapporto a tempo indeterminato si realizzerebbe

Differente è, inoltre, la regolazione delle fattispecie previste per il settore pubblico su una pluralità di piani (limiti di età, requisiti di accesso, inquadramento, trattamento retributivo). In conclusione, i contratti denominati “apprendistato” e “formazione e lavoro” di cui al d.l. 22 aprile 2023, n. 44, non sono altro che percorsi *extra ordinem* per la provvista di personale attraverso tipologie di lavoro a termine (per le quali in prospettiva si prefigura una stabilizzazione), molto lontani, soprattutto sul piano essenziale e qualificante della formazione, dai modelli contrattuali che (impropriamente) richiamano<sup>47</sup>.

### 3. Le opportunità perdute e le sfide future

Il non (effettivo) impiego di contratti formativi nelle amministrazioni pubbliche ha determinato la perdita delle opportunità che questi schemi contrattuali offrono su una pluralità di piani, opportunità che, peraltro, erano state tempo da segnalate dallo stesso Dipartimento della funzione pubblica<sup>48</sup> e dalla Corte dei conti<sup>49</sup>.

In primo luogo, la sostanziale irrilevanza dei contratti formativi nel quadro dei modi di accesso all'impiego ha privato gli enti pubblici della connessione tra sfera della formazione e sfera del lavoro che il sistema duale proprio di questi contratti realizza; e conseguentemente della possibilità, a monte, di ridurre il *mismatch* tra professionalità offerte e richieste<sup>50</sup>, a valle, di assumere personale formato e specializzato (il che rappresenterebbe altresì un rimedio al *gap* formativo dei dipendenti causato dalle politiche di contenimento della spesa pubblica)<sup>51</sup>.

Ancora, il mancato utilizzo di questi percorsi di reclutamento e della prospettiva di medio-lungo termine che presuppongono ha fatto cadere le amministrazioni nella trappola della

---

in un termine inferiore rispetto a quello previsto per gli assunti con contratto di apprendistato (già in possesso della laurea): CICCODICOLA, op. cit., 348.

<sup>47</sup> MIRACOLINI, op. cit., rimarca che questi “percorsi sperimentali” finiscono per determinare «una definitiva torsione concettuale dell'apprendistato nella p.a., snaturandone la fisionomia originaria: da strumento finalizzato alla formazione duale e all'acquisizione progressiva di competenze professionali, esso è stato riconvertito in un meccanismo di mero reclutamento flessibile, adottato in deroga alla legislazione ordinaria e volto più a soddisfare – in modo frammentario e anche contingente – esigenze immediate di copertura del fabbisogno di personale, che a valorizzare effettivamente il capitale umano».

<sup>48</sup> Ricordiamo, ad esempio, il *Documento programmatico* del 29 marzo 2012, in cui si sottolineava la flessibilità e la finalizzazione all'acquisizione di nuove competenze e professionalità intrinseche all'apprendistato.

<sup>49</sup> Che nella *Relazione sul costo del lavoro pubblico* del 2012 rimarcava la necessità di mirati percorsi di formazione del personale per recuperare la produttività delle amministrazioni.

<sup>50</sup> BURATTI, *Apprendistato e PA, un'occasione mancata*, cit., 50.

<sup>51</sup> Chiarissimi sono i dati riportati nella sezione 2.A (*Riforma della PA*) del PNRR (vedi nota 17). Le criticità dell'attuale impianto normativo sono state chiaramente sottolineate in dottrina: BOSCATI, *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*, in *RGL*, 2021, 6, 49 ss.; 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, 21 ss.; PINTO, *Concorsi pubblici e professionalità del dipendente*, in GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, in *Quad DML*, 2024, 16, 341 ss.

provvista di personale con contratti provvisori, della loro abnorme reiterazione, e (in alcuni casi) della successiva stabilizzazione: sono noti i meccanismi che da tempo si registrano in molti comparti dell'amministrazione pubblica italiana delle assunzioni con contratti a termine o dell'instaurazione di rapporti di collaborazione continuativa che vengono "consolidati" con l'emanazione di leggi *ad hoc* (o altri tipi di espedienti)<sup>52</sup>.

I contratti formativi sarebbero stati, dunque, una scelta preferibile rispetto a questi modi di accesso, teoricamente eccezionali ma di fatto routinari, con cui gli enti pubblici sopperiscono alle proprie carenze (in alcuni casi strutturali) di organico; modi di accesso che sono deleteri non solo per le amministrazioni – che navigano a vista al di fuori di qualunque programmazione e si muovono in prospettive di breve o brevissimo periodo –, ma anche per i lavoratori – che sono "sballottati" di rinnovo in rinnovo, in spirali di precarietà infinita che non gli consentono di pianificare la loro esistenza – e la collettività tutta – atteso che questi percorsi assunzionali estemporanei, per la loro stessa strutturazione, difficilmente rispettano appieno il principio del concorso pubblico che l'art. 97 della Costituzione stabilisce per garantire merito e imparzialità nell'accesso a questo tipo di impiego<sup>53</sup> –.

Altra occasione persa è stata la possibilità di "ripensare" attraverso i contratti formativi la più generale strutturazione del lavoro e divisione dei compiti nelle amministrazioni<sup>54</sup>: la dimensione di ampio respiro in cui si muove l'accesso all'impiego tramite questi schemi contrattuali e la possibilità di tarare la formazione su specifiche *job positions* consentirebbero agli enti di ridefinire gli assetti organizzativi correlati ai fabbisogni di attività e di servizi<sup>55</sup>. Un'altra importante opportunità che i contratti in esame offrono – e che non è stata colta – è la loro duttilità, la possibilità attraverso i percorsi formativi di tarare l'inserimento sulle specificità sia del lavoratore – valorizzando le sue competenze, il ruolo cui è destinato,

<sup>52</sup> Su queste distorsioni TIMELLINI, *Le stabilizzazioni*, in BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, 231 ss.; PINTO, *Flessibilità e precarietà nel reclutamento delle amministrazioni pubbliche*, in LPA, 2018, 1, 1 ss.; FIORILLO, *Stabilizzazione del precariato e forme contrattuali di impiego*, in CINELLI, FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività e Welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Utet, 2009, 253 ss.

<sup>53</sup> Vedi il *caveat* di D'ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit., 121, 122, sul rischio che la (pur opportuna) semplificazione delle procedure di reclutamento del personale incida «negativamente sulla possibilità di selezionare i soggetti migliori». Ancora in tema, RICCOBONO, *Le nuove carriere dei dipendenti pubblici: professionalità, merito, imparzialità tra concorso, comparazione e valutazione*, in LPA, 2023, 2, 313 ss.

<sup>54</sup> In generale su questa tematica D'ALESSIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 122 ss.; RICCOBONO, *Politiche di reclutamento nella PA: tra concorso e contratti flessibili*, in GDA, 2023, 123 ss.; BOSCATI, *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*, cit., 49 ss.

<sup>55</sup> Si vedano su questi profili BURATTI, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, ADAPT e-Book, 2013, 45 ss.; ESPOSITO, *Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico: antiche questioni (irrisolte) e nomenclature "di seconda mano"*, in LPA, 2018, 3, 71 ss.; PALLINI, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*, in VTDL, 2020, 2, 281 ss. Per un'analisi della produzione contrattuale in materia di inquadramento e professionalità si rimanda a MAINARDI, *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai CCNL tra organizzazione e tutela della professionalità*, in LPA, 2023, 3, 449 ss.; IMPRONTA, TIRABOSCHI, *Il diritto soggettivo alla formazione nel lavoro pubblico: una rassegna ragionata delle previsioni legali e contrattuali*, in CNEL. *Casi e materiali di discussione: il diritto soggettivo alla formazione*, 2024, n. 16. Per una ricostruzione del più generale quadro in cui si colloca questa tematica, si rinvia ai contributi raccolti in BOSCATI, ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Wolters Kluwer-Cedam, 2023.

la sua crescita professionale<sup>56</sup> – sia dell'amministrazione – considerando il contesto in cui questa opera e le sue esigenze particolari –<sup>57</sup>.

Il sistema di apprendimento duale in cui ha svolgimento l'apprendistato, ancora, avrebbe non solo instaurato un connubio virtuoso tra formazione teorica e pratica per il singolo lavoratore, permettendogli di acquisire competenze direttamente sul campo, ma anche determinato una disseminazione e circolazione di conoscenze all'interno dell'intera comunità dei lavoratori in cui questo è inserito<sup>58</sup>.

I contratti formativi, inoltre, con la loro vocazione ai giovani<sup>59</sup>, rappresenterebbero la soluzione *par excellence* di un altro dei problemi cronici della pubblica amministrazione italiana, quello dell'età media elevata dei lavoratori del settore (e che è stato posto all'attenzione anche nel PNRR)<sup>60</sup>.

*Last but not least*, l'incapacità delle amministrazioni di intercettare i contratti formativi, ed in particolare le riforme di queste tipologie contrattuali che si stavano sperimentando nel settore privato<sup>61</sup>, ha determinato un allontanamento ulteriore – e peraltro su un versante strategico – del mondo del lavoro pubblico da quello privato, in antitesi con la convergenza tra questi due ambiti che ha costituito la stessa ragion d'essere della riforma del pubblico impiego.

<sup>56</sup> TIMELLINI, *I contratti a contenuto formativo*, in BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, 343 ss.

<sup>57</sup> BATTISTI, *Le altre tipologie contrattuali flessibili: contratto di somministrazione, di formazione e lavoro, apprendistato e lavoro accessorio*, in AMOROSO, DI CERBO, FIORILLO, MARESCA (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2019, 616 ss.; e, più ampiamente, GARILLI, *La pianificazione strategica delle risorse umane: note critiche*, in GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, QDML, 16, 2024, 39.

<sup>58</sup> COLOMBO, TIRABOSCHI, *Apprendistato e Pubblica Amministrazione: qualcosa (finalmente) si muove*, in BA, 2021, 3.

<sup>59</sup> D. GAROFALO, *Giovani e lavoro: la scommessa dell'apprendistato*, cit., 122 ss.

<sup>60</sup> Vedi i dati riportati a nota 18.

<sup>61</sup> D. GAROFALO, *Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al T.U. del 2011*, in DLRI, 2014, 427 ss.

