

Una strategia integrata per l'occupazione giovanile*

An Integrated Strategy for Youth Employment

Carmela Garofalo

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

Principal Investigator del progetto PRIN PNRR 2022 "YES- Youth Employment Strategy"

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema di ricerca. – 2. Il progetto di ricerca PRIN PNRR 2022 "Youth Employment Strategy" (YES). – 3. I risultati della ricerca. – 4. Dalla ricerca alle proposte: transizioni giovanili, competenze e architetture istituzionali.

Sinossi: Il contributo presenta i risultati del progetto di ricerca PRIN PNRR 2022 "Youth Employment Strategy" (YES), volto a verificare se l'ordinamento italiano stia effettivamente costruendo una strategia coerente e di lungo periodo per l'occupazione giovanile. L'occupazione giovanile è assunta come banco di prova della capacità del diritto del lavoro di governare le transizioni tra formazione e lavoro in un contesto segnato da discontinuità biografiche e lavorative, frammentazione contrattuale e crisi di spendibilità delle competenze. Muovendo dai risultati della ricerca, l'analisi mette in luce come la stratificazione degli strumenti normativi non si traduca in un'architettura integrata, ma produca un sistema disomogeneo, prevalentemente orientato alla gestione dell'instabilità piuttosto che alla costruzione di percorsi di inserimento duraturi e di qualità.

Abstract: This article presents the results of the PRIN PNRR 2022 research project, Youth Employment Strategy (YES), which assesses whether the Italian legal system is effectively developing a coherent, long-term strategy for youth employment. Youth employment is examined as a testing ground for labour law's capacity to govern education-to-work transitions in a context characterised by biographical and occupational discontinuity, contractual fragmentation, and declining skills transferability. The analysis shows that the accumulation of

* Il presente contributo è riconducibile all'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.

legal instruments does not yield an integrated framework but produces a fragmented system primarily oriented towards managing instability rather than supporting durable, high-quality labour market integration pathways.

Parole chiave: Occupazione giovanile – Transizioni formazione-lavoro – Politiche del lavoro – Formazione professionale – *Governance* delle competenze

Keywords: Youth employment – Education-to-work transitions – Labour market policies – Vocational education and training – Skills governance

1. Introduzione al tema di ricerca

Il rapporto tra giovani, formazione e lavoro accompagna da sempre l'evoluzione del diritto del lavoro, offrendo una prospettiva particolarmente significativa per coglierne la coerenza sistemica e la capacità di adattamento di fronte ai mutamenti economici, sociali e demografici oltre che per valutarne le potenzialità e, al contempo, le fragilità regolative. Non si tratta, dunque, di un tema che emerge soltanto nelle fasi di crisi o nei momenti di riforma, ma di una linea di tensione costante che attraversa le diverse stagioni legislative e che, ciclicamente, riemerge nel dibattito giuridico e politico senza mai trovare una composizione definitiva.

Nel mercato del lavoro l'età continua a operare come fattore selettivo implicito nei meccanismi di allocazione dell'occupazione, nella misura in cui le scelte assunzionali dei datori di lavoro restano prevalentemente orientate alla valorizzazione dell'esperienza lavorativa pregressa. Ciò colloca i giovani al primo ingresso in una posizione strutturale di svantaggio rispetto agli adulti con una storia lavorativa più lunga¹. Nei periodi e nei contesti territoriali caratterizzati da un'eccedenza di offerta di lavoro rispetto a un numero limitato di posti disponibili, tale vulnerabilità si traduce in un differimento dell'accesso al mercato del lavoro, con l'effetto che i giovani risultano sistematicamente "gli ultimi a entrarvi"². Allo stesso modo, nei periodi di recessione, i giovani diventano i "primi a uscire" dal mercato del lavoro, poiché la minore anzianità di servizio, il più limitato investimento formativo e la maggiore diffusione di rapporti di lavoro temporanei rendono economicamente meno onerosa per il datore di lavoro l'interruzione del loro rapporto rispetto a quello dei lavoratori adulti.

La disoccupazione giovanile è così divenuta un fenomeno di massa, ormai sottratto alle oscillazioni congiunturali tipiche del ciclo capitalistico e connotato da una strutturalità che mette a

¹ Sia consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Età e incentivi: il rimedio allo svantaggio*, in *VTDL*, 2023, 2, 365 ss.

² V. ILO, *Global Employment Trends for Youth*, 2024, 34 dove il fenomeno è ricondotto alla c.d. "*last-in, first-out explanation*", utilizzata per descrivere i meccanismi selettivi che espongono i giovani a un ingresso tardivo e a un'uscita anticipata dal mercato del lavoro nei periodi di contrazione economica.

nudo una crisi di sistema (o di sviluppo³) riconducibile alle evidenti difficoltà dell'ordinamento nel favorire percorsi di inserimento professionale coerenti e continuativi per le nuove generazioni⁴. Più che un problema di mero collocamento, essa segnala la progressiva dissoluzione della linearità delle traiettorie biografiche che, fino agli anni Ottanta del XX secolo, si articolavano secondo la sequenza scuola–lavoro–pensione e che oggi si scompongono in percorsi frammentati e discontinui, contrassegnati da un intreccio di esperienze formative e occupazioni temporanee, continue riqualificazioni e pratiche informali di apprendimento, ma soprattutto dal prolungamento del tempo necessario per transitare nel mondo del lavoro⁵.

Il concetto stesso di disoccupazione, tuttavia, si rivela sempre meno idoneo a restituire la profondità delle fratture che segnano il rapporto tra i giovani e il mercato del lavoro, dovendo essere integrato da un'analisi che consideri anche i fenomeni collaterali che scandiscono la transizione dall'istruzione all'occupazione i quali concorrono a definire un quadro di vulnerabilità endemica e di persistente instabilità delle prospettive occupazionali⁶. Tali dinamiche rinviano, in ultima analisi, a un *deficit* di capitale umano che non riguarda soltanto la quantità di forza lavoro disponibile, ma la qualità delle competenze e la loro effettiva spendibilità nei processi produttivi. È a tale *deficit* originario che da tempo l'ILO ricollega, in larga misura, i principali fattori di criticità dell'occupazione giovanile a livello globale, che ne costituiscono altrettante manifestazioni sistemiche, al netto della disoccupazione in senso stretto⁷: la diffusione della povertà lavorativa, il fenomeno dello scoraggiamento e le molteplici forme di sottoccupazione⁸.

³ GALASSO, *Introduzione* in AA.VV. (a cura di), *I giovani e il lavoro*, De Donato, 1978, 8.

⁴ Per GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Quaderno 1 (8 febbraio 1929 - maggio 1930) § 127, Einaudi, 1975 esistono molte «questioni» dei giovani. La prima riguarda il conflitto fisiologico tra generazione «anziana» e «giovani», che accompagna ogni processo educativo e di «raffrenamento» e non mette in discussione la «subordinazione reale» dei giovani agli anziani come generazione, anche nei casi in cui si registrino spostamenti di egemonia tra classi. La seconda emerge quando il conflitto generazionale assume un carattere apparentemente «nazionale» e non appare più come interferenza di classe. In tale contesto, i «giovani» versano in uno stato di «ribellione permanente», poiché persistono le cause profonde del conflitto senza che ne sia consentito un superamento «storico e reale». Gli «anziani» continuano a dominare di fatto, secondo la logica dell'*après moi le déluge*, ma risultano incapaci di educare e preparare i giovani alla successione, segnalando l'esaurimento della funzione di direzione politico-morale della classe dirigente. La compressione delle forme normali della lotta produce allora esiti degenerativi, che si manifestano come «cancrena dissolvente» della vecchia struttura, mentre la «disoccupazione permanente o semipermanente» degli intellettuali e la chiusura degli «orizzonti aperti» per i più giovani attestano l'incapacità di contenere e soddisfare esigenze nuove, favorendo la cristallizzazione di «quadri chiusi» di carattere feudale-militare.

⁵ Questa estensione temporale ha altresì determinato il cambiamento dei ritmi che scandiscono i passaggi tra le fasi dei corsi di vita; per questo motivo, alcuni studiosi [WALTHER (a cura di) *Participation in transition: motivation of young adults in Europe for learning and working*, Lang, 2006] hanno introdotto il concetto di «transizioni yo-yo» che definisce in modo emblematico l'attuale condizione dei giovani, che si trovano a sperimentare contemporaneamente alcuni aspetti della vita adulta e altri della vita giovanile, trovandosi in una situazione di mezzo, che li porta ad avanzare e a retrocedere continuamente tra gli stati; LUCCHINI e SCHIZZEROTTO, *Mutamenti nel tempo delle transizioni alla condizione adulta: un'analisi comparativa*, in *Polis*, 2001, 431, per spiegare questa nuova situazione, hanno introdotto il concetto di «post-adolescenza», introducendo quindi una nuova fase dei corsi di vita.

⁶ TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT* – 91/2012, 2.

⁷ Sul punto Rapporti ILO, *Global Employment Trends for Youth*, 2004-2024.

⁸ Nello specifico ILO, *Global Employment Trends for Youth*, 2006, 9: «youth unemployment is only the tip of the iceberg».

Il primo aspetto è strettamente connesso alla prevalenza di attività economiche informali e a basso contenuto tecnologico che perpetuano un circuito vizioso di bassa specializzazione e compressione salariale, limitando le potenzialità formative e occupazionali dei giovani e alimentando, in non pochi casi, flussi migratori che la globalizzazione ha reso sempre più intensi. Il fenomeno dello scoraggiamento, che trae origine dalla percepita carenza di opportunità di impiego, si traduce nella scelta dei giovani di procrastinare l'ingresso nel mercato del lavoro, sia attraverso il prolungamento dei percorsi di studio nella speranza di accrescere le proprie *chances* occupazionali, sia mediante la rinuncia alla ricerca di un lavoro ed è riconducibile alle persistenti asimmetrie informative tra sistema formativo e tessuto produttivo che impediscono una piena corrispondenza tra le competenze effettivamente acquisite nei contesti formativi e i fabbisogni professionali espressi. Specularmente, i fenomeni di sottoccupazione e di *overeducation*, connessi all'impiego in mansioni di contenuto inferiore rispetto al livello di istruzione o di competenze posseduto, rappresentano l'altra faccia della medesima disfunzione sistemica segnalando, da un lato, il perdurante fallimento del mercato del lavoro nel creare posti di lavoro ad alta qualificazione a un ritmo sufficiente a soddisfare la crescente offerta di giovani formati⁹ e, dall'altro lato, l'inefficacia dei meccanismi di allocazione delle risorse umane, con conseguente dispersione del patrimonio di competenze e di energie professionali delle nuove generazioni¹⁰. Questa dinamica diventa particolarmente evidente nei momenti di marcato squilibrio tra domanda e offerta di lavoro, come durante le recessioni economiche, quando anche le posizioni meno qualificate diventano appetibili per i lavoratori più istruiti, soprattutto giovani, che proprio grazie alle loro credenziali finiscono per "spiazzare" i meno qualificati. In tal modo laureati e diplomati riescono a sottrarsi più facilmente alla disoccupazione, ma spesso al prezzo di accettare impieghi che non richiedono il loro titolo di studio¹¹. Il disallineamento tra titolo di studio e posizione lavorativa non si manifesta soltanto in termini di sovraistruzione, ma anche sotto forma di incoerenza orizzontale che si verifica quando la specializzazione riguarda un ambito diverso rispetto a quello in cui si è occupati e che può investire tanto i titoli di studio (*educational mismatch*) quanto le competenze effettivamente maturate (*skill mismatch*). Le profonde trasformazioni delle professioni e la

Although more difficult to quantify, there are two other groups that together outnumber the unemployed youth but suffer from the same frustrations as the unemployed: the discouraged youth and the working poor.

⁹ Sul punto in particolare ILO, *Global Employment Trends for Youth*, 2024, cit., 52-53, secondo cui «*In high-income countries, the benefits of a tertiary education are visible both in terms of better access to jobs overall and in terms of access to better quality jobs. For young adults in low- and middle-income countries, the benefits of attaining a tertiary education emerge in the resulting quality of employment (lower incidences of both informal work and low-paid work), rather than in the quantity of employment. Such results hint at a continuing failure in these economies to create high-skilled jobs at a pace that is sufficient to meet the growing supply of tertiary graduates.*».

¹⁰ SENATORI, TIRABOSCHI, *La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano*, in *DRI*, 2008, 3, 658-659.

¹¹ BORGNA, SOLGA, PROTSCH, *Overeducation, labor market dynamics, and economic downturn in Europe*, in *European Sociological Review*, 2019, 35(1), 116-132.

rapida evoluzione del mercato del lavoro, trainate dai mutamenti tecnologici e organizzativi, accentuano la rilevanza di quest'ultima dimensione¹², incidendo sulla capacità dei sistemi produttivi di reperire profili adeguati e valorizzando in misura crescente, accanto alle competenze specialistiche (*hard skill*), competenze trasversali e relazionali (*soft skills*)¹³. All'interno di tale disallineamento strutturale si colloca il fenomeno dello *skill shortage* che esprime l'incapacità di soddisfare il fabbisogno occupazionale delle imprese nonostante la disponibilità di forza lavoro, a causa delle difficoltà di reperimento delle competenze richieste nel mercato del lavoro¹⁴. Non si tratta, pertanto, di una situazione assimilabile ai cc.dd. *skill gaps* – riscontrabili, per converso, quando il lavoratore non possieda integralmente le competenze richieste per lo svolgimento di un ruolo già occupato e potenzialmente colmabili attraverso interventi formativi mirati – bensì dell'impossibilità di coprire posizioni lavorative vacanti per assenza di profili coerenti con le competenze necessarie, quale manifestazione specifica dello *skill mismatch* nei contesti produttivi in rapida trasformazione¹⁵.

In questo contesto, i giovani sono insieme i protagonisti mancati e i destinatari privilegiati delle politiche di riforma. La c.d. "questione giovanile", che riemerge ciclicamente nel dibattito politico e giuridico, si è tradotta in una produzione normativa stratificata e frammentata, la quale ha individuato nella formazione in situazione – apprendistato, tirocini, alternanza scuola-lavoro, istruzione terziaria professionalizzante – la leva privilegiata di intervento, attribuendo alla dimensione formativa una funzione strumentale alla creazione di occupazione. Tuttavia, la proliferazione di tali istituti non ha risolto la difficoltà di creare un raccordo sistemico tra formazione e lavoro, evidenziando che il punto critico non è introdurre ulteriori misure, ma far sì che quelle esistenti operino all'interno di una strategia unitaria e integrata. La conseguenza più evidente è che la formazione, pur finalizzata all'occupazione, è stata impiegata soprattutto come leva di riduzione dei costi del lavoro, con il risultato di sacrificare la sua portata emancipativa¹⁶ e di alimentare «quella segmentazione e segregazione a fini occupazionali, soprattutto dei giovani, rilevata dai dati statistici con conseguenti scarsi investimenti sul capitale umano e impoverimento della professionalità»¹⁷.

Da ciò deriva l'urgenza di riportare il baricentro del discorso giuridico e dell'azione regolativa del legislatore su un sistema integrato di istruzione e formazione professionale che

¹² Per i dati più recenti CNEL, UNIONCAMERE, *Report sul mismatch tra domanda e offerta di lavoro in Italia. Primo semestre 2025*, 2025, 1.

¹³ BERTOLINI, BORGNA ROMANÒ, *Risorse, strategie e capacità di aspirare dei giovani in un mercato del lavoro in trasformazione* in EAD (a cura di) *Il lavoro cambia e i giovani che fanno? Tra struttura, aspirazioni e percezioni*, Franco Angeli, 2022, 20.

¹⁴ TREU, *Intelligenza Artificiale (IA): integrazione o sostituzione del lavoro umano?* in *federalismi.it - paper* 23 ottobre 2024, 9.

¹⁵ VALENTI, *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*, Giappichelli, 2025, 33-34.

¹⁶ LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Cacucci, 2012, 111 secondo cui «i contratti formativi (...) più che costituire un'attuazione dell'art. 4 si sono dimostrati funzionali alla garanzia della libertà d'impresa contenuta nell'art. 41 della Costituzione, attraverso un uso equivoco dell'elemento formativo che, nella scrittura e nell'interpretazione delle regole, ha dimenticato il rispetto dei principi costituzionali posti dagli artt. 4 e 35».

¹⁷ CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, 2013, 9.

accompagnare la transizione scuola-lavoro, intesa non come passaggio meramente cronologico, ma come processo sistemico che coinvolge sinergicamente le politiche educative, formative e occupazionali¹⁸.

L'adozione di questa prospettiva consente di collocare entro un medesimo perimetro tematico l'istruzione, la formazione professionale, la disoccupazione giovanile, ricostruendo il *continuum* di stati intermedi – dalla formazione professionale all'apprendistato, dal lavoro temporaneo alle politiche attive – che scandiscono l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Assumere il paradigma della transizione scuola-lavoro significa innovare contenuti e metodi e, soprattutto, ancorare in modo operativo il legame tra percorsi formativi e dinamiche occupazionali. Sul versante dei contenuti l'attenzione si concentra sulla fase di "accumulazione" del capitale umano che precede l'ingresso nel mercato del lavoro, fase nella quale *deficit* originari, spesso aggravati dalla fragilità del capitale sociale, culturale, economico e familiare, tendono a tradursi in rischi maggiori di precarizzazione, sottoimpiego e esclusione, con effetti che si autoalimentano nel tempo. Sul versante metodologico la nozione di transizione sollecita un impianto regolativo istituzionalizzato e partecipativo, fondato sulla cooperazione tra poteri pubblici, parti sociali, istituzioni educative e sistema produttivo¹⁹. Una *governance* di questo tipo non solo migliora la corrispondenza tra fabbisogni produttivi e percorsi formativi, ma assolve anche una funzione di garanzia, prevenendo usi distorti dei contratti formativi come meri strumenti di riduzione del costo del lavoro o di sostituzione di manodopera adulta.

Dentro questa trama la formazione professionale, anche nella sua dimensione iniziale, proprio perché collocata al crocevia tra l'ordinamento dell'istruzione e quello del lavoro²⁰, non deve essere concepita come percorso parallelo e distinto dal lavoro, né come residuale addestramento per chi non ha avuto accesso ai circuiti più prestigiosi dell'istruzione²¹. Deve piuttosto costituire il luogo in cui teoria e pratica si incontrano senza soluzione di continuità, in cui la persona sperimenta fin dall'inizio l'intreccio di saperi e di esperienze, in cui si apprende che l'impresa non è solo accumulazione di capitale, ma anche e soprattutto accumulazione di conoscenza, di organizzazione e di relazioni sociali²².

¹⁸ VENEZIANI, *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al «Pacchetto Treu»* in *LG*, 1998, 1, 8 secondo cui il giudizio del sindacato sulla gestione dei processi formativi è stato sempre severo, constatando come lo scollamento tra scuola e lavoro frantumi i rapporti tra cultura e professionalità «dilatando il carattere di generico servizio sociale e istituzionale delle strutture formative. Sicché il problema centrale ... è quello della creazione di un nesso strettissimo tra scuola e lavoro, tra formazione, mercato del lavoro e organizzazione del lavoro».

¹⁹ SENATORI, TIRABOSCHI, op. cit., 670.

²⁰ NAPOLI, *Commento all'art. 35 II comma della Cost.*, in BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1979, 20.

²¹ G. LOY, *La professionalità*, in *RGL*, 2003, I, 776.

²² ACCORNERO, *L'ultimo tabù*, Laterza, 1999, 57 sostiene che: «nessuno può fare a meno di continuare a imparare continuando a lavorare. Soltanto l'aggiunta di competenze, il mescolamento delle competenze e la contaminazione fra competenze possono garantire maggiore stabilità all'occupazione; e per questo l'apprendimento, l'arricchimento debbono essere continui,

La questione non è riducibile a un problema di mera organizzazione scolastica o di politiche formative, ma investe direttamente la funzione del diritto del lavoro chiamato a presidiare il percorso di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Letto con le lenti del diritto del lavoro, il rapporto tra giovani, formazione e lavoro si presenta come un equilibrio mobile, continuamente sollecitato dalla tensione tra protezione e competitività, tra l'esigenza di garantire inserimenti rapidi e dignitosi e quella di attrezzare strumenti adeguati a un sistema produttivo in rapido mutamento. Il diritto del lavoro si trova così ad operare non soltanto come tecnica di regolazione dei rapporti individuali e collettivi, ma anche come ordinamento capace di governare le frizioni sociali connesse a una transizione generazionale inedita e, insieme, come architettura istituzionale che accompagna le trasformazioni sostenendo la realizzazione della persona lungo l'intero arco della vita attiva²³. In questa prospettiva è necessario coltivare la dimensione del diritto "per" il lavoro²⁴ pensato per le esigenze di «un lavoratore adulto, per il quale dignità significa, in ultima analisi, essere messo in grado, al di fuori di modelli precostituiti di pensiero e azione, di rendersi effettivo protagonista della propria esistenza anche lavorativa, sia che egli concepisca il lavoro soprattutto come un mezzo in vista di altri personali fini, che lo viva anche, come sarebbe bello che accadesse, come fine in sé»²⁵.

Una lettura promozionale del diritto del lavoro che riconosce nella formazione il mezzo privilegiato per realizzare la sua funzione assumendo la veste di presidio di sicurezza nei mercati instabili, capace di accompagnare il lavoratore verso configurazioni professionali più solide e tutelate a prescindere dalla condizione occupazionale²⁶ («*au-delà de l'emploi*»,

incessanti».

²³ LOFFREDO, op. cit., 57 evidenzia una duplice funzione occupazionale della formazione: la creazione di occasioni di lavoro; la tutela del lavoro già esistente.

²⁴ ROMAGNOLI, *Il lavoro non è una merce, ma il mercato del lavoro è una realtà*, in *DML*, 2019, I, 33 secondo cui: «...il diritto "del" lavoro che, nella sua versione novecentesca, è stato il diritto della cittadinanza che venne definita industriale perché (mi piace supporre) odorava di petrolio, sudore, vapore di macchine – dovrà inglobare il diritto "per il" lavoro inteso come il diritto della cittadinanza industriosa. Non è mai successo che il diritto del lavoro – né quello legificato né quello giurisprudenziale né quello di cui è artefice il sindacato – fosse sospinto a ricalibrare il centro gravitazionale della figura del cittadino-lavoratore spostando l'accento dal secondo sul primo: ossia, dal debitore di lavoro sul cittadino». V. anche D. GAROFALO, *Federalismo e diritto per il lavoro*, Cacucci, 2005.

²⁵ DEL PUNTA, *Un diritto per il lavoro 4.0*, in CIPRIANI, GRAMOLATI, MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018, 245.

²⁶ Un modello di intervento che appare superare la nozione di *flexicurity* per avvicinarsi, in parte, all'approccio dei *transitional labour markets* laddove suggerisce di incentrare gli interventi regolatori (e finanziari) sul concetto di transizione, in luogo di quello di *status*, in un quadro di tutele disegnate intorno alla persona e alle sue capacità con l'obiettivo di creare un'infrastruttura di protezione sociale capace di gestire i rischi legati alle frequenti transizioni lavorative e alle diverse fasi della vita. Sulla teoria dei mercati transizionali del lavoro: SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Wissenschaftszentrum Berlin, für Sozialforschung Discussion Paper, 1998, FS I, 98-206; SCHMID, GAZIER (a cura di), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Trought Transional Labour Markets*, Edward Elgar, 2022, 233-274; GAZIER, *Ce que sont les marchés transitionnels*, in BARBIER, GAUTIE (a cura di) *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, 1998, 339-355, cui *adde* SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *DRI*, 2011, 1, 1-36. Nella dottrina italiana TIRABOSCHI, *Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giustlavoristico*, Adapt University Press, 2019, 114 ss.; CASANO, *Transizioni ecologica e riqualificazione dei lavoratori* in CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, SARTORI, TIRABOSCHI, TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di) *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press, 2021, 14

secondo l'elaborazione di Supiot²⁷), ma che consentono di valorizzare le attitudini e le scelte del singolo, evitando che la sola (vera o presunta) corrispondenza del lavoro alle prime, se non accompagnata dalla libertà di scelta, possa degenerare in una nuova forma di coazione²⁸.

Tale funzione affonda le proprie radici nella trama costituzionale che elegge il lavoro ad architrave della vita repubblicana²⁹ e ne fa il perno dell'intero edificio dei diritti sociali³⁰, facendo della formazione e dell'elevazione professionale un compito permanente della Repubblica rivolto a chi è già occupato, ma anche a chi non lo è ancora al fine di promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro e che prevengano la disoccupazione³¹. Sicché l'impegno della Repubblica, in tutte le sue articolazioni³², non si esaurisce nel tempo del rapporto di lavoro, ma si proietta nelle fasi che lo precedono e lo seguono, operando così dentro e oltre il mercato del lavoro³³. In questa logica, gli artt. 4 e 35 Cost. non si pongono come precetti separati, giacché il Costituente ha inteso garantire tanto il momento genetico, quello dell'accesso al lavoro o a una formazione idonea a sviluppare le inclinazioni dei cittadini, quanto il momento funzionale, laddove l'attuazione dell'uno (la formazione) si traduce nella tutela rafforzata dell'altro (il lavoro)³⁴. L'art. 35 opera così da clausola di garanzia delle libertà al lavoro di cui all'art. 4, evitando che l'investimento

ss.; EAD., *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press, 2021.

²⁷ Secondo SUPIOT, *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, in BARBIERI, MINGIONE (a cura di), Carocci, 2003, 43 ss. «la questione fondamentale che si pone oggi non è più quella della flessibilizzazione (già largamente prevista da quasi tutte le legislazioni europee), ma quella della armonizzazione di questi nuovi imperativi di libertà nel lavoro con il bisogno non meno importante che hanno tutti i lavoratori di far affidamento sulla lunga durata di un autentico *status* professionale che possa permettere loro di liberare in modo equo la propria capacità d'iniziativa individuale».

²⁸ Sul punto si veda già A. CATAUDELLA, DELL'OLIO, *Il lavoro e la produzione*, in LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, 1974, 229.

²⁹ MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1954, I, 154 secondo cui è attraverso il legame tra l'art. 1 e l'art. 2 Cost. che «si può desumere l'esatto significato del posto assegnato al lavoro, non fine a sé, né mero strumento di guadagno, ma mezzo necessario per l'affermazione della persona per l'adempimento dei suoi fini spirituali».

³⁰ MANCINI, *Commento all'art. 4*, in BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, 1975, 209; MENGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, 1, 11 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, 1989, 28 ss.

³¹ Sul collegamento tra l'art. 4 e l'art. 35 Cost. *amplius* NAPOLI, op. cit., 19 ss.; DE CRISTOFARO, voce *Formazione professionale. II) Diritto del lavoro*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989, 2; R. PESSI, *Formazione professionale e politica del lavoro*, in *RIDL*, 1984, 4, 790 ss.; G. LOY, *Formazione e rapporto di lavoro*, Franco Angeli, 1988, 20 ss.; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, 19-86.; ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, 2004, 7-14.

³² VARESI, *Voce Formazione professionale, II) Diritto del lavoro* in *Enc. Giur. Treccani*, vol. VI, 2009, 1 che sottolinea come il termine "Repubblica" nell'art. 35 Cost. esprime meglio del termine "Stato" un coinvolgimento di tutte le articolazioni ordinarie nell'attuazione della norma, ma senza nessuna esclusiva per i poteri pubblici.

³³ CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, cit., 6 la quale riconduce la formazione professionale anche nell'alveo dell'art. 38, co.1, Cost. in quanto compresa nei compiti dello Stato sociale, resi nella forma della prestazione di servizio per la realizzazione del programma di giustizia sociale, anche e soprattutto alla luce di nuovi rischi sociali cui i cittadini lavoratori possono essere esposti a causa del deficit di capacità professionale in una società in rapida evoluzione.

³⁴ LOFFREDO, op. cit., 56.

nell'adattamento alle esigenze produttive scada in mero addestramento necessario³⁵ e si traduca, di contro, nell'«elevazione professionale» del cittadino lavoratore intesa come accrescimento culturale da realizzare lungo tutto l'arco della vita lavorativa (comprendendo al suo interno la qualificazione e riqualificazione professionale, la formazione continua, l'apprendimento permanente, l'aggiornamento delle competenze professionali) per realizzare l'edificazione del patrimonio professionale e culturale dell'individuo³⁶.

È in questi termini che è stata declinata la nozione di «occupabilità» da chi intende la formazione non come strumento funzionale all'addestramento ad un mestiere o piegata alle esigenze del mercato del lavoro, ma come percorso di crescita all'interno del quale la persona acquisisce consapevolezza di sé, dei propri talenti e dei propri limiti³⁷. Un'occupabilità che consente alla persona di costruire un portafoglio di competenze e un percorso di carriera orientato primariamente al suo progetto di vita e non esauribile nella stabilità o continuità di una singola relazione lavorativa³⁸.

Da tale impostazione discende una rinnovata attenzione all'istruzione e alla formazione iniziale, e in particolare alla formazione professionale, come sede nella quale fornire ai giovani le risorse per cogliere domani, da adulti, le opportunità della formazione continua. L'impatto di questa prospettiva non si esaurisce nell'immediato accesso occupazionale, ma si estende alla possibilità di esercitare una libertà sostanziale fatta di scelta e autorealizzazione, approdo che segna il passaggio dall'*employability* alla *capability*, spostando l'accento dalle carenze individuali ai fattori strutturali che rendono effettiva l'inclusione e la libertà di realizzare i propri progetti.

L'occupabilità, così intesa, non si riduce alle competenze individuali, ma si realizza attraverso l'interazione tra le capacità del giovane e le opportunità concrete offerte dal contesto sociale e istituzionale. Se da un lato si chiede alla persona un forte impegno e

³⁵ BERTAGNA, *La Costituzione e il diritto dovere al lavoro. Una rilettura in prospettiva formativa*, in *Studium Educationis*, 2017, 1, 130 ss.

³⁶ TREU, *Commento all'art. 35, comma 1*, in BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, cit., 13; P. OLIVELLI, *Il lavoro dei giovani*, Giuffrè, 1981, 40.

³⁷ TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, cit., 2013-214 che intende il moderno concetto di occupabilità come «la curiosità, l'intraprendenza, il senso di servizio, la ricerca di un senso...l'andare oltre il nostro stretto orizzonte e i nostri piccoli egoismi per occuparci anche del mondo e degli altri...la dimensione di quel senso della possibilità e del sogno di cui parla Robert Musil in *L'uomo senza qualità* e, dunque, la capacità di pensare a tutto quello che potrebbe essere e non solo a quello che è o che già è accaduto. Questa è la mentalità che porta a sviluppare capacità di autonomia, decisione, scelta e con esse competenze di comunicazione, relazione, lavoro di gruppo e *problem solving*».

³⁸ CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro* in Atti del XV Congresso AIDLASS S. Margherita di Pula (Cagliari), 1-3 giugno 2006, Giuffrè, 2007, 105 secondo cui «una cosa, per esempio, è una politica del lavoro all'insegna della *capability for employment*, mirata sostanzialmente ad ampliare le capacità della persona di ottenere un lavoro non necessariamente subordinato, funzionale ad un reddito vitale, che è comunque la base del benessere secondo Sen; sostanzialmente di ottenere un contratto di lavoro. Un'altra è la *capability for valuable work*, che invece è la capacità di ottenere un lavoro adeguato al proprio progetto di vita, che implica non soltanto la possibilità di entrare in una relazione di lavoro, ma anche la capacità di scegliere un determinato lavoro anziché un altro, di perseguire un proprio personale progetto di apprendimento, di poter conciliare tempi di vita e tempo di lavoro, di scegliere un lavoro che consenta pure l'accesso ad altri benefici sociali, ecc.».

la disponibilità a sviluppare le proprie competenze, dall'altro è necessario che vi siano quelle condizioni che rendano l'occupabilità essa stessa “*capable to do it*”, capace di farlo efficacemente³⁹.

In termini concettuali, questo approccio si ricollega alla teoria delle *capabilities* di Sen e Nussbaum, secondo cui la possibilità di inserirsi e muoversi nel mercato del lavoro rappresenta una funzione relazionale⁴⁰. Il *capability approach* dissolve l'idea che le capacità siano attributi statici, per affermare che esse divengono effettive solo se il contesto sociale e istituzionale ne consente l'esercizio. La libertà sostanziale di orientare la propria vita, che costituisce il nucleo delle *capabilities*, non è mai un dato interiore autosufficiente, ma si produce dall'intreccio tra sforzo individuale e condizioni esterne (“fattori di conversione”), esprimendo la responsabilità delle istituzioni nella creazione di scenari di possibilità.

La conversione dei funzionamenti in *capability*, che coinvolge anche la rete degli attori sociali e istituzionali, implica un'attenzione che va oltre il miglioramento delle sole abilità individuali e oltre la mera acquisizione di una professionalità spendibile sul mercato come esito di percorsi formativi cui il singolo si sottopone responsabilmente (si pensi, ad esempio, allo sviluppo di competenze o *skills* individuali), richiedendo che le istituzioni pubbliche, sociali e private di governo del mercato del lavoro concorrano alla creazione di adeguate ed effettive opportunità di scelta non condizionate da vincoli che svuotino di contenuto l'autonomia decisionale della persona, poiché il solo investimento in istruzione e formazione, come mostra la tradizionale teoria del capitale umano applicata al mercato del lavoro, risulta insufficiente laddove non si accompagni a un reale ampliamento delle opportunità disponibili⁴¹.

Trasponendo il ragionamento seniano sul piano del diritto del mercato del lavoro, la libertà della persona può essere colta non tanto come mera disponibilità di un esito occupazionale, quanto come possibilità effettiva di inserirsi in un percorso professionale scelto consapevolmente, anche in base alle proprie aspirazioni e al proprio orientamento, all'interno di processi che rendano tale scelta realmente praticabile. In questo senso, il mercato del

³⁹ È la prospettiva assunta, già fra la fine degli anni Ottanta e gli anni Novanta, da TRENTIN (*Il lavoro e la conoscenza. Lectio doctoralis* tenuta presso l'Università Ca' Foscari di Venezia il 13 settembre 2002), per la quale la formazione permanente, garantita dall'intreccio tra imprese e servizi pubblici capillari, si configura come diritto di libertà volto a contrastare la precarizzazione del post-fordismo. V. anche DEL PUNTA, *Lavoro e libertà (rileggendo “La libertà viene prima”, di Bruno Trentin)*, *LDE*, 2022, 1, 7-8.

⁴⁰ Nel dialogo con la teoria della giustizia di RAWLS, il *capability approach* elaborato da SEN e NUSSBAUM sposta l'attenzione dalla distribuzione dei beni primari alle effettive possibilità delle persone di sviluppare e realizzare le proprie capacità fondamentali, considerate condizioni essenziali per una vita degna. SEN, in *La diseguaglianza. Un riesame critico*, il Mulino, 2006 e in *The idea of justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, distingue tra *capabilities* e *functionings*, intendendo le prime come opportunità e i secondi come realizzazioni concrete, ossia il passaggio dalla potenzialità alla pratica. Evita tuttavia di fissare un elenco chiuso di capacità, ritenendo che esse possano variare in base ai contesti e alle biografie individuali. NUSSBAUM, invece, assume una prospettiva normativa: in *Capacità personale e democrazia sociale*, Diabasis, 2003 recupera il pensiero aristotelico per elaborare criteri di valutazione oggettiva delle capacità che contribuiscono al buon vivere, mentre in *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del PIL*, il Mulino, 2012 propone un catalogo di dieci capacità fondamentali, concepito come riferimento universale ma suscettibile di revisione. La lista, ispirata a un'impostazione pluralista, è pensata per raccogliere consenso anche tra individui portatori di differenti concezioni religiose o filosofiche.

⁴¹ CARUSO, *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 109.

lavoro è in grado di promuovere le *capability* nella misura in cui attiva la responsabilità dell'individuo, il suo dinamismo e la sua capacità di adattamento funzionale allo sviluppo economico e al progresso tecnologico; tuttavia, nel solco del liberalismo sociale e in consapevole distanza dalle teorie utilitariste, Sen dimostra empiricamente l'utilità di interventi di correzione delle sue asimmetrie – attraverso i diritti e la regolazione pubblica e collettiva – sia per garantirne l'efficienza, sia per evitare che alcune *capability* (in particolare quelle connesse all'istruzione, alla salute, alla formazione non specifica e alla qualità del lavoro) restino sistematicamente trascurate o siano promosse in modo diseguale⁴².

Proprio il mercato del lavoro giovanile rappresenta il terreno in cui questa costruzione teorica dovrebbe trovare conferma, ma al tempo stesso rivela le fratture che ne minano l'effettività. Per i giovani l'accesso al lavoro continua ad avvenire attraverso passaggi incerti e discontinui, in cui il capitale relazionale e culturale diventa fattore di differenziazione più ancora che di valorizzazione, cosicché chi dispone di reti adeguate percorre traiettorie relativamente sicure, mentre chi ne è privo si espone a tempi dilatati, attese improduttive e marginalità che sedimentano biografie sospese⁴³.

In questo scenario l'occupabilità non appare più come *capability* resa concreta dal buon governo delle istituzioni, ma come responsabilità personale che grava sul singolo, chiamato a investire continuamente su sé stesso in assenza di garanzie collettive. Il lavoro non è più soltanto tempo di produzione, ma diventa progetto personale che richiede autonomia decisionale e responsabilità degli esiti, con il risultato che l'onere dell'inadeguatezza formativa e occupazionale viene trasferito sui singoli i quali finiscono per percepire l'istruzione non come promessa di emancipazione, ma come debito da ripagare mediante qualsiasi forma di occupazione disponibile, anche precaria e disallineata rispetto al percorso formativo⁴⁴. Eppure, il successo delle pratiche di adattamento e di flessibilità interna non dipende esclusivamente dalla capacità individuale dei lavoratori di aggiornare le proprie competenze, ma richiede contesti organizzativi e strategie d'impresa orientati alla stabilità del lavoro e al buon governo delle transizioni, nonché assetti di relazioni industriali di tipo partecipativo. Questa dimensione risulta, tuttavia, ampiamente trascurata nelle teorizzazioni dell'*employability*, che concentrano l'attenzione prevalentemente sulle capacità soggettive e sulle *skills* del lavoratore, assumendo come dato l'adattamento dell'offerta alle esigenze del mercato. Tali impostazioni finiscono per sottovalutare il fatto che l'occupabilità, al pari dell'occupazione, dipende in misura significativa non solo dalle politiche di sviluppo, ma anche dall'organizzazione dell'impresa e del lavoro, dalla sua capacità di

⁴² *Ivi*, 112; DEL PUNTA, *Labour Law and the 'Capability Approach'*, in *IJCLL*, 2016, vol. 32, 4, 2016, 383-406.

⁴³ GALLINO, *Vite rinviate. Lo scandalo del lavoro precario*, Laterza, 2014, 7-8 e 52-53.

⁴⁴ ROMAGNOLI, *Il lavoro non è una merce, ma il mercato del lavoro è una realtà*, cit., 22 secondo cui deregolazione «Significa subire l'instaurarsi di un clima di ricatto generalizzato dove lo scandalo del non-lavoro rende attraente anche il lavoro più scandalosamente sfruttato».

attivare processi di apprendimento e di rendere effettivamente spendibili le competenze acquisite⁴⁵.

Il *welfare* del futuro, allora, deve configurarsi come *welfare* delle competenze e delle pari opportunità, ma ancor più come *welfare* delle capacitazioni, per riprendere le parole di Sen, che rende effettivo il diritto di apprendere e che chiama il diritto del lavoro a garantire, insieme alla quantità e qualità dell'occupazione, percorsi di crescita professionale che non si esauriscano nel capitale immediatamente spendibile, ma si collochino in un progetto più ampio di cittadinanza sociale e partecipazione democratica⁴⁶. Un'impostazione da tempo adottata a livello sovranazionale, ma che di recente è stata ribadita e rafforzata con la proclamazione dell'*European Year of Youth* (2022)⁴⁷ e dell'*European Year of Skills* (2023)⁴⁸ nell'ambito dei quali è stato enfatizzato il rafforzamento del legame tra istruzione, formazione e occupazione in un disegno unitario volto a promuovere l'inclusione attiva e a garantire un ruolo effettivo dei giovani nei processi di transizione (in particolare quella verde e digitale). Un orientamento che trova corrispondenza anche nel *Principle 1* ("Education, training and life-long learning") dell'*European Pillar of Social Rights*, che collega esplicitamente il diritto a un'istruzione e a una formazione di qualità lungo tutto l'arco della vita al diritto a un lavoro dignitoso e di qualità e nel *Principle 4* ("Active support to employment") che afferma il diritto dei giovani «al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema di istruzione», trasformando la dimensione formativa in una componente essenziale della cittadinanza sociale europea. L'enfasi posta sulla formazione come leva di accesso al lavoro e strumento di adattabilità non esaurisce la complessità delle politiche rivolte ai giovani. Accanto alla dimensione formativa, il legislatore ha progressivamente disseminato una molteplicità di istituti contrattuali e misure di ingresso, concepiti per favorire l'occupazione ma, di fatto, intrisi della logica della flessibilità. Nati con l'intento di agevolare l'inserimento lavorativo, tali strumenti si sono spesso trasformati in meccanismi di regolazione temporanea, funzionali alla gestione dell'instabilità piuttosto che alla costruzione di percorsi stabili di inclusione lavorativa.

⁴⁵ *Amplius* TREU, *Il lavoro flessibile nelle transizioni ecologica e digitale*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 465/2023, 39.

⁴⁶ CARUSO, DEL PUNTA, TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centre for the Study of European Labour Law M. D'Antona, 2020, 73

⁴⁷ La Decisione (UE) 2021/2316 del Parlamento Europeo e del Consiglio che, in linea con gli obiettivi della strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027 [Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri (2018/C 456/01)], designa il 2022 come "*European Year of Youth*", con l'obiettivo di sostenere, responsabilizzare e coinvolgere i giovani, in particolare quelli con minori opportunità, anche alla luce della pandemia da Covid-19.

⁴⁸ La Decisione UE 2023/936 del Parlamento e del Consiglio del 10 maggio 2023 stabilisce che il 2023 sia l'"*European Year of Skills*". L'obiettivo è rafforzare il *reskilling* e l'*upskilling* per affrontare carenze di competenze nel mercato del lavoro, specie nelle piccole e medie imprese.

Non migliore esito, come si è avuto modo di dimostrare in altra sede⁴⁹, hanno avuto le politiche di incentivazione all'occupazione giovanile, prevalentemente basate su meccanismi di decontribuzione, sgravi fiscali o interventi di tipo compensativo, che hanno prodotto effetti per lo più temporanei e, in taluni casi, apertamente distorsivi, rivelandosi incapaci di modificare in profondità le dinamiche strutturali del mercato del lavoro e, più in generale, di accrescere l'occupabilità dei giovani nel medio-lungo periodo. Tali misure di *job creation* hanno spesso determinato fenomeni di sostituzione piuttosto che di creazione netta di occupazione, accentuando il *turnover* nei segmenti di lavoro a bassa qualificazione⁵⁰. L'esperienza comparata mostra, per contro, come i programmi maggiormente efficaci – tanto sotto il profilo dell'impatto sull'occupabilità dei beneficiari quanto in termini di creazione netta di posti di lavoro – siano quelli di tipo “misto”, nei quali il vantaggio finanziario riconosciuto al datore di lavoro si accompagna a un investimento formativo effettivo sul giovane⁵¹. In tali ipotesi, il sussidio pubblico trova una più solida giustificazione anche nella dimensione collettiva del beneficio prodotto in termini di accumulazione di capitale umano. In assenza di ancoraggio a percorsi formativi effettivi e riconoscibili, invece, l'incentivo economico rischia di tradursi in uno strumento di mera riduzione del costo del lavoro, legittimando forme di precarizzazione talvolta idonee a rafforzare processi di stigmatizzazione e a produrre effetti discriminatori indiretti, più che a promuovere un'autentica inclusione lavorativa.

A dominare resta, così, una concezione del lavoro giovanile incentrata sull'adattabilità, che tende a legittimare la precarietà come condizione fisiologica dell'ingresso nel mercato. Le politiche che ne derivano, più che orientate alla costruzione di competenze durature, risultano funzionali a un modello produttivo che assorbe i giovani in modo intermittente, secondo logiche di flessibilità che privilegiano l'accesso immediato al lavoro a discapito dell'investimento nel capitale umano.

È proprio questa impostazione, centrata sull'emergenza dell'inserimento e non sulla strutturazione dei percorsi, a riflettersi sull'assetto degli strumenti di intervento che non si presentano come il prodotto di una strategia coerente, ma come l'esito di una stratificazione normativa progressiva, nella quale misure eterogenee e talora incongruenti si sono sovrapposte nel tentativo di conciliare esigenze di inclusione e vincoli di competitività.

⁴⁹ Sia consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022.

⁵⁰ Ancora attuali sono le riflessioni di GAUTIER, *Promoting Employment for Youth. A European Perspective*, in OECD (a cura di), *Preparing youth for the 21st Century*, 1999, 407: «Generally speaking, it seems very difficult to alter firms' selection procedures by a mere financial incentive. Perhaps it is mistaken to try and force the least employable young people into firms at any price: rather, they need a half-way house in the form of appropriate training and/or a subsidised job in the non-market sector. Perhaps a subsidy can have a positive, lasting effect for young people who are objectively employable but who have to overcome employers' prejudices. The role of the subsidy would thus be to give employers a chance to try them out and revise their preconceptions about them. But the financial incentive needs to be sufficiently large to overcome their preconceptions, which may even be reinforced by the stigmatising aspect of the programme. In other terms, large subsidies targeted at young persons who though unskilled have a certain degree of employability, may be effective».

⁵¹ Ivi, 408.

Il rapporto “giovani-formazione-lavoro” esige, perciò, di essere affrontato con un approccio metodologico davvero integrato che unisca il diritto positivo, l’evoluzione delle traiettorie normative e delle dinamiche socioeconomiche. Non è sufficiente, infatti, limitarsi alla disamina delle singole disposizioni normative, ma occorre ricostruire il filo che lega le riforme, spesso di segno incoerente, che si sono succedute nel tempo e che, lungi dal delineare una strategia unitaria, hanno prodotto un mosaico di interventi difficilmente coordinabili.

Solo un’analisi che si muova lungo questa direttrice può consentire di verificare se l’ordinamento italiano stia effettivamente costruendo una strategia coerente e di lungo periodo per l’occupazione giovanile o se, al contrario, come accaduto in più passaggi della storia recente, continui a ricorrere a interventi episodici e frammentari, privi della capacità di incidere in modo strutturale sulle traiettorie lavorative delle nuove generazioni.

2. Il progetto di ricerca PRIN PNRR 2022 “Youth Employment Strategy” (YES)

A partire da questa esigenza di ricostruzione sistemica – e dal dubbio, emerso con forza, che la stratificazione degli strumenti non coincida affatto con l’esistenza di una strategia – si colloca la ricerca PRIN PNRR 2022 “*Youth Employment Strategy – YES*” (P2022H89ZS), finanziata dal Ministero dell’Università e della Ricerca (Decreto Direttoriale n. 1409 del 14/9/2022) nell’ambito della Missione 4 del PNRR (Componente C2- investimento 1.1) a valere sui fondi europei del programma *Next Generation EU*.

Il progetto ha coinvolto quattro unità di ricerca afferenti ad Atenei del Mezzogiorno – Università di Bari Aldo Moro (P.I. e responsabile dell’Unità locale, Prof.ssa Carmela Garofalo), Università di Palermo (responsabile dell’Unità locale, Prof. Silvio Bologna), Università di Messina (responsabile dell’Unità locale, Prof.ssa Angela Marcianò) e Università di Foggia (responsabile dell’Unità locale, Prof. Antonello Oliveri), in una prospettiva comparata e territoriale coerente con la destinazione del finanziamento (“Linea Sud”) e con l’obiettivo di interrogare in modo critico la tenuta degli strumenti di *policy* nei contesti maggiormente esposti ai rischi di esclusione giovanile.

Il progetto assume la questione giovanile come banco di prova della capacità dell’ordinamento di governare transizioni formative e professionali in un contesto nel quale la discontinuità biografica e lavorativa, la frammentazione contrattuale e la crisi di spendibilità delle competenze rendono strutturale il rischio di esclusione, sottoccupazione e lavoro povero. Coerentemente, il progetto muove da un’impostazione non meramente ricognitiva, ma esplicitamente valutativa, orientata a verificare se e in che misura gli strumenti europei, nazionali e regionali risultino idonei, in termini di effettività ed efficacia, a promuovere non soltanto l’accesso all’occupazione, ma la qualità e la sostenibilità dei percorsi di inserimento delle nuove generazioni.

L’architettura del progetto riflette questa scelta di metodo attraverso un’articolazione in quattro fasi progressive, ciascuna finalizzata al raggiungimento di uno specifico Milestone.

Il Milestone 1 (“*Youth Employment and Inclusion Policies*”) è stato dedicato alla ricostruzione del quadro normativo europeo e nazionale degli strumenti di inclusione lavorativa dei giovani, con particolare attenzione alla formazione professionalizzante e al sistema duale, ai contratti di apprendistato, agli incentivi all’assunzione e all’autoimpiego. L’analisi ha, inoltre, ricompreso quell’insieme eterogeneo di esperienze “di confine” che popolano la transizione scuola–lavoro e che spesso sfuggono alle categorie tradizionali del diritto del lavoro, quali tirocini curriculari ed extracurriculari, volontariato e servizio civile universale, lavoro intermittente e occasionale, lavoro povero e lavoro su piattaforme digitali, fino alle forme di lavoro sommerso e di sfruttamento che colpiscono con particolare intensità alcuni segmenti giovanili.

Su questa base si è innestato il Milestone 2 “*Youth Employment in Southern Italy*” volto ad analizzare la declinazione territoriale delle politiche per l’occupazione giovanile, attraverso una mappatura comparata delle esperienze regionali di Puglia e Sicilia a cui afferiscono le 4 unità di ricerca locali coinvolte nel progetto. L’analisi di tali contesti ha consentito di osservare come gli indirizzi nazionali e gli interventi finanziati dal PNRR siano stati tradotti, adattati o riorientati nel Mezzogiorno in presenza di assetti differenziati di competenze e di *governance* delle politiche formative e occupazionali.

Il Milestone 3 “*Youth Employment and Stakeholders*” ha rappresentato il passaggio dall’analisi normativa alla verifica empirica, mediante un’indagine territoriale condotta nelle aree di Taranto, Foggia, Palermo e Messina, articolata nella somministrazione di questionari a giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni e nella realizzazione di *focus group* con attori istituzionali e *stakeholders* coinvolti nei percorsi di transizione. In questa fase, l’attenzione si è concentrata in particolare sulle esperienze di lavoro “fuori mercato”, al fine di coglierne frequenza, caratteristiche ed esiti e di valutare in che misura esse possano assumere una funzione effettivamente transizionale verso l’integrazione lavorativa e sociale.

Il percorso si è ricomposto, infine, nel Milestone 4 “*Youth Employment Strategy*”, destinato a mettere a sistema i risultati dell’analisi giuridica e dell’indagine empirica, traducendoli in indicazioni di *policy*. In questa fase conclusiva la ricerca ha inteso delineare possibili traiettorie di riorientamento delle politiche per l’occupazione giovanile secondo direttrici complementari riconducibili alla prevenzione degli esiti negativi delle transizioni, al contrasto delle forme più ricorrenti di esclusione, precarizzazione e obsolescenza delle competenze, e alla costruzione di assetti collaborativi tra istituzioni formative, imprese, Terzo settore, parti sociali ed enti locali, capaci di sostenere sistemi territoriali di sviluppo delle competenze.

3. I risultati della ricerca

L’analisi sviluppata nelle diverse fasi del progetto ha restituito un insieme coerente di risultati che consentono di mettere a fuoco alcune criticità strutturali delle politiche per l’occupazione giovanile, emerse trasversalmente sul piano normativo, territoriale ed empirico. Ciascun Milestone ha contribuito, da angolature differenti, a far emergere questioni che non attengono alla mancanza di strumenti, bensì alle modalità attraverso cui essi vengono

configurati, coordinati e utilizzati nel governo delle transizioni scuola–lavoro, consentendo di formulare considerazioni di merito che vanno oltre la ricostruzione del quadro normativo e investono direttamente la questione dell’esistenza, o meno, di una strategia italiana per l’occupazione giovanile.

L’analisi condotta nell’ambito del Milestone 1 “*Youth Employment and Inclusion Policies*” ha confermato che l’ordinamento italiano dispone oggi di un apparato ampio e articolato di misure rivolte ai giovani, spesso sofisticate sul piano tecnico. Tale densità regolativa, tuttavia, non si traduce automaticamente in una strategia coerente, poiché gli strumenti operano prevalentemente in modo settoriale e disallineato, senza essere ricondotti a un’architettura capace di accompagnare la transizione scuola–lavoro come processo unitario e continuo. La formazione, pur formalmente posta al centro delle politiche giovanili, risulta spesso utilizzata in funzione ancillare rispetto alle esigenze di breve periodo del mercato del lavoro, come leva di riduzione del costo del lavoro, piuttosto che come investimento strutturale sul capitale umano.

Questa conclusione è confermata da due nodi problematici emersi con forza nel corso della ricerca. Il primo concerne i *tirocini extracurricolari* che si sono progressivamente collocati in una posizione strutturalmente ambigua all’interno della filiera professionalizzante. Pur essendo percepiti dai giovani come esperienze utili sul piano dell’apprendimento informale e dell’orientamento, essi faticano a tradursi in un rafforzamento effettivo e duraturo della posizione occupazionale, configurandosi spesso come canali di ingresso deboli, reiterabili e scarsamente selettivi.

Tale ambiguità non rappresenta un mero problema applicativo, bensì il riflesso di una scelta ordinamentale irrisolta che continua ad attribuire al tirocinio una pluralità di finalità eterogenee senza definirne in modo coerente la collocazione e la funzione all’interno della strategia complessiva per l’occupazione giovanile.

Il tirocinio extracurricolare finisce per operare in uno spazio giuridico intermedio, né pienamente formativo né riconducibile a un rapporto di lavoro, entrando inevitabilmente in competizione con i contratti formativi tipici, in particolare con l’apprendistato. La sua flessibilità strutturale e il ridotto costo di utilizzo ne favoriscono un impiego funzionale alle esigenze organizzative delle imprese, nonostante il principio – ribadito tanto a livello nazionale quanto europeo – della non sostituibilità del tirocinio rispetto a rapporti di lavoro o a percorsi formativi tipizzati.

In assenza di un raccordo effettivo con i sistemi di certificazione delle competenze, con le politiche attive e con servizi di accompagnamento orientati all’esito occupazionale, il tirocinio tende così a prolungare la transizione scuola-lavoro senza produrre un reale avanzamento professionale. Ne consegue che la precarizzazione non si configura come un effetto collaterale o patologico, ma come un esito sistemico della mancata definizione teleologica dello strumento.

Questa criticità emerge con particolare evidenza se letta alla luce del quadro europeo. Già il *Quality Framework for Traineeships* del 2014 aveva individuato nella centralità del *learning component* e nella funzione di ponte verso l’occupazione regolare gli elementi qualificanti del tirocinio di qualità; tuttavia, la persistente eterogeneità delle discipline na-

zionali e la debolezza dei meccanismi di monitoraggio hanno consentito il consolidarsi di pratiche che svuotano tali requisiti di contenuto sostanziale. Non a caso, la Commissione UE, parallelamente alla proposta di direttiva relativa al miglioramento e alla garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini (“direttiva sui tirocini”), presentata nel marzo 2024, ha pubblicato un *impact assessment* in cui sono state individuate tre criticità fondamentali legate a tale istituto (il lavoro camuffato da tirocinio, i tirocini di bassa qualità e la scarsa equità di accesso) analizzandone le cause. La proposta di direttiva interviene proprio sul rischio che i tirocini si trasformino in dispositivi di lavoro a basso costo, incapaci di produrre accumulazione di capitale professionale e destinati a riprodurre traiettorie occupazionali frammentate⁵².

La seconda questione emersa dalla ricerca, in linea con quanto già osservato con riguardo ai tirocini extracurricolari, concerne la persistente marginalità dell'*apprendistato duale*, che continua a non affermarsi quale strumento ordinario di integrazione tra formazione e lavoro, nonostante il riconoscimento normativo e il sostegno assicurato dalle riforme più recenti e dagli interventi del PNRR. I dati confermano, infatti, che l'apprendistato professionalizzante continua ad assorbire la quasi totalità dei rapporti instaurati, mentre le tipologie di primo e terzo livello mantengono un carattere residuale⁵³.

L'analisi condotta consente di leggere tale fenomeno non tanto come espressione di una scarsa attrattività culturale dello strumento, quanto piuttosto come effetto di una configurazione normativa e amministrativa eccessivamente formalizzata, che finisce per comprimere gli spazi di una progettazione formativa effettivamente condivisa tra istituzioni formative e imprese.

Di tale criticità dà atto anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, con la circolare del 6 giugno 2022, ha fornito un *vademecum* sull'apprendistato di primo livello, offrendo indicazioni operative volte a favorirne una più omogenea attuazione sul territorio nazionale. Il documento, muovendo da un confronto con le Regioni e con gli attori istituzionali coinvolti, individua come principali fattori ostativi allo sviluppo dello strumento la complessità delle procedure di attivazione del contratto, le difficoltà di coordinamento tra i diversi soggetti responsabili del percorso formativo e la non uniforme applicazione della disciplina a livello territoriale, elementi che contribuiscono a ridurre la prevedibilità e la praticabilità dell'istituto per imprese e istituzioni formative.

A quanto testé detto, si intrecciano ulteriori profili di carattere strutturale, quali il sottofinanziamento dell'offerta pubblica di formazione e la stratificazione burocratica che caratterizza i processi di attivazione e gestione dei percorsi, incidendo in maniera particolarmente significativa nei contesti nei quali l'apprendistato duale potrebbe rappresentare uno strumento privilegiato di innovazione delle transizioni. Ne deriva una configurazione nella

⁵² Sul tema si rinvia ai contributi di CAFFIO e RICCARDI in q. Fascicolo.

⁵³ Sul tema si rinvia ai contributi di CARACCILO e OLIVIERI in q. Fascicolo.

quale la complessità regolativa, anziché tradursi in un rafforzamento della qualità dei percorsi, tende a ridurre i margini di integrazione tra offerta formativa e fabbisogni produttivi. Il tentativo di rafforzare l'apprendistato si colloca, del resto, all'interno di una più ampia cornice europea che ne valorizza il ruolo nelle strategie di contrasto allo *skill mismatch*. Le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea del 2018 e del 2020 individuano nell'apprendistato uno strumento centrale per favorire l'acquisizione di competenze rilevanti per il mercato del lavoro e per sostenere le transizioni occupazionali dei giovani, richiamando gli Stati membri alla necessità di garantirne qualità, accessibilità e integrazione nei sistemi educativi. Proprio alla luce di tale riconoscimento, la persistente marginalità dell'apprendistato di primo livello nel contesto nazionale evidenzia come il rafforzamento del quadro normativo e degli strumenti di indirizzo, pur necessario, non sia sufficiente a determinarne una diffusione significativa, in assenza di un contestuale intervento sulle condizioni organizzative e finanziarie che ne rendono concretamente possibile l'attuazione.

Le risultanze emerse nel Milestone 2 "*Youth Employment in Southern Italy*", dedicate all'analisi dell'occupazione giovanile nel Mezzogiorno attraverso il confronto tra le discipline regionali vigenti in Puglia e Sicilia consentono di verificare, sul piano territoriale, una linea di tendenza già affiorata nella ricostruzione di sistema svolta nel Milestone 1, e cioè che la regionalizzazione delle politiche formative e del loro raccordo con le politiche attive del lavoro, pur ampliando il novero degli strumenti disponibili e consentendo adattamenti alle specificità economiche e produttive locali, non appare di per sé sufficiente a ricomporre il sistema delle transizioni tra istruzione, formazione e lavoro. Proprio analizzando la disciplina regionale emerge con maggiore evidenza lo scarto tra configurazione ordinamentale e funzionamento effettivo del sistema, nella misura in cui la previsione formale di diritti e prestazioni non si accompagna sempre alla disponibilità di dispositivi istituzionali in grado di renderli concretamente operativi.

In particolare la ricerca si è concentrata sulla dimensione regionale dell'istruzione e formazione professionale che costituisce un osservatorio particolarmente significativo per cogliere le tensioni che attraversano l'intero sistema.

La IeFP, pur configurandosi sul piano normativo come articolazione del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d), della l. n. 53/2003 e del d.lgs. n. 226/2005, continua infatti a presentare difficoltà strutturali che ne indeboliscono la fisionomia di sistema nazionale effettivamente unitario. I dati di monitoraggio (da ultimo v. XXI Rapporto INAPP di monitoraggio del Sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei Percorsi in Duale nella IeFP, dicembre 2023) restituiscono un quadro nel quale alla crescita degli iscritti e alla maggiore articolazione dei percorsi non corrisponde un analogo consolidamento delle condizioni di funzionamento del sistema, permanendo elementi di instabilità dell'offerta, discontinuità programmatica e difficoltà amministrative che incidono sulla capacità delle Regioni di assicurare una presenza strutturata e riconoscibile della IeFP sul territorio.

La criticità si colloca, più che sul piano della produzione normativa, su quello della capacità di tradurre la disciplina in assetti istituzionali stabili. Se, infatti, sul piano formale la IeFP è sorretta da livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato è chiamato a garantire

sull'intero territorio nazionale, sul piano sostanziale essa continua a svilupparsi attraverso modelli regionali profondamente differenziati che riflettono capacità amministrative diseguali, scelte di *policy* non convergenti, differenti livelli di investimento e, soprattutto, una non uniforme attitudine a trasformare la programmazione finanziaria in una infrastruttura stabile dell'offerta.

L'assetto che ne deriva è quello di un sistema a più velocità, nel quale le regioni settentrionali hanno progressivamente consolidato un'offerta strutturata intorno al ruolo delle istituzioni formative accreditate, sostenute da programmazioni più stabili e da un più intenso investimento regionale, sino a divenire il perno del sistema territoriale e a consolidare un raccordo più stretto con i fabbisogni professionali delle imprese; mentre nel Centro-Sud, e in particolare nel Mezzogiorno, il processo di costruzione del sistema regionale di IeFP risulta più incerto nella misura in cui la sussidiarietà delle istituzioni scolastiche, inizialmente utilizzata per supplire all'insufficiente sviluppo del sistema regionale primario, ha finito in molti casi per assumere un rilievo non transitorio, concorrendo ad alimentare una configurazione nella quale la IeFP tende a dipendere più da soluzioni compensative che da una autonoma e robusta capacità di governo regionale.

La debolezza della capacità di governo regionale si riflette anche sul terreno dei finanziamenti, considerato che il consolidamento della IeFP risulta strettamente connesso alla possibilità delle Regioni di sostenere l'offerta con risorse proprie. Nelle realtà regionali in cui tale capacità è più sviluppata, il sistema tende a strutturarsi in modo più stabile; nelle altre, la dipendenza da risorse statali o comunitarie allocate attraverso avvisi temporanei espone l'offerta a discontinuità, ritardi attuativi e riconfigurazioni. In assenza di un efficace presidio sui livelli essenziali, la competenza regionale esclusiva finisce così per tradursi in un ampliamento delle diseguglianze territoriali, piuttosto che in un ordinato pluralismo attuativo.

Anche la progressiva espansione del sistema duale, la cui rilevanza è stata ulteriormente rafforzata dalle misure introdotte nell'ambito del PNRR, pur rappresentando uno dei profili più significativi dell'evoluzione recente della IeFP, non modifica tale quadro.

Il modello duale, attuabile mediante apprendistato di primo livello, alternanza rafforzata o impresa formativa simulata, costituisce certamente uno strumento potenzialmente rilevante di riduzione del *mismatch* tra formazione e lavoro e di accompagnamento delle transizioni, ma la sua diffusione continua a svilupparsi in maniera territorialmente disomogenea, potendo assumere, a seconda dei contesti, una funzione dinamica e innovativa all'interno di filiere già consolidate, oppure risultare il prodotto di linee di finanziamento dedicate, incapaci di incidere sui nodi di fondo della *governance*, dell'integrazione tra attori e della continuità delle traiettorie formative.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alla recente filiera formativa tecnologico-professionale, introdotta nel quadro delle riforme PNRR e strettamente connessa anche al riordino del sistema degli ITS *Academy* operato con la l. n. 99/2022. L'obiettivo di rafforzare la continuità tra i diversi segmenti della formazione tecnica e professionale e di favorire l'accesso ai livelli terziari non accademici si accompagna a una persistente asimmetria nella *governance*, nella quale il ruolo delle istituzioni formative

accreditate non risulta ancora pienamente integrato nei meccanismi decisionali. Gli enti di formazione accreditati, pur essendo portatori di una esperienza storicamente consolidata nel campo della personalizzazione, della didattica per competenze e del rapporto tra apprendimento e lavoro, risultano ancora non pienamente valorizzati nei meccanismi di governo della filiera. Se ne ricava l'impressione di una integrazione più prescritta che realmente costruita, nella quale il rischio di una partecipazione meramente formale degli attori della IeFP permane elevato, soprattutto in assenza di adeguati finanziamenti strutturali e di una effettiva parità di ruolo tra tutti i soggetti coinvolti.

All'interno di questo quadro il confronto tra le normative regionali di Puglia e Sicilia, assunto come ambito di analisi specifico, consente di cogliere con maggiore nitidezza le modalità differenziate attraverso le quali le criticità sopra evidenziate si manifestano a livello territoriale. Entrambe le Regioni possono essere collocate nel novero dei contesti nei quali la IeFP non è governata da una organica legge di sistema, ma si sviluppa attraverso un intreccio di atti amministrativi, deliberazioni di giunta, avvisi pubblici, linee guida e programmazioni finanziarie, sempre più intrecciati alla programmazione FSE+ e, più di recente, agli interventi del PNRR. Questo elemento comune, tuttavia non impedisce il manifestarsi di differenze significative nella capacità programmatica, nella continuità dell'offerta, nella strutturazione dei raccordi tra formazione e lavoro e, in definitiva, nella qualità delle transizioni che il sistema regionale riesce a sostenere.

Nel caso della Puglia emerge una capacità di programmazione relativamente avanzata che ha tentato di consolidare la filiera della IeFP attraverso strumenti di programmazione pluriennale, atti di regolazione sempre più dettagliati, dispositivi di monitoraggio e un crescente raccordo con gli obiettivi del sistema duale e del PNRR. La traiettoria pugliese appare, da questo punto di vista, segnata dal passaggio da modelli integrati scuola-CFP, inizialmente connotati da una forte compresenza di competenze organizzative e didattiche, a una più definita articolazione tra percorsi di IeFP integrale presso istituzioni formative accreditate e offerta sussidiaria realizzata dalle istituzioni scolastiche. Il sistema, pur restando composito, mostra dunque un certo grado di strutturazione, visibile tanto nell'attivazione ordinamentale del percorso annuale finalizzato al conseguimento del diploma professionale della IeFP, quanto nella progressiva centralità attribuita ai percorsi duali.

Particolarmente significativa, in questo senso, è la scelta di programmare l'offerta più recente della IeFP quasi interamente in modalità duale e su base pluriennale, con cicli formativi che si sviluppano lungo più annualità e con un espresso collegamento agli obiettivi del PNRR. Ciò segnala non soltanto la capacità di intercettare risorse straordinarie, ma anche il tentativo di collocare l'integrazione tra formazione e lavoro al centro della politica regionale. Nondimeno, la traiettoria pugliese non è esente da ambivalenze. L'efficacia del sistema duale dipende dalla robustezza dei raccordi tra enti formativi, imprese, servizi per l'impiego e sistemi di certificazione, e proprio su questo terreno permangono fragilità che ridimensionano la portata trasformativa dell'innovazione. Il rischio è che l'avanzamento programmatico e la stessa intensificazione degli strumenti di finanziamento non riescano a tradursi in un miglioramento strutturale della qualità delle transizioni, ove non si accom-

pagnino al rafforzamento delle infrastrutture amministrative, informative e relazionali del sistema.

La Puglia offre, dunque, l'immagine di un contesto regionale nel quale la programmazione tende a essere più ordinata e l'integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro è maggiormente tematizzata, ma nel quale la tenuta complessiva del sistema continua a dipendere dalla capacità di consolidare, oltre la contingenza dei singoli avvisi, un'infrastruttura stabile della IeFP. Tale considerazione vale tanto per i percorsi triennali quanto per il segmento annuale di diploma professionale, la cui evoluzione, pur significativa, mostra nel tempo oscillazioni che segnalano la difficoltà di rendere pienamente strutturale una componente essenziale della filiera. Anche la partecipazione all'apprendistato di primo livello, almeno per i dati disponibili, appare ancora quantitativamente contenuta, il che conferma come il sistema duale non possa essere valutato soltanto alla luce della sua proclamata centralità nelle politiche regionali, ma debba essere misurato sulla concreta intensità dei suoi utilizzi e sulla qualità dei raccordi operativi che lo sostengono.

Nel contesto siciliano, le medesime dinamiche si manifestano in forma più accentuata. L'ampiezza dell'autonomia statutaria e la competenza rafforzata in materia di istruzione e formazione non sembrano essersi tradotte nella costruzione di un modello unitario e stabile di IeFP. Al contrario, il sistema regionale mostra una marcata dipendenza dagli strumenti di programmazione finanziaria, una forte centralità degli atti amministrativi attuativi e una più accentuata discontinuità degli interventi. L'assetto che ne risulta è connotato da una notevole flessibilità sul piano formale, ma anche da una più evidente instabilità strutturale. I percorsi di IeFP, i modelli sussidiari, i dispositivi di coprogettazione con gli istituti professionali, la stessa attivazione ordinamentale del percorso annuale finalizzato al conseguimento del diploma professionale della IeFP e del sistema duale sembrano svilupparsi secondo logiche di rifinanziamento periodico, piuttosto che entro una cornice ordinamentale consolidata e prevedibile.

Ciò non significa che il sistema siciliano sia privo di elementi dinamici. Proprio la Sicilia rappresenta, anzi, un caso di particolare interesse per la consistenza quantitativa dei percorsi attivati e per l'intensità con cui, negli ultimi anni, le risorse straordinarie del PNRR sono state utilizzate per il rafforzamento dei percorsi in modalità duale e del segmento annuale di diploma professionale della IeFP. Emblematico, sotto questo profilo, è il rapporto tra espansione del sistema duale e consolidamento complessivo della IeFP. La Sicilia mostra una crescita particolarmente significativa del duale e una presenza non marginale dell'apprendistato di primo livello, ma tale dinamica si intreccia con andamenti meno lineari dell'offerta generale e con persistenti difficoltà di integrazione sistemica. L'incremento dei percorsi o dei destinatari, in altri termini, non pare ancora sufficiente a colmare la distanza tra attivazione delle misure ed effettiva continuità delle transizioni. Analoga considerazione può formularsi per il segmento annuale di diploma professionale della IeFP, caratterizzato da cicli di intensa espansione alternati a fasi di sospensione o drastica contrazione, andamento che ben rappresenta la difficoltà di trasformare l'intervento finanziato in una componente ordinaria e stabile del sistema. La Regione mostra, altresì, un'articolazione non irrilevante degli strumenti di *governance* e certificazione, dal repertorio delle

qualificazioni al sistema regionale di certificazione delle competenze, sino agli organismi di indirizzo e monitoraggio. Il nodo critico, però, non sembra collocarsi nella assenza di dispositivi formali, quanto piuttosto nella loro capacità di produrre cumulatività istituzionale. L'impressione che emerge è quella di un sistema ampio ma intermittente, nel quale la moltiplicazione dei canali di accesso e delle linee di intervento non sempre si accompagna alla costruzione di meccanismi stabili di raccordo tra formazione professionale, scuola, servizi per il lavoro e tessuto produttivo.

Il confronto tra Puglia e Sicilia consente di evidenziare come le differenze territoriali non si esauriscano in un generico divario tra Nord e Sud, ma si manifestino anche all'interno del Mezzogiorno secondo modelli regionali differenti, accomunati dalla difficoltà di ricomporre in modo organico la filiera delle transizioni. In Puglia prevale una logica di progressivo consolidamento programmatico, che tuttavia sconta ancora limiti di infrastrutturazione e di intensità degli esiti; in Sicilia si registra una maggiore ampiezza quantitativa di alcune misure e una più marcata mobilitazione di strumenti straordinari, cui però non corrisponde ancora una pari solidità dell'assetto ordinamentale e dei raccordi di sistema. In entrambe le Regioni, pertanto, la qualità delle transizioni giovanili continua a dipendere meno dalla mera proliferazione degli strumenti e più dalla capacità di garantire continuità dell'offerta, coordinamento tra attori, stabilità dei finanziamenti, trasparenza dei passaggi tra segmenti formativi e riconoscibilità delle competenze acquisite.

Questa conclusione trova conferma anche nell'attuazione del Programma GOL, che per entrambe le Regioni ha rappresentato una sorta di "stress test" dei sistemi regionali di IeFP. L'introduzione di *standard* comuni di presa in carico, di requisiti di interoperabilità informativa e di un raccordo più stretto tra servizi per il lavoro ed enti di formazione ha reso visibili alcune criticità strutturali che nella gestione ordinaria tendevano a rimanere meno evidenti. In Puglia, l'elevata incidenza dei giovani tra i beneficiari del Programma segnala una capacità del sistema di intercettare la domanda giovanile e di orientarla prevalentemente verso percorsi di *upskilling* e *reskilling*, confermando il ruolo centrale della qualificazione tecnico-professionale. Al tempo stesso, i dati relativi alla capacità di attivazione successiva alla presa in carico mostrano come la debolezza delle infrastrutture delle competenze continui a limitare l'effettiva trasformazione degli interventi in percorsi occupazionali stabili. In Sicilia, le difficoltà di integrazione tra i diversi segmenti del sistema e i ritardi nell'interoperabilità informativa hanno inciso in modo ancora più marcato sulla capacità di tradurre la profilazione in interventi efficaci, evidenziando come l'autonomia istituzionale, in assenza di un'architettura ordinamentale solida, non sia di per sé sufficiente a garantire migliori esiti occupazionali.

Nel complesso, le evidenze raccolte nel Milestone 2 inducono dunque a ritenere che la regionalizzazione, da sola, non ricomponi il sistema e può, anzi, accentuarne le asimmetrie quando non sia accompagnata da un più forte presidio nazionale sui livelli essenziali, da meccanismi stabili di coordinamento interistituzionale, da una programmazione pluriennale realmente orientata ai fabbisogni professionali e da una effettiva parità di ruolo, oltre che di risorse, tra scuola, istituzioni formative accreditate, imprese e servizi del lavoro.

L'indagine empirica condotta nell'ambito del Milestone 3 "Youth Employment and Stakeholders" consente di leggere queste criticità dal punto di vista delle traiettorie biografiche. I dati

raccolti nei contesti territoriali di Taranto, Foggia, Palermo e Messina consentono di cogliere, con particolare nettezza, il divario che separa l'architettura formale delle politiche giovanili dalla concreta esperienza delle transizioni vissute dai giovani. Il questionario, somministrato a un campione ampio e composito, restituisce un'immagine nella quale la frammentazione dei percorsi non appare come un'anomalia marginale, ma come una condizione strutturale dell'ingresso nel mercato del lavoro. La maggioranza degli intervistati si colloca in una fase ancora fortemente segnata dalla permanenza nei percorsi di istruzione secondaria o universitaria, ma una quota significativa ha già sperimentato attività lavorative, spesso discontinue, di breve durata e caratterizzate da forme contrattuali atipiche o debolmente tutelate.

Ciò che emerge con particolare evidenza è che le esperienze formative e lavorative svolte dai giovani producono, nella percezione degli stessi, un accrescimento reale di competenze, soprattutto di tipo trasversale – comunicazione, lavoro di gruppo, gestione del tempo, capacità di adattamento – ma tale patrimonio resta largamente informale e scarsamente riconosciuto. Le attività di volontariato, i tirocini, le *work experience* e le esperienze lavorative brevi vengono valutate positivamente sotto il profilo della crescita personale e della chiarificazione delle aspirazioni professionali, ma raramente si traducono in un rafforzamento immediato della posizione occupazionale. La formazione, pur percepita come utile, non opera come fattore automatico di transizione verso il lavoro, confermando che il problema non risiede nella disponibilità di esperienze, bensì nella loro capacità di essere ricondotte a un percorso coerente e riconoscibile.

Un dato particolarmente significativo riguarda il rapporto tra percorso di studi e attività svolte. In una quota non trascurabile di casi, i giovani hanno dichiarato che il proprio percorso formativo non è stato direttamente funzionale alle esperienze lavorative o formative intraprese, segnalando una frattura persistente tra sapere acquisito e competenze richieste. Anche quando le esperienze sono valutate come soddisfacenti, esse non sempre risultano coerenti con il titolo di studio conseguito o con il progetto professionale immaginato. Questa disconnessione contribuisce a spiegare perché, pur in presenza di un diffuso investimento soggettivo nella formazione, le traiettorie di inserimento restino lente, incerte e spesso reversibili. L'analisi delle modalità di ricerca del lavoro conferma, inoltre, la debolezza dei canali istituzionali di intermediazione. I giovani continuano ad affidarsi prevalentemente a reti informali, candidature spontanee e piattaforme *online*, mentre il ricorso ai servizi pubblici per l'impiego e agli strumenti di orientamento appare marginale. Tale dato non segnala soltanto una carenza di fiducia nei servizi per l'impiego, ma riflette la difficoltà di questi ultimi a intercettare una domanda giovanile caratterizzata da aspettative differenziate e da percorsi non lineari. Il Programma GOL, pur introducendo una logica di presa in carico più strutturata, non sembra ancora aver inciso in modo decisivo sulla percezione soggettiva dell'utilità dei servizi pubblici, soprattutto per la fascia più giovane del campione.

Particolarmente rilevante, ai fini dell'impostazione complessiva del progetto, è il modo in cui i giovani rappresentano il proprio futuro lavorativo. La maggioranza immagina un'occupazione stabile come obiettivo prioritario, ma questa aspirazione convive con una forte consapevolezza della scarsità di opportunità offerte dal territorio di riferimento. Il dato sulla disponibilità ad accettare qualsiasi proposta di lavoro, pur presente, non è maggioritario,

segno che non prevale un atteggiamento puramente adattivo, bensì una tensione irrisolta tra aspirazioni professionali, aspettative di qualità del lavoro e vincoli strutturali del contesto.

4. Dalla ricerca alle proposte: transizioni giovanili, competenze e architetture istituzionali

Il confronto tra i piani normativo, territoriale ed empirico costituisce il punto di arrivo del progetto ed è assunto come obiettivo del Milestone 4 “*Youth Employment Strategy*”. Da tale confronto non è emersa l’esigenza di elaborare un catalogo di nuove misure, bensì la necessità di mettere a fuoco alcune criticità strutturali del sistema⁵⁴, dalle quali discendono indicazioni di *policy* relative all’assetto, al coordinamento e alle modalità di governo delle politiche per l’occupazione giovanile.

L’analisi sviluppata lungo i quattro Milestone consente così di tornare alla questione posta in premessa e di confermare che il principale fattore di inefficacia delle politiche per l’occupazione giovanile non risiede nella carenza di strumenti o di risorse, ma nella difficoltà di governare le transizioni come processi unitari, capaci di accompagnare i giovani lungo percorsi dotati di continuità, riconoscimento e spendibilità nel tempo.

Questa difficoltà risulta oggi ulteriormente accentuata dall’impatto della trasformazione digitale e dall’espansione dell’economia delle piattaforme, che hanno rimesso in discussione il concetto stesso di esperienza professionale⁵⁵. L’impatto delle nuove tecnologie sul lavoro dei giovani non può essere letto in un’unica direzione, ma si biforca lungo due traiettorie profondamente diverse. Da un lato, il paradigma dell’Industria 4.0 e l’avvento dell’intelligenza artificiale hanno inaugurato un ambiente produttivo interconnesso, nel quale l’automazione e l’integrazione tra uomini, macchine e dati riducono i compiti routinari e valorizzano competenze elevate, tanto tecniche quanto trasversali. In questi contesti, la domanda di adattabilità e di capacità decisionale non sostituisce il sapere specialistico, ma lo presuppone, configurando una professionalità che si costruisce attraverso processi cumulativi di apprendimento e di esperienza.

Sul versante opposto, l’economia delle piattaforme tende a disintermediare i rapporti di lavoro e a comprimere la professionalità in una disponibilità immediata, misurata da metriche atomizzate e reputazioni granulari, ponendo in tensione la temporalità “on demand” del lavoro con l’idea di competenza come patrimonio sedimentato nel tempo. Ne deriva un paradosso ormai strutturale: mentre il discorso pubblico e le politiche occupazionali insistono sulla centralità delle competenze come leva per l’occupabilità, ciò che spesso viene richiesto ai giovani non è una competenza in senso forte, maturata attraverso processi formativi coerenti, ma una capaci-

⁵⁴ V. il contributo di BELLAVISTA in q. Fascicolo.

⁵⁵ Sul tema v. il contributo di DE MARCO in q. Fascicolo.

tà di adattamento istantaneo, sganciata da traiettorie professionali cumulative. È in questo scenario contraddittorio che i giovani si collocano oggi, oscillando tra politiche che enfatizzano percorsi formativi lunghi e coerenti e mercati del lavoro che chiedono disponibilità immediata, resilienza e capacità di apprendere “*on the job*”, rilanciando al contempo il carattere trasversale delle competenze e la necessità di un apprendimento situato.

Alla luce di questo quadro, la prima indicazione che emerge dalla ricerca riguarda la necessità di *riconoscere la transizione scuola/formazione–lavoro come ambito unitario di regolazione e di intervento pubblico*. Attualmente essa resta frammentata tra una pluralità di strumenti – istruzione, formazione professionale, politiche attive, incentivi – che intercettano singoli segmenti del percorso senza assumere una responsabilità complessiva rispetto agli esiti. La strategia che emerge dal Milestone 4 non richiede l'introduzione di nuovi istituti, ma l'attribuzione di una *funzione ordinante a quelli esistenti*, attraverso dispositivi capaci di garantire la continuità delle prese in carico e di evitare la dispersione delle esperienze maturate. In questo senso spetta allo Stato, nel rispetto delle competenze di cui all'art. 117 Cost., non già uniformare i modelli regionali, ma presidiare i livelli essenziali delle prestazioni connesse alle transizioni giovanili, assicurando l'integrazione effettiva tra formazione, politiche attive e servizi per il lavoro.

Una seconda indicazione di *policy* riguarda la necessità di ricostruire filiere coerenti e funzionalmente integrate tra formazione e lavoro. La ricerca evidenzia come l'assenza di una chiara gerarchia tra strumenti orientativi, formativi e occupazionali produca una competizione disfunzionale tra dispositivi formalmente distinti, ma funzionalmente sovrapposti. In tale assetto, strumenti a bassa intensità regolativa finiscono per sostituire, anziché preparare, l'accesso a rapporti di lavoro tipizzati e a percorsi formativi strutturati, indebolendo la funzione transizionale dell'intero sistema.

Il rapporto tra tirocini extracurricolari e apprendistato di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, è emblematico di tale dinamica. L'utilizzo estensivo del tirocinio come canale di ingresso generalista, reiterabile e a basso costo altera l'equilibrio tra strumenti e compromette la funzione selettiva e professionalizzante dei contratti formativi tipici. Da qui discende la necessità non tanto di un ulteriore inasprimento dei controlli e delle sanzioni (come operato dalla legge di bilancio del 2022), quanto di una differenziazione netta dei tirocini in base a finalità, durata e destinatari, evitando che un unico contenitore giuridico assolva funzioni tra loro incompatibili. In questa prospettiva, il tirocinio orientativo dovrebbe essere temporalmente breve e rigidamente non reiterabile, mentre quello inserito nelle politiche attive dovrebbe essere subordinato all'esistenza di un progetto occupazionale verificabile e a un raccordo esplicito con i servizi di accompagnamento al lavoro. Il tirocinio è così ricondotto a un segmento residuale e chiaramente delimitato della filiera, che deve privilegiare l'accesso ai contratti formativi tipici – *in primis* l'apprendistato – evitando una competizione al ribasso tra strumenti.

Con riferimento all'apprendistato, la ricerca riconosce che le recenti innovazioni legislative, orientate alla costruzione di percorsi “di filiera” e coerenti con il rafforzamento degli ITS *Academy* e della formazione tecnico-professionale, si muovono nella direzione di una maggiore continuità delle transizioni. Tuttavia, tali interventi rischiano di rimanere parzial-

mente inefficaci se non accompagnati da un rafforzamento delle infrastrutture formative e da una semplificazione effettiva dei meccanismi di *governance*. L'estensione delle risorse disponibili a tutte le tipologie di apprendistato, a fronte di finanziamenti complessivamente limitati, solleva interrogativi rilevanti sulla sostenibilità qualitativa dei percorsi e sulla capacità del sistema di garantire *standard* formativi omogenei e riconoscibili.

Una terza indicazione di *policy* concerne il *governo delle competenze*, che emerge come uno degli snodi strutturali più rilevanti. Le difficoltà incontrate dai giovani non dipendono tanto dall'assenza di esperienze formative e lavorative, quanto dalla scarsa capacità dei sistemi istituzionali di riconoscerle, ordinarle e renderle spendibili nel tempo. La centralità attribuita alla IeFP e alle politiche di *upskilling* e *reskilling*, anche attraverso il Programma GOL, rappresenta un passaggio significativo, ma ancora incompiuto. La qualità delle infrastrutture delle competenze – repertori, sistemi di certificazione, interoperabilità informativa – condiziona in modo decisivo l'efficacia degli interventi di attivazione e la possibilità che le competenze maturate non restino confinate nella sfera informale⁵⁶. I risultati del Milestone 3 mostrano, in particolare, come i giovani accumulino competenze attraverso una pluralità di esperienze – formative, lavorative, di volontariato – che restano, tuttavia, scarsamente riconosciute e difficilmente spendibili nel tempo. Ne discende che l'efficacia delle politiche non dipende tanto dall'offerta di ulteriori esperienze, quanto dalla capacità dei sistemi istituzionali di costruire dispositivi di riconoscimento e certificazione in grado di restituire continuità e valore alle esperienze già maturate, raccordandole con le politiche attive e con i servizi per l'impiego. Una quarta indicazione di *policy* riguarda il modo in cui la dimensione territoriale viene integrata nella strategia complessiva per l'occupazione giovanile. L'analisi comparata delle esperienze regionali mostra che l'autonomia, pur ampia, non produce di per sé esiti migliori se non è accompagnata da una capacità programmatica stabile e da infrastrutture amministrative e informative in grado di sostenere percorsi continui di transizione. La ricerca evidenzia, in altri termini, che il nodo non risiede nell'assetto del riparto di competenze, ma nelle modalità attraverso cui l'autonomia viene esercitata nel governo delle politiche formative e occupazionali.

Le differenze riscontrate tra Puglia e Sicilia confermano che la qualità delle politiche dipende dalla possibilità di integrare programmazione formativa, politiche attive e strumenti finanziari in un disegno coerente, capace di assicurare continuità ai percorsi e prevedibilità agli attori coinvolti. Allo stesso tempo, emerge come le Regioni dotate di una maggiore capacità programmatica e di sistemi di IeFP più maturi siano in grado di offrire ai giovani un vantaggio competitivo nelle transizioni. L'esperienza del Programma GOL rende particolarmente evidente questo assunto, mostrando come l'introduzione di regole comuni e più stringenti non incida sul riparto delle competenze né sottragga spazio all'autonomia regionale, ma ne metta alla prova la capacità di adeguamento. Non tutte le Regioni reg-

⁵⁶ Sul tema v. il contributo di Nicolosi in q. Fascicolo.

gono allo stesso modo questa sollecitazione, poiché la capacità dei sistemi territoriali di darvi attuazione dipende dalla solidità dei rispettivi apparati normativi e amministrativi. In questo senso, le esperienze regionali più strutturate possono assumere il ruolo di laboratori istituzionali, non in una logica di uniformazione dei modelli, ma come riferimento per la costruzione di meccanismi di coordinamento capaci di contenere le discontinuità territoriali senza comprimere lo spazio decisionale delle Regioni.

Una quinta e ultima indicazione di *policy*, di carattere trasversale rispetto alle precedenti, concerne le modalità di *governance* delle transizioni formative e occupazionali e, in particolare, il ruolo delle parti sociali. La ricerca mostra che l'efficacia delle politiche analizzate dipende in misura significativa dalla capacità di attivare assetti stabili di corresponsabilità tra attori pubblici e autonomia collettiva, secondo una logica coerente con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.

Ne consegue che la promozione dell'occupabilità giovanile non può essere affidata esclusivamente all'intervento pubblico, ma assume la fisionomia di un interesse collettivo che legittima il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali anche al di fuori del perimetro tradizionale della contrattazione collettiva.

L'occupabilità, intesa come capacità di rendere riconoscibili, spendibili e trasferibili le competenze acquisite lungo percorsi spesso discontinui, assume la fisionomia di un diritto individuale ad attuazione collettiva, che non si traduce in una pretesa direttamente esigibile nei confronti del sindacato, ma ne fonda la legittimazione a intervenire in via extracontrattuale sulle condizioni strutturali di accesso all'occupazione e di valorizzazione delle competenze, collocandosi a monte del rapporto individuale di lavoro.

In tale quadro, il sindacato non opera soltanto come agente contrattuale, ma come soggetto in grado di concorrere alla definizione degli *standard* formativi, all'anticipazione dei fabbisogni professionali e alla costruzione di dispositivi di accompagnamento che riducano il rischio di dispersione delle esperienze maturate dai giovani.

La ricerca mostra come questa funzione trovi oggi espressione soprattutto negli spazi dell'autonomia collettiva "istituzionalizzata", quali la bilateralità e i fondi interprofessionali, che rappresentano snodi cruciali per l'integrazione tra formazione, lavoro e politiche attive. Tali strumenti, pur mantenendo natura privatistica, svolgono una funzione di interesse generale nella misura in cui consentono di avvicinare la progettazione formativa ai contesti produttivi e territoriali, favorendo una maggiore coerenza tra competenze acquisite e sbocchi occupazionali.

Al tempo stesso, l'analisi mette in evidenza come il progressivo indebolimento del ruolo delle parti sociali nella programmazione e nel governo della formazione – a favore di modelli più volontaristici o meramente adattivi – rischi di ridurre la formazione a strumento di risposta immediata ai fabbisogni delle imprese, compromettendone la funzione di investimento di medio-lungo periodo sull'occupabilità giovanile.

Il rafforzamento del ruolo delle parti sociali assume, allora, rilievo non come fattore di rigidità del sistema, ma come condizione per la costruzione di transizioni governate, capaci di coniugare esigenze di flessibilità con obiettivi di qualità, inclusione e stabilizzazione. In mancanza di una programmazione condivisa, la formazione e gli strumenti di ingresso al lavoro finiscono, infatti, per collocarsi entro un quadro frammentato di interventi che

penalizza in modo particolare i giovani, soprattutto nelle fasi di primo ingresso o di rientro nel mercato del lavoro, vanificando le finalità stesse delle politiche pubbliche di attivazione.

Nel loro insieme, queste indicazioni di *policy* delineano una strategia possibile che, come anticipato, non passa attraverso l'introduzione di nuove misure, ma attraverso una diversa configurazione delle relazioni tra strumenti esistenti, livelli di governo e fasi della transizione. La ricerca mostra che il nodo dell'occupazione giovanile non è riconducibile a un *deficit* di adattabilità dei giovani, ma a un *deficit* di capacità istituzionale di accompagnarne i percorsi in un contesto segnato da trasformazioni profonde del lavoro, delle competenze e delle forme di organizzazione produttiva.

L'Italia appare ancora priva di una strategia organica per l'occupazione giovanile, intesa non come sommatoria di interventi settoriali, ma come architettura integrata capace di connettere in modo stabile formazione iniziale, politiche attive, qualità del lavoro e sistemi di *welfare*. La questione giovanile continua a essere trattata prevalentemente come un problema di contesto o di emergenza, da affrontare attraverso interventi settoriali e temporanei, piuttosto che come una questione strutturale che interroga il modello di sviluppo, l'organizzazione dei mercati del lavoro e la capacità dell'ordinamento di investire nel capitale umano lungo l'intero arco della vita.

Questa conclusione costituisce il filo conduttore dei contributi raccolti nel presente fascicolo monografico di *Equal – Rivista di diritto antidiscriminatorio*, che rappresentano l'esito scientifico del progetto PRIN PNRR 2022 “*Youth Employment Strategy*” e che propongono una lettura complessiva delle politiche per l'occupazione giovanile nel prisma del diritto del lavoro. La scelta di pubblicare i risultati della ricerca in una Rivista dedicata al diritto antidiscriminatorio non è casuale, poiché la questione giovanile, quando si sviluppa in assenza di strumenti capaci di ricomporre le incongruenze tra formazione, lavoro e politiche pubbliche, assume essa stessa una dimensione discriminatoria. La frammentazione dei percorsi, le asimmetrie territoriali e la difficoltà di riconoscere e valorizzare le competenze incidono, infatti, in modo selettivo sull'accesso delle nuove generazioni al lavoro e ai diritti sociali, compromettendo la parità di trattamento e l'eguaglianza sostanziale.

In questa chiave, i contributi raccolti nel fascicolo si collocano all'interno di un'analisi che individua nella condizione giovanile uno dei principali terreni nei quali si misura la capacità dell'ordinamento di prevenire nuove forme di discriminazione e di garantire condizioni effettive di accesso al lavoro e alla cittadinanza sociale, in coerenza con l'impostazione del PNRR, che assume la dimensione generazionale come obiettivo trasversale delle politiche pubbliche.