

«*Giovani così non lo saremmo più stati*»:
il biennio 2024-2025 tra dogmatica
dell'incentivo e realtà del mercato*

«*As young as we were ever going to get*»: the
2024–2025 biennium between the dogmatics
of incentives and market reality

Antonello Olivieri

*Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università telematica
PEGASO*

SOMMARIO: 1. L'inverno demografico: una metafora che diventa realtà giuridica. – 2. Formazione e competenze. – 2.1. Il sistema di Istruzione e Formazione Professionale. – 2.2. I nodi irrisolti dell'apprendistato. – 2.3. L'apprendistato tra teleologia incentivante e patologia applicativa. – 3. La svolta paradigmatica dell'interventi pubblico? – 4. I NEET e la retorica della competenza.

Sinossi: Il contributo analizza il biennio 2024–2025 delle politiche per l'occupazione giovanile in Italia, mettendo a confronto la dogmatica dell'incentivo con la "realtà resistente" del mercato del lavoro. Muovendo dalla metafora dell'inverno demografico, l'A. mostra come che la riduzione delle coorti giovanili non ha prodotto un riequilibrio del mercato del lavoro a loro favore, né un incremento delle *chance* di primo inserimento, ma abbia anzi evidenziato fratture strutturali: transizioni scuola-lavoro lunghe e accidentate, segmentazione contrattuale, disuguaglianze territoriali e difficoltà di *retention* dei profili qualificati.

* Il presente contributo è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Foggia (CUP D53D23022270001), 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.

Abstract: The contribution analyses Italian youth employment policies in the 2024–2025 biennium, contrasting the dogmatics of incentive-based intervention with the “stubborn reality” of the labour market. Drawing on the metaphor of the demographic winter, the Author argues that the contraction of youth cohorts has neither rebalanced the labour market in their favour nor increased opportunities for initial labour-market entry; rather, it has brought into sharper relief a set of structural fractures: protracted and uneven school-to-work transitions, contractual segmentation, territorial disparities, and a growing difficulty in retaining highly skilled workers.

Parole chiave: Occupazione giovanile – Politiche del lavoro – Incentivi all’assunzione – Transizioni scuola-lavoro – Apprendistato – NEET

Keywords: Youth employment – Labour market policies – Hiring incentives – School-to-work transitions – Apprenticeship – NEET

1. L’inverno demografico: una metafora che diventa realtà giuridica

Nel vasto e tormentato teatro dell’esperienza giuridica contemporanea, ove la norma si scontra quotidianamente con la viva carne della realtà sociale, poche questioni interpellano la coscienza del giurista con l’urgenza drammatica che caratterizza la condizione lavorativa delle giovani generazioni¹. Se è vero che il diritto non è altro che un’architettura destinata a ordinare la vita, a comporre il conflitto e a tendere, con sforzo inesausto, verso la giustizia², allora l’incapacità dell’ordinamento di garantire un accesso dignitoso e stabile al mercato del lavoro per i suoi figli più giovani rappresenta non già una mera disfunzione tecnica, o un accidente economico, bensì un *vulnus* profondo dell’*ethos* costituzionale, una frattura nell’armonia che dovrebbe reggere la *civitas*³.

Per quanto un approccio quantitativo possa rivelare una natura parziale, nel momento in cui pretende di esaurire la complessità del reale entro le maglie della misurazione statistica, l’analisi dei principali indicatori del mercato del lavoro giovanile fornisce un quadro inequivocabile della gravità della situazione italiana⁴.

¹ Anche gli ultimi dati Istat (novembre 2025) hanno certificato un aumento generale dell’occupazione, salvo nella fascia d’età 15-24 anni: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2026/01/CS_Occupati-e-disoccupati_NOVEMBRE_2025.pdf.

² La giustizia è qui intesa come conformità all’«ordine universale» e alla «regola»: CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, 3^o ed., Foro Italiano, 1951, *passim*.

³ LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in ADL, 2010, 3, 628 ss.; COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto al lavoro nell’Italia repubblicana*, in BALANDI, CAZZETTA (a cura di), *Diritti e lavoro nell’Italia repubblicana*, Giuffrè, 2009, 21 ss.

⁴ Come rilevato da SENATORI, TIRABOSCHI, *La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano*, in DRI, 2008, 3, 649 «il tema della occupazione giovanile è così diventato una vera e propria emergenza nazionale che, come tale, si colloca in cima all’agenda dei decisori politici e degli attori sindacali in tutte le regioni del mondo, incluse quelle economicamente più sviluppate».

I dati statistici, nella loro asettica aggregazione, rischiano di naturalizzare come questione meramente tecnica – di *skill gap*, di carenze formative – ciò che è, in realtà, una trasformazione antropologica profonda nel modo in cui i giovani sono chiamati a costruire la propria esistenza. Assistiamo al parossismo dell'«individualizzazione riflessiva»⁵. Individui, sottratti ai modelli tradizionali di controllo sociale (famiglia, scuola, religione), costretti a costruire attivamente la propria biografia e identità attraverso scelte continue e auto-narrazione costante. Non si tratta di maggiore libertà, ma di un obbligo: quello di diventare autori responsabili in un contesto in cui le politiche pubbliche appaiono sempre più meramente proclamatorie.

Le politiche attive del lavoro in Italia si trovano di fronte a una criticità che raramente viene sollevata: non solo devono affrontare la disoccupazione di chi resta, ma – e qui sta il nodo – devono interrogarsi anche sulla *retention*. Il recente Rapporto del CNEL⁶ evidenzia come il fenomeno emigratorio interessi ora trasversalmente il Paese: sebbene il 35% delle partenze origini dal Mezzogiorno, ben il 49% proviene dalle regioni del Nord, teoricamente le più ricche e produttive. Il dato impone una riflessione di secondo livello. Il *mismatch*, dunque, non si gioca soltanto tra domanda e offerta interna; si manifesta piuttosto come frattura tra l'offerta di lavoro qualificata che il Paese forma e quella domanda internazionale che si rivela, agli occhi di molti giovani, irresistibilmente più attraente⁷.

Dagli anni Novanta, l'Italia vive un declino demografico che appare ormai inesorabile. I giovani, che premevano in massa alle porte del mercato, sono divenuti risorsa scarsa. Ma qui emerge il paradosso economico. Mentre la natalità crolla e i giovani diventano demograficamente «preziosi», la loro condizione occupazionale non ne trae alcun vantaggio. Anzi. La realtà si è rivelata ostinatamente indifferente all'aspettativa razionale⁸. L'indice di ricambio della popolazione attiva è progressivamente mutato fino a segnalare negli anni una sovrabbondanza di persone prossime al pensionamento rispetto ai nuovi entranti.

⁵ BECK, *Il Dio personale. La nascita della religiosità secolare*, trad. it. FRANCHINI, Laterza, 2009, 151 ss.

⁶ CNEL, *Rapporto per l'attrattività dell'Italia per i giovani dei paesi avanzati*, in <https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Comunicazione/CnelRapportoGiovani.pdf?ver=2025-12-01-142759-597>. Negli ultimi quindici anni, l'Italia ha subito, colpevolmente, una consistente emigrazione di circa 630.000 giovani nella fascia 18-34 anni con un saldo migratorio negativo, al netto dei rientri e degli ingressi, per oltre 441.000 unità.

⁷ La cosiddetta «fuga dei cervelli» rappresenta una perdita secca di capitale umano qualificato, su cui lo Stato e le famiglie hanno investito ingenti risorse in termini di istruzione e formazione. I dati sono impietosi: il tasso di espatrio dei laureati nella fascia 25-34 anni ha subito un'impennata, passando dal 38,7% del 2019 al 50,6% del 2022. Si tratta di una emorragia che impoverisce il tessuto produttivo nazionale, privandolo delle competenze più avanzate necessarie per guidare l'innovazione e la transizione digitale. Anche in questo caso, il fenomeno colpisce con maggiore virulenza il Mezzogiorno, innescando migrazioni interne unidirezionali verso il Nord Italia o verso l'estero, e desertificando le regioni meridionali delle loro energie migliori. Questo depauperamento non è solo economico, ma sociale e culturale, riducendo la capacità dei territori di generare sviluppo endogeno e di attrarre investimenti. Cfr., *La garanzia giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile*, in INAPP, *Primo Rapporto di monitoraggio. Executive Summary*, 2025, in <https://oa.inapp.gov.it/items/b67e53d1-9785-412a-a52f-a9f9192eca72>, 3.

⁸ Già ROSINA, *NEET. Giovani che non studiano e non lavorano*, V&P, 2015, *passim*.

Eppure, questa insufficienza demografica non si è tradotta in opportunità, bensì in un ulteriore aggravarsi delle difficoltà di inserimento lavorativo.

Una generazione sovra-istruita rispetto alle precedenti, nondimeno sistematicamente sotto-utilizzata, che ha segnato una frattura profonda tra le aspettative coltivate dal sistema educativo e la realtà del mercato del lavoro, sospesi tra la formazione acquisita e l'impossibilità di trasformarla in capitale professionale effettivo⁹. Contro ogni logica, dunque, nel nostro Paese, la transizione dalla scuola al lavoro si è fatta più lunga, più ardua, più accidentata¹⁰. Le riforme che si sono succedute nell'ultimo trentennio, animate dall'intento di flessibilizzare il mercato per favorire l'accesso degli *outsider*, hanno spesso prodotto l'effetto perverso di segmentare il mercato stesso. Si è creata una dicotomia giuridica e sociale tra una cittadella di lavoratori protetti e una vasta periferia di giovani intrappolati in forme contrattuali precarie¹¹. La liberalizzazione dei contratti a termine, pensati come strumenti di transizione, di primo ingresso nel mondo del lavoro, in grado di consentire ai giovani di acquisire esperienza per poi essere stabilizzati, ha realizzato, invece, il contrappasso dell'eterno movimento della condizione precaria, incapace di rendere possibile la costruzione di un progetto di vita¹². I giovani italiani, come Sisifo, si trovano perpetuamente a spingere verso l'alto il masso dell'inserimento lavorativo, vedendolo rotolare inesorabilmente a valle ogni volta che una crisi economica o una congiuntura avversa si abbatte sul mercato del lavoro. Tuttavia, mentre nel mito greco il protagonista era stato condannato dagli dei per la sua tracotanza, i giovani italiani non hanno colpe individuali. La loro condanna nasce da scelte di *policy*, da fragilità sistemiche, da un mercato del lavoro che scarica su di loro l'intero peso delle oscillazioni cicliche.

Di fronte a questa condizione, le istituzioni hanno reagito con una proliferazione di competenze sovrapposte e non coordinate tra livello statale e regionale. L'ibridazione istituzionale che ne è sorta ha rappresentato la manifestazione dell'incapacità del sistema di decidere *chi* debba rispondere del futuro professionale, soprattutto (ma non solo) dei giovani. Di questa *impasse*, emblema recente è la soppressione dell'ANPAL nel 2024 e il trasferimento delle sue competenze alla Direzione generale delle politiche attive presso il Ministero del Lavoro simboleggiano non tanto una riorganizzazione quanto una capitola-

⁹ AGNOLI (a cura di), *Generazioni sospese. Percorsi di ricerca sui giovani Neet*, Angeli, 2014 e ivi i singoli contributi; C. GAROFALO, *Età e incentivi: il rimedio allo svantaggio*, in *VTDL*, 2, 2023, 367 ss.

¹⁰ INAPP, *La (difficile) transizione scuola-lavoro dei giovani*, in <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/0aa54fab-f9f7-4826-a31f-dcbcb85d68f1/content>.

¹¹ ICHINO, *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori, 1996, 20 ss. «Del resto è noto che i giovani hanno maggiori difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro e, soprattutto, in occupazioni stabili (come dimostrato dal fatto che sono proprio i giovani ad utilizzare prevalentemente i modelli di contratto flessibili e a tempo determinato)»: GAMBACCIANI, *Invecchiamento demografico e diritto del lavoro*, in *MGL*, 2020, 932.

¹² C. GAROFALO, *Le "varie e diverse vie" europee alla flexicurity*, in *VTDL*, 2, 2025, 219-220.

zione¹³: l'ammissione implicita che il modello decentrato ha prodotto una velocità differenziale regionale, trasformando l'Italia in un mosaico di opportunità diseguali.

2. Formazione e competenze

2.1. Il sistema di Istruzione e Formazione Professionale

Mismatch ed *employability*. Due significanti che dominano il lessico postmoderno del lavoro (soprattutto) giovanile, inscindibili come diagnosi e terapia. Carnelutti, che amava ragionare per coppie concettuali, avrebbe forse riconosciuto in questa diade lo schema classico del male (il disallineamento tra competenze possedute e richieste) e della cura (rendersi occupabili, adattabili, conformi)¹⁴. Ma ne avrebbe probabilmente denunciato la degenerazione ideologica. Dietro questa coppia linguistica opera sotto traccia una torsione narrativa: trasformare una frattura strutturale in *deficit* individuale. La responsabilità non ricade più sulla domanda di lavoro (e quindi sulle scelte d'impresa o macroeconomiche), bensì sull'offerta, ossia sui sistemi educativi e sul singolo lavoratore, sulle carenze formative che rendono obsoleto il capitale umano. Il significante prolifera, il significato sfugge. L'imperativo diviene pertanto quello di rendere i giovani occupabili, ossia di dotarli di quel portafoglio di competenze flessibili, trasversali e continuamente aggiornabili che permetterebbe loro di navigare nel mare tempestoso del mercato del lavoro¹⁵.

In questo contesto, il sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) si erge come un istituto giuridico dalla fisionomia complessa, quasi un *tertium genus* sospeso tra universalismo e particolarismo, tra una grammatica giuridica dell'istruzione predefinita dall'ordinamento statale e la flessibilità pragmatica della formazione regionale. Nato dall'esigenza di coniugare il dettato costituzionale del diritto allo studio con le istanze sempre più pressanti di un mercato del lavoro in rapida evoluzione tecnologica, la IeFP rappresenta il pilastro portante dell'offerta formativa professionalizzante rivolta ai giovani in uscita dal primo ciclo di istruzione¹⁶.

¹³ «Vecchio e nuovo» mal combinati», secondo D. GAROFALO, *Il diritto del lavoro e la promozione dell'occupazione*, in *VTDL*, 2, 2025, 239.

¹⁴ Le metafore «mediche» erano ricorrenti in Francesco Carnelutti. *Ex multis*, CARNELUTTI, *Come si fa un processo*, Eri, 1960, 19; Id., *La guerra e la pace*, in TRACUZZI (a cura di), Giappichelli, 2014, *passim* (in part. 16-18, 43-44, 48-50); Id., *L'esperienza del diritto*, in *RIFD*, 1943, 99.

¹⁵ *Amplius*, D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, 143 ss.

¹⁶ I dati più recenti sulla programmazione regionale FSE+ 2021-2027 rivelano la centralità della IeFP nell'architettura delle politiche formative giovanili: il 76,3% delle risorse complessive messe a bando per politiche attive del lavoro è destinato alla formazione professionalizzante, e di queste il 71,3% finanzia specificamente percorsi per l'acquisizione della qualifica o del diploma professionale IeFP terzo e quarto anno. Tale concentrazione di risorse assume caratteristiche ancor più accentuate nelle Regioni meno sviluppate del Mezzogiorno, dove la totalità (91,7%) delle risorse destinate alla formazione professionalizzante affluisce ai percorsi IeFP, mentre nelle Regioni più sviluppate una quota minoritaria (6,5%) viene destinata anche alla formazione tecnica superiore (ITS). LION, SANTOMIERI, STOCO (a cura di), *La garanzia giovani rafforzata*, cit., 74.

Nonostante l'ingente investimento di risorse pubbliche e il riconoscimento formale della pari dignità dei percorsi professionalizzanti rispetto a quelli liceali, la IeFP fatica a conquistare piena dignità nel riconoscimento collettivo. Infatti, mentre il mercato del lavoro denuncia carenze croniche di figure professionali qualificate, e le Istituzioni europee e nazionali moltiplicano dichiarazioni altisonanti sulla centralità della formazione professionale, le famiglie italiane continuano a percepire la IeFP come destinazione residuale¹⁷. In primo luogo, gli iscritti a tali percorsi rappresentano ancora una quota minoritaria della popolazione scolastica¹⁸, significativamente inferiore rispetto ai Paesi con sistemi duali consolidati¹⁹. In secondo luogo, intercettano prevalentemente studenti con difficoltà scolastiche pregresse, basso rendimento e contesti familiari svantaggiati, configurandosi così – nella percezione diffusa e spesso anche nella prassi effettiva – quale opzione di seconda scelta per chi “*non ce la fa*” nei percorsi ordinari²⁰.

Ma vi è un'altra dimensione del fenomeno, ancora più insidiosa perché celata sotto le apparenze della regolarità formale: la dispersione scolastica implicita. I dati INVALSI rivelano che l'8,7% degli studenti al termine del secondo ciclo consegue sì il titolo di studio, ma non raggiunge i livelli minimi di competenza nelle prove standardizzate²¹. Si tratta di quella che potremmo definire, parafrasando Italo Calvino, una invisibilità nella visibilità²²: giovani che il sistema certifica come formati ma che, in realtà, escono dalla scuola privi degli strumenti cognitivi fondamentali per decifrare la complessità del mondo contemporaneo. Dal punto di vista giuridico, questo fenomeno pone un interrogativo radicale sulla

¹⁷ Tale fenomeno di *adverse selection* rischia di innescare un circolo vizioso: l'associazione della IeFP con il fallimento scolastico scoraggia le famiglie con aspirazioni educative elevate dall'iscrivere i propri figli, perpetuando lo stigma e impedendo quella diversificazione sociale della platea che potrebbe conferire piena legittimità al canale professionalizzante. V. OECD, *Skills Summit 2022: Strengthening Skills for Equity and Sustainability – Providing Effective Up-and reskilling Opportunities for All*, 2022, in [https://one.oecd.org/document/SKC\(2022\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/SKC(2022)1/en/pdf).

¹⁸ Circa l'8% della popolazione 14-18enne a livello nazionale: CRISPOLTI, CARLINI (a cura di), *XXII Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in Duale nella IeFP a.f. 2022-2023*, in INAPP, in <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/4c26f7db-68bd-40ac-ad1e-a6d99153a918/content>.

¹⁹ In Germania e Austria la quota supera il 50%. I dati OCSE confermano la centralità del sistema duale in Austria e Germania, dove esso rappresenta la scelta maggioritaria per la coorte studentesca. Cfr. OECD (2025), *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, in <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>, 158 ss. Non si tratta di una mera differenza quantitativa, ma di un divario che riflette orientamenti culturali profondamente radicati. Nei Paesi con sistemi duali consolidati, la formazione professionale non costituisce un ripiego ma una scelta positiva, socialmente valorizzata e istituzionalmente sostenuta attraverso robusti investimenti pubblici e, soprattutto, un'organica collaborazione tra sistema educativo e mondo produttivo.

²⁰ INVALSI, Rapporto 2025, in <https://serviziostatistico.invalsi.it/wp-content/uploads/2025/07/Rapporto-prove-INVALSI-2025.pdf>, 107-108, 159 ss.

²¹ Studenti che conseguono formalmente il titolo di studio ma che, di fatto, non possiedono le competenze di base minime in italiano, matematica e inglese. I dati del Rapporto Invalsi del 2024 e del 2025 mostrano che questo fenomeno colpisce in modo sproporzionato gli studenti degli istituti professionali e della IeFP, specialmente nel Sud, creando una *frattura cognitiva* che viola il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, Cost. La scuola, in queste aree, fatica a svolgere la sua funzione di *ascensore sociale*, limitandosi spesso a certificare disuguaglianze preesistenti. Cfr. INVALSI, Rapporto 2025, in <https://serviziostatistico.invalsi.it/wp-content/uploads/2025/07/Rapporto-prove-INVALSI-2025.pdf>, 164.

²² Mi riferisco al paradosso calviniano delle città che Marco Polo descrive a Kublai Khan, tutte visibili eppure incomprensibili. CALVINO, *Le città invisibili* (1972), Mondadori, 1992, *passim*.

natura stessa del diritto allo studio garantito dall'art. 34 Cost.: il diritto costituzionalmente tutelato si esaurisce nell'accesso formale ai percorsi formativi o implica necessariamente l'acquisizione effettiva di competenze spendibili?

La Corte costituzionale, nelle sue pronunce sui livelli essenziali delle prestazioni, ha ripetutamente affermato che i diritti sociali non sono mere enunciazioni programmatiche. Sono pretese a prestazioni determinate giuridicamente azionabili²³. Ciò che la Costituzione protegge non è il simulacro dell'istruzione, ma la sua realtà sostanziale. La stessa giurisprudenza della Consulta ha progressivamente edificato una concezione del diritto all'istruzione che trascende la dimensione dell'accesso formale per investire il piano dell'effettività sostanziale. Già quando si trattò di stabilire se la frequenza scolastica delle persone con disabilità dovesse essere meramente «facilitata» o piuttosto «assicurata», il Giudice delle leggi compì un'operazione ermeneutica di portata paradigmatica: leggendo congiuntamente gli artt. 2, 3, secondo comma, 34, primo comma, e 38, terzo comma, Cost., affermò che dall'interrelazione di tali precetti si evince la necessità di garantire non un'astratta *chance* di iscrizione, bensì condizioni concrete idonee a rendere effettivo il percorso educativo²⁴. In tal senso, la frequenza scolastica costituisce un essenziale fattore di recupero e di superamento dell'emarginazione, ai fini del complessivo sviluppo della personalità. Tale direttrice ha trovato ulteriore e decisivo consolidamento allorché la Consulta, pronunciandosi sulla legittimità di disposizioni finanziarie che comprimessero rigidamente le risorse destinate al sostegno scolastico, ha enunciato un principio di straordinaria pregnanza sistematica: il diritto all'istruzione si configura come diritto fondamentale la cui fruizione deve essere assicurata attraverso misure di integrazione e sostegno idonee. Il legislatore, pur godendo di discrezionalità nella conformazione delle relative prestazioni, incontra un limite invalicabile nel «nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»²⁵. Orbene, se si coordinano tali acquisizioni giurisprudenziali con la qualificazione dei livelli essenziali delle prestazioni già richiamata²⁶, emerge che la garanzia costituzionale dell'istruzione non si esaurisce nell'apertura indiscriminata delle porte della scuola, *id est* nella semplice possibilità fisica di varcarne la soglia. L'art. 34 cost. implica l'effettiva acquisizione di quel *minimum* di competenze che consenta al soggetto di sviluppare pienamente la propria personalità.

²³ C. cost. 3 luglio 2002, n. 282 (e, in continuità, C. cost. 27 marzo 2003, n. 88; sul primato dell'effettività delle prestazioni connesse a diritti fondamentali, v. anche C. cost. 21 dicembre, n. 275, 1996).

²⁴ C. cost. 3 giugno 1987, n. 215.

²⁵ C. cost. 26 febbraio 2010, n. 80. La formula del «nucleo indefettibile di garanzie» quale limite invalicabile alla discrezionalità del legislatore era già presente nella giurisprudenza anteriore (v., *ex plurimis*, C. cost. nn. 431 e 251 del 2008).

²⁶ Secondo cui la determinazione dei LEP non costituisce una «materia» in senso stretto, bensì una competenza trasversale del legislatore statale idonea ad investire ogni ambito nel quale occorra assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale dei diritti. Cfr. C. cost. 3 luglio 2002, n. 282, cit.

Eppure – ed è qui la contraddizione – di fronte a un sistema che rilascia qualifiche e diplomi sostanzialmente vuoti di contenuto formativo reale, il diritto appare muto²⁷. Incapace di tradurre il proprio vocabolario garantista in strumenti concreti di tutela.

Permangono poi significative discontinuità territoriali nella qualità e nell'accessibilità dell'offerta. Alcune Regioni hanno sviluppato sistemi IeFP robusti, capillarmente distribuiti sul territorio e ben integrati con i fabbisogni produttivi locali. Nel Mezzogiorno, l'offerta risulta rarefatta, standardizzata, scarsamente connessa con il tessuto economico. I dati INAPP certificano l'abissale frattura che spacca il nostro territorio: nell'anno formativo 2022-23, la sola Lombardia concentra il 33% degli iscritti nazionali, percentuale che si dilata fino al 51,2% se si considerano i percorsi in modalità duale, mentre intere regioni meridionali registrano presenze tanto esigue da configurare una vera e propria desertificazione formativa²⁸. Tale concentrazione non è mero dato statistico, ma sintomo di un regionalismo differenziato che si è tradotto, nei fatti, in regionalismo discriminatorio: la collocazione costituzionale della formazione professionale tra le competenze esclusive regionali ha generato non quella *unità nella differenziazione*, che pure la Consulta a più riprese ha evocato quale stella polare del Titolo V riformato²⁹, bensì una geografia spezzata dove il diritto allo studio professionalizzante si realizza in modo radicalmente diverso a seconda della latitudine di nascita³⁰.

2.2. I nodi irrisolti dell'apprendistato

La nozione di competenza, assurta negli ultimi decenni a concetto-chiave delle politiche educative europee e nazionali, condensa in sé tutte le ambiguità del discorso contemporaneo sulla formazione professionale. Definita come «combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto»³¹, essa si distingue dalla mera conoscenza propositiva per il suo carattere performativo. Il passaggio da un *curriculum* centrato sui contenuti disciplinari (cosa si sa) a uno centrato sulle competenze (cosa si sa fare) dovrebbe consentire di superare l'obsoleto nozionismo accademico in favore di un apprendimento autenticamente significativo, *contestualizzato*, che mobilita conoscenze per risolvere problemi concreti o affrontare situazioni reali (o realistiche) e prepari alla complessità del mondo reale.

²⁷ Non nell'accezione formulata da Sacco, *Il diritto muto*, in *RDC*, 1993, 689 ss., ma inteso nel suo silenzio inoperoso.

²⁸ Tra le altre regioni virtuose, v. Veneto ed Emilia-Romagna, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano. In dottrina LION, SANTOMIERI, STOCO (a cura di), *La garanzia giovani rafforzata*, cit., 67 ss.

²⁹ C. cost. 8 ottobre 2003, n. 303; C. cost. 21 gennaio 2004, n. 6; C. cost. 4 dicembre 2024, n. 192. In dottrina, D. GAROFALO, *Federalismo e diritto per il lavoro*, Cacucci, 2005, *passim*.

³⁰ Tale asimmetria riflette la collocazione della formazione professionale tra le competenze esclusive regionali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, con conseguente frammentazione normativa, organizzativa e qualitativa che contraddice il principio dei livelli essenziali delle prestazioni che dovrebbero essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale. CRISPOLTI, CARLINI (a cura di), *XXII Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale*, cit., 48.

³¹ Raccomandazione del Parlamento Europeo 2006/962/CE.

Il sistema educativo e formativo italiano, nonostante (o a causa del) le riforme, fatica a dialogare con il mondo dell'impresa. Manca, o è ancora troppo debole, quella cultura della formazione duale³² che in altri ordinamenti, come quello tedesco, costituisce l'asse portante dell'occupazione giovanile³³. Il contratto di apprendistato nella prassi viene spesso svilito, ridotto a mero strumento di risparmio contributivo, svuotato della sua anima pedagogica, figura emblematica di una tensione irrisolta: quella tra la promessa formativa come vettore di emancipazione e la necessità occupazionale come risposta emergenziale alle crisi sistemiche. Anche la legge di bilancio del 2025 (l. n. 203 del 2024) si inserisce in un quadro di interventi frammentari che dovrebbe (o avrebbe dovuto) fungere da *passerelle* tra l'universo educativo e quello produttivo. Questa duplicità ontologica (l'apprendista simultaneamente studente e lavoratore), tuttavia, si rivela fonte di complessità organizzative e normative che ne hanno storicamente limitato la diffusione. L'art. 18 della stessa legge ha introdotto una novità significativa: la possibilità di trasformare l'apprendistato di primo livello in apprendistato di alta formazione (terzo livello), «previo aggiornamento del piano formativo individuale». Tale *continuous reconstruction of experience*, elegante costruzione teorica in grado di superare la rigidità delle tipologie contrattuali separate, tuttavia, incontra ostacoli sul piano dell'implementazione. La «semplificazione burocratica» rischia di rimanere lettera morta se non accompagnata da un rafforzamento sostanziale della componente formativa e da risorse adeguate.

In tal senso, l'accesso alle risorse del FSOE (Fondo Sociale per l'Occupazione e la Formazione) per tutte le tipologie di apprendistato³⁴, non più soltanto all'apprendistato professionalizzante, pone alcune criticità, al di là dell'apparente «democratizzazione».

Nel 2011, con l'entrata in vigore del Testo Unico (d.lgs. n. 167), lo Stato stanziava 100 milioni di euro annui per il finanziamento della formazione in apprendistato. Nel 2017, con la l. n. 205, le risorse destinate specificamente all'apprendistato professionalizzante erano ridotte a 15 milioni di euro annui. L'estensione «*erga omnes*» – a importo invariato – pone, evidentemente, un'aporia. Frammentare fondi limitati tra un numero crescente di aventi diritto genera una decurtazione generalizzata. Si tratta di un meccanismo tipico della logica dell'austerità. Si finisce per amministrare la scarsità invece di creare valore. A sostegno di tale scelta, la norma viene presentata come strumento indispensabile per la semplificazione amministrativa e il superamento dei vincoli normativi preesistenti.

L'enfasi sulla semplificazione ha acquistato, negli ultimi decenni, uno statuto di verità quasi indiscutibile per cui semplificare equivale a migliorare, ridurre le complessità signi-

³² D. GAROFALO, *Il diritto del lavoro e la promozione dell'occupazione*, cit., 244 ss.; MAZZANTI, *Le misure in materia di politica formativa nell'apprendistato*, in *IG*, 3, 2025, 235 ss.

³³ Già TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2012, 289 ss.; SENATORI, TIRABOSCHI, *La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano*, in *DRI*, 2008, 3, 674.

³⁴ Art. 15, l. n. 203 del 2024. Cfr. MAZZANTI, op. cit., 237

fica incrementare l'efficienza. Una semplicità sempre più spesso confusa con un gretto semplicismo che non riconosce nella stessa complessità il suo radicarsi nell'esperienza giuridica³⁵, in grado di evitare i riduzionismi di un pensiero monista *mos geometricus*³⁶. Nel caso dell'apprendistato, la semplificazione operata dall'art. 15 riduce solamente le risorse, mascherando una scelta politica di disinvestimento dietro una patina tecnocratica di razionalizzazione amministrativa.

Allora, come può realizzarsi una continuità formativa «di filiera»³⁷ in presenza di un drastico impoverimento delle risorse destinate alla formazione? La contraddizione è manifesta: da un lato si crea un dispositivo normativo che facilita i passaggi tra diverse tipologie di apprendistato; dall'altro si depauperava il sostegno economico necessario affinché questi percorsi siano effettivamente sostenibili per le imprese e qualitativamente adeguati per gli apprendisti.

L'apprendistato duale trova il suo nucleo strategico nella formazione trasversale, volta a fornire competenze trasferibili. Tali abilità, che spaziano dalla resilienza all'adattabilità relazionale, sono le vere garanti dell'*employability* di lungo periodo; ridurre le risorse in questo ambito equivale a privilegiare l'inserimento lavorativo istantaneo a scapito della costruzione di un capitale umano durevole³⁸. Eppure, è proprio questa componente che la l. n. 203/2024 finisce per compromettere, generando una frattura tra intenzioni e realtà: mentre si proclama la centralità della filiera nazionale per l'occupazione, le decisioni allocative riducono i finanziamenti e indeboliscono l'offerta pubblica. Tale *doublethink* normativo³⁹ ha ricadute pesanti, spingendo le imprese verso contratti meno impegnativi e lasciando il sistema produttivo privo di competenze qualificate.

Ad aggravare il quadro interviene la frammentazione territoriale. La risposta alla carenza di fondi statali ha trovato come contraltare il cofinanziamento regionale tramite risorse europee. Una strategia che, però, ha generato profonde asimmetrie. L'accesso a percorsi di qualità è divenuto, infatti, variabile dipendente dalla capacità amministrativa locale, erodendo nei fatti il principio costituzionale di uguaglianza sostanziale. A corollario, vi è poi un aspetto "macro" da non sottovalutare. In assenza di correttivi e investimenti formativi strutturali, persino le transizioni gemelle (ecologica e digitale)⁴⁰ rischiano di mutare segno, divenendo ostacoli anziché leve di sviluppo⁴¹. E qui il diritto deve farsi carico non solo di

³⁵ CAPOGRASSI, *Studi sull'esperienza giuridica* (1932), in *Opere*, vol. II, Giuffrè, 1959, in part. 214-215.

³⁶ Tra i plurimi scritti di GROSSI, *Il punto e la linea*, in ID., *Società, Diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, 2006, 11.

³⁷ COLOMBO, MASSAGLI, *Verso un apprendistato "di filiera". Primo commento all'art. 18 del DDL Lavoro*, in <https://www.bollettinoadapt.it/verso-un-apprendistato-di-filiera-primo-commento-allart-18-del-ddl-lavoro/>.

³⁸ Su questo tema, già D. GAROFALO, *Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al T.U. del 2011*, in *GDLRI*, 2014, 428-429.

³⁹ Il riferimento è al «*doublethink*» (bipensiero), tipico di un certo "potere" che può sostenere contemporaneamente due idee contraddittorie, accettandole entrambe come vere. ORWELL, *1984*, Mondadori, trad. it. MANFERLOTTI, 2009, *passim*.

⁴⁰ MAZZANTI, op. cit., 237.

⁴¹ Sebbene lodevole, tale iniziativa ridisegna la geografia della formazione creando una situazione a macchia di leopardo,

regolare i rapporti, ma di promuovere le capacità, secondo quell'approccio delle *capabilities* che vede nella libertà sostanziale, e non solo formale, il fine ultimo dell'ordinamento⁴². Comunque, dall'analisi della programmazione regionale FSE+ 2021–2027, almeno sul piano programmatico, all'apprendistato è riconosciuto un ruolo centrale. Infatti, una quota non trascurabile delle azioni di politica attiva censite nei Programmi Regionali lo riguarda, con distribuzione sostanzialmente equilibrata tra le tre tipologie. Le risorse finanziarie effettivamente messe a bando raccontano qualcosa: l'apprendistato intercetta sì una porzione limitata ma riconoscibile del complesso degli stanziamenti destinati alle politiche attive, sufficiente a indicare un orientamento di *policy* volto a rilanciare lo strumento⁴³. L'indicatore decisivo, però, resta altro: la capacità dello strumento di diventare scelta ordinaria nei processi di assunzione e formazione. Ed è proprio qui che emergono le criticità. Pur in presenza di un quadro normativo complessivamente favorevole e di incentivi contributivi significativi, il ricorso all'istituto resta quantitativamente contenuto. Non assume la funzione di canale ordinario di ingresso e consolidamento occupazionale⁴⁴.

Cosa segnala questo scarto tra potenzialità normative e utilizzo effettivo?

2.3. L'apprendistato tra teleologia incentivante e patologia applicativa

Su quest'ultimo tema, all'interno dell'interessante numero monografico di *Variazioni su temi di Diritto del lavoro*, dedicato alle discriminazioni per età (curato da Anna Zilli), Carmela Garofalo ha esposto un'affascinante tesi⁴⁵. «Resta aperto – ricordava – il grave e diffuso problema dell'inadeguatezza dei contenuti formativi, venendo utilizzato l'apprendistato principalmente per poter beneficiare delle (spesso generose) agevolazioni per esso previsti». A tal proposito, suggeriva la «soluzione [...] di erogare questi benefici solo al termine dell'intervento di formazione, previa verifica delle conoscenze acquisite dal giovane. Un meccanismo siffatto potrebbe mitigare gli effetti della selezione operata dalle imprese a monte del processo, garantendo un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche».

dove la qualità dell'apprendistato dipende dalla forza fiscale del territorio. Ne risente direttamente il principio di uguaglianza sostanziale: un giovane lombardo o veneto avrà opportunità precluse a un coetaneo del Mezzogiorno, frammentando la cittadinanza sociale in tante cittadinanze regionali.

⁴² CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *GDLRI*, 2007, 37 ss.

⁴³ Per quanto riguarda le misure di politica attiva del lavoro, l'intervento maggiormente finanziato è la formazione professionalizzante, che copre complessivamente il 76,3% delle risorse messe a bando; seguono l'apprendistato (10,1%) e l'incentivo occupazionale (3,6%); LION, SANTOMIERI, STOCO (a cura di), *La garanzia giovani rafforzata*, cit., 93.

⁴⁴ Le statistiche amministrative collocano nel 2022 l'ordine di grandezza dei rapporti di apprendistato attivi intorno a 569.000 (valore che, a seconda delle definizioni adottate e del perimetro considerato, può essere letto come *stock* medio annuo o come platea di rapporti in essere): una consistenza che, in rapporto alle dimensioni complessive dell'occupazione dipendente stabile, segnala comunque la marginalità dell'apprendistato nel mercato del lavoro italiano. Il divario appare ancor più evidente se si guarda alla componente più propriamente duale: nel 2022 l'apprendistato di I livello (qualifica/diploma) si attesta su 11.775 unità su scala nazionale, una goccia nell'oceano rispetto alla platea potenziale dei destinatari. INFANTE, VACCARO, *Segnali di potenziamento dell'apprendistato duale. XXII Rapporto di monitoraggio*, Ottobre 2024, INAPP, in <https://oa.inapp.gov.it/items/29e6f07f-2bd7-435f-b1ad-27371512728a>.

⁴⁵ C. GAROFALO, *Età e incentivi*, cit., 367 ss.

La tesi, proprio perché è suggestiva, merita un approfondimento.

La fattispecie incentivante presenta, invero, una duplice teleologia convergente⁴⁶: da un lato, essa risponde all'interesse generale dell'ordinamento alla riduzione della disoccupazione giovanile e alla creazione di lavoro qualificato (*telos* pubblicistico); dall'altro, essa si rivolge alla razionalità economica dell'impresa, per la quale la formazione costituisce un costo che, pur generando benefici di medio-lungo periodo, grava immediatamente sui conti aziendali (*telos* privatistico). L'incentivo contributivo si colloca precisamente nel punto di intersezione tra queste due razionalità, fungendo da dispositivo di armonizzazione tra interesse collettivo e logica del profitto.

Questa ricostruzione consente di cogliere la natura peculiare dell'agevolazione: essa opera come strumento di *internalizzazione delle esternalità positive*⁴⁷. La formazione del giovane lavoratore produce, infatti, benefici che trascendono il perimetro aziendale⁴⁸. Si pensi alla riduzione della disoccupazione strutturale, all'incremento delle competenze del c.d. sistema-Paese, al rafforzamento della coesione sociale mediante l'inclusione lavorativa delle nuove generazioni. Tuttavia, i costi di tale investimento non possono gravare interamente sull'impresa⁴⁹.

Orbene, l'apprendistato viene frequentemente utilizzato *per* l'agevolazione contributiva (lo strumento normativo diventa esso stesso il fine dell'azione imprenditoriale) anziché *con* l'agevolazione (lo strumento rimane tale rispetto al fine formativo che ne costituisce la giustificazione causale). Tale inversione teleologica finisce per ridurre il contratto a una mera occasione di vantaggio economico, privandolo di quella sostanza formativa che dovrebbe costituirne l'essenza⁵⁰. Ne scaturisce un esito irragionevole in cui l'ordinamento, pur stanziando risorse pubbliche per obiettivi di interesse generale come l'occupazione stabile, realizza nei fatti un semplice trasferimento di ricchezza alle imprese. Manca, in sostanza, la contropartita formativa necessaria a legittimare il costo sociale dell'operazione. Questo cortocircuito nella funzione incentivante produce effetti diametralmente opposti a

⁴⁶ CARUSO, *Occupabilità, formazione*, cit., 10 ss.

⁴⁷ GIUDICI, *Regolazione finanziaria ed esternalità del contratto: i contratti rivolti ai terzi*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, 50; PARDOLESI, *I contratti di distribuzione*, *Jovene*, 1979, 320-321; MATTEI, *Tutela inibitoria e tutela risarcitoria. Contributo alla teoria dei diritti sui beni*, Giuffrè, 1987, 33 ss. e 78 (nota 21).

⁴⁸ Sul punto, fondamentale rimane l'analisi di BECKER, *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (1964), Columbia University Press, 2009, 257 ss. che distingue tra *general training*, trasferibile ad altre imprese e dunque generatrice di esternalità positive per l'intero sistema economico e *specific training*, i cui "benefici" permangono invece confinati all'organizzazione. La rilevanza teorica di tale distinzione risiede proprio nell'evidenziare come l'investimento in formazione generale, pur accrescendo la produttività complessiva del mercato del lavoro, risulti economicamente irrazionale per il singolo datore in assenza di meccanismi di sostegno pubblico o coordinamento collettivo.

⁴⁹ Si configura, in altri termini, quella tipica asimmetria tra socializzazione dei benefici e privatizzazione dei costi che la teoria economica identifica come fattore di *under-investment* nelle attività formative. L'incentivo pubblico redistribuisce questo squilibrio, socializzando parte del costo a fronte della socializzazione del beneficio, e rendendo così economicamente razionale per l'impresa un comportamento che, in sua assenza, risulterebbe sub-ottimale rispetto alla massimizzazione del profitto di breve periodo.

⁵⁰ Già LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Cacucci, 2012, 110 ss.

quelli programmati, sostenendo finanziariamente l'accesso al regime agevolato piuttosto che l'effettiva crescita professionale del lavoratore.

Ebbene, la via di subordinare l'erogazione dei benefici all'esito positivo del percorso, verificando le conoscenze apprese, però incontra ostacoli teorici difficilmente superabili. Una certificazione *ex post* finirebbe per stravolgere la natura causale dell'incentivo, il quale possiede una funzione promozionale *ab origine*. L'obiettivo è stimolare l'investimento iniziale dell'impresa. Trasformarlo in un premio per un risultato già ottenuto significherebbe tradirne la *ratio* profonda. Diventerebbe mero rimborso erogato quando l'investimento formativo è già stato interamente sostenuto. Chi dovrebbe, inoltre, accertare l'acquisizione delle competenze? La possibile individuazione degli enti di formazione accreditati aprirebbe un ulteriore mercato della certificazione con tutti i rischi connessi di banalizzazione delle prove valutative (per rendere certificabile ciò che di fatto non è stato appreso), di arbitrarietà nei giudizi, di conflitti di interesse tra ente certificatore e impresa committente. Se infine si ipotizzasse l'intervento di organismi pubblici, la saturazione burocratica che ne deriverebbe – considerando i numeri dell'apprendistato a livello nazionale – renderebbe il meccanismo operativamente insostenibile, trasformando l'istituto in un labirinto kafkiano di adempimenti formali che scoraggerebbero le stesse imprese virtuose.

Emerge un'ulteriore criticità di ordine economico: chi dovrebbe sostenere il costo della certificazione?

Se l'onere gravasse sull'impresa, si neutralizzerebbe parte del vantaggio economico che l'incentivo dovrebbe garantire. La funzione promozionale dello strumento verrebbe vanificata. Se invece gravasse sullo Stato, si aggiungerebbe un costo al sistema pubblico senza incrementarne l'efficacia sostanziale. Anzi: si introdurrebbe un nuovo apparato burocratico che assorbirebbe risorse altrimenti destinabili all'ampliamento degli incentivi o al potenziamento dei controlli ispettivi.

Certo, come la stessa Autrice ricorda, ci vorrebbe un «salto culturale»⁵¹. E, qui, l'affermazione coglie nel segno. Resta aperta – forse irrisolvibile mediante soluzioni meramente tecniche o normative – la questione filosofica profonda che attraversa questo dibattito: può un meccanismo economico generare un mutamento culturale? Può l'incentivo produrre la valorizzazione della formazione come investimento strategico?

L'apprendistato presuppone una concezione dell'impresa come comunità formativa, non mero luogo di estrazione di plusvalore dal lavoro subordinato. Richiede che l'imprenditore si riconosca anche come formatore, assumendo una responsabilità pedagogica che eccede la dimensione meramente contrattuale del rapporto di lavoro⁵².

Ma questa visione confligge strutturalmente con la logica dominante della massimizzazione del profitto di breve periodo. Che tratta il lavoratore come fattore produttivo fungibile,

⁵¹ C. GAROFALO, *Età e incentivi*, cit., 388.

⁵² BERTAGNA, *Apprendistato e formazione in impresa*, in *DRI*, 2011, 1027.

sostituibile, intercambiabile, utilizzabile fino a quando il costo della sua sostituzione non eccede il beneficio della sua permanenza. Non come risorsa da coltivare attraverso investimenti formativi di lungo respiro.

L'incentivo contributivo, per quanto generoso nella sua entità, non può creare questa cultura imprenditoriale là dove manchi radicalmente; può soltanto facilitarne l'espressione là dove già esista in forma latente o embrionale. Nelle imprese che percepiscono la formazione come investimento strategico (operanti in settori ad alta specializzazione, o perché guidate da una visione di lungo periodo) l'agevolazione funziona come catalizzatore di comportamenti già orientati virtuosamente, rendendo economicamente sostenibile ciò che è culturalmente desiderato. In quelle che la percepiscono come costo improduttivo (operanti in mercati saturi, schiacciate dalla competizione di prezzo, prive di quella cultura formativa) l'incentivo si trasforma in rendita parassitaria. Un trasferimento di risorse pubbliche non giustificato da alcuna contropartita sociale effettiva.

Il problema ultimo allora non è tecnico-giuridico. È politico-economico: quale modello di sviluppo intende perseguire l'ordinamento? Uno fondato sulla competizione di costo (che rende la formazione un lusso incompatibile con le esigenze di sopravvivenza aziendale) o uno fondato sulla competizione di qualità (che fa della formazione una necessità strategica inderogabile)?

3. La svolta paradigmatica dell'intervento pubblico?

Quando si può dire di essere giovani? La domanda, apparentemente innocua, dischiude in realtà un abisso ermeneutico che il diritto del lavoro contemporaneo ha ridotto a coefficiente numerico, a una soglia anagrafica oltre la quale si cessa magicamente di appartenere alla categoria.

Venticinque anni, poi ventinove, infine trentaquattro. Numeri magici che aprono le porte agli incentivi⁵³, alle agevolazioni, a specifiche politiche attive. Soglie che l'ordinamento innalza e abbassa secondo le esigenze contingenti del mercato. L'essere giovane diventa categoria amministrativa, aggregato statistico, svuotato di quella densità esistenziale che pure ne costituiva, in altre stagioni del pensiero giuridico e sociale, il nucleo essenziale⁵⁴. Com'è ampiamente noto, con la Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020, l'Unione Europea ha introdotto una *Youth Guarantee* rafforzata, articolata in quattro fasi temporalmente sequenziali: mappatura (identificazione dei giovani NEET attraverso l'integrazione di banche dati amministrative e strategie di *outreach*); coinvolgimento (attivazione dei giovani mappati mediante canali di comunicazione diversificati e approcci perso-

⁵³ *Amplius*, C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022, *passim*.

⁵⁴ SPIRITO, *L'avvenire dei giovani*, 2° ed., Sansoni, 1972, 45 ss.

nalizzati); preparazione (*assessment* delle competenze e orientamento); offerta (proposte concrete di lavoro, istruzione, formazione o apprendistato)⁵⁵.

La peculiarità della risposta italiana alla Raccomandazione del 2020 risiede nella compresenza – e parziale sovrapposizione – di tre livelli programmatici. Il Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro (PN GDL) a regia statale nell'ambito del FSE+ 2021-2027. I Programmi Regionali (PR) che dedicano risorse autonome all'occupazione giovanile. Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), inserito nel PNRR quale riforma sistemica delle politiche attive⁵⁶. Quest'ultimo, benché rivolto all'intera popolazione in età lavorativa, include i giovani tra i propri *target* prioritari e introduce elementi di innovazione significativi⁵⁷: il sistema di *assessment* quali-quantitativo mediante il quale viene determinato il profilo di occupabilità del beneficiario e conseguentemente il percorso di politica attiva più appropriato; la definizione di livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che dovrebbero garantire omogeneità nell'erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale; l'integrazione tra politiche attive e passive attraverso meccanismi di condizionalità rafforzata⁵⁸.

È legittimo avanzare riserve sulla reale portata innovativa di questa sedicente svolta paradigmatica che dovrebbe offrire percorsi di politica attiva (maggiormente) personalizzati. Resta da capire se le politiche attive incidano davvero sulle cause strutturali della disoccupazione o se, al contrario, si limitino a un'operazione politico-ideologica volta a individualizzare questioni collettive, scaricando – sui giovani – responsabilità sistemiche e distogliendo lo sguardo dalla domanda di lavoro per focalizzarsi sull'offerta⁵⁹. Il diritto del lavoro può distribuire equamente il lavoro esistente, impedire discriminazioni, migliorare la qualità della vita lavorativa, ma non può generare dal nulla occasioni di lavoro. Questo è compito delle politiche economiche. La teoria è inoltre «del tutto indimostrata» sul piano

⁵⁵ La Raccomandazione ha previsto inoltre i cosiddetti Facilitatori, ossia condizioni trasversali che devono accompagnare l'attuazione delle misure: partenariati multilivello, sistemi informativi integrati, utilizzo sinergico dei fondi europei.

⁵⁶ Il Programma GOL si iscrive nella cornice strategica del Piano Nazionale Nuove Competenze (PNNC), adottato con d.m. 14 dicembre 2021 (G.U. n. 307 del 28 dicembre 2021), successivamente aggiornato dal Piano Nuove Competenze - Transizioni (PNCT), adottato con d.i. 29 marzo 2024 nell'ambito della Missione 7 - Riforma 5 del capitolo RepowerEU del PNRR. Quest'ultimo definisce operativamente i percorsi formativi dentro GOL con particolare enfasi sulle competenze legate alle transizioni ecologica e digitale e sul contrasto allo *skills mismatch* attraverso il *work-based learning* e il coinvolgimento del settore privato.

⁵⁷ La disoccupazione giovanile rappresenta, nel nostro Paese, l'emergenza occupazionale principale, tant'è che l'aumento delle prospettive occupazionali dei giovani costituisce uno degli obiettivi chiave del PNRR, «orizzontale a tutte le componenti del Piano»: BOZZAO, *Gli istituti di sostegno al reddito per disoccupati e working poor: dall'emergenza a nuovi assestamenti sistemici*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, *Quaderno DLM*, Editoriale scientifica, 2021, 426.

⁵⁸ VALENTE, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione delle politiche del lavoro: il punto sul programma garanzia occupabilità dei lavoratori*, in *VTDL*, 2, 2025, 366.

⁵⁹ NAPOLI, *I servizi per l'impiego pubblici e privati. Profili funzionali*, in NAPOLI, OCCHINO, CORTI (a cura di), *I servizi per l'impiego*, in SCHLESINGER (fondato da), BUSNELLI (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010, 45 ss.; M.G. GAROFALO, *Post-moderno e diritto del lavoro. Osservazioni sul Libro verde «Modernizzare il diritto del lavoro»*, in *RGL*, 2007, 139.

economico: una cosa è rafforzare gli *outsiders* rispetto agli *insiders*, ben altra è rafforzare i datori di lavoro rispetto agli *insiders*⁶⁰.

Il meccanismo di attivazione si fonda su un presupposto fragile: l'idea che l'assenza di lavoro derivi da lacune personali, demotivazione o inefficienza nella ricerca. I dati macroeconomici smentiscono tale assunto, confermando che in fasi di stagnazione il nodo cruciale è la carenza di posizioni disponibili⁶¹. In questo scenario, le politiche attive non creano occupazione dal nulla; si limitano a ridefinire la coda di accesso a risorse scarse, senza poterne incrementare il volume⁶².

Ancora più insidiosa è la logica contrattualistica sottesa a questo modello. Il diritto sociale perde la sua natura di *entitlement* per divenire una prestazione condizionata. In astratto, l'idea che il sostegno pubblico comporti responsabilità individuali non è priva di ragionevolezza. Ciò che rende insostenibile il modello è l'ipocrisia performativa: si richiede al beneficiario di cercare attivamente lavoro attraverso servizi pubblici che non funzionano, di partecipare a percorsi formativi spesso inadeguati, di accettare offerte congrue in un mercato che non le produce. La condizionalità diventa così dispositivo di colpevolizzazione individuale per fallimenti strutturali⁶³. Quello che dovrebbe essere un percorso di accompagnamento multidimensionale si riduce, nei fatti, a semplice erogazione di servizi, a volte sulla carta⁶⁴.

Certo, la letteratura di settore concorda sugli effetti di lungo periodo della disoccupazione giovanile, noti come *scarring*: l'inattività precoce agisce come una zavorra sulla carriera. Le ricadute sono tangibili e vanno dalla penalizzazione salariale persistente fino a una maggiore esposizione al rischio di nuove espulsioni dal mercato⁶⁵. A giustificare tale di-

⁶⁰ GHEZZI, *Le riforme costituzionali e il diritto del lavoro: la bicamerale è ibernata, ma i problemi restano*, in *Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, I, 1999, 510 ss.

⁶¹ FAY, *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD Countries*, in OECD report, *Labour market and social policy occasional*, papers no. 18, 1996, 7; EUROSTAT, *Job vacancy and unemployment rates - Beveridge curve*, in https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Job_vacancy_and_unemployment_rates_-_Beveridge_curve.

⁶² Cfr. il numero di *VTDL*, 2, 2025 sul tema *Il diritto del lavoro può creare occupazione?*

⁶³ CASTEL, *Le metamorfosi della questione sociale. Una cronaca del salariato*, trad. it. CASTELLANO, PIZZO, SIMONE, Mimesis, 2019, *passim*. Anche se, è opportuno evidenziarlo, il tasso di effettività dell'apparato sanzionatorio è bassissimo per ragioni di carattere istituzionale, in quanto vi è una separazione – anche di interessi – tra il soggetto che eroga la prestazione economica e quello che offre i servizi all'impiego. Ma anche il barocco apparato normativo non aiuta a far funzionare la condizionalità. AMPLIUS, VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Wolters Kluwer, 2023, 149 ss.

⁶⁴ L'88,2% delle azioni censite si concentra sulla fase dell'offerta. LION, SANTOMIERI, STOCO (a cura di), *La garanzia giovani rafforzata*, cit., 72.

⁶⁵ FONDEVILLE, WARD, *Scarring effects of the crisis*, European Commission (Research note 06/2014), 2014, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13047&langId=en>; ANDREWS, DEUTSCHER, HAMBUR, HANSELL, *The career effects of labour market conditions at entry*, Oecd productivity working papers, n. 20, November 2020, 5 ss.; ILO, *Global Employment Trends for Youth 2024. Decent work, brighter futures*, Geneva, 2024, 33. FABRIZI, ROCCA, *The Scarring Effect of a Prolonged School-to-Work Transition on Young People's Future Careers and the Influence of Family Background*, in *Italian Economic Journal*, 2024, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40797-024-00302-5> mostrano come una transizione scuola-lavoro lunga aumenti il rischio di ulteriori periodi di non-lavoro e precarietà, e come il background familiare condizioni le carriere successive, legando

namica intervengono letture complementari: se l'approccio del capitale umano insiste sul mancato aggiornamento delle *skills*, la teoria del segnalamento punta il dito sulle inferenze negative tratte dai datori di lavoro di fronte a percorsi discontinui⁶⁶. Si innesca così un accumulo progressivo di svantaggi; un meccanismo che converte condizioni di partenza sfavorevoli in stratificazioni sociali rigide⁶⁷.

In questo quadro, l'intervento pubblico non è giustificabile soltanto in chiave allocativa o di incremento dell'efficienza complessiva, ma assume la fisionomia di un dovere di giustizia riparativa, orientato a prevenire e correggere la cristallizzazione degli esiti ineguali prodotti da *shock* e discontinuità precoci. È precisamente questa la direttrice che si ricava dall'art. 3, comma 2, Cost., là dove affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana: una clausola di eguaglianza sostanziale la cui densità precettiva radica, sul piano costituzionale, la legittimazione – e, per molti versi, l'obbligo – di politiche redistributive e promozionali capaci di interrompere la “cicatrice” prima che divenga destino⁶⁸.

4. I NEET e la retorica della competenza

La retorica della competenza – prima descritta – cela, invero, una duplice operazione ideologica che merita di essere sottoposta a scrutinio. Sotto un primo profilo, tale paradigma assume quale presupposto immodificabile la precarietà strutturale del mercato del lavoro contemporaneo – esito, invero, di determinate scelte di *policy* e di specifici assetti di potere – presentandola quale necessità incoercibile cui i singoli debbano conformarsi mediante l'incessante aggiornamento delle proprie qualificazioni professionali. Sotto un secondo profilo, esso individua tanto il problema quanto la soluzione esclusivamente nel lato dell'offerta di lavoro, esonerando così il sistema produttivo da qualsivoglia obbligo di generare opportunità occupazionali adeguate per numero e qualità.

Il precipitato inevitabile di un dispositivo che, promettendo inclusione attraverso la qualificazione, genera invece masse di giovani che si sottraggono – o vengono sottratti – al

scarring e disuguaglianze di origine.

⁶⁶ PRAUSSELLO, MARENCO, *Economia dell'istruzione e del capitale umano*, Laterza, 1996, 74 ss.; A. ICHINO, CHECCHI, RUSTICHINI, *Scuola e mobilità intergenerazionale: un'analisi comparata*, in N. ROSSI (a cura di), *L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?*, il Mulino, 1997, 331 ss.

⁶⁷ RALSTON, EVERINGTON, FENG, DIBBEN, *Economic Inactivity, Not in Employment, Education or Training (NEET) and Scarring: the importance of NEET as a marker of long-term disadvantage, work, employment and society*, n. 36, 2022, 59 ss.; PELLICANO, *The Fundamental Role of Training Systems and Educational Policies in Preventing the NEET Phenomenon*, in *E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES*, 13, 3, 2024, 94.

⁶⁸ «Alla base di una sana politica vi è una istanza di giustizia redistributiva, che trovi una proporzione, tanto più importante perché riguarda il soccorso nel bisogno e, cioè, il profilo più delicato dell'uguaglianza, nel suo affondare nei timori reconditi di ciascuno»: GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *DLRI*, 2012, 584.

gioco stesso, è rappresentato dal «lato oscuro» del mercato del lavoro: i NEET⁶⁹. Ci si riferisce, com'è noto, ai giovani che sfuggono agli strumenti di rilevazione convenzionali⁷⁰, esercitando tuttavia una forza gravitazionale negativa sul sistema economico e sociale. Essi incarnano una condizione di obsolescenza antropologica anticipata⁷¹ che li rende inutili prima ancora di poter divenire produttivi.

La loro fuoriuscita dal sistema di istruzione non configura una scelta ma un esodo forzato, una diaspora silenziosa che li relega in una zona di indistinzione – né studenti, né lavoratori, né disoccupati nel senso tecnico, né inattivi nel senso volitivo. Sono i moderni *homines sacri* del capitalismo contemporaneo: vite che possono essere contate statisticamente, ma non rappresentate politicamente⁷².

L'analisi della composizione interna del collettivo NEET rivela un'eterogeneità “motivazionale”, territoriale e di genere⁷³. Il fatto di non essere occupati, non studiare e non frequentare corsi di formazione non implica alcuna omogeneità rispetto alle cause di tale condizione, alle risorse soggettive possedute, alle prospettive future, alle esigenze di *policy*. Un laureato di 25 anni in fase di preparazione di un concorso pubblico, una ragazza di 18 anni occupata a tempo pieno per la cura di genitore malato, un giovane con disabilità psichica privo di supporti adeguati, un diplomato scoraggiato dopo ripetuti fallimenti nella ricerca di lavoro. Tutti vengono omogeneizzati nell'indistinta massa dei NEET, nonostante richiedano interventi radicalmente differenziati e personalizzati. La categoria opera pertanto una doppia violenza epistemologica: per eccesso, includendo situazioni di passaggio transitorio (il neolaureato in attesa del primo impiego) che non configurano genuina esclusione; per difetto, oscurando le specificità qualitative che sole permetterebbero di comprendere le traiettorie biografiche e progettare risposte appropriate.

Il giovane NEET viene costruito discorsivamente come soggetto deficitario, portatore di mancanze (di competenze, di motivazione, di occupabilità) che giustificano l'intervento

⁶⁹ D. GAROFALO, *Il diritto del lavoro e la promozione dell'occupazione*, cit., 242.

⁷⁰ Un NEET può essere perfettamente visibile a livello statistico e contemporaneamente invisibile al sistema di *governance* delle politiche attive. *Si sa che esiste*, perché le indagini lo contano come parte di un campione, ma *non si sa chi è*. «Il campione degli inattivi è per sua natura difficilissimo da intercettare e comporre dal momento che i soggetti non sono reperibili da anagrafiche specifiche, essendo essi esclusi dai circuiti di istruzione, formazione professionale e lavorativa formale»: ANCORA, *Giovani inattivi in Italia*, cit., 6.

⁷¹ Operando un'estensione ermeneutica del pensiero andersiano al contesto specifico del *mismatch* giovanile, v. ANDERS, *L'uomo è antiquato*, vol. I, Bollati Boringhieri, 2003, in part. 29-36.

⁷² In generale sul concetto di *homo sacer* AGAMBEN, *Homo sacer*, Quodlibet, 2018, *passim*.

⁷³ Nel 2020, su circa 3 milioni di NEET 15-34enni, spiccano due sottogruppi di particolare rilevanza: le “forze di lavoro potenziali” (32,8%), composte da individui disponibili a lavorare ma non più impegnati in una ricerca attiva (i cosiddetti “scoraggiati”), e coloro che dichiarano di non cercare lavoro e di non essere disponibili (36,1%), motivando tale condizione con ragioni familiari, di cura, di salute o altre cause. Significativa risulta la dimensione di genere: tra le donne, la quota di inattive raggiunge il 75,8%, e di queste il 46,7% dichiara di non cercare e non essere disponibile a lavorare, riflettendo la persistente asimmetria nella distribuzione del lavoro di cura non retribuito. ANPAL, *Verso la nuova Garanzia Giovani. Come favorire l'ingresso al lavoro e diminuire la dispersione scolastica*, 2022, https://storicoanpal.politicheattive.lavoro.gov.it/documents/552016/586519/S1_Rassegna%20narrativa%20giovani_BibliotecaANPAL.pdf/S1_Rassegna%20narrativa%20giovani_BibliotecaANPAL1107.pdf?t=1657012035317, 13.

pedagogico-disciplinare delle istituzioni. Tale problematizzazione occulta le determinazioni strutturali dell'esclusione – la carenza di posti di lavoro, la precarizzazione del mercato, il definanziamento dell'istruzione pubblica, le disuguaglianze territoriali e di classe – per concentrarsi ossessivamente sulle caratteristiche individuali dei giovani e sulle presunte disfunzionalità dei loro comportamenti.

L'attribuzione di questa condizione esclusivamente a scelte o carenze soggettive, occulta i vincoli oggettivi che delimitano lo spazio del limbo delle possibilità per questi giovani. Le caratteristiche del mercato del lavoro giovanile italiano, afflitto da patologie endemiche che nessuna politica attiva può integralmente compensare, testimoniano una duplice criticità: quantitativa, con una domanda di lavoro cronicamente insufficiente rispetto all'offerta; qualitativa, in relazione alla tipologia di occupazione disponibile. La prevalenza di contratti a tempo determinato, collaborazioni, tirocini malpagati, rapporti di lavoro discontinui, genera insicurezza reddituale, impossibilità di progettare il futuro, frustrazione delle aspettative. Un giovane che sperimenta una sequenza di esperienze lavorative precarie, intervallate da periodi di disoccupazione, può razionalmente decidere di ritirarsi temporaneamente dal mercato in attesa di opportunità più stabili, oppure può sviluppare cinismo e sfiducia che sfociano nello scoraggiamento permanente.

L'abbandono scolastico precoce (*early school leaving*), nell'anatomia della vulnerabilità giovanile, rappresenta poi un ulteriore tassello dell'esito di un processo di progressivo disimpegno (*disengagement*) che investe simultaneamente la sfera cognitiva, emotiva e comportamentale, e che trova le proprie radici nell'intreccio tra fattori individuali (bassa autostima, difficoltà di apprendimento), scolastici (clima di classe, rapporto con i docenti, rigidità curricolare) ed *extra*-scolastici (contesto familiare svantaggiato, povertà educativa, assenza di modelli positivi di riferimento)⁷⁴.

Sebbene i dati più recenti mostrino una timida inversione di tendenza, l'Italia permane nelle posizioni di coda delle classifiche europee, superata in negativo solo dalla Romania⁷⁵. Tuttavia, il dato nazionale aggregato rischia di essere fuorviante se non viene scomposto a livello territoriale. L'Italia si presenta come un Paese a due velocità, dove la “questione meridionale” assume le sembianze di una vera e propria emergenza occupazionale. Nel Mezzogiorno, l'incidenza dei NEET nella fascia allargata 15-34 anni raggiunge livelli dram-

⁷⁴ *Amplius*, CRISPOLTI, GIULIANI (a cura di), *Giovani e abbandono formativo. Dispersione di competenze e talenti necessari al Paese*, in INAPP, 52, 2024, 16-17. La correlazione statistica tra basso titolo di studio e condizione NEET risulta robusta e coerente attraverso molteplici indagini: nel 2022, l'incidenza NEET tra i giovani con al massimo la licenza media si attesta al 19,4%, sale al 20,3% tra i diplomati di istruzione secondaria superiore, mentre scende al 14% tra i laureati. Tale andamento non lineare suggerisce che il diploma di scuola secondaria superiore, pur rappresentando la credenziale educativa modale, non costituisce più una garanzia sufficiente di occupabilità, soprattutto in assenza di competenze tecnico-professionali immediatamente spendibili o di un capitale sociale che faciliti l'accesso a reti occupazionali.

⁷⁵ Il tasso nella fascia 15-29 anni è sceso dal 22,1% del 2019 al 16,1% del 2023, come rilevato da ANCORA, *Giovani inattivi in Italia: nuovi volti dell'inattività e piste di re-ingaggio. Indagine nazionale INAPP sul fenomeno NEET*, Relazione INAPP per l'audizione in Commissione parlamentare (VII Cultura e XI Lavoro), INAPP, 2025, <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM07/Audizioni/leg19.com07.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.73048.20-10-2025-15-52-01.551.pdf>.

matici, sfiorando il 28,4%, a fronte di una media del 12% nelle regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est. Questo divario territoriale non è solo un dato statistico, ma il sintomo di un fallimento delle politiche di coesione e di attivazione, che non sono riuscite a scalfire lo zoccolo duro dell'inattività nelle aree più svantaggiate del Paese⁷⁶.

La condizione NEET, in conclusione, non può essere risolta mediante un singolo programma, per quanto ben concepito, né mediante politiche settoriali isolate. Essa richiede una strategia integrata e di lungo periodo che affronti simultaneamente le dimensioni *macro* (crescita economica, creazione di occupazione di qualità), *meso* (efficienza dei servizi pubblici, qualità del sistema educativo), e *micro* (supporto individualizzato, riconoscimento delle specificità biografiche).

Il Programma GOL *lato sensu*⁷⁷ rappresenta l'investimento più ambizioso sulle competenze dei lavoratori. Tuttavia, la sua struttura rivela immediatamente la contraddizione: pur presentandosi come nazionale, è attuato dalle Regioni con i propri Piani attuativi⁷⁸. Un programma che dovrebbe colmare il divario territoriale viene affidato proprio a quegli enti che incarnano tale dislivello. È come affidare la cura del malato al virus stesso.

Il problema, allora, non è di *potestas* (potere normativo) ma di *effectus* (efficacia applicativa). Occorre cioè passare da una logica dell'incremento normativo a una logica dell'implementazione concreta, dalla proliferazione testuale alla cooperazione istituzionale. I «meccanismi informativi» implicano trasparenza sui bisogni formativi territoriali, sui risultati dei percorsi attivati, sugli esiti occupazionali. I «meccanismi concertativi» presuppongono dialogo tra istituzioni scolastiche, enti formativi, imprese, parti sociali, regioni e stato – un dialogo non episodico ma strutturale, non formale ma sostanziale⁷⁹.

Lord Henry proclamava che la giovinezza fosse l'unica cosa che valeva la pena di avere. Ma quando la giovinezza si trasforma da transizione in stallo, essa diventa esattamente il contrario: l'unica cosa che vale la pena di perdere⁸⁰.

⁷⁶ LION, SANTOMIERI, STOCCO (a cura di), *La garanzia giovani rafforzata*, cit., 18.

⁷⁷ V. nota 52.

⁷⁸ D. GAROFALO, *Il diritto del lavoro e la promozione dell'occupazione*, cit., 246.

⁷⁹ GORELLI HERNÁNDEZ, OLIVIERI, *Il diritto del lavoro può creare occupazione?*, in *VTDL*, 2, 2025, 185.

⁸⁰ Il riferimento è, ovviamente, al romanzo di WILDE, *Il ritratto di Dorian Gray*, trad. it. BINI, Feltrinelli, 2024, 34.