

Strategie e strumenti dell'Unione europea per la formazione professionale dei giovani*

EU strategies and tools for young people's vocational training

Caterina Mazzanti

Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Udine

SOMMARIO: 1. Premessa. Giovani, formazione e lavoro nell'Unione europea. – 2. Il fondamento giuridico delle politiche dell'Unione europea in materia di giovani, formazione e lavoro dei giovani. – 3. *Soft law vs* responsabilità individuale. – 4. Tirocini: la proposta di direttiva. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

Sinossi: Il saggio analizza le modalità attraverso cui l'Unione europea interviene in materia di formazione professionale dei giovani, ricostruendo il quadro giuridico di riferimento e l'evoluzione degli strumenti adottati per sostenere l'ingresso nel mercato del lavoro. Muovendo dall'esame delle fonti del diritto dell'Unione, il contributo si sofferma sui principali programmi e iniziative europee in tema di competenze, mobilità e occupabilità giovanile, evidenziandone finalità, limiti e criticità applicative. L'attenzione è rivolta in particolare agli sviluppi più recenti, dalle iniziative europee in materia di competenze e mobilità di apprendimento al "pacchetto" sui tirocini del 2024, valutati alla luce delle loro ricadute sulla qualità delle esperienze formative, sull'inclusione dei giovani e sulla tutela contro le discriminazioni.

Abstract: *The paper examines how the European Union addresses young people's vocational training by reconstructing the relevant legal framework and the evolution of the instruments designed to support access to the labour market. Starting from an analysis of EU legal sources, the article focuses on the main programmes*

* 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.

and initiatives in the fields of skills development, learning mobility and youth employability, highlighting their aims, limits and practical shortcomings. Particular attention is devoted to recent developments, including EU initiatives on skills and learning mobility and the 2024 traineeships package, which are assessed in light of their impact on the quality of training experiences, youth inclusion and protection against discrimination.

Parole chiave: Formazione professionale – Giovani – Politiche UE – Mobilità di apprendimento – Tirocinio – Non discriminazione

Keywords: Vocational training – Young people – EU policies – Learning mobility – Traineeships – Non-discrimination

1. Premessa. Giovani, formazione e lavoro nell'Unione europea

La condizione giovanile rappresenta da sempre uno dei principali banchi di prova della tenuta economica, sociale e democratica dell'Unione europea, costituendo, oltretutto, uno dei *goals* dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile¹. I giovani rappresentano, al tempo stesso, una risorsa strategica per la competitività dell'Unione e uno dei gruppi maggiormente esposti ai rischi di esclusione dal mercato del lavoro, di precarizzazione dei percorsi professionali e di disallineamento tra formazione e occupazione².

I dati Eurostat relativi al 2024 fotografano una situazione caratterizzata da un tasso di disoccupazione dei giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni che si attesta stabilmente su valori più che doppi rispetto alla disoccupazione complessiva, con forti divari territoriali e una persistente concentrazione del fenomeno nelle aree dell'Europa meridionale³. A ciò si aggiunge il dato, altrettanto strutturale oltre che patologico, relativo ai giovani NEET (non occupati e non impegnati in percorsi formativi o educativi), che costituiscono ancora una

¹ TROJSI, *Per una transizionalità inclusiva del mercato del lavoro*, in CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, SARTORI, TIRABOSCHI, TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, Adapt University Press, 2021, 383.

² Si veda al riguardo la Comunicazione della Commissione europea, COM(2010) 2020 *final*, 3 marzo 2010, *Europa 2020: la strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, secondo cui per raggiungere il traguardo della crescita «intelligente», «sostenibile» e «inclusiva (...)» l'UE si è posta cinque grandi obiettivi da raggiungere entro il 2020 (...), tra cui quello di «portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni» anche per mezzo di un maggiore coinvolgimento attivo dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli meno qualificati, cui deve accompagnarsi anche e una più effettiva integrazione degli immigrati legali. In dottrina, C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022, 1 ss.; ALAIMO, *Da «Lisbona 2000» a «Europa 2020» - Il «modello sociale europeo» al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in RIDL, 2012, 3, 218 ss.

³ EUROSTAT, *Key figures on European living conditions – 2025 edition*, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-key-figures/w/KS-01-25-032>; European Education and Culture Executive Agency (EACEA), *The situation of young people in the European Union – EU youth report 2024*, 2025, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8e36df66-20b7-11f0-af23-01aa75ed71a1/language-en>.

quota significativa della popolazione giovanile europea⁴ e rispetto ai quali l'Italia mantiene percentuali molto alte⁵.

Il contesto accennato consente, quindi, di attribuire alla formazione professionale un ruolo chiave, che va ben oltre la dimensione meramente strumentale all'occupazione, configurandosi come leva essenziale di inclusione sociale, di cittadinanza economica e di partecipazione attiva e consapevole alla vita dell'Unione europea. La crescente attenzione delle istituzioni europee verso le politiche giovanili – progressivamente emersa a partire dai Trattati e consolidata nelle più recenti strategie euro-unitarie⁶ – riflette proprio la consapevolezza che l'investimento sulle competenze e sulla qualità delle esperienze formative costituisce un presupposto imprescindibile per la coesione economica e sociale europea. Tuttavia, l'azione dell'Unione in materia di formazione professionale dei giovani si muove entro un perimetro di competenze limitato, caratterizzato dal ricorso prevalente a strumenti “deboli”, quali quelli del coordinamento, delle raccomandazioni e dei programmi di finanziamento, piuttosto che da fonti vincolanti di diritto derivato⁷. Ne deriva un sistema complesso e stratificato, nel quale strategie, programmi e, in generale, misure di c.d. *soft law* convivono con interventi volti a rafforzare, almeno in alcuni ambiti specifici – come quello dei tirocini – standard minimi di tutela.

È proprio in questa tensione tra promozione dell'occupabilità, responsabilizzazione individuale e necessità di contrastare fenomeni di sfruttamento e precarizzazione che si colloca il presente contributo, volto ad analizzare criticamente le principali strategie e gli strumenti dell'Unione europea in materia di formazione professionale dei giovani, con particolare attenzione agli sviluppi più recenti e alle loro implicazioni sul piano della qualità del lavoro e dell'attuazione del principio di non discriminazione.

⁴ EUROSTAT, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training

⁵ Per una analisi del fenomeno dei NEET e degli incentivi diretti all'assunzione dei giovani, C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, cit., 251 ss.; EAD, *Gli incentivi nel “Decreto lavoro”*, in *LG*, 2023, 11, 1003 ss.; EAD., *Il ripensamento delle politiche di inclusione lavorativa dei disabili e dei soggetti svantaggiati all'indomani della pandemia Covid -19*, in CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, SARTORI, TIRABOSCHI, TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), op. cit., 418-458; SARTORI, CORTI, *I nuovi incentivi per l'assunzione dei giovani nella legge di stabilità, la tutela per i “whistleblower”*, in *RIDL*, 2018, 2, III, 147-159; MASSI, *I benefici per chi assume lavoratori Under 36 nel 2023*, in *dottrinalavoro.it* (11 marzo 2023).

⁶ In generale, il Quadro strategico dello spazio europeo dell'istruzione (istituito con la Risoluzione del Consiglio «su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre – 2021-2030 (2021/C 66/01)», promuove la collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione europea ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021G0226\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021G0226(01))). Sulla stessa linea, si veda la Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027 (2018/C 456/01), che fa ampio riferimento alla necessità di costituire uno spazio, in materia di formazione e istruzione, di condivisione e scambio tra gli stati membri.

⁷ MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità Europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Cedam, 1988, 26.

2. Il fondamento giuridico delle politiche dell'Unione europea in materia di formazione e lavoro dei giovani

Sul piano del diritto primario, l'attenzione dell'Unione europea nei confronti dei giovani si presenta come l'esito di una stratificazione di riferimenti normativi che collocano la condizione giovanile al crocevia di più materie, quali l'occupazione, l'istruzione, la formazione professionale, la cittadinanza e la partecipazione democratica.

Nei Trattati⁸, infatti, i giovani sono identificati quali destinatari di politiche settoriali che l'Unione è chiamata a sostenere, coordinare o integrare rispetto all'azione degli Stati membri⁹, come emerge, innanzitutto, dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nel quale il riferimento ai giovani si rinviene nell'ambito delle competenze di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione statale ai sensi dell'art. 6, lett. e). Il giovane viene considerato, di volta in volta, quale lavoratore o soggetto in formazione o, genericamente, come cittadino chiamato a partecipare alla vita democratica dell'Unione.

In particolare, l'art. 47 TFUE prevede che gli Stati membri favoriscano, nel quadro di un programma comune, gli scambi di giovani lavoratori; l'art. 165 TFUE attribuisce all'Unione il compito di contribuire allo sviluppo di un'istruzione di qualità, incoraggiando, tra l'altro, la mobilità dei giovani e la loro partecipazione alla vita democratica europea; l'art. 166 TFUE, invece, individua proprio nella formazione professionale la porta di accesso al lavoro, incentivando la mobilità delle persone in formazione, con un'esplicita attenzione rivolta ai giovani.

Questi riferimenti normativi consentono di restituire un'immagine dei giovani quali soggetti "in transizione", collocati in una fase intermedia tra formazione e lavoro, che necessitano di azioni volte a promuoverne l'occupabilità, stante il contesto storico in cui viviamo, contraddistinto da un mercato del lavoro in costante trasformazione e, pertanto, la formazione professionale diviene il principale strumento attraverso cui l'Unione tenta di incidere sulle dinamiche occupazionali giovanili, pur nel rispetto delle competenze nazionali in materia di istruzione e politiche del lavoro.

Accanto alla dimensione lavoristica e formativa, i Trattati attribuiscono ai giovani anche una rilevante valenza sul piano della cittadinanza europea, aspetto peraltro strettamente connesso al profilo lavorativo nella logica di favorire il raggiungimento dell'obiettivo dell'inclusione sociale¹⁰. Ed infatti, sempre l'art. 165 TFUE affida all'Unione il compito di

⁸ Per una consultazione aggiornata dei trattati, NASCIBENE, *Unione Europea, Trattati*, Giappichelli, 2024, 1 ss.

⁹ DI MAIO, TORINO, *L'Unione europea e i giovani: lavoratori, sportivi, cittadini*, in BARTOLI (a cura di), *L'Europa per i giovani, i giovani per l'Europa*, Morlacchi Editore, 2024, 112 ss.; MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, 2011, 39 ss.

¹⁰ Si veda al riguardo la Comunicazione della Commissione europea COM(2006) del 20.07.2006 relativa alle politiche europee in materia di partecipazione e informazione dei giovani a seguito del Libro bianco «Un nuovo impulso per la gioventù europea»: realizzare gli obiettivi comuni per la partecipazione e l'informazione dei giovani al fine di promuovere la loro cittadinanza europea attiva» (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0417>). Il Libro bianco ha portato in particolare all'adozione nel 2002 di un quadro di cooperazione europea nel settore della gioventù in cui gli Stati

incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa, collocando le politiche giovanili in un orizzonte che non si esaurisce nell'inserimento nel mercato del lavoro, ma investe la costruzione di un'appartenenza civica e politica allo spazio europeo. Tale impostazione si riflette in una concezione ampia delle politiche giovanili, intese non solo come strumenti di politica occupazionale, ma come leve di integrazione sociale e democratica.

Un ulteriore tassello fondamentale è rappresentato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella quale la condizione giovanile assume una fisionomia più definita sul piano dei diritti, come emerge dall'art. 24, che riconosce e tutela i diritti del minore e dall'art. 32, che vieta il lavoro minorile e stabilisce che i giovani ammessi al lavoro debbano beneficiare di condizioni adeguate alla loro età ed essere protetti contro ogni forma di sfruttamento economico o di pregiudizio per la salute, la sicurezza, lo sviluppo e l'istruzione.

Sulla base di tali premesse, l'azione dell'Unione europea nei confronti dei giovani ha conosciuto, nel tempo, una progressiva evoluzione. Dai primi riferimenti contenuti nel Trattato che istituisce la Comunità economica europea del 1957, incentrati sugli scambi di giovani lavoratori, si è giunti, con il Trattato di Maastricht del 1992, a una concezione più ampia delle politiche giovanili, che include espressamente il settore della gioventù tra gli ambiti di intervento dell'Unione. Tuttavia, è solo a partire dagli anni Duemila che si assiste a una sistematizzazione dell'azione europea in questo campo, con l'adozione del Libro bianco della Commissione del 2001 e il ricorso al metodo di coordinamento aperto quale strumento privilegiato di cooperazione con gli Stati membri¹¹.

Questo percorso sfocia, infine, nell'attuale Strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019–2027¹², che rappresenta il quadro di riferimento complessivo per le politiche giovanili dell'Unione.

membri hanno concordato, da un lato, di includere i giovani in certe politiche essenziali per l'inserimento sociale e l'integrazione professionale dei giovani e, dall'altro, di sviluppare il loro senso della cittadinanza attivo e responsabile. L'inclusione della gioventù in certe politiche essenziali per i giovani, sostenuta nel Libro bianco per la gioventù come secondo pilastro per lo sviluppo delle politiche per i giovani, è stata fortemente rafforzata nel 2005 con l'adozione del Patto europeo per la gioventù (Allegato 1 delle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo (7619/05) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7619-2005-INIT/it/pdf>) che ha sottolineato l'importanza dell'integrazione dei giovani nella vita professionale e sociale nel quadro della strategia riveduta di Lisbona.

Il quadro politico è completato dal "programma Gioventù", che è riconosciuto come risorsa preziosa per la promozione della cittadinanza europea attiva dei giovani e la loro integrazione nella società. Questi obiettivi sono poi stati ripresi dai programmi "Gioventù in azione" ed "Erasmus+".

¹¹ Commissione europea, Libro Bianco della Commissione europea – Un nuovo impulso per la gioventù europea, COM/2001/0681 *final*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0681>, che costituisce il risultato di una vasta consultazione ai vari livelli nazionali ed europei, anche con l'obiettivo di ovviare all'accentuata disaffezione dei giovani nei confronti delle forme tradizionali di partecipazione alla vita pubblica, invitando a realizzare una maggiore partecipazione civile ed attiva dei giovani.

¹² Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: *La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027 (2018/C 456/01)*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42018Y1218\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42018Y1218(01)).

La Strategia, articolata in una pluralità di ambiti di intervento, conferma la centralità dei temi dell'occupazione di qualità e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, ribadendo il ruolo della formazione professionale quale strumento essenziale per rafforzare l'autonomia, l'inclusione e la partecipazione dei giovani. In tal modo, il diritto primario e gli atti di indirizzo dell'Unione delineano un modello di intervento che, pur privo di una competenza normativa piena, attribuisce alla formazione un ruolo strutturale nella costruzione delle politiche europee per i giovani.

3. *Soft law* vs responsabilità individuale

Nel quadro delineato dalle fonti primarie e dagli atti di indirizzo dell'Unione europea, le politiche in materia di formazione professionale dei giovani si caratterizzano per il ricorso a una pluralità di strategie e strumenti che, pur nella loro eterogeneità, condividono l'obiettivo comune di accompagnare i giovani nella transizione dalla formazione al lavoro, rafforzandone le competenze e l'occupabilità¹³.

In materia di istruzione, formazione e lavoro l'intervento dell'Unione si è limitato all'adozione di una *governance* multilivello di cooperazione tra gli Stati membri attraverso strumenti di *soft law*, privi di natura vincolante e, pertanto, incoercibili¹⁴. In questo contesto, la formazione professionale e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita assumono sì una funzione centrale, divenendo il principale veicolo attraverso cui l'Unione tenta di incidere indirettamente sulle dinamiche occupazionali giovanili, ma scontano il limite strutturale di un impianto giuridico che affida prevalentemente la responsabilità di tale risultato al singolo, lasciando sullo sfondo le asimmetrie dei mercati del lavoro nazionali e le disuguaglianze di accesso alle opportunità formative presenti negli Stati membri.

Ne deriva un modello di intervento nel quale la formazione è chiamata a supplire all'assenza di strumenti europei più incisivi in materia di lavoro, rischiando di trasformarsi da leva di inclusione in fattore di selezione, capace di avvantaggiare soprattutto i giovani già dotati di maggiori risorse culturali, economiche e relazionali.

In tal modo, l'enfasi posta sull'occupabilità e sulla flessibilità dei percorsi formativi finisce per attenuare la responsabilità pubblica nella creazione di lavoro di qualità, spostando sul

¹³ Il quadro degli interventi è frammentario. Il primo Programma di azione per i giovani ("Gioventù per l'Europa") risale al 1988 e, a seguito dei rinnovi annuali, ha avuto la durata di un decennio, perseguendo l'obiettivo dell'educazione e della formazione giovanile. Hanno fatto, poi, seguito il Programma di azione "Gioventù per l'Europa", "Gioventù" (2000-2006), "Gioventù in Azione" (2007-2013) fino alle più recenti edizioni del Programma Erasmus+ (2014-2020 e 2021-2027).

¹⁴ DISTEFANO, *Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale*, in *LD*, 2003, 1, 18; MORBIDELLI, *Degli effetti giuridici della soft-law*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, 2, 1; PACINI, *Ai confini della normatività. Hard law e soft law in "tempi difficili"*, in CARDONE, A. SIMONCINI, TARLI BARBIERI, (a cura di), *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza. Atti del convegno di Firenze, 17-18 giugno 2022*, 151 ss.

singolo il peso dell'adattamento a contesti occupazionali caratterizzati da crescente precarietà e frammentazione.

Programmi come “Erasmus+”¹⁵ rappresentano l'esempio più emblematico di tale approccio. Il progetto nasce dall'intento di favorire la mobilità studentesca, essendosi progressivamente ampliato fino a ricomprendere istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, con una crescente attenzione alle dimensioni dell'inclusione sociale, della transizione digitale e verde e della riduzione delle disuguaglianze di accesso alle opportunità formative. La mobilità è così valorizzata non solo come esperienza educativa, ma come strumento di acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro europeo, nonché come mezzo di costruzione di un senso di appartenenza allo spazio europeo. Tuttavia, l'ampio ricorso alla soluzione della mobilità, che si basa, tra l'altro, sull'attivazione individuale, rivela una scelta di fondo dell'azione europea, che tende a concepire l'inclusione lavorativa dei giovani prevalentemente come esito di percorsi di adattamento soggettivo, più che come risultato di interventi strutturali sui mercati del lavoro.

La mobilità, pur presentata come opportunità formativa ed esperienziale, è implicitamente caricata di una “funzione compensativa” rispetto alle carenze occupazionali di alcuni contesti nazionali, finendo per assolvere a un ruolo che eccede la sua originaria finalità educativa. In tal modo, strumenti nati per ampliare le possibilità di scelta dei giovani rischiano di trasformarsi, in concreto, in dispositivi di selezione, che premiano la disponibilità allo spostamento geografico e la capacità di sostenere costi materiali e simbolici non equamente distribuiti e adeguatamente supportati da risorse pubbliche.

Accanto ai programmi di mobilità, l'azione dell'Unione si è concentrata sul rafforzamento dei percorsi di inserimento lavorativo dei giovani attraverso iniziative come la Garanzia Giovani¹⁶, successivamente potenziata e rifinanziata, e i servizi europei per l'impiego, tra cui EURES¹⁷.

Tali strumenti mirano a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, a sostenere la mobilità professionale transnazionale e a ridurre il rischio di esclusione dal mercato del lavoro, in particolare per quei giovani che incontrano maggiori difficoltà di accesso all'occupazione. La logica sottesa è quella di un'attivazione precoce e personalizzata, che combina orientamento, formazione, tirocini e opportunità di lavoro, nella convinzione che l'inattività prolungata rappresenti uno dei principali fattori di marginalizzazione giovanile.

¹⁵ Regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013 https://www.erasmusplus.it/wp-content/uploads/2021/06/REGOLAMENTO-E-2021_2027.pdf.

¹⁶ Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1104\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1104(01)).

¹⁷ Regolamento (UE) 2016/589 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 aprile 2016 relativo a una rete europea di servizi per l'impiego (EURES), all'accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e a una maggiore integrazione dei mercati del lavoro e che modifica i regolamenti (UE) n. 492/2011 e (UE) n. 1296/2013 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0589>.

In questa stessa prospettiva si colloca anche l'iniziativa ALMA¹⁸ (“*Aim*”, “*Learn*”, “*Master*”, “*Achieve*”, finanziata dal Fondo Sociale Europeo Plus FSE+ 2021-2027), rivolta in modo specifico ai giovani NEET, che propone un percorso strutturato di accompagnamento articolato in una fase preparatoria, un'esperienza di mobilità lavorativa in un altro Stato membro e una fase di rientro assistito nel paese di origine. ALMA esprime in modo particolarmente chiaro l'approccio dell'Unione alle politiche giovanili, combinando sostegno pubblico e responsabilizzazione individuale e puntando sull'acquisizione di competenze e sull'esperienza diretta come strumenti di inclusione lavorativa e sociale.

Nel loro insieme, tali programmi delineano un modello di intervento fortemente orientato all'investimento nel capitale umano e alla valorizzazione dell'adattabilità dei giovani. Tuttavia, come detto, la centralità attribuita alla mobilità e all'attivazione individuale rischia di tradursi in una distribuzione diseguale delle opportunità, favorendo quei giovani che dispongono già di risorse culturali, economiche e relazionali adeguate ad accedere ai programmi europei. Al contempo, la mobilità può trasformarsi, in alcuni contesti territoriali, da opportunità a necessità, fungendo da surrogato dell'assenza di opportunità lavorative stabili a livello nazionale o regionale. Inoltre, l'accento posto sulla formazione e sull'aggiornamento continuo delle competenze solleva interrogativi in ordine al rischio di una “sovrqualificazione” non accompagnata da adeguate opportunità occupazionali. In questo senso, le politiche europee per la formazione professionale dei giovani appaiono attraversate da una tensione costante tra *empowerment* e precarizzazione, tra inclusione e selettività, che rende necessario interrogarsi non solo sulla quantità, ma anche sulla qualità delle esperienze formative e lavorative promosse dall'Unione.

È proprio alla luce di tali ambivalenze che assume particolare rilievo l'evoluzione più recente dell'azione europea in materia di tirocini. Questi ultimi sono divenuti nel tempo un riferimento ricorrente nei percorsi di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, sollevando questioni cruciali in termini di tutele, qualità formativa e non discriminazione.

4. Tirocini: la proposta di direttiva

Nel panorama delle politiche europee per la formazione professionale e l'occupabilità giovanile, il tirocinio occupa oggi una posizione centrale e, al contempo, profondamente ambivalente¹⁹. Nato come strumento formativo per agevolare il passaggio dalla scuola o dall'università al lavoro, il tirocinio ha progressivamente assunto una funzione strutturale nei percorsi di

¹⁸ https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/skills-and-qualifications/alma-active-inclusion-initiative-young-people_it.

¹⁹ D. GAROFALO, TIRABOSCHI, *Prime riflessioni sul decreto “trasparenza” (d.Lgs. 104/2022) modificato dal decreto “lavoro” (d.L.gs. 4/2023)*, in *ADL*, 2023, 4, 651 ss.; IMPELLIZZIERI, *La disciplina dei tirocini extracurricolari in Italia fra finalità formative e torsione lavoristica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2024, 2, 242 ss.

ingresso dei giovani nel mercato del lavoro europeo, divenendo, in molti contesti nazionali, una tappa quasi obbligata della transizione occupazionale. Questa evoluzione ha contribuito a rafforzarne il ruolo come canale di accesso all'esperienza professionale, ma ha al contempo esposto l'istituto a un rischio crescente di snaturamento, trasformandolo in una forma di lavoro scarsamente tutelata e, in alcuni casi, sostitutiva di rapporti di lavoro subordinato.

È emerso, tuttavia, come l'espansione dei tirocini non sia stata accompagnata da un corrispondente rafforzamento delle garanzie e delle tutele dei tirocinanti²⁰. In particolare, il tirocinio tende a collocarsi in una zona grigia tra formazione e lavoro, nella quale il confine tra esperienza formativa genuina e prestazione lavorativa mascherata risulta spesso incerto²¹. Tale ambiguità funzionale si riflette sia nelle condizioni economiche – frequentemente caratterizzate da compensi bassi o assenti – sia nella debolezza delle tutele in materia di protezione sociale, rappresentanza collettiva e contrasto alle discriminazioni.

È in questo contesto che si colloca l'iniziativa della Commissione europea del marzo 2024²², articolata nella proposta di direttiva sul miglioramento delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e nella contestuale proposta di revisione della raccomandazione del Consiglio del 2014 su un quadro di qualità per i tirocini²³. L'intervento segna un passaggio significativo nell'approccio dell'Unione, poiché per la prima volta si tenta di superare la logica meramente programmatica e di *soft law* che ha finora caratterizzato la materia, introducendo standard minimi vincolanti volti a contrastare l'utilizzo non genuino del tirocinio e a rafforzare la posizione giuridica dei tirocinanti.

La proposta di direttiva muove dalla consapevolezza che i tirocini rappresentano potenzialmente uno snodo cruciale per l'occupazione giovanile, ma che la loro efficacia dipende in modo decisivo dalla qualità dell'esperienza offerta.

In tale prospettiva, il principio di non discriminazione assume un ruolo centrale, imponendo che i tirocinanti siano trattati in modo comparabile ai lavoratori dipendenti per quanto riguarda le condizioni di lavoro, salvo che un trattamento differenziato sia giustificato da motivi oggettivi²⁴.

²⁰ Così anche secondo la giurisprudenza interna. Da ultimo si veda Trib. Catania, 15 ottobre 2025, n. 3687 in *Defure*.

²¹ Problema che accomuna tutti gli Stati membri dell'Unione europea, come evidenzia HELME, *The Problems and Paradoxes with the EU's Regulation of Traineeships: A Way Forward*, in *Industrial Law Journal*, dicembre 2024, vol. 53, 4, 679 ss.

²² Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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" COM/2024/132 *final*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52024PC0132>, rispetto alla quale v. IMPELLIZZIERI, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitivi e principio di non discriminazione*, in *Professionalità studi*, 2024, 2, 232 ss. e PAPE, *European Traineeships Directive*, *EPRS – European Parliamentary Research Service*, 2024, 9.

²³ Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0327\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0327(01)).

²⁴ CORTI, DELLA VECCHIA, FILIPOZZI, NARDO, SALA, *Il tirocinio tra formazione e lavoro*, in COMI, DELLA VECCHIA, DI GIOIA, MARTINI (a cura di), *Verso la direttiva tirocini. Dall'analisi delle proposte europee al confronto comparato. Materiali di discussione*, Adapt University press, 2025, 11, 16 ss., https://www.adaptuniversitypress.it/wp-content/uploads/2025/07/vol_2025_11_MD_aavv_tirocini.pdf.

Particolarmente rilevante è, inoltre, il tentativo di contrastare il ricorso sistematico a tirocini ripetuti o eccessivamente prolungati, utilizzati per soddisfare esigenze produttive ordinarie dell'impresa, eludendo le garanzie proprie del lavoro subordinato.

Accanto a ciò, la proposta attribuisce rilievo alla dimensione collettiva della tutela, riconoscendo la possibilità per i rappresentanti dei lavoratori di agire anche a tutela dei tirocinanti e imponendo agli Stati membri l'obbligo di predisporre canali effettivi di segnalazione delle pratiche abusive. Tali previsioni riflettono una concezione del tirocinante non più come soggetto marginale del mercato del lavoro, ma come lavoratore in formazione, portatore di interessi meritevoli di protezione e inserito, seppur temporaneamente, nell'organizzazione produttiva.

Tra gli elementi più significativi figurano l'enfasi sulla necessità di una retribuzione equa, l'accesso a una protezione sociale adeguata, la previsione di un tutoraggio effettivo e la promozione della parità di accesso alle opportunità di tirocinio per i giovani in situazioni di vulnerabilità, comprese le persone con disabilità. In questo senso, il tirocinio viene esplicitamente collocato all'interno di una strategia più ampia di contrasto alle disuguaglianze e alle discriminazioni che caratterizzano l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro²⁵.

L'insieme di questi interventi rappresenta un tentativo di riequilibrio dell'approccio europeo alla materia della formazione giovanile al lavoro, giacché, dopo una lunga fase in cui l'accento è stato posto prevalentemente sull'attivazione individuale e sull'investimento nel capitale umano, l'Unione sembra ora riconoscere la necessità di accompagnare tali politiche con un rafforzamento delle tutele e con una maggiore attenzione alla qualità delle esperienze formative. Resta tuttavia aperta la questione dell'effettività di tali strumenti, che dipenderà, una volta adottata la direttiva, dalle modalità di recepimento a livello nazionale e dalla capacità degli Stati membri di integrare i nuovi standard in sistemi del lavoro già fortemente differenziati.

5. Alcune considerazioni conclusive

Le strategie e gli strumenti dell'Unione europea in materia di formazione professionale dei giovani configurano un sistema tanto articolato quanto frammentato, attraversato da tensioni strutturali che ne limitano l'efficacia, specie sul piano della qualità dell'occupazione e della tutela dei diritti dei più giovani.

L'Unione ha progressivamente ampliato il proprio raggio di intervento, facendo della formazione e dell'apprendimento permanente il perno delle politiche giovanili, nella consa-

²⁵ ALIFANO, CUCCHISI, DI GIOIA, PAPINI, PROSDOCIMI, *Direttiva tirocini: riflessioni sul metodo in una prospettiva di diritto delle relazioni industriali*, in COMI, DELLA VECCHIA, DI GIOIA, MARTINI (a cura di), op. cit., 32 ss.

pevolezza che l'accesso al lavoro non possa più essere garantito esclusivamente attraverso strumenti tradizionali di politica occupazionale. Tuttavia, quest'evoluzione non è (ancora) accompagnata da un rafforzamento delle garanzie giuridiche lungo i percorsi di transizione dalla formazione al lavoro, salvo per alcune iniziative adottate di recente e in modo ancora parziale, come nel caso dei tirocini

È proprio su questo crinale che emerge la principale criticità dell'attuale modello europeo. La formazione professionale, se concepita esclusivamente come strumento di occupabilità, rischia di perdere la propria dimensione di diritto sociale, trasformandosi in una sequenza di esperienze individualizzate la cui qualità e utilità risultano fortemente variabili.

Il caso dei tirocini è, sotto questo profilo, emblematico. La loro diffusione, come passaggio quasi obbligato per l'ingresso nel mercato del lavoro, ha messo in luce l'insufficienza di un approccio fondato unicamente su raccomandazioni e buone pratiche, rendendo evidente la necessità di standard minimi di tutela.

La recente proposta di direttiva sui tirocini segna, in questo senso, un passaggio significativo e meritevole di attenzione. Pur muovendosi entro i limiti delle competenze dell'Unione, essa introduce un cambio di paradigma, riconoscendo che la qualità delle esperienze formative non può essere lasciata alla sola autoregolazione dei mercati o alla discrezionalità degli Stati membri. Il tentativo di contrastare l'uso non genuino del tirocinio, di rafforzare il principio di non discriminazione e di attribuire rilevanza alla dimensione collettiva della tutela costituisce un primo passo verso una responsabilizzazione europea più incisiva nella regolazione delle transizioni occupazionali giovanili.

Tuttavia, affinché tale evoluzione non resti isolata, appare necessario un ulteriore consolidamento dell'azione dell'Unione. In una prospettiva realistica, ciò non implica una generalizzata armonizzazione dei sistemi nazionali di istruzione e lavoro, ma piuttosto l'individuazione di alcuni nuclei essenziali di tutela comuni, capaci di accompagnare tutti i principali strumenti di formazione professionale finanziati o promossi a livello europeo. Inoltre, un ripensamento delle politiche europee per la formazione dei giovani dovrebbe tener conto in modo più esplicito delle disuguaglianze di partenza, evitando che strumenti come la mobilità e l'apprendimento permanente finiscano per avvantaggiare prevalentemente coloro che dispongono già di risorse adeguate. In questo senso, l'integrazione tra politiche formative, misure di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento potrebbe rappresentare una linea di sviluppo coerente con gli obiettivi di inclusione e non discriminazione che l'Unione si propone di perseguire.

In definitiva, la sfida che si pone oggi all'Unione europea non è tanto quella di moltiplicare strumenti e programmi, quanto di orientarne l'attuazione verso una concezione della formazione professionale come parte integrante di un percorso di lavoro dignitoso e di cittadinanza sociale. Solo in questa prospettiva la formazione potrà realmente assolvere alla funzione di ponte tra giovani e mercato del lavoro, contribuendo non soltanto alla competitività economica dell'Unione, ma anche alla costruzione di uno spazio europeo più equo, inclusivo e attento alle nuove forme di vulnerabilità giovanile.

