ISSN 3035-0492

# EQUAL

## RIVISTA DI DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO

n. 2-3 / 2026

Rivista bimestrale

## IN EVIDENZA:

**Una strategia per l'occupazione dei giovani / Youth Employment Strategy**
(a cura di/edited by Carmela Garofalo)

- Strategie per l'occupazione giovanile
- Incentivi e mercato del lavoro nel biennio 2024-2025
- Il futuro dei giovani
- Formazione professionale e politiche UE
- Tirocini extracurriculari
- Reclutamento pubblico e formazione
- Apprendistato e occupabilità
- Servizio civile universale e Neet
- Certificazione delle competenze
- Giovani, lavoro e intelligenza artificiale
- *Age management* e transizioni occupazionali
- Università e lavoro
- Eguaglianza, solidarietà e welfare
- Giovani agricoltori e condizioni di impiego
- Lavoro povero e questione salariale
- Immigrazione per lavoro e ruolo del sindacato
- *Las políticas de empleo joven* nell'ordinamento spagnolo

www.dirittoantidiscriminatorio.it

Pacini Giuridica

**COMITATO DI DIREZIONE**
Matteo Borzaga, Barbara de Mozzi, Valerio Maio, Anna Zilli

**COMITATO SCIENTIFICO**
Emilio Balletti, Judith Brockmann, Marina Brollo, Carlo Cester, Gabriele Carapezza Figlia, Fulvio Cortese, Domenico Garofalo, Barbara Godlewska-Bujok, Esther Happacher, Enrico Gragnoli, Frédéric Guiomard, Ljubinka Kovacevic, Fiorella Lunardon, Marco Pertile

**COMITATO DI REDAZIONE**
Vincenzo Cangemi, Alessia Gabriele, Carmela Garofalo, Laura Torsello

**SEGRETERIA DI REDAZIONE**
Massimiliano De Falco, Michele Mazzetti

**COMITATO DI REFERAGGIO**
Silvia Bertocco, Stefano Bini, Alessandro Boscati, Stefania Brun, Stefano Caffio, Davide Casale, Lilli Viviana Casano, Stefano Corso, Emanuele Dagnino, Cinzia De Marco, Maria Cristina Degoli, Maria Del Frate, Lorenzo Maria Dentici, Claudia Faleri, Loredana Ferluga, Paola Ferrari, Emanuela Fiata, Valeria Filì, Laura Foglia, Gabriele Franza, Maria Giovanna Greco, Paolo Iervolino, Francesca Malzani, Maria Inmaculada Marín Alonso, Massimiliano Marinelli, Caterina Mazzanti, Emanuele Menegatti, Marina Nicolosi, Gabriella Nicosia, Antonello Olivieri, Elena Pasqualetto, Annalisa Pessi, Giovanni Piglialarmi, Giovanna Pistore, Antonio Preteroti, Federico Maria Putaturo Donati Viscido di Nocera, Angela Riccardi, Alessandro Riccobono, Fabrizia Santini, Rosario Santucci, Alessandra Sartori, Elena Signorini, Carmen Solís Prieto, Carla Spinelli, Caterina Timellini, Paolo Tomassetti, Anna Trojsi, Matteo Turrin, Lucia Valente, Riccardo Vianello

Amministrazione:
Pacini Editore Srl, via Gherardesca 1, 56121 Ospedaletto (PI)
Tel. 050 313011 • Fax 050 3130300
www.pacinieditore.it • info@pacinieditore.it

I contributi pubblicati su questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

# Indice

**Introduzione**

Carmela Garofalo, *Una strategia integrata per l'occupazione giovanile* ..... » 159

**Saggi**

Antonello Olivieri, «Giovani così non lo saremmo più stati»*: il biennio 2024-2025 tra dogmatica dell'incentivo e realtà del mercato* ..... » 187

Alessandro Bellavista, *Per un futuro dei giovani* ..... » 207

Caterina Mazzanti, *Strategie e strumenti dell'Unione europea per la formazione professionale dei giovani* ..... » 217

Stefano Caffio, *L'evoluzione genetica e funzionale dei tirocini extracurriculari tra diritto interno e (futuribili) scenari di legislazione europea* ..... » 229

Angelica Riccardi, *Formazione e reclutamento nel settore pubblico. Trent'anni di occasioni perdute* ..... » 257

Alessio Caracciolo, *Apprendistato e occupabilità giovanile: il recesso datoriale libero come fattore di diseguaglianza strutturale* ..... » 271

Antonio Pellicano, *Il Servizio Civile: una politica efficace per i giovani Neet?* ..... » 287

Marina Nicolosi, *Certificazione delle competenze e ruolo delle parti sociali* ..... » 305

Cinzia De Marco, *Giovani, occupazione e intelligenza artificiale: sfide e opportunità di una transizione in atto* ..... » 323

Marcella Miracolini e Alessandro Riccobono, *Mercato del lavoro, invecchiamento attivo e nuove generazioni:* age management *e transizioni occupazionali tra lavoro pubblico e privato* ..... » 337

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi e Francesca Morea, *Università e Lavoro: dalle criticità alla progettualità sul territorio* ..... » 357

Silvio Bologna, *Universalismo selettivo e libertà dal bisogno: quando eguaglianza e solidarietà non sono roba da poveri* ..... » 377

Angela Marcianò, *Le condizioni di impiego dei giovani agricoltori tra criticità presenti e prospettive di riforma* ..... » 405

Gianni Toscano, *Il lavoro povero e l'annosa questione salariale* ..... » 421

Andrea Sgroi, *La trilateralità infranta: l'estromissione dei sindacati dal governo dell'immigrazione per lavoro* ..... » 441

**Dialogues**
Rafael Miguel Valseca López, *Las políticas de empleo joven en el ordenamiento jurídico español…»* 457

Il presente Fascicolo monografico della Rivista Equal – Diritto Antidiscriminatorio, curato dalla Prof. ssa Carmela Garofalo, raccoglie gli esiti dell'attività scientifica svolta dalle Unità di ricerca locali delle Università di Bari Aldo Moro, Palermo, Foggia e Messina nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "Youth Employment Strategy" (codice progetto: P2022H89ZS), finanziato a valere sulla Missione 4 "Istruzione e Ricerca" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Componente C2 – Investimento 1.1 "Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)", con il sostegno dei fondi europei del programma NextGenerationEU.

# Introduzione

# Una strategia integrata per l'occupazione giovanile*

## *An Integrated Strategy for Youth Employment*

**Carmela Garofalo**

*Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università di Bari Aldo Moro*
*Principal Investigator del progetto PRIN PNRR 2022 "YES- Youth Employment Strategy"*

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

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

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

* Il presente contributo è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro (CUP H53D23010850001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "*YES-Youth Employment Strategy*" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale – PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.


ISSN 3035-0492

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

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

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

## 1. Introduzione al tema di ricerca

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

Nel mercato del lavoro l'età continua a operare come fattore selettivo implicito nei meccanismi di allocazione dell'occupazione, nella misura in cui le scelte assunzionali dei datori di lavoro restano prevalentemente orientate alla valorizzazione dell'esperienza lavorativa pregressa. Ciò colloca i giovani al primo ingresso in una posizione strutturale di svantaggio rispetto agli adulti con una storia lavorativa più lunga[1]. Nei periodi e nei contesti territoriali caratterizzati da un'eccedenza di offerta di lavoro rispetto a un numero limitato di posti disponibili, tale vulnerabilità si traduce in un differimento dell'accesso al mercato del lavoro, con l'effetto che i giovani risultano sistematicamente "gli ultimi a entrarvi"[2]. Allo stesso modo, nei periodi di recessione, i giovani diventano i "primi a uscire" dal mercato del lavoro, poiché la minore anzianità di servizio, il più limitato investimento formativo e la maggiore diffusione di rapporti di lavoro temporanei rendono economicamente meno onerosa per il datore di lavoro l'interruzione del loro rapporto rispetto a quello dei lavoratori adulti.

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

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

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

nudo una crisi di sistema (o di sviluppo[3]) riconducibile alle evidenti difficoltà dell'ordinamento nel favorire percorsi di inserimento professionale coerenti e continuativi per le nuove generazioni[4]. Più che un problema di mero collocamento, essa segnala la progressiva dissoluzione della linearità delle traiettorie biografiche che, fino agli anni Ottanta del XX secolo, si articolavano secondo la sequenza scuola–lavoro–pensione e che oggi si scompongono in percorsi frammentati e discontinui, contrassegnati da un intreccio di esperienze formative e occupazioni temporanee, continue riqualificazioni e pratiche informali di apprendimento, ma soprattutto dal prolungamento del tempo necessario per transitare nel mondo del lavoro[5].
Il concetto stesso di disoccupazione, tuttavia, si rivela sempre meno idoneo a restituire la profondità delle fratture che segnano il rapporto tra i giovani e il mercato del lavoro, dovendo essere integrato da un'analisi che consideri anche i fenomeni collaterali che scandiscono la transizione dall'istruzione all'occupazione i quali concorrono a definire un quadro di vulnerabilità endemica e di persistente instabilità delle prospettive occupazionali[6]. Tali dinamiche rinviano, in ultima analisi, a un *deficit* di capitale umano che non riguarda soltanto la quantità di forza lavoro disponibile, ma la qualità delle competenze e la loro effettiva spendibilità nei processi produttivi. È a tale *deficit* originario che da tempo l'ILO ricollega, in larga misura, i principali fattori di criticità dell'occupazione giovanile a livello globale, che ne costituiscono altrettante manifestazioni sistemiche, al netto della disoccupazione in senso stretto[7]: la diffusione della povertà lavorativa, il fenomeno dello scoraggiamento e le molteplici forme di sottoccupazione[8].

---

3 Galasso, *Introduzione* in Aa.Vv. (a cura di), *I giovani e il lavoro*, De Donato, 1978, 8.

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

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

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

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

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

Il primo aspetto è strettamente connesso alla prevalenza di attività economiche informali e a basso contenuto tecnologico che perpetuano un circuito vizioso di bassa specializzazione e compressione salariale, limitando le potenzialità formative e occupazionali dei giovani e alimentando, in non pochi casi, flussi migratori che la globalizzazione ha reso sempre più intensi. Il fenomeno dello scoraggiamento, che trae origine dalla percepita carenza di opportunità di impiego, si traduce nella scelta dei giovani di procrastinare l'ingresso nel mercato del lavoro, sia attraverso il prolungamento dei percorsi di studio nella speranza di accrescere le proprie *chances* occupazionali, sia mediante la rinuncia alla ricerca di un lavoro ed è riconducibile alle persistenti asimmetrie informative tra sistema formativo e tessuto produttivo che impediscono una piena corrispondenza tra le competenze effettivamente acquisite nei contesti formativi e i fabbisogni professionali espressi. Specularmente, i fenomeni di sottoccupazione e di *overeducation*, connessi all'impiego in mansioni di contenuto inferiore rispetto al livello di istruzione o di competenze posseduto, rappresentano l'altra faccia della medesima disfunzione sistemica segnalando, da un lato, il perdurante fallimento del mercato del lavoro nel creare posti di lavoro ad alta qualificazione a un ritmo sufficiente a soddisfare la crescente offerta di giovani formati[9] e, dall'altro lato, l'inefficacia dei meccanismi di allocazione delle risorse umane, con conseguente dispersione del patrimonio di competenze e di energie professionali delle nuove generazioni[10]. Questa dinamica diventa particolarmente evidente nei momenti di marcato squilibrio tra domanda e offerta di lavoro, come durante le recessioni economiche, quando anche le posizioni meno qualificate diventano appetibili per i lavoratori più istruiti, soprattutto giovani, che proprio grazie alle loro credenziali finiscono per "spiazzare" i meno qualificati. In tal modo laureati e diplomati riescono a sottrarsi più facilmente alla disoccupazione, ma spesso al prezzo di accettare impieghi che non richiedono il loro titolo di studio[11].

Il disallineamento tra titolo di studio e posizione lavorativa non si manifesta soltanto in termini di sovraistruzione, ma anche sotto forma di incoerenza orizzontale che si verifica quando la specializzazione riguarda un ambito diverso rispetto a quello in cui si è occupati e che può investire tanto i titoli di studio (*educational mismatch*) quanto le competenze effettivamente maturate (*skill mismatch*). Le profonde trasformazioni delle professioni e la

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

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

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

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

rapida evoluzione del mercato del lavoro, trainate dai mutamenti tecnologici e organizzativi, accentuano la rilevanza di quest'ultima dimensione[12], incidendo sulla capacità dei sistemi produttivi di reperire profili adeguati e valorizzando in misura crescente, accanto alle competenze specialistiche (*hard skill*), competenze trasversali e relazionali (*soft skills*)[13]. All'interno di tale disallineamento strutturale si colloca il fenomeno dello *skill shortage* che esprime l'incapacità di soddisfare il fabbisogno occupazionale delle imprese nonostante la disponibilità di forza lavoro, a causa delle difficoltà di reperimento delle competenze richieste nel mercato del lavoro[14]. Non si tratta, pertanto, di una situazione assimilabile ai cc.dd. *skill gaps* – riscontrabili, per converso, quando il lavoratore non possieda integralmente le competenze richieste per lo svolgimento di un ruolo già occupato e potenzialmente colmabili attraverso interventi formativi mirati – bensì dell'impossibilità di coprire posizioni lavorative vacanti per assenza di profili coerenti con le competenze necessarie, quale manifestazione specifica dello *skill mismatch* nei contesti produttivi in rapida trasformazione[15].
In questo contesto, i giovani sono insieme i protagonisti mancati e i destinatari privilegiati delle politiche di riforma. La c.d. "questione giovanile", che riemerge ciclicamente nel dibattito politico e giuridico, si è tradotta in una produzione normativa stratificata e frammentata, la quale ha individuato nella formazione in situazione – apprendistato, tirocini, alternanza scuola-lavoro, istruzione terziaria professionalizzante – la leva privilegiata di intervento, attribuendo alla dimensione formativa una funzione strumentale alla creazione di occupazione. Tuttavia, la proliferazione di tali istituti non ha risolto la difficoltà di creare un raccordo sistemico tra formazione e lavoro, evidenziando che il punto critico non è introdurre ulteriori misure, ma far sì che quelle esistenti operino all'interno di una strategia unitaria e integrata. La conseguenza più evidente è che la formazione, pur finalizzata all'occupazione, è stata impiegata soprattutto come leva di riduzione dei costi del lavoro, con il risultato di sacrificare la sua portata emancipativa[16] e di alimentare «quella segmentazione e segregazione a fini occupazionali, soprattutto dei giovani, rilevata dai dati statistici con conseguenti scarsi investimenti sul capitale umano e impoverimento della professionalità»[17].
Da ciò deriva l'urgenza di riportare il baricentro del discorso giuridico e dell'azione regolativa del legislatore su un sistema integrato di istruzione e formazione professionale che

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

[13] Bertolini, Borgna Romanò, *Risorse, strategie e capacità di aspirare dei giovani in un mercato del lavoro in trasformazione* in Ead (a cura di) *Il lavoro cambia e i giovani che fanno? Tra struttura, aspirazioni e percezioni*, Franco Angeli, 2022, 20.

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

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

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

[17] Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, 2013, 9.

accompagni la transizione scuola-lavoro, intesa non come passaggio meramente cronologico, ma come processo sistemico che coinvolge sinergicamente le politiche educative, formative e occupazionali[18].

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

Assumere il paradigma della transizione scuola-lavoro significa innovare contenuti e metodi e, soprattutto, ancorare in modo operativo il legame tra percorsi formativi e dinamiche occupazionali. Sul versante dei contenuti l'attenzione si concentra sulla fase di "accumulazione" del capitale umano che precede l'ingresso nel mercato del lavoro, fase nella quale *deficit* originari, spesso aggravati dalla fragilità del capitale sociale, culturale, economico e familiare, tendono a tradursi in rischi maggiori di precarizzazione, sottoimpiego e esclusione, con effetti che si autoalimentano nel tempo. Sul versante metodologico la nozione di transizione sollecita un impianto regolativo istituzionalizzato e partecipativo, fondato sulla cooperazione tra poteri pubblici, parti sociali, istituzioni educative e sistema produttivo[19]. Una *governance* di questo tipo non solo migliora la corrispondenza tra fabbisogni produttivi e percorsi formativi, ma assolve anche una funzione di garanzia, prevenendo usi distorti dei contratti formativi come meri strumenti di riduzione del costo del lavoro o di sostituzione di manodopera adulta.

Dentro questa trama la formazione professionale, anche nella sua dimensione iniziale, proprio perché collocata al crocevia tra l'ordinamento dell'istruzione e quello del lavoro[20], non deve essere concepita come percorso parallelo e distinto dal lavoro, né come residuale addestramento per chi non ha avuto accesso ai circuiti più prestigiosi dell'istruzione[21]. Deve piuttosto costituire il luogo in cui teoria e pratica si incontrano senza soluzione di continuità, in cui la persona sperimenta fin dall'inizio l'intreccio di saperi e di esperienze, in cui si apprende che l'impresa non è solo accumulazione di capitale, ma anche e soprattutto accumulazione di conoscenza, di organizzazione e di relazioni sociali[22].

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

[19] Senatori, Tiraboschi, op. cit., 670.

[20] Napoli, *Commento all'art. 35 II comma della Cost.,* in Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1979, 20.

[21] G. Loy, *La professionalità*, in *RGL*, 2003, I, 776.

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

La questione non è riducibile a un problema di mera organizzazione scolastica o di politiche formative, ma investe direttamente la funzione del diritto del lavoro chiamato a presidiare il percorso di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
Letto con le lenti del diritto del lavoro, il rapporto tra giovani, formazione e lavoro si presenta come un equilibrio mobile, continuamente sollecitato dalla tensione tra protezione e competitività, tra l'esigenza di garantire inserimenti rapidi e dignitosi e quella di attrezzare strumenti adeguati a un sistema produttivo in rapido mutamento. Il diritto del lavoro si trova così ad operare non soltanto come tecnica di regolazione dei rapporti individuali e collettivi, ma anche come ordinamento capace di governare le frizioni sociali connesse a una transizione generazionale inedita e, insieme, come architettura istituzionale che accompagna le trasformazioni sostenendo la realizzazione della persona lungo l'intero arco della vita attiva[23]. In questa prospettiva è necessario coltivare la dimensione del diritto "per" il lavoro[24] pensato per le esigenze di «un lavoratore adulto, per il quale dignità significa, in ultima analisi, essere messo in grado, al di fuori di modelli precostituiti di pensiero e azione, di rendersi effettivo protagonista della propria esistenza anche lavorativa, sia che egli concepisca il lavoro soprattutto come un mezzo in vista di altri personali fini, che lo viva anche, come sarebbe bello che accadesse, come fine in sé»[25].
Una lettura promozionale del diritto del lavoro che riconosce nella formazione il mezzo privilegiato per realizzare la sua funzione assumendo la veste di presidio di sicurezza nei mercati instabili, capace di accompagnare il lavoratore verso configurazioni professionali più solide e tutelate a prescindere dalla condizione occupazionale[26] ("*au-delà de l'emploi*",

incessanti».

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

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

[25] Del Punta, *Un diritto per il lavoro 4.0*, in Cipriani, Gramolati, Mari (a cura di), *Il lavoro 4.0. La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018, 245.

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

secondo l'elaborazione di Supiot[27]), ma che consentono di valorizzare le attitudini e le scelte del singolo, evitando che la sola (vera o presunta) corrispondenza del lavoro alle prime, se non accompagnata dalla libertà di scelta, possa degenerare in una nuova forma di coazione[28].

Tale funzione affonda le proprie radici nella trama costituzionale che elegge il lavoro ad architrave della vita repubblicana[29] e ne fa il perno dell'intero edificio dei diritti sociali[30], facendo della formazione e dell'elevazione professionale un compito permanente della Repubblica rivolto a chi è già occupato, ma anche a chi non lo è ancora al fine di promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro e che prevengano la disoccupazione[31]. Sicché l'impegno della Repubblica, in tutte le sue articolazioni[32], non si esaurisce nel tempo del rapporto di lavoro, ma si proietta nelle fasi che lo precedono e lo seguono, operando così dentro e oltre il mercato del lavoro[33]. In questa logica, gli artt. 4 e 35 Cost. non si pongono come precetti separati, giacché il Costituente ha inteso garantire tanto il momento genetico, quello dell'accesso al lavoro o a una formazione idonea a sviluppare le inclinazioni dei cittadini, quanto il momento funzionale, laddove l'attuazione dell'uno (la formazione) si traduce nella tutela rafforzata dell'altro (il lavoro)[34]. L'art. 35 opera così da clausola di garanzia delle libertà al lavoro di cui all'art. 4, evitando che l'investimento

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

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

28 Sul punto si veda già A. Cataudella, Dell'Olio, *Il lavoro e la produzione*, in Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, 1974. 229.

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

30 Mancini, *Commento all'art. 4*, in Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, 1975, 209; Mengoni, *I diritto sociali*, in *ADL*, 1998, 1, 11 ss.; A. Baldassarre, *Diritti sociali* (voce), in *Enc.giur. Treccani*, 1989, 28 ss.

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

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

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

34 Loffredo, op. cit., 56.

nell'adattamento alle esigenze produttive scada in mero addestramento necessario[35] e si traduca, di contro, nell'"elevazione professionale" del cittadino lavoratore intesa come accrescimento culturale da realizzare lungo tutto l'arco della vita lavorativa (comprendendo al suo interno la qualificazione e riqualificazione professionale, la formazione continua, l'apprendimento permanente, l'aggiornamento delle competenze professionali) per realizzare l'edificazione del patrimonio professionale e culturale dell'individuo[36].

È in questi termini che è stata declinata la nozione di «occupabilità» da chi intende la formazione non come strumento funzionale all'addestramento ad un mestiere o piegata alle esigenze del mercato del lavoro, ma come percorso di crescita all'interno del quale la persona acquisisce consapevolezza di sé, dei propri talenti e dei propri limiti[37]. Un'occupabilità che consente alla persona di costruire un portafoglio di competenze e un percorso di carriera orientato primariamente al suo progetto di vita e non esauribile nella stabilità o continuità di una singola relazione lavorativa[38].

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

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

---

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

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

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

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

la disponibilità a sviluppare le proprie competenze, dall'altro è necessario che vi siano quelle condizioni che rendano l'occupabilità essa stessa "*capable to do it*", capace di farlo efficacemente[39].

In termini concettuali, questo approccio si ricollega alla teoria delle *capabilities* di Sen e Nussbaum, secondo cui la possibilità di inserirsi e muoversi nel mercato del lavoro rappresenta una funzione relazionale[40]. Il *capability approach* dissolve l'idea che le capacità siano attributi statici, per affermare che esse divengono effettive solo se il contesto sociale e istituzionale ne consente l'esercizio. La libertà sostanziale di orientare la propria vita, che costituisce il nucleo delle *capabilities*, non è mai un dato interiore autosufficiente, ma si produce dall'intreccio tra sforzo individuale e condizioni esterne ("fattori di conversione"), esprimendo la responsabilità delle istituzioni nella creazione di scenari di possibilità.

La conversione dei funzionamenti in *capability*, che coinvolge anche la rete degli attori sociali e istituzionali, implica un'attenzione che va oltre il miglioramento delle sole abilità individuali e oltre la mera acquisizione di una professionalità spendibile sul mercato come esito di percorsi formativi cui il singolo si sottopone responsabilmente (si pensi, ad esempio, allo sviluppo di competenze o *skills* individuali), richiedendo che le istituzioni pubbliche, sociali e private di governo del mercato del lavoro concorrano alla creazione di adeguate ed effettive opportunità di scelta non condizionate da vincoli che svuotino di contenuto l'autonomia decisionale della persona, poiché il solo investimento in istruzione e formazione, come mostra la tradizionale teoria del capitale umano applicata al mercato del lavoro, risulta insufficiente laddove non si accompagni a un reale ampliamento delle opportunità disponibili[41].

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

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

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

[41] Caruso, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro,* cit., 109.

lavoro è in grado di promuovere le *capability* nella misura in cui attiva la responsabilità dell'individuo, il suo dinamismo e la sua capacità di adattamento funzionale allo sviluppo economico e al progresso tecnologico; tuttavia, nel solco del liberalismo sociale e in consapevole distanza dalle teorie utilitariste, Sen dimostra empiricamente l'utilità di interventi di correzione delle sue asimmetrie – attraverso i diritti e la regolazione pubblica e collettiva – sia per garantirne l'efficienza, sia per evitare che alcune *capability* (in particolare quelle connesse all'istruzione, alla salute, alla formazione non specifica e alla qualità del lavoro) restino sistematicamente trascurate o siano promosse in modo diseguale[42].

Proprio il mercato del lavoro giovanile rappresenta il terreno in cui questa costruzione teorica dovrebbe trovare conferma, ma al tempo stesso rivela le fratture che ne minano l'effettività. Per i giovani l'accesso al lavoro continua ad avvenire attraverso passaggi incerti e discontinui, in cui il capitale relazionale e culturale diventa fattore di differenziazione più ancora che di valorizzazione, cosicché chi dispone di reti adeguate percorre traiettorie relativamente sicure, mentre chi ne è privo si espone a tempi dilatati, attese improduttive e marginalità che sedimentano biografie sospese[43].

In questo scenario l'occupabilità non appare più come *capability* resa concreta dal buon governo delle istituzioni, ma come responsabilità personale che grava sul singolo, chiamato a investire continuamente su sé stesso in assenza di garanzie collettive. Il lavoro non è più soltanto tempo di produzione, ma diventa progetto personale che richiede autonomia decisionale e responsabilità degli esiti, con il risultato che l'onere dell'inadeguatezza formativa e occupazionale viene trasferito sui singoli i quali finiscono per percepire l'istruzione non come promessa di emancipazione, ma come debito da ripagare mediante qualsiasi forma di occupazione disponibile, anche precaria e disallineata rispetto al percorso formativo[44]. Eppure, il successo delle pratiche di adattamento e di flessibilità interna non dipende esclusivamente dalla capacità individuale dei lavoratori di aggiornare le proprie competenze, ma richiede contesti organizzativi e strategie d'impresa orientati alla stabilità del lavoro e al buon governo delle transizioni, nonché assetti di relazioni industriali di tipo partecipativo. Questa dimensione risulta, tuttavia, ampiamente trascurata nelle teorizzazioni dell'*employability*, che concentrano l'attenzione prevalentemente sulle capacità soggettive e sulle *skills* del lavoratore, assumendo come dato l'adattamento dell'offerta alle esigenze del mercato. Tali impostazioni finiscono per sottovalutare il fatto che l'occupabilità, al pari dell'occupazione, dipende in misura significativa non solo dalle politiche di sviluppo, ma anche dall'organizzazione dell'impresa e del lavoro, dalla sua capacità di

[42] *Ivi*, 112; Del Punta, *Labour Law and the 'Capability Approach'*, in *IJCLL*, 2016, vol. 32, 4, 2016, 383-406.

[43] Gallino, *Vite rinviate. Lo scandalo del lavoro precario*, Laterza, 2014, 7–8 e 52–53.

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

attivare processi di apprendimento e di rendere effettivamente spendibili le competenze acquisite[45].

Il *welfare* del futuro, allora, deve configurarsi come *welfare* delle competenze e delle pari opportunità, ma ancor più come *welfare* delle capacitazioni, per riprendere le parole di Sen, che rende effettivo il diritto di apprendere e che chiama il diritto del lavoro a garantire, insieme alla quantità e qualità dell'occupazione, percorsi di crescita professionale che non si esauriscano nel capitale immediatamente spendibile, ma si collochino in un progetto più ampio di cittadinanza sociale e partecipazione democratica[46]. Un'impostazione da tempo adottata a livello sovranazionale, ma che di recente è stata ribadita e rafforzata con la proclamazione dell'*European Year of Youth* (2022)[47] e dell'*European Year of Skills* (2023)[48] nell'ambito dei quali è stato enfatizzato il rafforzamento del legame tra istruzione, formazione e occupazione in un disegno unitario volto a promuovere l'inclusione attiva e a garantire un ruolo effettivo dei giovani nei processi di transizione (in particolare quella verde e digitale). Un orientamento che trova corrispondenza anche nel *Principle 1* ("*Education, training and life-long learning*") dell'*European Pillar of Social Rights*, che collega esplicitamente il diritto a un'istruzione e a una formazione di qualità lungo tutto l'arco della vita al diritto a un lavoro dignitoso e di qualità e nel *Principle* 4 ("*Active support to employment*") che afferma il diritto dei giovani «al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema di istruzione», trasformando la dimensione formativa in una componente essenziale della cittadinanza sociale europea. L'enfasi posta sulla formazione come leva di accesso al lavoro e strumento di adattabilità non esaurisce la complessità delle politiche rivolte ai giovani. Accanto alla dimensione formativa, il legislatore ha progressivamente disseminato una molteplicità di istituti contrattuali e misure di ingresso, concepiti per favorire l'occupazione ma, di fatto, intrisi della logica della flessibilità. Nati con l'intento di agevolare l'inserimento lavorativo, tali strumenti si sono spesso trasformati in meccanismi di regolazione temporanea, funzionali alla gestione dell'instabilità piuttosto che alla costruzione di percorsi stabili di inclusione lavorativa.

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

[46] Caruso, Del Punta, Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centre for the Study of European Labour Law M. D'Antona, 2020, 73

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

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

Non migliore esito, come si è avuto modo di dimostrare in altra sede[49], hanno avuto le politiche di incentivazione all'occupazione giovanile, prevalentemente basate su meccanismi di decontribuzione, sgravi fiscali o interventi di tipo compensativo, che hanno prodotto effetti per lo più temporanei e, in taluni casi, apertamente distorsivi, rivelandosi incapaci di modificare in profondità le dinamiche strutturali del mercato del lavoro e, più in generale, di accrescere l'occupabilità dei giovani nel medio-lungo periodo. Tali misure di *job creation* hanno spesso determinato fenomeni di sostituzione piuttosto che di creazione netta di occupazione, accentuando il *turnover* nei segmenti di lavoro a bassa qualificazione[50]. L'esperienza comparata mostra, per contro, come i programmi maggiormente efficaci – tanto sotto il profilo dell'impatto sull'occupabilità dei beneficiari quanto in termini di creazione netta di posti di lavoro – siano quelli di tipo "misto", nei quali il vantaggio finanziario riconosciuto al datore di lavoro si accompagna a un investimento formativo effettivo sul giovane[51]. In tali ipotesi, il sussidio pubblico trova una più solida giustificazione anche nella dimensione collettiva del beneficio prodotto in termini di accumulazione di capitale umano. In assenza di ancoraggio a percorsi formativi effettivi e riconoscibili, invece, l'incentivo economico rischia di tradursi in uno strumento di mera riduzione del costo del lavoro, legittimando forme di precarizzazione talvolta idonee a rafforzare processi di stigmatizzazione e a produrre effetti discriminatori indiretti, più che a promuovere un'autentica inclusione lavorativa.

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

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

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

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

[51] *Ivi*, 408.

Il rapporto "giovani-formazione-lavoro" esige, perciò, di essere affrontato con un approccio metodologico davvero integrato che unisca il diritto positivo, l'evoluzione delle traiettorie normative e delle dinamiche socioeconomiche. Non è sufficiente, infatti, limitarsi alla disamina delle singole disposizioni normative, ma occorre ricostruire il filo che lega le riforme, spesso di segno incoerente, che si sono succedute nel tempo e che, lungi dal delineare una strategia unitaria, hanno prodotto un mosaico di interventi difficilmente coordinabili.
Solo un'analisi che si muova lungo questa direttrice può consentire di verificare se l'ordinamento italiano stia effettivamente costruendo una strategia coerente e di lungo periodo per l'occupazione giovanile o se, al contrario, come accaduto in più passaggi della storia recente, continui a ricorrere a interventi episodici e frammentari, privi della capacità di incidere in modo strutturale sulle traiettorie lavorative delle nuove generazioni.

## 2. Il progetto di ricerca PRIN PNRR 2022 "*Youth Employment Strategy*" (YES)

A partire da questa esigenza di ricostruzione sistemica – e dal dubbio, emerso con forza, che la stratificazione degli strumenti non coincida affatto con l'esistenza di una strategia – si colloca la ricerca PRIN PNRR 2022 "*Youth Employment Strategy – YES*" (P2022H89ZS), finanziata dal Ministero dell'Università e della Ricerca (Decreto Direttoriale n. 1409 del 14/9/2022) nell'ambito della Missione 4 del PNRR (Componente C2- investimento 1.1) a valere sui fondi europei del programma *Next Generation EU*.
Il progetto ha coinvolto quattro unità di ricerca afferenti ad Atenei del Mezzogiorno – Università di Bari Aldo Moro (P.I. e responsabile dell'Unità locale, Prof.ssa Carmela Garofalo), Università di Palermo (responsabile dell'Unità locale, Prof. Silvio Bologna), Università di Messina (responsabile dell'Unità locale, Prof.ssa Angela Marcianò) e Università di Foggia (responsabile dell'Unità locale, Prof. Antonello Oliveri), in una prospettiva comparata e territoriale coerente con la destinazione del finanziamento ("Linea Sud") e con l'obiettivo di interrogare in modo critico la tenuta degli strumenti di *policy* nei contesti maggiormente esposti ai rischi di esclusione giovanile.
Il progetto assume la questione giovanile come banco di prova della capacità dell'ordinamento di governare transizioni formative e professionali in un contesto nel quale la discontinuità biografica e lavorativa, la frammentazione contrattuale e la crisi di spendibilità delle competenze rendono strutturale il rischio di esclusione, sottoccupazione e lavoro povero. Coerentemente, il progetto muove da un'impostazione non meramente ricognitiva, ma esplicitamente valutativa, orientata a verificare se e in che misura gli strumenti europei, nazionali e regionali risultino idonei, in termini di effettività ed efficacia, a promuovere non soltanto l'accesso all'occupazione, ma la qualità e la sostenibilità dei percorsi di inserimento delle nuove generazioni.
L'architettura del progetto riflette questa scelta di metodo attraverso un'articolazione in quattro fasi progressive, ciascuna finalizzata al raggiungimento di uno specifico Milestone.

Il Milestone 1 ("*Youth Employment and Inclusion Policies"*) è stato dedicato alla ricostruzione del quadro normativo europeo e nazionale degli strumenti di inclusione lavorativa dei giovani, con particolare attenzione alla formazione professionalizzante e al sistema duale, ai contratti di apprendistato, agli incentivi all'assunzione e all'autoimpiego. L'analisi ha, inoltre, ricompreso quell'insieme eterogeneo di esperienze "di confine" che popolano la transizione scuola–lavoro e che spesso sfuggono alle categorie tradizionali del diritto del lavoro, quali tirocini curriculari ed extracurriculari, volontariato e servizio civile universale, lavoro intermittente e occasionale, lavoro povero e lavoro su piattaforme digitali, fino alle forme di lavoro sommerso e di sfruttamento che colpiscono con particolare intensità alcuni segmenti giovanili.
Su questa base si è innestato il Milestone 2 "*Youth Employment in Southern Italy*" volto ad analizzare la declinazione territoriale delle politiche per l'occupazione giovanile, attraverso una mappatura comparata delle esperienze regionali di Puglia e Sicilia a cui afferiscono le 4 unità di ricerca locali coinvolte nel progetto. L'analisi di tali contesti ha consentito di osservare come gli indirizzi nazionali e gli interventi finanziati dal PNRR siano stati tradotti, adattati o riorientati nel Mezzogiorno in presenza di assetti differenziati di competenze e di *governance* delle politiche formative e occupazionali.
Il Milestone 3 "*Youth Employment and Stakeholders*" ha rappresentato il passaggio dall'analisi normativa alla verifica empirica, mediante un'indagine territoriale condotta nelle aree di Taranto, Foggia, Palermo e Messina, articolata nella somministrazione di questionari a giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni e nella realizzazione di *focus group* con attori istituzionali e *stakeholders* coinvolti nei percorsi di transizione. In questa fase, l'attenzione si è concentrata in particolare sulle esperienze di lavoro "fuori mercato", al fine di coglierne frequenza, caratteristiche ed esiti e di valutare in che misura esse possano assumere una funzione effettivamente transizionale verso l'integrazione lavorativa e sociale.
Il percorso si è ricomposto, infine, nel Milestone 4 "*Youth Employment Strategy*", destinato a mettere a sistema i risultati dell'analisi giuridica e dell'indagine empirica, traducendoli in indicazioni di *policy*. In questa fase conclusiva la ricerca ha inteso delineare possibili traiettorie di riorientamento delle politiche per l'occupazione giovanile secondo direttrici complementari riconducibili alla prevenzione degli esiti negativi delle transizioni, al contrasto delle forme più ricorrenti di esclusione, precarizzazione e obsolescenza delle competenze, e alla costruzione di assetti collaborativi tra istituzioni formative, imprese, Terzo settore, parti sociali ed enti locali, capaci di sostenere sistemi territoriali di sviluppo delle competenze.

## 3. I risultati della ricerca

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

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

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

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

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

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

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

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

zionali e la debolezza dei meccanismi di monitoraggio hanno consentito il consolidarsi di pratiche che svuotano tali requisiti di contenuto sostanziale. Non a caso, la Commissione UE, parallelamente alla proposta di direttiva relativa al miglioramento e alla garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini ("direttiva sui tirocini"), presentata nel marzo 2024, ha pubblicato un *impact assessment* in cui sono state individuate tre criticità fondamentali legate a tale istituto (il lavoro camuffato da tirocinio, i tirocini di bassa qualità e la scarsa equità di accesso) analizzandone le cause. La proposta di direttiva interviene proprio sul rischio che i tirocini si trasformino in dispositivi di lavoro a basso costo, incapaci di produrre accumulazione di capitale professionale e destinati a riprodurre traiettorie occupazionali frammentate[52].

La seconda questione emersa dalla ricerca, in linea con quanto già osservato con riguardo ai tirocini extracurriculari, concerne la persistente marginalità dell'*apprendistato duale*, che continua a non affermarsi quale strumento ordinario di integrazione tra formazione e lavoro, nonostante il riconoscimento normativo e il sostegno assicurato dalle riforme più recenti e dagli interventi del PNRR. I dati confermano, infatti, che l'apprendistato professionalizzante continua ad assorbire la quasi totalità dei rapporti instaurati, mentre le tipologie di primo e terzo livello mantengono un carattere residuale[53].

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

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

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

[52] Sul tema si rinvia ai contributi di Caffio e Riccardi in q. Fascicolo.

[53] Sul tema si rinvia ai contributi di Caracciolo e Olivieri in q. Fascicolo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

pagnino al rafforzamento delle infrastrutture amministrative, informative e relazionali del sistema.
La Puglia offre, dunque, l'immagine di un contesto regionale nel quale la programmazione tende a essere più ordinata e l'integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro è maggiormente tematizzata, ma nel quale la tenuta complessiva del sistema continua a dipendere dalla capacità di consolidare, oltre la contingenza dei singoli avvisi, un'infrastruttura stabile della IeFP. Tale considerazione vale tanto per i percorsi triennali quanto per il segmento annuale di diploma professionale, la cui evoluzione, pur significativa, mostra nel tempo oscillazioni che segnalano la difficoltà di rendere pienamente strutturale una componente essenziale della filiera. Anche la partecipazione all'apprendistato di primo livello, almeno per i dati disponibili, appare ancora quantitativamente contenuta, il che conferma come il sistema duale non possa essere valutato soltanto alla luce della sua proclamata centralità nelle politiche regionali, ma debba essere misurato sulla concreta intensità dei suoi utilizzi e sulla qualità dei raccordi operativi che lo sostengono.
Nel contesto siciliano, le medesime dinamiche si manifestano in forma più accentuata. L'ampiezza dell'autonomia statutaria e la competenza rafforzata in materia di istruzione e formazione non sembrano essersi tradotte nella costruzione di un modello unitario e stabile di IeFP. Al contrario, il sistema regionale mostra una marcata dipendenza dagli strumenti di programmazione finanziaria, una forte centralità degli atti amministrativi attuativi e una più accentuata discontinuità degli interventi. L'assetto che ne risulta è connotato da una notevole flessibilità sul piano formale, ma anche da una più evidente instabilità strutturale. I percorsi di IeFP, i modelli sussidiari, i dispositivi di coprogettazione con gli istituti professionali, la stessa attivazione ordinamentale del percorso annuale finalizzato al conseguimento del diploma professionale della IeFP e del sistema duale sembrano svilupparsi secondo logiche di rifinanziamento periodico, piuttosto che entro una cornice ordinamentale consolidata e prevedibile.
Ciò non significa che il sistema siciliano sia privo di elementi dinamici. Proprio la Sicilia rappresenta, anzi, un caso di particolare interesse per la consistenza quantitativa dei percorsi attivati e per l'intensità con cui, negli ultimi anni, le risorse straordinarie del PNRR sono state utilizzate per il rafforzamento dei percorsi in modalità duale e del segmento annuale di diploma professionale della IeFP. Emblematico, sotto questo profilo, è il rapporto tra espansione del sistema duale e consolidamento complessivo della IeFP. La Sicilia mostra una crescita particolarmente significativa del duale e una presenza non marginale dell'apprendistato di primo livello, ma tale dinamica si intreccia con andamenti meno lineari dell'offerta generale e con persistenti difficoltà di integrazione sistemica. L'incremento dei percorsi o dei destinatari, in altri termini, non pare ancora sufficiente a colmare la distanza tra attivazione delle misure ed effettiva continuità delle transizioni. Analoga considerazione può formularsi per il segmento annuale di diploma professionale della IeFP, caratterizzato da cicli di intensa espansione alternati a fasi di sospensione o drastica contrazione, andamento che ben rappresenta la difficoltà di trasformare l'intervento finanziato in una componente ordinaria e stabile del sistema. La Regione mostra, altresì, un'articolazione non irrilevante degli strumenti di *governance* e certificazione, dal repertorio delle

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

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

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

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

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

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

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

Un dato particolarmente significativo riguarda il rapporto tra percorso di studi e attività svolte. In una quota non trascurabile di casi, i giovani hanno dichiarato che il proprio percorso formativo non è stato direttamente funzionale alle esperienze lavorative o formative intraprese, segnalando una frattura persistente tra sapere acquisito e competenze richieste. Anche quando le esperienze sono valutate come soddisfacenti, esse non sempre risultano coerenti con il titolo di studio conseguito o con il progetto professionale immaginato. Questa disconnessione contribuisce a spiegare perché, pur in presenza di un diffuso investimento soggettivo nella formazione, le traiettorie di inserimento restino lente, incerte e spesso reversibili.

L'analisi delle modalità di ricerca del lavoro conferma, inoltre, la debolezza dei canali istituzionali di intermediazione. I giovani continuano ad affidarsi prevalentemente a reti informali, candidature spontanee e piattaforme *online*, mentre il ricorso ai servizi pubblici per l'impiego e agli strumenti di orientamento appare marginale. Tale dato non segnala soltanto una carenza di fiducia nei servizi per l'impiego, ma riflette la difficoltà di questi ultimi a intercettare una domanda giovanile caratterizzata da aspettative differenziate e da percorsi non lineari. Il Programma GOL, pur introducendo una logica di presa in carico più strutturata, non sembra ancora aver inciso in modo decisivo sulla percezione soggettiva dell'utilità dei servizi pubblici, soprattutto per la fascia più giovane del campione.

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

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

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

Il confronto tra i piani normativo, territoriale ed empirico costituisce il punto di arrivo del progetto ed è assunto come obiettivo del Milestone 4 "*Youth Employment Strategy*". Da tale confronto non è emersa l'esigenza di elaborare un catalogo di nuove misure, bensì la necessità di mettere a fuoco alcune criticità strutturali del sistema[54], dalle quali discendono indicazioni di *policy* relative all'assetto, al coordinamento e alle modalità di governo delle politiche per l'occupazione giovanile.

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

Questa difficoltà risulta oggi ulteriormente accentuata dall'impatto della trasformazione digitale e dall'espansione dell'economia delle piattaforme, che hanno rimesso in discussione il concetto stesso di esperienza professionale[55]. L'impatto delle nuove tecnologie sul lavoro dei giovani non può essere letto in un'unica direzione, ma si biforca lungo due traiettorie profondamente diverse. Da un lato, il paradigma dell'Industria 4.0 e l'avvento dell'intelligenza artificiale hanno inaugurato un ambiente produttivo interconnesso, nel quale l'automazione e l'integrazione tra uomini, macchine e dati riducono i compiti routinari e valorizzano competenze elevate, tanto tecniche quanto trasversali. In questi contesti, la domanda di adattabilità e di capacità decisionale non sostituisce il sapere specialistico, ma lo presuppone, configurando una professionalità che si costruisce attraverso processi cumulativi di apprendimento e di esperienza.

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

[54] V. il contributo di Bellavista in q. Fascicolo.

[55] Sul tema v. il contributo di De Marco in q. Fascicolo.

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

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

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

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

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

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

Una terza indicazione di *policy* concerne il *governo delle competenze*, che emerge come uno degli snodi strutturali più rilevanti. Le difficoltà incontrate dai giovani non dipendono tanto dall'assenza di esperienze formative e lavorative, quanto dalla scarsa capacità dei sistemi istituzionali di riconoscerle, ordinarle e renderle spendibili nel tempo. La centralità attribuita alla IeFP e alle politiche di *upskilling* e *reskilling*, anche attraverso il Programma GOL, rappresenta un passaggio significativo, ma ancora incompiuto. La qualità delle infrastrutture delle competenze – repertori, sistemi di certificazione, interoperabilità informativa – condiziona in modo decisivo l'efficacia degli interventi di attivazione e la possibilità che le competenze maturate non restino confinate nella sfera informale[56]. I risultati del Milestone 3 mostrano, in particolare, come i giovani accumulino competenze attraverso una pluralità di esperienze – formative, lavorative, di volontariato – che restano, tuttavia, scarsamente riconosciute e difficilmente spendibili nel tempo. Ne discende che l'efficacia delle politiche non dipende tanto dall'offerta di ulteriori esperienze, quanto dalla capacità dei sistemi istituzionali di costruire dispositivi di riconoscimento e certificazione in grado di restituire continuità e valore alle esperienze già maturate, raccordandole con le politiche attive e con i servizi per l'impiego.

Una quarta indicazione di *policy* riguarda il modo in cui la dimensione territoriale viene integrata nella strategia complessiva per l'occupazione giovanile. L'analisi comparata delle esperienze regionali mostra che l'autonomia, pur ampia, non produce di per sé esiti migliori se non è accompagnata da una capacità programmatoria stabile e da infrastrutture amministrative e informative in grado di sostenere percorsi continui di transizione. La ricerca evidenzia, in altri termini, che il nodo non risiede nell'assetto del riparto di competenze, ma nelle modalità attraverso cui l'autonomia viene esercitata nel governo delle politiche formative e occupazionali.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Saggi

# «*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.



ISSN 3035-0492

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 generazioni[1]. 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 giustizia[2], 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 italiana[4].

[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° 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 autonarrazione 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 CNEL[6] 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 attraente[7].

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 razionale[8]. 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 subìto, 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 subìto 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 effettivo[9]. Contro ogni logica, dunque, nel nostro Paese, la transizione dalla scuola al lavoro si è fatta più lunga, più ardua, più accidentata[10]. 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 precarie[11]. 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 vita[12]. 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.

zione[13]: 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 lavoro[15].

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 istruzione[16].

---

[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, Stocco (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 residuale[17]. In primo luogo, gli iscritti a tali percorsi rappresentano ancòra una quota minoritaria della popolazione scolastica[18], significativamente inferiore rispetto ai Paesi con sistemi duali consolidati[19]. 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 ordinari[20].

Ma vi è un'altra dimensione del fenomeno, ancòra 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 standardizzate[21]. Si tratta di quella che potremmo definire, parafrasando Italo Calvino, una invisibilità nella visibilità[22]: 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.

[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 citta 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 azionabili[23]. 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 educativo[24]. 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 comprimevano 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 richiamata[26], 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 muto[27]. 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 formativa[28]. 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 riformato[29], bensì una geografia spezzata dove il diritto allo studio professionalizzante si realizza in modo radicalmente diverso a seconda della latitudine di nascita[30].

### 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 proposizionale 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, Stocco (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 ancòra troppo debole, quella cultura della formazione duale[32] che in altri ordinamenti, come quello tedesco, costituisce l'asse portante dell'occupazione giovanile[33]. 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 FSOF (Fondo Sociale per l'Occupazione e la Formazione) per tutte le tipologie di apprendistato[34], 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 *LG*, 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 giuridica[35], 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 depaupera 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 àmbito equivale a privilegiare l'inserimento lavorativo istantaneo a scapito della costruzione di un capitale umano durevole[38]. 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* normativo[39] 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 sviluppo[41]. 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'ordinamento[42]. 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* vòlto a rilanciare lo strumento[43]. 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 occupazionale[44].
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 tesi[45]. «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, Stocco (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 convergente[46]: 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 aziendale[48]. 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 posso gravare interamente sull'impresa[49].
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'essenza[50]. 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, H*uman 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 lavoro[52].

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 incentivi[53], 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 essenziale[54].
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'àmbito 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 attive[56]. Quest'ultimo, benché rivolto all'intera popolazione in età lavorativa, include i giovani tra i propri *target* prioritari e introduce elementi di innovazione significativi[57]: 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 rafforzata[58].

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'offerta[59]. 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 inscrive 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'àmbito 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 sistematici*, 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 disponibili[61]. 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 volume[62].

Ancòra 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 strutturali[63]. Quello che dovrebbe essere un percorso di accompagnamento multidimensionale si riduce, nei fatti, a semplice erogazione di servizi, a volte sulla carta[64].

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 mercato[65]. 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, Stocco (a cura di), *La garanzia giovani rafforzata*, cit., 72.

[65] Fondeville, Ward, *Scarring effects of the crisis*, European Commissione (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 discontinui[66]. Si innesca così un accumulo progressivo di svantaggi; un meccanismo che converte condizioni di partenza sfavorevoli in stratificazioni sociali rigide[67].

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 destino[68].

## 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 Prausello, 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 NEET[69]. Ci si riferisce, com'è noto, ai giovani che sfuggono agli strumenti di rilevazione convenzionali[70], esercitando tuttavia una forza gravitazionale negativa sul sistema economico e sociale. Essi incarnano una condizione di obsolescenza antropologica anticipata[71] che li rende inutili prima ancòra 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 politicamente[72].

L'analisi della composizione interna del collettivo NEET rivela un'eterogeneità "motivazionale", territoriale e di genere[73]. 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%2bnarrativa%2bgiovani_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 Romania[75].

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 Paese[76].

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 attuativi[78]. 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 sostanziale[79].

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 perdere[80].

[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.

# Per un futuro dei giovani*

## *For a future for young people*

**Alessandro Bellavista**
*Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. La situazione dei giovani nel mercato del lavoro italiano. – 3. Le misure per il miglioramento della condizione dei giovani. – 4. Il ruolo dell'apparato istituzionale.

*Sinossi*: Il saggio analizza le principali difficoltà dei giovani italiani ad entrare nel mondo del lavoro e ad ottenere posti di lavoro adeguati.

Abstract: *The essay analyses the main difficulties faced by young Italians in accessing the labour market and obtaining suitable employment.*

**Parole chiave:** Giovani – Lavoro – Mercato del lavoro – Società

***Keywords*:** Young people – Employment – Labour market – Society

## 1. Premessa

È noto a tutti che, per un complesso ordine di fattori, la situazione dei giovani italiani, non solo nel mercato del lavoro, è particolarmente drammatica e specifica rispetto ai loro coetanei europei. A tal punto che, per descrivere la condizione dei giovani italiani nel contesto sociale, fioccano le espressioni allarmistiche, e si parla di «generazione perduta», «generazione ferita», «effetto cicatrice», «sindrome del ritardo», «giovani dimenticati», «giovani senza futuro»[1].

* Il presente contributo è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Palermo (CUP B53D23032690001), 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


ISSN 3035-0492

Anzitutto, non vanno sottaciute le ragioni d'ordine demografico e culturale che, in generale, compromettono la situazione dei giovani. L'allungamento dell'età attiva, con le inevitabili degenerazioni a mo' di sindrome di *Peter Pan*, fa sì che vi sia una compressione delle possibilità dei giovani di trovare adeguata collocazione in posti di rilievo e non solo. Si pensi solo alla struttura gerontocratica del governo del sistema bancario italiano e alle simili dinamiche del mondo politico e accademico. A ciò contribuisce un atteggiamento culturale diffuso nella società che induce a non fidarsi dei giovani e a non responsabilizzarli nemmeno quando sarebbe indispensabile.
La specificità della condizione dei giovani italiani è aggravata, altresì, dalla cultura predominante improntata ad una sorta di «fai da te», ad un individualismo sfrenato, esaltato da decenni di neoliberismo, che porta a trascurare l'importanza delle politiche pubbliche e dell'azione cooperativa e collettiva. Di tutto ciò un chiaro esempio è dato dalla propensione degli italiani a «votare con il portafoglio» e a lasciarsi sedurre dalla demagogia fiscale e dall'idolatria antistato. A questo si collega, nella società, un ruolo eccessivo della famiglia e del familismo: fattori che operano in senso distorsivo e compromettono il valore dell'intervento pubblico e della solidarietà.

## 2. La situazione dei giovani nel mercato del lavoro italiano

Il tasso di disoccupazione giovanile in Italia è aumentato (per la fascia 15-24 anni) al 20,50% a dicembre 2025 dal 19,10% di novembre del 2025. Tale tasso (di disoccupazione giovanile) ha avuto una media del 28,26% dal 1983 al 2025, raggiungendo un massimo storico del 43,50% a luglio del 2014 e un minimo record del 18,30% a febbraio del 2025[2].
Comunque, nonostante il percepibile miglioramento, il tasso di disoccupazione giovanile italiano è tra i peggiori d'Europa. Ancora più preoccupante è la percentuale dei *Neet* italiani (giovani, nella fascia 15-29 anni, che non studiano, non lavorano e non frequentano percorsi di formazione), la quale è, in Europa, inferiore solo a quella della Romania.
In buona sostanza, si può dire che le condizioni occupazionali dei giovani italiani nel mercato del lavoro sono molto al di sotto della media europea. Le ricerche disponibili[3] concordano nel ritenere che questa specificità dipende essenzialmente dall'eccessivo periodo di inoccupazione e di inattività che caratterizza gli anni successivi alla fine degli studi. I giovani italiani trascorrono un periodo più lungo come inoccupati rispetto a quelli degli altri Paesi, dopo la conclusione del periodo di formazione scolastico e universitario.

valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.

1 Cfr. i vari saggi in il Mulino, 2023, n. 4, sul tema *La giovane Italia*.

2 Istat, *Occupati e disoccupati*, 30 gennaio 2026, in *www.istat.it*.

3 Treu, Dell'Aringa (a cura di), *Giovani senza futuro?*, il Mulino, 2011, 5 ss.

La transizione sistema di istruzione-lavoro è, in Italia, maggiore della media europea. Ciò comporta che v'è un'inoccupazione/disoccupazione dei giovani troppo lunga. E questo è un fenomeno atipico, perché in genere i giovani sono alla ricerca della migliore occupazione e sono disponibili a fare esperienze lavorative diverse[4].
Le ragioni di questa condizione occupazionale dipendono da alcune rigidità dei percorsi di istruzione, specie quelli terziari; dal basso tasso di istruzione, secondaria e terziaria; dalla carenza di rodati programmi di transizione dalla scuola al lavoro; dall'eccessiva flessibilità del mercato del lavoro, che non permette la maturazione di sufficienti competenze; dalla mancanza di un sistema adeguato di formazione professionale.
Tutto questo contribuisce all'alta quota di *Neet* presenti in Italia. E ciò è particolarmente grave, perché questa categoria, in prevalenza concentrata nelle regioni del Sud d'Italia, è quella a maggiore rischio di emarginazione sociale.
In sintesi, va però osservato che le cause principali delle cattive condizioni occupazionali dei giovani non dipendono soltanto dalla struttura del mercato del lavoro, ma anche, e soprattutto, da fattori istituzionali: come la qualità del sistema di istruzione, i percorsi di transizione dalla scuola al lavoro, l'effettivo funzionamento degli apparati che operano nel settore educativo e quindi a monte e a valle del mercato del lavoro[5].

## 3. Le misure per il miglioramento della condizione dei giovani

Le persistenti gravi dinamiche dell'occupazione giovanile rendono, pertanto, urgente intervenire in modo diverso e più concreto rispetto al passato: perché è ovvio che, se si continua così, non v'è solo il rischio che intere fasce delle nuove generazioni vengano messe ai margini della società, ma anche che quest'ultima sia inevitabilmente condannata al declino. Qui si tratta di avere una visione di lungo respiro la cui stella polare sia costituita dalla costruzione di reali prospettive di futuro per la gioventù del Paese.
Per integrare effettivamente i giovani nel mondo del lavoro e nella società è indispensabile una nuova visione delle politiche pubbliche da mettere in campo con urgenza e ostinazione.
Anzitutto, è necessaria una politica economica ed industriale volta a favorire lo sviluppo e la crescita: è ovvio che se c'è la crescita economica comunque si crea domanda di lavoro e occupazione. Poi, vanno escogitate politiche che tocchino ogni ambito del mercato del lavoro e della società.

[4] Istat, *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese*, Istat, 2025, 88 ss.

[5] 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.

Negli altri Paesi il problema principale è quello di elevare il livello di istruzione dei giovani, perché lì il rischio di disoccupazione è nettamente più elevato per i giovani con bassi livelli di studio. In Italia, per quanto le valutazioni non siano sempre omogenee, è comunque accertato che, nel lungo periodo, i laureati hanno maggiori *chances* occupazionali (anche se in misura non nettamente superiore) rispetto ai non laureati. Ma resta il fatto che, in Italia, il possesso della laurea non dà significativi vantaggi, per conseguire un'occupazione, come invece avviene negli altri Paesi. Ciò dipende dal fatto che il tessuto imprenditoriale italiano è dominato da piccole imprese, che privilegiano produzioni a basso tasso di innovazione[6], e da un management poco istruito che non è in grado di valorizzare il capitale umano.

La sotto-utilizzazione del capitale umano dei giovani italiani è un fenomeno estremamente ampio. Ciò è reso evidente da alcune persistenti caratteristiche delle dinamiche del mercato del lavoro. *In primis*, la diffusione della cosiddetta «sovra-istruzione»: vale a dire la quota significativamente elevata di giovani che non svolge un'occupazione adeguata al titolo di studio posseduto. Poi, la ridotta disponibilità di posti di lavoro ad elevata specializzazione, per i giovani italiani, in confronto ai loro coetanei europei. I laureati occupati guadagnano di più rispetto ai non laureati, ma tale premio (in termini di reddito) non è elevato come negli altri Paesi europei. Il che contribuisce a stimolare l'emigrazione dei giovani italiani laureati[7].

Peraltro, molto spesso, anche autorevoli esponenti politici, nell'incapacità di affrontare la radice dei problemi, danno spiegazioni semplicistiche del fenomeno della disoccupazione giovanile. Come: «i giovani studiano cose diverse da quelle che vogliono le imprese»; i giovani sono caratterizzati da una «inettitudine all'umiltà». Con artificiose campagne di stampa s'è diffusa l'idea che le imprese abbiano bisogno soprattutto di «camerieri, cuochi e altri addetti ai servizi». Un *ex* ministro della Repubblica ha più volte segnalato la necessità di «mandriani, bovari, e addetti all'allevamento». Certo, è una bella prospettiva che il Paese di Lorenzo il Magnifico, di Leonardo e di Michelangelo (per tacere di tanti altri scienziati e personaggi prestigiosi a livello internazionale) si trasformi in una terra di «camerieri e pastori».

La scarsa considerazione del valore della laurea e dei livelli di istruzione superiore è diffusa non solo nel sistema economico, ma anche nell'apparato istituzionale. Ridotti e inferiori rispetto agli altri Paesi sono, in Italia, gli investimenti in tutti i percorsi dell'istruzione universitaria e terziaria. Il che mantiene i livelli di incidenza dei laureati italiani nella popolazione tra i più bassi in Europa.

Per cambiare questo senso di marcia, verso l'abisso di un'economia periferica, è necessario un grande progetto di intervento pubblico che miri a perseguire la cosiddetta via alta allo sviluppo (*high road to development*). Va favorita la diffusione dei settori produttivi

[6] Vettor, *Il lavoro dignitoso nell'ordinamento eurounitario*, in Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Adapt University Press, 2024, 34.

[7] Almalaurea, *XXVI Indagine condizione occupazionale dei laureati*. Rapporto 2024, Almalaurea, 2024, 13 ss.

più innovativi, dove vi sia necessità di manodopera qualificata. Ciò perché, nell'economia globalizzata, la capacità competitiva delle varie nazioni si reggerà, sempre di più, grazie ai settori ad alta tecnologia e ad elevata conoscenza che abbisognano di avere a disposizione manodopera specificamente qualificata. Tale percorso è necessario per la conservazione della posizione dell'Italia tra le cosiddette «potenze industriali». Ed è comunque indiscusso, su un piano più generale, che le *performances* delle imprese siano strettamente influenzate dai livelli di istruzione dei dipendenti e dei datori di lavoro[8].

Sono, pertanto, da attivare le adeguate politiche pubbliche che determinino le condizioni tali da spingere le imprese ad aumentare una maggiore domanda di lavoro qualificato. In pratica, si tratta di cambiare modello di sviluppo: non è possibile creare occupazione di qualità nei settori dove le attività produttive sono anch'esse di scarsa qualità.

In Italia, peraltro, esistono patrimoni disponibili, ma non adeguatamente sfruttati a fini dello sviluppo. Si pensi all'ambiente e alla straordinaria ricchezza dei beni culturali del Paese. Oppure alle enormi dotazioni di risorse immateriali che offrono le città. Le stesse aree periferiche, grazie alle nuove tecnologie, costituiscono promettenti piattaforme per la nascita di nuove attività che operino sul piano globale. Emergono nuove figure di lavoratori come i «nomadi digitali» e gli *smart workers*, liberi dai vincoli spaziali, e disponibili ad insediarsi nei territori più attraenti per ragioni soprattutto personali. È compito della politica valorizzare e mettere a frutto tutte queste potenzialità.

L'esperienza di questi ultimi anni ha demistificato il «mito dell'occupabilità»: e cioè, la narrazione che il problema principale dell'occupazione dei giovani sia quello (e sovente solo quello) della mancanza di loro adeguate competenze[9]. Ovviamente non si tratta di negare la necessità di rafforzare le qualità dell'offerta, ma è innegabile lo specifico rilievo della domanda. Difatti, l'Unione europea, per quanto mantenga la sua attenzione sull'occupabilità dei giovani, ha da tempo smesso di ascoltare le sirene neoliberiste e dell'*austerity*. A seguito delle drammatiche vicende della pandemia, l'Unione è ritornata allo spirito del Piano Delors, ponendo l'accento sul lato della domanda, attraverso finanziamenti per la transizione ecologica e digitale, in infrastrutture e ricerca, e per la coesione sociale.

Ad ogni modo, nel mercato del lavoro, la debolezza dei giovani italiani dipende, soprattutto, non tanto dal solo livello di istruzione, ma specialmente dal divario di esperienza lavorativa rispetto agli adulti. Infatti, i giovani, a causa dei loro svantaggi competitivi ri-

[8] Almalaurea, *XXVI Indagine*, cit., 23.

[9] Sul paradigma dell'attivazione lavorativa si rinvia a D'Onghia, *Tensioni tra tecniche e valori nella disciplina delle tutele sociali dei lavoratori flessibili*, in Del Punta (a cura di), *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Firenze University Press, 2022, 300, che sottolinea come le politiche attive non rappresentano uno strumento in grado di «contrastare la crisi produttiva e occupazionale, soprattutto se non accompagnate da politiche pubbliche di espansione della domanda»; Ead., *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia)*, in Greco (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Giappichelli, 2021, 143; Vesan, *La politica del lavoro*, in Ferrera, Jessoula (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, 2025, 72 ss.; in senso conforme Viscomi, *Lavoro, stato sociale, cittadinanza*, in Ferrante (a cura di), *Lavoro, cittadinanza, famiglia*, Vita e Pensiero, 2016, 12.

spetto agli adulti (mancanza di esperienza e/o di competenze, assenza di reti di relazioni), corrono maggiori rischi di stazionare nell'inattività o di cadere nelle varie trappole della precarietà. E perciò le barriere al loro ingresso stabile nel mercato del lavoro stanno, in particolare, nei percorsi di transizione dalla scuola al lavoro, dai sistemi educativi e formativi al mondo del lavoro.

Per favorire la crescita del capitale umano e dell'attrattività dei giovani, il sistema di istruzione deve essere più efficiente, realizzando un forte collegamento tra scuola, università e mercato del lavoro, proprio come avviene nei Paesi che hanno le migliori *performances*. Va sottolineato che non esiste un modello migliore in assoluto, ma che ognuno presenta vantaggi e svantaggi. In Italia il compito di accrescere l'esperienza dei giovani sul mercato del lavoro è stato, in prevalenza, affidato a schemi (contrattuali e no) che, però, hanno incrementato la precarietà e prodotto notevoli distorsioni. In Germania la stessa funzione (di integrare mondo dell'istruzione e del lavoro) è svolta dal sistema duale attraverso la formazione *on the job*[10].

È estremamente significativa l'esperienza tedesca. In questo Paese, i giovani hanno le stesse probabilità degli adulti di restare disoccupati. In considerazione del fatto che il sistema tedesco di protezione del lavoro è rigido quanto quello italiano (se non di più: per esempio, in Germania c'è una diffusa partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese), non si può dire che la ricetta magica, per la crescita occupazionale dei giovani, sia offerta dalla flessibilità del mercato del lavoro. E quindi va sfatato un altro mito: quello della connessione tra riduzione dei livelli di protezione del lavoro e aumento dell'occupazione. Invero, in Germania, è proprio il forte collegamento tra scuola e mercato del lavoro che permette di compensare gli svantaggi dei giovani. Più precisamente, la bontà del sistema duale tedesco (sintesi di teoria e pratica) è indiscussa. La Germania è, difatti, uno dei Paesi dove si registrano le migliori *performances* in materia di occupazione giovanile. Tuttavia, un apparato siffatto, per funzionare efficacemente, presuppone la presenza di specifici elementi di contesto: come un'intensa collaborazione tra tutti gli attori coinvolti. E questa è una cosa non facile da realizzare in Italia, dove dominano sindromi di onnipotenza, dispersioni di competenze e logiche opportunistiche.

In Italia, la sfasatura tra scuola-lavoro va risolta attraverso l'istituzione di reali ed efficaci forme di alternanza tra percorsi di istruzione ed esperienze sul lavoro, prendendo spunto dalle migliori pratiche come quella tedesca. È quindi certamente importante valorizzare ed ampliare le occasioni di contatto tra istruzione e mondo del lavoro. Ma ciò va fatto con particolare prudenza, ponendo una forte attenzione al fatto che l'alternanza scuola-lavoro sia calibrata in modo coerente con le peculiarità del rispettivo ciclo di studi e debba realizzare momenti di applicazione teorico-pratica funzionali all'apprendimento e all'acquisizio-

[10] Sul sistema duale tedesco si rinvia a Carollo, *Sistema duale e apprendistato: modello tedesco e italiano a confronto all'epoca del Jobs Act*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2015, 4, 278 ss.; Gualmini, Rizza, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in *SM*, 2011, 2, 197 ss.

ne di competenze per l'orientamento. Pertanto, la suddetta alternanza non può risolversi in un rozzo addestramento al lavoro e deve inserirsi in un più vasto percorso di formazione generale e di maturazione di saperi diffusi.
A quest'ultimo proposito, è assai controversa l'istituzione (prima in via sperimentale, da ultimo in via ordinamentale) della cosiddetta «filiera tecnologico-professionale» (4 più 2), imperniata sulla riduzione del percorso della scuola superiore da 5 a 4 anni, a cui fa seguito una possibile specializzazione di 2 anni presso gli ITS Academy. Tale modello appare troppo schiacciato su una visione di basso profilo e sull'esigenza di una preparazione immediata in funzione di specifiche e contingenti esigenze delle imprese. Con ciò si trascura il valore pregnante del possesso, da parte dei giovani, di una cultura generale, di competenze trasversali e di un'adeguata capacità di pensiero critico: elementi quest'ultimi indispensabili per adattarsi ad una società e ad un sistema economico in rapida evoluzione.
I tirocini extracurriculari e l'apprendistato rappresentano, al momento, i due strumenti italiani principali, a favore dei giovani, per collegare il momento dell'istruzione e la sua fase terminale con l'ingresso nel mondo del lavoro. Ma entrambi gli istituti sono stati applicati in modo fortemente distorto. Quanto ai giovani, i tirocini extracurriculari sono stati utilizzati, in prevalenza, non allo scopo di formazione e di orientamento al lavoro, bensì come una vera e propria forma di rapporto di lavoro subordinato mascherato e gratuito (una specie di pseudo-contratto di inserimento al lavoro), per attività meramente esecutive, che non necessitano di alcuna formazione e che quindi non arricchiscono il bagaglio professionale e di competenze del tirocinante. I costi ridotti (e talvolta nulli) dei tirocini hanno indotto le imprese ad un uso smodato dell'istituto. L'abuso dei tirocini ha determinato il grave fenomeno di chi è costretto, di fatto, a lavorare gratuitamente per cercare un lavoro vero e proprio.
Tutto ciò ha sfavorito il ricorso all'apprendistato (che è un contratto di lavoro, dotato di dignitose garanzie) e ne ha determinato una sorta di «cannibalizzazione» da parte dei tirocini. Peraltro, la funzionalità dell'apprendistato, nei suoi vari tipi, è stata (e resta tuttora) drammaticamente compromessa dalla confusa e tortuosa distribuzione delle competenze regolative e operative tra Stato e Regioni[11].

## 4. Il ruolo dell'apparato istituzionale

Beninteso, è necessaria una strategia a tutto campo che effettivamente favorisca il completamento dei cicli della scuola dell'obbligo e superiore, nonché incentivi e sostenga l'accesso all'istruzione universitaria della più ampia quantità possibile dei potenziali aspiranti.

[11] Colombo, Seghezzi, Tiraboschi, *Abolire i tirocini extracurriculari? Le ragioni di una giusta battaglia*, in *Bollettino ADAPT*, 22 settembre 2025, n. 32.

L'adozione di una strategia integrata richiede, anzitutto, il contrasto degli abbandoni scolastici, il rafforzamento delle cosiddette «competenze deboli» e il perfezionamento dei vari livelli di istruzione, ovviamente anche oltre la scuola dell'obbligo. Il che richiede la creazione di un tessuto istituzionale che affianchi le famiglie più fragili e le aiuti ad uscire dalle situazioni di deprivazione che impediscono ai loro figli di frequentare con tranquillità i percorsi scolastici[12]. Queste politiche vanno modellate in modo conforme ai problemi da risolvere, come nel caso dei giovani *Neet*[13].

Fondamentale è anche stimolare la partecipazione agli studi universitari ed evitare il loro abbandono *ante tempus*. Va così aumentata la probabilità dei figli di genitori non laureati di raggiungere il traguardo della laurea. Ciò perché solo da questa categoria può scaturire un aumento dei laureati. Chi ha i genitori laureati si iscrive, di norma, all'università. D'altra parte, l'aumento dei cosiddetti laureati di prima generazione (appartenenti a famiglie senza un *background* universitario) non può che incrementare la mobilità sociale, ovvero l'ascensore sociale. Per perseguire questo obiettivo, vanno adottati interventi sia sui moduli formativi, tali da renderli meno astratti, sia sulle forme di sostegno allo studio per i ceti sociali più deboli, dove è presente la maggior parte di famiglie di non laureati. Gli attuali costi diretti e indiretti dell'istruzione universitaria italiana fanno sì che l'Italia abbia eccessive percentuali di abbandoni degli studi.

D'altra parte le ricerche scientifiche dimostrano che i paesi del globo con la migliore qualità della vita e i livelli più elevati di benessere (tra cui non c'è affatto l'Italia) sono quelli dove i rispettivi abitanti hanno un'elevata istruzione. Di ciò è consapevole anche l'ONU che ha inserito l'obiettivo dell'assicurazione generalizzata di un'istruzione di qualità nella propria agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Sicché, gli investimenti sulla crescita dei tassi di istruzione rappresentano un volano per il miglioramento delle condizioni dell'intera società e per l'accrescimento delle libertà e dell'autodeterminazione dei cittadini.

Va promossa l'autonomia finanziaria dei giovani, attraverso apposite misure di finanziamento che consentano loro di frequentare percorsi formativi, di inserimento lavorativo o di avviare attività di lavoro autonomo o imprenditoriale. Da tempo è in discussione l'idea di istituire una cosiddetta «dote personale di cittadinanza» a favore dei giovani, per accelerare la loro transizione all'autonomia e liberarli dal bisogno e dalla dipendenza dalle condizioni della famiglia d'origine[14]. Sotto questo profilo è importante una concreta politica per la casa, che faciliti l'accesso dei giovani all'abitazione e agevoli il loro distacco dal nucleo familiare e l'avvio di una vera e propria autonomia di vita. Non è un caso che

[12] De Luigi, *Lavoro povero e politiche per le famiglie in Italia: riforme, criticità e prospettive future*, in *VTDL*, 2022, numero straordinario, 168 ss.

[13] Actionaid, *Neet: giovani in pausa*, 2024, 3 ss.

[14] La proposta della dote personale di cittadinanza è stata elaborata da Atkinson, *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, 2015; Id., *The Case for a Participation Income*, in *The Political Quarterly*, 1996, 67 ss. Per un'analisi della proposta, nella dottrina italiana si rinvia a Bronzini, *Il contrasto del rischio di esclusione sociale nel diritto europeo*, in Greco (a cura di), cit., 23; Ravelli, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, 2018, 37-38.

la Svezia abbia le più basse percentuali di *Neet*[15] e, al tempo stesso, un sistema formativo, incluso quello universitario, interamente gratuito che comprende anche l'offerta di abitazioni per tutti gli studenti.

Insomma, si tratta di mettere in campo un vasto e articolato campionario di misure volte a perseguire l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale, rifuggendo dall'ideologia meritocratica che non tiene conto della disparità dei punti di partenza dei partecipanti alla competizione sociale.

Il sistema della formazione professionale va ridefinito nella direzione della formazione *on the job* e della limitazione allo stretto necessario delle fasi in aula. Va evitato, quindi, che il meccanismo della formazione sia solo, come spesso accade, un carrozzone clientelare che fornisce sussidi ai formatori e ai partecipanti ai corsi. Alla formazione professionale tocca il compito di addestrare al lavoro, instaurando virtuosi rapporti con il mondo delle imprese. Ma, come s'è già segnalato, l'istruzione di base deve offrire un minimo di competenze culturali tali da consentire al giovane di effettuare scelte libere e consapevoli sul suo destino futuro.

Altresì fondamentale è il ruolo dei servizi per l'impiego che (ed è una frase molto retorica!) devono essere effettivamente vicini all'utente e alle sue esigenze specifiche. Cosa questa al momento molto complicata in Italia, perché le costanti riforme del settore hanno prodotto risultati più demagogici che di sostanza. Non s'è mirato a costruire realmente un meccanismo vicino al cittadino ed ai suoi bisogni, ed in grado di introiettare, senza sbavature, la missione istituzionale cui è formalmente destinato[16]. In pratica, ogni Regione procede per conto suo. Non esiste un'effettiva interconnessione tra tutte le banche dati in materia. Questo è un ambito in cui la retorica del federalismo ha mostrato il peggio di sé. La formazione professionale è di competenza delle Regioni[17]. I compiti di orientamento e di informazione sono disseminati tra i centri dell'impiego collegati alle rispettive Regioni. L'integrazione tra tutti i diversi sistemi regionali, per quanto propagandata, resta un'utopia. Gli ammortizzatori sociali sono gestiti a livello centrale tramite l'Inps. L'apertura all'intervento degli operatori privati porta con sé il rischio di stimolare fenomeni collusivi e perversi a danno degli utenti. È fallito (per una chiara scelta politica) il progetto di un'agenzia nazionale che coordinasse tutte le tipologie di intervento[18]; e, comunque, laddove vi sono risultati

[15] Eurostat, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, May 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training.

[16] Sulle criticità del sistema italiano di politiche attive si rinvia a Valente, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Wolters Kluwer, 2023.

[17] *Contra* Ciucciovino, *La tutela dei lavoratori nella transizionalità lavorativa: prospettive interpretative e regolative*, 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, 5, che inquadra le politiche attive del lavoro all'interno dell'art. 38, comma 2, Cost.

[18] Sul ruolo della soppressa ANPAL nel sistema nazionale di politiche attive si rinvia a Sartori, *Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego nell'ordinamento multilivello*, in *LD*, 2023, 2, 247-248.

positivi, in termini di incrocio tra domanda e offerta di lavoro, ciò dipende più dalle specifiche dinamiche del mercato del lavoro che dalle capacità dell'ente preposto a tali compiti. Certo, anche le parti sociali hanno le loro responsabilità. I sindacati dei lavoratori dovrebbero equilibrare maggiormente le loro strategie dedicando attenzione sia ai lavoratori anziani sia ai giovani[19]. Questo significa, per esempio, non insistere pervicacemente sulla difesa di garanzie non più sostenibili e, invece, appoggiare peculiari forme di sostegno all'occupazione dei giovani. In una direzione analoga dovrebbero muoversi le organizzazioni dei datori di lavoro. Queste potrebbero spingere i loro associati ad assumere giovani talenti, che siano in grado di fornire idee originali ed innovative, e così contribuire allo sviluppo competitivo delle imprese e allo spostamento dei loro investimenti in produzioni moderne e ad alto valore aggiunto. Tutte le parti sociali dovrebbero vigilare costantemente sull'attuazione e sull'efficacia degli attuali programmi occupazionali destinati ai giovani, suggerendo i necessari cambiamenti da adottare *in itinere*.

È, peraltro, un interesse generale quello di intervenire sulle caratteristiche del sistema previdenziale, ormai imperniato sul meccanismo contributivo. E cioè, attraverso l'introduzione di meccanismi volti ad evitare di arrecare pregiudizio a chi, come i giovani attuali, sarà entrato in ritardo nel mercato del lavoro o avrà avuto una vita lavorativa costellata da intervalli tra posizioni temporanee.

Infine, va ricordato che a Parigi, sui muri di un'aula dell'università della Sorbona, persiste una scritta, risalente a giorni lontani, secondo cui «l'unico potere che avremo, sarà quello che ci conquisteremo»! Insomma, è il momento di agire e che ciascuno reciti appieno il proprio ruolo. Ma soprattutto devono essere i giovani ad attivarsi con prepotenza, per reclamare e lottare per il loro giusto posto nella società.

[19] Sulla necessità di un riequilibrio dell'azione sindacale in chiave 'inclusiva' e di un rinnovo della politica contrattuale si rinvia a Recchia, *I "luoghi" della rappresentanza e della contrattazione: sindacato e inclusività*, in Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi (a cura di), op. cit., 370 ss.; D'Onghia, *La declinazione della qualità del lavoro nell'ordinamento giuslavoristico italiano*, in *Economia e società regionale*, 2015, 1, 38 ss.

Saggi

# 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.


ISSN 3035-0492

*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 sostenibile[1]. 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 occupazione[2].
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 meridionale[3]. 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 inclusive*, 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 europea[4] e rispetto ai quali l'Italia mantiene percentuali molto alte[5].

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-unitarie[6] – 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 derivato[7]. 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). 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 Trattati[8], 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 membri[9], 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 sociale[10]. Ed infatti, sempre l'art. 165 TFUE affida all'Unione il compito di

[8] Per una consultazione aggiornata dei trattati, Nascimbene, *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 membri[11].

Questo percorso sfocia, infine, nell'attuale Strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019–2027[12], 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 conclusione 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).

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'occupabilità[13].

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, incoercibili[14]. 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 Giovani[16], successivamente potenziata e rifinanziata, e i servizi europei per l'impiego, tra cui EURES[17].

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).

[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 ALMA[18] ("*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 "sovraqualificazione" 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 ambivalente[19]. 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 extracurriculari 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 tirocinanti[20]. 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 incerto[21]. 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 2024[22], 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 tirocini[23]. 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 oggettivi[24].

---

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

[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 definitori 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).

[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 lavoro[25].
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.

Saggi

# L'evoluzione genetica e funzionale dei tirocini extracurriculari tra diritto interno e (futuribili) scenari di legislazione europea*

## *The genetic and functional evolution of extracurricular traineeships between domestic law and (possible) European legislation scenarios*

**Stefano Caffio**

*Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Bari Aldo Moro*

**Sommario:** 1. I tirocini extracurriculari nell'ordinamento multilivello: cenni introduttivi. – 2. Su quale quadro normativo interverrebbe la direttiva? – 2.1. Le fonti regolative e la frammentazione del quadro normativo. – 2.2. (Dis)torsione lavoristica ed efficacia dei tirocini extracurriculari. – 3. L'impatto della (proposta di) direttiva sui tirocini… – 3.1. … (segue) se il testo definitivo fosse quello presentato dalla Commissione. – 3.2. … (segue) se fosse quello emendato dal Parlamento europeo. – 4. Rilievi conclusivi.

*Sinossi*: Muovendo dalla ricostruzione del complesso quadro normativo nazionale in materia di tirocini extracurriculari, il contributo a prova ipotizzare l'impatto che potrebbe avere l'adozione della proposta di direttiva attualmente in fase di discussione. In particolare, dopo aver esaminato le principali criticità emerse dalla prassi applicativa dell'istituto, ci si interroga sulla capacità della direttiva di fornire risposte adeguate, analiz-

* 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.



ISSN 3035-0492

zandone i contenuti, sia nel testo originariamente proposto dalla Commissione europea, sia nella versione emendata dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo.

Abstract: *Starting from a reconstruction of the complex national regulatory framework governing extracurricular internships, this contribution attempts to hypothesize the impact that the adoption of the proposed EU directive currently under discussion could have. In detail, after examining the main critical issues arising from the practical application of the scheme, it assesses the directive's ability to provide adequate responses, analyzing its content both in the text originally proposed by the European Commission and in the version amended by the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs.*

**Parole chiave:** Occupazione giovanile – Tirocini extracurriculari – Frammentazione normative – Direttiva UE – Politiche attive

***Keywords*:** Youth employment – Extracurricular traineeships – Regulatory fragmentation – EU directive – Active labour market policies

## 1. I tirocini extracurriculari nell'ordinamento multilivello: cenni introduttivi

La rilevanza assunta dai tirocini formativi e di orientamento nelle ultime tre decadi (a partire, cioè, dalla disciplina *ex* art. 18, l. n. 196/1997[1]) la si desume, facilmente, sol che ci si soffermi sui diversi interventi legislativi di modifica della disciplina susseguitisi nel periodo 2011 – 2022 e, a livello europeo, sulla proposta di direttiva presentata dalla Commissione a marzo del 2024[2], ancora, tuttavia lontana dall'approvazione definitiva.

All'origine della crescente attenzione dei legislatori competenti ai diversi livelli di regolazione vi è l'idea che i tirocini (specie quelli di tipo c.d. "extracurriculare, principale oggetto delle riflessioni che seguiranno) costituiscano una misura efficace nel combattere la disoccupazione, soprattutto quella giovanile. Ciò ha indotto i *policy maker* statale e regionali a intervenire a più riprese, determinando, tuttavia, un ampliamento delle finalità dell'istituto, trasformandolo da (mero) strumento formativo e di orientamento in una vera e propria misura di politica attiva del lavoro. Infatti, i tirocini, di volta in volta, alternativamente o simultaneamente, assumono natura di rapporto giuridico (non lavorativo per

[1] A dire il vero, sebbene le previsioni della l. n. 196/ 1997, unitamente al relativo decreto ministeriale di attuazione (d.m. 25 marzo 1998, n. 142) rappresentino la prima disciplina organica dei tirocini formativi e di orientamento, in precedenza, già gli art. 16-*bis*, l. n. 285/1977 e l'art. 15, l. n. 845/1978, avevano previsto la possibilità di realizzare esperienze formative sul lavoro. In tema, Tiraboschi, *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *DRI*, 2001, 62 e, *amplius*, Pascucci, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Giappichelli, 2008, 29 ss.

[2] 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")*, 20.3.2024, COM(2024) 132 *final*, completata da una proposta di revisione COM(2024) 133 *final* della raccomandazione del Consiglio del 2014 (raccomandazione 10.3.2014, 2014/C 88/01, su un quadro di qualità per i tirocini).

definizione e, al contempo, non contrattuale[3]) mirato a favorire la transizione dal sistema di istruzione e formazione alla (prima) occupazione (specie per i giovani) ovvero al reinserimento lavorativo (a parte, naturalmente, i tirocini svolti nell'ambito di percorsi di istruzione e formazione ovvero quelli abilitanti all'esercizio di una professione), all'inclusione di soggetti svantaggiati. Ciò ha indubbiamente contribuito all'ampia diffusione degli *stage*, soprattutto extracurriculari ma, al contempo, ha fatto emergere diverse criticità nella prassi applicativa, sintomo di una regolazione tuttora inadeguata, nonostante, lo si ripete, i diversi rimaneggiamenti della normativa, al punto da stimolare l'avvio dell'*iter* legislativo per l'introduzione di una disciplina europea.

Orbene, se per un verso è indubbio che alla base di molte delle disfunzioni che attualmente affliggono l'istituto vi è l'irrisolta tensione tra la finalità formativa in vista della quale gli *stage*[4] sono stati concepiti e disciplinati[5] e le peculiari modalità attraverso cui quella stessa finalità viene perseguita (vale a dire, lo svolgimento di attività tecnico-pratiche *on the job*, coerenti con le competenze professionali alla cui acquisizione è finalizzata l'esperienza nell'organizzazione del soggetto ospitante), per altro verso, una parte non trascurabile delle criticità nasce dal livello di regolazione che, in *subiecta materiae*, nell'ordinamento interno, è definito dall'art. 117 Cost., nonché dall'evoluzione del quadro normativo, a tutti i livelli, che ha innescato quella progressiva «torsione lavoristica» di cui si è parlato in un recente studio sul tema[6].

Scopo di questo contributo è l'esame del possibile impatto della (proposta di) direttiva Ue sull'attuale assetto regolativo interno, con l'avvertenza che il testo licenziato dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo a settembre del 2025, oltre a non essere definitivo, presenta numerosi emendamenti per effetto dei quali,

[3] Ciò nondimeno, restano aperte altre questioni concernenti alcuni elementi che caratterizzano il rapporto giuridico di tirocinio: secondo Barbieri, D'Onghia, *I tirocini formativi*, in Chieco, (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, 174-175, a cui pure si rinvia per una ricostruzione delle diverse posizioni assunte dalla dottrina sulla questione (spec. nota n. 9), il tirocinio si configura come un unico rapporto convenzionale tra soggetto promotore e datore di lavoro ospitante, senza che venga a costituirsi alcun rapporto tra tirocinante e datore di lavoro e, di conseguenza, in assenza di un nesso funzionale tra i rispettivi diritti e obblighi. Secondo l'Autore e l'Autrice, tale ricostruzione sarebbe da preferire a quella del tirocinio come rapporto trilaterale sostenuta da Carminati, Faciello, Tiraboschi, *Le linee guida sui tirocini formativi e di orientamento*, in Magnani, Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffré, 2012, 124 ss.

[4] Come rileva Pascucci, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, cit., 6, *stage* e tirocinio indicano il medesimo istituto, costituendo il secondo termine la traduzione italiana di quello francese "*stage*".

[5] In dottrina si è discusso se l'espressione «tirocini formativi e di orientamento» utilizzata dal legislatore sin dall'art. 18, l. n. 196/1997, implichi la coesistenza di ambedue le finalità ovvero possano esistere tirocini formativi "distinti" da quelli finalizzati all'orientamento. La seconda posizione è sostenuta da Pascucci, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, cit., 92. Secondo Varesi, *Art. 18. I tirocini formativi e di orientamento*, in Napoli (a cura di), *Il «Pacchetto Treu»*, in *NLCC*, 1998, 1362, la questione si ridimensiona in considerazione del fatto che, nel concreto atteggiarsi di questi rapporti, si perseguono ambedue gli obiettivi. D'altra parte, si aggiunge, che lo svolgimento di attività tecnico-pratiche con finalità formative in contesti lavorativi inevitabilmente finisce per assumere anche una funzione di orientamento delle scelte professionali, per effetto del contatto diretto che lo stage permette e, in definitiva, della conoscenza delle caratteristiche della specifica (futura) attività lavorativa.

[6] Impellizzieri, *La disciplina dei tirocini extracurriculari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, in *RGL*, 2024, 2, I, 242 ss., *passim*.

riguardo ad alcuni rilevanti profili di disciplina, risulta profondamente diverso da quello originario proposto dalla Commissione. Di conseguenza, le riflessioni che si svilupperanno scontano i limiti dell'incertezza degli esiti del confronto istituzionale in atto tra gli attori coinvolti nell'iter legislativo europeo. Ciò nondimeno, assumendo come riferimento i due scenari derivanti dalle differenti versioni dell'articolato della proposta, si proverà a esaminare in che modo la adottanda direttiva potrebbe contribuire a risolvere le criticità che attanagliano il quadro normativo nazionale in materia.

## 2. Su quale quadro (normativo) interverrebbe la direttiva sui tirocini?

La valutazione di impatto della futura direttiva Ue sui tirocini richiede, preliminarmente, qualche considerazione in merito ai più rilevanti aspetti problematici che caratterizzano l'attuale disciplina della materia.

Al riguardo, nei rilievi introduttivi si è fatto accenno alla difficoltà di stabilire (anche normativamente) una chiara linea di confine tra l'attività "pratica" svolta in un contesto produttivo con finalità formativa e quella lavorativa vera e propria. Tale difficoltà, derivante anzitutto (sebbene non esclusivamente, come si dirà) dalle caratteristiche intrinseche del rapporto di tirocinio, ne ha favorito il ricorso in sostituzione di "regolari" rapporti di lavoro, fenomeno il cui contrasto costituisce una delle finalità dichiarate della proposta di direttiva[7] e che ha evidenti ricadute negative sia in una prospettiva individuale, guardando cioè all'interesse del/della tirocinante, in quanto l'esperienza *in situ* viene privata di quella componente formativa in vista della quale è stata avviata, sia in una prospettiva sistemica se si pensa tanto alla *ratio* originaria per la quale l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento, quanto agli effetti distorsivi che simili abusi producono sulle dinamiche di domanda – offerta nel mercato del lavoro.

Non meno trascurabili sono le ripercussioni negative riguardo alle ipotesi in cui, al periodo di "falso" tirocinio, faccia seguito un contratto di lavoro (anche) con lo stesso soggetto ospitante, in quanto l'uso distorto dell'istituto, imponendo al/alla lavoratore/lavoratrice un periodo di attività non coperto dalle tutele che l'ordinamento garantisce per i rapporti di lavoro (subordinati, *in primis*, ma anche autonomi) incluse quelle previdenziali, si traduce in una sorta di (illegittimo) «contratto di inserimento a basso costo»[8]. In altri termini, specie con riferimento ai tirocini *low skilled* (infra), simili pratiche determinano un prolungamen-

[7] Esplicitamente, già rinvenibile nel titolo della proposta: «Proposta di direttiva relativa […] alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini».

[8] Così, Seghezzi, Tiraboschi, *Se il tirocinio perde la sua identità formativa*, in *Bollettino ADAPT*, n. 17/2025, ma già Tiraboschi, *Prefazione*, in Aa.Vv. (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, *ADAPT e-Book* n. 69/2017, IX.

to del periodo di precariato[9] che precede l'eventuale successiva assunzione (in genere con contratti a termine e/o in regime di somministrazione e nella migliore delle ipotesi con contratto di apprendistato) da cui, oggi, transitano una buona parte di coloro che sono all'inizio della carriera lavorativa perché giovani o che si trovino in fase di ricollocazione/reinserimento, se in età più avanzata.

Qui preme evidenziare che la legislazione nazionale, specie l'intervento del 2021, benché caratterizzata dalla presenza di previsioni volte a migliorare la qualità del profilo formativo e delle condizioni di svolgimento del rapporto di tirocinio, appare maggiormente improntata a contenere l'uso illegittimo dell'istituto. Infatti, nel passaggio dalle previsioni della l. 92/2012 a quelle della l. n. 234/2021, se per un verso è apprezzabile l'inserimento (non solo della tipizzazione della distinzione tra tirocini curriculari e "non" in una norma di legge statale[10], ma anche) di uno specifico criterio (tra quelli a cui avrebbero dovuto uniformarsi le linee-guida, su cui v. *infra*) volto a garantire contenuti formativi non inferiori a determinati livelli qualitativi (non a caso qualificati come "essenziali") e meccanismi di certificazione degli apprendimenti[11], per l'altro verso l'intervento del 2021 prova a rafforzare azioni e strumenti mirati a prevenire e a contrastare gli abusi, come dimostrano, tra l'altro, la riconferma dell'obbligo di corrispondere una indennità di partecipazione a cui si aggiungono quelli di limitare la durata e stabilire clausole di contingentamento[12], invero, già previsti dalle linee-guida adottate con gli accordi in sede di Conferenza permanente del 2013 e del 2017, in attuazione delle disposizioni *ex* l. n. 92/2012. D'altra parte, nella medesima direzione depone la scelta compiuta dal legislatore del 2021, censurata dalla Consulta nel 2023 (su cui *infra*)[13], di limitare l'applicazione dei tirocini extracurricolari ai soli «soggetti con difficoltà di inclusione sociale»[14]. È appena il caso di ricordare che un analogo tentativo di restrizione dell'ambito soggettivo di riferimento dell'istituto era stato compiuto nel 2011 (con identico esito di illegittimità costituzionale) individuando come

[9] In tal senso Pascucci, *«Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari*, in *RGL*, 2023, 4, II, 488 che, al riguardo, parla di «apprendistato senza retribuzione» e di «patto di prova lungo» senza alcuna garanzia lavoristica.

[10] L'art. 1, comma 720, l. n. 234/2021, dopo aver definito il tirocinio come «percorso formativo di alternanza tra studio e lavoro, finalizzato all'orientamento e alla formazione professionale, anche per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro» specifica che «Qualora sia funzionale al conseguimento di un titolo di studio formalmente riconosciuto, il tirocinio si definisce curriculare». In proposito, Pascucci, *«Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari*, cit., 493, ravvisa una «lampante» contraddizione tra la definizione legale di tirocinio w il tentativo di circoscriverne l'ambito applicativo solo a categorie di soggetti "vulnerabili".

[11] Art. 1, comma, 721, lett. c), l. n. 234/2021. Al riguardo, Bellavista, *I tirocini formativi e di orientamento*, in Perulli, Cavallaro, (a cura di), *Le forme giuridiche di impiego del lavoro: lavoro subordinato, lavoro autonomo, lavoro indiretto*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, 1200, rileva la differenza tra il criterio *ex* art. l. n. 234/2021 e quanto stabilito nelle linee-guida adottate con l'accordo in sede di Conferenza permanente del 2017 (v. infra) che, con riferimento al momento conclusivo del tirocinio, si limitano a prevedere il rilascio al tirocinante di una attestazione finale delle «attività effettivamente svolte».

[12] Art. 1, comma, 721, lett. b), l. n. 234/2021.

[13] C. cost., 14 aprile 2023, n. 70 in G.U. 19.4.2023 su cui il commento di Pascucci, *«Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari*, cit., 486 ss.

[14] Art. 1, comma 721, lett. a), l. n. 234/2021.

destinatari di esperienze di tirocinio esclusivamente i «neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio»[15].
Le contraddizioni degli interventi legislativi del periodo 2011 – 2021 evidenziate nella letteratura sul tema hanno trovato riscontro nell'esperienza applicativa da cui è emerso che l'obbligo di corrispondere una indennità di partecipazione (come si dirà, non certo quale causante esclusiva bensì unitamente ad altre determinanti) ha prodotto un effetto diametralmente opposto rispetto alle finalità in vista delle quali era stato introdotto, finendo per costituire un fattore di "deviazione" dall'originaria funzione dell'istituto e, al contempo, di impulso alla proliferazione di tirocini extracurriculari[16], specie di quelli attivati nell'ambito del programma «Garanzia giovani», peraltro in gran parte concernenti "professioni non qualificate" e per i quali l'indennità era finanziata dalle Regioni con fondi europei[17]. Benché sul punto si ritornerà in seguito, qui si anticipa che in tal modo ne sono risultati favoriti l'uso distorto dell'istituto, gli abusi nonché l'innesco di meccanismi concorrenziali con gli ordinari rapporti di lavoro e il conseguente ridimensionamento del ruolo dell'apprendistato[18], contratto, quest'ultimo, che sia nella normativa nazionale[19], sia nella stessa raccomandazione del Consiglio istitutiva di «Garanzia giovani», avrebbe dovuto costituire «"lo strumento principe" attraverso il quale agevolare e qualificare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro»[20].

### 2.1. Le fonti regolative e la frammentazione del quadro normativo

Il secondo aspetto problematico cui si è fatto cenno nell'introduzione scaturisce dalla potestà legislativa e dal conseguente assetto delle fonti di disciplina: secondo un principio più volte affermato dalla Corte costituzionale, i tirocini extracurriculari, non costituendo rapporti di lavoro, devono essere ricondotti nell'ambito della formazione professionale che, giusta la previsione dell'art. 117, comma 4, Cost., è materia appartenente alla competenza legislativa residuale (e perciò esclusiva) delle Regioni e delle Province autonome[21].

[15] Art. 11, comma 1, d.l. n. 138/2011.

[16] Occorre tuttavia rilevare che, secondo le ultime rilevazioni pubblicate nel *Quinto Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, INAPP, 2025, 25, il numero dei tirocini extracurriculari risulta in calo: da 329.301 attivazioni del 2021, alle 313.683 del 2022 fino a 281.376 del 2023.

[17] Bellavista, op. cit., 1199, ma già Tiraboschi, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, in *Bollettino ADAPT*, n. 4/2022, 2.

[18] Sia pure con riferimento all'assetto normativo risultante dall'introduzione del testo unico sull'apprendistato (d.lgs. n. 167/2011) e dell'art., 11, d.l. n. 138/2011, in tal senso, Tiraboschi, *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, in *DRI*, 2011, 969, il quale rileva(va) l'inopportunità di introdurre forme di compenso per i tirocini extracurriculari, già diffuse nella prassi applicativa ben prima, dunque, che l'obbligo di remunerare gli *stage* fosse previsto dalla legge.

[19] Il criterio di cui all'art. 1, comma 34, lett. a), l. n. 92/2012, prevedeva che con le linee-guida, Stato e Regioni/Province autonome avrebbero dovuto procedere alla «revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo».

[20] Rosolen, *Give Youth a chance. European Pact for Youth: il futuro di Garanzia Giovani*, in Rosolen, Seghezzi, (a cura di), *Garanzia giovani 2 anni dopo. Analisi e proposte*, ADAPT e-Book n. 55/2016, 123-124.

[21] Da ultimo, con specifico riferimento ai tirocini extracurriculari, C. cost., 14 aprile 2023, n. 70, cit., ma già C. cost., 28 gennaio 2005, n. 50, che dichiarò l'illegittimità dell'art. 60, d.lgs. n. 276/2003.

Questo assetto ha generato una notevole frammentazione regolativa nel territorio nazionale con significative differenziazioni regionali nella qualità dei tirocini per quanto attiene ai contenuti formativi, alla durata, alla misura della indennità di partecipazione (dopo la l. n. 92/2012). Peraltro, sono naufragati (salvo che per le disposizioni concernenti i profili sanzionatori) i tentativi di pervenire a una «normazione possibilmente omogena»[22], una sorta di armonizzazione[23]: dapprima, con l'art. 11, d.l. n. 138/2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, co. 4, nonostante la qualificazione delle previsioni censurate alla stregua di «livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini»[24]; successivamente, con l'art. 1, commi 34 – 36, l. n. 92/2012, che affidava a un accordo in sede di Conferenza permanente la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento. Le linee-guida effettivamente sono state adottate con accordo del 24 gennaio 2013, poi sostituite da quelle definite nell'accordo del 25 maggio 2017, senza tuttavia conseguire l'auspicata armonizzazione[25].

Ciò anche in ragione della scelta dello strumento regolativo (l'accordo in Conferenza permanente), la cui efficacia giuridica resta controversa. Al riguardo, è stato osservato che pur costituendo l'unico modo «per consentire l'"intrusione" statale nella competenza regionale, blindata dalla Corte costituzionale», le linee-guida e l'accordo che le definisce non hanno natura regolamentare, sicché i relativi contenuti possono acquisire efficacia solo se e quando le Regioni le abbiano recepite in atti normativi (siano essi leggi o delibere di giunta)[26]. Inoltre, è stato rilevato che nonostante le linee-guida, in ambedue gli accordi (del 2013 e del 2017), attribuiscano alle previsioni ivi contemplate valore di «*standard* minimi» facendo (ambiguamente) trapelare un velato richiamo alla potestà legislativa statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ma lasciando, comunque, «inalterata la facoltà per le Regioni e le Province autonome di fissare disposizioni di maggior tutela»[27], nulla – a legislazione vigente – potrebbe impedire ai legislatori regionali di riappropriarsi

[22] Tiraboschi, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, cit., 2.

[23] Pascucci, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, in *WP D'Antona, It.*, 135/2011, 11.

[24] È la rubrica dell'art. 11, d.l. n. 138/2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza C. cost., 19 dicembre 2012, n. 287, su cui Cardone, *Il riparto di competenze legislative in materia di «formazione professionale»: alcune questioni aperte alla luce della sentenza n. 287 del 2012*, in *DLRI*, 2013, 429 ss.

[25] Per un *excursus* sui provvedimenti regionali di recepimento delle linee-guida e sulle differenze di regolazione si rinvia a Donà, *Garantire l'attivazione di tirocini di qualità: gli obiettivi delle ultime riforme legislative in materia*, in *RIDL*, 2019, I, 146-149, nonché, più di recente, Galeotto, *Il tirocinio e le sue molteplici articolazioni nell'incrocio tra definizioni nazionali e regolazioni regionali*, *ADAPT University press*, Materiali di discussione, n. 4/2022, 19 ss. e, ivi, le schede regionali 57 ss.; Impellizzieri, *La disciplina dei tirocini extracurriculari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, cit., 251 – 253.

[26] Con specifico riferimento alla disciplina *ex* art. 1, commi 34 – 36, l. n. 92/2012, e alle relative linee-guida di attuazione, sulla questione si rinvia a Canavesi, *I tirocini nel caos delle fonti di disciplina. Dalla legge alle Linee-guida*, in *RDSS*, 2014, 228-229. Di recente, riguardo alle previsioni *ex* art. 1, commi 720 – 726, l. n. 234/2021, Tiraboschi, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, cit., 3-4.

[27] Accordo in sede di Conferenza permanente, 25 maggio 2017, punto 1, cpv. 4. Analogamente, già lett. b) della premessa dell'accordo del 24 gennaio 2013.

della competenza regolativa piena dell'istituto, anche adottando una disciplina difforme rispetto a quella definita nell'accordo, in quanto l'attività di volontaria (leale) collaborazione con lo Stato sarebbe carente di base giuridica nel sistema delle fonti[28].
D'altra parte, non va dimenticato che la qualificazione in termini di livelli essenziali di tutela della disciplina statale dei tirocini è stata censurata dalla Consulta nella sentenza 19 dicembre 2012, n. 287, inevitabilmente secondo una parte della dottrina[29], in maniera «forse eccessivamente lapidaria» secondo altra posizione, potendosi ascrivere i rapporti intersoggettivi scaturenti dalla convenzione di tirocinio all'ordinamento civile *ex* art. 117, comma 2, lett. l), Cost., oltre al fatto che l'ormai acclarata riconducibilità degli *stage* extracurriculari al novero degli strumenti di politica attiva del lavoro farebbe emergere profili di competenza legislativa concorrente con riferimento alla materia della «tutela e sicurezza del lavoro» *ex* art. 117, comma 3, Cost.[30].
Sta di fatto che queste tesi non hanno trovato accoglimento da parte dei giudici costituzionali neanche con riferimento all'ultimo intervento legislativo[31] nel quale, come anticipato, l'obiettivo di circoscrivere il ricorso ai tirocini extracurriculari limitandone l'ambito di applicazione solo a soggetti «con difficoltà di inclusione sociale», a parte ogni considerazione sulla opinabile scelta lessicale[32], si è scontrato, ancora una volta, con il principio del riparto di competenza legislativa sancito dall'art. 117, comma 4, Cost.: anche in questa occasione l'intento di stabilire una base di regolazione omogenea sul territorio nazionale (ma anche di contrastare gli abusi) era stato perseguito ricorrendo allo strumento dell'accordo in sede di Conferenza permanente, che avrebbe dovuto dare attuazione ai principi contenuti nell'art. 1, comma 721, l. n. 234/2021. In tale occasione, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, analogamente a quanto avvenuto per l'art. 11, d.l. n. 138/2011, ha colpito il criterio – da recepire nelle linee-guida – che ne limitava l'utilizzo sul piano soggettivo.
Peraltro, essendo ampiamente scaduto il termine per la conclusione dell'accordo[33], eccezion fatta per le norme che disciplinano i profili sanzionatori per illeciti amministrativi e contravvenzionali che appartengono ovviamente alla competenza esclusiva dello Stato[34],

[28] Barbieri, D'Onghia, op. cit., 194.

[29] Barbieri, D'Onghia, op. cit., 191-192.

[30] Pascucci, *«Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari*, cit., 488. L'Autore aveva già sostenuto queste tesi prima della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 11, d.l. n. 138/2011, in Id., *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, cit., 10. Analoga pare la posizione di Bellavista, op. cit., 1184.

[31] Art. 1, commi 720 – 726, l. n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022).

[32] Tiraboschi, *Come mettere il carro davanti ai buoi. Brevi note sui tirocini dopo la legge di bilancio per il 2022*, cit., 4 che, al riguardo, parla di «linguaggio atecnico».

[33] L'art. 1, comma 721, l. n. 234/2021, prevede(va) un termine di centottanta giorni dalla data di entra in vigore della legge medesima.

[34] In particolare, il comma 722 dell'art. 1, l. n. 234/2021, ha riconfermato la sanzione amministrativa da 1.000 a 6.000 euro in caso di mancata corresponsione dell'indennità di partecipazione, già prevista dall'art. 1, comma 35, l. n. 92/2012; il successivo comma 723 ha, invece, introdotto *ex novo* la sanzione dell'ammenda (e, dunque, contravvenzionale) di euro 50 per ciascun

è da considerare definitivamente arenata l'attuazione delle previsioni della l. n. 234/2021, anche per il presumibile venir meno dell'interesse di ambo le parti, Governo e Regioni/Province autonome, sia pure per ragioni in parte differenti: il legislatore statale perché, al di là di ogni considerazione sulla carenza di potestà legislativa in materia, probabilmente, in vista dei possibili sviluppi a livello europeo – che come si dirà, potrebbero persino incidere sulla competenza regolatoria – può assumere una posizione attendista; quelli regionali perché oramai hanno tutti provveduto a disciplinare la materia e, dunque, non si pone un problema di vuoto normativo, nonostante l'abrogazione delle previsioni *ex* art. 1, commi 34 – 36, l. n. 92/2012 ad opera di quelle della l. n. 234/2021[35]. Sicché, dato l'attuale assetto delle fonti che permette di disciplinare la materia senza ingerenze da parte della Stato come da ultimo ribadito dalla sentenza C. cost. n. 70/2023, le Regioni non hanno motivo di richiedere l'apertura di un negoziato con il governo il cui indirizzo politico, a sua volta, lascia più di qualche dubbio sulla reale sussistenza di intenti di "armonizzazione" (anche, ma non solo) della disciplina dei tirocini extracurriculari, se si considera che l'esecutivo attualmente in carica «ha appoggiato il varo della recente legge sulla cosiddetta "autonomia differenziata"» la cui attuazione costituirà ulteriore fonte di frammentazione e di particolarismi in tutte le materie di competenza regionale[36].

### 2.2. (Dis)torsione lavoristica ed efficacia dei tirocini extracurriculari

È abbastanza diffusa nella letteratura giuslavoristica l'idea, qui condivisa, che un significativo impulso alle disfunzioni che affliggono i tirocini extracurriculari derivino dal progressivo ampliamento della sua funzione originaria di strumento formativo a tutto vantaggio della finalità di (re)inserimento occupazionale. Peraltro, a conferma del mutamento genetico e funzionale dei tirocini extracurriculari, vi è che le esperienze *in situ* sono oramai stabilmente inserite tra le misure di politica attiva del lavoro previste dal Programma GOL al quale accedono quasi tutti i soggetti in cerca di occupazione, come si può evincere dall'ambito di riferimento dei cinque percorsi in cui il programma è articolato[37].

A questo si aggiunge l'introduzione del principio di onerosità del tirocinio che, a cominciare dalla considerazione del parametro di "congruità" nella determinazione dell'ammontare dell'indennità di partecipazione[38], ha costituito fonte di molte ambiguità avvicinando

tirocinante e per ciascun giorno di tirocinio "fraudolento", vale a dire, posto in essere per camuffare un ordinario rapporto di lavoro (subordinato). Per la relativa applicazione si rinvia alla prassi dell'INL e, in particolare, alle note 0000530 del 21 marzo 2022, 0001451 dell'11 luglio 2022. Per l'esame di alcune questioni concernenti la tipizzazione della fattispecie si rinvia a Impellizzieri, *La disciplina dei tirocini extracurriculari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, cit., 256-257.

[35] Art. 1, comma 726, l. n. 234/2021.

[36] Bellavista, op. cit., 1197.

[37] Emblematica, in tal senso, è l'integrazione del Piano Nuove Competenze (adottato con d.m. 14 dicembre 2021) effettuato con il d.i. 30 marzo 2024 del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'economia e delle finanze.

[38] Il parametro di congruità dell'indennità era già previsto dall'art. 1, comma, 34, lett. d), l. n. 92/2012 ed è stata riconfermato dall'art. 1, comma 721, lett. b), l. n. 234/2021.

ancor più la posizione dei tirocinanti a quella di lavoratori (subordinati a basso costo). In proposito, la dottrina aveva sin da subito segnalato i rischi derivanti dalla novità introdotta nel 2012, per lo più riguardo alla possibile pretesa (nei confronti del tirocinante da parte del soggetto ospitante) di svolgimento di una vera e propria prestazione lavorativa[39], con un evidente distorsione (illecita) nell'uso dello strumento e con il conseguente effetto di "spiazzamento" nei confronti del ben più oneroso contratto di apprendistato[40].

Viene allora da chiedersi se, al di là del criticabile "snaturamento" dell'istituto per effetto del progressivo ridimensionamento della finalità formativa e di orientamento, la (dis)torsione lavoristica sia almeno risultata efficace relativamente alla capacità di favorire (anche in ipotesi di uso fraudolento del tirocinio), il successivo (re)inserimento lavorativo mediante un contratto di lavoro.

A questo proposito, da uno studio condotto dall'INAPP emergono dati significativi sulla qualità dei tirocini da cui possono trarsi alcune indicazioni in merito al quesito prospettato ma anche di *policy*, nella prospettiva della revisione della disciplina ove fosse adottata la direttiva Ue. Nella consapevolezza dei limiti derivanti dalla difficoltà di individuare indicatori qualitativi attendibili (per stessa ammissione di chi ha condotto l'indagine), la qualità viene misurata in termini di durata dello *stage*, di tempo trascorso fra la fine del tirocinio e l'eventuale contratto lavorativo (considerando efficace l'inserimento lavorativo entro un arco temporale compreso tra uno e sei mesi dalla conclusione dell'esperienza), nonché di «capacità formativa», intesa come coerenza (o meno) fra la qualifica/competenza professionale oggetto dello *stage* e quella relativa al contratto di lavoro post tirocinio[41].

Una prima evidenza interessante risiede nel fatto che i tirocini aventi a oggetto l'acquisizione di competenze riferite a professioni *low skilled* (consistenti, cioè, in attività semplici e ripetitive, per le quali non è necessario il completamento di un percorso di istruzione) presentano un tasso di inserimento lavorativo di gran lunga inferiore rispetto a quelli ad elevato livello di competenze: a sei mesi dalla conclusione dell'esperienza formativa, il 34% contro il 65%[42]. Peraltro, è stato rilevato che nella maggior parte dei casi, i tirocini *low skilled* sono illegittimi perché le competenze alla cui acquisizione essi mirano sono conseguibili anche senza

[39] Barbieri, D'Onghia, op. cit., 184. In senso sostanzialmente analogo, Pascucci, *Verso le nuove regole dei tirocini. L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini?*, in *DLRI*, 2013, 423.

[40] Buratti, Fazio, Tiraboschi, *Le Linee-guida Fornero sui tirocini: obiettivo fallito*, in Aa.Vv. (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, *ADAPT e-book*, n. 16/2013, 7; Tiraboschi, *Prefazione*, cit., X; Impellizzieri, *La disciplina dei tirocini extracurriculari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, cit., 258.

[41] Canal, Donà, Iuzzolino, Luppi, *Tirocini extracurriculari e imprese: una questione di qualità*, INAPP, WP n. 145, 2025, 23. Va peraltro rilevato che nello studio, si assume che il tirocinio è altamente efficace quando l'intervallo di tempo che intercorre tra il termine delle dell'esperienze formativa e il contratto di lavoro non supera i 31 giorni. Ciò nondimeno, nello studio si presume (p. 18) che l'inserimento lavorativo entro i primi sei mesi dal termine dell'esperienza sia una diretta conseguenza del tirocinio o che, quanto meno, sia stato favorito da quell'esperienza formativa.

[42] Canal, Donà, Iuzzolino, Luppi, op. cit., 19. I tassi di inserimento occupazionale a un mese e a tre mesi dal termine dello *stage*, per le due categorie di tirocini, sono, rispettivamente, del 25% e del 31% quelli *low skilled*, mentre raggiungono il 54% e il 60% per quelli *high skilled*.

alcuna formazione tecnico-pratica e, spesso, costituiscono uno sbocco para-occupazionale specie per soggetti in età più avanzata (e, dunque, verosimilmente, in cerca di ricollocazione o di reinserimento) che non riescono a reperire migliori opportunità lavorative[43].
Altro dato rilevante concerne i tassi di inserimento lavorativo post-tirocinio in ragione dell'età che, nell'intervallo temporale di un mese dal termine dell'esperienza formativa, variano dal 48% dei soggetti fino a 29 anni per scendere al 28% e al 17% per quelli appartenenti, rispettivamente, alla fascia 40-49 anni e per gli ultracinquantenni[44]. Analoghe le differenze per i tassi di inserimento a tre e a sei mesi, con l'evidente implicazione che i tirocini, come misura di politica attiva del lavoro, sono più efficaci per i giovani, in genere alla ricerca della prima occupazione, che non per gli adulti che, nelle fasce di età considerate, sono quasi sempre in cerca di una ricollocazione.
Da ultimo, non certo per rilevanza, lo studio evidenzia come anche la qualità dei soggetti ospitanti (oltre che le condizioni locali del mercato del lavoro, il livello di istruzione del tirocinante nonché le altre variabili considerate in precedenza) influiscono sull'efficacia del tirocinio: quando questo è svolto presso imprese di medio-grandi dimensioni e plurilocalizzate, si riscontra una rapida collocazione occupazionale coerente con le competenze acquisite durante lo *stage*, peraltro con elevate percentuali di permanenza presso lo stesso datore di lavoro e con contratti di lavoro anche a tempo indeterminato (specie apprendistato)[45].
Invero, le linee-guida del 2017, confermando quanto già previsto da quelle del 2013, prevedono meccanismi di contingentamento e hanno introdotto *ex novo* misure di premialità proporzionali per i soggetti ospitanti che "stabilizzano" gli stagisti[46]. Ciò nondimeno, non si può sottacere che la possibilità di attivare almeno un tirocinio per imprese molto piccole e persino per soggetti privi di dipendenti rappresenta una criticità niente affatto trascurabile ove si considerino i maggiori rischi di abusi (peraltro indirettamente confermati dalle evidenze empiriche). In proposito, si osserva che se per un verso la scelta compiuta nelle linee-guida risulta inevitabile dovendo tener conto del fatto che non in tutte le aree del paese esistono attività economiche di medio-grandi dimensioni (si pensi all'elevato numero di comuni non capoluogo di provincia il cui tessuto economico è per lo più composto da micro-imprese che, peraltro, costituiscono la fetta maggioritaria del mondo produttivo nazionale) e che la mobilità geografica dei tirocinanti è bassa[47] con l'effetto che l'eventuale innalzamento delle

[43] INAPP, *Quinto Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, cit., 89-90. Tuttavia, nel rapporto (87) si precisa che circa il 62,5% dei tirocini nelle professioni non qualificate (complessivamente 22.468 nel 2023) è svolto da soggetti appartenenti all'area dello svantaggio (soprattutto persone prese in carico dai servizi socio-sanitari) per i quali le normative regionali prevedono la possibilità di attivazione di *stage* per l'acquisizione di competenze elementari. Sicché, l'uso distorto (ove di abuso non si tratti) riguarda una percentuale di poco superiore al 30% dei tirocini *low skilled*, per lo più composta da disoccupati e inoccupati.

[44] Canal, Donà, Iuzzolino, Luppi, op. cit., 19.

[45] Ancora Canal, Donà, Iuzzolino, Luppi, op. cit., 31.

[46] Par. 6, Linee guida, Accordo conferenza permanente 25 maggio 2017.

[47] Nel 2023, i tirocini extracurriculari svolti in una regione diversa da quella di domicilio sono stati 25.671 (pari al 9,1% del totale), mentre quelli svolti in area infraregionale diversa dal domicilio sono apri a 19.518 (6,9% del totale), peraltro in calo

soglie di organico quale requisito per l'attivazione di tirocini extracurriculari rischierebbe di precludere opportunità formative (genuine) e/o di inserimento lavorativo ad ampie fasce di soggetti in cerca di occupazione, per l'altro verso un ruolo decisamente rilevante di controllo (a monte e a valle) dell'esperienza di tirocinio dovrebbe essere svolta dai soggetti promotori, specie nei confronti dei micro-operatori. D'altra parte, sebbene sul punto si ritornerà nelle conclusioni, qui si anticipa che la dottrina ha da tempo segnalato che parte delle disfunzioni che affliggono i tirocini potrebbero essere efficacemente prevenute e contrastate se i promotori esercitassero le prerogative loro attribuite dalle norme (regionali) vigenti e non si limitassero a svolgere un ruolo meramente burocratico[48].

## 3. L'impatto della (proposta di) direttiva sui tirocini...

Descritti per grandi linee il quadro normativo e le principali problematiche che lo caratterizzano, è possibile ora verificare quali potrebbero essere gli effetti dell'adozione della direttiva europea sui tirocini.

Al riguardo, va premesso che l'interesse dell'Unione europea per i tirocini non è nuovo in quanto, già nel 2014, il Consiglio aveva adottato una Raccomandazione[49], fornendo una definizione ampia dell'istituto[50], che tenesse conto della eterogeneità del quadro normativo in materia nei diversi ordinamenti[51], lasciando tuttavia esclusa dal campo di applicazione delle indicazioni ivi rivolte agli stati membri i tirocini curriculari e quelli obbligatori per conseguire l'abilitazione all'esercizio di determinate professioni[52].

Trascorsi otto anni, nel 2022 la Commissione europea ha iniziato a effettuare una valutazione del grado di implementazione e dell'efficacia del quadro di qualità per i tirocini pro-

rispetto agli omologhi dati del 2022, INAPP, *Quinto Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, cit., 55.

[48] Pascucci, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, cit., 37. Inoltre, Bellavista, op. cit., 1185, rileva la crescita esponenziale dei tirocini attivati dai soggetti autorizzati all'intermediazione e del rischio connesso alla possibile carenza di imparzialità nell'azione di monitoraggio e di verifica di regolarità dei percorsi formativi, sussistendo rapporti commerciali tra il "controllato" (soggetto ospitante) e il "controllore" (agenzia, in qualità di promotrice), non mancando, tuttavia, di segnalare la presenza di esperienze positive.

[49] Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C88/01). Invero, la raccomandazione del 2014 costituisce il punto di approdo di un processo iniziato nel 2007, quando la Commissione manifestò l'intenzione di presentare una proposta di Carta europea dei tirocini (COM(2007) 498 *final*). In seguito, a maggio del 2012, la Commissione europea concluse uno studio sullo stato dei tirocini nell'Ue (*Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in member states: final synthesis report*) sulla base delle cui risultane fu elaborata la proposta di raccomandazione su un quadro di qualità dei tirocini (COM(2013) 857 *final*) definitivamente adottata a marzo del 2014.

[50] Il considerando n. 27 della raccomandazione (2014/C 88/01) prevede che «per tirocinio si intende un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuito o no, con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare».

[51] Considerando n. 10 della Raccomandazione (2014/C 88/01).

[52] Considerando n. 28 della Raccomandazione (2014/C 88/01).

mosso con la raccomandazione del 2014, avviando uno specifico studio, pubblicato l'anno successivo[53], da cui sono emerse una serie di criticità (in parte coincidenti con quelle del quadro italiano), a cominciare dalla considerazione della mancata o parziale attuazione da parte di diversi paesi membri[54], per finire alla carenza di trasparenza relativamente alle condizioni di svolgimento dell'esperienza, alla durata, alla verifica (e alla eventuale certificazione) degli apprendimenti.

Il 14 giugno 2023, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione[55] (*ex* art. 225 TFUE) con cui ha invitato la Commissione ad aggiornare la raccomandazione del Consiglio del 2014 e «a trasformarla in uno strumento legislativo più forte» nonché «a garantire norme minime di qualità per i tirocini, anche per quanto riguarda la retribuzione»[56].

Il 20 marzo 2024, la Commissione europea ha presentato la proposta di direttiva che, peraltro, si completa con una proposta di aggiornamento della raccomandazione del Consiglio sul quadro di qualità per i tirocini[57], il tutto collocato nel più ampio contesto delle azioni mirate al perseguimento dell'obiettivo di ridurre dal 12,6% al 9 % il tasso di NEET di età compresa tra 15 e 29 anni, entro il 2030.

Dalla relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva si evince che l'intento dichiarato risiede nel «migliorare e far rispettare le condizioni di lavoro dei tirocinanti» e nell'introdurre misure per la «lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini» a cui si aggiunge quello di rendere le opportunità di apprendimento in tutta l'UE più accessibili per tutti i giovani, compresi quelli con minori opportunità (le persone con disabilità) ma anche per attrarre nell'UE talenti provenienti da paesi terzi[58].

La proposta ha la sua base giuridica nell'art. 153, par. 2, lett. b), TFUE che, come noto, prevede la possibilità di adottare direttive miranti a stabilire le prescrizioni minime applicabili, tra l'altro, alle condizioni di lavoro *ex* art. 153, par. 1, lett. b), TFUE, senza alcuna incidenza diretta sul livello delle retribuzioni (in conformità all'art. 153, par. 5, TFUE) salvo, tuttavia, quanto si dirà a proposito del principio di non discriminazione previsto dall'art. 3.

La scelta della Commissione di fondare la proposta di direttiva sull'art. 153 del TFUE è da ascrivere alla volontà politica di dare seguito alle indicazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo di giungo 2023 (*supra*) – ma anche all'esito delle consultazioni

[53] Commissione europea, *Study supporting the evaluation of the quality framework for traineeships – Final report*, 2023.

[54] In proposito, nello *Study supporting the evaluation of the quality framework for traineeships – Final report*, cit., 24-25, sono riportate due tabelle riepilogative dell'attuazione, distinta per Stato, dei diversi principi stabiliti dalla raccomandazione, riferite, rispettivamente, ai "tirocini di mercato", attivati sulla base di un accordo individuale tra il soggetto ospitante e il tirocinante, non presenti nell'ordinamento italiano (come pure in quello francese e svedese, giusto per citare alcuni esempi), e ai tirocini di "politica attiva" (*ALMP Traineeship*), invece più che presenti nel nostro sistema.

[55] Risoluzione del Parlamento europeo relativa a raccomandazioni alla Commissione concernenti tirocini di qualità nell'Unione [2020/2005(INL)].

[56] Relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva della Commissione europea.

[57] Proposta di raccomandazione su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini COM(2024) 133 *final*.

[58] Relazione illustrativa della proposta di direttiva COM(2024) 132 *final*.

con i social partner europei – circa la necessità di intervenire con strumenti di *hard law*. D'altra parte, sebbene la stessa Commissione dia atto dei risultati positivi comunque conseguiti per effetto della raccomandazione del 2014 in termini di interventi legislativi compiuti dagli stati membri in materia di tirocini, allo stesso tempo è consapevole del fatto che le criticità emerse dagli studi preliminari inducono a ritenere più appropriata ed efficace una tipologia di intervento "forte", perché l'azione dei singoli Stati in risposta all'esigenza di far rispettare le condizioni di lavoro dei tirocinanti e di contrastare i "falsi" tirocini non (ha offerto sino ad ora e non) garantirebbe lo stesso livello di protezione, con il rischio di aumentare le divergenze tra gli Stati membri e di rendere più difficilmente conseguibile la parità di condizioni per i tirocinanti e per i soggetti promotori all'interno dell'UE[59].

L'azione dell'UE avrebbe potuto basarsi, *ratione materiae*, sull'art. 166 del TFUE, che disciplina gli interventi dell'Unione in materia di istruzione e di formazione professionale, in cui ricadono, evidentemente, anche i tirocini come strumento per migliorare le competenze attraverso un'esperienza professionale "pratica" e per favorire l'inserimento occupazionale. Tuttavia, per espressa previsione dell'art. 166, par. 4, in codesto ambito è preclusa la possibilità di utilizzare atti che impongano agli Stati membri l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari, ma è consentita esclusivamente l'adozione di raccomandazioni da parte del Consiglio, su proposta della Commissione.

L'esigenza dichiarata di intervenire con uno strumento di *hard law* ha dovuto scontare i limiti del relativo ambito applicativo che, in conformità all'art. 153 TFUE, come anticipato, non poteva che essere quello delle condizioni di lavoro. Da qui, come da altri rilevato[60], la scelta della Commissione di corredare la proposta di direttiva con quella di revisione della raccomandazione del 2014, avente la sua base giuridica nell'art. 166, par. 4, TFUE e che interviene, dunque, anche sui profili formativi del tirocinio, peraltro estendendo il suo ambito di applicazione anche ai tirocini curriculari nonché a quelli per il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio di determinate professioni[61]. Come a breve si dirà, queste scelte hanno inciso in modo significativo sulla delimitazione del campo di applicazione della adottanda direttiva, peraltro, con una opzione ancora più radicale nel testo emendato dalla Commissione per l'occupazione e per gli affari sociali del Parlamento europeo.

### 3.1. ... (segue) se il testo definitivo fosse quello presentato dalla Commissione...

Un aspetto cruciale per provare a valutare quali potrebbero essere gli effetti sul quadro normativo nazionale dell'approvazione della proposta di direttiva è la delimitazione del relativo

[59] In tal senso, par. 2, relazione della proposta di direttiva COM(2024).

[60] Impellizzieri, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitori e principio di non discriminazione*, in *Professionalità studi*, 2024, 2, 240.

[61] Per alcuni rilievi critici sulla proposta di revisione della raccomandazione su un quadro di qualità dei tirocini si rinvia a Colombo, *A proposito delle ultime indicazioni europee per la promozione di tirocini di qualità*, *Bollettino ADAPT*, 12/2024, *passim*.

campo di applicazione. Questa constatazione che, di primo acchito, potrebbe sembrare ovvia, in realtà, lo appare meno ove si consideri che il testo originario della proposta è stato oggetto di interpretazioni contrastanti e che proprio l'ambito di applicazione rappresenta uno dei punti più controversi anche nel dibattito interistituzionale (a venire), come si può evincere dagli emendamenti apportati alla proposta in seguito all'esame da parte della commissione competente per materia del Parlamento europeo e di cui si dirà nel prosieguo.
Andando nel dettaglio, il considerando n. 16, stabilisce che la direttiva (*rectius*, una parte di essa) dovrebbe applicarsi esclusivamente ai «tirocinanti dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro, quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea» e l'art. 2 definisce, alle lettere a) e b), rispettivamente, il "tirocinio" come «un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, con una componente di apprendimento e formazione significativa, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un rapporto di lavoro regolare o l'accesso a una professione» e il tirocinante come «qualsiasi persona che intraprende un tirocinio e ha un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia».
La più ampia portata della definizione di tirocinio rispetto a quella di tirocinante (ove la qualifica come tale ai fini dell'applicazione di alcune prescrizioni previste dalla direttiva, presuppone l'esistenza di un contratto di lavoro ovvero di un rapporto di lavoro come definiti dagli ordinamenti nazionali) costituisce un elemento di ambiguità che potrebbe indurre a leggere in queste previsioni l'intento del legislatore europeo di obbligare gli Stati membri a ricondurre i tirocini nell'ambito dei rapporti di lavoro subordinato. È il caso della posizione del governo italiano espressa nell'esercizio delle prerogative previste dai meccanismi di partecipazione delle istituzioni dei singoli Stati membri ai processi di formazione degli atti dell'Unione europea[62].
In realtà, già tra i primi (e, a dire il vero, pochi/e) commentatori/trici, non è mancato chi ha sottolineato come da una lettura sistematica dei principi della direttiva, è possibile ridimensionare i timori prospettati. In particolare, è stato osservato che l'art. 3 della direttiva, che impone l'applicazione del principio di parità di trattamento (salvo deroghe[63]) riguardo alle condizioni

[62] Impellizzieri, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitori e principio di non discriminazione*, cit., 241-242; Miracolini, *Traineeships and Youth Employment Strategies: The Italian Case in Light of Upcoming European Reforms*, in *EJICLS*, 2024, 3, 83-84.

[63] L'art. 3 della proposta di direttiva individua, sia pure in modo non tassativo, alcune cause legittimanti l'attribuzione ai tirocinanti di un trattamento differenziato, quali «mansioni diverse, responsabilità inferiori, intensità del lavoro o peso della componente di apprendimento e formazione». Critica le previsioni in materia di parità di trattamento Miracolini, op. cit., 86, con riferimento sia all'applicazione del principio ai tirocinanti per il rischio di "appiattire" la figura su quella dei lavoratori subordinati, sia ai motivi oggettivi di deroga all'applicabilità del principio *de quo*, che coincidono con gli elementi distintivi dei tirocini rispetto ai rapporti di lavoro, proponendosi, in alternativa il riconoscimento di un minimo di diritti inderogabili. Queste preoccupazioni, tuttavia, almeno per il caso italiano, si ridimensionano se – sia pure a fronte delle incertezze inerenti all'individuazione del target

di lavoro, inclusa la retribuzione, individua come destinatari della garanzia (non i rapporti di "tirocinio" la cui definizione, come detto, è carente di qualsiasi riferimento a contratti o rapporti di lavoro, bensì, esclusivamente) i "tirocinanti", confermando – secondo questa ricostruzione – che l'obiettivo del legislatore è assicurare eque condizioni di lavoro, se e in quanto i tirocinanti siano qualificati alla stregua di lavoratori, secondo gli ordinamenti nazionali[64].
D'altra parte il successivo Capo III, dedicato al contrasto al fenomeno dei falsi tirocini, nel prevedere l'obbligo per gli Stati membri di rafforzare i controlli, le ispezioni e introdurre misure coercitive (art. 4) nonché di definire la durata e il numero massimo di tirocini esperibili presso lo stesso datore di lavoro[65], di introdurre una serie di indicatori sintomatici della non genuinità dei tirocini[66] e alcuni obblighi informativi a carico dei datori di lavoro[67], anche in sede di pubblicità di «posti vacanti per tirocinanti e negli annunci di tirocini»[68], ammette la coesistenza nell'ambito di applicazione della direttiva di tirocini che non costituiscono rapporti di lavoro nei confronti dei quali non possono non trovare applicazione le previsioni concernenti il contrasto agli abusi, visti gli scopi perseguiti ed essendo la questione dei tirocini non genuini maggiormente critica proprio con riferimento a quegli ordinamenti in cui gli *stage* non costituiscono rapporti di lavoro.
Tuttavia, sebbene nella formulazione testuale di queste prescrizioni il riferimento è quasi sempre ai "tirocini", di contro, ve ne sono alcune, riferite espressamente ai "tirocinanti", determinando, così, il persistere di margini di ambiguità. A mero titolo di esempio, tra gli indicatori da prendere in considerazione ai fini della corretta qualificazione del rapporto, quello di cui all'art. 5, par. 1, lett. c) – «livelli equivalenti di mansioni, responsabilità e intensità del lavoro per i presunti tirocinanti e per i dipendenti regolari in posizioni comparabili presso lo stesso datore di lavoro» – dovrebbe applicarsi, in ragione di quanto rilevato in precedenza, solo se si ha un rapporto di lavoro (*rectius*, solo se nell'ordinamento interes-

di destinatari della parità di trattamento – come la stessa Autrice sembra ritenere (84), queste clausole troveranno applicazione esclusivamente per quei tirocinanti il cui rapporto è ricondotto nell'ambito del lavoro dipendente.

64 Impellizzieri, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitori e principio di non discriminazione*, cit., 241 e 243. Riguardo alle deroghe, Miracolini, op.cit.

65 Art. 5, par. 3, lett. a), direttiva.

66 L'art. 5, par. 1, della proposta di direttiva, indica, seppure con formulazione aperta («…tra l'altro…») l'assenza di una componente significativa di apprendimento o formazione nel presunto tirocinio; la durata eccessiva del presunto tirocinio o dei presunti tirocini multipli e/o consecutivi presso lo stesso datore di lavoro da parte della stessa persona; livelli equivalenti di mansioni, responsabilità e intensità del lavoro per i presunti tirocinanti e per i dipendenti regolari in posizioni comparabili presso lo stesso datore di lavoro; il requisito di un'esperienza lavorativa precedente per i candidati al tirocinio, acquisita nello stesso settore di attività o in un settore analogo in assenza di una giustificazione adeguata; una percentuale elevata di presunti tirocini rispetto ai rapporti di lavoro regolari presso lo stesso datore di lavoro; un numero significativo di presunti tirocinanti presso lo stesso datore di lavoro che hanno completato due o più tirocini o hanno avuto rapporti di lavoro regolari nello stesso settore di attività o in un settore analogo prima dello svolgimento del presunto tirocinio.

67 In particolare, l'art. 5, par. 2, direttiva, prevede che su richiesta delle autorità competenti, il datore di lavoro debba fornire informazioni sul numero di tirocini attivati (anche in relazione al numero di rapporti ordinari di lavoro), sulla durata, sulle condizioni di lavoro, comprese le retribuzioni, le mansioni e le responsabilità dei presunti tirocinanti e dei dipendenti regolari in posizioni comparabili, sulle componenti di apprendimento e formazione dei tirocini, sugli avvisi di posti vacanti per tirocini.

68 Art. 5, par. 3, lett. b), direttiva.

sato il tirocinio ha natura di rapporto di lavoro), sicché in sistemi come quello italiano, un simile criterio risulterebbe inapplicabile alla peggiore forma di abuso, vale a dire, quella consistente nella sostituzione di forza lavoro regolarmente assunta con tirocini "camuffati". Certo, si è consapevoli del fatto che, a prescindere dalla positivizzazione dell'indicatore, i principi di prevalenza delle concrete modalità di svolgimento del rapporto sul *nomen iuris* e di indisponibilità del tipo (che, come noto, costituiscono diritto vivente), renderebbero quasi superflua la trasposizione in norma scritta. Quasi, però, perché la formale acquisizione all'ordinamento potrebbe assumere il valore di presunzione semplice con i conseguenti riflessi sugli oneri probatori in ipotesi di contenzioso sulla qualificazione del rapporto.
Considerazioni in parte analoghe valgono per i principi stabiliti nel Capo IV, in cui vengono definite alcune misure che gli stati membri dovranno adottare affinché siano garantite l'applicazione delle norme europee (in particolare, la garanzia di informazioni chiare, complete e facilmente accessibili nonché l'elaborazione di orientamenti per i datori di lavoro dei tirocinanti in merito al quadro giuridico dei tirocini, compresi gli aspetti pertinenti del diritto del lavoro e della protezione sociale)[69], meccanismi di risoluzione delle controversie unitamente al diritto al ricorso e a un adeguato risarcimento del danno in caso di violazione dei diritti dei "tirocinanti"[70], l'introduzione della legittimazione per i rappresentanti dei lavoratori ad attivare procedure giudiziarie o amministrative a tutela dei diritti dei tirocinanti per conto o a sostegno di questi ultimi[71] e, infine, misure volte a tutelare i tirocinanti e i loro rappresentanti (che eventualmente agiscano a tutela dei primi) da azioni ritorsive da parte del datore di lavoro[72].
Pur condividendo l'interpretazione che vede nella delimitazione del campo soggettivo di applicazione di siffatte misure ai soli "tirocinanti" e non anche a tutti i (titolari di) rapporti di tirocinio una «scelta discutibile»[73], la contraddizione che ne merge rispetto agli scopi della direttiva alimenta ulteriori incertezze: perché privare di strumenti specifici di tutela le categorie di stagisti (non titolari di rapporto di lavoro e perciò) maggiormente esposte al rischio di abusi se questi strumenti possono rafforzare l'efficacia delle norme eurounitarie nella lotta all'uso distorto e/o illegittimo dei tirocini?
Altre incertezze sulle possibili ricadute della proposta di direttiva in merito alla riconducibilità delle varie tipologie di tirocinio all'alveo del lavoro salariato derivano dalla considerazione della circostanza che, pur essendo la qualificazione in termini di rapporto di lavoro rimessa agli ordinamenti nazionali, tale valutazione andrà effettuata «tenendo conto

[69] Art. 6, lett. a) e b), direttiva. Le altre misure sembrano invece avere portata generale, riferita cioè anche alle forme di tirocinio che non hanno natura di rapporti di lavoro.

[70] Art. 7, proposta di direttiva.

[71] Art. 8, proposta di direttiva.

[72] Art. 9, proposta di direttiva.

[73] Impellizzieri, *La proposta di direttiva UE sui tirocini: problemi definitori e principio di non discriminazione*, cit., 247.

della giurisprudenza della Corte di giustizia»[74] che ha mostrato ormai da tempo una certa tendenza ad attribuire ai "tirocinanti" lo *status* di lavoratori[75].

In effetti, la Corte di giustizia, interpretando in maniera ampia la nozione eurounitaria di "lavoratore", in più occasioni ha affermato che in essa vi rientrano anche soggetti che svolgono attività di formazione professionale e/o tirocini[76], precisando, tuttavia, che l'operazione di sussunzione presuppone che l'apprendimento pratico deve essere svolto «secondo le modalità di un'attività retribuita reale ed effettiva, a favore e sotto la direzione di un datore di lavoro»[77], conclusione non inficiata dal fatto che «la produttività di un tirocinante è scarsa, che egli effettua solo un numero ridotto di ore di lavoro settimanali e che, quindi, percepisce solo una retribuzione limitata»[78], ferma restando l'esclusione di «quelle attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie»[79].

Questi principi inducono a ridimensionare i timori paventati di possibili obblighi per gli stati membri di interventi legislativi mirati ad attribuire ai tirocini natura giuridica di rapporti di lavoro in quanto, proprio la circostanza che nel nostro ordinamento la natura non lavorativa del rapporto di tirocinio esclude l'assoggettamento al potere direttivo e la sinallagmaticità tra l'attività pratica svolta presso il soggetto ospitante e la corresponsione (obbligatoria) dell'indennità di partecipazione, di riflesso, implica l'insussistenza di un rapporto di lavoro. D'altro canto ove così non fosse – ove cioè, le concrete modalità di svolgimento del rapporto si caratterizzassero per la presenza di uno degli elementi individuati dalla Corte di giustizia ai fini della riconducibilità dei tirocinanti alla nozione eurounitaria di lavoratore –, ne deriverebbe l'illiceità del tirocinio e la conseguente riqualificazione in termini di rapporto di lavoro (subordinato).

Semmai, l'aspetto più delicato (e che potrebbe avere ripercussioni sulla individuazione dei parametri da assumere ai fini della corretta qualificazione dei rapporti) risiede nella determinazione della soglia oltre la quale le attività svolte dal tirocinante non possono più considerarsi «marginali e accessorie», anche alla luce del fatto che la giurisprudenza della Corte di giustizia sembra, di primo acchito, attribuire rilievo decisivo al *quantum* della prestazione (i.e.: «attività talmente ridotte»), trascurando, di contro, che pari importanza acquisisce il peculiare elemento teleologico che caratterizza l'attività svolta in regime di tirocinio, vale a

[74] Art. 2, lett. b), proposta di direttiva.

[75] Miracolini, op. cit., 85.

[76] *Ex multis*, C. giust., 26 febbraio 1992, C-3/90, *Bernini v Minister van Onderwijs en Wetenschappe*,par. 14 - 17; C. giust., 7 marzo 2005, C-109/04, *Kranemann*, par. 12; C. giust., 9 luglio 2015, C-229/14, *Ender Balkaya v Kiesel Abbruchund Recycling Technik GmbH*, par. 50 – 52; C. giust., 10 febbraio 2022, C-485/20, *XXXX v HR Rail SA*, par. 30 – 31, tutte consultabili in https://infocuria.curia.europa.eu.

[77] C. giust., 9 luglio 2015, C-229/14, cit., par. 50, scaturita da una vicenda nella quale si verteva sulla riconducibilità di una lavoratrice occupata in un'attività pratica in un'impresa sotto forma di un tirocinio, con retribuzione pagata non dal datore di lavoro, bensì con fondi pubblici, ai fini del raggiungimento delle soglie dimensionali previste dalla direttiva 98/59/CE per l'applicabilità delle procedure di licenziamento collettivo.

[78] C. giust., 26 febbraio 1992, C-3/90, cit. par. 16; C. giust., 9 luglio 2015, C-229/14, cit., par. 50 e l'altra giurisprudenza ivi citata.

[79] C. giust., 26 febbraio 1992, C-3/90, cit., par. 14.

dire, l'essere questa «esclusivamente funzionale a realizzare la formazione e l'orientamento, secondo quanto indicato dal relativo progetto formativo»[80]. In realtà, ad una più attenta lettura, in tutte le decisioni dei giudici europei i presupposti giuridici dell'attribuzione ai/alle tirocinanti della qualifica di lavoratore/lavoratrice sono sempre costituiti dall'assoggettamento al potere direttivo e dalla corrispettività tra attività lavorativa e compenso/retribuzione, non diversamente da quanto accade nell'ordinamento interno ove, di fronte ad analoghe circostanze, lo *stage* non potrebbe che essere (ri)qualificato alla stregua di rapporto di lavoro. Il fatto che i giudici europei affermino che lo svolgimento di attività formativa *on the job* può sostanziarsi in un'attività lavorativa «retribuita reale ed effettiva»[81] con la conseguente qualificazione dello/a stagista come lavoratore/lavoratrice, non implica l'offuscamento (o, finanche, il venir meno) della finalità formativa che, anzi, convive con quella produttiva in simili situazioni (ancorché con orario e/o produttività ridotte[82]); piuttosto equivale a prendere atto della circostanza che, in alcuni ordinamenti, il rapporto di tirocinio costituisce un rapporto di lavoro ovvero che l'apprendimento pratico *in situ* può avvenire anche con gli schemi negoziali tipici dei contratti di lavoro, perché ne è consentito lo svolgimento con siffatte modalità nel sistema giuridico di riferimento, di contro, non ammesse nell'attuale quadro normativo interno se non nella forma dell'apprendistato (che è, appunto, un rapporto di lavoro).
D'altra parte, la stessa Corte di giustizia ha affermato che «siccome un tirocinio […] è destinato soprattutto a migliorare la capacità professionale, il giudice nazionale ha facoltà, allorché valuta il carattere reale ed effettivo delle prestazioni di cui trattasi, di accertare, tra gli altri elementi di fatto, se l›interessato abbia compiuto un numero di ore di tirocinio sufficiente per familiarizzarsi con il lavoro», chiarendo in tal modo che la sussistenza della componente formativa (non solo non viene meno ma, al contrario) diventa fattore dirimente ai fini della individuazione della reale tipologia di rapporto posto in essere dalle parti, anche in quegli ordinamenti in cui il tirocinio è già classificato come tale, essendo possibile – in mancanza di detta componente – la riqualificazione in termini di rapporti di lavoro "ordinari"[83], non diversamente da quanto accade nel nostro ordinamento qualora – con riferimento all'unica tipologia di contratto di lavoro con finalità formativa ammessa, l'apprendistato – il datore di lavoro fosse inadempiente agli obblighi formativi.
Concludendo sul punto, benché consapevoli di un certo grado di ambiguità insito nel richiamo della giurisprudenza della Corte di giustizia operato dalle previsioni della direttiva, la marginalità e l'accessorietà individuati nelle decisioni dei giudici europei quali connotati

[80] Bellavista, op. cit., 1200-1201, il quale, tra l'altro, sottolinea come tale posizione (oltre che già sostenuta da Pascucci, come lo stesso Autore specifica), è oggi conforme a quella fornita dall'Ispettorato del lavoro nella circolare n. 8/2018.

[81] C. giust., C-485/20, cit., par. 31.

[82] Affermazione ricorrente in tutte le pronunce richiamate.

[83] Anche negli ordinamenti in cui i tirocini rientrano nel novero dei rapporti di lavoro, la presenza della finalità formativa unitamente alla minore produttività e/o alla ridotta entità della durata della prestazione, legittimano l'attribuzione di compensi/retribuzioni inferiori rispetto a quelle attribuibili a lavoratori/lavoratrici assunti/e con contratti di lavoro "ordinari".

della prestazione lavorativa idonei a escludere la qualifica di lavoratore/lavoratrice del/delle tirocinante, devono essere interpretati per quello che sono, vale a dire, elementi indiziari della natura non lavorativa di un rapporto giuridico avente scopi di apprendimento e/o di acquisizione di professionalità. Sicché, con specifico riferimento all'ordinamento interno, essi non sembrano aggiungere nulla di nuovo a quanto già ricavabile in applicazione dei principi vigenti (anche di derivazione giurisprudenziale), potendo tali caratteri, al più, essere valorizzati quali elementi di fatto a supporto della genuinità del tirocinio, ferma restando la necessaria sussistenza della componente (finalistica) formativa.

Da ultimo, qualche considerazione merita il considerando n. 17, in virtù del quale «gli apprendistati possono rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva nella misura in cui […] rientrano nella nozione di "lavoratore" quale definita dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea»: da un lato, sembrerebbe così indirettamente confermato il limitato ambito applicativo delle clausole più rilevanti della proposta di direttiva (*supra*), dall'altro lato, ove così fosse, le ricadute risulterebbero scarse (se non proprio nulle) in quanto, nel nostro ordinamento, l'apprendistato è un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con tutto ciò che ne deriva in termini di disciplina applicabile e di protezione sociale[84].

In definitiva, gli effetti della direttiva, se approvata secondo l'impostazione proposta dalla Commissione, nonostante le ambiguità descritte, sarebbero piuttosto modesti in termini di tutele sostanziali; tuttavia, l'approvazione definita inciderebbe su uno degli aspetti più critici, vale a dire la frammentazione regolativa: senza giungere ad eliminarla in maniera assoluta, comunque, almeno per quanto concerne le condizioni di disciplina dei rapporti di tirocinio, le Regioni e le Province autonome dovranno conformarsi agli standard minimi di tutela imposti dalla direttiva (ove applicabili ai tirocini che non costituiscono rapporti di lavoro) che, data la fonte da cui provengono, sono dotati di quel carattere di cogenza di cui invece deficitano le linee-guida adottate con accordo in sede di Conferenza permanente su materie afferenti alla competenza regolativa residuale *ex* art. 117, comma 4, Cost. È appena il caso di evidenziare che al legislatore statale resta la competenza relativa all'attuazione delle misure volte a contrastare il fenomeno dei falsi tirocini con specifico riferimento al recepimento delle clausole che disciplinano gli indicatori da considerare ai fini della corretta qualificazione del rapporto (e, dunque, della genuinità dei tirocini) nonché le misure per il rafforzamento delle ispezioni.

[84] Peraltro, l'eventuale sotto inquadramento iniziale dell'apprendista risulterebbe comunque conforme al principio di parità di trattamento potendo ricondursi le ragioni che lo giustificano (assenza di esperienza, minore produttività, ecc…) ai «motivi oggettivi» individuati dall'art. 3 della proposta di direttiva quali causa legittime di deroga.

### 3.2. ... (segue) se fosse quello emendato dal Parlamento europeo

Anticipando sin da ora una conclusione che sarà argomentata nei rilievi che seguono, ben diverso sarebbe l'impatto della direttiva ove il testo approvato fosse quello emendato all'esito dell'esame da parte della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo.

In particolare, muovendo dalla considerazione delle finalità della direttiva individuate nella introduzione di «una definizione comune di tirocinio» e nella istituzione di «un quadro di principi e misure per migliorare e far rispettare le condizioni di lavoro dei tirocinanti garantendo tirocini di qualità, trasparenti e accessibili»[85], dopo aver richiamato la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla riconducibilità del "tirocinante" alla nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 45 TFUE[86], il testo modificato definisce i tirocini come «un periodo limitato di lavoro di primo livello volto a fornire competenze pratiche e professionali attraverso un apprendimento e una formazione significativi per facilitare la transizione dall'istruzione verso un rapporto di lavoro standard o l'accesso a una professione, sulla base di un contratto scritto tra il tirocinante e il soggetto promotore del tirocinio, retribuito conformemente al diritto, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali e, ove applicabile, alla direttiva (UE) 2022/2041»[87].

Di conseguenza anche le definizioni inserite nell'articolato vengono profondamente rivisitate: l'art. 2, lett. a), riproduce la definizione di tirocinio già anticipata nel considerando 16-*bis* (*supra*), mentre la definizione di tirocinante viene semplificata e generalizzata, ricomprendendo «qualsiasi persona che intraprende un tirocinio» (art. 2, lett. b).

Un primo elemento inequivocabile di differenza rispetto alla delimitazione del campo soggettivo di applicazione fornita nel considerando n. 16 e ai preliminari profili definitori del testo originario risiede nel fatto che nella versione emendata i "tirocini" sono definiti «periodi di lavoro» e non più di "mera" «pratica lavorativa», un elemento, questo, che insieme con l'eliminazione del rinvio alla facoltà degli ordinamenti nazionali di scegliere la natura giuridica da attribuire ai rapporti di tirocinio (e alla conseguente (in)applicabilità delle tutele introdotte dalla normativa europea), rende palese che la definizione eurounitaria (e dunque «comune») di tirocinio a cui mira la direttiva si fonda sulla inclusione degli *stage* nella categoria dei rapporti di lavoro.

Di ciò si trae conferma definitiva dalla lettura del considerando n. 19, ove si afferma che «I tirocini comportano necessariamente l'istituzione di un rapporto di lavoro tra il tirocinante e il soggetto promotore del tirocinio». Il riferimento alle peculiarità degli ordinamenti na-

[85] Considerando 16, proposta di direttiva emendata dal Parlamento europeo (A10-0174/2025), (nel prosieguo, proposta emendata), che novella quello del testo presentato dalla Commissione europea. Coerente, nel considerando n. 16-*quater*, introdotto *ex novo*, (sia pure a fronte di una opinabile collocazione nella sequenza di consideranda), si afferma che «una delle sfide relative alla regolamentazione dei tirocini è l'assenza di norme comuni o di un'interpretazione giuridica condivisa della nozione e della finalità dei tirocini a livello dell'Unione».

[86] Considerando 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quater*, proposta emendata, ove, nell'ultimo di quelli richiamati, c'è un rinvio espresso a C. giust., C-485/20, cit.

[87] Considerando 16-*bis*, proposta emendata.

zionali permane solo per quanto attiene alla determinazione della "retribuzione" ma non anche riguardo alla qualificazione del rapporto.
Vengono invece soppresse le definizioni di «rapporto di lavoro regolare» e di «dipendente regolare»[88], evidentemente non più necessarie alla luce della qualificazione come rapporti di lavoro di tutte le tipologie di tirocinio, ma con l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva dei tirocini curriculari[89] e dei contratti di apprendistato[90] «dato che si basano su un diverso modello di apprendimento basato sul lavoro»[91], rientrandovi, invece, i tirocini obbligatori per il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio delle professioni, così vincolandosi gli stati membri (tra cui l'Italia) a qualificarli come rapporti di lavoro[92].
Altre modifiche al testo originario, coerenti con l'impostazione voluta dalla Commissione competente per materia del Parlamento europeo, concernono l'obbligo per i soggetti promotori di garantire ai tirocinanti l'accesso alla protezione sociale secondo i regimi nazionali[93] e l'introduzione di una dettagliata disciplina dei contenuti dell'accordo di tirocinio «Al fine di garantire la presenza di una componente significativa di apprendimento e formazione e condizioni di lavoro dignitose per i tirocinanti»[94], lasciando impregiudicati gli obblighi del promotore derivanti dalla normativa in materia di trasparenza e prevedibilità delle condizioni di lavoro introdotta dalla direttiva (UE) 2019/1152[95].
L'impatto della direttiva così riformulata sarebbe dirompente per l'ordinamento italiano sotto diversi profili. *In primis*, l'attribuzione ai tirocini (ricadenti nell'ambito di applicazione) della qualifica di rapporto di lavoro inciderebbe sulla competenza regolativa che passerebbe al legislatore statale in quanto il tirocinio acquisirebbe la stessa natura di contratto a causa mista di cui è dotato l'apprendistato, con la conseguenza che la formazione impartita, anche solo sottoforma di "pratica lavorativa", come affermato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 50/2005[96], esulerebbe dalla competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale, rientrando, invece, in quella nozione di «formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri

[88] Rispettivamente, lett. c) e d), art. 2, testo originario della proposta di direttiva.

[89] Art. 1-*bis*, lett. a), proposta emendata.

[90] Art. 1-*bis*, lett. b), proposta emendate.

[91] Considerando 17, proposta emendata ove si richiama la raccomandazione del Consiglio, del 15 marzo 2018, relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità (2018/C 153/01).

[92] Peraltro, si rileva che la proposta di revisione della raccomandazione del 2014 COM(2024) 133 *final* prevede l'estensione del relativo ambito di applicazione anche ai tirocini abilitanti all'esercizio delle professioni e a quelli curriculari. Il testo emendato della proposta di direttiva va dunque ben oltre.

[93] Art. 2-*bis*, proposta emendata, par. 3.

[94] Art. 2-*bis*, par. 1, proposta emendata.

[95] Art. 2-*bis*, proposta emendata, par. 4.

[96] Su cui, tra i tanti, si rinvia ad Albi, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, in *RIDL*, 2005, 3, II, 530 ss.; Filì, *La "Riforma Biagi" corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, in *LG*, 2005, 5, 405 ss.; Barbieri, *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte Costituzionale*, in *MGL*, 2005, 4, 288 ss.

dipendenti», che è «intimamente connessa con il sinallagma contrattuale»[97] e che, pertanto, attiene all'ordinamento civile *ex* art. 117, comma 2, Cost.[98].

Questi rilievi ci conducono alla considerazione di un'altra importante implicazione, vale a dire, la corretta qualificazione dei rapporti di tirocinio, il cui (re)inquadramento nell'ambito dei rapporti di lavoro (subordinato), presumibilmente, ridimensionerebbe gli abusi, specie quelli consistenti nel ricorso all'istituto quale contratto di inserimento occupazionale a basso costo (*supra*), ma aprirebbe un fronte problematico di non poco momento, in quanto finirebbe per alimentare il rischio di *dumping* nei confronti dei contratti di apprendistato[99], creando, con questi, sovrapposizioni e difficoltà di distinzione. E ciò a tacere della opinabile utilità di una simile operazione sul piano della politica del diritto in quanto, come rilevato in dottrina, in tal modo, la proposta di direttiva «si accontenterebbe … di monetizzare questi abusi rendendo il tirocinio, anche quando inserito in un percorso di formazione formale o di politica attiva del lavoro, un breve e poco pagato contratto di ingresso nel mercato del lavoro»[100] e, data la durata temporalmente limitata – si potrebbe dire – una sorta di contratto di apprendistato "a tempo determinato".

Il mutamento genetico dei tirocini posto a base della proposta emendata determina l'estensione di tutte le garanzie già previste nella formulazione originaria per i/le soli/e tirocinanti già dotati/e dello *status* di lavoratori/lavoratrici in ragione del quadro normativo nazionale di riferimento, sia pure con alcune modifiche di merito.

Entrando nel dettaglio, le previsioni concernenti la parità di trattamento (art. 3) vengono private di riferimenti alle cause legittime di deroga contemplate dal testo originario ma, al contempo, integrate (se si vuole, in alcuni casi pleonasticamente, trattandosi di rapporti di lavoro) con l'introduzione dell'espresso richiamo dell'applicabilità del principio di non discriminazione sancito dalle direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2006/54/CE nonché dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[101]; con le norme a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro[102] e con una serie di altre disposizioni che obbligano gli Stati ad adottare misure mirate a favorire l'accesso ai tirocini per le persone in situazioni di vulnerabilità[103] e per quelle con disabilità[104], la pari opportunità con gli altri lavoratori (quelli assunti con contratto a tempo determinato evidentemente)

97 C. cost., 19 dicembre 2012, n. 287 e C. cost., 14 aprile 2023, n. 70.

98 Oltre alle citate sentenze della Consulta in materia di competenza regolativa in tema di tirocini (*supra*), in dottrina, D. Garofalo, *L'apprendistato tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in *ADAPT WP*, 14/2005, 11-12.

99 Pascucci, *«Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari*, cit., 492.

100 Seghezzi, Tiraboschi, *Se il tirocinio perde la sua identità formativa*, cit. 2.

101 Art. 3, comma 1-*bis*, proposta emendata.

102 Art. 3, comma 1-*quinquies*, proposta emendata.

103 Art. 3, comma 1-*ter*, proposta emendata.

104 Art. 3, comma 1-*quater*, proposta emendata.

nell'accesso alle informazioni in merito ai posti vacanti a tempo indeterminato disponibili presso l'impresa promotrice[105].

Quanto invece alle disposizioni che regolano la prevenzione e il contrasto ai falsi tirocini e al relativo uso distorto, a parte la modifica della rubrica del Capo III dedicato alla disciplina di questa materia e dell'art. 4, si segnala l'introduzione di una specifica previsione in virtù della quale «Gli Stati membri incoraggiano i rappresentanti dei lavoratori e altri soggetti giuridici pertinenti ad assegnare ai tirocinanti una persona designata che funga da primo punto di contatto per ricevere consulenza sui mezzi di ricorso e di sostegno in caso di sospetta negligenza, cattive condizioni di lavoro, violazioni dei diritti o pratiche analoghe»[106]. Misura, questa che se per un verso è chiara negli intenti, resta, invece, oscura rispetto alle concrete modalità con le quali darvi attuazione, a cominciare dal significato da attribuire all'utilizzo del verbo "incoraggiare". È pur vero, tuttavia, che nel rispetto della libertà di organizzazione sindacale e delle peculiarità dei singoli ordinamenti, evidentemente oltre il mero "incoraggiamento", il legislatore europeo – e di riflesso, quelli nazionali – non poteva procedere per non esporsi al rischio di indebite ingerenze, potendo al più intervenire con norme di tipo promozionale ma lasciando ai soggetti sindacali l'individuazione delle modalità di attuazione della misura.

Anche l'art. 5, relativo alla determinazione degli indicatori di (il)legittimità dei tirocini, viene rettificato, in particolare distinguendo tra quelli sintomatici, rispettivamente, di pratiche elusive delle finalità formative da un lato e del ricorso ai tirocini per camuffare rapporti di lavoro standard dall'altro lato. Molti di tali indicatori erano già previsti dal testo originario, sebbene risultino in parte riformulati.

Limitando l'esame alle modifiche di carattere sostanziale[107], si segnala anzitutto la tipizzazione – da ritenere non tassativa – di una serie di elementi che specificano in cosa possa concretizzarsi l'assenza della componente formativa e di apprendimento (indicatore già presente nella formulazione originaria[108]). Si tratta, in particolare, della carenza di un programma di formazione chiaro, che definisca le capacità, le conoscenze e le competenze che il tirocinante dovrà sviluppare durante l'esperienza; della mancanza di disposizioni concernenti le modalità attraverso cui verrà effettuato il tutoraggio; nonché dell'assenza di «un legame dimostrabile tra le competenze sviluppate durante il tirocinio e le mansioni stabilite ed eseguite»[109].

Altra novità è la valenza sintomatica di finalità elusive attribuita all'assenza, nell'avviso relativo al posto di tirocinio, di informazioni in merito ad alcuni elementi (singolarmente o cumulativamente considerati) riguardanti le mansioni previste e il livello di responsabilità

[105] Art. 3, comma 2-*bis*, proposta emendata.

[106] Art. 4, comma 1-*bis*, proposta emendata.

[107] Si tralasciano quelle concernenti la sostituzione di termini e locuzioni apportate in considerazione delle rettifiche alle definizioni (*supra*).

[108] Art. 5, par. 1, lett. a), proposta originaria.

[109] Art. 5, par. 1, lett. b-*bis*, proposta emendata.

richiesto al tirocinante, i relativi diritti (fra cui la retribuzione e la protezione sociale accordata in ragione dei regimi nazionali di riferimento, nonché l'orario di lavoro) e, infine, la componente formativa, incluse le competenze da acquisire.[110].

Al medesimo gruppo di indicatori appartiene quello introdotto *ex* novo concernente «l'assenza di una politica di assunzione trasparente che faciliti la transizione del tirocinante verso un rapporto di lavoro standard al termine del tirocinio»[111]. Con tutte le cautele del caso, si può ipotizzare che dall'inclusione di siffatto indice tra quelli da considerare ai fini della prevenzione e del contrasto all'uso distorto dei tirocini per carenza effettiva della finalità formativa potrebbe derivare, in sede di recepimento della direttiva, l'obbligo di esplicitazione preventiva del numero di tirocinanti da far transitare, al termine dello *stage*, verso un rapporto di lavoro "standard" (per utilizzare la stessa terminologia del legislatore europeo), ovvero delle misure di *outplacement* che il soggetto promotore e/o quello ospitante porrà in essere. Il che, peraltro, sarebbe coerente con la previsione – anch'essa di nuovo conio – di cui al successivo art. 5, par. 3, comma 1, lett. b), in virtù della quale gli avvisi di posti vacanti per tirocinanti dovranno contenere informazioni, tra l'altro, in merito a «le possibilità di assunzione dopo il completamento del tirocinio».

Ulteriore novità concerne la sostituzione dell'originario obbligo per gli Stati membri di prevedere «un termine temporale che indichi la durata eccessiva di un tirocinio» con quello più dettagliato, di stabilire una «durata compresa tra uno e sei mesi, tranne nei casi in cui una durata più lunga sia giustificata da ragioni oggettive che promuovono gli obiettivi del tirocinio», come ad esempio, per i tirocinio obbligatori per l'abilitazione all'esercizio di una professione[112].

Venendo alle misure per l'attuazione e l'applicazione della direttiva di cui al Capo IV, l'art. 6 è stato integrato con l'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di garantire, tramite certificazione, la convalida, il riconoscimento e la trasferibilità delle competenze e delle abilità acquisite durante il periodo di tirocinio[113]. Si tratta di una previsione opportuna (se non proprio necessaria), non solo per la possibile maggiore spendibilità dell'esperienza di *stage* nell'intero territorio dell'Unione europea, ma anche alla luce sia della mancata attuazione della riforma dei tirocini prevista dalla l. n. 234/2021 – ove figurava, tra i principi per la definizione delle linee guida, uno specifico criterio dedicato alla certificazione delle competenze[114] – sia del fatto che le linee guida del 2017 prevedono il rilascio al tirocinante di un'attestazione che si limita a documentare le attività effettivamente svolte, ma non anche le competenze acquisite[115].

110 Art. 5, par. 1, lett. f-*bis*, proposta emendata.

111 Art. 5, par. 1, lett. f-*ter*, proposta emendata.

112 Art. 5, par. 3, comma 1, lett. a), proposta emendata.

113 Art. 6, lett. f-*bis*, proposta emendata.

114 Art. 1, comma 721, lett. c), l. n. 234/2021.

115 Bellavista, op. cit., 1199.

Da ultimo, si segnala l'introduzione (art. 9-*bis*) dell'obbligo di istituire un sistema di monitoraggio a livello nazionale al fine di raccogliere una serie di dati – in conformità ai modelli approvati in sede europea ai fini della uniformità e della comparabilità – da trasmettere alla Commissione con periodicità biennale. La strutturazione di un siffatto sistema non può che essere accolto con favore se si considera che, allo stato attuale, gli studi e le analisi sono affidate all'INAPP, ma in assenza di meccanismi istituzionalizzati di rilevazione delle dinamiche che caratterizzano i tirocini.

## 4. Rilievi conclusivi

Dall'esame condotto, specie con riferimento alle evoluzioni che potrebbero derivare dall'approvazione della direttiva sui tirocini, emerge un quadro ancora privo di risposte adeguate alle criticità che affliggono (non solo nel nostro paese) gli *stage* extracurriculari. Tanto si sostiene con riferimento ad ambedue le versioni di proposta di direttiva esaminate, la prima perché apporterebbe pochissime innovazioni, la seconda in quanto, pur risolvendo i problemi di competenza legislativa tra Stato e Regioni/Province autonome a favore del primo con un conseguente effetto di (tendenziale) uniformità regolativa sul territorio nazionale, finirebbe per alimentare fenomeni di concorrenza (sleale) nei confronti dei contratti di apprendistato svuotando, al contempo, di significato l'essenza stessa del tirocinio che resta quella dell'acquisizione di competenze e di abilità attraverso un'esperienza pratica per favorire «quella transizione tra studio e lavoro che nel nostro paese è sempre stata quanto mai farraginosa»[116].

I condizionamenti prodotti sugli interventi legislativi susseguitisi nel tempo dall'intento di arginare l'uso dei tirocini in modo fraudolento ovvero distorto (perché privo di contenuti formativi), hanno indotto Autori e Autrici che si sono occupati/e del tema a interrogarsi sulla perdurante utilità/necessità di conservare nell'ordinamento un istituto che – all'esito di un processo di progressiva assimilazione dei tirocinanti ai lavoratori, sino alla trasformazione in un vero e proprio contratto di lavoro prospettata a livello europeo – ha ormai perso la sua *ratio* originaria e che, come rilevato più volte nel corso della trattazione, oggi appare più funzionale a realizzare una prima esperienza lavorativa ovvero a sostenere il reinserimento lavorativo di persone in cerca di nuova occupazione, in ogni caso a basso costo.

Le risposte si muovono fondamentalmente lungo due direttrici. La prima, più radicale, propende per l'abrogazione dei tirocini extracurriculari e per un maggiore investimento sull'apprendistato duale, sulla falsa riga del modello tedesco[117]; la seconda, invece, soste-

[116] Pascucci, *«Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari*, cit., 493.

[117] Impellizzieri, *La disciplina dei tirocini extracurriculari in Italia tra finalità formativa e torsione lavoristica*, cit., 494; Colombo, Seghezzi, Tiraboschi, *Abolire i tirocini extracurriculari? Le ragioni di una giusta battaglia*, in *Bollettino ADAPT*,

nuta da chi, comunque, intravede nell'istituto uno «strumento fondamentale per il proprio sviluppo personale e professionale», proponendo l'introduzione di una serie di misure, tra cui un «contratto di lavoro d'ingresso»[118] ovvero un «contratto incentivato di inserimento al lavoro» come già avvenuto in passato con il d.lgs. n. 276/2003, in modo tale tenere distinti rapporti lavorativi ordinari dalle esperienze formative e di alternanza, siano esse in apprendistato ovvero mediante tirocini, soprattutto nella loro versione "curriculare" e, dunque, in raccordo con il sistema di istruzione e formazione[119].

La soluzione di un contratto di ingresso o di inserimento, benché apprezzabile, non convince in quanto, probabilmente, finirebbe per subire lo stesso effetto di spiazzamento che i tirocini extracurriculari hanno determinato a svantaggio del contratto di apprendistato. E ciò quand'anche si operasse legislativamente per rafforzare il ruolo dei soggetti promotori, sia in fase di progettazione dell'iniziativa (individualizzandola in relazione alla caratteristiche del target di potenziali destinatari dell'esperienza), sia in corso di svolgimento attraverso meccanismi di monitoraggio della qualità, quantità e coerenza della componente formativa oggetto del tirocinio, in quanto l'attuale assetto del riparto di competenze legislative determina differenziazioni territoriali che lo strumento delle linee-guida, fino ad oggi, non sono state in grado di eliminare[120]. Salvo che questo rafforzamento delle prerogative dei promotori si realizzi attraverso il recepimento della direttiva nel testo originario presentato dalla Commissione europea (ove dovesse giungere ad approvazione definitiva), supportati dall'introduzione degli indicatori di genuinità dei tirocini e dalle azioni di sistema volte a potenziare i controlli, specie ispettivi.

La soluzione privilegiata resta, allora, quella dell'abrogazione e della contestuale incentivazione dell'apprendistato duale, specie se a essere adottata fosse la proposta di direttiva nella versione emendata dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo, che, così, finirebbe per dispiegare i suoi effetti esclusivamente sui tirocini per il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio di determinate professioni.

32/2025, che tuttavia, propongono una abrogazione parziale, attraverso la delimitazione del campo soggettivo di applicazione ai soli gruppi svantaggiati, come era stato previsto dalla riforma tentata con la legge n. 234/2021.

118 Pascucci, *«Detto» e «non detto» nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di tirocini extracurriculari*, cit., 495.

119 Seghezzi, Tiraboschi, *Se il tirocinio perde la sua identità formativa*, cit. 2.

120 In proposito, si vedano i rilievi, tuttora attuali, di Pascucci, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, cit., 8. Condivide la rilevanza del ruolo dei soggetti promotori al fine di promuovere tirocini di qualità, Bellavista, op. cit., 1213-1214.

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

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

**Angelica Riccardi**

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

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

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

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

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



ISSN 3035-0492

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[2] In tema, Di Lascio, *I contratti di formazione e lavoro nella pubblica amministrazione*, in *LPA*, 2001, 693 ss.; L. Zoppoli, Saracini, *I contratti a contenuto formativo tra "formazione e lavoro" e "inserimento professionale"*, in *WP D'Antona, It. 15/2004*.

[3] M.G. Garofalo, *I contratti a causa mista nel d.lgs. n. 276/2003*, in *RGL*, 2004, 3, 13 ss.

requisiti e finalità[4] e l'eliminazione del CFL[5] – "lasciando indietro" il settore pubblico, nel quale non trovava applicazione il nuovo apprendistato[6] e continuava a sopravvivere il vecchio CFL[7].

In seguito, il lavoro pubblico ha clamorosamente mancato anche l'occasione offerta dalla riforma dell'apprendistato nel 2011[8].

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

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

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

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

[7] L'art. 86 ("Norme transitorie e finali") stabiliva al comma 9: «La vigente disciplina in materia di contratti di formazione e lavoro, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 59, comma 3, trova applicazione esclusivamente nei confronti della pubblica amministrazione». In argomento Palladini, op. cit., 574 ss.; Di Lascio, *Flessibilità e formazione: l'utilizzo dei contratti di formazione e lavoro nel settore pubblico*, in *Amministrazione in cammino*, 2002, 262 ss. Il contratto di formazione e lavoro nell'impianto del d.lgs. n. 165/2001 trova la sua collocazione all'interno dell'art. 36, rubricato "Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile", che dispone al secondo comma che le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di tale tipologia – al pari di altre tipologie di contratti flessibili – «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35». Una serie di indicazioni quanto all'impiego dei contratti di formazione e lavoro sono state fornite dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 19 marzo 2008, n. 3 (recante "Linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni in attuazione delle modifiche apportate all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dall'articolo 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244"), che ha stabilito che «le amministrazioni pubbliche che decidono di avvalersi della predetta tipologia di contratto, applicando i principi e le procedure di reclutamento di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, possono farlo compatibilmente con il regime assunzionale vigente e con una corretta programmazione delle risorse necessarie alla conversione del rapporto a tempo indeterminato, atteso che come noto il contratto non può essere prorogato e deve essere convertito entro i ventiquattro mesi successivi alla sua scadenza. In particolare, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dovranno tenere conto, in sede di utilizzo delle risorse disponibili da *turn over*, delle eventuali assunzioni a tempo indeterminato conseguenze di conversione di contratti di formazione e lavoro. Non potranno essere avviati contratti di formazione e lavoro se le amministrazioni non potranno garantirne la conversione con le risorse finanziarie previste dal regime assunzionale di settore, fermo restando la relativa procedura autorizzatoria».

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

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

nel termine di dodici mesi[10], ma questo decreto non è mai stato varato e così, di fatto, è stata bloccata la possibilità di attivare questo modello contrattuale negli enti pubblici[11].
A distanza di quattro anni, con il *Jobs Act*, il legislatore "ci riprova", dando al settore pubblico una seconda e più facile *chance*.
Il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, riscrive l'impianto complessivo dell'apprendistato[12] e prevede l'estensione di alcune tipologie (nuovamente limitate a quelle dell'apprendistato professionalizzante e dell'apprendistato di alta formazione e ricerca) alle pubbliche amministrazioni, e ancora una volta demanda a un d.p.c.m. la concreta attuazione di questa disciplina[13]. Questa volta, tuttavia, probabilmente memore della pregressa esperienza, il legislatore non stabilisce alcun termine per l'emanazione di questo decreto, sperando che prima o poi qualcosa "si muova"[14].
Come noto, anche in questo caso la disciplina attuativa non è stata adottata, e il settore pubblico manca nuovamente l'incontro con la formazione[15].
Un nuovo appuntamento tra amministrazioni e contratti formativi viene fissato, questa volta *ab externo*, in occasione del PNRR.
Nel 2019 la Commissione europea richiede espressamente all'Italia, con le *Country Specific Recommendations*, di «migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali»[16].

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

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

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

[13] L'art. 47, comma 6, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, stabilisce: «La disciplina del reclutamento e dell'accesso, nonché l'applicazione del contratto di apprendistato per i settori di attività pubblici, di cui agli articoli 44 e 45, sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997».

[14] «Per furbizia o per realismo, non è prevista la tempistica per l'emanazione del d.p.c.m., con rinvio letteralmente *sine die*»: Zilli, *Il lavoro flessibile nelle PP.AA. dopo il Jobs Act*, in *LPA*, 2015, 3-4, 465.

[15] Questa inerzia è un chiaro «segno di una linea di politica del lavoro che ancora oggi guarda con marcata diffidenza all'apprendistato una volta calato nelle dinamiche organizzative e di funzionamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni»: Colombo, Papini, Tiraboschi, *Apprendistato e lavoro pubblico*, cit., 80.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[23] Intitolato "Esperienze di formazione e lavoro professionalizzanti per giovani nella pubblica amministrazione".

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

tazione ordinaria[25] che pare riecheggiare la celebre *pièce* in cui il messaggero annuncia: «*Godot oggi non verrà, ma verrà domani*»[26].
Il Decreto Reclutamento opera così in via derogatoria e straordinaria rispetto alla disciplina a regime, muovendosi peraltro in una prospettiva piuttosto limitata e con una portata regolativa altrettanto limitata, dato che il percorso formativo è circoscritto espressamente alle sole «competenze di base e trasversali»[27] (non ricomprendendo competenze tecnico-professionali) e a finalità di (mero) «orientamento professionale».

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

Dopo tutte queste occasioni perse, il 2023 sembra segnare (finalmente) l'incontro tra pubblica amministrazione e contratti formativi.
Il d.l. 22 aprile 2023, n. 44[28] (c.d. Decreto Rafforzamento della capacità amministrativa) prevede all'art. 3-*ter*, rubricato "*Misure per favorire il reclutamento di giovani nella pubblica amministrazione*", la possibilità delle amministrazioni – fino al 31 dicembre 2026 – di assumere giovani, laureati e laureandi, mediante contratti di apprendistato e contratti di formazione e lavoro, entro il limite del 10% delle facoltà assunzionali[29] (elevato al 20% per comuni, unioni di comuni, province e città metropolitane[30]).

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

[26] "*En attendant Godot*" di Samuel Beckett.

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

[28] Convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2023, n. 74 ("Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche").

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

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

E questa volta viene emanato anche il decreto interministeriale che deve dare attuazione a queste previsioni[31], il d.p.c.m. 21 dicembre 2023[32], che definisce i criteri e le procedure per il reclutamento.
Il d.l. n. 44/2023 parla di apprendistato e di contratto di formazione e lavoro, ma basta leggere le norme per rendersi conto immediatamente che gli istituti a cui si fa riferimento sono del tutto diversi dalle fattispecie che il decreto prefigura.
A questo punto, dall'opera teatrale "*En attendant Godot*" si passa alla telenovela brasiliana, dato che all'appuntamento, invece di arrivare l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro, arriva "qualcos'altro".
Quello che viene denominato "apprendistato" dal primo comma dell'art. 3-*ter* è, in realtà, un contratto a tempo determinato di durata massima di trentasei mesi, rivolto a giovani laureati individuati su base territoriale mediante avvisi pubblicati sul portale reclutamento *inPa*[33], che vengono selezionati attraverso una procedura valutativa articolata in varie fasi (si prevede «una prova scritta, la valutazione dei punteggi dei titoli accademici conseguiti dal candidato, compresa la media ponderata dei voti conseguiti nei singoli esami, la valutazione degli eventuali titoli di specializzazione *post lauream* e delle eventuali esperienze professionali documentate, conferenti con la tipologia dei posti messi a concorso, nonché una prova orale in cui è valutato il possesso delle competenze di cui all'articolo 35-*quater*, comma 1, lettera a), secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001»[34]).

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

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

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

[33] Una dettagliata analisi dei bandi emanati in Colombo, Papini, Tiraboschi, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni*, cit., 15 ss.

[34] L'art. 35-*quater*, comma 1, lett. a), richiamato fa riferimento all'«insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego, ovvero delle abilità residue nel caso dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68».
Rilievi critici sui meccanismi di selezione previsti in Miracolini, op. cit., che rileva come la rimessione delle procedure selettive a livello di amministrazione, oltre a determinare un'eterogeneità applicativa, solleva dubbi quanto alla «reale capacità degli enti, soprattutto di minori dimensioni, di progettare modalità idonee ad accertare in modo attendibile il possesso delle competenze, incluse le *soft skills*, attraverso criteri valutativi oggettivi e strutturati».

Quello che viene denominato "contratto di formazione e lavoro" dal comma successivo dell'art. 3-*ter* è un contratto a tempo determinato (del quale non è tuttavia specificato il limite di durata, che dovrebbe comunque ritenersi non superiore a quello di ventiquattro mesi generalmente stabilito per la tipologia contrattuale richiamata) rivolto a studenti di età inferiore a ventiquattro anni che abbiano concluso gli esami previsti dal piano di studi, individuati attraverso convenzioni con istituzioni universitarie e selezionati attraverso le stesse modalità.
Per entrambe queste categorie di assunti è previsto l'inquadramento nell'area dei funzionari[35] e, alla scadenza del rapporto – subordinatamente alla valutazione positiva del servizio prestato e alla sussistenza dei requisiti per l'accesso al pubblico impiego (in particolare, per quanto concerne il CFL, l'effettivo conseguimento della laurea, requisito per l'assunzione nel grado di funzionario) –, la trasformazione in rapporto a tempo indeterminato nei limiti delle facoltà assunzionali già utilizzate[36].
La distanza delle tipologie contrattuali introdotte dal d.l. 2 aprile 2023, n. 44, rispetto a quelle impropriamente richiamate[37] si registra su tutti i piani che qualificano queste ultime, primo tra tutti quello della formazione.
Il contratto di apprendistato ha da sempre il suo tratto essenziale nella formazione, che ne connota la causa stessa[38]. Nell'attuale delineazione legislativa dell'istituto (versata nel Titolo V, intitolato "*Apprendistato*", del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81), l'apprendistato si svolge in un "sistema duale", che abbina formazione e lavoro attraverso convenzioni tra istituzioni formative e imprese che prevedono piani formativi veri e propri. Questo contratto, nella specie, è diretto all'acquisizione di un titolo o di una qualifica[39], e funzionalmente a questo obiettivo pone a carico di entrambe le parti obbligazioni ulteriori e specifiche (tra le quali, in primo luogo, quella del datore di formare il lavoratore e quella del lavoratore di frequentare regolarmente l'attività formativa)[40].

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

[36] Secondo Ciccodicola, op. cit., 349, il requisito della valutazione positiva del servizio prestato «non opporrà alcun argine a una stabilizzazione di fatto massiva, con buona pace della "relazione motivata" richiesta». Di fatto, i meccanismi delineati precostituiscono una sorta di «passerella di accesso semi automatico» riservata a giovani laureati (così Battini, *La crisi del concorso pubblico e le prospettive del PNRR*, in Gargiulo, A. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, QDML, 16, 2024, 217).

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

[38] Tra gli studi classici in materia si segnalano Sala Chiri, *Il tirocinio. Artt. 2130-2134*, in *Comm Sch.*, 1992; Rudan, *Il contratto di tirocinio*, Giuffrè, 1966.

[39] Si vedano gli articoli 43 e seguenti del decreto.

[40] Cordella, *Note in tema di profili formativi nel contratto di apprendistato*, in *RGL*, 2015, 1, 149 ss.

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

Questo tipo di strutturazione porta, ovviamente, a una disfunzionalità dell'istituto, con una vera e propria "amputazione" dell'«impianto su cui regge il funzionamento pratico dell'apprendistato quale sistema dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e della costruzione dei mestieri», che dovrebbe trovare il proprio "baricentro" «nei sistemi contrattuali di classificazione e inquadramento del personale ovvero negli *standard* professionali di cui all'art. 46 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81»[44].

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

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

[41] Il che conferma che «l'intento non è tanto formare giovani ai fini dell'acquisizione di titoli di alta specializzazione durante il lavoro, bensì di reclutare lavoratori già ampiamente formati» (L. Olivieri, op. cit.).

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

[43] Nei quali la formazione «è quasi del tutto assente o marginale: una sorta di elemento accessorio o comunque non caratterizzante e qualificante il rapporto di lavoro che mai risulta funzionale all'acquisizione di una qualifica contrattuale e cioè di uno specifico profilo professionale da parte dell'apprendista»: Colombo, Papini, Tiraboschi, *Apprendistato e lavoro pubblico*, cit., 113.

[44] Colombo, Papini, Tiraboschi, *Apprendistato e lavoro pubblico*, cit., 82, sottolineano come «nelle sperimentazioni avviate, le amministrazioni interessate hanno semplicemente – e semplicisticamente – identificato l'obiettivo di attuare un determinato progetto formativo senza dare luogo a un vero e proprio percorso di apprendimento e professionalizzazione legato a precisi e prestabiliti *standard* formativi e *standard* professionali validi per tutto il lavoro pubblico che, alla stregua delle previsioni di cui all'art. 46 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, sono il cardine della normativa dell'apprendistato per il settore privato».

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

[46] Un limite temporale potrebbe individuarsi in quello di ventiquattro mesi previsto per il CFL *standard*, ma ciò determinerebbe un'"incongruenza" interna al decreto, poiché la trasformazione in rapporto a tempo indeterminato si realizzerebbe

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

## 3. Le opportunità perdute e le sfide future

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

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

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

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

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

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

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

50 Buratti, *Apprendistato e PA, un'occasione mancata*, cit., 50.

51 Chiarissimi sono i dati riportati nella sezione *2.A* (*Riforma della PA*) del PNRR (vedi nota 17). Le criticità dell'attuale impianto normativo sono state chiaramente sottolineate in dottrina: Boscati, *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*, in *RGL*, 2021, 6, 49 ss.; Riccobono, *La nuova disciplina sugli organici tra opportunità e occasioni mancate*, in Aa.Vv., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la Riforma Madia*, Wolters Kluwer-Cedam, 2018, 21 ss.; Pinto, *Concorsi pubblici e professionalità del dipendente*, in Gargiulo, A. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, in *Quad DML*, 2024, 16, 341 ss.

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

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

Altra occasione persa è stata la possibilità di "ripensare" attraverso i contratti formativi la più generale strutturazione del lavoro e divisione dei compiti nelle amministrazioni[54]: la dimensione di ampio respiro in cui si muove l'accesso all'impiego tramite questi schemi contrattuali e la possibilità di tarare la formazione su specifiche *job positions* consentirebbero agli enti di ridefinire gli assetti organizzativi correlati ai fabbisogni di attività e di servizi[55].

Un'altra importante opportunità che i contratti in esame offrono – e che non è stata colta – è la loro duttilità, la possibilità attraverso i percorsi formativi di tarare l'inserimento sulle specificità sia del lavoratore – valorizzando le sue competenze, il ruolo cui è destinato,

[52] Su queste distorsioni Timellini, *Le stabilizzazioni*, in Boscati (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, 231 ss.; Pinto, *Flessibilità e precarietà nel reclutamento delle amministrazioni pubbliche*, in *LPA*, 2018, 1, 1 ss.; Fiorillo, *Stabilizzazione del precariato e forme contrattuali di impiego*, in Cinelli, Ferraro (a cura di), *Lavoro, competitività e Welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Utet, 2009, 253 ss.

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

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

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

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

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

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

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

[56] Timellini, *I contratti a contenuto formativo*, in Boscati (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, 343 ss.

[57] Battisti, *Le altre tipologie contrattuali flessibili: contratto di somministrazione, di formazione e lavoro, apprendistato e lavoro accessorio*, in Amoroso, Di Cerbo, Fiorillo, Maresca (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2019, 616 ss.; e, più ampiamente, Garilli, *La pianificazione strategica delle risorse umane: note critiche*, in Gargiulo, A. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, QDML, 16, 2024, 39.

[58] Colombo, Tiraboschi, *Apprendistato e Pubblica Amministrazione: qualcosa (finalmente) si muove*, in *BA*, 2021, 3.

[59] D. Garofalo, *Giovani e lavoro: la scommessa dell'apprendistato*, cit., 122 ss.

[60] Vedi i dati riportati a nota 18.

[61] D. Garofalo, *Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al T.U. del 2011*, in *DLRI*, 2014, 427 ss.

Saggi

# Apprendistato e occupabilità giovanile: il recesso datoriale libero come fattore di diseguaglianza strutturale*

## *Apprenticeship and Youth Employability: The Neutrality of Employer Termination as a Factor of Structural Inequality*

**Alessio Caracciolo**

*Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università di Bari Aldo Moro*

**Sommario:** 1. Una promessa non (ancora) mantenuta. – 2. Il paradosso del contratto a tempo indeterminato instabile. – 3. La neutralità economica del recesso *ad nutum*. – 4. Riallineare incentivo e funzione occupazionale: una proposta di coerenza sistemica. – 5. Conclusioni.

*Sinossi*: L'apprendistato è un contratto di lavoro a tempo indeterminato che si presenta come la principale porta di accesso dei giovani nel mercato del lavoro, ma la possibilità di recedere liberamente al termine del periodo formativo si pone in controtendenza rispetto all'aspettativa di stabilità occupazionale in base alla quale l'ordinamento conferisce benefici pubblici. Il contributo, analizzate le incongruenze della configurazione attuale, pone un'alternativa finalizzata al riallineamento con la qualificazione formale dell'istituto, utilizzando il sistema degli incentivi come correttivo.

Abstract: *Apprenticeship is a contract of employment of indefinite duration presented as the primary gateway for young people into the labour market. However, the possibility for the employer to freely terminate the*

* Il presente contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro (CUP H53D23010850001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "*YES- Youth Employment Strategy*" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale -PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.



ISSN 3035-0492

*relationship at the end of the training period stands in tension with the expectation of employment stability underlying the granting of public incentives. After analysing the inconsistencies of the current framework, the paper proposes an alternative aimed at realigning the system with the formal nature of the contract, using the incentive structure as a corrective mechanism.*

**Parole chiave:** Apprendistato – Recesso *ad nutum* – Incentivi all'occupazione giovanile – Stabilità occupazionale – Condizionalità degli incentivi

***Keywords*:** Apprenticeship – Termination at will – Youth employment – Employment stability – Conditionality

## 1. Una promessa non (ancora) mantenuta

Nel lessico delle politiche del lavoro italiane, l'apprendistato è da tempo presentato come la "principale porta di accesso" dei giovani al mercato del lavoro, al punto che la formula è ormai divenuta ricorrente nei testi legislativi, nei documenti programmatici e nelle strategie di contrasto alla disoccupazione giovanile[1]. Questa rappresentazione sposta l'istituto dalla semplice collocazione "tra i contratti flessibili"[2] verso un meccanismo strutturale di transizione scuola-lavoro, capace di coniugare formazione e occupazione, investimento pubblico e responsabilità privata[3].

Si tratta di un'ambizione di altissimo livello[4], specialmente in un panorama occupazionale in costante affanno, con politiche di occupabilità giovanile che si confrontano con tassi di di-

[1] V., ad es., l'art. 2, comma 2, d.l. n. 76/2013. L'*excursus* normativo che ha portato l'apprendistato da istituto riservato al mondo dell'artigianato a strumento privilegiato delle politiche attive del lavoro è eminentemente ricostruito in F. Carinci, *E tu lavorerai come apprendista*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 2012, 145, 9 ss., che mantiene una posizione prudentemente scettica sul punto, dubitando «che l'apprendistato possa assurgere a "modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro"» (F. Carinci, *Complimenti, dottor Frankenstein: Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, 2012, 6, 537). A distanza di un decennio, si può in effetti constatare «la scarsa efficacia dell'apprendistato come canale di accesso dei giovani al mercato del lavoro» (D. Garofalo, *Formazione nel contratto di lavoro*, in Del Punta, Romei, Scarpelli (diretto da), *Contratto di lavoro*, in *Enc. Dir.*, I tematici, VI, Giuffrè, 2023, 692). Sul tema le recenti monografie di Colombo, *Contributo allo studio del moderno apprendistato. Una lezione dal passato su mestieri, innovazione, corpi intermedi*, ADAPT University Press, 2025 e Impellizzieri, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell'apprendistato*, ADAPT University Press, 2024.

[2] Ne dubita anche Luciani, *La riforma dell'apprendistato: rapporto con il contratto a tutele crescenti e "riordino" delle fonti di regolazione*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 2016, 301, 3.

[3] «L'apprendistato era, è e sarà la cinghia di trasmissione tra istruzione, formazione e lavoro, a prescindere se prevalga la sua vocazione formativa o quella occupazionale» (D. Garofalo, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015 (artt. 41-47)*, in F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT, 2015, 242). L'importanza di questa funzione può delinearsi appieno se si considera che «la formazione lungo tutto l'arco della vita consente al giovane di inserirsi nel mercato del lavoro, all'occupato di permanervi, incrementando la propria professionalità e competitività, e al disoccupato di reinserirvisi» (D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, 324).

[4] «Sembra la tipica avventura all'americana di uno fattosi dal niente» (F. Carinci, *E tu lavorerai come apprendista*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 2012, 145, 4).

soccupazione costantemente più elevati, opportunità di riassorbimento via via minori e una sempre più fragile infrastrutturazione dei servizi per l'impiego. In questo scenario, l'apprendistato è chiamato a svolgere una funzione di riequilibrio: offrire ai giovani un canale stabile di inserimento professionale, contrastando la segmentazione e la precarizzazione del lavoro. E tuttavia, dal momento che l'ordinamento qualifica l'apprendistato come contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, nella sua disciplina si annida una disfunzione sistemica che ne compromette la coerenza interna e ne attenua la funzione promozionale. Il riferimento è, in particolare, alla possibilità, per il datore di lavoro, di recedere alla conclusione del segmento formativo senza necessità di addurre una motivazione[5] – pur nel rispetto dell'obbligo di preavviso[6]. Tale facoltà (re)introduce una zona di sotto-protezione che non trova (più) una sua ragion d'essere nel regime generale dei licenziamenti almeno dal 1966[7]. L'istituto si presenta così come formalmente stabile, ma sostanzialmente esposto a una cessazione "libera" proprio nel passaggio in cui la stabilità dovrebbe consolidarsi. Questa configurazione si intreccia con la struttura incentivante dell'istituto: gli sgravi contributivi e i benefici economici sono riconosciuti *ex ante*, in ragione della stipulazione del contratto e dello svolgimento della formazione, ma non risultano strutturalmente condizionati alla prosecuzione del rapporto oltre tale fase.

Ne deriva uno scollamento tra fruizione immediata del beneficio pubblico e sorte finale del rapporto: l'impresa si giova di risorse pubbliche finalizzate a sostenere l'occupabilità giovanile, il lavoratore investe in un percorso formativo che si innesta su un contratto qualificato come a tempo indeterminato, ma la decisione di non proseguire il rapporto può intervenire in modo del tutto impronosticabile.

---

[5] La questione è stata sollevata in passato a margine di alcune pronunce che si sono espresse sulla natura del contratto di apprendistato – se a termine o a tempo indeterminato – sulle quali, per tutti, Chietera, *Licenziamento in costanza di apprendistato e apparato sanzionatorio*, in *LG*, 2018, 2, 161 ss., che si era espressa nei termini di una «questione, non certo secondaria, della compatibilità di tale diritto potestativo datoriale rispetto ad un radicalmente mutato contesto normativo sia nazionale che europeo» (*ivi*, 165).

[6] Sul punto, sussiste un problema applicativo di non poco conto, poiché il recesso si colloca in un momento successivo rispetto alla fine della fase formativa. Perciò, nel caso in cui il termine di preavviso sia rispettato, continuandosi ad applicare la disciplina del contratto di apprendistato *ex* art. 42, comma 4, secondo periodo, d.lgs. 81/2015, si potrebbe ipotizzare un'ultrattività (in questi termini anche D. Garofalo, *L'estinzione del rapporto di apprendistato*, in *GI*, 2014, 2, 469) della fase formativa oltre la sua durata originaria (eventualmente, oltre i limiti di legge previsti), rispondendo in modo affermativo all'interrogativo «se anche dopo l'entrata in vigore della normativa che oggi prevede che il preavviso decorra dopo il termine finale del rapporto, continui a sussistere un diritto dell'apprendista all'esecuzione della prestazione lavorativa durante il preavviso, nonostante, appunto, l'apprendistato sia finito» (Levi, *La rinunzia del datore di lavoro al preavviso di dimissioni*, in *LG*, 2022, 5, 497), con l'ulteriore paradosso di una formazione erogata in eccesso, al di fuori dell'interesse del datore, in assenza di prospettive di prosecuzione del rapporto e nel perdurare del percepimento di incentivi e vantaggi retributivi in favore del datore di lavoro recedente. In questo senso, l'impostazione è stata definita «*prima facie* alquanto astrusa, se non proprio incomprensibile» in quanto, al contrario, «appare logico e coerente […] che il preavviso non ricada nel periodo formativo, essendo ad esso totalmente estraneo, bensì nel periodo successivo allorché il rapporto di lavoro, terminata la fase formativa, riacquista la sua tipicità; è su quest'ultimo che incide, ponendo fine ad esso, la disdetta» (D. Garofalo, *L'estinzione del rapporto di apprendistato*, cit., 468-469).

[7] Il riferimento temporale è alla l. n. 604/1966, che ha tipizzato l'obbligo di motivazione riconducendo le causali giustificatrici del licenziamento al binomio giusta causa-giustificato motivo (oggettivo e soggettivo).

Questa tensione nasce nel sistema degli incentivi e al contempo potrebbe trovare in quest'ultimo un valido correttivo. Ciò in quanto, se l'istituto è configurato come leva di ingresso duraturo nel mercato del lavoro e per tale ragione è oggetto di un trattamento economico e normativo di favore, la neutralità economica del recesso (o "disdetta"[8]) al termine della fase formativa indebolisce proprio quella funzione che ne giustifica la centralità nelle politiche giovanili.

In un contesto nel quale l'occupabilità giovanile costituisce obiettivo prioritario delle politiche pubbliche, e nel quale le diseguaglianze territoriali incidono in modo marcato sulle opportunità di inserimento nel tessuto produttivo, la validità dello strumento dell'apprendistato deve essere valutata alla luce della sua capacità di tradurre l'investimento pubblico in effettiva continuità occupazionale, pena la vanificazione delle scelte di politica del diritto che negli ultimi trent'anni hanno sostenuto in modo significativo l'istituto "promettendo" che, attraverso quest'ultimo, si sarebbero mossi passi decisivi per risollevare il sistema delle politiche attive.

Occorre perciò interrogarsi sulla coerenza sistemica dell'incontro tra qualificazione giuridica del contratto, regime generale dei licenziamenti e disciplina degli incentivi pubblici. Se, come ormai consolidato, nel sistema normativo che regola il lavoro subordinato non esiste un diritto generale dell'imprenditore a "liberarsi del lavoratore" (al di fuori delle causali tipizzate)[9], appare necessario verificare se, sul piano dell'assetto complessivo, sia giustificabile che, nell'apprendistato, l'esercizio di una facoltà di recesso non sorretta da una ragione esplicitabile resti economicamente indifferente rispetto ai benefici pubblici percepiti.

## 2. Il paradosso del contratto a tempo indeterminato instabile

L'apprendistato è qualificato espressamente dall'ordinamento come contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato[10]. Tale inquadramento, introdotto in modo esplicito dal

[8] Così l'art. 19, l. n. 25/1955. In realtà, «la S.C., già da tempo, invitava a ripensare all'istituto della disdetta, evidenziando come "tale principio va sottoposto ad una verifica, imposta dalla generalizzazione del recesso causale, come fattispecie ordinaria di licenziamento, quale introdotta dalla L. 11 maggio 1990, n. 108, verifica già evidenziata da una parte della dottrina, che ha ritenuto come l'ordinaria disciplina limitativa dei licenziamenti individuali trovi normale applicazione – ricorrendone i presupposti di legge – non solo durante il periodo di apprendistato, ma anche al momento della sua ultimazione"» (Chietera, *Licenziamento in costanza di apprendistato e apparato sanzionatorio*, cit., 166, che fa riferimento a Cass. 21 luglio 2000, n. 9630).

[9] Iervolino, *Il gradimento nei rapporti di lavoro*, Giappichelli, 2025, spec. 63 ss., laddove è ricostruito l'impatto dell'entrata in vigore della l. n. 604/1966 sul regime ordinario dei licenziamenti e sul concetto stesso di recesso – da quel momento in poi, sempre suscettibile di giustificazione salvo casi tassativamente previsti dal legislatore – superando quindi in modo definitivo e assoluto il rilievo del "gradimento" del datore di lavoro nei confronti del lavoratore e, di conseguenza, escludendo la possibilità che il rapporto possa cessare per motivazioni differenti da quelle tipizzate.

[10] È noto lo scetticismo di una parte della dottrina rispetto al «mistero […] che un apprendistato tipizzato da una causa mista esauribile entro una durata massima, potesse fin dalla sua nascita essere considerato a tempo indeterminato, come se questa sua causa fosse destinata a perpetuarsi sine die» (F. Carinci, *E tu lavorerai come apprendista*, cit., 58). Ad analoga conclusione

d.lgs. n. 167/2011 e confermato dal d.lgs. n. 81/2015, colloca l'istituto nel paradigma della stabilità del rapporto, segnando una discontinuità rispetto alla tradizione che lo aveva a lungo disciplinato come contratto implicitamente a termine[11] funzionalizzato alla formazione[12], o comunque caratterizzato da una prima fase di esito incerto alla conclusione della quale sarebbe stato necessario un ulteriore atto di volontà (di "conferma"), richiedendo l'intervento correttivo della dottrina e della giurisprudenza[13].

Il dato normativo è netto: oggi l'apprendistato nasce come rapporto destinato a prolungarsi nel tempo, caratterizzato da una fase iniziale a contenuto formativo, al termine della quale il rapporto prosegue in modo ordinario, salvo esercizio del recesso[14]. Non si tratta

perveniva, nella disciplina ante-2003, anche Loy, secondo il quale «appare eccessivo anche far discendere la caratteristica di contratto a tempo indeterminato dalla previsione del "mantenimento in servizio", in mancanza di disdetta al termine del periodo di apprendistato, o dal fatto che tale periodo, in caso di mantenimento in servizio, "è considerato utile ai fini dell'anzianità di servizio del lavoratore"» (Loy, voce *Apprendistato*, in *DDPComm.*, Utet, 1987, 14 dell'edizione digitale). *Contra*, Suppiej riteneva che la disciplina del 1955 non comportasse una deroga rispetto all'ordinario rapporto di lavoro in merito alla durata, sicché per lui «nessuna di queste costruzioni fra loro contrastanti sembra soddisfacente, perché tutte pretendono di dedurre dalla legge deroghe alle norme comuni che essa in realtà non contiene» e, dopo aver confutato sia la natura a tempo determinato sia quella a tempo indeterminato – o, meglio, che le norme in materia di tirocini-apprendistato avessero incidenza sugli elementi del contratto – concludeva che «il comune rapporto di lavoro che segue al rapporto di tirocinio, di cui non sia avvenuta l'estinzione prima del compimento del periodo massimo stabilito per l'apprendistato, rimane, a nostro avviso, per ciò che attiene al termine, regolato dal contratto originario: e così, se il contratto era a tempo indeterminato, si estinguerà col recesso, se il contratto era a tempo determinato, si estinguerà con la scadenza del termine» (Suppiej, voce *Apprendista*, in *Enc. Dir.*, II, Giuffrè, 1958, 825).

[11] In questo senso Alessi, *Termine e contratti formativi*, in *QDLRI*, 2000, 23, 57.

[12] Da ultimo, v. la formulazione degli artt. 47 ss., d.lgs. n. 276/2003, il cui tenore letterale restituisce l'idea di un contratto di apprendistato di durata circoscritta alla fase formativa, seppur con l'inserimento della possibilità, per l'apprendistato di primo e secondo livello, di recedere liberamente "al termine del periodo di apprendistato" (precisazione superflua, laddove si considerasse effettivamente come contratto a termine).

[13] La Corte costituzionale, infatti, aveva individuato nella durata massima dell'apprendistato non l'indice di un contratto a termine, quanto piuttosto di una condizione legale posta quale spartiacque tra l'applicazione della disciplina speciale e di quella ordinaria: in questo senso C. cost. 4 febbraio 1970, n. 14; C. cost. 28 novembre 1973, n. 169. Più precisamente, tale condizione è «secondo alcuni sospensiva del rapporto tipico, secondo altri risolutiva potestativa» (D. Garofalo, *L'estinzione del rapporto di apprendistato*, cit., 467). Per un approfondimento sulle due teorie, v. *ivi*, 467, note 2 e 3. Ciononostante, la precisazione normativa ha consentito di superare la discrasia introdotta con il d.lgs. n. 276/2003, nel quale era venuta meno la previsione secondo la quale, «ove [la] disdetta non sia stata data ai sensi dell'art. 2118 c.c., l'apprendista [debba essere] mantenuto in servizio con la qualifica conseguita mediante le prove di idoneità e il periodo di apprendistato sia considerato utile ai fini dell'anzianità di servizio» in assenza della quale «l'eventuale trasformazione potrà essere disposta solo giudizialmente» (D'Onghia, *I contratti a finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento*, in Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, 2003, 278). Al contempo, le fonti regolamentari erano già orientate verso una soluzione secondo la quale «appare possibile ritenere l'apprendistato quale contratto di lavoro a tempo indeterminato, dal quale il datore di lavoro può recedere solo per giusta causa o giustificato motivo, anche anteriormente alla scadenza del termine per il compimento dell'addestramento, senza incorrere negli obblighi risarcitori caratteristici del recesso *ante tempus* previsti per il contratto a tempo determinato» (Interp. Min. Lav., 12 novembre 2009, n. 79). *Contra*, F. Carinci, Miscione, *La riforma Fornero (l. n. 92/2012)*, in *LG*, 2012, 10, 848, secondo i quali rappresentava un «artificio ideologico, fino al limite del propagandistico, considerare a tempo indeterminato un apprendistato, il cui carattere temporaneo riesce confermato dal previsto limite di durata con contemporaneo potere di recesso *ad nutum*»: è chiaro come la critica sia perfettamente coerente rispetto alla configurazione attuale del contratto, evidenziando a maggior ragione l'incoerenza della premessa ("l'apprendistato è un contratto di lavoro a tempo indeterminato", art. 41, comma 1, d.lgs. 81/2015) con il contenuto della disciplina generale (previsione di una durata e facoltà di recesso libero). Concorda con la lettura "propagandistica" Pasqualetto, *Il licenziamento libero dell'apprendista al termine del periodo formativo: un dogma da superare?*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 2019, 384, 10.

[14] In sintesi, quindi, «la durata è sempre indeterminata […], mentre gli obblighi di insegnamento hanno una scadenza, che

di un contratto che "diventa" stabile per effetto di una conferma o di una stabilizzazione: è tale sin dall'origine. La prosecuzione oltre il periodo formativo non costituisce quindi una trasformazione del rapporto[15], ma la fisiologica manifestazione di un vincolo già incardinato nel modello social-tipico comune[16]. In questo senso, parlare di "stabilizzazione" dell'apprendista risulta oggi tecnicamente improprio[17]: il lavoratore è già titolare di un rapporto privo di termine finale, e ciò che si verifica alla conclusione del periodo formativo è una mera conseguenza fattuale rispetto allo schema negoziale già in essere tra le parti[18]. Questa qualificazione incide anche sulla causa del contratto. Se tradizionalmente l'apprendistato è stato descritto come contratto a causa mista[19], nel quale si intrecciano prestazione lavorativa e formazione, la scelta del legislatore di ricondurlo espressamente al "tipo" del contratto di lavoro a tempo indeterminato accentua la dimensione lavoristica rispetto a quella puramente formativa. La formazione passa da elemento che giustifica una durata predeterminata a segmento interno di un rapporto unitario, funzionale all'integrazione dell'apprendista nell'organizzazione aziendale. Proprio perché il rapporto non nasce come "a termine", la prosecuzione oltre la fase formativa costituisce la realizzazione della funzione tipica dell'istituto.

Il punto critico si colloca pertanto nel momento della transizione tra fase formativa e prosecuzione con le modalità ordinarie. La disciplina vigente consente al datore di lavoro di recedere alla conclusione del percorso formativo, con preavviso, senza necessità di addurre una motivazione. Questa previsione è stata tradizionalmente giustificata con l'idea che il periodo formativo costituisca una fase di valutazione reciproca[20], nella quale il datore di lavoro

costituisce il limite delle deroghe rispetto ai normali contratti a tempo indeterminato: sottoinquadramento, riduzione dei contributi, libertà di recesso» (Luciani, voce *Apprendistato*, in *Enc. Dir.*, Ann. IX, 2016, 15).

15 Alla stessa conclusione perveniva Loy – con la finalità opposta di dimostrare la durata limitata del contratto – quando affermava che «è difficile, però, ipotizzare che la mancata indicazione del termine finale possa determinare la trasformazione del contratto di apprendistato in normale contratto a tempo indeterminato» (Loy, voce *Apprendistato*, Agg. I, in *DDPComm.*, Utet, 2000, 5 dell'edizione digitale).

16 Il riferimento è all'art. 1, d.lgs. n. 81/2015.

17 È tuttavia generalmente accettato e utilizzato questo costrutto per rappresentare la situazione nella quale alla "instabilità" della fase formativa, che può concludersi con il recesso immotivato, consegue una fase "stabile" ordinaria.

18 Ossia, «non v'è transizione o passaggio dal rapporto di tirocinio a quello di lavoro e non sussiste quindi il problema della ricerca di una fonte comune ad entrambi, giacché, mancando la disdetta menzionata, il tirocinio verrebbe meno ed il rapporto di lavoro dovrebbe considerarsi sorto *ope legis ex tunc*, fin dal momento, cioè, dell'iniziale stipulazione fra le parti» (D. Garofalo, *L'estinzione del rapporto di apprendistato*, cit., 467, nota 3).

19 Così, per tutti, E. Ghera, Garilli, D. Garofalo, *Diritto del lavoro*, IV ed., Cacucci, 2020, 437. Al binomio tradizionale formazione-lavoro si potrebbe aggiungere un terzo elemento dato dall'interesse pubblico all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e al rafforzamento del sistema di istruzione tramite l'interazione con il tessuto produttivo. Sul punto, *amplius* D. Garofalo, *L'apprendistato tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, W.P. ADAPT, 2005, 14, 11, che parla di «formazione quale elemento specializzante la tipica ragione di scambio del contratto di lavoro». In termini analoghi, D. Garofalo, *Formazione nel contratto di lavoro*, cit., 691.

20 Scettico sul punto L.A. Beccaria, *Brevi riflessioni sul diritto di recesso del datore di lavoro al termine del periodo formativo nel contratto di apprendistato*, in *LDE*, 2, 2019, 3, secondo il quale è più probabile che la disposizione rappresenti «una mano tesa dal legislatore alla classe imprenditoriale, che vede nell'apprendistato la tipologia contrattuale meno costosa e pertanto più appetibile». Difatti, la Corte costituzionale (C. cost. 4 febbraio 1970, n. 14) ha evidenziato proprio la differenza tra patto

sostiene degli investimenti per la formazione, al termine della quale le parti possono scegliere se proseguire il rapporto[21]. Questa narrativa è intuitivamente plausibile[22] ed è entrata nel lessico comune sino a permeare le scelte organizzative delle imprese, ma presenta un limite ineludibile dal punto di vista sistemico. Infatti, tale ricostruzione confligge con l'inquadramento dell'istituto nel modello del contratto a tempo indeterminato. Se la valutazione è elemento fisiologico di ogni rapporto di lavoro, essa non può tradursi, in un contratto stabile, in un diritto generalizzato di recesso. La fase di valutazione, al contrario, normalmente confluisce in un "periodo di prova"[23], superato il quale l'idoneità del lavoratore è oggetto di verifica continua – per mezzo della combinazione dei poteri datoriali – con incanalamento, in caso di esito negativo rispetto alla realizzazione dell'interesse creditorio dell'imprenditore, entro le categorie che legittimano la sanzione o il recesso. In altri termini, anche laddove l'apprendistato fosse un "tempo esteso di valutazione", il sistema disporrebbe già di categorie adeguate a governarne l'esito negativo: l'inidoneità del lavoratore può assumere rilievo disciplinare (quando dipende dal comportamento del lavoratore) o organizzativo (quando la prestazione non è più utilizzabile per ragioni oggettive). La previsione di una disdetta priva di motivazione alla fine della fase formativa appare quindi come una deroga che non si giustifica più come "necessaria" una volta che l'istituto è stato qualificato come a tempo indeterminato. Essa sembra, piuttosto, il retaggio di una stagione nella quale l'apprendistato era concepito come contratto formativo a termine, più che come segmento iniziale di un rapporto stabile[24]. Non sembra esserci, dunque, una ragione che renda necessaria una zona di scioglimento priva di causa. Al contrario, tale facoltà è ancor più singolare[25] se messa in

di prova e apprendistato, laddove il primo serve a verificare l'attitudine professionale del lavoratore neoassunto mentre il secondo a costruirla.

[21] Analogo equivoco è stato veicolato in merito al contratto a termine, specialmente nella sua fase "acausale", come richiamato in Circ. Min. Lav. 18 luglio 2012, n. 18, nella quale è spiegato che «l'introduzione del primo contratto a tempo determinato "acausale" è infatti anche finalizzata ad una miglior verifica delle attitudini e capacità professionali del lavoratore in relazione all'inserimento nello specifico contesto lavorativo».

[22] N. De Angelis, *Le conseguenze del recesso nel contratto di apprendistato. Quando l'interprete deve colmare il vuoto di disciplina*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 2019, 390, 21 trasforma questa ricostruzione in una proposta del seguente tenore: «il patto di apprendistato potrebbe infatti rappresentare un elemento accidentale dell'ordinario contratto di lavoro a tempo indeterminato che prorompe alla scadenza della fase formativa, alla stregua di quanto avviene con il patto di prova, per il quale pure l'attributo dell'accidentalità scaturisce dalla combinazione di termine e condizione».

[23] Così anche Boscati, *La genesi del rapporto di lavoro: il patto di prova, l'orario di lavoro, le clausole di flessibilità*, in *ADL*, 2017, 4-5, 951, secondo il quale anche nel silenzio del d.lgs. 81/2015 si dovrebbe ritenere, in continuità con la disciplina previgente, che anche per gli apprendisti sia possibile sottoscrivere un patto di prova, «avendo però riguardo alle specificità delle varie tipologie previste dal legislatore», in particolare della specificità della «funzione del patto che non può concernere l'accertamento del possesso di una specifica capacità professionale, bensì l'attitudine, la capacità e la volontà del lavoratore di apprendere».

[24] Ne parla in termini di «"residuato bellico" che non dovrebbe più avere diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento» Pasqualetto, *Il licenziamento libero dell'apprendista al termine del periodo formativo: un dogma da superare?*, cit., 2; la giurisprudenza ha provato a ricostruire in via interpretativa il superamento o finanche l'abrogazione tacita dell'art. 2118 c.c.: per una rassegna, v. *ivi*, 13, nota 41, e 14 ss.

[25] Per il recesso *ad nutum*, infatti, l'unica forma di tutela residua (oltre a quella di natura meramente economica connessa al mancato rispetto del termine di preavviso) risulterebbe quella derivante dal «controllo sull'eventuale motivo illecito» (Napo-

relazione con il modello generale del recesso nel contratto a tempo indeterminato[26]. Nel sistema generale, infatti, il recesso datoriale è espressione di un potere limitato, tipizzato e sindacabile[27]. La legge n. 604 del 1966 e l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, nelle diverse versioni succedutesi nel tempo, hanno ormai escluso la configurabilità di un potere discrezionale assoluto di licenziamento, salvo alcune ipotesi tassative[28].

Alcune delle disposizioni che regolano l'apprendistato sembrano muoversi in questa direzione, come nel caso di licenziamento determinato dal mancato raggiungimento degli obiettivi formativi, che si colloca al di fuori dell'area della libera recedibilità[29]. Così come l'istituto conosce alcune limitate (ma significative) deroghe al regime del recesso *ex* art. 2118 c.c., con riferimento all'apprendistato professionalizzante "senza limiti di età" disciplinato dall'art. 47, comma 4, d.lgs. 81/2015, per il quale trovano applicazione le disposizioni in materia di licenziamenti individuali in deroga all'art. 42, comma 4, d.lgs. 81/2015 e, quindi, in caso di assunzione con contratto di apprendistato di beneficiari di indennità di mobilità[30], trattamenti di disoccupazione o trattamenti straordinari di integrazione salariale, ovvero di condannati o internati ammessi alle misure alternative alla detenzione o di detenuti assegnati al lavoro extramurario, il datore di lavoro non potrà recedere *ad nutum*. La logica avrebbe richiesto, al contrario, un vincolo più stringente per il licenziamento dei giovani, ovvero l'estensione di un regime di maggior favore nei confronti dei soggetti svantaggiati. Ragionare sulle finalità delle tre tipologie di apprendistato può rafforzare tale

li, voce *Licenziamenti*, in *DDPComm.*, Utet, 1993, 2 dell'edizione digitale), incluse le fattispecie tipiche come il licenziamento discriminatorio e quello intimato in costanza di uno dei divieti temporanei previsti dall'ordinamento per la tutela di alcune categorie di lavoratori (e lavoratrici).

[26] Nello stesso senso, si può concludere che «questo perverso meccanismo, a onore del vero, ha avuto senso fino a quando la rete di tutela in caso di licenziamento illegittimo per i lavoratori dipendenti è stata caratterizzata dalle fitte maglie dell'art. 18 st. lav. nella sua versione originaria» (N. De Angelis, *Le conseguenze del recesso nel contratto di apprendistato*, cit., 20).

[27] In altri termini, è dubbia la «compatibilità del recesso *ad nutum* in danno dell'apprendista, alla fine del periodo formativo, rispetto ad un sistema interno in cui è stato generalizzato il principio del recesso causale come fattispecie ordinaria di licenziamento» (Chietera, *Licenziamento in costanza di apprendistato e apparato sanzionatorio*, cit., 165).

[28] Per un'analisi delle quali si rinvia a L.A. Beccaria, *Brevi riflessioni sul diritto di recesso del datore di lavoro al termine del periodo formativo nel contratto di apprendistato*, cit., 3.

[29] Sul punto, nei primi commenti emerge un'oscillazione tra la qualificazione di tale recesso come licenziamento per giustificato motivo oggettivo o soggettivo, «potendosi ipotizzare il motivo soggettivo, ove il mancato raggiungimento dell'obiettivo formativo sia dipeso dal comportamento dell'apprendista; viceversa, si potrà attingere al motivo oggettivo ove l'evento sia riconducibile ad incapacità del giovane» (D. Garofalo, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015*, cit., 257), ma anche all'inefficienza del sistema formativo o ad altri elementi diversi dall'inadempimento del lavoratore all'obbligo di partecipare alle attività formative; tale impostazione sembra costruita «sulla falsariga di quanto è stato previsto per i pubblici dipendenti con la riforma Brunetta» (D. Garofalo, *L'ennesima riforma dell'apprendistato*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, 351). Il precedente ispiratore potrebbe essere rappresentato dall'accordo quadro su apprendistato e alternanza scuola-lavoro sottoscritto da Enel-Filctem-Flaei-Uiltec il 13 febbraio 2014, nel quale era stato tipizzato un licenziamento per giustificato motivo oggettivo in caso di mancata ammissione all'ultimo anno di corso o di debiti formativi.

[30] Analoga disposizione era già prevista dall'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 167/2011. Sul punto, D. Garofalo, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015*, cit., 271, che segnala «una concorrenza "in casa" tra giovani da far entrare nel mercato del lavoro e non giovani da far rientrare nel mercato del lavoro, attraverso l'uso del lo stesso istituto»; Pasqualetto, *Il licenziamento libero dell'apprendista al termine del periodo formativo: un dogma da superare?*, cit., 16.

conclusione, poiché è proprio con riferimento alle finalità occupazionali dell'apprendistato "professionalizzante" che la previsione di un recesso *ad nutum* stride maggiormente: il lavoratore assunto con contratto di apprendistato di primo o di terzo livello consegue, quantomeno, un titolo di studio, mentre al contrario l'apprendista che acquisisce una qualifica professionale matura nel tempo l'aspettativa che quell'impresa lo stia formando per ricoprire la "qualifica di destinazione". La costruzione giurisprudenziale del *repêchage* nel licenziamento per giustificato motivo oggettivo rafforza ulteriormente tale assetto: anche quando l'imprenditore invoca una ragione economico-organizzativa (sostanzialmente insindacabile), la legittimità del recesso è subordinata alla dimostrazione dell'impossibilità di ricollocare il lavoratore. Questo dato è decisivo, perché mostra che l'ordinamento al contempo richiede al datore di lavoro una motivazione e gli impone un dovere di conservazione del rapporto finché esso sia compatibile con l'organizzazione aziendale. Il diritto di recesso è, dunque, caratterizzato da un obbligo rafforzato di razionalità organizzativa. In questo quadro, la stabilità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato deriva dal fatto che il recesso sia strutturalmente "costoso" in termini di onere argomentativo e probatorio: il datore può sciogliere il rapporto, ma deve spiegare (e, nel caso, dimostrare) perché vuole farlo. Durante la fase formativa, l'apprendistato si colloca coerentemente entro questo quadro, dato che il datore può recedere solo per giusta causa o giustificato motivo[31].

Questo ulteriore passaggio consente di escludere letture semplificanti: l'apprendistato non è, nel suo intero svolgimento, un rapporto "flessibile". Il problema emerge soltanto al termine della fase formativa, quando l'ordinamento consente al datore di lavoro di recedere con il solo rispetto del preavviso, senza necessità di addurre una motivazione. La "disdetta" è una facoltà legale straordinaria che opera proprio nel punto di sutura tra fase formativa e prosecuzione del rapporto secondo la disciplina ordinaria. Essa introduce, all'interno di un contratto formalmente stabile, un momento nel quale il recesso torna ad essere *ad nutum*, pur in un sistema che lo ha da tempo espunto dai criteri generali[32], consentendo di fatto al datore di lavoro di gestire in modo arbitrario il *turnover* dell'azienda[33].

L'incoerenza evidenziata non incide soltanto sulla funzione promozionale dell'apprendistato. Essa produce un effetto ulteriore, più profondo, che riguarda l'eguaglianza interna al

[31] D. Garofalo, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015*, cit., 257. Sulla possibilità che alla riforma del recesso esercitato durante la fase formativa possa sopravvivere la volontà di recedere *ad nutum* al termine della stessa, Id., *La Cassazione ribadisce (per l'ultima volta?) la natura a tempo indeterminato del contratto di apprendistato*, in *LG*, 2016, 4, 914. A questo approdo è pervenuta la Corte costituzionale (C. cost. 4 febbraio 1970, n. 14), pur senza trarre «le naturali conseguenze della impostazione da essa stessa seguita: in base ad una più rigorosa interpretazione della legge n. 604 del 1966 sarebbe dovuta pervenire ad una ulteriore conclusione, quella di non consentire il recesso *ad nutum* neppure alla scadenza del termine finale» (Loy, voce *Apprendistato*, cit., 15 dell'edizione digitale). Ove così fosse stato, si sarebbe risolto in radice l'incongruenza segnalata.

[32] Da oltre trent'anni si rileva che «il licenziamento *ad nutum*, soggetto soltanto alla regola dell'art. 2118 c.c., svolge ormai nell'ordinamento un ruolo residuale, essendo applicabile soltanto al rapporto di lavoro domestico, al rapporto dirigenziale, ai lavoratori che hanno raggiunto l'età pensionabile» (Napoli, voce *Licenziamenti*, cit., 2 dell'edizione digitale).

[33] Così anche N. De Angelis, *Le conseguenze del recesso nel contratto di apprendistato*, cit., 20.

sistema del lavoro subordinato[34]. Se l'ordinamento qualifica l'apprendistato come contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ciò significa, sul piano sistemico, l'appartenenza dell'apprendista alla medesima categoria degli altri lavoratori dell'impresa nella quale è occupato. L'assunzione "a tempo indeterminato" comporta l'applicazione di uno statuto giuridico caratterizzato da norme inderogabili che rendono l'elemento temporale una specificazione ben superiore rispetto alla semplice indicazione di durata, attivando meccanismi di equilibrio tra potere organizzativo e tutela della continuità del rapporto, espressione delle aspettative di stabilità del lavoratore e delle garanzie contro l'arbitrarietà dell'esercizio dei poteri datoriali.

L'apprendista, pur formalmente "lavoratore a tempo indeterminato", è invece collocato in una posizione differenziata nel momento decisivo della transizione dalla fase formativa alla prosecuzione ordinaria. La possibilità di disdetta immotivata crea una disfunzione ulteriore nello statuto del contratto a tempo indeterminato: due lavoratori formalmente appartenenti alla medesima categoria sono soggetti a un diverso regime della cessazione. Questa dicotomia non è neutra sotto il profilo dell'eguaglianza che, pur non imponendo uniformità assoluta, richiede che le differenziazioni siano giustificate da ragioni oggettive e proporzionate. La specialità dell'apprendistato può giustificare modulazioni nella disciplina della formazione, nella retribuzione o nella durata della fase iniziale, ma quando la specialità incide sul nucleo della stabilità del rapporto, la giustificazione deve essere sicuramente rafforzata[35]. Questa configurazione finisce invece per collocare l'apprendista in una situazione di assoluta incertezza: formalmente stabile, ma sostanzialmente esposto a una forma attenuata di tutela rispetto agli altri lavoratori a tempo indeterminato.

[34] Tale incoerenza configurerebbe una «violazione dell'art. 3 Cost., per l'ingiustificabile trattamento riservato agli apprendisti rispetto agli altri lavoratori subordinati a tempo indeterminato, considerato, peraltro, che autorizzando la libera recedibilità solo al termine del periodo di apprendistato (né prima, né dopo) si giungerebbe all'assurdo di garantire stabilità *ex lege* n. 604/1966 durante il rapporto di apprendistato e poi durante il rapporto a tempo indeterminato, ma non nel punto di sutura tra i due» (Chietera, *Licenziamento in costanza di apprendistato e apparato sanzionatorio*, cit., 165-166).

[35] Sul punto si segnala anche la posizione dottrinale secondo la quale «l'obbligo del datore di lavoro di fornire al lavoratore un continuo arricchimento professionale può ritenersi desumibile sia dall'art. 1206 c.c. […] sia dall'art. 2087 c.c. […]. A sua volta il lavoratore - essendo tenuto ad usare la diligenza commisurata alla natura della prestazione e all'interesse dell'impresa - ha il dovere di ricevere la formazione. In questa prospettiva, la specialità di rapporti - come l'apprendistato o il contratto di formazione e lavoro — non ha più ragione d'essere e, se conservata, produce ingiustificate disparità di trattamento» (Galantino, *Lavoro atipico, formazione professionale e tutela dinamica della professionalità del lavoratore*, in *DRI*, 1998, 3, 319), senza poter qui ripercorrere l'intenso dibattito dottrinale che è culminato con «una sorta di "rivincita" (ma il fenomeno potrebbe essere qualificato di generalizzazione della fattispecie speciale) del contratto standard nei confronti del contratto speciale dell'apprendistato» (D. Garofalo, *Formazione nel contratto di lavoro*, cit., 671). In merito, Stamerra, *Formazione, rapporto e contratto*, in *DLM*, 2025, 2, 407 ss.

## 3. La neutralità economica del recesso *ad nutum*

Se il primo punto critico è rappresentato dall'incongruenza tra qualificazione a tempo indeterminato e previsione di un recesso libero (in assenza di un elemento qualificante analogo a quello presente nei rapporti di lavoro nei quali è possibile recedere *ad nutum*), la seconda linea di tensione riguarda la struttura economico-istituzionale dell'istituto nella relazione tra incentivo pubblico e cessazione del rapporto.

L'istituto, com'è noto, è assistito da benefici contributivi rilevanti, riconosciuti al datore di lavoro in ragione della stipulazione del contratto e dello svolgimento della formazione. Tali benefici trovano fondamento nella duplice funzione dell'apprendistato: promuovere l'occupabilità giovanile e compensare l'investimento formativo. L'apprendistato è, dunque, una misura di politica del lavoro, finanziata con risorse pubbliche e orientata a una finalità di interesse generale.

La questione, tuttavia, non riguarda l'esistenza dell'incentivo, bensì la sua struttura temporale. Nel regime vigente, il beneficio contributivo è percepito durante lo svolgimento del periodo formativo. Il datore di lavoro usufruisce della riduzione contributiva per tutta la durata dell'apprendistato, indipendentemente dalla scelta di proseguire o meno il rapporto oltre tale periodo. La fruizione del beneficio è quindi ancorata al dato oggettivo della sussistenza del contratto e della sua regolare esecuzione, non al suo esito. Difatti, l'ordinamento non prevede, salvo ipotesi patologiche di totale inadempimento degli obblighi formativi[36], un meccanismo ordinario di restituzione degli incentivi nel caso in cui il rapporto si concluda con recesso al termine della fase formativa. Il consolidamento del vantaggio economico è, in tal senso, sostanzialmente irreversibile, una volta maturato nel corso del periodo di apprendistato. Ne deriva che l'erogazione pubblica è certa e anticipata, mentre l'esito occupazionale del percorso è eventuale.

È vero che il sistema conosce il contrappeso della "stabilizzazione" percentuale[37], sicché il datore di lavoro che licenzi un numero di apprendisti superiore a una determinata quota non può assumerne di nuovi, ma questo meccanismo presenta due caratteristiche decisive che lo rendono sostanzialmente inidoneo ad arginare le criticità anzidette. In primo luogo,

[36] La previsione dell'art. 47, comma 1, d.lgs. n. 81/2015 in questo senso è chiara: in caso di mancata erogazione della formazione posta a suo carico il datore di lavoro deve versare le differenze contributive, maggiorate del 100 per cento. Sul punto *amplius* Filì, *La "Riforma Biagi" corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, in *LG*, 2005, 5, 417; D. Garofalo, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015*, cit., 278 ss. Oltre al piano normativo, alla stessa conclusione si potrebbe pervenire ugualmente seguendo l'interpretazione prevalente in sede di impugnazione del recesso *ex* art. 2118 c.c. per nullità del patto formativo non adempiuto, ossia «in un apprendistato in cui manchi la formazione o la stessa sia gravemente carente, è nullo il patto formativo inserito nel contrato e viene meno la condizione che consente di applicare, in via eccezionale, la regola del recesso *ad nutum*» (Luciani, *La riforma dell'apprendistato: rapporto con il contratto a tutele crescenti e "riordino" delle fonti di regolazione*, cit., 9). Alla nullità della componente formativa, con considerazione del rapporto *ex tunc* come ordinario contratto a tempo indeterminato, non potrebbe che conseguire l'obbligo di versare le differenze contributive all'istituto previdenziale e di corrispondere le differenze retributive al lavoratore.

[37] Sulle problematiche emerse nell'immediatezza dell'introduzione del vincolo (specialmente in termini di retroattività della verifica), D. Garofalo, *L'apprendistato nel decreto legge 20 marzo 2014, n. 34*, in *LG*, 2014, 12, suppl., 34.

opera su base aggregata e non individuale. Il recesso dal singolo rapporto non produce conseguenze economiche, purché il datore rispetti la soglia complessiva. La responsabilità è quindi collettiva e statistica, non correlata alla sorte del singolo apprendista. In secondo luogo, la "stabilizzazione" percentuale non incide sui benefici già percepiti. Il datore che abbia goduto degli sgravi contributivi durante il periodo formativo non è chiamato a restituirli in caso di mancato mantenimento in servizio di un determinato numero di apprendisti. Il sistema incentiva così l'accesso all'istituto, ma non costruisce un legame diretto tra beneficio e continuità del singolo rapporto. La tutela della funzione occupazionale è quindi affidata a un meccanismo quantitativo *ex post*, non a una responsabilizzazione economica connessa al singolo contratto.

Se l'incentivo è giustificato dalla funzione promozionale dell'apprendistato, ciò non collima con la neutralità economica del recesso immotivato. L'incentivo remunera certamente l'investimento formativo, ma il datore di lavoro ottiene anche un risparmio sul piano retributivo. Poiché la dimensione pubblicistica dell'incentivo implica che esso sia funzionale non solo alla compensazione di un costo privato, ma alla realizzazione di un obiettivo collettivo, quando il beneficio pubblico è riconosciuto integralmente anche in caso di mancato raggiungimento dello scopo che il legislatore si è prefissato (in questo caso, per cessazione immotivata del rapporto), l'incentivo perde la sua funzione e risulta disancorato dall'esito che ne ha giustificato l'istituzione. Si determina così uno scollamento tra il fine promozionale dell'istituto e la tecnica di erogazione del beneficio, poiché l'ordinamento consente il recesso libero al termine del periodo formativo e, contemporaneamente, non collega a tale scelta alcuna conseguenza economica. Questa combinazione produce un effetto di neutralità economica del recesso, che si pone in contrasto con il principio di condizionalità dei benefici pubblici, ormai ben radicato nell'ordinamento[38].

Il problema evidenziato, quindi, non riguarda solo l'interrogativo se il datore possa recedere o meno liberamente dal contratto, ma se sia sistematicamente coerente che il recesso immotivato sia economicamente indifferente rispetto alle risorse pubbliche stanziate per la promozione dell'occupabilità stabile dei giovani. L'asimmetria temporale tra beneficio anticipato e responsabilità successiva diventa, così, la traduzione economica dell'incongruenza tra stabilità e libera recedibilità.

È in questo senso – quello della coerenza tra qualificazione a tempo indeterminato, disciplina del recesso e uso delle risorse pubbliche – che si dovrebbe ragionare sulla necessità di un riallineamento del sistema incentivante, volta a eliminare la neutralità economica della disdetta immotivata.

[38] Si pensi ai meccanismi di revoca degli incentivi in caso di delocalizzazione o di mancato mantenimento dei livelli occupazionali – *amplius* C. Garofalo, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022.

## 4. Riallineare incentivo e funzione occupazionale: una proposta di coerenza sistemica

La ricostruzione sin qui svolta ha messo in luce una duplice disfunzione dell'apprendistato: da un lato, la dissonanza tra qualificazione del contratto a tempo indeterminato e presenza di un segmento di recesso libero; dall'altro, l'asimmetria temporale tra beneficio pubblico anticipato e assenza di un contrappeso economico in caso di recesso immotivato. Per recuperare la coerenza del sistema, si dovrebbe perciò immaginare un riallineamento della struttura economica alla qualificazione giuridica che l'ordinamento attribuisce al contratto di apprendistato, con l'obiettivo di eliminare la neutralità economica del recesso immotivato rispetto all'impiego di risorse pubbliche destinate alla promozione dell'occupabilità. Se l'incentivo pubblico è funzionale a sostenere l'accesso stabile al lavoro, la sua disciplina non può restare indifferente rispetto alla sorte ingiustificatamente infausta del rapporto nel momento in cui tale stabilità dovrebbe realizzarsi. Poiché il principio di condizionalità consente di subordinare l'incentivo al raggiungimento dell'obiettivo occupazionale perseguito, se l'incentivo contributivo è giustificato dalla funzione promozionale dell'apprendistato quale canale di accesso stabile al lavoro appare coerente che la sua fruizione sia condizionata alla prosecuzione del rapporto, salvo che non incorra una delle ipotesi di cessazione fondate sulle causali tipizzate.

Il principio potrebbe essere così formulato: "gli incentivi contributivi connessi al contratto di apprendistato spettano definitivamente solo qualora il datore di lavoro non receda al termine della fase formativa o, in caso di recesso, questo sia sorretto da una giusta causa o un giustificato motivo". In caso contrario, le somme percepite a titolo di incentivo dovrebbero essere restituite[39]. In tal modo, l'intervento normativo non inciderebbe sulla validità del recesso[40], ma interverrebbe esclusivamente sul piano della sorte del beneficio pubblico, riallineando incentivo e funzione occupazionale, in linea con la scelta (di politica del diritto) di ricorrere alla norma-incentivo[41]. La proposta non avrebbe quindi effetto in caso di recesso per giusta causa, giustificato motivo soggettivo o giustificato motivo oggettivo, sicché la cessazione del rapporto risulterebbe allineata sul piano sistemico con le esigenze riconosciute come meritevoli dall'ordinamento. Il mantenimento degli incentivi in questi casi sarebbe coerente, poiché il recesso risulterebbe sorretto da una ragione giuridicamente qualificata, sindacabile in caso di contestazione. L'area interessata sarebbe

[39] Apre un'analoga riflessione, nel sistema degli incentivi, C. Garofalo, *Età e incentivi: il rimedio allo svantaggio*, in *VTDL*, 2022, 2, 368 ss.; v. anche Olivieri, *«Giovani così non lo saremmo più stati»: il biennio 2024-2025 tra dogmatica dell'incentivo e realtà del mercato*, in q. Fascicolo.

[40] Secondo Luciani, il recesso rimarrebbe valido anche in caso di impugnazione vittoriosa del licenziamento: «un provvedimento di licenziamento adottato ai sensi dell'art. 42 comma 4 d. lg. n. 81, cit., se viziato sul piano procedurale, può essere sanzionato unicamente con il pagamento di un'indennità» (Luciani, voce *Apprendistato*, cit., 24).

[41] In merito all'utilizzo degli incentivi come leva per il raggiungimento di altri obiettivi di natura pubblicistica, v. *amplius* C. Garofalo, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, cit., spec. 348 ss.

quindi soltanto quella del recesso collocabile al di fuori di una delle causali tipizzate, ossia esercitato (al termine del periodo formativo) senza che il datore adduca una ragione.
La tecnica di attuazione potrebbe assumere forme diverse: restituzione integrale degli incentivi in caso di disdetta immotivata; maturazione progressiva dell'incentivo, con percezione per un periodo di tempo collocato dopo l'accertamento del mantenimento in servizio; meccanismo a doppio stadio, con una quota dell'incentivo riconosciuta durante il periodo formativo e una quota subordinata alla prosecuzione del rapporto. In ciascuno di questi casi, si potrebbe concludere per un sostanziale riequilibrio del sistema posto a tutela dei lavoratori, dato che verrebbe meno il principale vantaggio connesso all'utilizzo abusivo dell'istituto.

## 5. Conclusioni

L'analisi condotta evidenzia una tensione più profonda rispetto alla mera constatazione di una incoerenza tecnica. L'apprendistato è l'istituto nel quale il sistema dichiara con maggiore forza la centralità della stabilità a partire dalla fase formativa e dall'inizio di un rapporto che sembrerebbe dover durare "sin dalla giovinezza". E tuttavia, proprio nel momento in cui tale stabilità dovrebbe consolidarsi, l'ordinamento mantiene uno spazio di scioglimento del vincolo negoziale libero e, soprattutto, economicamente neutro rispetto alle risorse pubbliche mobilitate. Questa neutralità è indice di una ambivalenza più ampia, perché l'apprendistato si presenta al contempo come strumento di inclusione lavorativa incentivato e come meccanismo (abusivo) temporalmente dilatato di valutazione.
Interrogarsi sulla coerenza tra uso di risorse pubbliche e funzione promozionale dell'istituto porta evidentemente alla necessità di riallineare il sistema incentivante, rendendo l'apprendistato più coerente rispetto alla propria natura e alle proprie finalità. In questa prospettiva, assume rilievo anche la recente evoluzione dell'ordinamento verso una generalizzazione della trasparenza nelle vicende estintive del rapporto. L'art. 14 del d.lgs. n. 104/2022, pur non introducendo un obbligo generalizzato di motivazione preventiva del licenziamento, rafforza la tendenza a rendere tracciabili e sindacabili le ragioni delle decisioni espulsive, attribuendo al lavoratore il diritto di ottenere per iscritto i motivi del recesso e ponendo sul datore un onere probatorio rafforzato in caso di contestazione. Tale evoluzione non incide direttamente sulla disciplina del recesso nei confronti dell'apprendista, ma segnala una traiettoria sistemica, poiché risulta ancor più paradossale la situazione di un lavoratore che può essere licenziato immotivatamente ma ha diritto a richiedere le motivazioni del recesso[42]. In questo quadro, la permanenza di un margine di recesso

[42] Si tratta di un'aporia già nota all'ordinamento dal momento che, nella sua originaria formulazione, l'art. 2, L. n. 604/1966 disponeva, dopo aver previsto la forma scritta ai fini della validità del licenziamento, che il lavoratore potesse richiedere, entro otto giorni dalla comunicazione del recesso, le motivazioni sottese allo stesso, con onere per il datore di lavoro di

completamente discrezionale, economicamente neutro, sottratto a un collegamento strutturale con le causali giustificative tipizzate, appare ancor più problematica alla luce della crescente esigenza di coerenza e trasparenza del sistema. Sullo sfondo, permane la necessità di inquadrare l'art. 2118 c.c. nel moderno sistema dei licenziamenti, laddove il licenziamento *ad nutum* non può certamente essere considerato un licenziamento *ad libitum*[43], pena la vanificazione di quasi un secolo di evoluzione normativa e giurisprudenziale. Di certo, la previsione di un controlimite – o l'abrogazione[44] – rispetto alla possibilità per il datore di lavoro di recedere *ad nutum* comporterebbe un'analoga valutazione in merito alla possibilità che sia il lavoratore ad abusare dello strumento formativo, recedendo liberamente al termine della fase iniziale[45], ma in tal caso si potrebbe ritenere che il datore di lavoro sia stato già compensato degli sforzi profusi tramite il sistema degli incentivi e delle agevolazioni retributive[46], ferma restando la possibilità di sottoscrivere un patto di non concorrenza *ex* art. 2125 c.c.

Se l'apprendistato deve essere davvero la principale porta di accesso stabile al lavoro, la sua architettura non può tollerare che il suo momento decisivo sia incerto. La credibilità

fornire una risposta entro cinque giorni, il tutto a pena di inefficacia. Anche in questo caso, quindi, l'apprendistato non risulterebbe allineato rispetto all'evoluzione delle tutele giuslavoristiche, dato che con la L. n. 92/2012 è stato riscritto l'art. 7, L. n. 604/1966, il cui secondo comma attualmente reca l'obbligo di indicare i motivi del licenziamento (oltre che le misure di *repêchage*).

[43] Analoga riflessione è condotta da Dallacasa, *Diritto civile e diritto del lavoro nell'era dell'interpretazione orientata alle conseguenze*, in *LG*, 2020, 4, 351, nota 48. Più in generale, al fine di delimitare il diritto di recesso datoriale prima del 1966 «in dottrina molti si ingegnarono a proporre soluzioni diverse: chi utilizzando la figura dell'abuso del diritto (Rescigno), chi ritenendo l'art. 2118 c.c. abrogato dagli artt. 2, 3, 4 e 41 Cost. (Mortati), chi distinguendo tra imprenditore e impresa per negare che il primo potesse licenziare in contrasto con l'interesse della seconda e ascrivere il potere di licenziare alla categoria delle potestà» (*ivi*, 351-352). Per un punto di vista ancor più critico, Piccinini, Centamore, *Apprendistato: l'illegittimità del recesso* ad nutum *per contrasto con l'art. 30 della Carta di Nizza*, in *RGL*, 2011, 3, 683; sul punto anche Chietera, *Licenziamento in costanza di apprendistato e apparato sanzionatorio*, cit., 166. Di certo, l'art. 2118 c.c. nell'attuale sistema dei licenziamenti risulta essere un "intruso", che non può neppure considerarsi mero "retaggio storico" giacché «subito dopo l'entrata in vigore del Codice civile, la contrattazione collettiva tentò anzi di 'causalizzare' l'art. 2118 c.c. attraverso una "giuridicizzazione" del "venir meno della 'fiducia'" sotto forma di "'giuste cause di recesso' con preavviso"» (Iervolino, *Il gradimento nei rapporti di lavoro*, cit., 61 – le parti virgolettate sono attribuite a Persiani e Giugni, rispettivamente Persiani, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, 1966, 325, nt. 179 per la "giuridicizzazione" e Giugni, *Verso il tramonto del recesso ad nutum – La disciplina interconfederale dei licenziamenti nell'industria*, in *RDL*, 1953, I, 247 per la ricostruzione contrattualcollettiva).

[44] In questo senso si pone Pasqualetto, *Il licenziamento libero dell'apprendista al termine del periodo formativo: un dogma da superare?*, cit., 16.

[45] In passato, in effetti, era previsto un divieto di recesso per entrambe le parti durante la fase formativa, sebbene anche nella vigenza del d.lgs. n. 167/2011 fosse successivamente possibile recedere *ex* art. 2118 c.c. al termine della stessa, sicché è sempre stato possibile «che, avendo riguardo ad uno sviluppo fisiologico del rapporto, l'impegno formativo del datore decresca col passare dei mesi e sia, quindi, più marcato ed oneroso, nella parte iniziale, con l'effetto che le dimissioni ingiustificate dell'apprendista, superata la fase iniziale a più alta densità formativa, possono danneggiare il datore di lavoro» (D. Garofalo, *L'estinzione del rapporto di apprendistato*, cit., 467).

[46] In questo senso è stato già sostenuto che «nella quantificazione del danno, le agevolazioni economiche e non, di cui ha beneficiato il datore di lavoro, potendosi ipotizzare nella stragrande maggioranza dei casi che tale danno sia inesistente, salvo che non sia stata espressamente convenuta all'atto dell'assunzione una penale a carico dell'apprendista, anche sotto forma di allungamento del periodo di preavviso, ipotesi molto diffusa nel settore del credito Si è in presenza, sostanzialmente, di un'ipotesi di fidelizzazione dell'apprendista, affidata all'obbligo di giustificare le dimissioni, paradigmatica di quella che altrove è stata definita "formazione-rischio", potendo il personale già formato migrare verso imprese concorrenti» (D. Garofalo, *L'estinzione del rapporto di apprendistato*, cit., 468).

dell'istituto dipende anche dalla capacità di tenere insieme qualificazione formale, disciplina del recesso e finalità promozionale. È in questa coerenza – più che in un irrigidimento delle tutele – che si gioca la tenuta sistemica dell'apprendistato nel diritto del lavoro contemporaneo.

Saggi

# Il Servizio Civile: una politica efficace per i giovani Neet?*

## *Civil Service: an effective policy for NEETs?*

**Antonio Pellicano**

*Dottore di ricerca di Diritto del lavoro nell'Università di Foggia*
*Avvocato giuslavorista del foro di Foggia*

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione del Servizio Civile: da alternativa al servizio militare obbligatorio a strumento di *empowerment* giovanile. – 3. Il programma Garanzia Giovani e Servizio Civile. – 4. PNRR e Servizio Civile Universale. – 5. Considerazioni conclusive.

*Sinossi*: Il presente contributo si pone l'obiettivo di valutare l'efficacia del servizio civile come strumento di *policy* finalizzato all'attivazione e alla crescita dell'occupabilità e dell'occupazione dei giovani, con uno specifico *focus* sui Neet. L'indagine si apre con una valutazione dell'impatto del servizio civile nell'àmbito del programma Garanzia Giovani, per poi soffermarsi sull'importanza della sua inclusione tra le misure di politica attiva del lavoro previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), esplorando potenzialità, limiti e sfide di tale strumento nel contesto delle politiche giovanili.

Abstract: *This paper aims to assess the effectiveness of civil service as a policy tool for activating and increasing the employability and employment of young people, with a specific focus on NEETs. The study begins with an assessment of the impact of civil service within the Youth Guarantee programme, before moving on to examine the importance of its inclusion among the active labour market policy measures provided for in the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), exploring the potential, limitations and challenges of this tool in the context of youth policies.*

* Il presente contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro (CUP H53D23010850001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "*YES- Youth Employment Strategy*" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale - PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.


ISSN 3035-0492

**Parole chiave:** Servizio civile – Giovani Neet – PNRR – Politiche giovanili – Occupabilità e occupazione – Misure di inserimento nel mercato del lavoro

***Keywords*:** Civil service – NEETs – NRRP – Youth policies – Employability and employment – Youth labour market integration measures

## 1. Introduzione

Se in passato il passaggio all'età adulta seguiva una traiettoria relativamente lineare, caratterizzata da fasi ben definite e sequenziali[1], negli ultimi decenni le modalità e i tempi di queste fasi si sono evoluti in risposta ai cambiamenti economici, sociali e culturali. Il passaggio all'età adulta è diventato infatti molto più complesso e decisamente meno lineare[2], caratterizzato da fasi de-standardizzate[3] e reversibili[4] che possono facilmente portare a "transizioni interrotte" in cui il rischio di esclusione sociale diventa particolarmente elevato.

I Neet rappresentano un esempio paradigmatico di "transizione bloccata"[5]. Così come le anime non ancora liberate dal peccato originale vagano nel limbo cattolico, i Neet si trovano in un girone della vita in cui non si lavora, non si studia né si segue un percorso formativo, intrappolati in una condizione di stallo esistenziale da cui è estremamente difficile uscirne.

Com'è noto, Neet è una "categoria ombrello"[6] in grado di includere un'ampia varietà di giovani *under 30* che sono disoccupati o inattivi per motivi diversi dall'essere studenti o in formazione.

Pur nella loro eterogeneità, i giovani Neet condividono una condizione di vulnerabilità che li espone ad un alto rischio di emarginazione sociale in quanto più incontrano difficoltà nell'accesso al mondo del lavoro o dell'istruzione, tanto più aumenta la possibilità di essere colpiti da quello che viene definito, in letteratura, "effetto cicatrice"[7] per riferirsi alle tracce permanenti

[1] Il passaggio all'età adulta è tradizionalmente caratterizzato da fasi progressive, come il completamento degli studi, l'ingresso nel mondo del lavoro, l'indipendenza abitativa, la formazione di un proprio nucleo familiare e infine la genitorialità.

[2] Queste transizioni non lineari sono state definite "transizioni yo-yo". Sul punto, Biggart, Walter, *Coping with Yo-Yo Transitions: Young Adults' Struggle for Support, between Family and State in Comparative Perspective*, in Leccardi, Ruspini (diretto da), *A New Youth? Young People, Generations and Family Life*, Ashgate Publishing, 2006, 41-60.

[3] Brückner, Mayer, *De-Standardization of the Life Course: What it Might Mean? And if it Means Anything, Whether it Actually Took Place?*, in *Advances in Life Course Research*, 2005, 9, 27-53.

[4] Shanahan, *Pathways to Adulthood in Changing Societies: Variability and Mechanisms in Life Course Perspective*, in *Annual Review of Sociology*, 2000, 26, 667-692.

[5] Santagata, Lodigiani, *Ripensare la socializzazione alla vita adulta tra lavoro e partecipazione sociale. Il contributo della riflessione teorica*, in Aa.Vv. (a cura di), *From NEET to Need. Il cortocircuito sociale dei giovani che non studiano e non lavorano*, FrancoAngeli, 2020, 104. Si veda anche il rapporto condotto dal Consiglio Nazionale dei Giovani, pubblicato nel marzo 2024, *Lost in transition. Contrasto al fenomeno dei Neet: azioni di prossimità*.

[6] Cuzzocrea, *Projecting the category of NEET into the future*, in *Perspectives on Youth*, 2014, 72.

[7] 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*, in *Work, Employment and Society*, 2022, 36, 59-79.

che l'inattività di lungo periodo può determinare, come una maggiore disoccupazione futura o livelli ridotti di reddito a causa della progressiva obsolescenza del capitale umano.
Questa condizione di vulnerabilità è il risultato di una complessa rete di fattori individuali, familiari, sociali ed economici[8]. Nello specifico, tra i principali fattori individuali vi sono l'abbandono scolastico, la scarsa autostima e fiducia in sé stessi, la malattia mentale; tra quelli a livello familiare, il basso *background* socio-economico dei genitori, la scarsa qualità delle relazioni familiari, la ridotta promozione dell'autonomia; a livello sociale, infine, le opportunità offerte dal Paese in cui vivono.
La condizione di Neet produce conseguenze negative non solo a livello individuale, ma anche in termini di costi che un Paese deve affrontare. Infatti, oltre alla perdita di potenziale produttivo e mancati guadagni, v'è anche un incremento della spesa in *welfare* e protezione sociale. In generale, dunque, lo spreco del capitale giovanile costituisce un evidente ostacolo al processo di crescita economica e sociale di un Paese[9].
L'elevata percentuale dei giovani Neet è una questione che suscita grande preoccupazione. Benché, infatti, importanti passi avanti per mitigare il fenomeno siano stati compiuti nel corso degli anni, il recente rapporto "*Global Employment Trends for Youth 2024"*, elaborato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), continua a restituire un quadro allarmante, rispetto al quale la strada da percorrere per arginare il problema dell'inattività giovanile è ancora molto lunga[10].
È bene chiarire però che, mentre nei Paesi arabi, in Africa e nel sud dell'Asia la quantità di giovani che non studiano e non lavorano, né sono impegnati in attività di formazione, già di per sé elevatissima, appare sostanzialmente immutata rispetto al decennio precedente, segnali certamente più rassicuranti in termini di decrescita provengono dall'Europa, che avanza, pur con una certa disuguaglianza territoriale, verso l'obiettivo di ridurre il tasso di Neet di età compresa tra i 15 e i 29 anni al 9% entro il 2030[11].
In questa prospettiva, l'ultima rilevazione Eurostat fornisce l'immagine di un'Europa a due facce: da un lato, i Paesi che hanno già raggiunto questa percentuale o che sono prossimi a farlo[12]; da un altro lato, i Paesi ancora in forte difficoltà, con un'incidenza dei giovani Neet ben oltre la soglia prevista.

[8] Per un'analisi recente e dettagliata dei numerosi studi scientifici condotti sul tema, si veda Rahmani, Groot, Rahmani, *Unravelling the NEET phenomenon: a systematic literature review and meta-analysis of risk factors for youth not in education, employment, or training,* in *International Journal of Adolescence and Youth*, n. 1, 2024, 1-37.

[9] Secondo Rosina, *I Neet in Italia. Dati, esperienze, indicazioni per efficaci politiche di attivazione, StarNet-Network transizione scuola-lavoro*, 2020, 18, il tasso di Neet è considerato «la misura principale di quanto una comunità sprechi il potenziale delle giovani generazioni».

[10] Infatti, muovendo da questo studio, nel rapporto OIL "*Prospettive occupazionali e sociali nel mondo: aggiornamento settembre 2024*", si evidenzia che l'incidenza dei Neet su scala mondiale sia diminuita solo leggermente, passando dal 21,3% del 2015 al 20,4% del 2024.

[11] Si evidenzia che tale ambizioso obiettivo comunitario è stato introdotto nell'ambito del "Piano d'azione sul Pilastro dei diritti sociali", adottato nel marzo 2021.

[12] Eurostat, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, pubblicato nel maggio 2024, mostra

Tra questi ultimi, nonostante un miglioramento negli ultimi anni, si colloca l'Italia, che occupa tristemente il penultimo posto nella graduatoria europea, superata solo dalla Romania. Si tratta di un dato allarmante, che sottolinea come la "questione Neet" continui a rappresentare un'urgenza per il nostro Paese, rendendo pertanto utili le analisi relative al funzionamento delle misure finora adottate per contrastare tale fenomeno.
All'interno di questa cornice, il presente contributo si propone di analizzare l'efficacia del servizio civile come strumento di *policy* finalizzato all'attivazione e alla crescita dell'occupabilità e dell'occupazione dei giovani Neet.
Dopo un preliminare inquadramento storico dell'istituto, si analizzerà il suo impatto nell'ambito del programma "Garanzia Giovani". In seguito, ci si soffermerà sull'importanza della sua inclusione tra le misure strategiche previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), concludendo con alcune riflessioni sulle potenzialità e criticità di tale strumento nel contesto delle politiche giovanili.

## 2. L'evoluzione del Servizio Civile: da alternativa al servizio militare obbligatorio a strumento di *empowerment* giovanile

Sono trascorsi oltre cinquant'anni dall'entrata in vigore della l. 15 dicembre 1972, n. 772 che ha previsto la possibilità dell'obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio e all'uso delle armi, individuando il servizio civile quale prestazione non armata sostitutiva alla leva per convincimenti religiosi, morali e filosofici.
Nello specifico, la legge contemplava due meccanismi dissuasivi volti a contenere il ricorso indiscriminato all'obiezione di coscienza: 1) la previsione di una maggiore durata del servizio civile rispetto a quello militare, fondata sul fatto che un periodo più lungo di tempo sottratto al lavoro e allo studio rappresentasse un elemento penalizzante per il giovane e che, pertanto, potesse costituire un indice significativo della genuinità delle motivazioni addotte dall'aspirante obiettore, fungendo da filtro rispetto ad istanze pretestuose; 2) l'istituzione di una Commissione, nominata con decreto del Ministero della Difesa, deputata alla verifica della fondatezza dei motivi invocati dal richiedente[13].
Tuttavia, entrambi i meccanismi dissuasivi hanno perso sostanzialmente la loro valenza a seguito di due interventi decisivi: il primo della magistratura amministrativa, volto a ridimensionare il potere valutativo attribuito alla commissione ministeriale, limitato alla verifi-

che nel 2023 un terzo dei Paesi dell'UE è già al di sotto dell'obiettivo del 9% entro il 2030: Paesi Bassi (4,8%), Svezia (5,7%), Malta (7,5%), Slovenia (7,8%), Lussemburgo (8,5%), Irlanda (8,5%), Danimarca (8,6%), Germania (8,8%) e Portogallo (8,9%).

[13] Tale Commissione, per via della sua funzione, è stata definita emblematicamente «tribunale delle coscienze» da Romboli, *Il servizio civile alla luce dei principi costituzionali*, in Rossi, Dal Canto (a cura di), *Le prospettive del servizio civile in Italia: dalla legge n. 64/2001 ai decreti attuativi*, Fondazione E. Zancan, 2002, 28.

ca della sola «non manifesta infondatezza»[14]; il secondo della Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 470 del 1989 ha dichiarato incostituzionale la previsione di una maggiore durata del servizio civile rispetto al servizio militare[15].
Solo con la l. 8 luglio 1998, n. 230, l'obiezione di coscienza ha assunto le vesti di un vero e proprio diritto soggettivo del cittadino[16], successivamente venuto meno con il superamento della leva obbligatoria e la quasi contestuale istituzione del servizio civile nazionale con la l. 6 marzo 2001, n. 64.
Con la denominazione di "servizio civile nazionale", il servizio civile si trasforma da «scelta di obiezione a scelta di servizio»[17], in quanto strumento alternativo, e non più meramente sostitutivo, rispetto al servizio militare[18], destinato a concorrere con quest'ultimo alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari.
Un servizio volontario destinato ai giovani di età compresa tra i 18 e i 26 anni (successivamente innalzata a 28 anni dal d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77), aperto anche alle donne, che intendono effettuare un percorso di formazione sociale, civica, culturale e professionale attraverso l'esperienza umana di solidarietà sociale, attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale. Gestito dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale, «opera nel rispetto dei principi della solidarietà, della partecipazione, dell'inclusione e dell'utilità sociale nei servizi resi, anche a vantaggio di un potenziamento dell'occupazione giovanile».
Evidente è dunque la sua polifunzionalità: esso rappresenta un'opportunità di crescita e formazione per i giovani, orientato allo sviluppo di servizi per la collettività, e al contempo è volto a promuovere l'occupabilità e la partecipazione attiva dei volontari.
Dopo la crisi economica internazionale del 2008 e il significativo aumento del numero dei Neet in Italia, si registra un'attenzione crescente nei confronti del servizio civile come strumento di politica attiva del lavoro. In questa direzione, nel 2015 il governo lo inserisce tra le misure previste dal programma "Garanzia Giovani", scelta inedita nel panorama europeo. Nello stesso anno, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 119 del 2015, dichiara incostituzionale l'esclusione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia dall'ammissione al servizio civile nazionale, rilevando altresì come «l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed

[14] Cons. Stato, Ad. plen., 24 maggio 1985, n. 16, in *FA*, 1985, 3, 285 ss.

[15] Su tale decisione, *ex multis*, D'Amico, *Una decisione sull'obiezione di coscienza fra tecniche processuali e scelte di merito*, in *GCost*, 1989, 1, 2173 ss.; Pugiotto, *Davvero pari la durata tra servizio civile e servizio militare?*, in *GCost*, 1989, 1, 2197 ss.

[16] *Ex multis*, Tardiola, *Prime riflessioni sulle nuove norme in materia di obiezione di coscienza al servizio militare: l. 8 luglio 1998, n. 230*, in *FA*, 1998, 2, 2936-2951; Di Cosimo, *Il diritto di obiezione di coscienza al servizio militare nella legge n. 230 del 1998*, in *Studium iuris*, 1999, 6, 616-624.

[17] Rossi, *Il servizio civile tra lenta eutanasia e nuove prospettive. L'obiezione di coscienza come diverso modo di difendere la patria,* in Fortin (a cura di), *Dall'obiezione di coscienza al servizio civile universale,* Il Margine, 2014, 32.

[18] Parla di «taglio, ormai definitivo, del cordone ombelicale che aveva fin da allora legato il servizio civile al servizio militare obbligatorio e al connesso fenomeno dell'obiezione di coscienza» Romboli, *Il servizio civile alla luce dei principi costituzionali,* in Rossi, Dal Canto (a cura di), op. cit., 36.

internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo – oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà – anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza»[19].

Nel 2017, nell'ambito della più ampia riforma del Terzo settore[20], il servizio civile nazionale si trasforma in servizio civile universale, finalizzato alla difesa non armata e non violenta della Patria, all'educazione, alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli artt. 2 e 4, secondo comma, della Costituzione.

Molteplici sono gli elementi di novità previsti dal d.lgs. n. 40/2017 (seguito dal d.lgs. correttivo n. 43/2018)[21], tra i quali si segnala l'accesso al servizio civile universale anche ai giovani europei e di origine straniera, la previsione di un articolato meccanismo di programmazione delle attività e l'adozione di misure specifiche per favorire la partecipazione di giovani in condizioni di disagio economico, sociale o culturale. In questa direzione, l'intervento normativo mira ad incrementare la partecipazione dei giovani con minori opportunità (GMO), obiettivo perseguito anche attraverso l'introduzione di specifici meccanismi di premialità a favore degli enti che realizzano progetti di servizio civile con il loro impiego.

Sono poi assicurate misure di tutela nel mercato per gli operatori volontari, prevedendosi crediti formativi universitari rilevanti per la crescita professionale e per il *curriculum* degli studi. La definizione dei criteri per il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite durante lo svolgimento del servizio civile universale è rimessa ad un accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Inoltre, nei limiti delle rispettive competenze, lo Stato, le regioni e le Province autonome possono stipulare convenzioni con associazioni di imprese private, associazioni di rappresentanza delle cooperative e altri enti privi di scopo di lucro, al fine di promuovere l'inserimento lavorativo degli operatori volontari, ai quali, al termine dell'esperienza, viene rilasciato un attestato finale con l'indicazione delle relative attività. Infine, il servizio civile universale effettivamente prestato viene riconosciuto ai fini dei concorsi pubblici con le stesse modalità e lo stesso valore del servizio prestato presso le amministrazioni pubbliche, costituendo anche titolo preferenziale nella formazione delle graduatorie di merito[22].





[19] Si veda, per un commento della decisione, McBritton, *L'accesso di extracomunitari al lavoro pubblico e al servizio civile*, in *DLM,* 2015, 2, 401 ss.

[20] L. 6 giugno 2016, n. 106 "*Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*".

[21] *Amplius*, D. Garofalo, *Il lavoro nel terzo settore,* in *MGL*, 2018, 1, 98 ss.

[22] Si evidenzia che con la l. n. 74/2023, di conversione del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, recante "Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche", è stata prevista una riserva di posti pari al 15% nei concorsi pubblici e per le assunzioni di personale non dirigenziale in favore degli operatori volontari che abbiano concluso il servizio civile universale senza demerito.

Con l'avvento della pandemia da Covid-19 nel 2020, il servizio civile universale dimostra una notevole capacità di adattamento in risposta ad una situazione emergenziale senza precedenti. Per la prima volta, infatti, a causa dell'impossibilità di svolgere il servizio in presenza, viene consentito agli operatori volontari di prestare il servizio da remoto, anche presso le proprie abitazioni, nonché di fruire della formazione generale e specifica in modalità a distanza[23].

Nel 2021, il governo italiano decide di scommettere nuovamente sul servizio civile come strumento in favore dell'occupabilità dei giovani e, più in generale, della coesione sociale, individuandolo tra le misure strategiche previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In particolare, all'interno della Missione 5, nella Componente 1 "*Politiche per il lavoro*", è inserita la Misura 2.1. "*Servizio civile universale*", che si propone di potenziare l'istituto del servizio civile universale stabilizzando il numero di volontari e promuovendo l'acquisizione di competenze chiave per l'apprendimento permanente (*soft skills*, competenze personali, sociali, competenze di cittadinanza attiva).

Parallelamente, il PNRR, nell'àmbito della Missione 1 "*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*", ha previsto il finanziamento del programma quadro di sperimentazione del "servizio civile digitale" per l'attivazione in quattro anni di un contingente di circa 9.700 volontari da coinvolgere nelle attività di "facilitazione digitale", con l'obiettivo di rafforzare le competenze digitali di base dei cittadini per un utilizzo consapevole e responsabile delle nuove tecnologie, promuovendo al contempo il pieno godimento dei diritti di cittadinanza attiva.

Il servizio civile universale è attualmente integrato nel Programma nazionale "Giovani, donne e lavoro" 2021-2027 (PN GDL)[24] come strumento di politica attiva del lavoro volto a migliorare l'occupabilità dei giovani[25]. Nello specifico, sono previste due misure dedicate al servizio civile: la prima finalizzata alla valutazione del suo impatto in termini di occupabilità, competenze acquisite, partecipazione civile e inclusione sociale; la seconda, di natura sperimentale, volta alla valorizzazione dell'esperienza attraverso lo sviluppo di strumenti e modelli innovativi per la certificazione delle competenze.

[23] Si veda, sul punto, Mesa, *La digitalizzazione del servizio civile universale: quali cambiamenti nel "civic engagement" dei giovani?,* in *Studi di Sociologia*, 2023, 10, 4 ss.

[24] Tale Programma nazionale, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo *Plus* 2021-2027, si inserisce nel processo di riforma delle politiche attive attuato dal programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), di cui condivide principi, generalità e finalità.

[25] Si evidenzia che il PN GDL si rivolge ad una platea di beneficiari più ampia rispetto ai soli Neet in senso stretto, includendo, infatti, giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni che hanno appena terminato il percorso di istruzione e formazione e sono alla ricerca di un lavoro, nonché giovani che, pur non cercando attivamente un'occupazione, sono disponibili a lavorare oppure momentaneamente indisponibili a causa di responsabilità familiari o per problemi di salute. Tra i destinatari rientrano anche i cittadini di Paesi terzi, migranti e beneficiari di protezione internazionale.

## 3. Il programma Garanzia Giovani e Servizio Civile

Istituita a livello europeo con la Raccomandazione del 22 aprile 2013[26], successivamente rinnovata con la Raccomandazione del 30 ottobre 2020[27], la Garanzia Giovani rappresenta il primo programma significativo introdotto in Italia per consentire ai giovani Neet di accedere ad un'opportunità di lavoro, istruzione o formazione professionale di qualità entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale. L'obiettivo principale del programma non è quello di garantire un'occupazione, bensì di promuovere l'occupabilità, ovvero la capacità di orientarsi nel mercato del lavoro e rendersi attrattivi per i datori di lavoro.

Il programma italiano di attuazione di Garanzia Giovani si è sviluppato in conformità alle linee guida dell'Unione Europea contenute nella Raccomandazione del 2013, al netto dell'estensione del *target* di riferimento per i giovani fino a 29 anni rispetto a quanto inizialmente indicato a livello comunitario[28].

In questa direzione, per facilitare il raggiungimento degli obiettivi del programma, il "Decreto Letta"[29] ha istituito un'apposita "Struttura di missione" quale sede di coordinamento tra tutti gli attori coinvolti nell'attuazione del programma, che ha rappresentato l'interlocutore italiano per la presentazione del Piano nazionale della Garanzia Giovani alla Commissione Europea nel dicembre 2013, successivamente avviato nel maggio 2014[30].

L'attuazione operativa del Piano a livello finanziario è stata garantita dal Programma Operativo Nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani" (PON IOG), quasi interamente demandato alle amministrazioni regionali, che hanno operato in qualità di organismi intermedi responsabili della progettazione e realizzazione degli interventi sul territorio.

Le misure attivabili sono state suddivise in due macrocategorie: le "misure relative all'accesso al programma e alla definizione del patto di servizio" e le "misure finalizzate all'offerta di politiche attive del lavoro". Le prime hanno incluso attività volte all'inserimento dei giovani nel programma, come l'accoglienza e l'orientamento; le seconde, invece, hanno abbracciato un ampio ventaglio di interventi di sostegno e accompagnamento al mercato del lavoro, tra cui formazione specialistica, tirocini extracurriculari, apprendistato, servizio

[26] Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

[27] Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 su un ponte verso il lavoro, che rafforza la Garanzia per i Giovani e sostituisce la precedente Raccomandazione del 2013 (2020/C 372/01).

[28] Si evidenzia che la revisione del programma Garanzia Giovani, effettuata nel 2019, ha consentito all'Italia di alzare la soglia d'età dei giovani beneficiari della misura di politica attiva fino ai 34 anni nelle regioni in transizione o meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Basilicata, Puglia, Sicilia, Abruzzo, Molise e Sardegna).

[29] d.l. n. 76 del 28 giugno 2013, conv. con modificazioni in l. n. 99 del 9 agosto 2013.

[30] Si segnala che la "Struttura di Missione" ha cessato di funzionare nel 2014, delegando le sue funzioni di coordinamento al livello ministeriale prima del subentro dell'Anpal, le cui funzioni sono attualmente assegnate al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, essendo stata abolita con D.P.C.M. n. 230 del 22 novembre 2023, con effetto dal 1° marzo 2024.

civile, incentivi per l'autoimpiego e l'imprenditorialità, mobilità professionale transnazionale e territoriale, *bonus* occupazionali.

A seguito del rifinanziamento dell'Iniziativa Occupazione Giovani e della riprogrammazione del PON IOG[31], sono state successivamente introdotte nuove misure, tra cui la misura 1D, destinata ad intercettare i giovani Neet più distanti dal mercato del lavoro, la misura formativa 2C, per i giovani neoassunti, la misura 5-*bis*, che ha sostenuto i tirocini in mobilità geografica, la misura 6-*bis*, che ha consentito di svolgere il servizio civile in uno degli Stati membri dell'Unione Europea, e la misura 9-*bis*, che ha riconosciuto un incentivo ai datori di lavoro privati che assumono giovani iscritti al programma con contratto a tempo indeterminato, contratto di apprendistato professionalizzante o ancora con contratto di lavoro subordinato instaurato in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro. Inoltre, accanto all'Asse 1, dedicato esclusivamente ai giovani Neet, è stato istituito l'Asse 1-*bis* per promuovere l'inserimento lavorativo dei giovani disoccupati fino a 34 anni, indipendentemente dal loro *status* di Neet, con particolare attenzione ai residenti nelle regioni in ritardo di sviluppo e in transizione.

Dalla sua attuazione in Italia, il programma Garanzia Giovani ha incontrato diverse difficoltà[32], sollevando non poche preoccupazioni sulla sua reale efficacia[33], preoccupazioni che nel corso del tempo non sono state affatto dissipate, tanto che oggi è possibile affermare che la "sfida"[34] sia stata in gran parte persa[35].

Sebbene i giovani Neet abbiano risposto positivamente all'iniziativa, con quasi due milioni di utenti registrati, sono emerse difficoltà nel passaggio dalla fase di presa in carico all'inserimento in un percorso di attivazione o di orientamento, in particolare per i gruppi più vulnerabili[36].

[31] La richiesta di riprogrammazione è stata inviata alla Commissione il 1° dicembre 2017. La modifica dei Programmi operativi è disciplinata dall'art. 96, par. 10, del Regolamento (UE) n. 1303/2013. È stata approvata con la decisione di esecuzione C(2017) 8927 della Commissione del 18 dicembre 2017, che modifica la decisione di esecuzione C(2014) 4969.

[32] Tra le difficoltà iniziali va segnalata la lentezza con cui le regioni hanno approvato formalmente i loro piani di attuazione. Sul punto, si veda Casano, Di Stani, Petruzzo, Rosolen, *Giovani e lavoro: manca la "garanzia". Il caso di "Garanzia Giovani" e il fallimento delle politiche attive in Italia,* in *ADAPT WP*, n. 155/2014, 3 ss.; Buratti, *Regioni: una fase due ancora incerta,* Buratti, Rosolen, Seghezzi (a cura di), *Garanzia giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, ADAPT University Press, n. 43/2015, 21 ss.

[33] Tiraboschi, *Una Garanzia che (ancora) non c'è. Le ragioni del cattivo funzionamento di Garanzia Giovani in Italia, Report di sintesi per Jyrki Katainen Vice-Presidente della Commissione Europea,* ADAPT University Press, 2015, 5 ss.; Rosolen, Seghezzi, *Un anno dopo, al punto di partenza (o quasi): cronaca di un fallimento annunciato*, in Buratti, Rosolen, Seghezzi (a cura di), cit., 5 ss.; Vesan, *Lost in implementation? Limiti e prospettive della Garanzia Giovani in Italia*, in Maino, Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto su Secondo Welfare in Italia*, Centro Luigi Einaudi, 2015, 265-287; Giubileo, *Garanzia Giovani, attuazione e problemi del programma*, in *EL,* 2016, 1, 139 ss.

[34] Echeggiando Fano, Gambardella, Margiocco, *Garanzia Giovani. La sfida*, Brioschi, 2015.

[35] Come emerge dal rapporto di Actionaid e CGIL, *NEET: giovani in pausa. Superare gli stereotipi per costruire politiche pubbliche efficaci*, 2024, 10, il programma Garanzia Giovani ha dato una risposta solo al 26% di giovani in condizione di Neet.

[36] Ciampi, Lion, Santomieri, Sciatta, *Per un bilancio della Garanzia Giovani. Evidenze dalle valutazioni e sfide di policy,* in *Sinappsi,* 2023, 1, 112-113.

In tale contesto, il programma Garanzia Giovani ha finito per intercettare maggiormente i giovani più facilmente occupabili, mentre ha prodotto risultati occupazionali significativamente inferiori per i gruppi più distanti dal mercato del lavoro e, dunque, ad alto rischio di esclusione sociale in assenza di "strategie di prossimità"[37] mirate.
Tuttavia, se nel complesso il programma si è rivelato inadeguato come unica soluzione al fenomeno dei Neet, è altresì vero che il servizio civile, incluso tra le misure di politica attiva del lavoro offerte dalla rete dei servizi per l'impiego, ha rappresentato un valido strumento a favore dell'occupabilità giovanile, come dimostrano le evidenze emerse dalle indagini realizzate nel corso degli anni dall'Inapp.
Prima di analizzare tali risultati, è opportuno ricordare che la scelta di inserire il servizio civile nell'ambito del programma Garanzia Giovani costituisce una peculiarità nel panorama europeo. Sin dal 2015, infatti, l'Italia ha consentito ai giovani Neet dai 18 ai 28 anni di accedere a tale misura, offrendo loro un'esperienza di cittadinanza attiva e di crescita personale e professionale, anche in altri Paesi dell'Unione Europea, attraverso un percorso dedicato di formazione e attività progettuali in grado di accrescere le conoscenze e far maturare le giuste competenze per un rapido inserimento nel mercato del lavoro.
I bandi per la selezione degli operatori volontari da impiegare nei progetti di servizio civile per l'attuazione del PON IOG "Garanzia Giovani" sono stati pubblicati con cadenza annuale. Per poter partecipare è stato richiesto ai candidati il possesso di determinati requisiti, tra cui l'iscrizione al programma, la sottoscrizione del patto di servizio e la relativa presa in carico del Centro per l'impiego e/o servizio competente[38].
I giovani Neet, attraverso quest'esperienza, hanno avuto non solo l'opportunità di acquisire conoscenze di base in diversi settori, come assistenza alle persone, protezione civile, ambiente, beni culturali, educazione, promozione culturale e attività all'estero, ma anche competenze trasversali come il lavoro di squadra, la gestione delle dinamiche di gruppo, il *problem solving* e il *brainstorming*.
Nel 2016, l'Inapp, in sinergia con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con la Presidenza del Consiglio, Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile, ha realizzato la prima indagine rivolta agli operatori volontari del servizio civile in Garanzia Giovani basata su un campione rappresentativo di 1.000 intervistati tra i 4.251 Neet avviati al pro-

[37] Rosina, Marta, Marzana, Ellena, Cerruti, *Intercettare i NEET: strategie di prossimità*, in *L'osservatorio Giovani,* 2021, 3 ss.

[38] Si sottolinea che nei bandi per la selezione di operatori volontari da impiegare in progetti afferenti a programmi di intervento di servizio civile universale da realizzarsi in Italia, all'estero e nei territori delle regioni interessate dal PON-IOG "Garanzia Giovani", rispettivamente pubblicati il 21 dicembre 2020 (con integrazione il 15 gennaio 2021) e il 14 dicembre 2021, è stato previsto, in alternativa al requisito della presa in carico, con relativa stipula del patto di servizio, presso il Centro per l'impiego/servizio accreditato, che il giovane potesse accedere agli specifici progetti dichiarando di non essere occupato e di non essere inserito in un regolare corso di studi, di formazione o in percorsi di tirocinio curriculare e/o extracurriculare, in quanto misura formativa, e di impegnarsi a concludere la procedura di presa in carico centralizzata, avviata in modo automatico.

gramma nel 2015[39]. L'obiettivo è stato quello di comprendere e delineare il profilo dei giovani Neet coinvolti e cercare di valutare il loro grado di occupabilità.
I risultati emersi hanno evidenziato un'elevata partecipazione femminile (6 donne su 10 volontari) e un livello di istruzione medio-basso dei volontari intervistati rispetto alle precedenti rilevazioni[40]. A sei mesi dalla fine del servizio, il 13,2% dei Neet è tornato a formarsi, mentre il 93,2% ha dichiarato di essersi attivato nella ricerca di un lavoro con esiti occupazionali positivi nel 33,5% dei casi. Particolarmente rilevante è stato inoltre il livello di soddisfazione espresso: il 94,7% dei partecipanti si è reso disponibile a ripetere l'esperienza, mentre l'81% ha ritenuto di aver acquisito competenze utili per l'ingresso nel mercato del lavoro.
Che il servizio civile abbia determinato una «vera e propria scossa per i giovani Neet»[41] è stato confermato anche dagli studi successivi, con i quali è stato dimostrato sia l'impatto positivo della misura in termini di occupabilità, indipendentemente dalle variabili anagrafiche di partenza e del *background* familiare di appartenenza[42], sia il ruolo fondamentale della dimensione della cittadinanza attiva, storicamente ignorata nel paradigma dominante delle politiche attive del lavoro, quale leva determinante per la produzione di risultati occupazionali insperati[43].
Sebbene, in linea generale, il servizio civile ha dimostrato di essere uno strumento efficace nell'ottica dell'occupabilità e dell'occupazione dei Neet (anche a distanza di tempo)[44], è pur vero che la misura ha coinvolto nell'ambito del programma Garanzia Giovani un numero limitato di partecipanti[45], di gran lunga inferiore rispetto a quello del tirocinio extracurriculare[46].

[39] I risultati dell'indagine Inapp, *Il Servizio Civile in Garanzia Giovani. Una misura unica in Europa che attiva i Neet?*, a cura di Federica De Luca e Sergio Ferri, sono stati presentati in Conferenza stampa il 16 marzo 2017.

[40] Partendo dall'assunto che la competenza chiave "*active citizenship*" è un asse formativo fondante dei progetti di servizio civile nazionale, ci si è chiesto se investire sulla cittadinanza attiva dei giovani potesse servire ad implementare anche i livelli di occupabilità degli stessi. Per cercare di rispondere a tale interrogativo, sono state realizzate le seguenti rilevazioni campionarie, cronologicamente ordinate, intercettando le platee di volontari in tre momenti diversi: 1) *ex* ante, ovvero in fase di ingresso nel servizio civile, con l'obiettivo di individuare i caratteri distintivi della popolazione di giovani che si candida a tale misura (bando ordinario 2015); 2) *ex post* a 12/18 mesi dal termine di servizio, al fine di rilevare gli esiti del percorso in termini di aspettative, motivazioni e acquisizioni di competenze maturate dai giovani da un lato e in relazione all'occupazione da un altro lato (bando ordinario 2013); 3) *ex post* a 6 mesi dal termine dell'esperienza, per chi lo ha svolto nell'ambito del programma Garanzia Giovani.

[41] In questi termini, l'allora Presidente dell'INAPP Stefano Sacchi, commentando i risultati della prima rilevazione INAPP rivolta agli operatori volontari del servizio civile in Garanzia Giovani.

[42] De Luca, Ferri, *Gli effetti del Servizio Civile sull'occupabilità dei giovani. Una stima tramite Statistical Matching,* in *INAPP WP*, n. 66/2021.

[43] De Luca, Ferri, Di Padova, *Cittadinanza attiva e occupabilità: una sperimentazione di due indici di misurazione*, in Caputo, Punziano, Saracino (a cura di), *Prospettive di metodo per le politiche educative*, 2019, PM Edizioni, 119 ss.

[44] De Luca, *Il Servizio Civile come politica efficace per i giovani nel quadro del Next Generation EU*, in *Social Policies,* 2022, 1, 31 ss.

[45] Anpal, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Un bilancio del periodo maggio 2014-dicembre 2022*, 2023.

[46] Si veda, sul punto, Galeotto, *Garanzia Giovani e tirocini: le ragioni della grande diffusione degli stage extracurriculari,* in *Boll. ADAPT,* n. 25/2022.

Ciononostante, la sua valutazione complessiva risulta essere positiva, confermando la validità delle scelte operate dal governo italiano con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha incluso il servizio civile universale tra le misure di politica attiva del lavoro strategiche per l'occupazione giovanile.

## 4. PNRR e Servizio Civile Universale

La pandemia da Covid-19 ha colpito duramente i giovani, aggravando la condizione complessiva dei Neet[47]. È emersa così la necessità di affrontare con urgenza la "questione giovanile" anche nell'ambito del PNRR, attraverso azioni volte a recuperare il potenziale delle nuove generazioni e a costruire un ambiente istituzionale e di impresa in grado di favorire il loro sviluppo e il loro protagonismo nella società[48].

In tale prospettiva, il progetto "servizio civile universale" si colloca tra gli interventi per l'inclusione e coesione sociale (Missione 5), nella specifica componente "politiche del lavoro"[49].

La misura si propone di potenziare l'istituto del servizio civile universale stabilizzando il numero di operatori volontari e promuovendo l'acquisizione di competenze chiave per muoversi con sicurezza nei mercati transizionali (*soft skills*, competenze personali, sociali, competenze di cittadinanza attiva), in linea con la Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 (2018/C/189/01)[50].

Gli obiettivi generali dell'ingente investimento, complessivamente pari a 650 milioni di euro, sono così sintetizzabili: incrementare il numero di giovani ammessi al servizio civile, ampliando la platea di coloro che beneficiano della preparazione e della funzione di orientamento professionale che tale esperienza offre; accrescere la consapevolezza tra i giovani circa l'importanza della cittadinanza attiva come strumento utile all'inclusione sociale e all'ingresso nel mondo del lavoro; rafforzare i progetti collegati alle comunità locali, con l'obiettivo di rendere il Paese più resiliente dal punto di vista economico e sociale.

[47] Secondo il PNRR, infatti, se prima della pandemia i Neet erano 2.003.000 milioni, al quarto trimestre del 2020 erano saliti a 2.066.000.

[48] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Italia domani*, 2021, 37. Nel PNRR la "questione giovanile" è stata inserita come una delle tre priorità trasversali a tutto il Piano, insieme alla parità di genere e alla parità territoriale.

[49] Per un'analisi dettagliata del mosaico degli interventi previsti, *amplius* D. Garofalo, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, 1, 114 ss.

[50] La misura è stata interessata dalla rimodulazione del PNRR approvata dal Consiglio Europeo con decisione di esecuzione n. 442/2023 dell'8 dicembre 2023, che ha previsto, nello specifico, l'aggiunta di un quarto ciclo di attuazione (annualità 2024), la revisione del *target* M5C1-16, definito come "*almeno 166.670 persone hanno partecipato al programma Servizio civile universale nel quadriennio 2021-2024*" da conseguire entro il 30 giugno 2026 e l'introduzione della *milestone* M5C1-15*bis*, da conseguire entro il 31 dicembre 2024 ("*Revisione delle disposizioni concernenti la disciplina dei rapporti tra enti e operatori volontari*"), consistente in una revisione della normativa al fine di aumentare la partecipazione al Servizio civile universale, semplificare le procedure e migliorare la qualità dei progetti, recependo i risultati del progetto di TSI (Strumento di sostegno tecnico) finanziato dalla Dg Reform e in collaborazione con l'Ocse.

Il rilancio del servizio civile universale si inserisce nel solco di quella dottrina che ha invitato a riflettere su una nuova idea di lavoro, da non intendersi come attività estranea alla dimensione economica, ma come una prestazione che si sviluppa secondo interessi e logiche giustificative di valore d'uso stabiliti in maniera autonoma dal mercato, nel cui ambito è preminente quella dimensione relazionale e di senso fondamentale per il recupero integrale della soggettività della persona nei processi economici e sociali[51].

I programmi nei quali sono impegnati i giovani volontari interessano diversi settori: assistenza, protezione civile, patrimonio ambientale e riqualificazione urbana, patrimonio storico, artistico e culturale, educazione e promozione culturale, paesaggistica, ambientale, dello sport, del turismo e sociale, agricoltura e attività all'estero. Ciascuno di essi risponde ad uno o più obiettivi individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e si inquadra in uno degli specifici ambiti di azione identificati nel Piano triennale del servizio civile universale, finalizzato a garantire l'efficace programmazione delle attività.

In tale contesto generale, assume rilievo il servizio civile digitale, inserito tra le misure strategiche previste dal PNRR per rilanciare la competitività e lo sviluppo nazionale, recuperando alcuni dei ritardi strutturali che ne condizionano il futuro. La misura, contenuta nella Missione 1 "*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*", nella specifica componente 1, investimento 1.7. "*Competenze digitali di base*", si propone di migliorare il livello di alfabetizzazione digitale del nostro Paese che, come è noto, risulta essere molto basso anche tra i più giovani. Infatti, secondo i dati Eurostat del 2023 rielaborati da Openpolis[52], l'Italia si colloca abbondantemente al di sotto, di oltre 10 punti percentuali, rispetto alla media europea delle competenze digitali dei giovani tra i 16 e i 29 anni. Tale situazione pone ancora di più in evidenza il dilagante fenomeno del *digital divide*[53], con rischio di emarginazione per coloro che non riescono a dotarsi delle giuste competenze per stare al passo con l'evoluzione tecnologica e con i bisogni di innovazione delle imprese[54]. In un mercato del lavoro sempre più polarizzato[55], è dunque necessario fornire alle nuove generazioni (e non solo) un'adeguata formazione dal punto di vista digitale per consentire loro di «*stare e restare sul mercato*»[56].

[51] Tiraboschi, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico,* Adapt University Press, 2019, 168.

[52] Eurostat, *Individuals' level of digital skills (from 2021" onwards")*, 2023.

[53] D. Garofalo, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, 2019, 4, 334 ss.

[54] Ciucciovino, *Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale*, in *Federalismi.it*, 2022, 9, 131.

[55] Maresca, *Il nuovo mercato del lavoro e il superamento delle diseguaglianze: l'impatto della digitalizzazione e del remote working*, in *Federalismi.it*, 2022, 9, 176 ss.

[56] Villalòn, *Le trasformazioni delle relazioni industriali di fronte alla digitalizzazione dell'economia*, in *GDLRI*, 2018, 2, 466, secondo cui il maggior ostacolo alla ricerca di un'occupazione nel futuro può essere rappresentato dall'analfabetismo digitale.

In questa prospettiva, il servizio civile digitale può contribuire allo sviluppo del capitale umano e incidere sull'effettivo utilizzo dei servizi pubblici digitali e sulla capacità degli individui di utilizzare le competenze tecnologiche acquisite in ambito lavorativo e sociale. Nello specifico, le azioni dal Programma quadro si articolano lungo quattro direttrici principali: a) rafforzamento delle competenze digitali e del capitale culturale degli operatori volontari, con particolare riferimento al ruolo di "facilitatore digitale", figura chiave per l'efficace dispiegamento di interventi di inclusione digitale; b) promozione dello sviluppo e del consolidamento delle competenze digitali dei cittadini, attraverso l'erogazione di servizi di facilitazione digitale e di percorsi educativi finalizzati a colmare i divari digitali; c) potenziamento delle competenze digitali degli Enti del Servizio Civile Universale aderenti all'iniziativa tramite attività di *capacity building*; d) sostegno all'inclusione digitale quale componente integrante dei servizi di assistenza rivolti alla comunità o a particolari categorie di persone.

Accanto al servizio civile digitale, è stato altresì promosso il servizio civile ambientale, quale strumento cruciale per affrontare le sfide ambientali e favorire la transizione ecologica ed energetica del Paese. I progetti riguardano attività che possano preparare i giovani operatori volontari a sviluppare le c.d. *green skills*, quale *mix* di conoscenze e competenze tecniche e trasversali spendibili nel mercato del lavoro[57]. In questa logica, si intende sostenere la formazione nelle discipline scientifico-tecnologiche STEM avvalendosi di metodi innovativi per cercare di colmare il divario di competenze, soprattutto di genere[58], con il resto dell'Europa.

Di recente sperimentazione è, infine, il servizio civile agricolo, pensato per coinvolgere i giovani in attività connesse all'agricoltura sostenibile, alla valorizzazione del territorio e alla tutela delle aree rurali, al fine di incrementare le loro prospettive di occupabilità in ambito agricolo e alimentare.

A partire dall'anno 2023, il Dipartimento per le Politiche giovanili e il Servizio civile universale, preposto alla valutazione dei risultati dei programmi di intervento sui territori e sulle comunità locali interessate, ha attivato una serie di indagini a carattere sperimentale rivolte agli operatori volontari e agli enti titolari di iscrizione all'albo SCU con l'obiettivo di analizzare alcuni aspetti centrali dei progetti di servizio civile (formazione, certificazione di competenze, accesso a opportunità integrative) e raccogliere opinioni sull'efficacia e sugli effetti delle attività proposte ai giovani.

Ai fini del presente contributo, rivestono particolare importanza tre indagini rivolte agli operatori volontari al termine dell'esperienza del servizio civile universale. Nello specifico, due rilevazioni si basano sui dati dei questionari di fine servizio somministrati rispettiva-

[57] Si veda Caracciolo, *Transizione ecologica: problemi definitori e questioni irrisolte*, in *AD*, 2024, 2, 13; Nardelli, *La via tortuosa verso la valorizzazione delle competenze green*, in *DRI,* 2022, 4, 993.

[58] Secondo i dati di Eurostat, *Share of women scientists and engineers,* 2023, l'Italia si colloca al terzultimo posto in Europa con solo il 34% di donne con competenze nelle discipline STEM.

mente ai volontari del bando 2021[59] e 2022[60], mentre la terza ha coinvolto nuovamente i partecipanti del bando 2021, intervistati ad una distanza temporale di circa 8-12 mesi dalla conclusione del servizio[61].

Il profilo dei volontari che emerge dai dati raccolti sollecita innanzitutto una riflessione sulla fase di selezione, che sembra favorire candidati dotati di un livello di istruzione medio-alto, a svantaggio di giovani con minori opportunità socioculturali. Da segnalare, inoltre, che a fronte di un importante disallineamento tra posti a bando e numero di candidature pervenute, soprattutto nelle aree meridionali del Paese, isole comprese, molte domande non riescono a essere soddisfatte, confermando l'esigenza di una programmazione pluriennale stabile e orientata alla crescita.

Riguardo alle "misure a favore dei giovani" che partecipano ai progetti di servizio civile, l'attestato *standard* rilasciato dagli enti rappresenta il più diffuso strumento di riconoscimento e valorizzazione delle competenze acquisite dall'operatore volontario al termine dell'esperienza, mentre è residuale, in rapporto alla totalità degli intervistati, la percentuale di coloro che dichiara di aver partecipato al processo di certificazione delle competenze.

Al netto di questi rilievi critici, i risultati confermano la valenza formativa e professionalizzante del servizio civile universale, configurandolo quale esperienza ad alto potenziale trasformativo in grado di generare ricadute positive in termini di occupabilità e di occupazione, con effetti significativi anche nel medio periodo. Infatti, a quasi un anno dalla conclusione dell'esperienza, il 43% degli operatori volontari del bando 2021 risulta occupato, il 38% è impegnato in attività di studio e il 10% in quelle di volontariato. Solo il 15% si dichiara disoccupato, circa il 28% è in cerca di occupazione mentre è residuale (3%) la quota di coloro che non studiano né seguono un percorso formativo o non lavorano.

Rilevante è inoltre il dato secondo cui oltre un terzo degli operatori intervistati segnala di avere ricevuto proposte di lavoro al termine dell'esperienza, la maggior parte delle quali provenienti da aziende commerciali ed enti del terzo settore.

Tuttavia, pur rappresentando un volano di opportunità, il servizio civile produce risultati occupazionali in larga parte caratterizzati da instabilità lavorativa, in quanto a dominare sono i contratti di lavoro a tempo determinato, accompagnati da una significativa incidenza di impieghi occasionali, *stage* e tirocini.

[59] Si veda il rapporto di indagine a cura del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *L'esperienza di Servizio Civile Universale per i giovani. Prima indagine realizzata sulla base dei dati e delle informazioni emersi dai questionari somministrati agli Operatori volontari nel periodo di "fine servizio" 2023*, gennaio 2024.

[60] Si veda il rapporto di indagine a cura del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Motivazioni, attività, prospettive e gradimento dell'esperienza di servizio civile universale degli operatori volontari nel periodo di "fine servizio" anno 2024*, marzo 2025.

[61] Si veda il rapporto di indagine a cura del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Più competenze, occupazione e attivismo civico tra gli operatori volontari a 12 mesi dalla conclusione dell'esperienza di servizio civile. Risultati dell'indagine sugli operatori volontari che hanno partecipato ai progetti SCU tra maggio 2022 e settembre 2023*, dicembre 2024.

## 5. Considerazioni conclusive

Originariamente introdotto come alternativa al servizio di leva obbligatorio, il servizio civile ha progressivamente mutato veste, divenendo non solo un prolungamento dell'impegno volontaristico e solidale, ma anche uno strumento di educazione alla cittadinanza attiva e di inclusione sociale e lavorativa. L'analisi sin qui condotta consente, infatti, di condividere l'opinione di chi lo qualifica come «un "laboratorio di policy" a favore dei giovani, sia rispetto all'apprendimento in contesti informali sia rispetto agli esiti che esso produce in termini di occupabilità, occupazione, riduzione del rischio di esclusione sociale e ritorno per i contesti territoriali in cui esso opera»[62].

Tuttavia, emergono alcune criticità che non possono essere ignorate e che richiedono un'attenta riflessione per garantire la piena valorizzazione di tale strumento.

Una prima problematica attiene al numero ancora troppo elevato delle domande presentate per accedere al servizio civile rispetto ai posti effettivamente disponibili a bando[63]. A tal proposito, è necessario che il governo italiano disponga risorse finanziarie aggiuntive a quelle del PNRR per ampliare le opportunità di partecipazione dei giovani, sino a oggi solamente annunciate, in modo tale da sperare di rendere il servizio civile realmente "universale" e accessibile a tutti coloro che desiderano intraprendere quest'esperienza.

In secondo luogo, occorre favorire la partecipazione di giovani con minori opportunità, inclusi i Neet, attraverso strategie mirate di comunicazione e accesso, pur sempre preservando il carattere volontario del servizio civile, in quanto l'eventuale reintroduzione di una forma di obbligatorietà, come è stato più volte ipotizzato, anche di recente[64], rischierebbe di snaturarne la funzione educativa e solidaristica, compromettendone non solo l'efficacia, ma anche la capacità di generare un coinvolgimento autentico e motivato da parte dei giovani[65].

È inoltre necessario promuovere una cultura del servizio civile che valorizzi la dimensione formativa e progettuale dell'esperienza. Il SCU non dovrebbe essere percepito come un "ripiego temporaneo", ma come una tappa significativa del percorso di crescita personale e professionale. Sotto questo punto di vista, si ritiene che il potenziamento dell'istituto di certificazione delle competenze potrebbe rafforzare le capacità occupazionali del servizio civile e aumentarne l'attrattività[66].

[62] Così De Luca, *Il Servizio Civile come politica efficace per i giovani nel quadro del Next Generation EU*, cit., 35.

[63] Si veda il rapporto di indagine a cura del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Servizio civile universale: posizioni disponibili, candidature e avvii al servizio. Dati 2015-2023*, gennaio 2025.

[64] Confapi si è recentemente espressa a favore di un servizio civile obbligatorio, soprattutto per i giovani Neet, sostenendo che, così facendo, si garantirebbe anche ai soggetti maggiormente distanti dal mercato di lavoro di maturare un'esperienza spendibile nel mercato del lavoro.

[65] Buratti, *Il Servizio Civile (volontario) come occasione per una migliore occupabilità*, in *Boll. ADAPT*, 2017.

[66] A tale proposito, va osservato che il decreto ministeriale 9 luglio 2024, n. 115, recante "Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro

Infine, resta aperta la questione di una prospettiva lavorativa a lungo termine, in quanto le opportunità offerte al termine dell'esperienza si concretizzano spesso in contratti di natura temporanea, limitando l'effettiva capacità del servizio civile universale di favorire uno stabile inserimento, soprattutto dei giovani, nel mondo del lavoro[67].

e delle Politiche Sociali", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 185 dell'8 agosto 2024, costituisce un riferimento normativo centrale per la valorizzazione delle competenze maturate in contesti di apprendimento non formale.

[67] Si veda il rapporto di indagine a cura del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Più competenze, occupazione e attivismo civico tra gli operatori volontari a 12 mesi dalla conclusione dell'esperienza di servizio civile*, cit., 33.

# Certificazione delle competenze e ruolo delle parti sociali*

## *Certification of Competences and the Role of the Social Partners*

**Marina Nicolosi**

*Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo*

**Sommario:** 1. Introduzione: la valorizzazione delle competenze nel diritto transizionale del lavoro. – 2. La certificazione delle competenze in Italia. – 3. Il sistema nazionale di certificazione delle competenze. – 4. Competenze e qualifiche professionali dei CCNL. – 5. Certificazione delle competenze e ruolo delle parti sociali.

*Sinossi*: Il saggio analizza l'attuale sistema di certificazione delle competenze e le potenzialità che il quadro normativo scaturito dalla riforma Fornero ha assicurato, con riferimento ad un più efficace incontro tra domanda e offerta nel mercato transizionale del lavoro. Nella decretazione attuativa, tuttavia, persiste l'assenza di strumenti necessari a garantire un più elevato livello partecipativo delle parti sociali, senza il quale si ritiene che l'istituto della certificazione non riesca a produrre i risultati sperati.

Abstract: *The essay analyses the current system of skills and the opportunities offered by the regulatory framework introduced by the Fornero reform, with particular reference to its potential to foster a more effective matching between labour supply and demand in the transitional labour market. However, the implementing decree still lacks the necessary instruments to ensure a higher level of participation by the social partners. n the absence of such instruments, the skills certification system is unlikely to achieve the intended results.*

**Parole chiave:** Mercato del lavoro – Competenze – Certificazione – Parti sociali

* Il presente contributo è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Palermo (CUP B53D23032690001), 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.



ISSN 3035-0492

***Keywords:*** Labour market – Skills – Certification – Social partners

## 1. Introduzione: la valorizzazione delle competenze nel diritto transizionale del lavoro

Nonostante l'enorme lentezza del processo di implementazione del Sistema nazionale di certificazione[1], la valorizzazione delle competenze legate al diritto alla formazione e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita continua a mantenere una significativa centralità tra gli strumenti indicati dall'Europa per favorire l'occupazione e, segnatamente, l'occupazione giovanile[2].

Invero, l'idea che le competenze possano costituire una risposta alle storiche asimmetrie informative tra la domanda e l'offerta di lavoro, per cui i percorsi di istruzione e formazione professionale non riescono ad interpretare il fabbisogno espresso dal tessuto produttivo di riferimento, costituisce tutt'ora un dato imprescindibile nelle analisi del fenomeno della disoccupazione giovanile[3], anche a livello internazionale[4].

In realtà, l'interesse dell'Europa verso il tema delle competenze non è nuovo e risale agli anni '90. Già nel 1989, infatti, l'Europa rivolge una prima attenzione alle competenze, nell'ambito del mutuo riconoscimento tra Paesi membri delle attestazioni di qualifiche professionali rilasciate, al fine di incentivare la mobilità di persone, studenti e lavoratori[5]. Sicché, da allora, e nell'ambito dell'istituto della libera circolazione dei lavoratori subordinati, viene sviluppata un'accezione di mobilità delle risorse umane europee che valorizza, non solo e non tanto la mobilità fisica e geografica delle persone, quanto la leggibilità e la trasferibilità delle competenze possedute, le quali vengono considerate come il capitale distintivo dell'UE nel quadro del paradigma "dell'Europa delle conoscenze"[6]. Successiva-

[1] Del Punta, *Un diritto per il lavoro 4.0*, in Cipriani, Gramolati, Mari (a cura di), *Il lavoro 4.0: la Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018, 225 ss.

[2] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, del 1 luglio 2020, COM(2020) 274 *final*; Decisione (UE) 2023/936 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, relativa a un *Anno europeo delle competenze*; Agenda per le competenze per l'Europa 2020-2025, del giugno 2020.

[3] Senatori, Tiraboschi, *La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano*, in *DRI*, 2008, 648 e ss., spec. 659. Da ultimo, Di Corrado, *Mercato del lavoro e fondi interprofessionali. Regolazione, strumenti e attuazione territoriale*, Fondazione Giacomo Brodolini, 2025.

[4] Ilo, *World Employment Report 2004/2005*, Geneva, 2006, consultabile in *www.csmb.unimore.it*, indice A-Z, voce *Lavoro e globalizzazione*.

[5] Sulle tre direttive varate al fine di conseguire una normativa europea sul riconoscimento di titoli e diplomi (Dir. n. 89/48/CEE; Dir. n. 92/51/CEE; Dir. n. 99/42/CEE), diffusamente, Roccella, Treu, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Padova, 2020.

[6] Commissione Europea, *Insegnare e apprendere – Verso la società conoscitiva*, 1995, consultabile. *https://www.indire.it/db/docsrv/PDF/Libro%20Bianco.pdf,* 57. Più recentemente, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, L'unione delle competenze*, Bruxelles, 5.3.2025, COM(2025) 90 *final*.

mente, se un più compiuto approccio alla valorizzazione delle competenze lo si ritrova nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, lanciata durante il Consiglio di Lussemburgo, nel 1997, è nel Consiglio di Lisbona del 2000, con la "Strategia Europa 2020", che si pone lo sviluppo di conoscenze, capacità e competenze, quale premessa per la crescita economica e dell'occupazione attraverso percorsi di apprendimento più flessibili[7]. Da qui è sorta l'esigenza di elaborare sistemi di riconoscimento validazione e certificazione delle competenze, anche al fine di favorire la circolazione delle persone fra i diversi Stati membri[8].

In ambito europeo, pertanto, l'idea di dotare di un valore di scambio le competenze, creando a livello comunitario criteri omogenei di validazione delle competenze acquisite[9], è diventata uno snodo strategico in grado di mettere in comunicazione e far dialogare i diversi sub-sistemi tra loro (scuola, formazione professionale, lavoro). Ad oggi, esiste una fitta rete di strumenti messi a disposizione dall'Europa per la mutua riconoscibilità delle competenze acquisite dalle persone tramite percorsi di istruzione e formazione, e in contesti di apprendimento non formali e informali, anche con riferimento ad esperienze lavorative[10].

In questa direzione, e nel quadro dei punti di riferimento offerti dall'Europa, le politiche formative avviate nei diversi Paesi membri convergono verso obiettivi comuni di personalizzazione dei percorsi e valorizzazione delle competenze individuali.

[7] Durante il Consiglio di Lisbona, più precisamente, emerge il nesso strategico tra occupabilità degli individui, apprendimento permanente, sviluppo economico armonico e sostenibile. Vanno altresì ricordate la Dichiarazione di Copenaghen del 20 novembre 2002 "su una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale", la Decisione del Consiglio e del Parlamento del 2004 "su un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass)" e la Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio del 23 aprile 2008 "sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente". Su questa evoluzione, Allulli, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Tipografia Pio XI, 2015.

[8] Il sistema di accreditamento, con l'intenzione di formulare strategie per eliminare ostacoli alla mobilità e offrire soluzioni alla trasparenza delle qualifiche, sarà approfondito durante il Forum sulla trasparenza delle certificazioni e delle qualificazioni, realizzato su iniziativa della Commissione europea e del Cedefop (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale), nel 1998.

[9] Tra tali linee guida compaiono: la trasparenza, per cui gli Stati membri sono chiamati ad elaborare certificati trasparenti e ad aumentare la visibilità delle competenze acquisite dagli individui (supplemento al certificato, curriculum vitae europeo, Europass-formazione); il riconoscimento delle qualifiche professionali e delle competenze, secondo cui l'Unione Europea invita gli Stati membri a sperimentare metodologie e strumenti di compatibilità e comparabilità delle qualifiche e sistemi di unità capitalizzabili e trasferibili a livello europeo, al fine di raggiungere un riconoscimento delle qualifiche e delle competenze acquisite in esperienze formali e non formali; la qualità dell'insegnamento e della formazione professionale che consiste nel mettere a punto procedure di certificazione e di valutazione partendo da norme internazionali esistenti (Iso 17024).

[10] Tra le più rilevanti, il Quadro Europass, lo *Youthpass*, il quadro europeo delle qualifiche (EQF o QEQ), il sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS), il sistema europeo per la formazione professionale (ECVET), la classificazione europea di abilità/competenze, qualifiche e occupazioni (ESCO).

## 2. La certificazione delle competenze in Italia

In realtà, anche in Italia l'interesse verso il tema è risalente, in quanto un forte collegamento tra la certificazione delle competenze e il cosiddetto "diritto transizionale del lavoro"[11], era già emerso, almeno nelle intenzioni del legislatore, già nella l. n. 196/1997 (cosiddetto Pacchetto Treu). L'art. 5, dedicato alla formazione professionale dei prestatori di lavoro temporaneo, e l'art. 17, dedicato al riordino della formazione professionale, affidavano al Ministero del lavoro e della previdenza sociale il compito di definire "criteri e modalità di certificazione delle competenze acquisite al termine del periodo formativo'[12]. Nella più tradizionale prospettiva del diritto transizionale del lavoro, infatti, viene posta particolare enfasi sul diritto della singola persona alla certificazione delle proprie competenze, da proiettare in una ampia logica di sistema, che fa perno sulla individuazione di alcuni e determinati standard professionali, da correlare ad un Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali. Sulla base di tali standard i lavoratori possono vedere riconosciute le competenze maturate nel corso della vita professionale, che vengono rese leggibili per affrontare positivamente le transizioni occupazionali all'interno del mercato del lavoro[13]. In quest'ottica, pertanto, vengono valorizzate le esigenze del mercato del lavoro alla luce di una nuova visione del rischio sociale e della vulnerabilità, che richiede la necessità di investire sul capitale umano, ripensando le politiche sociali in un'ottica partecipativa[14].

[11] Per la prospettiva evolutiva, da un'impostazione tradizionale del diritto del lavoro, verso una più moderna concezione del "diritto del mercato del lavoro", quale nuovo assetto di istituzioni e regole giuridiche volto a potenziare la posizione del lavoratore o di colui che cerca un'occupazione all'interno del mercato del lavoro, Caruso, *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007; Guarriello, *Per un approccio giuridico al tema delle competenze*, in *Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni*, 1999, v. 20, 113; Loffredo, *Diritto alla formazione lavoro. Realtà e retorica*, Cacucci, 2012; Tarquini, *La messa in trasparenza delle competenze come motore per l'innovazione delle imprese*, in Balducci, Marchi (a cura di), *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente. Una pluralità di discorsi*, Carrocci, 2014; Valente, *La certificazione delle competenze nel decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in Aa.Vv., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Cacucci, 2015, 995 ss.; Simoncini, *Occupabilità e produttività del lavoro: il nodo della certificazione delle competenze*, in *DRI*, 2017, 687; Schmid, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *DRI*, 2011, 1; nonché Tiraboschi, *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, Adapt University Press, 2016, 26.

[12] Alessi, *La formazione professionale*, in Napoli (a cura di), *Il "Pacchetto Treu"*, in *NLCC*, 1998, 1224, spec. 1235 e Varesi, *Il riordino della formazione professionale*, *ivi*, 1347. Nonché, Biagi, *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione*, in *DRI*, 1996, 75; Angiello, *La formazione*, in Galantino (a cura di), *Il lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione*, Giappichelli, 1997, 426; Bettini, *Ruolo e sviluppo della formazione professionale nella realtà italiana e nella politica comunitaria*, in *DL*, 1995, I, 240.

[13] La cosiddetta professionalità "soggettiva", da tenere distinta da quella dedotta nel contratto di lavoro, come concretamente classificata dai CCNL, è originariamente teorizzata da Giugni, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Jovene, 1963 e recentemente ripresa da Ciucciovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, in *Federalismi*, 2025, 158. Sul tema, da ultimo, anche Valenti, *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*, Giappichelli, 2025.

[14] Gualmini, Rizza, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in *Stato e Mercato*, 2011, 195; Rizza, *Politiche di welfare e nuovi rischi sociali*, in Rizza, Boncivini (a cura di), *Attori e territori del welfare. Innovazioni nel welfare aziendale e nelle politiche di contrasto all'impoverimento*, FrancoAngeli, 2014.

Anche allora, letto nel suo complesso, l'impianto teorico della certificazione delle competenze consisteva (e consiste) nel rafforzamento dell'occupabilità del lavoratore e, al tempo stesso, nel potenziamento della produttività del lavoro, tramite il sostegno alle persone volto ad avvalorare le competenze possedute, in virtù di un processo formale ed istituzionale di validazione che, per funzionare, richiede anche di essere riconosciuto dal mercato, nelle sempre più complesse fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Gli ambiti della certificazione, quindi, sono molteplici: essa spazia dalla formazione professionale del lavoratore in cerca di un'occupazione e del lavoratore già "capace", alla specializzazione di individui che richiedono di essere inseriti o reinseriti nel mercato del lavoro, perché disoccupati di lunga data, fino alla formazione mirata alla salvaguardia di posizioni di lavoro già esistenti. Sicché, se nell'isolato provvedimento normativo successivo al "Pacchetto Treu" - il d.m. (Ministero del lavoro e della previdenza sociale, n. 174) del 31 maggio 2001, la certificazione delle competenze risultava ancora legata al sistema della formazione professionale regionale[15], con la "Riforma Fornero" del 2012 il sistema assume il suo assetto definitivo, con l'obiettivo di dotarlo di una dimensione nazionale e non più regionale[16]. L'art. 4, 58º comma, l. n. 92/2012, infatti, delega il Governo ad adottare uno o più decreti di attuazione per la definizione di norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e la validazione degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze, di cui ai successivi commi da 64 a 68. Tali commi disegnano il sistema pubblico di certificazione delle competenze, di cui il d.lgs. n. 13/2013 disciplina l'attuazione, poi ulteriormente definita dal d.m. (Ministero del lavoro e delle politiche sociali) del 30 giugno del 2015[17]. Nel 2018, il d.m. (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) dell'8 gennaio istituirà il Quadro Nazionale delle Qualifiche, un dispositivo atto a classificare e a descrivere le qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di Certificazione delle competenze, idoneo a consentire la correlazione

[15] Nel contesto della formazione professionale la certificazione delle competenze aveva la funzione di garantire la trasparenza dei percorsi formativi e il riconoscimento delle competenze comunque acquisite "per consentire l'inserimento o il reingresso nel sistema di istruzione e formazione professionale nonché per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro". Il d.m. n. 174/2001, pur affidando al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale il compito di definire, con provvedimenti successivi, gli standard minimi di competenza, al fine di assicurare basi minime omogenee per il sistema di certificazione su tutto il territorio nazionale, manteneva ferma la competenza delle Regioni per quanto attiene la definizione dei percorsi formativi in termini di contenuti e di metodologie didattiche. La funzione della certificazione delle competenze sarebbe stata svolta, quindi, dalle Regioni che, sempre nell'ambito della loro autonomia normativa e regolamentare, ne avrebbero disciplinato le procedure di attuazione, tenuto conto degli standard minimi fissati a livello nazionale. In attesa di tali standard nazionali, le Regioni avrebbero provveduto, autonomamente e in via provvisoria, alla definizione degli stessi ed al rilascio delle relative certificazioni.

[16] Sull'esperienza legata, a livello nazionale, all'istituzione del "libretto formativo del cittadino" di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, Marchi (a cura di), *Il libretto formativo del cittadino. L'acquisizione delle competenze nella piccola e media impresa*, Carocci, 2012; Perulli, *Il libretto formativo nei contesti aziendali. Valorizzare le competenze in impresa*, in *Osservatorio Isfol*, 2011, 2, 157; Cirioli, *Libretto formativo del cittadino*, in *DPL*, 2005, 38, 2083.

[17] «Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali».

tra i livelli delle qualificazioni nazionali e i livelli del Quadro europeo delle Qualifiche (*European Qualification Framework*), sì da collegare il sistema italiano delle qualificazioni con i sistemi di altri Paesi europei.

Nel contesto descritto dalla l. n. 92/2012, quindi, la documentazione delle competenze si pone un duplice obiettivo: da un lato realizza la finalità di rendere trasparente e registrare il patrimonio formativo dell'individuo; dall'altro assicura il diritto di quest'ultimo alla portabilità del patrimonio professionale accumulato, da fare valere anche in relazione al principio di libera circolazione e mobilità delle persone anche a livello transnazionale, ed al principio della spendibilità delle competenze nel sistema europeo[18]. In tal modo l'insieme di conoscenze, abilità e competenze acquisite nelle transizioni da un contesto di apprendimento a un altro o da un sistema di qualifica a un altro diventa il risultato concreto dell'apprendimento, come bagaglio professionale da trasferire da un'esperienza all'altra, secondo percorsi di apprendimento, valutati in base a standard riconosciuti e riconoscibili a livello nazionale ed europeo[19].

Con il d.m. del 5 gennaio 2021, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali adotta le Linee guida che rendono operativo il Sistema nazionale di certificazione delle competenze. Esse hanno una valenza strategica, nell'ambito del più ampio processo nazionale per il diritto individuale all'apprendimento permanente, in quanto disciplinano i servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze, quale importante fattore di innovazione dei sistemi educativi e formativi, con l'obbiettivo di favorire la personalizzazione degli apprendimenti (in contrasto all'insuccesso e alla dispersione) e di facilitare le transizioni dallo studio al lavoro[20]. Le nuove regole avrebbero dovuto facilitare la tanto attesa dimensione nazionale del sistema delle competenze, in quanto sino ad allora i meccanismi certificatori, di sostanziale pertinenza della formazione professionale, erano stati gestiti esclusivamente dalle Regioni, con una scarsa visione di insieme a livello nazionale. Sicché l'operatività del livello nazionale avrebbe potuto superare gli angusti confini delle realtà regionali volta per volta prese in considerazione da studiosi delle dinamiche locali, favorendo un più ampio dialogo tra operatori e decisori istituzionali, nonché all'interno del dibattito scientifico sorto intorno alle più moderne dinamiche del mercato del lavoro.

[18] Vedi il sistema di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET), su cui la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un sistema europeo di crediti per l'istruzione e la Formazione Professionale (ECVET) (2009/C 155/02).

[19] Raccomandazione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2012 (2012/C 398/01) in tema di convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite mediante l'apprendimento non formale ed informale.

[20] Il d.m. del 2021 colma un vuoto normativo inspiegabile, se solo si considera che nessuna delle fonti normative successive alla "Riforma Fornero", compreso il Jobs Act, hanno preso in considerazione il sistema della certificazione delle competenze. Perfino il d.m. n. 150/2015, che istituisce l'ANPAL (Agenzia nazionale politiche attive del lavoro), ha omesso di creare un raccordo con quanto previsto, ad esempio, con l'art. 23, a proposito dei percorsi di inserimento o reinserimento collegati ad attività di orientamento di base, avviamento alla formazione, ausilio alla ricerca dell'occupazione all'accompagnamento al lavoro. Il che ha senz'altro rallentato l'evoluzione dell'istituto ed una opportuna maturazione dei processi culturali che ne avrebbero favorito l'implementazione a livello nazionale. L'ANPAL, peraltro, è stata soppressa con d.P.C.M. del 22 novembre 2023, con decorrenza 1° marzo 2024 e le relative funzioni sono attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il quadro normativo si è recentemente arricchito di due ulteriori decreti. Se con il d.m. del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali del 15 giugno 2023 è stato adottato il Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo EQF[21], il 9 luglio 2024 è stato emanato il d.m. di "Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali". Con l'obiettivo di accrescere la sinergia tra formazione regionale e partenariato, l'arricchimento della formazione aziendale, e di dotare di maggiore importanza i Fondi interprofessionali, questo d.m. estende e formalizza la possibilità di certificare competenze acquisite "sul campo", al di fuori dei percorsi scolastici e formativi tradizionali, rendendole più spendibili nel mercato del lavoro. Risultano, pertanto, riconoscibili e certificabili le competenze acquisite in percorsi non formali, compresi i contratti di apprendistato professionalizzante, i tirocini non curriculari promossi dal Ministero o suoi enti, i percorsi di accompagnamento all'imprenditorialità e all'autoimpiego, il servizio civile universale, il volontariato e i progetti di utilità collettiva.

## 3. Il sistema nazionale di certificazione delle competenze

Nel contesto descritto dalla riforma Fornero del 2012, al centro del sistema della certificazione delle competenze viene collocata la persona del lavoratore, quale protagonista attivo dell'apprendimento. L'apprendimento viene costruito come un processo articolato che si realizza anche in contesti informali e non formali[22], in modo intenzionale e non intenzionale, anche con riferimento alle competenze parziali[23].
Ai fini della costruzione di un compiuto sistema nazionale di certificazione delle competenze, il d.lgs. n. 13/2013 incardina il nuovo sistema delle competenze sul piano dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, dell'inquadramento del personale, delle mansioni del lavoratore, e della libera circolazione del lavoratore nell'Unione Europea. Il Decreto, pertanto, da un lato costituisce un Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali; dall'altro definisce gli standard minimi del servizio

[21] Che risponde alla Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2017/C 189/03).

[22] Bertagna, Casano, Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in Magnani, Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffré, 2012, 398.

[23] Parla di "capitalizzazione delle competenze", come esito di diversi processi di apprendimento intrapresi in contesti di diversa natura, a carattere formale, informale e non formale, Ciucciovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit., 158, che riconosce nell'art. 4, comma 51, l. n. 92/2012, il fondamento giuridico espresso della "idea della ricostituzione sulla persona di un capitale professionale, che l'accompagna lungo l'intera vita e che diventa strumento di partecipazione alla vita economico, politica e sociale del Paese in un'ottica di realizzazione della uguaglianza sostanziale".

di certificazione (processo, attestazione, sistema) da garantire in misura omogenea su tutto il territorio nazionale.

Sicché, al fine di promuovere l'apprendimento permanente quale diritto della persona e assicurare a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite in accordo con le attitudini e le scelte individuali e in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale" (art. 1, d.lgs. n. 13/2013)[24], e con lo specifico obiettivo di promuovere la "crescita e della valorizzazione del patrimonio culturale e professionale acquisito dalla persona nella sua storia di vita, di studio e di lavoro, garantendone il riconoscimento, la trasparenza e la spendibilità" (art. 1, comma 2), il Sistema nazionale di certificazione viene definito come "l'insieme dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze erogati nel rispetto delle norme generali dei livelli essenziali delle prestazioni e degli standard minimi previsti dal decreto" (art. 2, 1° comma, lett. n), d.lgs. n. 13/2013).

L'oggetto di validazione e individuazione e certificazione sono le competenze acquisite dalla persona in contesti formali, non formali, informali, il cui possesso risulti comprovabile attraverso riscontri e prove definiti nel rispetto delle linee guida elaborate dal Comitato tecnico nazionale (art. 2, lett. l). Al centro del sistema, la "competenza" viene definita come la "comprovata capacità di utilizzare in situazioni di lavoro di studio o nello sviluppo professionale e personale, un insieme strutturato di conoscenze e di abilità acquisito in contesti di apprendimento formale, non formale, informale" (art. 2, lett. e)[25]. E se il livello essenziale del processo è riservato al legislatore nazionale, la sua concreta attuazione viene invece affidata agli enti titolari accreditati e autorizzati[26] e agli "enti titolati", ovvero i soggetti autorizzati dall'ente titolare a erogare in tutto o in parte i servizi[27], che possono essere ricompresi in tre sottogruppi: enti appartenenti al sistema di istruzione pubblica; enti facenti parte del sistema della formazione professionale; soggetti afferenti al sistema

[24] Bulgarelli, *Interventi new skills and jobs: un nuovo paradigma per l'apprendimento, l'occupazione e la crescita economica*, in *DRI*, 2012, I, 93. Per alcuni approfondimenti sull'apprendimento permanente, in dottrina, Vimercati, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: strategie, soggetti e funzioni*, in Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, 679; Ciucciovino, *Apprendimento permanente*, in *Libro dell'anno del Diritto*, Treccani, 2013, 400.

[25] Le lettere da a) a c) dell'art. 2, d.lgs. n. 213 forniscono le definizioni normative di apprendimento, apprendimento formale, non formale ed informale.

[26] A norma dell'art. 2, 1° comma, lett. f), gli "enti pubblici titolari" sono: l'amministrazione pubblica centrale, regionale, titolare della regolamentazione dei servizi di certificazione delle competenze (Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca scientifica, regioni province autonome di Trento e Bolzano, Ministero del lavoro, Ministero dello sviluppo economico). Agli enti titolari è affidato il compito di fissare le linee guida per la regolamentazione dei servizi di individuazione validazione e certificazione delle competenze. Maretti, Di Risio, *La certificazione delle competenze come strumento di welfare attivo e inclusivo*, in *Sociologia del Lavoro*, 2020, 214 ss.

[27] La lettera g) dell'art. 2, 1° comma, definisce l'"ente titolato" come il soggetto pubblico o privato, ivi comprese le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, autorizzato o accreditato dall'ente pubblico titolare, ovvero deputato a norma di legge, statale o regionale, ivi comprese le istituzioni scolastiche, le università e le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, a erogare in tutto o in parte servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze in relazione agli ambiti di titolarità di cui alla lettera f).

dei servizi al lavoro (nazionali e regionali, compresi camere di commercio, ordini professionali, collegi, enti bilaterali, centri per l'impiego)[28].
A norma dell'art. 3, 4° comma, lett. a) e b), il processo di certificazione si basa sul principio della volontarietà e i documenti di validazione e certificazione rilasciati a conclusione del processo sono atti pubblici. Ciascun ente pubblico opera in totale autonomia, in virtù del principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, oltre che dell'autonomia scolastica e universitaria, organicamente, nell'ambito della cornice unitaria di coordinamento interistituzionale (art. 3, 4° comma, lett. c). Il raccordo e la mutualità dei servizi sono affidati alla progressiva interoperatività delle banche dati centrali e territoriali. Poiché il procedimento deve essere avviato su impulso del lavoratore, non è previsto, come si vedrà, alcun coinvolgimento dell'impresa, nel caso in cui le competenze da certificare fossero maturate al suo interno.
Gli artt. 4-7, d.lgs. n. 13/2013, infine, fissano gli "standard minimi di servizio", con riferimento al processo (art. 5), all'attestazione (art. 6) ed al sistema (art. 7). Tali standard minimi devono essere garantiti dagli enti pubblici titolari.
Progressività, riconoscibilità, portabilità costituiscono, quindi, i tre assi riconosciuti dalla dottrina su cui si fonda il sistema delle competenze[29], il cui perno, conseguentemente, risiede nei diversi metodi di "messa in trasparenza" e di spendibilità (certificazioni, registrazioni, validazioni, attestazioni, microcredenziali), per il conseguimento di titoli della formazione formale e/o di qualificazioni professionali comprese in repertori pubblici.
Le competenze oggetto della certificazione sono quelle riferibili alle qualificazioni ricomprese nel Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, previsto dall'art. 4, 67° comma, l. n. 92/2012, che costituisce il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze, attraverso la standardizzazione progressiva degli elementi essenziali anche descrittivi dei titoli di istruzione e formazione, compresi quelli di istruzione e formazione professionale e delle qualificazioni professionali, attraverso la loro correlabilità, anche tramite un sistema condiviso di riconoscimento di crediti formativi in chiave europea (*European Qualifications Framework*)[30].
Il Repertorio nazionale è costituito da tutti i Repertori dei titoli di istruzione e formazione, e delle qualificazioni professionali rilasciati in Italia da un Ente titolare o rilasciati in esito ad un contratto di apprendistato[31]: sicché esso rappresenta l'insieme delle indicazioni di

[28] Maretti, Di Risio, *La certificazione delle competenze come strumento di welfare attivo e inclusivo*, cit., 221.

[29] Ciucciovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit., 158.

[30] Istituito dalla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, il quadro europeo delle qualifiche (*European Qualifications Framework*), è suddiviso in una griglia di otto livelli, ciascuno dei quali contenente una serie di descrittori, come conoscenze, abilità e competenze, che indicano i risultati relativi all'apprendimento correlato ad ogni livello. La griglia dovrebbe costituire il presupposto per la creazione di un mercato del lavoro trasparente, accessibile ad ogni cittadino da integrarsi con i sottosistemi degli Stati membri, sì da garantire la compatibilità ai fini della trasferibilità delle qualifiche per rispondere alle linee direttive della normativa in materia di libera circolazione dei lavoratori, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento.

[31] Nell'ambito del Repertorio nazionale (art. 8, d.lgs. n. 13/2013), viene istituito e reso operativo un quadro di riferimento

contenuto, metodo e durata delle attività di formazione rivolte all'apprendimento dei contenuti del lavoro, definiti nei corrispondenti standard professionali, e costituisce uno strumento di raccolta e di standardizzazione degli elementi essenziali dei titoli di istruzione e formazione, nonché delle qualificazioni professionali.

Nell'ambito del Repertorio, tuttavia, la competenza viene misurata sulla base di specifici indicatori, quali le conoscenze da possedere e le abilità da dimostrare, ed il meccanismo che ne scaturisce si incentra sullo sviluppo dei saperi utilizzabili, che conferiscono maggiore valore al lavoratore che ricerchi una occupazione, al fine di renderlo più attraente, in quanto più conforme alle reali esigenze dei sistemi produttivi ed organizzativi dell'impresa. Sulla base del Repertorio nazionale, il lavoratore vede riconosciute le sue competenze, che vengono rese leggibili per il transito occupazionale, purché siano contemplate in uno dei molteplici ambiti professionali previsti dal Repertorio. Allo stato attuale, il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali raccoglie quasi esclusivamente le qualificazioni presenti nei repertori regionali ma, a suo supporto, quasi tutti i decreti ministeriali che si sono succeduti nel tempo hanno per lo più fatto riferimento all'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, quale dispositivo classificatorio e informativo[32].

Il d.m. 5 gennaio 2021, peraltro, nel definire le linee guida per l'interoperatività di tutti gli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze, non soltanto quelli di competenza regionale, ha dotato di valenza universale l'Atlante, con i suoi criteri classificatori, rendendolo l'unico strumento per la sistematizzazione delle informazioni del Repertorio nazionale, ed elevandolo a criterio unitario di referenziazione delle competenze certificabili. La vincolatività dei criteri di classificazione dell'Atlante come standard unitario di riferimento della certificazione di pertinenza dei Fondi interprofessionali è stata adottata, infine, anche dal d.m. 9 luglio 2024, che ha disciplinato la certificazione delle competenze rientranti nella titolarità del Ministero del lavoro.

Pertanto, secondo l'opinione più accreditata che va condivisa, da una parte, l'attuale configurazione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze risulta "regione-centrico", in quanto, di fatto, esclusivamente imperniato sul meccanismo classificatorio offerto dall'Atlante del lavoro, impostato quale sommatoria dei repertori regionali, a forte impronta pubblica e, appunto, senza alcun coinvolgimento delle parti sociali[33].

nazionale delle qualificazioni professionali regionali e delle relative competenze (QNQR). E una banca dati organizzata in 24 settori economico professionali (SEP), ciascuno declinato in processi produttivi, aree di attività (ADA) e singole attività di lavoro che le compongono. Il QNQR consente di correlare tra loro le qualificazioni regionali, nonché di verificare e mettere a confronto i contenuti professionali (competenze e profili) descritti nei diversi Repertori regionali; di rendere leggibili e riconoscibili i contenuti professionali sulla base di una comune rappresentazione del lavoro; di disporre di un parametro di prestazione professionale per costruire prove di valutazione congruenti. Esso contiene altresì le qualificazioni e relative competenze di tutti i Repertori regionali che, attraverso un processo di correlazione vagliato e validato dall'apposito Gruppo Tecnico Competenze, sono considerate automaticamente equivalenti.

[32] Ciucciovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit.,169.

[33] Ciucciovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit., 170.

Dall'altra, l'Atlante del lavoro, da parte sua, utilizza un sistema classificatorio delle figure professionali e delle competenze ad esse associate, attraverso un sistema descrittivo dei processi produttivi e di lavoro totalmente sganciato dalle previsioni dei contratti collettivi. I quali costituiscono, al contrario, la sede privilegiata per una corretta descrizione dei contenuti delle diverse attività lavorative, nonché delle relative competenze, nei diversi settori economici[34].

## 4. Competenze e qualifiche professionali dei CCNL

Nell'ottica delle competenze, di fatto, perdono valenza le categorie della mansione e della qualifica, tradizionalmente intese come misuratori della qualità della prestazione. Infatti, la mansione, come compito nell'adempimento della prestazione, e la qualifica, come prestazione più complessa in grado di individuare i saperi garantiti con diplomi e titoli di studio e di prescrivere le competenze ai fini dell'inquadramento contrattuale, subiscono un'attenuazione dell'attitudine a qualificare la professionalità, perché non sono in grado di decifrare le effettive abilità possedute dal lavoratore. Cambia, quindi, la prospettiva adottata: se le mansioni e le qualifiche implicano un approccio statico e descrivono quello che il lavoratore deve fare, ovvero ha fatto, ai fini della quantificazione e qualificazione della sua prestazione e della connessa remunerazione[35], la competenza segue una matrice dinamica. Essa vede, in prospettiva, quello che il lavoratore potrebbe saper fare, alla luce di qualità, attitudini, esperienze (di vita e di lavoro), molto più elastiche e flessibili, fornendone una rappresentazione poliedrica e senz'altro più efficace, in quanto resa libera da cristallizzazioni preconfezionate e non necessariamente aderenti alle effettive caratteristiche della prestazione richiesta. In questo senso, la qualifica contrattuale risulta inidonea ad interpretare le abilità del lavoratore, in quanto non tiene nel debito conto la complessità della sua dimensione professionale che, al di là di quanto sia richiesto in adempimento dell'obbligazione contratta, può esprimere ulteriori abilità e saperi professionali[36].
Il vantaggio di questo tipo di approccio nella valutazione delle caratteristiche del lavoratore si apprezza sulla sua valenza bilaterale, in quanto incontra le esigenze di entrambe le parti del sinallagma: favorisce il datore di lavoro, al quale viene assicurata una manodopera estremamente qualificata e più aderente all'evolversi delle esigenze organizzative

[34] Espressamente il d.m. 5 gennaio 2021 ha precisato che non esiste alcun collegamento tra il sistema classificatorio di Atlante e quello adottato dalla contrattazione collettiva.

[35] Tra i molti, Alessi, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffré, 2004, 81, secondo cui le mansioni rilevano per collocare la posizione organizzativa del lavoratore all'interno dell'organizzazione datoriale.

[36] Perulli, *La contrattazione collettiva di prossimità: teoria, comparazione e prassi*, in *RIDL*, 2013, 919, che legge in questa direzione la diffusione della contrattazione collettiva aziendale con particolare riferimento alle voci retributive collegate alla *performance*.

e produttive della realtà aziendale; agevola il lavoratore, al quale si offre una attestazione oggettiva e formale delle possibili performance da offrire nella relazione contrattuale[37].
Si tratta, tuttavia, al contempo, del principale limite del sistema delle competenze, che ne ha concretamente rallentato il pieno decollo, rivelando una sostanziale incomunicabilità tra l'innovativo metodo di analisi e catalogazione della professionalità che vi è insito e i tradizionali sistemi di classificazione del personale[38].
Attualmente, infatti, la certificazione delle competenze si colloca in una dimensione parallela alla contrattazione collettiva, in quanto i profili lavorativi certificabili non hanno puntuale rispondenza nelle declaratorie contrattuali. E, come si accennava, il Repertorio nazionale, che costituisce il perno del sistema della certificazione, non presenta nessun collegamento tra i profili professionali tipizzati e le categorie legali o contrattuali dei prestatori di lavoro. Sicché, il rischio da più parti prospettato è che, senza tale connessione, si finisca per validare professionalità inidonee ad essere riconosciute dai sistemi di classificazione del personale, vanificando l'obiettivo di agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro o di favorire una migliore allocazione delle risorse umane[39].
Il collegamento tra il sistema classificatorio di Atlante e quello adottato dalla contrattazione collettiva è espressamente escluso dall'art. 2.2, d.m. 5 gennaio 2021, che precisa che i contenuti proposti da Atlante, non solo non coincidono con i profili contrattuali nei termini di categorie, livelli di inquadramento o rapporti di lavoro, ma puntualizza anche che non possono costituire, di per sé, requisito professionale a riserva dell'esercizio di una specifica attività, se non in presenza di apposite e distinte previsioni di regolamentazione della singola professione. Il che frena enormemente l'utilità concreta del sistema di certificazione delle competenze ai fini di una migliore intercettazione della offerta di lavoro dal lato di chi la domanda.

[37] Cegolon, *Competenza. Dalla performance alla persona competente*, Rubbettino, 2008.

[38] Simoncini, *Occupabilità, produttività e certificazione delle competenze*, cit., 691; Bulgarelli, *Il lifelong learning come risposta al declino delle Skills*, in *Osservatorio ISFOL*, 2012, 11 ss.; Seghezzi, *Lavoro e relazioni industriali nell'Industry 4.0*, in *DRI*, 2016, 178. Un ruolo importante, per questi aspetti, potrebbe essere svolto anche dalla contrattazione collettiva di secondo livello, ad esempio adeguando le previsioni del contratto nazionale alle specificità del contesto aziendale. Sul punto si vedano le considerazioni di Alessi, Guaglianone (a cura di), *Ragioni e passioni della contrattazione collettiva di secondo livello. Tendenze italiane ed europee*, Aracne, 2017 e di Alessi, *Professionalità, contratto di lavoro e contrattazione collettiva, oggi*, in Aa.Vv., *Professionalità Studi*, n. 1, 2018, 23. Indicativi, in generale, i dati emersi dal III Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia, di cui si può leggere una sintesi in Mosca, Tomassetti, *Contenuti e tendenze della contrattazione aziendale. Anticipazione del III Rapporto ADAPT*, in Bollettino Adapt, 27 febbraio 2017. Per la brillante esperienza del CCNL dell'industria metalmeccanica e della installazione di impianti, Zilio Grandi (a cura di), *Commentario al CCNL metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Giappichelli, 2021, ma già Maresca, *Il rinnov(ament)o del contratto collettivo dei metalmeccanici: c'è ancora un futuro per il contratto collettivo nazionale di categoria*, in *DLRI*, 2017, 716.

[39] Sugli effetti benefici di un dialogo più fluido tra sistema delle competenze e contratti collettivi, anche in chiave di rinnovamento di questi ultimi, Gambardella, *La complessità della* new economy, in Amato (a cura di), *Lo sviluppo dell'economia digitale in Italia*, FrancoAngeli, 2000, 37. Ma anche Caruso, *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit. Il rischio di potenziali sovrapposizioni o perfino di ipotetiche competizioni tra vecchie e nuove professionalità, è posto in evidenza da Carillo, Zazzaro, *Innovazione, ricerca della rendita e prestigio sociale: verso una teoria dinamica delle professioni*, in *Economia Politica*, 2002, 369.

Soprattutto con riferimento ai primi inquadramenti, quando lo storico del lavoratore non contiene indicazioni univoche su di una sua più pertinente adibizione a mansioni coerenti con le attitudini ed abilità connesse alle competenze, la lontananza tra i sistemi di classificazione della contrattazione collettiva e la lettura della professionalità certificata in base alle competenze non riesce a svilupparne a pieno le potenzialità sul piano occupazionale.

Resta isolata e asistematica qualche recente tendenza della contrattazione collettiva ad appropriarsi di alcuni meccanismi propri del sistema delle competenze, come nel caso del rinnovo del CCNL del settore metalmeccanico e della installazione di impianti del 5 febbraio 2021, che ha introdotto il dossier digitale del lavoratore su blockchain a livello di settore per la registrazione della formazione continua, in attuazione del diritto soggettivo alla formazione, assegnandole una valenza che va oltre il rapporto di lavoro, nel mercato del lavoro. Si tratta di uno strumento che va interpretato come un valido esempio di politica attiva del lavoro di fonte negoziale, capace di rafforzare la portabilità del patrimonio professionale, tipica dei mercati transizionali del lavoro[40]. Esperienze simili, ma con modalità differenti, sono state prese in considerazione anche dal CCNL del settore elettrico che, con il rinnovo del 18 luglio 2022, ha introdotto meccanismi di registrazione della formazione continua, con l'obiettivo di creare una prassi settoriale basata sull'adozione di un preciso modello comune a tutte le imprese, anche se rimesso alla diretta responsabilità datoriale. Analogamente, nel settore farmaceutico, il rinnovo contrattuale del 15 aprile 2025 ha introdotto specifici impegni delle parti ad avviare collaborazioni con enti, istituzioni scuole e Università finalizzate a sviluppare un sistema di settore standardizzato e flessibile, per progettare, rilasciare e riconoscere competenze, soprattutto digitali ed ecologiche.

A parte questi timidi tentativi di allinearsi al sistema delle competenze, a livello contrattuale, sembrerebbero persistere quelle resistenze di carattere più propriamente culturale ad assicurare una più compiuta implementazione in termini di sistema della riforma delle professionalità.

Intanto, eventuali, ma imprescindibili, aggiornamenti dei contratti collettivi non si presentano facili, in quanto presupporrebbero il superamento della limitata visione della qualifica, incapace di riassumere le reali potenzialità del sapere professionale dei lavoratori. E d'altronde, un efficace aggiornamento dei contratti collettivi, sul piano tecnico, dovrebbe passare attraverso una approfondita revisione dei numerosissimi profili professionali che vi sono contemplati. Difficoltà tecnica che si accompagna alla intuibile preoccupazione che aggiornamenti dei profili professionali, alla luce delle competenze, possa alimentare facili e superficiali rivendicazioni, anche economiche, dei lavoratori coinvolti in processi di

[40] Ciucciovino, *La formazione continua nel settore metalmeccanico: dal diritto soggettivo alla formazione al sistema dell'apprendimento permanente*, in Treu (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*, Giappichelli, 2022, 83; nonché Maresca, *Il contratto collettivo nazionale di categoria dei meccanici: profili normativi*, in Aa.Vv., *Dalla prima alla quarta rivoluzione industriale. Storia delle relazioni industriali dei metalmeccanici*, Solferino, 2021, 334.

validazione e certificazione delle competenze, soprattutto con riferimento a competenze acquisite all'interno delle aziende, malgrado la dimensione endoaziendale delle competenze costituisca ad oggi una delle (molte) occasioni mancate dell'istituto.
Ai sensi dell'art. 1, comma 3, d.m. 9 luglio 2024, infatti, è stato escluso dal meccanismo di individuazione, validazione e certificazione delle competenze relative alla formazione interna l'apprendistato duale[41]. Restano ai margini della certificazione, pertanto, i modelli formativi che alternano teoria in aula e pratica in azienda, per favorire l'ingresso qualificato nel mondo del lavoro, combinando apprendistato e alternanza rafforzata e portando a qualifiche professionali o diplomi, con obiettivi di occupabilità e competenze richieste dal mercato. Secondo quanto precisato dall'anzidetto d.m., tali percorsi di formazione interna sono oggetto di valutazione e attestazione integrata e unitaria, insieme alla formazione esterna, in relazione agli obiettivi di apprendimento della qualificazione al conseguimento della quale è finalizzato il percorso.
La scelta è discutibile. Invero, considerata l'impresa il luogo elettivo della formazione – in quanto ciascuna impresa è depositaria di una conoscenza produttiva specifica, costruita attraverso percorsi di apprendimento peculiari, e quindi l'ambito privilegiato in cui si sviluppano le competenze organizzative imprescindibili, necessarie alla produzione di beni e servizi[42] – è proprio dalle esigenze del sistema produttivo che occorrerebbe partire per costruire una buona formazione, al fine di aumentare realmente le occasioni di incontro tra domanda ed offerta di lavoro[43].
Non a caso, l'art. 4, comma 58, l. n. 92/2012 indicava quali criteri direttivi della delega per la disciplina della individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, alla lettera c), il riconoscimento delle esperienze di lavoro, "quale parte essenziale del percorso educativo, formativo e professionale della persona", nonché la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per l'erogazione dei servizi di individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali "da parte dei soggetti istituzionalmente competenti in materia di istruzione, formazione e lavoro, ivi incluse le imprese e loro rappresentanze

[41] Le competenze certificabili ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 13/2013, sono definite dal d.m. 9 luglio 2024, e sono quelle riferite ai titoli di istruzione e formazione scolastica e universitaria; alle qualificazioni rilasciate dalle Regioni e province autonome; alle qualificazioni riferite alle professioni non organizzate in ordini e collegi professionali; d) alle qualificazioni delle professioni regolamentate; alle competenze acquisite in esito a interventi di competenza dei Fondi interprofessionali, delle Camere di commercio, di Sviluppo Lavoro Italia, del Ministero del Lavoro su programmi di mobilità transnazionale Erasmus+ o di inclusione socio-lavorativa degli stranieri vulnerabili. Possono essere solo individuate e validate, ma non certificate, le competenze acquisite attraverso l'apprendistato professionalizzante, i tirocini extracurriculari, i progetti di servizio civile universale e nell'ambito di attività di volontariato (art. 8, d.M. 9 luglio 2024).

[42] Leoni (a cura di), *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche lavorative e performance di impresa*, FrancoAngeli, 2008, 39.

[43] Più in generale, sull'obbligo formativo nel rapporto di lavoro dopo le modifiche all'art. 2103 c.c., Ciucciovino, *Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale*, in *Federalismi.it*, n. 9/2022, 129, spec. 134; Caruso, *Strategie di flessibilità funzionale e di tutela dopo il Jobs Act: fordismo, post-fordismo e industria 4.0*, in *DLRI*, 2018, 81, spec. 116; Corti, *L'edificazione del sistema italiano di formazione*, in *RGL*, 2007, 163; Id., *Dalla tutela della professionalità e del posto di lavoro alla formazione continua e ai servizi per l'impiego. I 40 anni degli artt. 13 e 18 st. lav.*, in *RIDL*, I, 2011, 125.

nonché le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura"[44]. Nessuno dei decreti di attuazione del sistema di certificazione delle competenze ha mai dato attuazione a questo criterio, trascurando quella che viene definita una tra le leve più importanti per il buon esito e per una più efficace realizzazione delle fondamentali finalità dell'istituto.
L'implementazione dei meccanismi certificatori delle competenze anche all'interno delle aziende avrebbe un duplice effetto positivo. Da un lato spingerebbe il lavoratore ad acquisire competenze connesse alla specifica attività lavorativa che gli è stata affidata, collocandolo in una prospettiva dinamica, diversa da quella che offre la qualifica di inquadramento. La quale, nella sua dimensione statica, si limita ad esprimere il (solo) debito del lavoratore: quanto cioè egli deve garantire per vedere soddisfatta la sua posizione debitoria all'interno del contratto. Questa valutazione, peraltro, viene parametrata secondo meccanismi catalogatori delle mansioni che, in una prospettiva invertita, si limitano a descrivere il *quantum debeatur*, invece di descrivere, molto più opportunamente, chi è, e cosa ci si può attendere da, quella tipologia di lavoratore[45].
Sicché, un migliore collegamento tra il sistema delle competenze e la contrattazione collettiva consentirebbe, in una logica binaria, al datore di lavoro una più adeguata collocazione del lavoratore, in ragione delle esigenze specifiche che quella posizione occupata o da occupare richiede; al tempo stesso, al lavoratore verrebbe assicurata una più opportuna collocazione all'interno dell'organizzazione aziendale, garantendogli altresì una risposta alle comprensibili aspettative di vedere riconosciuta l'acquisizione di nuove competenze durante lo svolgimento del rapporto di lavoro.

## 5. Certificazione delle competenze e ruolo delle parti sociali

Per tale ragione, si ritiene che, unitamente alla persistente frammentazione regionale[46] ed all'alto tasso burocratico che caratterizza le procedure[47], lo scarso coinvolgimento delle parti sociali nel processo che ha condotto all'attuale assetto della normativa in materia di competenze continui a rappresentare uno tra gli ostacoli più rilevanti dell'insuccesso dell'istituto.

[44] Tiraboschi, *Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del lavoro*, in Buratti, Casano, Petruzzi, *Certificazione delle competenze*, ADAPT University Press, 2013, 18; Casano, *Certificazione delle competenze: ancora lontana l'integrazione tra scuola e lavoro*, ivi, 26; Bertagna, Casano, Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, cit., 398.

[45] D. Garofalo, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015 (artt. 41-47)*, in F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs.15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo* jus variandi, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 48/2015, 269.

[46] Su cui sia consentito il rinvio a Nicolosi, *Il sistema delle competenze dopo le linee guida ministeriali del 2021 e nel PNRR*, in *GI*, 2022, 2550; nonché Negri, Impellizieri, *Le nuove linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema di certificazione delle competenze: primi spunti d'analisi*, in *Bollettino ADAPT* 25 gennaio 2021, n. 3.

[47] Tessaroli, *Verso la certificazione delle competenze*, in *RDSS*, n. 2, 2014, 241.

Già nella sua fase genetica, infatti, un reale dialogo tra le istituzioni e le parti del sistema delle relazioni industriali avrebbe sicuramente giovato ad un migliore allineamento tra le competenze da certificare e i sistemi contrattuali di classificazione del personale. Questa, d'altronde, era l'impronta originaria del sistema della messa in trasparenza e della certificazione, derivante dall'intreccio tra le fonti europee e quelle di matrice sindacale che avevano anticipato la l. n. 92/2012: era un'impronta marcatamente pluralistica che contemplava una vasta platea di soggetti coinvolti nel processo di individuazione e documentazione delle competenze, con un esplicito riferimento anche al ruolo delle parti sociali e degli enti bilaterali nella messa in trasparenza degli apprendimenti in assetto lavorativo[48].

Nell'impostazione voluta dal d.lgs. n. 13/2013 e dai decreti ministeriali del 2021 e del 2024 è emersa, al contrario, una struttura marcatamente centralistica e pubblicistica. La titolarità della funzione di certificazione è rimasta interamente in capo agli enti pubblici, in linea, in effetti, con la natura pubblica che il servizio di certificazione vuole mantenere. Sono rimasti, di contro, inspiegabilmente ai margini del sistema tanto i soggetti privati, quanto gli organismi di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori, malgrado essi rappresentino i testimoni più attendibili in ordine alla selezione delle competenze apprese dai lavoratori, dato il loro indiscutibile protagonismo in materia di apprendimento permanente, e *on the job* (riconducibili all'apprendimento non formale).

Attualmente, il limitato apporto delle parti sociali riguarda la possibilità di contribuire all'aggiornamento dei Repertori e dell'Atlante del lavoro che, soprattutto le aziende, potrebbero sfruttare, individuando metodi di attestazione delle competenze acquisite durante la formazione continua o tramite i Fondi interprofessionali, capaci di dialogare con la fase preliminare del procedimento amministrativo di individuazione delle competenze da certificare. Che resta, tuttavia, di integrale responsabilità dei soggetti pubblici[49] (istituzioni formative del sistema di istruzione e formazione, Ministeri, Regioni e soggetti titolati da loro accreditati), ai quali si consente di certificare esclusivamente le competenze referenziate alle qualificazioni del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali e dell'Atlante del lavoro (art. 3, d.m. 5 gennaio 2021 e art. 3, d.m. 9 luglio 2024)[50].

Anche il recentissimo coinvolgimento dei Fondi interprofessionali di cui all'art. 4, d.m. 9 luglio 2024, nel processo di certificazione delle competenze acquisite in esito agli interventi promossi dai Fondi stessi, si rivela particolarmente farraginoso e tradisce una certa diffidenza nei confronti di un ruolo attivo di soggetti diversi da quelli pubblici, e del Ministero del lavoro, segnatamente. Di quest'ultimo, non a caso, i Fondi rappresentano soggetti meramen-

[48] In questi termini si esprimeva l'Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome e Parti sociali "Linee Guida per la Formazione nel 2010" del 17 febbraio 2010, in cui si intercettano precise linee direttive perché l'investimento in competenze si renda autenticamente funzionale ai fabbisogni occupazionali di imprese e territori, a favore dell'occupabilità e dell'inclusione delle persone.

[49] Ciucciovino, *Microcredenziali, e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit., 176.

[50] Sul Repertorio Nazionale, Tessaroli, *Verso la certificazione delle competenze*, cit., 243.

te delegati, che devono avvalersi, peraltro, di altri "enti titolati" (art. 5, comma 1, lett. a), da selezionare ed inserire in appositi elenchi da loro tenuti e periodicamente aggiornati.
In realtà, il d.m. del 2024 prevede che i Fondi individuino, tra i soggetti sub delegati, titolati all'erogazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze per loro conto, le stesse imprese, qualora esse siano dotate di strutture formative aziendali, interne o collegate o di gruppo o di rete di imprese, cui può essere affidato il solo servizio di "individuazione delle competenze". Insieme alle imprese dotate di strutture formative, possono essere selezionati, come soggetti titolati, anche gli enti bilaterali di cui all'art. 2, comma 1, lettera h) del d.lgs. n. 276/ 2003, nonché gli organismi paritetici di cui all'art. 5, d.lgs. n. 81/2008, sebbene anch'essi, al pari delle imprese, siano sottoposti a requisiti di ammissione all'esercizio delle funzioni molto rigidi.
L'art. 6, comma 2, d.m. 9 luglio 2024 prescrive che la formazione finanziata dai Fondi sia progettata "riportando gli obiettivi di apprendimento o i risultati attesi di attività, entrambi descritti e riferiti agli standard di qualificazione di cui all'art. 3, già nelle fasi di programmazione, di progettazione e di personalizzazione degli interventi". Si tratta di una previsione di indubbia utilità che certamente favorirà la responsabilizzazione delle parti sociali nella fase della raccolta delle evidenze da spendere nel procedimento amministrativo di certificazione delle competenze. Se non fosse che gli obiettivi di apprendimento vanno riferiti ai risultati attesi, come descritti nel Repertorio nazionale e nell'Atlante del lavoro, con l'altamente probabile irrilevanza di processi formativi calibrati sulle esigenze aziendali, e pattuiti dalle parti sociali, che non necessariamente troveranno riscontro e riconoscimento nell'Atlante. Magari questa circostanza potrebbe indurre ad un maggiore coinvolgimento delle parti sociali e dei Fondi interprofessionali nei processi di aggiornamento e manutenzione di Repertori e Atlante[51], che però, per quanto auspicabile, non riesce a colmare la lacuna di una più intensa partecipazione di tali soggetti nel sistema di certificazione nel suo complesso.
Un modello di virtuoso coinvolgimento degli attori coinvolti dal processo di certificazione delle competenze è stato da ultimo offerto nell'ambito del Terzo settore, dove la recente adozione del decreto interministeriale del 31 luglio 2025[52] in tema di certificazione delle competenze acquisite durante attività di volontariato ha, molto opportunamente, inserito l'esperienza volontaria nel sistema nazionale di certificazione come esperienza di apprendimento permanente.
Il provvedimento, nel dare attuazione all'art. 19 del codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017)[53], definisce i criteri per il riconoscimento, in ambito scolastico e lavorativo, delle

[51] Ciucciovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit., 169.

[52] Decreto interministeriale, firmato dai Ministri del Lavoro e delle Politiche sociali, dell'Istruzione e del Merito, dell'Università e della Ricerca e per la Pubblica Amministrazione, del 31 luglio 2025, "Definizione dei criteri per il riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato".

[53] Su cui, in generale, Riccobono, *Diritto del lavoro e terzo settore*, Edizioni scientifiche italiane, 2020.

competenze maturate nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato e richiama, pertanto, il d.m. del 5 gennaio 2021, che definisce le "Linee guida per l'interoperabilità degli enti pubblici titolari del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC)", e che stabilisce le specifiche tecniche per il rilascio, la conservazione e la registrazione digitale delle attestazioni, garantendo tracciabilità, trasparenza e comparabilità dei risultati di apprendimento.

L'articolo 1 del decreto definisce come obiettivo generale la promozione del volontariato, soprattutto tra i giovani, come esperienza formativa che contribuisce alla crescita umana, civile e culturale della persona, con la finalità di rendere visibili e spendibili in ambito educativo e lavorativo le competenze maturate in relazione alla capacità di collaborazione, alla gestione del tempo, alla comunicazione, alla leadership, alla capacità risolutiva dei problemi e alle responsabilità.

I criteri operativi per l'individuazione delle competenze esercitate nel volontariato, a norma dell'art. 3, attengono ad una durata minima, al collegamento con processi strutturati di documentazione e verifica, ed alla possibilità di avvio del percorso, sia su richiesta della persona, sia su iniziativa degli enti titolati.

I soggetti titolati a erogare il servizio di individuazione e messa in trasparenza delle competenze, secondo gli standard previsti dal d.m. 9 luglio 2024, sono gli enti del Terzo settore, che potranno operare anche in collaborazione con i Centri duali nazionali per lo sviluppo delle competenze professionali[54].

Nell'ottica della valorizzazione dell'azione volontaria anche ai fini della occupabilità, l'articolo 6 del decreto introduce il principio di portabilità delle competenze, come certificate secondo il procedimento descritto dall'art. 5[55], prevedendo che le attestazioni rilasciate possano essere riconosciute nei percorsi scolastici, formativi e universitari, nonché considerate nei concorsi pubblici e nei processi di selezione del personale.

Si tratta di un buon precedente che sembra in grado di attenuare quelle distanze tra protagonisti esperti del settore e messa in trasparenza delle competenze, riconoscendo agli enti un ruolo centrale, probabilmente collegato alle specificità delle attività da valutare. Non è da escludersi, tuttavia, che a seguito di una esperienza applicativa positiva, il modello espresso possa estendersi anche ad altri ambiti, contribuendo a favorire un percorso che restituisca alle parti sociali un coinvolgimento tale da avvicinare il sistema delle competenze alle reali esigenze del mondo della produzione.

[54] Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2 agosto 2022, "Adozione delle Linee guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale (Iefp) e di istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts) in modalità duale".

[55] L'articolo 5 descrive il processo in cinque fasi: informazione e accesso – per assicurare pari opportunità e consapevolezza; progetto personalizzato, con durata, obiettivi e risultati attesi; tutoraggio da parte di una figura dedicata, incaricata di accompagnare e documentare il percorso; documento di trasparenza rilasciato al termine, conforme al modello previsto dal decreto del 5 gennaio 2021; conservazione e registrazione digitale delle attestazioni, nel rispetto del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005) e del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR).

Saggi

# Giovani, occupazione e intelligenza artificiale: sfide e opportunità di una transizione in atto*

## *Youth, Employment and Artificial Intelligence: Challenges and Opportunities of an Ongoing Transition*

**Cinzia De Marco**

*Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Giovani e mercato del lavoro: un quadro già fragile. – 3. L'impatto dell'intelligenza artificiale sull'occupazione giovanile. – 4. Competenze e formazione: la chiave per governare la transizione. – 5. Conclusioni.

*Sinossi***:** Il saggio esamina l'impatto dell'intelligenza artificiale sul lavoro dei giovani. In un mercato già segnato da precarietà, divari territoriali e *mismatch* formativo, l'IA rischia di amplificare le fragilità esistenti, ma offre anche nuovi spazi di crescita professionale. La formazione digitale emerge come strumento decisivo per garantire un'occupabilità dinamica, rendendo necessario un sistema formativo continuo, inclusivo e capace di adattarsi ai rapidi mutamenti tecnologici. A tal fine, il saggio analizza il ruolo delle politiche pubbliche – dal PNRR al Programma GOL e alle raccomandazioni OCSE – che puntano a rafforzare competenze e percorsi di transizione, sottolineando la necessità di un approccio integrato che permetta ai giovani non solo di difendersi dagli effetti dell'automazione, ma di partecipare attivamente alla costruzione di un mercato del lavoro equo e sostenibile.

* Il presente contributo è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Palermo (CUP B53D23032690001), 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.



ISSN 3035-0492

Abstract: *The essay focuses on the impact of artificial intelligence on youth employment. In a labor market already marked by precariousness, territorial disparities, and skill mismatches, AI risks amplifying existing vulnerabilities while also opening new opportunities for professional growth. Digital training has emerged as a crucial tool for ensuring dynamic employability, making it necessary to establish a continuous, inclusive training system capable of adapting to rapid technological change. To this end, the essay analyses the role of public policies — the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), the GOL Programme and OECD recommendations — aimed at strengthening skills and supporting transitional pathways: in particular, the current work highlights the need for an integrated approach that enables young people not only to protect themselves from the effects of automation but also to play an active role in shaping a fair and sustainable labour market.*

**Parole chiave:** Occupazione giovanile – Intelligenza artificiale – Transizione digitale – Competenze e formazione – Politiche attive del lavoro

***Keywords:*** Youth employment – Artificial intelligence – Digital transition – Skills and training – Active labour market policies

## 1. Premessa

La diffusione pervasiva dell'intelligenza artificiale segna una delle più profonde transizioni economiche e sociali della contemporaneità. Essa non si limita a introdurre innovazioni di processo o di prodotto, ma incide strutturalmente sui paradigmi organizzativi, sulle modalità di produzione e, soprattutto, sulle forme e sul significato stesso del lavoro. In tale scenario, la condizione giovanile si configura come un terreno privilegiato di osservazione: i giovani, più di altre categorie, subiscono gli effetti dell'instabilità occupazionale, della frammentazione dei percorsi professionali e della continua obsolescenza delle competenze, ma al contempo rappresentano la componente più capace di interpretare e guidare l'innovazione tecnologica.

L'interazione tra intelligenza artificiale e mercato del lavoro solleva interrogativi inediti sul piano giuridico. Il diritto del lavoro, tradizionalmente costruito intorno alla centralità della persona del lavoratore e alla stabilità del rapporto di lavoro subordinato, è oggi chiamato a confrontarsi con nuove forme di occupazione, spesso mediate da piattaforme digitali, automatizzate o algoritmicamente governate. Tali trasformazioni impongono una riflessione profonda sul ruolo della regolazione giuridica, la quale deve saper coniugare l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali dei lavoratori con la necessità di promuovere l'innovazione e la competitività del sistema produttivo.

In questo quadro, l'occupazione giovanile assume una valenza paradigmatica: essa costituisce il banco di prova della capacità del diritto del lavoro di adattarsi ai mutamenti tecnologici senza rinunciare ai propri principi ispiratori. La transizione digitale, infatti, se governata in modo inclusivo e sostenibile, può tradursi in un'occasione di rinnovamento e di rafforzamento delle tutele, favorendo la creazione di nuove professionalità e la valorizzazione del capitale umano.

Il presente saggio si propone di analizzare le sfide e le opportunità che l'intelligenza artificiale pone rispetto al lavoro giovanile, con particolare attenzione al ruolo del diritto del lavoro nel regolare questa fase di transizione. Dopo una ricostruzione del contesto economico e tecnologico di riferimento, saranno esaminate le principali criticità in termini di occupabilità, formazione e precarietà, per poi approfondire le prospettive di intervento giuridico e le possibili strategie normative volte a garantire un equilibrio tra innovazione, equità e sostenibilità sociale.

## 2. Giovani e mercato del lavoro: un quadro già fragile

Il rapporto tra giovani e mercato del lavoro, già da tempo, si caratterizza per elementi di strutturale fragilità che precedono l'attuale rivoluzione tecnologica. La transizione scuola-lavoro, in particolare, si presenta come uno dei momenti più critici del ciclo di vita occupazionale, segnato da lunghi periodi di inattività, percorsi professionali discontinui e un diffuso senso di incertezza rispetto alle prospettive future[1]. Le trasformazioni economiche degli ultimi decenni – dalla globalizzazione alla finanziarizzazione dei mercati, fino alla crescente flessibilizzazione delle forme contrattuali – hanno progressivamente eroso la capacità del diritto del lavoro di garantire stabilità e sicurezza. In questo contesto, la gioventù lavoratrice è divenuta l'emblema di un mercato del lavoro sempre più segmentato e polarizzato, nel quale l'accesso e la permanenza occupazionale dipendono in misura crescente dal possesso di competenze aggiornate e dalla capacità di adattamento ai mutamenti tecnologici.

L'erosione del modello fordista di occupazione stabile e a tempo indeterminato ha prodotto una condizione in cui la precarietà non rappresenta più una fase transitoria, ma tende a configurarsi come elemento strutturale dei percorsi giovanili. *Stage*, tirocini, contratti a termine e collaborazioni parasubordinate, pur concepiti come strumenti di inserimento, finiscono spesso per costituire una condizione permanente di incertezza. A ciò si aggiunge un divario generazionale sempre più marcato: i giovani si trovano a competere in un mercato del lavoro che offre meno opportunità di quelle di cui godevano le generazioni precedenti, ma impone al contempo requisiti formativi e tecnologici sempre più elevati.

Sul piano giuridico, tali dinamiche pongono interrogativi rilevanti circa la capacità del diritto del lavoro di rispondere a questa vulnerabilità crescente. Le politiche attive e gli strumenti di promozione dell'occupazione giovanile, pur introdotti a più riprese, mostrano spesso limiti di efficacia dovuti alla frammentazione normativa e alla difficoltà di adattare gli strumenti tradizionali alle nuove forme di lavoro emergenti. Il rischio è quello di un

[1] INAPP, Bergamante, Chiozza, Giuliani, Romito (a cura di), *La (difficile) transizione scuola-lavoro dei giovani*, Inapp, 23 settembre 2025, in https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4967.

progressivo scollamento tra regolazione e realtà, in cui la tutela del lavoro giovanile resta ancorata a modelli superati, incapaci di intercettare la complessità del presente.

L'analisi dell'occupazione giovanile in Italia rivela un quadro ancora segnato da profonde fragilità strutturali, nonostante i segnali di ripresa successivi alla pandemia. Nel 2023, il tasso di occupazione complessivo nella fascia 15-64 anni ha raggiunto il 61,5%, il valore più alto degli ultimi decenni, ma tale crescita non si traduce in un miglioramento sostanziale per le fasce più giovani: nella classe 15-34 anni il tasso di occupazione si ferma al 45%, mentre tra i 15-24enni scende al 20,4%, segno di un inserimento tardivo e discontinuo nel mercato del lavoro[2]. Si tratta di una percentuale che conferma l'esistenza di barriere strutturali all'accesso e alla permanenza nel mercato del lavoro, legate non solo alla natura dei contratti e alla qualità delle opportunità lavorative, ma anche a fattori sistemici quali la debolezza delle politiche attive, il *mismatch* tra formazione e domanda[3] e la persistente segmentazione del tessuto produttivo. Neppure gli aggiornamenti più recenti dell'Istat delineano un quadro maggiormente rassicurante. A ottobre 2025[4], pur rimanendo stabili il tasso di occupazione complessivo al 62,7%, e il tasso di disoccupazione generale al 6%, l'analisi per classi di età restituisce un quadro più articolato: le fasce più giovani mostrano segnali di indebolimento. Ed infatti tra i 25 e i 34 anni il tasso di occupazione diminuisce di 0,5 punti nel mese, accompagnato da una riduzione di 30 mila occupati e da un aumento degli inattivi di 0,7 punti, e ancora più marcata è la dinamica negativa nella fascia 15-24 anni, che su base annua registra oltre 100 mila occupati in meno e una contrazione del tasso di occupazione di quasi due punti percentuali. Di contro, le classi di età centrali e, soprattutto, quelle più mature evidenziano andamenti decisamente positivi: i lavoratori *over* 50 concentrano la quasi totalità della crescita netta dell'occupazione, con oltre 340 mila occupati in più nella fascia 50-64 anni e più di 480 mila considerando l'intera popolazione sopra i cinquant'anni.

Questa configurazione mette in luce rilevanti effetti composizionali di tipo demografico, riconducibili al progressivo invecchiamento dell'offerta di lavoro. La crescita dell'occupazione nelle classi di età più avanzata risulta infatti rafforzata dall'aumento della popolazione attiva in tali fasce, mentre il calo dell'occupazione giovanile è influenzato dalla contrazione numerica delle generazioni nate negli anni Duemila.

La dimensione demografica, tuttavia, non è sufficiente a rendere conto in modo esaustivo del fenomeno, che può essere interpretato alla luce di tre principali direttrici analitiche[5].

[2] Rapporto Eures, *Giovani 2024: il bilancio di una generazione*, Roma, 2024.

[3] Sugli strumenti normativi in essere utili per il superamento del *mismatch*, quali i rapporti a contenuto formativo, l'apprendistato e i tirocini di formazione ed orientamento, D. Garofalo, *Il diritto del lavoro e la promozione dell'occupazione*, in *VTDL,* 2025, 2, 244.

[4] Dati Istat 2 dicembre 2025, reperibili in https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/12/CS_Occupati-e-disoccupati_Ottobre_2025.pdf.

[5] Seghezzi, *Lavoro in espansione, partecipazione giovanile in calo: il paradosso dell'occupazione italiana*, in *BollettinoAdapt,* 9 dicembre 2025.

La prima concerne l'accentuarsi delle frizioni nel processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro, le quali appaiono persistenti anche in presenza di una domanda elevata: il *mismatch* tra competenze richieste dalle imprese e competenze effettivamente disponibili tende a colpire soprattutto i lavoratori più giovani, mentre quelli più anziani beneficiano di un patrimonio di esperienze e abilità già consolidate e più facilmente valorizzabili. La seconda direttrice riguarda i meccanismi di partecipazione al mercato del lavoro: la stagnazione dei salari iniziali, l'aumento dei costi abitativi e l'incertezza delle traiettorie professionali contribuiscono a ridurre l'attrattività di un inserimento lavorativo stabile per i giovani, anche in considerazione della crescente apertura verso opportunità all'estero. La terza, infine, attiene agli effetti cumulativi dell'instabilità, sia oggettiva sia percepita, che possono alimentare nel tempo un atteggiamento di distacco e disillusione delle generazioni più giovani nei confronti del lavoro.

Si delinea così una marcata polarizzazione per età del mercato del lavoro, che appare destinata a rafforzarsi nel tempo. La crescita dell'occupazione prosegue, ma si concentra in larga misura sulle coorti anagrafiche più avanzate. Sono soprattutto le fasce centrali e mature a sostenere l'espansione in atto, mentre le generazioni più giovani mostrano una progressiva fuoriuscita dai circuiti della partecipazione, contribuendo all'ampliamento di un'area di inattività che rischia di stabilizzarsi. Le ricadute sul piano della produttività complessiva non sono trascurabili: se, da un lato, la prevalenza di lavoratori più esperti può garantire continuità e affidabilità, dall'altro essa può ostacolare il *turnover* generazionale e l'introduzione di competenze nuove, con potenziali effetti di freno sulla capacità di crescita di lungo periodo.

Anche la Banca d'Italia nella relazione 2024 ha messo in evidenza che l'aumento, se pur minimo, dei rapporti di lavoro stabili ha riguardato in particolare le persone con almeno 50 anni e non i giovani[6].

Nel complesso, la fotografia che emerge è quella di un sistema occupazionale che, nel lungo periodo, riesce a consolidarsi sul piano macroeconomico, ma continua a mostrare grandi difficoltà nell'includere i giovani in modo stabile e qualificato. La ripresa occupazionale, dunque, si rivela solo parziale: robusta nei numeri generali, ma debole e disomogenea nei confronti delle nuove generazioni, che continuano a scontare un modello di crescita incapace di trasformare la ripresa in reale opportunità.

Anche nel confronto europeo, i dati Eurostat[7] collocano l'Italia in una posizione di persistente ritardo: solo il 34,7% dei giovani tra i 15 e i 29 anni risulta occupato, contro una media UE del 49,7%, con una distanza che si mantiene pressoché costante da oltre un decennio. La condizione delle donne risulta particolarmente critica, con un tasso di occupa-

[6] Banca d'Italia, *Relazione annuale 2024,* Roma 30 maggio 2025, in cui si individuano quali possibili cause l'invecchiamento della popolazione e la riduzione dei flussi in uscita dal mercato del lavoro, legata anche all'impatto di passate riforme pensionistiche.

[7] In https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.

zione giovanile del 29,3% a fronte del 39,7% maschile, pari a un divario di oltre dieci punti percentuali, il più alto dell'Unione Europea. A tale disuguaglianza di genere si aggiunge un marcato squilibrio territoriale: nel 2023 il tasso di occupazione giovanile raggiunge il 53,4% al Nord, il 47,3% al Centro e crolla al 33,1% nel Mezzogiorno, dove tra i 15 e i 24 anni la quota di occupati non supera il 13,9%. Queste differenze, più che congiunturali, riflettono una debolezza strutturale del tessuto produttivo meridionale e la cronica insufficienza delle politiche attive del lavoro, che ostacolano la piena attuazione del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale. Parallelamente, il tasso di disoccupazione complessivo, pur sceso al 7,8%, rimane elevato tra i giovani (13,4% nella fascia 15-34 anni e 22,7% tra i 15-24 anni), con picchi del 23,9% al Sud, quasi tre volte superiori a quelli del Nord. Ancora più preoccupante è l'ampiezza dell'area dell'inattività: quasi la metà dei giovani tra i 15 e i 34 anni (48,1%) non partecipa al mercato del lavoro, e il fenomeno dei NEET – coloro che non studiano né lavorano – riguarda il 16,1% dei giovani italiani tra i 15 e i 29 anni, contro una media europea dell'11,2%, con punte del 24,7% nel Mezzogiorno e del 26,3% tra le giovani donne[8]. Tali dati confermano l'esistenza di un doppio svantaggio, di genere e territoriale, che non solo limita l'autonomia economica, ma mina anche la coesione sociale e la partecipazione civica.

Sul piano qualitativo, i dati INPS descrivono un mercato del lavoro giovanile segnato da una diffusa precarietà: nel settore privato solo il 59,1% degli *under* 35 è titolare di un contratto a tempo indeterminato, mentre il restante 40,9% è impiegato con forme atipiche o stagionali, quota che sale al 57,7% tra i 15-24enni.

La segmentazione del mercato del lavoro si accompagna a una forte polarizzazione settoriale: i giovani sono concentrati nei comparti dei servizi a basso valore aggiunto – commercio, turismo, ristorazione, logistica – che offrono bassi salari e minore sicurezza occupazionale, mentre risultano sottorappresentati nei settori tecnologici e industriali. Nel settore pubblico, che impiega solo il 13,8% dei lavoratori *under* 35, la stabilità è maggio-

[8] A proposito dei NEET il rapporto OIL *Global Employment Trends for Youth 2024* (in https://www.ilo.org/publications/major-publications/global-employment-trends-youth-2024) mette in luce un quadro globale estremamente allarmante, segnato da un numero ancora troppo elevato di giovani classificati come NEET e da difficoltà crescenti nel garantire loro un accesso effettivo a un lavoro dignitoso. La situazione appare particolarmente critica nelle economie emergenti e nei paesi in via di sviluppo, dove le strutture del mercato del lavoro, già fragili, non riescono a offrire percorsi di inserimento stabile né strumenti adeguati per sostenere le transizioni dalla scuola al lavoro. I dati relativi al 2023 sono emblematici e suscitano forte preoccupazione: a livello mondiale un giovane su cinque, pari al 20,4% della popolazione giovanile, risulta essere un NEET. Si tratta di una percentuale che rivela non solo l'esistenza di barriere persistenti all'accesso al lavoro, ma anche il rischio di una generazione che rimane ai margini dei processi economici e sociali, con possibili ripercussioni durature sul piano della coesione sociale e dello sviluppo. Ancora più inquietante è la dimensione di genere del fenomeno: due NEET su tre sono donne, un dato che conferma il radicarsi di diseguaglianze strutturali e la difficoltà, per milioni di giovani lavoratrici potenziali, di accedere anche solo alle opportunità minime di autonomia economica. In un contesto globale caratterizzato da rapide trasformazioni tecnologiche, da instabilità geopolitica e da un mercato del lavoro sempre più competitivo, questi numeri segnalano un'emergenza sociale di scala mondiale. Non si tratta soltanto di un indicatore economico negativo, ma di un campanello d'allarme che impone una riflessione urgente sulle politiche di inclusione giovanile, sulle strategie per favorire un'occupazione dignitosa e sul rischio concreto di alimentare nuove forme di marginalizzazione e disuguaglianza intergenerazionale.

re, ma quasi la metà dei giovani (48,6%) lavora ancora con contratti a termine. Inoltre, la prevalenza di rapporti temporanei nelle nuove assunzioni – l'80% dei contratti attivati nel 2023 riguarda forme di lavoro a termine – testimonia la difficoltà delle imprese a garantire percorsi di stabilizzazione e la scarsa efficacia delle politiche di incentivo all'occupazione stabile. A ciò si aggiunge il fenomeno, in crescita, delle dimissioni volontarie: nel 2023 esse hanno rappresentano il 77% delle cessazioni tra gli *under* 30, segnalando da un lato una maggiore mobilità e capacità di scelta, ma dall'altro anche una crescente insoddisfazione per la qualità del lavoro, le retribuzioni e le opportunità di crescita professionale.
In tale scenario già fragile, l'avvento dell'intelligenza artificiale rischia di amplificare le disuguaglianze esistenti, ma al tempo stesso offre l'occasione di ripensare in chiave innovativa le politiche di inserimento e formazione, orientandole verso un paradigma di occupabilità dinamica, capace di coniugare flessibilità e sicurezza.

## 3. L'impatto dell'intelligenza artificiale sull'occupazione giovanile

L'intelligenza artificiale rappresenta una delle più profonde trasformazioni tecnologiche dell'età contemporanea e sta progressivamente ridisegnando la struttura del mercato del lavoro, incidendo in modo particolare sulle opportunità occupazionali dei giovani. A differenza delle precedenti rivoluzioni industriali, che pur sostituendo forza lavoro manuale hanno generato nel lungo periodo nuove forme di impiego, l'IA opera a un livello più profondo, automatizzando non solo compiti esecutivi ma anche attività cognitive, analitiche e di supporto decisionale. Ciò ha effetti diretti soprattutto sui profili professionali più giovani o con minore esperienza, i cui compiti iniziali, spesso ripetitivi o standardizzati, risultano oggi facilmente sostituibili dagli algoritmi.
Secondo studi recenti[9] nel 2024 a livello globale le imprese del comparto tecnologico hanno ridotto le assunzioni di neolaureati del 25% rispetto all'anno precedente, mentre nel settore delle *startup* il calo ha raggiunto l'11%. Parallelamente, è aumentata del 27% la domanda di professionisti con due-cinque anni di esperienza, segno che le aziende privilegiano figure già formate, in grado di integrare immediatamente le tecnologie di intelligenza artificiale nei processi produttivi. Ci troviamo, così, di fronte al cosiddetto *paradosso dell'esperienza*: alle nuove generazioni viene richiesto di possedere competenze già consolidate in campi tecnologici in rapida evoluzione, ma le opportunità di apprendimento e di ingresso nel mercato del lavoro si riducono proprio a causa della diffusione delle stesse tecnologie.



[9] Longo, *L'intelligenza artificiale già ruba il lavoro ai giovani della Gen Z,* in https://www.ilsole24ore.com, 29 maggio 2025.

Questa dinamica non è confinata al solo settore informatico. Anche in ambiti come il *marketing* digitale, la comunicazione, la consulenza finanziaria o il *design*, l'intelligenza artificiale generativa ha ridotto la necessità di lavoro umano nei livelli più bassi della scala professionale. Diversi grandi gruppi internazionali hanno dichiarato di voler ridimensionare fino a due terzi le assunzioni di personale *junior*, o di rivederne le retribuzioni, sostenendo che l'automazione riduce la complessità e l'impegno richiesto per molte mansioni. Tale tendenza alimenta il rischio di una polarizzazione del mercato del lavoro giovanile, dove pochi lavoratori altamente qualificati trovano impieghi stabili e ben retribuiti, mentre la maggioranza si confronta con contratti temporanei, bassi salari e scarse prospettive di crescita.

Tuttavia, il quadro non è univoco. Le stesse ricerche evidenziano come soltanto una minoranza delle imprese utilizzi l'intelligenza artificiale per sostituire direttamente i lavoratori: la maggior parte la impiega come strumento di supporto, destinato a migliorare la produttività e la qualità dei processi decisionali. In molti casi, l'adozione di soluzioni di IA non ha prodotto i risultati economici attesi: circa il 75% dei progetti aziendali di automazione non ha generato un ritorno sull'investimento soddisfacente, a causa di costi elevati, scarsa integrazione organizzativa e resistenza culturale. Ne deriva una rivalutazione del lavoro umano, soprattutto nei settori in cui l'interazione, la creatività e la capacità di *problem solving* mantengono un valore insostituibile.

Per i giovani, ciò significa che la sfida non è tanto quella di competere con la macchina, quanto di imparare a convivere e collaborare con essa, acquisendo competenze che ne valorizzino le potenzialità senza subirne i rischi. Alle conoscenze tecnico-scientifiche (STEM) dovranno necessariamente affiancarsi le cosiddette *soft skills*, cioè le capacità trasversali tipicamente umane: pensiero critico, comunicazione efficace, gestione del tempo, empatia e creatività. Queste abilità, difficilmente replicabili dagli algoritmi, diventano sempre più decisive per garantire ai giovani un ruolo attivo e consapevole nel nuovo ecosistema produttivo.

## 4. Competenze e formazione: la chiave per governare la transizione

In un contesto segnato da una trasformazione tecnologica tanto rapida quanto pervasiva, la formazione e lo sviluppo delle competenze digitali assumono un ruolo strategico nel determinare la qualità e l'equità dell'accesso al lavoro, in particolare per le nuove generazioni. L'intelligenza artificiale, infatti, non si limita a sostituire attività umane ripetitive o standardizzate, ma sta progressivamente ridefinendo la natura stessa delle professionalità richieste nei diversi settori produttivi. Processi come l'automazione avanzata, l'analisi dei *big data*, l'interoperabilità dei sistemi informativi e l'introduzione di modelli algoritmici multifunzionali stanno trasformando il contenuto del lavoro, imponendo un ripensamento radicale dei paradigmi educativi tradizionali e delle politiche formative.

In tale scenario, la capacità di comprendere, utilizzare e governare le tecnologie emergenti diviene un prerequisito essenziale non solo ai fini dell'occupabilità individuale, ma anche per la competitività dei sistemi produttivi. La digitalizzazione, infatti, amplifica gli effetti delle disuguaglianze preesistenti: chi non possiede adeguate competenze tecniche e trasversali rischia di essere escluso dai segmenti più dinamici del mercato del lavoro, venendo confinato in ruoli marginali, precari o facilmente sostituibili.

Tuttavia, la transizione digitale ha messo in luce una persistente e preoccupante asimmetria tra domanda e offerta di competenze. In Italia – come in molti Paesi europei – emerge con chiarezza un significativo divario tra le competenze digitali effettivamente richieste dalle imprese e quelle possedute dai giovani. Questa distanza è il risultato di molteplici fattori strutturali, tra i quali si possono annoverare la lentezza con cui i sistemi educativi si adattano ai mutamenti tecnologici e la frammentazione dei percorsi formativi, spesso non coordinati tra istruzione, università e formazione professionale.

Ne deriva una debolezza sistemica che alimenta fenomeni quali la disoccupazione giovanile, il sottoinquadramento, e una mobilità lavorativa spesso forzata e non scelta, che ostacola percorsi professionali coerenti e duraturi.

Dal punto di vista giuridico e politico, questa situazione impone un cambiamento di prospettiva profondo: la formazione non può più essere intesa esclusivamente come fase preliminare all'ingresso nel mercato del lavoro, ma deve diventare un processo dinamico, continuo e permanente, parte integrante del diritto all'occupazione e, più in generale, del diritto della persona allo sviluppo delle proprie capacità. In questo senso, l'articolazione di un vero e proprio "diritto alla formazione digitale" – inteso come diritto ad acquisire, aggiornare e consolidare competenze tecnologiche e trasversali – appare una condizione imprescindibile per garantire l'effettiva uguaglianza delle opportunità nel nuovo scenario produttivo.

Un tale diritto dovrebbe trovare attuazione attraverso strumenti normativi e contrattuali in grado di promuovere la formazione continua per tutte le fasce di lavoratori, incentivare l'aggiornamento professionale lungo l'intero arco della vita, sostenere percorsi di *reskilling* e *upskilling* nei settori più esposti alla trasformazione digitale, valorizzare le competenze trasversali (*problem solving*, pensiero critico, gestione dei dati, competenze relazionali), indispensabili per un uso consapevole delle tecnologie[10].

Tale necessità è stata anche messa in evidenza dal Comitato economico e sociale europeo che nel Parere reso nel 2023 tra le indicazioni fornite per uno «Sviluppo della forza lavoro per un mercato del lavoro inclusivo e una produttività elevata» ha ritenuto necessario l'adozione di «misure per creare sistemi di istruzione e formazione professionale agili, resilienti e adeguati alle esigenze future, che possano attrarre i giovani e sostenere il loro

[10] Sulla necessità di un rafforzamento dei sistemi di *lifelong learning*, Lamberti, *Formazione, occupabilità e certificazione delle competenze (tramite blockchain): un'alternativa alla disoccupazione tecnologica*, in Biasi (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale,* Milano, 2024, 281 ss.

ingresso in un mercato del lavoro in evoluzione e garantire che gli adulti abbiano accesso a programmi professionali in funzione delle loro esigenze e adattati alla duplice transizione verde e digitale»[11].

In questa prospettiva si colloca anche il recente decreto ministeriale n. 180 del 17 dicembre 2025[12], che rappresenta un passaggio significativo nel processo di istituzionalizzazione della formazione come strumento strutturale di governo della transizione digitale. Il decreto si inserisce nel solco delle riforme avviate con il PNRR e contribuisce a rafforzare l'idea della formazione non più come intervento meramente compensativo, ma come leva permanente di politica del lavoro, funzionale a sostenere l'occupabilità delle persone lungo l'intero arco della vita lavorativa.

In particolare, il provvedimento attribuisce un ruolo centrale allo sviluppo delle competenze digitali e trasversali, riconoscendone la rilevanza strategica rispetto alle trasformazioni introdotte dall'intelligenza artificiale e dall'automazione avanzata. L'attenzione riservata ai giovani appare particolarmente significativa: il decreto individua infatti nelle nuove generazioni uno dei principali destinatari delle misure formative, nella consapevolezza che esse rappresentano il segmento più esposto ai rischi di esclusione occupazionale ma, al contempo, quello maggiormente in grado di intercettare le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica.

Il DM n. 180/2025 contribuisce così a tradurre in termini normativi il principio di un "diritto alla formazione digitale", inteso come diritto ad accedere a percorsi di aggiornamento e riqualificazione coerenti con l'evoluzione dei fabbisogni produttivi e con le trasformazioni del lavoro. Tale diritto assume una valenza non soltanto individuale, ma sistemica, in quanto finalizzato a ridurre i fenomeni di *mismatch* tra domanda e offerta di competenze e a sostenere processi di transizione occupazionale più inclusivi e ordinati.

Tra le risposte istituzionali più significative adottate per superare la crisi pandemica ma anche per affrontare le sfide della doppia transizione digitale ed ecologica, un ruolo centrale è stato svolto dai consistenti interventi finanziari previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Le risorse pubbliche mobilitate dal Piano, unitamente alle riforme strutturali che lo accompagnano, sono state infatti indirizzate a rafforzare la capacità del

[11] Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di decisione del Consiglio relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202300870. L'importanza dell'istruzione e della formazione è stata ulteriormente ribadita dal Comitato in un successivo Parere esplorativo, nel quale tali ambiti sono qualificati come «fattori essenziali per stimolare la crescita economica». Tuttavia, viene, altresì, sottolineato come il miglioramento dei sistemi formativi non può essere disgiunto da un rafforzamento delle procedure e dei servizi di integrazione nel mercato del lavoro. È soprattutto in questa prospettiva che diventa centrale l'obiettivo di favorire, in stretta collaborazione con le parti sociali, l'ingresso nel mercato del lavoro delle fasce oggi più esposte alla marginalizzazione, con particolare attenzione ai giovani, che rappresentano il segmento più colpito da percorsi di transizione incompleti, discontinuità occupazionale e sottoinclusione nelle politiche attive. Cfr. Parere del Comitato economico e sociale del 5 marzo 2024 *Promuovere una crescita inclusiva a lungo termine attraverso riforme e investimenti* in https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/2283b212-3d75-49dc-8783-995cd74fad5e/language-it.

[12] In https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/pagine/DM-n-180-del-17122025.

sistema Paese di sostenere percorsi occupazionali stabili e inclusivi, con un'attenzione particolare alle fasce più esposte alle trasformazioni in atto, tra cui i giovani, che rappresentano il segmento maggiormente vulnerabile di fronte alle dinamiche di un mercato del lavoro in rapida evoluzione.

In tale prospettiva si colloca la Missione 5 – Coesione e Inclusione, la cui Componente 1 dedicata alle Politiche per il lavoro si propone di facilitare le transizioni occupazionali, ridurre lo *skills mismatch* e innalzare la qualità e la quantità dell'offerta formativa rivolta ai disoccupati e ai giovani, con l'obiettivo di intervenire sulle fragilità strutturali del sistema formativo e occupazionale italiano, favorendo una integrazione più fluida tra istruzione, formazione professionale e attivazione lavorativa.

La Riforma n. 1 relativa alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale ha trovato attuazione attraverso due strumenti cardine: il Programma Nazionale GOL (Garanzia dell'Occupabilità dei Lavoratori) e il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC) [13]. Il primo è stato adottato il 5 novembre 2021 con il decreto interministeriale Ministero del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'Economia, con una dotazione finanziaria iniziale di 4,4 miliardi di euro, poi incrementata di un ulteriore miliardo a seguito della rimodulazione del PNRR avvenuta con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, da investire nelle competenze dei lavoratori nel quinquennio 2021-2025. Esso, che tra le diverse tipologie di percorso comprende interventi di *upskilling* e *reskilling*, ha coinvolto – alla data del 31 gennaio 2025[14] – 3.286.912 persone. Di queste, la componente giovanile rappresenta il 29,2%, con una distribuzione territoriale eterogenea: si passa infatti da un minimo del 20,1% in Liguria a percentuali superiori al 30% in Regioni come Marche, Sardegna, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Puglia[15].

Il PNC si configura come un quadro di coordinamento strategico mirato a promuovere processi di aggiornamento, riqualificazione e *reskilling*, idonei a rispondere alle nuove esigenze produttive generate dalla trasformazione digitale ed ecologica, oltre che dagli effetti economici e sociali della pandemia. I destinatari prioritari individuati dal PNC sono tre: disoccupati, lavoratori e giovani. Per questi ultimi, il Piano rappresenta un'occasione

[13] Su entrambe le misure Mostarda, *Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale: profili normativi e di relazioni industriali,* in *Federalismi.it,* n. 17/2025, 243; C. Garofalo, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello,* Cacucci, 2022, 355-356.

[14] Cfr. la nota di monitoraggio INAPP, *Attuazione del programma GOL*, febbraio 2025, in https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/6da3d525-03c1-484d-b04a-df423feb0ee7/content.

[15] Complementare a GOL è il PN Giovani, donne e lavoro 2021-2027 gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il programma si inserisce nel quadro delle linee strategiche tracciate nell'Accordo di partenariato, posizionando il proprio ambito di intervento all'interno dell'obiettivo strategico 4 "Un'Europa più sociale e inclusiva" attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e sostenendo, attraverso il FSE+, interventi di politica attiva volti a migliorare l'occupazione e l'occupabilità e, in relazione ai giovani il programma prevede un'integrazione strutturale tra le misure di orientamento e quelle formative, con l'obiettivo di favorire l'acquisizione di competenze effettivamente spendibili nel mercato del lavoro. A tal fine, esso combina interventi formativi calibrati sui fabbisogni delle imprese con strumenti di apprendimento in contesto lavorativo, quali il tirocinio e l'apprendistato. Una particolare attenzione è riservata alle competenze digitali, considerate prioritarie nella fase attuale di trasformazione tecnologica.

fondamentale per colmare i divari formativi accumulati negli ultimi anni, rafforzare le competenze richieste dalle nuove filiere tecnologiche e favorire un accesso più equo e stabile al mercato del lavoro.

In questo quadro, il d.m. n. 180/2025 si pone come strumento di raccordo e di consolidamento delle politiche già avviate, contribuendo a rafforzarne la coerenza complessiva. Esso si inserisce infatti in una logica di continuità con il Programma GOL e con il Piano Nazionale Nuove Competenze, valorizzandone gli obiettivi e orientandone l'attuazione verso un rafforzamento strutturale dei percorsi di formazione digitale, con particolare riferimento alle fasce giovanili.

Il decreto evidenzia così la volontà del legislatore di superare una visione frammentata delle politiche formative, promuovendo un approccio integrato che colleghi in modo più stretto istruzione, formazione professionale e politiche attive del lavoro. Ne emerge un tentativo di costruire un sistema maggiormente capace di accompagnare le transizioni occupazionali in un contesto segnato dalla rapida diffusione dell'intelligenza artificiale e dalla crescente instabilità delle traiettorie lavorative.

Un ulteriore contributo di rilievo nel dibattito internazionale sulla formazione delle nuove generazioni proviene dall'OCSE, che nel novembre 2024 ha pubblicato lo *Youth Policy Toolkit*[16], strumento operativo volto a supportare l'attuazione della Raccomandazione OCSE sulla creazione di migliori opportunità per i giovani, adottata all'unanimità dagli Stati membri nel giugno 2022. Tale Raccomandazione promuove un approccio di tipo *whole-of-government*, richiedendo una strategia coordinata che attraversi tutte le aree di *policy* rilevanti per il benessere giovanile: istruzione, occupazione, imprenditorialità, politiche sociali, partecipazione civica e *governance* pubblica.

Lo *Youth Policy Toolkit* si inserisce nel quadro del progetto orizzontale "*A Better Future for Young People in Ageing Societies,"* guidato congiuntamente dal *Directorate for Employment, Labour and Social Affairs* (ELS) e dal *Public Governance Directorate* (GOV) dell'OCSE. Esso offre ai decisori pubblici linee guida e buone pratiche per migliorare la progettazione e l'attuazione delle politiche giovanili, con particolare riguardo ai processi formativi e alla transizione al lavoro in un contesto radicalmente ridefinito dalla tecnologia.

Tra le quattro aree di intervento individuate dal *Toolkit*, la Raccomandazione II.2 ricopre un significato particolarmente rilevante rispetto al tema della formazione per la transizione digitale, ponendo l'accento sulla necessità di consentire a tutti i giovani una piena partecipazione a un mondo sempre più digitalizzato. L'OCSE sottolinea infatti come la trasformazione digitale rischi di amplificare le disuguaglianze esistenti, soprattutto laddove l'accesso a internet, ai dispositivi e alle risorse formative non sia equamente garantito. Tali criticità incidono in modo diretto sulla capacità dei giovani di affrontare possibili future crisi e di inserirsi efficacemente in un mercato del lavoro in rapida evoluzione.



[16] OECD (2024), *OECD Youth Policy Toolkit*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/74b6f8f3-en.

A livello operativo, il *Toolkit* indica quattro linee di azione prioritarie: a) ampliare l'accesso a dispositivi, tecnologie e infrastrutture digitali, così da garantire pari opportunità di apprendimento e un più agevole accesso ai servizi pubblici e al mercato del lavoro; b) dotare i giovani di competenze digitali e capacità di *problem solving*, indispensabili per operare in ecosistemi digitalizzati; c) supportare un uso sicuro e responsabile delle tecnologie, anche attraverso l'educazione ai rischi e alle implicazioni sociali ed etiche dell'ambiente digitale; d) rafforzare la capacità degli istituti scolastici e formativi, dotandoli delle risorse, delle attrezzature e delle competenze necessarie per accompagnare i giovani verso un apprendimento "in" e "per" un mondo digitalizzato.
L'edizione 2024 dello *Youth Policy Toolkit* si distingue, inoltre, per un ulteriore elemento di riflessione che la letteratura recente considera di crescente importanza: la necessità di ricostruire e rafforzare la fiducia dei giovani nei governi e nelle istituzioni pubbliche. Tale obiettivo viene considerato una condizione essenziale non solo per l'efficacia delle politiche educative e occupazionali, ma anche per la tenuta democratica in società caratterizzate da profondi mutamenti tecnologici e da un crescente senso di distanza istituzionale percepito dalle nuove generazioni.
L'attenzione posta dall'OCSE sulla riduzione dei divari digitali e sulla centralità del capitale umano giovane si inserisce, dunque, in un quadro più ampio, che vede la transizione digitale come un banco di prova per la capacità degli Stati di coniugare innovazione, equità e inclusione. Le raccomandazioni internazionali confermano la necessità di politiche formative capaci di accompagnare i giovani lungo l'intero arco della vita attiva, garantendo l'effettività di un "diritto alla formazione digitale" quale componente essenziale del diritto all'occupazione e dello sviluppo della persona.
In definitiva, il quadro che emerge conferma come la formazione e lo sviluppo delle competenze digitali non rappresentino più una dimensione accessoria o meramente strumentale, ma costituiscano il fulcro della capacità dei sistemi educativi, istituzionali e produttivi di governare la transizione tecnologica in corso. La rapidità dell'innovazione impone un approccio integrato e multilivello, in cui gli interventi normativi, le politiche attive e i programmi formativi convergano verso un obiettivo comune: garantire ai giovani un accesso effettivo, equo e qualificato alle opportunità create dall'intelligenza artificiale e dalle nuove tecnologie. Solo attraverso investimenti stabili, una *governance* coordinata e il riconoscimento pieno di un diritto alla formazione digitale sarà possibile trasformare una transizione potenzialmente divisiva in un processo inclusivo e generativo di nuovo valore sociale. Questo percorso, tuttavia, richiede continuità, visione e la consapevolezza che il futuro del lavoro – e in larga misura il futuro della coesione sociale – dipende dalla capacità di mettere le giovani generazioni nelle condizioni di partecipare da protagoniste alla trasformazione in atto.

## 5. Conclusioni

L'analisi svolta mostra come l'intelligenza artificiale stia incidendo in modo profondo e trasversale sulle dinamiche occupazionali giovanili, ponendo sfide regolatorie che il diritto

del lavoro non può più eludere. La trasformazione tecnologica non agisce infatti come semplice fattore esogeno, ma ridefinisce gli assetti del mercato del lavoro, i percorsi di ingresso e di mobilità, la qualità delle posizioni disponibili e, soprattutto, il valore e la natura delle competenze richieste ai giovani lavoratori.

Di fronte a un mercato sempre più polarizzato e a una domanda di professionalità in continua evoluzione, appare evidente che i tradizionali strumenti di tutela risultano insufficienti se non accompagnati da un ripensamento complessivo delle politiche formative e delle politiche attive del lavoro. La centralità delle competenze digitali emerge come elemento imprescindibile non solo per garantire l'occupabilità delle nuove generazioni, ma per rafforzare la coesione sociale e la capacità competitiva del sistema produttivo.

In questa direzione si collocano sia gli interventi nazionali – come il PNRR, il Programma GOL e il Piano Nazionale Nuove Competenze – sia le linee guida internazionali elaborate dall'OCSE e dal Comitato economico e sociale europeo, che convergono nel delineare un modello di formazione continua, inclusiva e orientata alla transizione digitale.

Tale orientamento è confermato anche dal rapporto OCSE 2023 su intelligenza artificiale e mercato del lavoro[17], che evidenzia come l'AI possa potenziare la capacità dei sistemi formativi di adattarsi tempestivamente ai mutamenti tecnologici. In particolare, l'analisi automatizzata di grandi quantità di annunci di lavoro tramite algoritmi di *machine learning* consente di identificare in modo dinamico le competenze emergenti, offrendo al legislatore e ai servizi pubblici per l'impiego strumenti informativi aggiornati per orientare i giovani verso percorsi formativi realmente coerenti con le esigenze del mercato.

Si delinea così un quadro in cui il diritto alla formazione digitale – inteso come diritto a mantenere nel tempo competenze adeguate a un ecosistema tecnologico in continua trasformazione – assume un ruolo costitutivo del più ampio diritto all'occupazione e deve essere garantito mediante interventi multilivello, coordinati tra istituzioni, parti sociali e sistemi educativi.

In ultima analisi, la sfida non consiste soltanto nel proteggere i giovani dagli effetti potenzialmente destabilizzanti dell'automazione, ma nel metterli nelle condizioni di esercitare un ruolo attivo nella definizione dei nuovi equilibri del lavoro: non più soggetti che subiscono la trasformazione, ma protagonisti capaci di guidarla, governarla e orientarla verso esiti inclusivi.

Solo così la digitalizzazione potrà divenire non una forza di esclusione, ma un'opportunità concreta di progresso condiviso, ponendo le basi per un mercato del lavoro più equo, dinamico e sostenibile per le generazioni presenti e future in cui la tecnologia sia strumento di emancipazione e non di marginalizzazione.



[17] OECD, *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market,* OECD Publishing, Paris, 2023, 172 ss.

Saggi

# Mercato del lavoro, invecchiamento attivo e nuove generazioni: *age management* e transizioni occupazionali tra lavoro pubblico e privato*

## *The Labour Market, Active Ageing and Younger Generations: Age Management and Employment Transitions across the Public and Private Sectors*

**Marcella Miracolini**
*Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo*

**Alessandro Riccobono**
*Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo*

**Sommario:** 1. Demografia e struttura dell'occupazione: il «peso dell'età matura». – 2. L'impatto della dimensione regolativa previdenziale tra sostenibilità della spesa e irrigidimento

* Il presente contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Palermo (CUP B53D23032690001), 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.
Sebbene il lavoro sia frutto di una riflessione comune, Marcella Miracolini ha redatto i paragrafi 2, 3, 4 e 7, mentre Alessandro Riccobono ha redatto i paragrafi 5 e 6. I paragrafi 1 e 8 sono stati scritti da entrambi gli autori.


ISSN 3035-0492

delle uscite. – 3. Il mercato del lavoro «multigenerazionale» e il mito del ricambio automatico. – 4. *Segue*. Le politiche per l'occupazione giovanile tra incentivi e miopia strutturale. – 5. L'*age management* nel settore pubblico: formazione, *mentoring* e cooperazione tra generazioni. – 6. L'*age management* nel settore privato: frammentarietà regolativa e ruolo della contrattazione collettiva. – 7. Politiche attive, apprendistato e filiere formative: governare le transizioni con strumenti integrati. – 8. Osservazioni conclusive.

*Sinossi*: Il saggio analizza l'impatto della transizione demografica sulle dinamiche occupazionali e sulle tecniche di regolazione del mercato del lavoro, muovendo dalla constatazione che l'ordinamento italiano si confronta ormai con un mercato del lavoro strutturalmente "multigenerazionale stabile", segnato dalla riduzione della componente entrante e dalla parallela estensione delle carriere. Dopo aver ricostruito, sulla base dei dati statistici più recenti, il ruolo crescente dei lavoratori *senior* nel sostegno ai livelli occupazionali e le persistenti difficoltà di accesso delle giovani generazioni, il contributo esamina criticamente la dimensione regolativa previdenziale, mettendo in luce come il progressivo irrigidimento delle traiettorie di uscita abbia trasformato la permanenza al lavoro da opzione governata a vincolo generalizzato, senza produrre effetti apprezzabili in termini di riequilibrio generazionale. L'analisi si estende quindi alle politiche di sostegno all'occupazione giovanile e agli incentivi all'assunzione, evidenziandone la logica congiunturale di riduzione del costo del lavoro. In questo quadro, il saggio propone una rilettura dell'*age management* come categoria giuridica trasversale, collocata al crocevia tra diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale e politiche pubbliche, e ne indaga le principali declinazioni normative e contrattuali, con particolare attenzione al ruolo della formazione continua, dell'apprendistato e delle politiche attive nella *governance* delle transizioni occupazionali.

Abstract: *The article examines the impact of demographic transition on employment dynamics and labour market regulation, arguing that the Italian system is now facing a structurally "stable multigenerational" labour market, characterised by a shrinking inflow of young workers and the parallel extension of working lives. Drawing on recent statistical evidence, the paper highlights the growing role of older workers in sustaining employment levels and the persistent difficulties experienced by younger cohorts in accessing stable jobs. It then critically analyses pension regulation, showing how the progressive tightening of exit pathways has turned continued employment from a managed option into a generalised constraint, without delivering a genuine generational rebalancing. The discussion extends to youth employment policies and hiring incentives, whose effectiveness appears limited when they operate mainly as short-term cost-reduction measures. Against this background, the article proposes a reconceptualisation of age management as a cross-cutting legal category at the intersection of labour law, social security law and labour market policies, and investigates its main normative and collective bargaining developments, with particular attention to lifelong learning, apprenticeship schemes and active labour market policies as tools for governing occupational transitions.*

**Parole chiave:** Age management – Politiche di accesso giovanile – Invecchiamento attivo – Formazione continua

***Keywords:*** *Age management* – Youth employment policies – Active ageing – Lifelong learning

## 1. Demografia e struttura dell'occupazione: il «peso dell'età matura»

La transizione demografica costituisce una delle principali variabili delle dinamiche occupazionali. Essa, infatti, incide sulla composizione per età della popolazione e, di riflesso, sulla dimensione quantitativa dell'offerta di lavoro.

Gli ultimi dati forniti dall'Istat documentano una progressiva riduzione della popolazione residente nel Paese, accompagnata da un persistente processo di invecchiamento, riconducibile alla combinazione tra denatalità e incremento della speranza di vita, solo parzialmente compensata dai flussi migratori[1]. Si tratta di una tendenza di lungo periodo, che travalica la dimensione congiunturale ed è perciò destinata a riflettersi in modo strutturale sulla platea dei soggetti potenzialmente attivi, condizionando il funzionamento del mercato del lavoro[2].

Gli effetti di tale mutamento sul piano occupazionale emergono con chiarezza dall'ultimo Rapporto CNEL «*Demografia e forza lavoro*». Il documento mette in evidenza come la crescita del tasso di impiego registrata negli ultimi quindici anni sia stata trainata in misura prevalente dall'aumento dell'occupazione nelle classi di età più mature, in particolare la fascia di età tra i 50 e i 64 anni[3]: all'interno di tale *cluster*, il tasso di impiego ha superato il 64%, mentre per le coorti più giovani (cioè quelle tra i 15 e i 24 anni e tra i 25 e i 34 anni) l'andamento è decisamente meno favorevole, collocandosi, in termini relativi, su livelli tra i più bassi d'Europea[4].

In poche parole, il sistema occupazionale è per lo più sorretto dalla presenza – e dalla prolungata permanenza – dei lavoratori *senior*, mentre l'ingresso delle nuove generazioni continua a mostrarsi in sofferenza[5]. Altrettanto eloquente, in questo senso, è l'aggiornamento Istat

---

1 Da ultimo, Istat, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie. Italia 2050: sfide e prospettive di una società in transizione*, 28 luglio 2025, in *www.istat.it*.

2 Caltabiano, *Invecchiamento della popolazione e prospettive demografiche per il diritto e mercato del lavoro*, in *VTDL*, 2023, 2, 343 ss.

3 Cnel, *Rapporto 2024. Demografia e forza lavoro*, dicembre 2024, in *www.cnel.it*. Nel Rapporto si parla efficacemente di una «società del rinnovo generazionale debole» con riferimento al *deficit* di rinnovo generazionale riconducibile alla riduzione complessiva della popolazione *under* 35 e alla crescente asimmetria tra componente "entrante" (15-34 anni) e componente "uscente" (55-74 anni). Si osserva inoltre come, nel prossimo decennio, la combinazione tra dinamiche demografiche e scenari migratori medi non sarà sufficiente a neutralizzare tale squilibrio. V. anche Rosina, *L'impatto della transizione demografica sul mondo del lavoro*, *INAPP- Sinappsi*, 2025, XV, 1, 29 ss.

4 Anche i documenti dell'Unione europea segnalano che la crescita del tasso di partecipazione lavorativa prevista nei prossimi anni non sarà sufficiente a compensare la contrazione della popolazione in età lavorativa: European Commission, *Ageing Report. Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, *Institutional Paper* n. 279, 2024.

5 Seppur in graduale e lenta diminuzione, nel 2024 il livello di NEET (giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano e non sono impegnati in un percorso di formazione) in Italia continua a rimanere tra i più alti in Europa, attestandosi su circa 1,34 milioni. Cnel, *XXVI Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, 2025, in *www.cnel.it.*, spec. 43 ss., nonché nel dettaglio il recente rapporto CNEL, *NEET: sfida sociale per i giovani e il lavoro in Italia. Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, n. 34/2026.

sulle stime occupazionali, pubblicato all'inizio del 2026[6], che continua a registrare una tendenza in calo degli occupati tra i 15 e i 24 anni e un livello di disoccupazione degli *under* 25 ancora molto significativo, pur a fronte di una lieve crescita complessiva dell'occupazione.
Insomma, con una battuta si potrebbe dire che l'Italia è un paese in cui le giovani generazioni non trovano spazio sul terreno di gioco e rimangono troppo a lungo in panchina[7].
A ciò occorre aggiungere che l'allungamento delle carriere degli *insider* e la difficoltà di accesso dei giovani al mondo del lavoro non possono essere considerati come fenomeni concettualmente distinti, né essere affrontati secondo un approccio a compartimenti stagni. La questione giovanile e quella dell'invecchiamento attivo si rivelano, infatti, dimensioni interdipendenti di un medesimo problema sistemico, che investe la disciplina previdenziale, le politiche attive e l'organizzazione del lavoro.
Muovendo da tali premesse, il saggio intende indagare, anzitutto, l'impatto della dimensione regolativa – in particolare previdenziale – sulla durata effettiva delle carriere e sulle condizioni di uscita dal mercato del lavoro (par. 2); si soffermerà, quindi, sul superamento della logica del ricambio automatico e sull'emersione di un mercato del lavoro «multigenerazionale stabile», interrogandosi sulle implicazioni sistemiche di tale configurazione (par. 3). L'attenzione verrà poi rivolta alle politiche per l'occupazione giovanile, evidenziandone i limiti laddove strutturate prevalentemente come incentivi di costo, e sulle esperienze di *age management* sviluppatesi nella contrattazione collettiva, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato (par. 4-6). Infine, verrà esaminato il ruolo delle politiche attive, dell'apprendistato e delle filiere formative nel governo delle transizioni lungo l'intero ciclo di vita professionale, nella prospettiva di una ricomposizione del nesso tra sostenibilità del *welfare*, qualità dell'occupazione e solidarietà intergenerazionale (par. 7).

## 2. L'impatto della dimensione regolativa previdenziale tra sostenibilità della spesa e irrigidimento delle uscite

Va detto che al quadro fattuale si sovrappone una dimensione regolativa tutt'altro che neutra.
Il mutamento della composizione della forza lavoro interagisce con opzioni normative – specialmente, ma non solo, di matrice previdenziale[8] – che non si limitano a registrare l'allungamento delle carriere, ma concorrono a determinarlo.

[6] Le rilevazioni sono state pubblicate l'8 gennaio 2026 e sono relative al mese di novembre 2025.

[7] Il Reg. (UE) n. 651/2014 della Commissione europea del 17 giugno 2014 include tra i lavoratori svantaggiati, ai fini dell'applicazione della disciplina unionale degli aiuti all'occupazione, i soggetti di età compresa tra 15 e 24 anni (art. 2, punto 4). La definizione è stata recepita nell'ordinamento italiano dal d.m. 17 ottobre 2017, adottato ai sensi dell'art. 31, comma 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81. Sul punto C. Garofalo, *Età e incentivi: il rimedio allo svantaggio*, in *VTDL*, 2023, 2, 367 ss.

[8] Parla più in generale di politiche di protezione sociale Treu, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, in *Biblioteca '20 Maggio' – 2/2018*, 243 ss.

Si tratta di scelte che incidono sulle condizioni di uscita dal lavoro e, dunque, sulla durata effettiva della vita professionale, la cui attuazione è generalmente sorretta da esigenze di sostenibilità finanziaria del sistema di *welfare* pubblico[9]. L'esempio più fulgido è rappresentato dalla continua revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione ordinaria di vecchiaia, che procede di pari passo con la rimodulazione dei canali di pensionamento anticipato e delle misure di accompagnamento ai trattamenti di quiescenza, oggi connotati da condizioni di eleggibilità sempre più rigide.

Quanto ciò possa incidere sulla permanenza dei dipendenti più maturi nel mercato del lavoro è facilmente intuibile. Si pensi alla pensione anticipata flessibile (cosiddetta «Quota 103»), già oggetto di numerosi vincoli che ne comprimevano l'attrattività e la convenienza economica[10], che la l. 30 dicembre 2025, n. 199 (Legge di Bilancio 2026) ha definitivamente abrogato. Stessa sorte è toccata a «Opzione Donna», anch'essa facente parte delle misure caducate all'esito di un processo di progressiva restrizione del campo di applicazione soggettivo avviato negli scorsi anni[11].

Solo l'APE sociale è stata prorogata ed è tuttora operativa, ma con un innalzamento del requisito anagrafico a 63 anni e 5 mesi, in linea con quello previsto a partire dal 2027 anche per la pensione di vecchiaia[12]: si tratta di una modifica di segno nuovamente restrittivo, che determina lo slittamento in avanti della soglia effettiva di passaggio all'inattività (art. 1, comma 136, l. 30 dicembre 2023, n. 213).

Lungi dal favorire un *turnover* più rapido, l'assetto regolativo esistente tende, dunque, ad assecondare i processi di permanenza indotti dalla dinamica demografica, riducendo le opportunità di accesso ai canali di *retirement* alternativi e anticipati rispetto al pensionamento ordinario.

D'altra parte, neppure la previdenza complementare riesce a sostenere transizioni più flessibili verso la quiescenza: non solo per via della sua diffusione ancora troppo disomogenea, ma soprattutto per l'assenza di interventi che riescano a sviluppare in modo coordinato e sistemico la sua capacità di integrare le prestazioni pubbliche[13].

[9] Il sistema pensionistico pubblico opera secondo un sistema fondato sulla solidarietà intergenerazionale, descritto dalla formula "*pay-as-you-go*": le prestazioni di chi è oggi in pensione sono pagate, in larga parte, con i contributi attualmente versati da, o per, i lavoratori in attività. Sul principio dell'equilibrio intergenerazionale nei sistemi pensionistici, si rinvia, *ex multis*, a Giubboni, *Le pensioni tra solidarietà e iniquità intergenerazionale*, in *RDSS*, 2022, 3, 467 ss. Nel medesimo fascicolo, Amoroso, *L'interesse delle future generazioni come nuovo parametro costituzionale*, *ivi*, 431 ss., Balandi, *Garantire le pensioni alle generazioni future: una questione di «solidarietà» o di «buongoverno»?*, *ivi*, 427 ss.; Casillo, *Profili giuridici della solidarietà pensionistica nella dimensione temporale*, *ivi*, 455 ss.; Cinelli *«Solidarietà intergenerazionale» uso e abuso di un sintagma polisemico*, in *RIDL*, 2022, I, 157 ss.; Ludovico, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *DRI*, 2019, 1 ss.

[10] Art. 1, commi 283 ss., l. 29 dicembre 2022, n. 197. La previsione è stata confermata dalle leggi di bilancio successive.

[11] Già con l'art. 1, comma 292, l. 29 dicembre 2022, n. 197 e poi ancora con la l. 30 dicembre 2023, n. 213.

[12] La Legge di Bilancio 2026 ha disposto l'adeguamento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, fissandolo a 67 anni e 1 mese a decorrere dal 2027 e a 67 anni e 3 mesi dal 2028 (art. 1, comma 185, l. n. 199/2025).

[13] La Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) sollecita da tempo l'adozione di interventi riformatori sistemici. A fronte, infatti, di un progresso misurabile in termini di adesioni, permangono *deficit* importanti (composizione degli

In questa prospettiva, le iniziative poste in essere dal legislatore rimangono ancora troppo sporadiche e frammentarie: tra le misure più interessanti si può citare la rendita integrativa temporanea anticipata (R.I.T.A), introdotta dall'art. 1, comma 188, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di Bilancio 2017), che riconosce agli iscritti ai fondi, in possesso dei requisiti per ottenere l'anticipo finanziario (APE), la possibilità di percepire, in forma di rendita temporanea, tutte o parte delle prestazioni complementari accumulate, nell'intervallo tra il momento del pensionamento anticipato e la maturazione dei requisiti per l'accesso alle prestazioni del regime obbligatorio. Lo strumento consente, pertanto, di cessare l'attività lavorativa prima del raggiungimento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia e di ottenere l'erogazione della posizione pensionistica complementare con anticipo, assicurando un idoneo sostegno economico al beneficiario.

Ulteriori potenzialità si intravedono, poi, nella normativa che ha tentato di valorizzare forme di coordinamento più strette tra «primo» e «secondo pilastro» della previdenza. Già la l. 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di Bilancio 2025) aveva previsto una misura che agevolava l'accesso al trattamento pensionistico contributivo anticipato, includendo i versamenti alla previdenza complementare e l'eventuale rendita vitalizia nel calcolo del cosiddetto importo soglia, precedentemente innalzato dalla l. 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di Bilancio 2024) e destinato a ulteriore incremento[14].

Da ultimo, la già citata Legge di Bilancio 2026 è intervenuta sulla disciplina delle forme pensionistiche complementari dettata dal d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, lungo due direttrici. In primo luogo, l'art. 1, comma 204, lett. *a*), della l. n. 199/2025, ha modificato l'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 252/2005, introducendo o un meccanismo di adesione automatica per i lavoratori di prima assunzione nel settore privato, con facoltà di rinuncia entro il termine previsto (cosiddetto silenzio assenso), al fine di ampliare la platea degli iscritti[15].

In secondo luogo, l'art. 1, commi 201, lett. *b*) e 202 della medesima legge ha novellato interamente l'art. 11 d.lgs. n. 252/2005, ampliando la flessibilità delle forme di erogazione[16]: da un lato, innalzando dal 50 al 60 per cento la quota massima liquidabile in capitale; dall'altro, affiancando alla rendita vitalizia ulteriori modalità di erogazione, disciplinate dai

aderenti al fondo con diseguaglianze di età, genere e territorio; riconducibilità delle adesioni a meccanismi automatici, nella maggior parte dei casi non accompagnati da versamenti volontari). Da ultimo, Covip, *Relazione annuale 2024*, Roma, giugno 2025, in *www.covip.it*.

[14] L'intervento consente di accedere alla pensione anticipata ai lavoratori assunti dopo il 1° gennaio 1996 (i cosiddetti contributivi puri) che, soddisfatto il requisito anagrafico, abbiano altresì maturato quello contributivo minimo di almeno 20 anni e il cui trattamento pensionistico raggiunga l'importo minimo mensile *ex* art. 24, commi 7 e 11, l. 22 dicembre 2011, n. 214, per determinare il quale è possibile computare anche i versamenti effettuati alla previdenza complementare, oltre a quelli corrisposti all'INPS.

[15] La disposizione, che si applica con decorrenza dal 1° luglio 2026, consente al lavoratore di scegliere se aderire ai fondi pensionistici, secondo le modalità previste dagli statuti degli stessi *ex* art. 4, comma 5, d.lgs. n. 252/2005, quand'anche l'iscrizione avvenga in maniera «automatica». In questo caso, l'accesso alla forma previdenziale rimane subordinata alla mancata manifestazione di un dissenso individuale entro il termine previsto, con la conseguenza che, in assenza di una rinuncia esplicita, il lavoratore è iscritto automaticamente, con devoluzione del t.f.r. maturando.

[16] Pellegrini, *Legge di bilancio: per la previdenza tante luci e qualche ombra*, 5 gennaio 2026, in *www.mefop.it*.

nuovi commi da 3-*bis* a 3-*quinquies* del riformulato art. 11, per gestire in modo più articolato la fase che precede l'accesso alla pensione pubblica. In particolare, la prestazione potrà essere corrisposta sotto forma di rendita «a durata definita», per un numero di anni parametrato alla vita attesa residua; mediante prelievi liberamente determinabili dall'iscritto entro il limite delle rate maturate e non riscosse; ovvero, ancora, mediante erogazione frazionata del montante per un periodo non inferiore a cinque anni.
Si tratta di innovazioni che – almeno sul piano della tecnica regolativa – appaiono idonee a favorire percorsi di uscita più graduali e programmabili, ma la cui concreta incisività andrà verificata sul piano applicativo: se è vero infatti che la piena operatività della previdenza integrativa potrà assumere un rilievo non marginale sui versanti della sostenibilità del *welfare* e dell'equilibrio intergenerazionale[17], va tenuta in altrettanta considerazione la persistente inadeguatezza dei livelli di accumulazione, che limita di molto l'efficacia del cosiddetto secondo pilastro. Ne consegue che, almeno per una parte significativa della platea dei "non più giovani", la permanenza nel mercato del lavoro continuerà a rappresentare una scelta obbligata.

## 3. Il mercato del lavoro «multigenerazionale» e il mito del ricambio automatico

Al netto delle scelte di *policy*, le trasformazioni demografiche e le recenti traiettorie occupazionali – segnate dalla riduzione della componente entrante e dalla parallela estensione delle carriere – hanno oramai configurato un mercato del lavoro efficacemente descritto come «multigenerazionale stabile»[18], nel senso che in esso la compresenza prolungata di fasce di età differenti non costituisce più un fenomeno congiunturale, ma tende ad assumere carattere fisiologico e durevole[19].
Questa caratteristica va tenuta in debita considerazione ove si intenda definire il perimetro di analisi della questione giovanile. In un mercato così configurato, infatti, le condizioni di accesso e di costruzione di percorsi professionali stabili per le nuove generazioni non possono essere comprese e, a maggior ragione, governate, se non si tiene conto, al tempo stesso, delle dinamiche di permanenza attiva delle età più mature.

[17] Bonardi, *Il principio di solidarietà intergenerazionale tra diritto dell'ambiente e diritto alla sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2022, 3, 441 ss.; Canavesi, *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di previdenza privatizzate*, in *DRI*, 2019, 58 ss.; Faioli, *Il costo dei diritti previdenziali tra sostenibilità finanziaria ed equilibrio intergenerazionale*, in *DLM*, 2018, 1, 128 ss.

[18] Checucci, *Conseguenze della transizione demografica sulle politiche di age management in Italia e possibili scelte di policy*, in *Sinappsi*, 2025, n. 1, 38.

[19] Al momento convivono nel mercato del lavoro quattro coorti generazionali (*Baby boomers*, Generazione X, *Millennials*, Generazione X), cui a breve si aggiungerà la quinta (Generazione Alpha).

Come si è visto, le politiche che hanno tentato di utilizzare l'anticipazione dell'uscita come leva di riequilibrio dell'accesso giovanile si sono dimostrate fallimentari, dimostrando come la logica del ricambio sostitutivo non possa essere declinata in termini di mera competizione redistributiva su beni scarsi, come le occasioni di lavoro.

Per fare un esempio, si può ricordare che il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv. dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, aveva introdotto il cosiddetto sistema «Quota 100», con l'obiettivo – dichiarato ma non centrato – di ridurre il tasso di disoccupazione giovanile attraverso la liberazione di spazi occupazionali. Tale insuccesso conferma che l'idea per cui l'uscita dei lavoratori più anziani dovrebbe tradursi, quasi meccanicamente, nell'ingresso o nella stabilizzazione delle coorti più giovani[20], è fallace non meno di quanto lo sia la ricetta neo-liberista che associa a licenziamenti più facili l'incremento del tasso di occupazione[21].

Naturalmente, se è vero che le dinamiche occupazionali non sono rette da automatismi di avvicendamento, occorre capire, nondimeno, come si possa efficacemente fronteggiare il «conflitto generazionale». E, da questo punto di vista, l'alternativa più credibile rimane quella dello sviluppo di politiche pubbliche che considerino l'invecchiamento della forza lavoro e il sostegno alle nuove generazioni non come fattori contrapposti, ma come problemi interdipendenti, da affrontare attraverso una riforma organica degli strumenti di *age management*, intesi come insieme di misure gestionali, formative e regolative volte a governare l'impatto dell'età sul rapporto e sull'organizzazione del lavoro, lungo l'intero ciclo di vita professionale[22].

Del resto, il principio della solidarietà intergenerazionale opera come criterio trasversale anche nella cornice dell'Agenda ONU 2030[23], in linea con le fonti eurounitarie che inquadrano il fenomeno dell'invecchiamento demografico nell'ottica delle transizioni «*life-cycle*» (cfr. l'art. 3, comma 3, TUE e l'Accordo quadro europeo dell'8 marzo 2017 in tema di *Active Ageing and an Intergenerational Approach*, che sottolinea l'esigenza di apprestare misure di adattamento dell'organizzazione del lavoro e di sviluppo delle competenze idonee a garantire la sostenibilità delle carriere in un contesto di allungamento della vita lavorativa)[24].

[20] V. le analisi in Venere, Panico, *Invecchiamento della forza lavoro in Italia. Analisi dei cambiamenti strutturali e delle dinamiche intergenerazionali nel mercato del lavoro*, *INAPP-Sinappsi*, 2025, XV, 2, 243 ss.

[21] Si rinvia sul punto ai rilievi dell'OCSE in *www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-indicators-of-employment-protection.html*.

[22] Eurofound, *A guide to good practice in age management*, 2006; mentre, più di recente, Inapp, *Invecchiamento della forza lavoro e trasformazioni organizzative*, 2025.

[23] Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU, 25 settembre 2015, A/RES/70/1.

[24] Sul consolidamento dell'approccio eurounitario all'invecchiamento in chiave «*life-cycle*» e di sostenibilità intergenerazionale, cfr. i numerosi atti di *soft law* adottati dalla Commissione Europea, fra cui, per primo, il *Libro verde sull'invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni*, COM(2021) 50 *final*, 27 gennaio 2021. V. altresì, Commissione Europea, *The impact of demographic change – Demography Report 2022*, SWD(2022) 163 *final*, 17 giugno 2022; Id., *Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070),* 2024, *Institutional Paper* n. 279, 18 aprile 2024; Id, *Commission actions tackle labour and skills shortages in the EU (EU Action Plan on Labour and Skills Shortages)*, 19 marzo 2024. Più in generale, la logica del governo delle transizioni lungo l'intero arco di vita lavorativa è coerente con la traiettoria assunta dall'Unione europea attraverso il Pilastro europeo dei diritti sociali (Principio n. 1, *Istruzione, formazione e. apprendimento permanente*, n. 4, *Sostegno attivo all'occupazione*, n. 5, *Occupazione sicura e adattabile*) e il relativo Piano d'azione della Commissione (COM(2021) 102).

## 4. *Segue*. Le politiche per l'occupazione giovanile tra incentivi e miopia strutturale

Spostando l'attenzione verso le azioni a sostegno diretto dell'occupazione giovanile, le riflessioni finora effettuate non mutano di segno.
Più che sostenere la capacità lavorativa attraverso percorsi di valorizzazione dell'esperienza e di aggiornamento delle competenze, il legislatore ha puntato soprattutto su misure di corto respiro, tra cui esoneri e riduzioni contributive. Benefici, però, che per quanto appetibili agli occhi delle imprese, riflettono una visione congiunturale, incidendo principalmente sul flusso in ingresso nel breve periodo, senza agire invece sui fattori che, in un'ottica di sistema, determinano la qualità e la stabilità dei percorsi occupazionali[25].
A questa categoria è ascrivibile, ad esempio, lo strumento meglio noto come «Esonero Giovani», introdotto dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018), che riconosce, al ricorrere di determinate condizioni, un'esenzione pari al 50% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, per 36 mesi, entro un tetto annuo, per assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato.
A corredo di questa misura, il legislatore ha poi introdotto una serie di agevolazioni altrettanto estemporanee, che hanno dovuto fare i conti con i vincoli eurounitari sugli aiuti di Stato: emblematici i casi dell'esonero «*under* 36» (previsto dall'art. 1, commi 10-15 della l. 30 dicembre 2020, n. 178, e strutturato come sgravio rafforzato per alcune finestre temporali/territoriali) e del cosiddetto «Bonus Giovani» (disciplinato dall'art. 22 del d.l. 7 maggio 2024, n. 60, conv. dalla l. 4 luglio 2024, n. 95, con l'obiettivo di incentivare le assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato di *under* 35 mai occupati a tempo indeterminato).
Come dimostrato dalla prassi applicativa, tali misure tendono ad esaurirsi in un abbattimento temporaneo del costo del lavoro, senza incidere in modo strutturale sulla costruzione e sull'aggiornamento delle competenze, sulla mobilità professionale e sulla *governance* delle transizioni, che costituiscono invece oggi il banco di prova della capacità regolativa di promuovere occupazione stabile e qualificata.

## 5. L'*age management* nel settore pubblico: formazione, *mentoring* e cooperazione tra generazioni

Assodato che le politiche di *age management* non si rivolgono ai soli lavoratori anziani[26], ma si declinano nell'ottica della compresenza generazionale, offrendo una chiave rego-

[25] *Amplius* C. Garofalo, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, Bari, 2022.

[26] La nozione di lavoratore anziano non è tipizzata. La delimitazione della categoria risulta variabile e normalmente delimitata dalla funzione e dall'area di operatività dell'intervento giuridico. Sul punto Filì, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resi-*

lativa più coerente con le dinamiche attuali del mercato, è opportuno volgere lo sguardo verso alcune esperienze che testimoniano il compimento di significativi passi in avanti nella predisposizione di strumenti in grado di coniugare il fenomeno dell'allungamento delle carriere con il sostegno alle transizioni professionali[27].

Una simile dimensione complementare si intravede nei recenti rinnovi della contrattazione collettiva di comparto del settore pubblico.

Tutti gli accordi dell'ultima tornata hanno infatti introdotto un grappolo di disposizioni rivolte a migliorare l'organizzazione del lavoro, valorizzare l'esperienza dei *senior* e facilitare l'integrazione delle nuove generazioni, in una prospettiva cooperativa, anziché meramente sostitutiva.

A fare da apripista è stato l'art. 27 del CNL del comparto Funzioni centrali 2022-2024, rubricato «Obiettivi e strumenti di *age management*»[28], che individua tra le finalità principali: (i) la valorizzazione della persona lungo l'intero percorso professionale e lo sviluppo continuo delle competenze; (ii) la promozione di ambienti di lavoro in grado di sostenere produttività ed efficienza nel rispetto delle esigenze individuali; (iii) la tutela della salute e sicurezza; (iv) la formazione continua.

In questa cornice, la disposizione valorizza il personale con maggiore esperienza quale risorsa organizzativa, prevedendo lo scambio di competenze tra le diverse generazioni, la revisione delle modalità *training* e l'attuazione di politiche formative *peer-to-peer*, attraverso l'attivazione di momenti di affiancamento per i neoassunti, oltre che di *reverse mentoring* da parte di questi ultimi nei confronti dei colleghi più anziani[29].

In particolare, gli strumenti organizzativi formalizzati – quali l'affiancamento operativo (*job shadowing*), il *mentoring* e il *tutoring* – consentono di trasferire ai neoassunti conoscenze tacite e competenze procedurali attraverso percorsi guidati e definiti quanto a obiettivi, tempi e responsabilità.

Allo stesso tempo, il *reverse mentoring* (o *reverse tutoring*) valorizza una trasmissione bidirezionale[30], specie in relazione a saperi emergenti (digitali, metodologici, tecnologici), consentendo anche ai lavoratori più giovani di assumere un ruolo attivo nei processi di ag-

*stenza*, in Ead (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare, ADAPT Labour Studies e-Book series*, n. 95, 2022, spec. XI-XIII; nonché Ead., *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, in *ADL*, 2020, 2, spec. 370; Bozzao, *Anzianità, lavori e diritti*, 2017, ESI, 10 ss.

[27] Definito non a caso anche come insieme di interventi e azioni atte a mettere ogni individuo in condizioni di esprimere le proprie potenzialità senza che l'età costituisca un problema. Walker, Taylor, *Combating Age Barriers in Employment. A European Portfolio of Good Practice*, European Foundation for the improvement of living and working conditions, 2022.

[28] Anche se va detto che la primissima sperimentazione si deve all'art. 18 CCNL Area delle Funzioni Centrali 2019/2021, ripreso dall'art. 20 CCNL Area delle Funzioni Locali 2019/2021.

[29] Previsioni di tenore analogo sono state poi introdotte dall'art. 49 del CCNL Comparto Sanità 2022-2024 e dall'art. 14 del CCNL Funzioni Locali 2022-2024.

[30] Oecd (Organisation for Economic Cooperation and Development), *Facilitating knowledge transfer between generations*, OECD Publishing, Parigi, 2024

giornamento dei colleghi più anziani con riguardo agli approcci *data-driven* e alle prassi operative emergenti nel campo digitale[31].

Viene così sottolineata l'importanza delle iniziative di *life-long learning*, la cui centralità è stata ribadita a partire dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 10 marzo 2021, al quale ha fatto seguito il forte investimento economico finanziato con le risorse del PNRR: oggi la formazione è garantita entro uno *standard* minimo di 40 ore annuali, con contenuti diversificati in funzione delle competenze richieste nei vari uffici, ma soprattutto è stata esplicitamente riconosciuta come un «diritto-dovere» del dipendente pubblico, in quanto tale esigibile e valevole a tutti gli effetti come attività lavorativa[32].

Questo assetto si è poi consolidato con l'introduzione del contratto di apprendistato ed il rilancio dei contratti di formazione e lavoro[33], seppure con modalità ibride rispetto a quelle collaudate nel settore privato[34], senza dimenticare l'ampliamento delle competenze della Scuola Nazionale dell'Amministrazione[35], che la decretazione attuativa del PNRR ha investito di funzioni ulteriori rispetto a quella tradizione di formazione della compagine dirigenziale[36].

Sebbene siano ancora in fase sperimentale, queste misure presentano notevoli potenzialità – anzitutto sul piano dell'impostazione volta a declinare finalità e strumenti per la gestione delle età in chiave di mutua cooperazione – assumendo la compresenza generazionale come variabile strutturale dell'organizzazione e come elemento su cui puntare per l'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

---

31 Inapp, *XXIV Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2023-2024*, cit., 110.

32 Direttiva ministeriale del 14 gennaio 2025, *Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti*. V. anche le precedenti Direttive del 23 marzo 2023, *Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, e del 28 novembre 2023, *Misure per la misurazione e valutazione della performance individuale*, che raccordano i percorsi formativi, le politiche di reclutamento e il ciclo della performance, valorizzando strumenti di certificazione delle competenze e obblighi di rendicontazione nel PIAO. In dottrina Impronta, Tiraboschi, *Il diritto soggettivo alla formazione nel lavoro pubblico: una rassegna ragionata delle previsioni legali e contrattuali*, in Aa.Vv., *Innovazione e inclusione nel lavoro pubblico: un bilancio del patto governo-parti sociali (marzo 2021). Il contributo della contrattazione collettiva*, cit., 48 ss.

33 Già un risalente studio Eurofound individuava nel reclutamento la prima delle otto dimensioni cui le pratiche di *age management* possono essere ricondotte. Eurofound, *A guide to good practice in age management*, 1999 in *www.eurofound.europa.eu*

34 Tiraboschi, *Apprendistato e lavoro pubblico: prime considerazioni sull'articolo 2 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80*, in *DRI*, 2021, 3, 908 ss.; Id., *Apprendistato e lavoro pubblico: una riflessione di sistema e una questione di metodo*, in *Boll. Adapt*, 27 gennaio 2025, 2 ss. Sul faticoso processo di introduzione dell'apprendistato nel lavoro pubblico, Zilli, *Alla ricerca dell'efficienza delle pp.aa., tra concretezza, milleproroghe e bilancio*, in *LG*, 2020, 3, spec. 232 ss.

35 Ramajoli, *La Scuola Nazionale dell'Amministrazione agente interno dell'innovazione amministrativa*, in *GDA*., 2021, 451 ss.

36 A proposito dei dati sulla formazione erogata, Inapp, *XXIV Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2023-2024*, 2025, spec. 82 ss.

## 6. L'*age management* nel settore privato: frammentarietà regolativa e ruolo della contrattazione collettiva

Anche nel settore privato, dove manca una concezione dell'*age management* quale oggetto autonomo di disciplina, una parte significativa delle politiche di riequilibrio generazionale e di sostenibilità delle carriere gravita attorno alla leva formativa.
Beninteso, anche in questo caso ciò non implica che la formazione rappresenti l'unico asse di intervento: il quadro complessivo resta segnato da una certa frammentarietà regolativa, nella quale la gestione dell'età emerge come risultato dell'interazione – non sempre coerente – tra previsioni legislative, contenuti negoziali e scelte organizzative d'impresa, riferite a profili eterogenei.
Sul versante negoziale, l'*age management* non si struttura come sezione ben delimitata delle fonti collettive (come invece accade nel settore pubblico), presentandosi piuttosto come una congerie di misure volte, sia pur in modo indiretto, sulle condizioni di permanenza, adattamento e transizione lungo l'arco della vita lavorativa.
Vi rientrano, in particolare, gli strumenti di flessibilizzazione della prestazione, la modulazione degli orari e le clausole in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché le previsioni in materia di formazione continua. Un esempio di questa impostazione eterogenea è fornito dal recente CCNL per i Quadri direttivi e per il personale delle aree professionali del Credito del 23 novembre 2023, che affianca agli strumenti tradizionali di gestione degli organici una disciplina articolata dei meccanismi di ricambio e accompagnamento generazionale. In particolare, l'art. 37 del CCNL valorizza il ruolo del Fondo per l'Occupazione di categoria (F.O.C.), prevedendo interventi specificamente finalizzati a sostenere processi di staffetta generazionale mediante la riduzione dell'orario di lavoro dei dipendenti prossimi alla quiescenza ed il contestuale inserimento o consolidamento occupazionale di nuove risorse, con copertura degli oneri retributivi e contributivi correlati (cfr. anche la Sezione V - *Fondo per l'Occupazione*).
In altri settori, l'incidenza negoziale sull'età assume forme meno tipizzate ma non meno interessanti: nell'ultimo rinnovo del CCNL Terziario, Distribuzione e Servizi del 22 marzo 2024, il tema emerge sia attraverso la disciplina della formazione continua (artt. 73 e ss.), sia attraverso le clausole di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (artt. 66-69). Analogamente, il CCNL Metalmeccanici per il triennio 2025-2028, oltre a dettare un'articolata disciplina alla formazione quale leva di adattamento alle trasformazioni tecnologiche e organizzative (art. 6), appresta una serie di strumenti di modulazione dell'orario e di gestione delle transizioni interne in caso di riorganizzazioni produttive, con l'obbiettivo di far coesistere la permanenza attiva dei lavoratori *senior* e l'inserimento qualificato dei più giovani, declinando tali finalità all'interno della medesima strategia di valorizzazione delle competenze.
Non mancano, poi, i tentativi di modernizzare i sistemi di classificazione professionale, con l'introduzione di nuove figure dotate di competenze legate alla gestione delle transizioni, che riflettono la nuova attenzione delle pratiche di *human resource management*

(HRM) verso le strategie di *active ageing* [37]. In tale prospettiva può essere letto anche il recente rinnovo del CCNL per i Dirigenti di aziende del terziario, distribuzione e servizi (5 novembre 2025), che prevede la possibilità, per i dirigenti prossimi all'età pensionabile, di stipulare – a seguito della cessazione del rapporto – contratti a tempo determinato o *part-time* finalizzati allo svolgimento di attività di *mentoring* e tutoraggio, valorizzando così la trasmissione delle competenze manageriali (*Disposizioni in materia di cessazione e riutilizzo del dirigente senior*).

Infine, la medesima traiettoria evolutiva si coglie su scala sovranazionale. Particolarmente significativa, per il carattere innovativo dell'impostazione, è la dichiarazione congiunta sottoscritta nel gennaio 2026 dal gruppo Inditex e dal Comitato Aziendale Europeo in materia di lavoratori in età matura. L'intesa assume la variabile anagrafica come elemento esplicito della programmazione organizzativa, prevedendo oltre a strumenti di analisi demografica della forza lavoro, misure di formazione continua e *mentoring* orientate alla conservazione e al trasferimento del *know-how* dei lavoratori maturi[38].

D'altra parte, il tema dell'invecchiamento attivo è stato ultimamente riscoperto anche dal legislatore, che ha varato un apposito provvedimento recante «Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33» (d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29), che ambisce a compensare la *debacle* del ben noto *part-time* agevolato in funzione di staffetta generazionale (art. 1, comma 284, l. 28 dicembre 2015, n. 208; circ. INPS 26 maggio 2016, n. 90)[39].

Segnatamente, l'art. 5, d.lgs. n. 29/2024 introduce, per un verso, disposizioni mirate alla tutela della salute e della sicurezza negli ambienti lavorativi (comma 1) e, per altro verso, appresta misure volte a favorire il ricorso al lavoro agile da parte delle persone anziane (comma 2)[40].

Si tratta, tuttavia, di un intervento selettivo e di limitata incidenza precettiva: la previsione relativa ai «cambiamenti organizzativi» necessari a rendere il luogo di lavoro «adatto anche alle persone anziane» non individua obblighi datoriali puntuali né standard tecnici specifici, limitandosi a esprimere un indirizzo di carattere generale. Analogamente, la disposizione sul lavoro agile, per come formulata, non attribuisce un vero e proprio diritto soggettivo al lavoratore anziano, né introduce un obbligo giuridicamente vincolante in capo al datore di lavoro, ma si configura come clausola promozionale, priva di un chiaro riconoscimento di posizioni soggettive direttamente azionabili.

[37] Sul punto Inapp, *XXIV Rapporto sulla formazione continua*, cit., 110-111; nonché Cnel, *Relazione sui servizi pubblici 2025*, ottobre 2025, spec. 37 ss. (*Le attività formative della Scuola Nazionale dell'amministrazione*).

[38] Serrani, *Dalla tutela alla valorizzazione: i lavoratori maturi al centro dell'intesa Inditex–CAE*, in *Boll. ADAPT*, 2 febbraio 2026.

[39] Gambacciani, *Invecchiamento demografico e diritto del lavoro*, in *MGL*, 2020, 4, 929 ss.

[40] Russo, *Strategie e misure di "age management" nel d.lgs. n. 29/2024 e nella contrattazione collettiva*, in *RDSS,* 2025, 3, 555 ss. Già sul tema Brollo, *Lavoro agile: prima gli anziani?,* in Filì (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità?*, cit., 67 ss.

Sullo sfondo resta comunque la centralità della leva formativa, che assume anche nel lavoro privato valenza trasversale e al tempo stesso cardinale per l'attuazione delle politiche di occupabilità e di accompagnamento alla permanenza attiva[41]. Non a caso, le attività formative sono sostenute da appositi fondi: dal «Fondo Nuove Competenze», istituito dall'art. 88 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77[42] (fondo che consente di finanziare le ore di lavoro destinate alla formazione mediante accordi collettivi di rimodulazione dell'orario)[43], ai «Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua», istituiti dall'art. 118 della l. 23 dicembre 2000, n. 388, quali organismi di matrice pattizia deputati alla promozione delle competenze dei lavoratori occupati, attraverso la gestione delle risorse derivanti dal contributo obbligatorio versato dai datori di lavoro all'INPS[44].

[41] Sul ruolo della formazione nelle politiche attive del lavoro D. Garofalo, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, 2019, 4, 329 ss.; Id., F*ormazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, il Mulino, 2004.

[42] Oggi il Fondo Nuove Competenze è inserito nel quadro della programmazione nazionale delle politiche attive, risultando funzionalmente collegato al Programma nazionale GOL 2021-2027. Con il d. interm. 10 ottobre 2024 è stata avviata la terza edizione del Fondo, denominata «Competenze per le innovazioni», finalizzata ad accompagnare le transizioni digitale ed ecologica e favorire nuova occupazione; la dotazione finanziaria di FNC3 è stata successivamente incrementata con decreto direttoriale 9 gennaio 2026, n. 9.

[43] Sul funzionamento di tali fondi, diffusamente, Di Corrado, *Mercato del lavoro e fondi interprofessionali. Regolazione, strumenti e attuazione territoriale*, Fondazione Giacomo Brodolini, 2026, 114 ss.; Massagli, Impellizzieri, *Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici,* in *DRI*, 2020, 1191 ss.

[44] Questi ultimi fondi sono tornati al centro del dibattito in occasione dell'adozione delle «Linee guida in materia di attivazione, funzionamento, *governance* e vigilanza dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388», approvate con decreto direttoriale 9 gennaio 2026, n. 8, che sostituiscono la precedente circolare ANPAL n. 1 del 10 aprile 2018. Sul punto va detto che le nuove Linee Guida puntano a riordinare la disciplina dei fondi interprofessionali, ma ne incardinano la gestione all'interno di rigidi vincoli procedurali e prescrizioni tali da comprimere l'autonomia delle parti sociali e da depotenziarne la funzione originaria di progettazione collettiva delle professionalità. Tale rischio appare ancora più evidente se si considerano alcune criticità strutturali irrisolte. In particolare, la progressiva attrazione della formazione continua nell'orbita delle politiche attive del lavoro, accentuatasi a partire dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 – che ha incluso i Fondi nella rete nazionale dei servizi per il lavoro (art. 1, comma 2, lett. f) – ha determinato una significativa deviazione funzionale, indebolendo il radicamento dello strumento nei sistemi di relazioni industriali e nei fabbisogni professionali settoriali e territoriali. Le nuove linee guida rafforzano questa impostazione, visto che ampliano funzioni e ambiti di intervento dei Fondi ben oltre la formazione dei lavoratori occupati, prevedendo il possibile coinvolgimento nella gestione di strumenti pubblici e nel raccordo con programmi nazionali (par. 1 e 3), l'estensione degli interventi anche a soggetti in transizione occupazionale o disoccupati (par. 4) e il contributo ai processi di individuazione e attestazione delle competenze in coordinamento con il sistema nazionale di certificazione di cui al d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13 (par. 5). A ciò si aggiunge un ulteriore fattore di squilibrio, riconducibile alla formulazione legislativa debole del requisito della rappresentatività di cui all'art. 118, comma 1, della l. n. 388/2000 che ha consentito la costituzione di Fondi a soggetti di dubbia rappresentatività, favorendo la proliferazione degli organismi e la configurazione di un contesto concorrenziale che raramente ha innalzato la qualità dell'offerta formativa, alimentando piuttosto dinamiche di competizione al ribasso. V. le osservazioni critiche di V. Colombo, Impellizzieri, Tiraboschi, *Formazione continua: le nuove (discutibili) regole per i fondi interprofessionali*, *Interventi* ADAPT, 19 gennaio 2026; Tiraboschi, *Fondi interprofessionali per la formazione continua: indietro tutta!*, *Interventi* ADAPT, 12 gennaio 2026.

## 7. Politiche attive, apprendistato e filiere formative: governare le transizioni con strumenti integrati

Le ultime considerazioni vanno dedicate al rafforzamento delle politiche attive e degli incentivi all'assunzione, che operano in chiave complementare rispetto alle tecniche di *age management*, essendo funzionali ad attenuare i costi di transizione e a migliorare il raccordo tra competenze in ingresso e fabbisogni produttivi dei territori.

A questo proposito va citato il Piano nazionale Nuove Competenze, adottato con d.m. 14 dicembre 2021 (Missione 5, - Coesione e inclusione, intervento 1.1 del PNRR), che costituisce la principale cornice di coordinamento tra servizi per l'impiego e sistema formativo. Il Piano si articola su *target* distinti (disoccupati, giovani e occupati) e si raccorda con programmi-guida, tra cui il sistema duale rivolto ai giovani tra i 15 e i 25 anni.

Nella medesima logica di accompagnamento delle transizioni, con particolare riguardo a quella giovanile, si inserisce poi il Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), adottato con decreto interministeriale del 5 novembre 2021 (Missione 5, Componente 1 - Politiche per il lavoro del PNRR)[45], e diretto ad assicurare la presa in carico dei disoccupati e dei soggetti in transizione occupazionale, da parte del sistema dei servizi per l'impiego, attraverso percorsi differenziati di reinserimento, aggiornamento e riqualificazione[46].

Certo, le evidenze sull'attuazione di tali programmi mostrano come le criticità operative e di coordinamento rischino, in molti casi, di attenuarne significativamente l'impatto sulla qualità dell'inserimento e sulla stabilità dei percorsi occupazionali, mettendo in guardia ancora una volta sui limiti di un approccio che fatica a tradurre la dimensione programmatoria in risultati strutturali.

La tutela della dimensione intergenerazionale emerge, però, con maggiore evidenza, nei contratti a contenuto formativo, come l'apprendistato, dove l'accesso dei giovani e la trasmissione delle competenze sono istituzionalmente coordinati. In tale ottica non può non

[45] Cfr. il *Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro (PN GDL)*, che si inserisce nel processo di riforma delle politiche attive attuato da Garanzia Occupabilità dei Lavoratori, e che si pone in linea di continuità con il PON IOG che, nella precedente fase programmatoria, ha rappresentato un'azione pilota decisiva nel definire e standardizzare un set di misure di politica attiva da erogare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

[46] Come è noto, Garanzia Giovani ha rappresentato il principale *framework* di riferimento delle politiche europee di contrasto all'inattività dei giovani e di sostegno dell'occupazione, in attuazione della Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013, con la specifica linea di finanziamento *Iniziativa per l'occupazione giovanile* (*IOG*). In particolare, l'Italia ha dato seguito alla Raccomandazione con il Piano nazionale e il successivo *Programma Iniziativa Occupazione Giovani* (*PON IOG*), gestito dall'ANPAL e attuato dalle Regioni, con cui sono state finanziate misure di politica attiva del lavoro, destinate ai giovani NEET. Nel 2020, l'Europa ha rinnovato il suo impegno per una risposta coordinata a sostegno dell'occupazione giovanile con l'approvazione di una nuova Raccomandazione sulla Garanzia Giovani (la Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020), che rilancia l'intervento avviato nel 2013. Sul punto, per alcune riflessioni, Eleveld, Bazzani, De Le Cour, Staszewska, *Implementation of the European Youth Guarantee and the Right to Work: A Comparative Analysis of Traineeship Programmes Under the Eu Active Labour Market Policy*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations,* Vo. 38 (3), 2022, 269 ss.

farsi riferimento alla recente introduzione del cosiddetto apprendistato di filiera, previsto dalla l. 13 dicembre 2024, n. 203 (Collegato lavoro), che ha modificato l'art. 43 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 8, dedicato all'apprendistato rivolto ai giovani tra i 15 e i 25 anni, per l'acquisizione della qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore, o il certificato di specializzazione tecnica superiore (cosiddetto apprendistato di primo livello).

La rivisitazione dell'istituto consente, al termine dell'apprendistato di primo livello, la trasformazione del rapporto, non solo in apprendistato professionalizzante (misura già prevista dalla disciplina vigente), ma anche in apprendistato di alta formazione e di ricerca o per la formazione professionale regionale, previo aggiornamento del piano formativo individuale. Diviene così possibile configurare un *iter* di formazione e lavoro unitario, fondato su un «unico contratto di apprendistato duale», che accompagna il lavoratore/apprendista lungo più fasi del progetto formativo, rendendo integrabili i diversi segmenti dei percorsi duali senza soluzione di continuità.

La novità va letta congiuntamente alla riforma della formazione tecnologico-professionale introdotta dalla l. 8 agosto 2024, n. 121, che ha istituito la filiera formativa tecnologico-professionale, articolata in percorsi sperimentali quadriennali del secondo ciclo di istruzione, nei percorsi degli Istituti tecnologici superiori (ITS *Academy*) e nei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), nonché nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

Il coordinamento tra la disciplina dell'apprendistato di filiera e la nuova architettura della formazione tecnologico-professionale consente agli studenti dei percorsi quadriennali del secondo ciclo e ai diplomati IeFP di accedere direttamente agli ITS *Academy*[47], costruendo un percorso integrato di alternanza tra formazione e lavoro della durata complessiva potenziale di sei anni (quattro anni di istruzione secondaria superiore e due formazione terziaria professionalizzante presso gli ITS *Academy*)[48].

Si tratta di una soluzione che apre, almeno in linea teorica, prospettive rilevanti per i giovani, i quali possono seguire traiettorie di crescita professionale all'interno dell'impresa in cui hanno già cominciato l'inserimento, continuando nel frattempo gli studi. Il tutto, senza dimenticare l'utilità per le stesse aziende, che beneficiano di agevolazioni sul piano retributivo e contributivo, in aggiunta al vantaggio di investire su competenze formate pro-

[47] Al riguardo assumono rilievo le infrastrutture esterne «di sistema», che incidono sull'ingresso qualificato e sul *mismatch*, tra cui gli ITS *Academy*, il cui rafforzamento poggia sulla riforma introdotta dalla l. 15 luglio 2022, n. 99, sul sistema nazionale di monitoraggio e valutazione (d.m. 30 novembre 2023) e sulle linee di finanziamento riconducibili al PNRR (Missione 4, Componente 1, Investimento 1.5) e ai conseguenti decreti di riparto (ad es. d.m. 18 settembre 2024, n. 187).

[48] Massagli, M. Colombo, *Verso un apprendistato "di filiera". Primo commento all'art. 18 del DDL Lavoro*, in *Bollettino speciale ADAPT* , 18 ottobre 2024, n. 5; Carlini, Paniccio, Spigola, *Le caratteristiche dell'istruzione e formazione tecnica superiore in Italia tra passato e futuro,* INAPP Paper, n. 5.

gressivamente in funzione dei propri fabbisogni concreti, in una logica di medio periodo che può ridurre il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro qualificato[49].
Proprio, però, l'intensificazione del raccordo tra sistema educativo e impresa – cifra qualificante del modello – ne rappresenta al contempo il principale punto di frizione.
L'apprendistato di filiera può realizzare le proprie potenzialità solo a condizione che la continuità contrattuale si accompagni a una effettiva continuità e qualità della formazione: occorrono progetti formativi rigorosi, sotto la regia coordinata tra istituzioni scolastiche, enti di formazione, ITS *Academy* e imprese; *standard* chiari e verificabili circa gli obiettivi di apprendimento, nonché meccanismi di monitoraggio capaci di assicurare l'equilibrio tra formazione interna ed esterna all'impresa e la tracciabilità delle competenze acquisite. In mancanza di tali presìdi, la continuità contrattuale rischia di tradursi in una mera sequenza di rapporti agevolati nei quali la dimensione lavorativa prevalga nettamente su quella educativa, specie ove si consideri la connessione con la filiera tecnologico-professionale e la compressione dei percorsi quinquennali in moduli quadriennali sperimentali. Non va trascurato, infatti, che una precoce canalizzazione verso itinerari professionalizzanti potrebbe comprimere gli spazi di formazione generale e accentuare differenziazioni territoriali, incidendo sull'equilibrio tra funzione culturale del secondo ciclo di istruzione e finalità occupazionali.
Insomma, il pericolo da scongiurare è che anche questa variante dell'apprendistato si risolva in un canale di reclutamento connotato dalla possibilità di sottoporre lo studente/lavoratore ad una sorta di «prova lunga», con l'aggravante della libera recedibilità al termine del percorso di *training on the job*[50]. Il che renderebbe l'istituto assai distante dallo standard internazionale sugli apprendistati di qualità delineato dalla Raccomandazione OIL 16 giugno 2023 n. 208, che assegna a questo strumento un ruolo centrale nella costruzione di percorsi formativi-lavorativi robusti e integrati.

## 8. Osservazioni conclusive

L'analisi condotta restituisce l'immagine di un mercato del lavoro strutturalmente segnato dalla compresenza prolungata delle generazioni, nel quale l'allungamento delle carriere e la difficoltà di accesso dei giovani non possono essere affrontati come problemi separati né, tantomeno, essere risolti attraverso meccanismi di ricambio automatico o interventi congiunturali sul costo del lavoro.

[49] V. Messaggio INPS 24 gennaio 2025, n. 285.

[50] Va valutata con una certa preoccupazione la crescita delle cessazioni dei rapporti di apprendistato prima del termine, non solo per dimissioni ma anche per licenziamento, registrata dall'ultimo rapporto INAPP sull'apprendistato, pur a fronte di una più generale tendenza positiva nel ricorso allo strumento. Inapp, *Segnali di potenziamento dell'apprendistato duale. XXII Rapporto di monitoraggio*, ottobre 2024.

Le evidenze empiriche e l'esperienza delle più recenti politiche previdenziali mostrano come l'uscita anticipata dei lavoratori più anziani non si traduca meccanicamente in nuove opportunità stabili per le coorti più giovani, così come gli incentivi all'assunzione, isolatamente considerati, tendono a produrre effetti temporanei e scarsamente selettivi sulla qualità dell'occupazione.

In particolare, la disciplina previdenziale, pur muovendosi nel solco della sostenibilità finanziaria del sistema di sicurezza sociale, ha progressivamente irrigidito le traiettorie di uscita, trasformando la permanenza in servizio da opzione governata soluzione necessitata, senza che ciò si sia tradotto in un rafforzamento strutturale delle opportunità occupazionali per i giovani.

Sul piano delle tecniche di regolazione, emerge così una tensione sempre più evidente tra una logica prevalentemente quantitativa, orientata alla gestione dei flussi in entrata e in uscita dal mercato del lavoro, e una logica qualitativa, che dovrebbe invece presidiare i contenuti professionali delle transizioni e la loro collocazione nel ciclo di vita lavorativo. Gli strumenti di incentivazione contributiva all'assunzione, pur ampiamente utilizzati dal legislatore, si collocano prevalentemente nel primo orizzonte e scontano un *deficit* strutturale di selettività e di integrazione con le politiche formative, finendo per operare più come meccanismi di temporanea riduzione del costo del lavoro che come leve di costruzione di percorsi occupazionali stabili e qualificati. Specularmente, le misure di prolungamento della vita lavorativa, in assenza di un effettivo ripensamento dell'organizzazione del lavoro e dei percorsi professionali, rischiano di tradursi in una mera estensione temporale di carriere in declino.

Alcune esperienze innovative, soprattutto sul versante della contrattazione collettiva, mostrano come la gestione giuridica dell'età possa essere orientata non soltanto alla tutela del lavoratore anziano, ma anche alla costruzione di dispositivi di cooperazione intergenerazionale fondati sulla trasmissione delle competenze, sulla riqualificazione continua e sulla rimodulazione delle prestazioni lavorative nelle diverse fasi della vita professionale. Tuttavia, in assenza di una cornice sistematica che integri tali strumenti con la disciplina delle transizioni occupazionali e con i percorsi di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, il rischio è che l'*age management* resti confinato a una pluralità di pratiche settoriali, prive di una reale capacità ordinante.

In questo quadro, il tema dell'*age management* assume dunque una rilevanza che incrocia la dimensione organizzativa, il diritto della previdenza sociale e le politiche pubbliche del lavoro. Lo sottolinea, ancora di recente, anche la *Quality Jobs Road Map* della Commissione Europea, ove si riconosce che aiutare le persone più anziane ad aggiornare le proprie competenze, a rimanere nel mercato del lavoro o a trasmettere la propria esperienza può

trasformare il cambiamento demografico in una fonte di coesione sociale e prosperità condivisa[51].

È su questo terreno che si gioca l'equilibrio tra sostenibilità del *welfare*, qualità dell'occupazione e solidarietà intergenerazionale: senza un rafforzamento strutturale delle politiche sulle competenze e senza una *governance* capace di coordinare permanenza attiva, riqualificazione e inserimento delle nuove generazioni, il rischio è che la prosecuzione dell'attività lavorativa si risolva sempre più in una necessità imposta dai vincoli finanziaria, mentre per i giovani desiderosi di scendere in campo, si prospetterebbe l'ennesima panchina.



[51] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions. *Quality Jobs Roadmap*, Brussels, 4.12.2025, COM(2025) 944 *final*.

Saggi

# Università e Lavoro: dalle criticità alla progettualità sul territorio*

## *University and Work: From Critical Issues to Territorial Strategies for Youth Employment*

**Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi**

*Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo nell'Università di Bari Aldo Moro*

**Francesca Morea**

*Laureata magistrale in Strategia d'Impresa e Management presso il Dipartimento Jonico dell'Università di Bari Aldo Moro*

**Sommario:** 1. Introduzione. Motivazioni e scopo del contributo. – 2. Stato dell'arte. – 2.1. *Skill mismatch* e transizione istruzione-lavoro in Italia. – 2.2. La risposta istituzionale: la nascita del *placement* universitario come intermediazione con il mercato del lavoro. – 2.3. *Placement*, *employability* e competenze. La multidisciplinarità del tema. – 3. La povertà educativa un problema socioeconomico strutturale, territoriale ed intergenerazionale. – 4. Il sistema formativo lungo l'intero percorso di vita per superare il rischio disoccupazione. – 5. Il ruolo attivo e strategico delle Università. – 6. Lo scollamento tra formazione universitaria e mercato del lavoro (tra *Skill mismatch* e Neet). – 7. I giovani in viaggio verso il loro fu-

* Il presente contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro (CUP H53D23010850001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "*YES- Youth Employment Strategy*" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale -PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.
I paragrafi da 1 a 2.3, 9 e 10 sono a cura della prof. M.T. Paola Caputi Jambrenghi. I paragrafi da 3 a 8 sono a cura della dott.ssa Francesca Morea.



ISSN 3035-0492

turo. – 8. Reti territoriali, tirocini e apprendistato tra formazione e "gavetta". – 9. Criticità e linee progettuali di risoluzione.

*Sinossi*: Il contributo analizza il ruolo delle università nei processi di transizione dei giovani dalla formazione al mercato del lavoro, con particolare attenzione agli strumenti di orientamento e placement universitario come leve istituzionali per contrastare lo *skill mismatch* e sostenere l'occupabilità dei laureati. Muovendo dalla letteratura giuslavoristica e multidisciplinare sul raccordo tra offerta formativa e domanda di competenze, l'articolo ricostruisce le principali criticità strutturali che caratterizzano il contesto italiano, tra precarietà degli esiti occupazionali, disomogeneità dei *career service* e fragilità territoriali. In questa prospettiva, vengono discussi anche alcuni dati AlmaLaurea relativi ai corsi di studio economici del Dipartimento Jonico dell'Università di Bari Aldo Moro, assunti quale caso esemplificativo per osservare dinamiche più generali del sistema universitario. In conclusione, il contributo individua alcune direttrici di *policy* orientate a rafforzare l'integrazione tra formazione, reti territoriali e servizi di accompagnamento al lavoro, in coerenza con gli obiettivi del progetto PRIN PNRR 2022 YES – *Youth Employment Strategy*.

Abstract: *The article examines the role of universities in supporting young graduates' transition from education to the labour market, focusing on academic guidance and placement services as institutional tools to address skill mismatch and enhance employability. Drawing on labour law scholarship and interdisciplinary research on the relationship between higher education and labour demand, the paper highlights the main structural challenges affecting the Italian context, including precarious employment outcomes, uneven development of career services, and territorial disparities. In this framework, selected AlmaLaurea data concerning the economics degree programmes of the Jonian Department of the University of Bari Aldo Moro are discussed as an illustrative case study of broader national trends. The contribution concludes by outlining key policy directions aimed at strengthening the integration between university training, territorial networks, and labour-market transition support, in line with the objectives of the PRIN PNRR 2022 project YES – Youth Employment Strategy.*

**Parole chiave:** Occupazione giovanile – Transizione università-lavoro – *Placement* universitario – *Skill mismatch* – Politiche territoriali – Occupabilità

***Keywords***: Youth employment – Education-to-work transition – University placement services – Skill mismatch – Territorial labour policies – Employability

## 1. Introduzione. Motivazioni e scopo del contributo

L'idea di un contributo dedicato al tema dell'occupazione dei giovani laureati nasce dall'osservazione, maturata nel tempo, delle trasformazioni che hanno investito i percorsi universitari e le transizioni verso il mercato del lavoro, in un contesto segnato da crescente complessità economica, mutamento delle competenze richieste e incertezza degli esiti occupazionali. In tale quadro, il rapporto tra formazione terziaria, orientamento e *placement* universitario assume un rilievo che va oltre la dimensione meramente organizzativa di supporto agli studenti, configurandosi come leva istituzionale capace di incidere sulla qualità dell'inserimento lavorativo e sulla riduzione dei fenomeni di disallineamento tra percorsi formativi e domanda di competenze.

La riflessione si colloca nel più ampio orizzonte di analisi del progetto PRIN PNRR 2022 YES – *Youth Employment Strategy*, che indaga, in una prospettiva interdisciplinare e territoriale,

le condizioni di effettività delle politiche di promozione dell'occupazione giovanile, con particolare attenzione ai processi di transizione formazione–lavoro e al ruolo degli attori istituzionali coinvolti. All'interno di tale cornice, l'università e i dispositivi di accompagnamento all'occupazione rappresentano un osservatorio privilegiato per cogliere criticità strutturali e potenzialità ancora inespresse delle politiche rivolte alle nuove generazioni.
Il contributo si sofferma, dunque, su alcune tensioni che attraversano il raccordo tra sistema universitario e mercato del lavoro, dallo *skill mismatch* alle difficoltà di orientamento e valorizzazione delle competenze, fino al ruolo dei tirocini e delle reti territoriali nella costruzione di percorsi di transizione più coerenti e qualificati. I dati AlmaLaurea relativi ai corsi di studio economici del Dipartimento Jonico dell'Università di Bari Aldo Moro vengono assunti come riferimento empirico, non in chiave localistica, ma quale caso esemplificativo di dinamiche che attraversano più in generale il sistema universitario italiano, soprattutto nei contesti in cui la *questione occupazionale giovanile* si presenta con maggiore intensità.
L'obiettivo è quello di coniugare la ricostruzione delle problematiche emerse sul piano teorico e statistico con l'individuazione di alcune direttrici di *policy* orientate a rafforzare l'integrazione tra formazione universitaria, servizi di *placement* e attori del mercato del lavoro, in una logica di consolidamento istituzionale e possibile replicabilità.

## 2. Stato dell'arte

### 2.1. *Skill mismatch* e transizione istruzione-lavoro in Italia

Il quadro italiano delle transizioni scuola/università–lavoro è da tempo caratterizzato da un marcato disallineamento tra competenze acquisite nei percorsi formativi e competenze richieste dal tessuto produttivo. Numerosi studi evidenziano come, nonostante l'aumento dei livelli di istruzione, persistano elevati tassi di disoccupazione giovanile, sotto-occupazione e sovraistruzione, nonché una diffusa accettazione di posizioni lavorative non coerenti con il percorso di studi intrapreso e/o concluso[1].
Le indagini sulle condizioni occupazionali dei laureati mostrano, da un lato, retribuzioni iniziali inferiori alle aspettative e, dall'altro, una significativa disponibilità ad accettare lavori non in linea con il titolo conseguito, sintomo di un *mismatch* strutturale tra offerta formativa e domanda di lavoro.
In questo contesto, la transizione al lavoro assume spesso i tratti di un percorso lungo e incerto, nel quale il primo inserimento avviene tramite contratti a termine, tirocini e rapporti atipici che non sempre svolgono una funzione realmente formativa.

[1] Casano *et. al*, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani. Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2019, n. 78.

Sul versante delle famiglie e degli studenti, tale incertezza produce strategie difensive: si tende a privilegiare corsi di studio percepiti come maggiormente "spendibili" nel breve periodo, talvolta a scapito delle reali inclinazioni e attitudini personali del giovane.
La letteratura su orientamento e abbandono universitario evidenzia come ciò possa tradursi in percorsi poco coerenti, frustrazione soggettiva e rischio di dispersione, soprattutto in assenza di servizi di accompagnamento e di un effettivo raccordo tra *curricula* e sbocchi professionali. Va da sé che di fronte a questi fenomeni, l'orientamento e la guida costante di docenti e tutor e, qualora la situazione fosse poco gestibile per persone senza qualifiche specifiche, il supporto psicologico del *counseling*, contribuiscano in modo assai rilevante al benessere psicologico degli studenti per una conduzione serena e proficua del percorso di studi e per una migliore riuscita nel lavoro.
In sintesi, la persistenza dello *skill mismatch* è un dato strutturale della transizione scuola/università–lavoro in Italia e il problema non riguarda soltanto la quantità di laureati, bensì la qualità e la pertinenza delle competenze rispetto a un mercato del lavoro profondamente trasformato dalla digitalizzazione, dalle transizioni verde e tecnologica e dall'ibridazione crescente dei profili professionali[2].

### 2.2. La risposta istituzionale: la nascita del servizio di *placement* universitario come intermediazione con il mercato del Lavoro

In questo contesto si colloca la scelta del legislatore di attribuire alle università una funzione specifica di intermediazione nel mercato del lavoro[3], attraverso i servizi di *placement* [art. 6, co. 1, lett. b), del d.lgs. n. 276/2003]. Si è trattato di un atto normativo che ha rappresentato una rottura rispetto alla tradizionale separazione tra sistema educativo e sistema occupazionale – che spesso poggia su una forma di autoreferenzialità della formazione universitaria – realizzata attraverso la legittimazione di atenei e dipartimenti a svolgere attività di incontro tra domanda e offerta, seppure con un regime autorizzativo particolare e semplificato rispetto alle agenzie per il lavoro.
La premessa maggiore, ben ricostruita da Tiraboschi e dal gruppo ADAPT, è che il *placement* universitario costituisca una leva per l'occupabilità dei giovani, in grado di favorire

[2] Il fenomeno dello *skill mismatch*, come già evidenziato, produce conseguenze che si traducono in quella forma di povertà educativa che questo contributo evidenzia e ambisce a combattere nelle sue linee progettuali e che si sostanzia in pochi punti percettivi da parte degli *stakeholder*: il sistema formativo non garantisce un collegamento chiaro e credibile col lavoro (i); le famiglie, vedendo che l'investimento in studio non "paga" in modo prevedibile, diventano più prudenziali e spingono verso percorsi percepiti come più "sicuri" (professionali, tecnico-scientifici o comunque vicini a sbocchi immediati), ma poco rispondenti alle capacità del giovane (ii); gli studenti finiscono spesso in corsi non pienamente allineati alle proprie attitudini, con rischio di frustrazione, bassa autostima, abbandoni e sotto-utilizzo del potenziale, capaci di segnare per sempre la vita di una persona (iii).

[3] Definita dalla norma come «l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo».

l'ingresso nel mercato del lavoro e, al contempo, di alimentare un circuito informativo sulle esigenze professionali delle imprese, sicché esse incidano sul continuo aggiornamento delle modalità di erogazione dell'offerta formativa. In questa prospettiva, gli uffici di *placement* non sono chiamati soltanto a "collocare" laureati, bensì a contribuire a una revisione dell'offerta formativa, tradizionalmente accusata di autoreferenzialità, orientandola verso profili professionali effettivamente richiesti dal mercato del territorio [4].

### 2.3. *Placement, employability* e competenze. La multidisciplinarità del tema

Accanto alla riflessione giuridico-istituzionale, si è sviluppato – com'è naturale su una tematica così importante per i giovani che rappresentano il futuro del nostro Paese – un filone di studi di matrice psicologica e pedagogica che legge il *placement* come uno degli attori chiave nella costruzione dell'*employability*. In questa prospettiva, il *focus* si sposta dalla mera intermediazione alla promozione di competenze lavorative e trasversali, all'autoefficacia e al benessere psico-sociale, necessari per affrontare mercati del lavoro instabili e non lineari[5].
In psicologia, si propone una visione dell'*employability* come processo in divenire che si costruisce lungo l'intero percorso universitario – nei corsi disciplinari, durante le esercitazioni, i laboratori, i seminari, nei tirocini, nelle esperienze extracurricolari – e che richiede politiche formative capaci di integrare le tre dimensioni del benessere psicologico: cognitiva, motivazionale e relazionale. In questa logica, i servizi di *job placement* e i *career service* diventano parte integrante dei percorsi curriculari, più che strutture aggiuntive, contribuendo a sviluppare nei giovani un approccio proattivo alla ricerca di lavoro e la capacità di tradurre le esperienze in competenze trasferibili[6].
Tutti questi strumenti, ove utilizzati in modo coordinato e circolare, progettando e attuando strategie e pratiche virtuose a beneficio degli studenti e del *match* con il mercato

[4] *Le indagini svolte dalla Fondazione ADAPT hanno documentato, già all'inizio degli anni Duemila, una rapida diffusione di uffici di orientamento e placement negli atenei italiani, con una notevole eterogeneità nei modelli organizzativi centralizzati o decentrati, integrati con l'orientamento e con il counseling, con il servizio di aiuto alla redazione del curriculum e alla ricerca attiva di lavoro, nonché integrati con la gestione di banche dati di CV, l'organizzazione di tirocini formativi, career day, presentazioni aziendali e altre occasioni strutturate di incontro tra studenti e datori di lavoro.*

[5] Il Dipartimento di Scienze umane della LUMSA ha progettato un corso universitario pensato per supportare la transizione identitaria università–lavoro, mettono in luce l'uso delle tecnologie digitali come artefatti cognitivi e sociali: strumenti che, se ben progettati, possono rendere l'apprendimento più coinvolgente, aiutare gli studenti a immaginare il proprio ruolo professionale e sviluppare competenze trasferibili. Cfr. il X Simposio Psicologia Positiva – Tecnologia positiva, *Dalla teoria all'applicazione: quali evidenze dalla psicologia positiva?*, Roma, 9 e 10 giugno 2017.

[6] La letteratura di taglio divulgativo più recente sottolinea inoltre come, nell'era dell'industria 4.0, sia imprescindibile un forte investimento sulle competenze digitali e sull'uso consapevole delle tecnologie nei processi di apprendimento e di accompagnamento alla carriera: dalle piattaforme per l'incrocio tra domanda e offerta, ai social media come strumenti di *networking* professionale, fino all'impiego di strumenti digitali e di intelligenza artificiale nei laboratori didattici e nei percorsi di orientamento. Fondazione Pirelli, *Il ruolo dell'Europa: attrarre talenti da tutto il mondo per ricerca, innovazione, tecnologie e formazione*", gennaio 2026; Calabrò, *L'Europa deve attrarre talenti da tutto il mondo per ricerca, innovazione, tecnologie e formazione*, 19 gennaio 2026, disponibile su: *https://www.huffingtonpost.it/blog/2026/01/19/news/leuropa_attrae_talenti_da_tutto_il_mondo_per_ricerca_innovazione_tecnologie_e_formazione-20988590/*.

del lavoro, hanno la capacità di combattere, fino ad azzerarla, quella forma di povertà educativa che si instilla nelle famiglie, affannate dall'idea dell'indipendenza economica e della soddisfazione lavorativa dei figli. Povertà educativa che si manifesta anche nella difficoltà di orientare gli studenti verso percorsi realmente adeguati alle loro inclinazioni, alimentando traiettorie formative meno efficaci e un più elevato rischio di abbandono o sotto-utilizzo delle competenze.

## 3. La povertà educativa: un problema socioeconomico strutturale, territoriale ed intergenerazionale

Le ricerche condotte da enti quali *Openpolis* e *The European House – Ambrosetti*[7] evidenziano come la povertà educativa si configuri ormai come un problema socioeconomico di natura strutturale. In una definizione frequentemente richiamata nel dibattito pubblico e scientifico, *Save the Children* descrive la povertà educativa come «la privazione, per bambini, bambine e adolescenti, della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni»[8].

La povertà educativa si manifesta attraverso una pluralità di dimensioni, riconducibili alla limitata disponibilità di risorse materiali, culturali e relazionali che incidono negativamente sulle opportunità di apprendimento e di sviluppo delle competenze individuali[9]. Gli studi dimostrano che libri e giochi educativi ed interattivi consentono ai bambini di stimolare la creatività, il linguaggio, la memoria, la capacità di *problem-solving* e la motricità fine attraverso l'esplorazione, l'interazione ed il rispetto delle regole[10]. La scarsa accessibilità a strumenti culturali è un fenomeno che produce effetti cumulativi e porta a rischi occupazionali più elevati dovuti al minore sviluppo di competenze cognitive e trasversali.

È fuor di dubbio che la qualità delle competenze della popolazione abbia una fortissima ricaduta sul livello di benessere economico e sociale di un Paese, fino a determinarne la competitività a livello globale; la conseguente produttività più elevata dovuta ad una

[7] Ambrosetti, *Contrastare la povertà educativa per far crescere il paese: fino a 48 miliardi di pil se l'Italia colma il divario*, Cernobbio, 7 settembre 2025, disponibile su: *https://www.ambrosetti.eu/site/get-media/?type=doc&id=23793&doc_player=1;* Teha Group, *Educazione, lavoro e futuro del Paese. Affrontare la sfida delle competenze e dei NEET*, Cernobbio, 7 settembre 2025, disponibile su: *https://www.ambrosetti.eu/site/get-media/?type=doc&id=23794&doc_player=1*; Redazione Greenreport, *La povertà educativa è il macigno che pesa sullo sviluppo dell'Italia*, 8 Settembre 2025, disponibile su: *https://www.greenreport.it/news/approfondimenti/57613-la-poverta-educativa-e-il-macigno-che-pesa-sullo-sviluppo-dellitalia*.

[8] Save the Children, *Che cos'è la povertà educativa: definizione e cause*, 4 Maggio 2022, disponibile su: *https://www.savethechildren.it/blog-notizie/che-cosa-e-poverta-educativa-definizione-e-cause*.

[9] V. *https://www.agenziacult.it/letture-lente/politiche-per-la-cultura/contrastare-le-diseguaglianze-spezzando-la-poverta-educativa/*.

[10] Redazione Bambinopoli, *Perché scegliere giochi interattivi per bambini*, in Bambinopoli.it, 17 settembre 2025. *https://www.bambinopoli.it/blog/perche-scegliere-giochi-interattivi-per-bambini/*; Redazione Santagostino Psiche, *Il gioco e la sua importanza nella psicologia*, in Santagostino Psiche, 7 settembre 2023, disponibile su: *https://www.santagostino.it/magazine-psiche/gioco-psicologia/#:~:text=Durante%20il%20gioco%2C%20i%20bambini,e%20abilit%C3%A0%20di%20problem%2Dsolving*.

maggiore presenza di figure professionali qualificate rappresenta, infatti, non soltanto un fattore di crescita economica, ma anche una leva efficace per la realizzazione personale, la mobilità sociale e il raggiungimento di posizioni di rilievo indipendentemente dalle condizioni di partenza[11]. Nonostante le evidenze mostrino che un incremento della mobilità sociale avrebbe effetti macroeconomici positivi[12], l'ascensore sociale dell'Italia risulta bloccato e le opportunità educative, sociali ed occupazionali subiscono sempre più l'influenza dello stato socio-economico familiare e del luogo di nascita.

In letteratura si riferisce di ricerche in cui si dimostra che spesso il contesto familiare di partenza influisce sulla probabilità dei giovani di iscriversi all'università per due cause: gli aspetti motivazionali e la preparazione degli studenti. A partire dalla scuola dell'obbligo sono evidenti le disparità negli esiti scolastici, poiché le minori risorse economiche portano gli studenti ad avere meno strumenti e opportunità di apprendimento, incidendo così sui risultati. A ciò si aggiunge che gli studenti provenienti da famiglie in condizioni di inferiorità socio-economica, anche a parità di rendimento scolastico, ricevono meno stimoli[13] a proseguire gli studi per la presenza di ingenti costi diretti da sostenere (vitto, alloggio, libri, tasse universitarie) sommati al costo dei non realizzati guadagni derivanti da un immediato inserimento nel mercato del lavoro[14].

In questo senso, la povertà educativa è una delle cause che alimentano il circolo vizioso della trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze.

Anche dai dati territoriali emergono forti squilibri: nel 2024 la quota di giovani laureati sotto i 40 anni varia drasticamente tra le province del Nord e del Sud, con una percentuale sotto il 16% in aree come Siracusa e Foggia, ben lontane dalla media nazionale e dall'obiettivo europeo, e percentuali che superano il 45% nelle città di Bologna, Trieste e Milano[15].

Una società istruita non costituisce solo la base fondamentale per la crescita economica e sociale di un Paese, ma rappresenta il presupposto per lo sviluppo dell'occupabilità dei cittadini e per la competitività delle aziende sui mercati. L'investimento in capitale umano agisce come una barriera contro il rischio di disoccupazione e dequalificazione, garanten-

[11] Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale, *Rapporto annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate del dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica*, 2009, disponibile su: *https://politichecoesione.governo.it/media/2230/rapporto-annuale-2009_dps_relazione-sugli-interventi-nelle-aree-sottoutilizzate.pdf.*

[12] De Tommasi, *Mobilità sociale: Nord Europa in testa, Italia ultima tra i Paesi industrializzati*, Asvis Notizie, 22 gennaio 2020, disponibile su: *https://asvis.it/notizie/929-5033/mobilita-sociale-nord-europa-in-testa-italia-ultima-tra-i-paesi-industrializzati.*

[13] L'indagine di Istat sui livelli di istruzione e i ritorni occupazionali di luglio 2024 ha dimostrato che nelle famiglie con genitori senza diploma il 23,9% abbandona prematuramente gli studi e solo il 12% consegue la laurea o un altro titolo terziario. Al contrario, se almeno un genitore è laureato, la percentuale di abbandoni scolastici scende all'1,6%, mentre quasi il 70% raggiunge la laurea.

[14] Ciò dimostra quanto la povertà economica e quella educativa si alimentino a vicenda. Openpolis, *Quali sono le cause della povertà educativa*, 17 ottobre 2024, disponibile su: *https://www.openpolis.it/parole/quali-sono-le-cause-della-poverta-educativa/.*

[15] Con i Bambini Impresa Sociale, *Laureati: Italia penultima in UE. Incidono le disparità sociali*, 26 agosto 2025, disponibile su: *https://www.conibambini.org/osservatorio/laureati-italia-penultima-in-ue-incidono-le-disparita-sociali/.*

do profili professionali capaci di rispondere in modo flessibile ai rapidi mutamenti tecnologici. L'attuale mancanza di innovazione dovuta alla scarsa presenza di giovani laureati nel tessuto produttivo imprenditoriale incide sulla competitività delle aziende nel mercato internazionale.

## 4. Il sistema formativo lungo l'intero percorso di vita per superare il rischio disoccupazione

La centralità dell'istruzione quale fattore di inclusione sociale e di adattamento alle trasformazioni del mercato del lavoro impone di affrontare il tema in una prospettiva multilivello. Le evidenze ISTAT mostrano, infatti, come i laureati presentino una maggiore capacità di risposta ai cambiamenti occupazionali, soprattutto quando il percorso formativo è accompagnato dallo sviluppo di competenze trasversali adeguate, in grado di ridurre il rischio di permanenza in condizioni di disoccupazione[16].

Ne deriva l'esigenza di intervenire non soltanto sul piano economico e materiale, ma anche su quello educativo, rafforzando politiche e progettualità capaci di contrastare la dispersione e di migliorare l'efficienza dei servizi di orientamento e accompagnamento, in una logica di connessione positiva tra sistemi formativi e territorio. La povertà educativa, del resto, non si esaurisce nella carenza di accesso all'istruzione, ma si manifesta anche come insufficiente capacità del sistema formativo di orientare e sostenere i giovani lungo l'intero percorso che conduce dall'università al mercato del lavoro.

D'altro canto, il dibattito sulla occupazione e sul precariato rappresenta una questione strutturale di lungo periodo, ampiamente analizzata da molti studi e dati in materia. Una questione irrisolta che non può essere attribuita alle riforme sul lavoro, quanto più ai profondi cambiamenti nei metodi di produzione e di organizzazione del lavoro che hanno accompagnato la transizione da un'economia industriale a una terziaria avanzata[17].

In tale contesto, l'ingresso nel mercato del lavoro tende a collocarsi in età più avanzata e ad avvenire attraverso percorsi frammentati, con effetti che possono attenuare l'impatto di politiche premiali e incentivanti rivolte all'occupazione dei giovani[18].

Se è vero che investire in istruzione produce benefici rilevanti[19], sia per l'individuo sia per la collettività, è altrettanto evidente che i livelli di partecipazione al mercato del lavoro

[16] Almalaurea, *Rapporto 2025, XXVII Indagine Condizione occupazionale dei Laureati.*

[17] Tiraboschi, *Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 38/2005, 6 e in riferimento al problema della occupazione giovanile, Honda, *"Freeeters": Young Atypical Workers* in *Japan Labor Review,* 2005, 3, 11-12 e anche Miyamoto, *Prolonged Transitional Period and Policy,* in *Japan Labor Review – Special edition,* 2005, 3, spec. 73-75.

[18] Tiraboschi, op. cit., 8.

[19] Cnel, *Educazione e formazione – Osservazioni e proposte,* Roma, 31 marzo 2005, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro.*

risultano fortemente influenzati dalla qualità e dalla spendibilità delle competenze acquisite[20]. In particolare, l'istruzione universitaria può costituire un canale decisivo di accesso a opportunità professionali qualificate, a condizione che sia sostenuta da strutture organizzative adeguate e da servizi capaci di rafforzare l'occupabilità dei laureati.
L'alta formazione universitaria e la ricerca in Italia hanno conosciuto, nel corso degli ultimi decenni, un'evoluzione complessivamente positiva, assumendo un ruolo centrale nella costruzione di un modello di sviluppo durevole e competitivo. Se in passato tali ambiti venivano talvolta considerati distanti dagli standard richiesti dalle economie dinamiche fondate sulla conoscenza[21], oggi essi presentano livelli di qualità e di efficienza nell'impiego delle risorse pienamente comparabili al contesto internazionale[22].
In una prospettiva sovranazionale, l'Europa dispone di un patrimonio sociale e culturale di straordinario rilievo, che può e deve tradursi in una capacità di azione politica ed economica più incisiva nello scenario globale. In un periodo segnato da crisi e trasformazioni profonde, appare essenziale investire strategicamente sulle nuove generazioni, valorizzando la mobilità per studio e lavoro, lo sviluppo delle competenze trasversali e la creatività come fattori distintivi rispetto ad altri sistemi avanzati[23].
Si impongono, pertanto, scelte capaci di contrastare nuove forme di chiusura e protezionismo, orientando le politiche pubbliche verso il rafforzamento della ricerca scientifica, della formazione e dell'innovazione tecnologica. In questa direzione, diviene decisivo promuovere percorsi didattici che consentano agli studenti di applicare concretamente le conoscenze acquisite, attraverso laboratori, esercitazioni, seminari e occasioni di confronto con il mondo del lavoro[24].
L'Unione Europea, che già con l'Agenda europea per le competenze (2020)[25] aveva evidenziato l'urgenza di un cambiamento di un "paradigma assiologico"[26], orientato a valorizzare l'apprendimento permanente, si è mossa in questa direzione, approvando la strategia "L'Unione delle competenze" (2025)[27] che mira a promuovere partenariati transnazionali

[20] Istat, *Rilevazioni sulla forza lavoro. II trimestre 2005*, in *Boll. ADAPT,* 2005, n. 33.

[21] Commissione Europea "*Mobilising the brainpower of Europe;: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*" COM(2005)152 *final* del 20 aprile 2005, disponibile su: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0152*.

[22] Asprone, Maffettone, Rubechi, *L'Italia e la sua reputazione: l'università*, in *Italia decide*, disponibile su: *https://www.italiadecide.it/wp-content/uploads/2024/03/litalia-e-la-sua-reputazione_luniversit-2.pdf*.

[23] Fondazione Pirelli, op. cit.

[24] Calabrò, op. cit.

[25] Commissione Europea, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, COM (2020) 274 *final* del 1° luglio 2020.

[26] Di Corrado, *Dal Libro Bianco all'Europa delle competenze per la costruzione del trinomio crescita-competitività-occupazione nel diritto europeo del lavoro*, in *Mercato del lavoro e fondi interprofessionali. Regolazione, strumenti e attuazione territoriale, Itinerari di diritto e relazioni del lavoro*, edito dalla Fondazione Giacomo Brodolini (Quaderni, n. 69, 7 novembre 2025).

[27] Commissione Europea, *Comunicazione "L'Unione delle competenze"*, Bruxelles, 5.3.2025, COM(2025) 90 *final*.

tra università e imprese per colmare le gravi carenze di talenti in settori strategici, trasformando gli istituti di istruzione superiore in organizzazioni maggiormente imprenditoriali. Le università, in tale quadro, rivestono quindi un ruolo strategico: investire sulla loro qualità significa dotarsi degli strumenti necessari per affrontare con maggiore solidità le sfide economiche, sociali e culturali del futuro.

## 5. Il ruolo attivo e strategico delle Università

La percezione di un'occupabilità incerta in Italia, riscontrata maggiormente nel territorio meridionale, incide profondamente sulle scelte educative delle famiglie, alimentando un calo di fiducia nei percorsi universitari generici e, per questa via, orientando la preferenza verso corsi di studio ritenuti più attrattivi per il mondo del lavoro. Tale dinamica, contribuisce, come accennato *supra*, a una forma meno visibile, ma strutturale di povertà educativa: la scelta del percorso di studi non più fondata sulle attitudini, sulle competenze e sulle inclinazioni personali dello studente, bensì su aspettative occupazionali percepite come più sicure nel breve periodo.

In contesti territoriali in cui la povertà educativa influisce in maniera rilevante sulle prospettive di crescita del territorio e della società, l'università è dunque chiamata a svolgere un ruolo più attivo e determinante, soprattutto nell'epoca moderna caratterizzata da continue trasformazioni socio-lavorative e segnata da complessità socio-culturali, politiche, istituzionali, economiche, scientifiche, sanitarie e digitali. Sempre più spesso, infatti, la prosecuzione degli studi universitari appare come una strategia consapevole di investimento sul capitale umano finalizzata a rafforzare l'occupabilità futura[28].

Le evidenze disponibili indicano come l'istruzione universitaria non venga percepita unicamente come completamento del percorso formativo, ma come leva strategica per ridurre l'incertezza occupazionale e migliorare la qualità dell'inserimento lavorativo. Ne consegue che le principali istituzioni formative terziarie devono sostenere il cambiamento e diffondere la spinta verso l'innovazione strutturale attraverso una rivisitazione organizzativa e trasformativa[29].

In questo contesto si inserisce la terza missione delle università italiane, che affianca alle funzioni tradizionali di formazione e produzione di conoscenza un impegno mirato verso la società e il territorio. Tale impegno si concretizza in un'interazione diretta con il tessuto im-

[28] I dati AlmaLaurea sul Dipartimento Jonico confermano questa tendenza: nell'indagine 2024, una quota rilevante dei laureati triennali nel corso economico hanno scelto di iscriversi a un corso di laurea magistrale per migliorare le proprie possibilità di trovare lavoro (47,5%) o perché ritenevano il conseguimento del titolo di secondo livello necessario per l'ingresso nel mercato del lavoro (10,0%). Si tratta di una dinamica non contingente, dato che già nell'arco temporale 2018-2024 la percentuale di laureati che individuava la formazione magistrale come uno strumento di rafforzamento delle opportunità occupazionali si attestava in media al 46,33%, con un picco di 57,1% raggiunto nel 2022.

[29] Montanari, *L'orientamento universitario come processo formativo inclusivo*, in *Studium Educationis*, 2022, 121, disponibile su: *https://ojs.pensamultimedia.it/index.php/studium/article/download/5516/5142/23254*.

prenditoriale, con l'obiettivo di promuovere la crescita economica e sociale e di rendere la conoscenza strumentale all'ottenimento di benefici di natura sociale, culturale ed economica[30]. Tra le declinazioni più rilevanti di questa funzione di apertura e responsabilità verso il contesto esterno rientra, in particolare, il sostegno ai percorsi di transizione delle giovani generazioni, chiamate a confrontarsi con un mercato del lavoro sempre più instabile e frammentato. La transizione dei giovani neolaureati dall'università al mondo del lavoro rappresenta un momento di sfida, soprattutto nel moderno ed instabile mercato del lavoro [31]. Il sistema educativo italiano attribuisce all'università un ruolo determinante nell'orientare le scelte professionali degli studenti e nel condizionare, almeno in parte, le loro scelte lavorative future, indirizzando lo sguardo verso determinati settori e mansioni di impiego[32]. Un orientamento efficace diventa, quindi, uno strumento centrale per stimolare competenze, ridurre le disuguaglianze e condurre le nuove generazioni verso un futuro lavorativo consapevole, orientato al digitale e alla crescita sostenibile[33].

In tale prospettiva le iniziative formative di orientamento al lavoro organizzate dagli atenei universitari si rivelano una leva fondamentale. Le evidenze statistiche di Excelsior[34] dimostrano, infatti, che i laureati che partecipano con soddisfazione a tali attività registrano, a un anno dal conseguimento del titolo, una maggiore probabilità di essere occupati (+6,1%) rispetto a chi non ne ha usufruito. I servizi di *Career Service* consentono agli studenti di acquisire una familiarità diretta con il contesto lavorativo, facilitando l'individuazione dei percorsi di inserimento professionale più coerenti con le proprie inclinazioni.

Tuttavia, l'efficacia di tali interventi non è automatica: le analisi evidenziano che l'impatto positivo si annulla completamente per coloro che hanno espresso una scarsa soddisfazione verso le iniziative proposte. Tale risultato sottolinea l'importanza, ma anche l'efficacia di tali iniziative, solo se ben strutturate e organizzate[35]. Per questo, oggi, l'orientamento professionale costituisce una responsabilità strategica non solo per i decisori istituzionali, ma anche per gli attori economici e produttivi che guidano l'innovazione globale, nella misura in cui permette di contrastare il rischio di *drop-out*, la povertà educativa e lo *skill mismatch*[36].

---

30 *https://scienzeformazione.uniroma3.it/terza-missione/cose-la-terza-missione/.*

31 Amenduni, Ligorio, *Riprogettare un corso universitario per supportare la transizione identitaria tra università e mondo del lavoro*, Book Of Abstracts Giornate Nazionali di Psicologia Positiva, X Edizione, 2017, disponibile su: *https://www.researchgate.net/publication/318744948_Riprogettare_un_corso_universitario_per_supportare_la_transizione_identitaria_tra_universita_e_mondo_del_lavoro.*

32 Casano, Seghezzi (a cura di), *I giovani tra mercato e non mercato. Lavoro, competenze e nuove professionalità*, Fondazione Unipolis, Adapt University Press, 2021.

33 Santoni, *Costruire il futuro: orientamento, competenze digitali e Intelligenza Artificiale*, in *Orientare i talenti. Dati, strumenti, esperienze e prospettive*, 17 novembre 2025, 9 ss., disponibile su: *https://orientatalenti.it/wp-content/uploads/2026/02/Orientare_i_talenti_Ricerca_DEF.pdf.*

34 Excelsior, *Laureati e lavoro. Gli sbocchi professionali dei laureati nelle imprese.* Indagine 2025, UnionCamere, 46, disponibile su: *https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2025/Laureati_e_lavoro.pdf.*

35 *Ivi.*

36 Montanari, op. cit.

La Terza missione si configura, quindi, non più come una funzione accessoria, ma come il perno di una strategia di *policy* orientata a ridurre le fratture tra formazione universitaria, contesto produttivo e traiettorie occupazionali delle giovani generazioni.

## 6. Lo scollamento tra formazione universitaria e mercato del lavoro (tra *Skill mismatch* e NEET)

La condizione giovanile al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro risulta sempre più segnata da transizioni occupazionali fragili e discontinue, che spesso si traducono in percorsi di inserimento caratterizzati da instabilità contrattuale e segmentazione delle opportunità. In particolare, la fase *post-lauream* si colloca frequentemente entro un quadro di ampia diffusione dei contratti a termine e di rapporti non standard, che riflettono la difficoltà del sistema produttivo di assorbire in modo stabile il capitale umano formato nei percorsi universitari[37]. Accanto a tali forme contrattuali, assumono rilievo anche strumenti di accompagnamento e di inserimento, quali i tirocini extracurriculari, che tuttavia non possono essere qualificati come rapporti di lavoro in senso proprio. Essi rappresentano piuttosto misure formative e di transizione, talvolta utilizzate in modo improprio[38] come canali di prolungata "pre-occupazione", contribuendo a ritardare l'accesso a posizioni lavorative effettivamente stabili e coerenti con il livello di qualificazione acquisito.

Parallelamente, le imprese tendono a richiedere competenze immediatamente spendibili ed esperienze professionali pregresse, che i neolaureati faticano ad aver maturato all'interno di percorsi formativi ancora prevalentemente teorici. Tale dinamica alimenta, come già evidenziato, il fenomeno dello *skill mismatch*, ossia lo scarto tra competenze e qualifiche possedute dai lavoratori e fabbisogni professionali espressi dal tessuto produttivo. Si tratta di un divario strutturale che incide tanto sulle prospettive individuali di occupazione quanto sulla capacità competitiva delle imprese, spesso in difficoltà nel reperire profili adeguati[39].

Le competenze oggi richieste ai laureati, infatti, risultano sempre più frequentemente collegate ad esperienze che vanno oltre la sola didattica frontale[40] – laboratori, percorsi di orientamento, apprendimenti situati, contatto con i contesti produttivi – evidenziando un *gap* pratico-applicativo che deve essere colmato attraverso una maggiore integrazione tra università e territorio[41].

[37] Alifano *et al.*, *Scuola/Università e mercato del lavoro: la transizione che non c'è. Quello che raccontano i percorsi di formazione e le esperienze di lavoro dei nostri studenti*, Adapt University Press, Materiali di discussione, n. 7/2022, seconda edizione.

[38] Sul punto si rinvia all'analisi di Caffio, *L'evoluzione genetica e funzionale dei tirocini extracurriculari tra diritto interno e (futuribili) scenari di legislazione europea*, in q. Fascicolo.

[39] C. Garofalo, *Una strategia integrata per l'occupazione giovanile*, in q. Fascicolo.

[40] Excelsior, *Laureati e lavoro. Gli sbocchi professionali de i laureati nelle imprese. Indagine 2025*, cit., 46.

[41] Questo è confermato anche dai dati raccolti da Almalaurea sui laureati triennali nel corso di studio in Economia e Am-

Secondo il Rapporto AlmaLaurea 2025[42], oltre il 30% dei neo-laureati svolge un lavoro non correlato al proprio titolo accademico[43], confermando la persistenza di uno squilibrio tra formazione universitaria e domanda di lavoro.
Il Rapporto evidenzia, inoltre, la complessità multidimensionale del fenomeno, riconducibile tanto a fattori sociali (origine, genere, contesto territoriale), quanto a elementi soggettivi legati alle motivazioni culturali e professionali che orientano le scelte universitarie e lavorative.
In questo scenario, lo *skill mismatch* si intreccia con una delle principali criticità del mercato del lavoro italiano: l'elevata incidenza dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*)[44]. Ridurre i tassi di questa categoria rappresenta un obiettivo strategico per le politiche pubbliche, anche in coerenza con l'Agenda 2030, che richiama la necessità di garantire piena occupazione e condizioni di lavoro dignitose, contrastando la marginalizzazione delle giovani generazioni.
La popolazione NEET include, infatti, gruppi differenti: giovani in cerca di occupazione, giovani intrappolati in percorsi di precarietà e riqualificazione intermittente e, soprattutto, giovani scoraggiati che costituiscono la componente più fragile, spesso bloccata in una spirale di esclusione sociale e professionale che richiede interventi mirati di prossimità e accompagnamento.
Secondo Eurostat[45], l'Italia registra circa 3 milioni di NEET, uno dei dati più elevati in Europa. Tale fenomeno si affianca alle difficoltà di reperimento segnalate dalle imprese: si stima che il *mismatch* tra domanda e offerta di competenze incida in modo rilevante sul fatto che circa un laureato su due risulti difficile da reperire, soprattutto per carenze di profili aggiornati e competenze adeguate ai processi di innovazione[46].
Ne deriva l'esigenza di rafforzare il raccordo tra formazione e lavoro, promuovendo politiche capaci di leggere le trasformazioni produttive e di accompagnare le transizioni occupazionali[47].

ministrazione delle Aziende del Dipartimento Jonico, che, ad un anno dalla laurea, hanno ricercato esperienza in attività pratiche, quali il tirocinio/praticantato o lo *stage* in azienda. La necessità di inserire nella formazione universitaria attività pratiche e contestualizzate alle future possibili mansioni, per aumentare le competenze lavorative, è quindi evidente. Nel 2024, il 25,4% dei laureati intervistati ha partecipato ad almeno un'attività di formazione post-laurea, effettuando *stage* in azienda (11,9%) o partecipando a master universitari di primo livello (10,2%).

42 Almalaurea, *Indagine occupazionale sui laureati,* 2025: *https://www.almalaurea.it/i-dati/le-nostre-indagini/condizione-occupazionale-laureati*.

43 Di Muro, *Mismatch prismatico: il disallineamento tra formazione universitaria e mercato del lavoro*, Unid Formazione, 17 giugno 2025, disponibile su: *https://www.unidformazione.com/mismatch-disallineamento-formazione-universitaria-lavoro-rapporto-almalaurea-2025/*.

44 Olivieri, *«Giovani così non lo saremmo più stati»: il biennio 2024-2025 tra dogmatica dell'incentivo e realtà del mercato*; Pellicano, *Il Servizio Civile: una politica efficace per i giovani Neet?,* entrambi in q. Fascicolo.

45 Madeddu, *Skill mismatch e Neet, la soluzione orientativa*, Asnor, 29 maggio 2024, disponibile su: *https://asnor.it/it-schede-663-skill_mismatch_e_neet_la_soluzione_orientativa*.

46 Excelsior, *Laureati e lavoro. Gli sbocchi professionali dei laureati nelle imprese. Indagine 2025*, cit.

47 Casano, Seghezzi, (a cura di), *Le trasformazioni del lavoro: un percorso di lettura*, Adapt University Press, 2021, Vol. II,

Le strategie istituzionali convergono sulla necessità di integrare la formazione di competenze scientifiche e tecnologiche utilizzando programmi formativi nazionali ed europei per favorire lo sviluppo coordinato di competenze tecniche (*hard skills*) e trasversali (*soft skills*), preparando i giovani a un mercato del lavoro dinamico e promuovendo abilità trasversali quali pensiero critico, capacità di *problem-solving* e adattabilità ai cambiamenti organizzativi.
La formazione deve essere continua e orientata lungo tutto l'arco della vita, e i sistemi universitari e territoriali sono chiamati a costruire spazi stabili di dialogo con il mondo delle produzioni, così da ridurre il rischio di esclusione e valorizzare pienamente il capitale umano delle nuove generazioni[48].
L'adozione di interventi coordinati di *policy* che integrino organicamente i sistemi formativi con le strategie di sviluppo territoriale attraverso strumenti come l'apprendistato, considerato spesso la "principale porta di accesso" dei giovani al mercato del lavoro[49], in particolare quello di alta formazione e ricerca e l'integrazione di competenze digitali avanzate e di IA può segnare il passo verso la creazione di un sistema duale universitario d'eccellenza.

## 7. I giovani in viaggio verso il loro futuro

I giovani italiani sono in una condizione di svantaggio rispetto alla media europea. Tale considerazione emerge dai dati statistici e dalle indagini condotte da ASviS a livello nazionale e sovranazionale. Il nostro Paese risulta, infatti, tra quelli in cui lo squilibrio demografico si manifesta con maggiore intensità sul mercato del lavoro, incidendo sfavorevolmente sulla condizione delle nuove generazioni rispetto ai coetanei europei. La crisi demografica, ormai in atto in tutte le economie avanzate, ha reso evidente la necessità di sostenere un contesto in cui i giovani diventano una risorsa sempre più scarsa, sottoposta al peso crescente dell'invecchiamento della popolazione.
Le analisi di ASviS[50] riflettono tali disuguaglianze strutturali e richiamano, tra gli elementi critici, la diffusione di percorsi occupazionali caratterizzati da instabilità e da un ricorso significativo

144-145.

[48] Il 43,5% dei laureati triennali nel corso economico del Dipartimento Jonico dichiara di utilizzare le competenze acquisite durante la formazione solo in misura ridotta e l'8,7% per nulla nella propria attività lavorativa. Dati Almalaurea 2024.

[49] Alcuni contributi di ricerca evidenziano tuttavia il paradosso insito nella forma contrattuale dell'apprendistato che spesso, nonostante sia qualificato come contratto di lavoro a tempo indeterminato, risulta un contratto "instabile". La qualificazione formale dell'istituto dovrebbe garantire una funzione di riequilibrio occupazionale, ma, di fatto, esso si colloca come momento di transizione dalla fase formativa alla fase lavorativa senza garanzie nei confronti del lavoratore che si ritrova soggetto al libero recesso datoriale. Così Caracciolo, *Apprendistato e occupabilità giovanile: il recesso datoriale libero come fattore di diseguaglianza strutturale*, in q. Fascicolo.

[50] Asvis, *Le giovani generazioni tra presente e futuro. Strumenti per una scuola che cambia*, ASviS - Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, maggio 2025, disponibile su: *https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Gift_ASviS_Giovani_mag-*

a forme di lavoro non standard, con ridotte prospettive di crescita professionale. Queste dinamiche risultano particolarmente accentuate in Italia, dove si sommano ulteriori fragilità sistemiche: prospettive pensionistiche più incerte, un elevato debito pubblico ereditato e investimenti ancora insufficienti in politiche attive del lavoro, innovazione, ricerca e sviluppo.
In tale scenario, la formazione delle giovani generazioni deve essere considerata in una prospettiva nuova e più articolata, capace di valorizzare le traiettorie di studio e di carriera come leve essenziali per affrontare il cambiamento in atto.
Non sorprende, dunque, che l'occupazione giovanile presenti indicatori particolarmente critici, collocando l'Italia nelle ultime posizioni in Europa per quota di occupati a tre anni dal conseguimento del titolo di studio. Il Rapporto Italia Generativa 2023 della Fondazione Unipolis, intitolato "Via dalla gabbia (semi)dorata - riaprire il futuro delle nuove generazioni"[51], propone una lettura globale delle problematiche e delle possibili azioni da intraprendere per trovare soluzioni, mettendo in luce le fasi critiche in cui le aspettative di futuro dei giovani italiani tendono a interrompersi o a bloccarsi.
Tali criticità si riflettono inevitabilmente anche sul versante formativo e sulla percezione dell'adeguatezza delle competenze acquisite nei percorsi universitari.
L'analisi dei dati aggregati, pur fornendo una cornice interpretativa essenziale, rischia tuttavia di appiattire le profonde disuguaglianze territoriali che attraversano il Paese, rivelandosi insufficiente a intercettare le declinazioni concrete, dove i ritardi educativi e occupazionali assumono contorni specifici a seconda dei contesti geografici. Una lente territoriale consente di verificare come le dinamiche strutturali del mercato del lavoro si traducano in esiti occupazionali profondamente differenziati geograficamente, in funzione delle caratteristiche dei sistemi universitari locali e della loro capacità di interagire con il tessuto produttivo di riferimento. Analizzando il contesto del Dipartimento Jonico dell'Università di Bari Aldo Moro, ad esempio, i dati AlmaLaurea 2024 mostrano che, sebbene il 52,2% dei laureati triennali[52] consideri la formazione ricevuta "molto adeguata", una quota significativa (34,8%) la ritiene solo "poco adeguata" e il 13,0% addirittura "per niente adeguata" rispetto alle richieste del mondo del lavoro. Si comprende, in questo modo, quanto le evidenze confermino che la questione dell'occupabilità non riguardi soltanto il piano macro-economico, ma investa direttamente la capacità dei sistemi formativi di accompagnare transizioni professionali efficaci che riscontrano difficoltà di raccordo con il mercato del lavoro.
A questo quadro, si aggiunge la trasformazione digitale, che accelera costantemente, portando alla richiesta di figure iper-specializzate e nuovi profili professionali come il *data*

*gio_2025.pdf.*

[51] V. *https://www.italiagenerativa.it/rig2023/considerazioni-2023/.*

[52] I dati si riferiscono sempre ai laureati in Economia e Amministrazione delle Aziende.

*ethics analyst*, il *container infrastructure engineer* o il *prompt engineer*[53]. Le abilità necessarie nei ruoli più esposti all'Intelligenza Artificiale cambieranno il 66% più velocemente rispetto al passato[54] e solo un approccio formativo che integri moduli pratici su AI e tecnologie emergenti potrà evitare che la rivoluzione digitale diventi un fattore di esclusione per i giovani.

Non a caso l'Italia si colloca ancora tra le ultime posizioni in Europa per competenze digitali, con un divario di quasi 10 punti percentuali rispetto alla media UE. Con riferimento alle università, il sistema formativo italiano è certamente ricco di eccellenze, ma appare necessario adottare scelte più incisive per avvicinare il mondo della formazione a quello del lavoro, agevolando dialoghi e transazioni e rafforzando attività pratiche e contestualizzate.

In questa direzione spinge anche il rapporto UNESCO "Re-immaginare i nostri futuri insieme: un nuovo contratto sociale per l'educazione", pubblicato alla fine del 2023, che invita a individuare nuove strade per la valorizzazione delle vocazioni professionali, l'adeguamento delle strutture formative e la modernizzazione dei percorsi.

Le criticità, infine, si evidenziano anche con riferimento alla presenza femminile nel mondo del lavoro. L'Italia deve riconoscere e coinvolgere il grande potenziale delle donne, spesso frenate da scelte familiari ed ingabbiate nel *trade-off* tra investimento professionale e maternità, in un quadro che continua a riprodurre disuguaglianze strutturali e ostacoli alla piena partecipazione.

## 8. Reti territoriali, tirocini e apprendistato tra formazione e "gavetta"

Gli studi sul *placement* convergono nel riconoscere che l'efficacia del servizio dipenda in larga misura dalla capacità di costruire reti stabili di collaborazione con imprese, istituzioni pubbliche e terzo settore. Un *placement* efficace, infatti, deve rappresentare uno "snodo" della *governance* multilivello delle transizioni[55], in grado di alimentare patti territoriali per l'occupabilità e di supportare la progettazione congiunta di corsi di studio, attività laboratoriali ed esercitazioni in aula, tirocini e percorsi di alto apprendistato.

In particolare, l'integrazione tra *placement* e strumenti di ingresso nel lavoro – tirocini curriculari ed extracurriculari, apprendimento di tecniche lavorative, apprendistato di alta

[53] Soldavini, *Competenze digitali, il grande mismatch che rallenta la trasformazione italiana*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 dicembre 2025, *https://www.ilsole24ore.com/art/competenze-digitali-grande-mismatch-che-rallenta-trasformazione-italiana-AI3yn3B*.

[54] Bottini, *Giovani e AI: le competenze digitali che serviranno davvero entro il 2030*, in *Agenda digitale*, 15 dicembre 2025, disponibile su: *https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/competenze-digitali/giovani-e-ai-le-competenze-digitali-che-serviranno-davvero-entro-il-2030/*.

[55] Ancora C. Garofalo, op. cit., in q. Fascicolo.

formazione e ricerca – è ritenuta decisiva per anticipare l'esperienza di lavoro durante il percorso universitario, collegando in modo strutturato apprendimento in aula e apprendimento *on the job*. Tuttavia, la stessa letteratura richiama il rischio che tali strumenti si traducano in forme di "gavetta" poco qualificata, mal retribuita e non necessariamente coerente con il profilo formativo, specie in assenza di standard di qualità, tutoraggio adeguato e prospettive reali di inserimento stabile.
Da qui la richiesta, sempre più frequente, di percorsi di ingresso basati su competenze misurabili, con riconoscimento formale delle esperienze (micro-certificazioni, crediti formativi, esami di qualificazione) e sistemi di monitoraggio della qualità dei tirocini e dell'apprendistato, sul modello di quanto sperimentato in altri Paesi europei. In tale contesto, il *placement* universitario è chiamato a svolgere un ruolo di regia non soltanto nel *matching*, ma anche nella definizione degli standard formativi, nella selezione delle sedi ospitanti e nel monitoraggio degli esiti occupazionali dei percorsi attivati.

## 9. Criticità e linee di sviluppo

Le analisi sviluppate nel presente contributo hanno messo in luce come la questione giovanile nel mercato del lavoro italiano non possa essere letta come un fenomeno congiunturale, bensì come il risultato di una combinazione di fattori strutturali: fragilità demografiche, insufficiente accumulazione di capitale umano "alto", persistente disallineamento tra percorsi formativi e fabbisogni produttivi, diffusione di transizioni occupazionali lunghe e discontinue, con un intreccio sempre più evidente tra *skill mismatch* e rischio di marginalità giovanile.
Le ricerche della dottrina giuslavoristica[56] mostrano, infatti, come in Italia la transizione scuola/università-lavoro sia lunga, frammentata e incerta, con tassi di disoccupazione giovanile stabilmente più alti della media OCSE e una forte presenza di rapporti temporanei o informali. In particolare, si evidenzia il punto critico della carenza di capitale umano "qualificato": molti giovani non completano l'istruzione secondaria superiore e, tra quelli che arrivano all'università, si osservano alti tassi di abbandono e una forte concentrazione in "lauree deboli", cioè percorsi con scarsi sbocchi professionali. Questi fenomeni vengono interpretati come segnali di un orientamento insufficiente e di un'offerta formativa poco raccordata ai fabbisogni del lavoro[57].

[56] Ben compendiate e sviluppate nel Volume monotematico di *Professionalità studi "I servizi di placement universitario in Italia"*, 2024, 2/VII, ADAPT University Press.

[57] Si evidenzia, inoltre che il primo contatto col lavoro avviene spesso tramite "lavoretti saltuari", PCTO, volontariato o lavoro nero, senza un disegno intenzionale di sviluppo di competenze e senza collegamento con il percorso di studi. Peraltro, le esperienze di alternanza e di volontariato sono molto diffuse, ma spesso poco coerenti con il profilo formativo, di breve durata e scarsamente strutturate, al punto che nei CV gli studenti faticano a tradurre queste esperienze in competenze professionali, segno di un apprendimento ancora prevalentemente "nozionistico".

Infine, dal lato degli esiti occupazionali emerge che una quota molto ampia di laureati è disponibile ad accettare lavori non coerenti con il proprio corso di studi (circa i tre quarti dei laureati di primo e secondo livello), in un contesto di precarietà diffusa, caratterizzato da una crescente disponibilità all'adattamento al ribasso delle aspettative professionali. Il rischio è quello di una progressiva svalorizzazione del capitale umano, con effetti negativi sia sulle traiettorie individuali sia sulla competitività del sistema produttivo.

Le analisi più recenti sul sistema italiano dei servizi di *placement* restituiscono, a loro volta, un quadro di luci e ombre. Accanto a esperienze avanzate e fortemente integrate con le strategie di terza missione, si registrano situazioni caratterizzate da risorse limitate, scarsa visibilità presso gli studenti e un utilizzo solo parziale delle potenzialità di questi servizi. Le ricerche di mappatura mostrano una forte disomogeneità tra atenei nella gamma dei servizi offerti, nei livelli di accessibilità (per studenti e imprese) e nell'innovazione degli strumenti utilizzati.

Le criticità ricostruite lungo l'analisi suggeriscono, pertanto, alcune direttrici di intervento che possono orientare, in chiave di *policy* universitaria e territoriale, il rafforzamento delle transizioni formazione–lavoro, soprattutto nei contesti territoriali più esposti alla fragilità occupazionale giovanile. Anche alla luce dei dati AlmaLaurea richiamati con riferimento ai corsi di studio economici del Dipartimento Jonico dell'Università di Bari Aldo Moro, emerge l'esigenza di consolidare il *placement* non come funzione accessoria, ma come infrastruttura strategica stabile, capace di operare in raccordo con la terza missione e con i servizi di orientamento e *counseling*. Il potenziamento di tali strutture può consentire una più efficace regia delle relazioni tra sede universitaria, tutor accademici e tutor aziendali, favorendo un dialogo continuativo con il tessuto produttivo e istituzionale del territorio e rendendo più permeabile il confine tra formazione e occupazione.

Un ulteriore profilo riguarda l'investimento sulle competenze trasversali e digitali degli studenti, con particolare attenzione all'utilizzo consapevole e critico delle tecnologie emergenti e dell'intelligenza artificiale. L'introduzione di laboratori pratici e percorsi applicativi dedicati, integrati nella didattica ordinaria, ha la capacità di rafforzare non soltanto le competenze tecniche, bensì anche abilità relazionali e organizzative sempre più richieste dal mercato del lavoro, quali il lavoro in gruppo, il *problem solving*, la comunicazione e la gestione del tempo. In questa direzione, assume rilievo anche la costruzione di occasioni strutturate di confronto con il mondo del lavoro, attraverso seminari, *recruiting meeting* e iniziative di *networking* capaci di alimentare un circuito informativo continuo tra domanda di competenze e offerta formativa.

Infine, appare centrale il ripensamento dei tirocini curriculari come segmento qualificante della transizione, superando logiche meramente adempitive e promuovendo esperienze più mirate, personalizzate e monitorate. Percorsi di tirocinio maggiormente estesi e sostenibili, accompagnati da un tutoraggio effettivo, possono trasformare l'esperienza *on the job* in un anello centrale dell'accompagnamento al lavoro, rafforzando il *job match* tra profilo

dello studente e contesto ospitante e contribuendo in modo più incisivo alla riduzione dello *skill mismatch*[58].

Nel loro insieme, tali direttrici delineano una progettualità territoriale che, muovendo dalle criticità strutturali della transizione università–lavoro, valorizza il ruolo dell'università come attore attivo di sviluppo del capitale umano e come snodo istituzionale capace di costruire reti, competenze e opportunità di inserimento qualificato, in coerenza con le linee di ricerca e con gli obiettivi del progetto PRIN PNRR 2022 YES – *Youth Employment Strategy*. Ciò implica investire non soltanto in termini organizzativi e di risorse, ma anche e soprattutto sul piano culturale e su quello della comunicazione, riconoscendo al *placement* una funzione strategica nel ripensare il rapporto tra università, studenti e mercato del lavoro.

[58] Le argomentazioni di questo contributo elaborano alcune ricerche sociologico-lavoristiche che hanno affrontato percorsi di ricerca per individuare strumenti (quali tirocini, apprendistato) e suggerire alcuni percorsi che incentivino l'occupazione giovanile, tenendo maggiormente conto della rinnovata centralità della dimensione territoriale. Per tutti Casano, *Trasformazioni del lavoro e politiche per l'inserimento occupazionale dei giovani*, in *Economia e Società Regionale*, 2018, 1, 119-137.

Saggi

# Universalismo selettivo e libertà dal bisogno: quando eguaglianza e solidarietà non sono roba da poveri*

## *Selective universalism and freedom from want: when equality and solidarity are not reserved for the poor*

**Silvio Bologna**

*Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo*

**Sommario:** 1. Introduzione. La povertà in Italia tra variabili qualitative e quantitative. – 2. La lotta contro la povertà nel costituzionalismo multilivello. – 3. La 'lunga marcia' della lotta alla povertà nel sistema di sicurezza sociale: dal Rapporto Onofri al reddito di cittadinanza. – 4. Gli attuali strumenti di tutela contro la povertà: requisiti di accesso, monitoraggio, meccanismi sanzionatori. Ovvero, una corsa ad ostacoli. – 5. Povertà e migranti: la residenza qualificata come fattore di discriminazione. – 6. Conclusioni. Oltre la *vulgata* dell'universalismo selettivo: l'Europa, il reddito di base, le politiche economiche integrate.

*Sinossi*: Il saggio analizza, in chiave storico-critica, il sistema italiano di assistenza sociale per quanto attiene agli strumenti di tutela contro la povertà. Il lavoro si sofferma sui requisiti soggettivi ed oggettivi di accesso, molto stringenti, che configurano una vera e propria corsa ad ostacoli per l'ottenimento del beneficio, oltre che una discriminazione nei confronti dei cittadini extracomunitari. Da ultimo, l'articolo, quale efficace strategia di tutela contro la povertà, propone l'istituzione di un reddito di base europeo combinato a politiche economiche nazionali espansive, per superare il rigido modello di *workfare* sotteso al reddito minimo garantito.

* Il presente contributo è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Palermo (CUP B53D23032690001), 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.



ISSN 3035-0492

Abstract: *The essay analyses, under a historical-critical way, the Italian system of social assistance with regard to the instruments of protection against poverty. The paper focuses on the very stringent subjective and objective access requirements, which constitute a veritable obstacle course for obtaining the benefit, as well as discrimination against non-EU citizens. Finally, the article, as an effective poverty protection strategy, proposes the establishment of a European basic income combined with expansionary national economic policies, to overcome the rigid workfare model represented by the guaranteed minimum income.*

**Parole chiave:** Assistenza sociale – Reddito di base – Reddito minimo garantito – Eguaglianza – Solidarietà

***Keywords*:** Social assistance – Basic income – Minimum income guaranteed – Equality – Solidarity

## 1. Introduzione. La povertà in Italia tra variabili qualitative e quantitative

Un'analisi critica degli strumenti giuridici di lotta contro la povertà nel sistema italiano di assistenza sociale non può prescindere dai dati economici e sociali di riferimento. L'ultimo rapporto Caritas in materia[1] restituisce all'opinione pubblica un quadro a dir poco allarmante sia in termini qualitativi che quantitativi: nel trentennio 1990-2020 l'Italia è l'ultimo dei paesi Ocse ad avere registrato una variazione negativa dei salari reali medi (-2,9%), con almeno 10 milioni di adulti con risparmi liquidi inferiori ai 2000 euro cui fa da contraltare – nell'ultimo ventennio – un raddoppio del patrimonio medio dei 50.000 adulti più ricchi del paese.
La povertà non è più un fenomeno marginale, che interessa una fascia ristretta della popolazione come nei Trenta gloriosi: quella assoluta coinvolge il 9,8% degli italiani, con un più 43,3% registrato nell'ultima decade; quella relativa, invece, interessa il 14,8% della popolazione, con un ulteriore 25,4% a rischio di esclusione sociale. Povertà che, peraltro, ha una caratterizzazione multidimensionale, non risolvendosi soltanto in scarsa o assente disponibilità monetaria: le situazioni di indigenza materiale vanno di pari passo con diseguaglianza e violenza di genere (si calcola che il 76% delle donne che accedono ai centri antiviolenza non sono economicamente autosufficienti). Come se non bastasse, di fronte alla crisi climatica e al surriscaldamento globale, si registra un balzo in avanti della povertà energetica, intesa come impossibilità di usufruire di forniture adeguate e affidabili di energia elettrica, che nel 2023 ha interessato il 9% delle famiglie.
La crescita delle diseguaglianze e le scarse opportunità di mobilità sociale non sono un fenomeno peregrino, ma sono la conseguenza di precise scelte ideologiche che hanno

[1] Caritas italiana, *Fuori campo. Lo sguardo della prossimità. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2025*, Palumbi, 2025.

portato al mutamento delle coordinate politico-economiche su cui si erano costruite le democrazie del dopoguerra: la spinta integrazione dei mercati su scala internazionale e regionale, che hanno determinato lo spostamento della produzione, non solo a basso valore aggiunto, dove minore è il costo del lavoro; la crescita bassa o inesistente dei salari, per contrastare quella dell'inflazione; la necessità di rendere sostenibile il debito pubblico, con una contrazione, se non eliminazione, delle politiche economiche espansive alla base dei diritti sociali di cittadinanza: sanità, istruzione, casa.

Non è infatti casuale che il dibattito politico-giuridico sulle forme di tutela contro la povertà divenga sempre più strutturato a partire dagli anni '90, quando i fenomeni descritti rappresentano un tratto caratterizzante delle democrazie occidentali. La controrivoluzione liberale tradisce la promessa della Dichiarazione di Filadelfia del 1944, atto fondativo del costituzionalismo post-bellico[2], per cui «Il lavoro non è una merce» e «la povertà, ove esiste, rappresenta un pericolo per la prosperità di tutti», per lo meno nella variante del tipo negoziale lavoro subordinato in grado di assicurare un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore e alla propria famiglia. Partendo dal neo-contrattualismo di Rawls[3] la dottrina politologica ha elaborato due modelli teorici di riferimento: il reddito di base (*basic income*)[4] e il reddito minimo (*minimum income*)[5]. Il primo si risolve in una dotazione finanziaria di cui è titolare la persona per il solo fatto di appartenere ad una comunità politica di riferimento (città, Stato…); il secondo è invece destinato solo a chi versa in una situazione di indigenza da provare in concreto (cd. *means test*), e può essere subordinato al coinvolgimento dei meno abbienti in programmi di lavoro e/o di formazione, parlandosi in tal caso di reddito minimo garantito (*minimum income guaranteed*). In filosofia politica vi sono poi ulteriori modelli, come quello intermedio del reddito di partecipazione[6], non subordinato a requisiti reddituali ma allo svolgimento di attività in senso lato come cura, volontariato e studio. Varie le obiezioni morali e pragmatiche che sono state mosse a tali paradigmi: primo tra tutti quello dell'azzardo morale rawlsiano incarnato dal percettore del reddito di base, descritto nell'aneddoto del surfista di Malibu che vive alle spalle di chi lavora[7]; a livello geopolitico, il cd. «effetto magnete», per cui il paese che introducesse un reddito di base incentiverebbe notevoli flussi migratori in entrata offrendo ai residenti

[2] Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010, 9, che parla di «*texte pionnier*».

[3] Si rinvia a Rawls, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, 2017.

[4] Van Parijs, *Real freedom for all*, Oxford University Press, 1997; Van Parijs, Vanderborght, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, il Mulino, 2017.

[5] Sulle differenze tra reddito di base e reddito minimo garantito si rinvia a Ravelli, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, 2018, 38-39; Sartori, *Non di solo pane…I modelli di reddito minimo in Italia e in Europa*, Giappichelli, 2026, 7.

[6] Atkinson, *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, 2015; Id., *The Case for a Participation Income*, in *The Political Quarterly*, 1996, 67 ss.; Fumagalli, *Per il reddito di base*, in Somma (a cura di), *Lavoro alla spina, welfare à la carte*, Meltemi, 2019, 229-231.

[7] Rawls, *La priorità del giusto e idee del bene*, in Id., *Saggi. Dalla giustizia come equità al liberalismo politico*, Edizioni di Comunità, 2001, 211.

la possibilità di beneficiare, dopo un certo numero di anni, di un reddito incondizionato[8]; infine, la circostanza che anche il reddito minimo garantito non è un incentivo pieno a lavorare, se gli importi non si discostano poi così tanto dai salari reali.
Fatta tale premessa multidisciplinare, nelle pagine che seguono verranno analizzati gli strumenti di tutela contro la povertà nell'ordinamento italiano alla luce dei principi costituzionali e del diritto dell'Unione europea, per verificare se e come il legislatore assicuri la 'libertà dal bisogno' a chi versa in condizioni di indigenza conformemente al costituzionalismo multilivello.

## 2. La lotta contro la povertà nel costituzionalismo multilivello

Le carte dei diritti tratteggiano una chiara direzione verso un intervento pubblico contro la povertà, specificando i principi di eguaglianza e solidarietà alla base del contratto sociale: le formulazioni e l'intensità dei vincoli sono di sicuro diverse, in ragione dell'epoca storica in cui il singolo documento è stato elaborato, oltre che della platea dei destinatari, tenuto conto della maggiore omogeneità politica tra i consociati che una costituzione nazionale presuppone.
Il diritto costituzionale dell'Unione Europea dedica particolare attenzione alla lotta contro la povertà: l'art. 34 della Carta di Nizza – rubricato «Sicurezza sociale e assistenza sociale» ed inserito nel capo IV in materia di «Solidarietà» – afferma come «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali». Il *bill of rights* europeo parrebbe aprire indifferentemente a strumenti di lotta contro la povertà, nelle varianti del reddito minimo e del reddito minimo garantito. Infatti, il titolare della prestazione è l'individuo che non disponga di "risorse sufficienti", senza che rilevino necessariamente le condizioni personali o patrimoniali del nucleo familiare di appartenenza, e senza che vi sia un nesso automatico con lo status di lavoratore, essendo richiesto solo il *means test*[9].
Ad una più attenta lettura, un'autonoma azione dell'UE in materia di lotta alla povertà risulta ridimensionata: da un punto di vista letterale, la norma afferma che «l'Unione ri-

[8] Toso, *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*, in *RDSS*, 2018, 4, 737.

[9] Bronzini, *Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *DLRI*, 2011, 2, 230; in senso conforme Pascucci, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, in *RDSS*, 2020, 2, 280. L'art. 34 della Carta di Nizza va oltre l'originaria prospettiva contenuta nell'art. 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, documento non giuridicamente vincolante più attento al nesso povertà-estromissione dal mercato del lavoro, e che viene richiamato dalle Spiegazioni all'art. 34 stesso. Infatti, secondo l'art. 10 «le persone escluse dal mercato del lavoro o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi e che sono prive di mezzi di sostentamento debbono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale».

conosce e rispetta …», senza adoperare un linguaggio più *tranchant* come «l'Unione riconosce e garantisce…»[10]. Peraltro, l'art. 34 va interpretato sistematicamente con l'art. 51, che circoscrive l'applicazione della Carta alle materie di «competenza dell'Unione», che a loro volta vanno ricercate nei trattati. Orbene, l'art. 153, par. 1, lett. h) TFUE autorizza le istituzioni europee a intervenire nella materia della «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro»: un reddito minimo, dalla portata universale nei confronti dei meno abbienti, non è dunque ipotizzabile. Al contrario, vista la formulazione letterale dell'art. 153, il trattato apre ad una direttiva che introduca un reddito minimo garantito, che i singoli Stati membri dovrebbero realizzare, nei confronti dei disoccupati, con un *do ut des* tra erogazione del sussidio e partecipazione a programmi di formazione e riqualificazione professionale e/o socialmente utili[11].

In ogni caso, i trattati escludono qualsiasi forma di armonizzazione di legislazioni e prassi nazionali, posto che Parlamento e Consiglio possono adottare direttive contenenti «prescrizioni minime applicabili progressivamente»» (art. 153, par. 2, lett. TFUE).

La dimensione di *hard law* del diritto europeo non è mai stata messa in pratica per ragioni politico-economiche, in un'Unione a ventisette Stati membri in cui i sistemi di sicurezza sociale sono spesso profondamente divergenti tra di loro in termini di requisiti di accesso, ammontare e *ratio* delle prestazioni. È invece sul versante della *soft law* che si registra una maggiore enfasi nella lotta alla povertà, poiché il riconoscimento di un eventuale sussidio non è automaticamente connesso al requisito dell'occupabilità: il Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017, nell'ambito del capo III su «Protezione e inclusione» riconosce il diritto a un «adeguato reddito minimo» nella prospettiva di creare un modello inclusivo di cittadinanza dove lo Stato e le istituzioni sovranazionali non si ergono a meri garanti della libera concorrenza.

In particolare, secondo l'art. 14 «Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro». Da un punto di vista politico, nonostante l'impiego del condizionale «dovrebbe», il Pilastro propende a favore del principio di condizionalità[12], su cui si fonda la maggior parte degli strumenti nazionali di sostegno al reddito, a differenza di quanto previsto nella bozza del marzo 2016, poi emendata[13]. In ogni caso, il Pilastro europeo dei diritti sociali è privo di natura giuridica-

[10] Monereo Pérez, voce *Art. 34*, in Monereo Atienza, Monereo Pérez (dirs.), *La Europea de los derechos. Estudio sistemático de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Comares, 2012, 899.

[11] Alaimo, *Povertà e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilità*, in *RGL*, 2021, I, 322.

[12] Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 401/2019, 9.

[13] Bronzini, *Il contrasto del rischio di esclusione sociale nel diritto europeo*, in Greco (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Giappichelli, 2021, 41-42.

mente vincolante e può, tutt'al più, essere utilizzato come parametro di conformità degli atti di diritto dell'Unione adottati da Parlamento, Consiglio e Commissione nell'esercizio delle rispettive funzioni, quali organi che hanno proclamato il Pilastro stesso.
Con questo non si vuole negare il ruolo dell'Unione Europea nella lotta contro la povertà: le istituzioni di Bruxelles hanno agito in via indiretta per il tramite del metodo aperto di coordinamento nel solco della *soft law*[14]. In particolare, secondo l'art. 153, par. 1, lett. j) TFUE l'intervento dell'Unione rafforza e completa quello degli Stati relativamente alla «lotta contro l'esclusione sociale», e sono consentite soltanto «misure destinate ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» (art. 153, par. 2, lett. a).
Se si scorrono tutti i *policy paper* della Commissione e le Raccomandazioni del Consiglio Europeo e della Commissione rivolte agli Stati membri nell'ambito del Semestre Europeo, l'Unione caldeggia fortemente il modello del reddito minimo garantito, all'insegna della triade indigenza-sussidi monetari-condizionalità. Persino nella crisi post bolla finanziaria del 2010, l'insistenza sulla garanzia del reddito minimo ha rappresentato un'eccezione alla regola dell'austerità draconiana contenuta in quel complesso di strumenti convenzionalmente definiti come *New European Economic Governance*[15]. In tal senso depongono le raccomandazioni della Commissione nei confronti di Italia e Grecia sino al 2017: Roma e Atene sono state 'bacchettate' da Bruxelles perché erano gli unici due paesi dell'Unione a non avere introdotto una forma strutturata e permanente di reddito minimo garantito[16]. Peraltro, a nessun altro degli Stati membri fortemente indebitati (Irlanda, Spagna, Portogallo) e che avevano già introdotto un reddito minimo, è mai stato chiesto di ridurre il relativo capitolo di spesa.
In tempi recenti, si segnala la Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023[17], in cui viene auspicato un decalogo comune europeo nella lotta alla povertà: il valore del reddito minimo deve essere ancorato a parametri oggettivi (ad es., la soglia nazionale di rischio povertà o, in alternativa, il valore monetario dei beni e servizi necessari); gli schemi di accesso debbono essere resi effettivi tramite requisiti non discriminatori per età, genere, cittadinanza e residenza; gli oneri amministrativi vanno ridotti al minimo per assicurarne

[14] Borzaga, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *LD*, 2019, 1, 73; Zoppoli, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *DLM*, 2007, 1, 78.

[15] Bronzini, *La controriforma del Reddito di cittadinanza alla luce delle Raccomandazioni e delle fonti sovranazionali dell'Unione europea*, in *Prisma Economia Società Lavoro*, 2023, 1-2, 19-20.

[16] European Parliament, *Minimum income policies in EU Member States*, April 2017, 63. La Grecia introdusse con l. n. 4403/2016 il «reddito di solidarietà sociale», misura messa progressivamente in atto dai singoli comuni.

[17] Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva* (2023/C41/01).

la più ampia fruizione; il reddito minimo deve essere accompagnato da meccanismi che favoriscano il reinserimento nel mercato del lavoro.
In ogni caso, a parte scontare il limite della natura non giuridicamente vincolante[18], il documento non è privo di contraddizioni che sono esemplificative a loro volta dei limiti dell'Europa sociale: da un lato si suggerisce «in tempi caratterizzati da recessioni economiche e da vari tipi di situazioni di crisi … un accesso temporaneamente semplificato alle prestazioni» (punto 24); dall'altro, si afferma che «l'attuazione della presente raccomandazione non dovrebbe incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri» (punto 35).
Più netta è invece la recente risoluzione del Parlamento europeo in materia di sviluppo sociale[19]: il Parlamento invita infatti la Commissione e gli Stati ad intensificare gli sforzi per attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali nella prospettiva di medio-lungo termine di un patto sociale europeo per il futuro e, soprattutto, chiede l'adozione di un approccio olistico in materia di eliminazione della povertà che vada oltre il reddito minimo, anche attraverso un «ambizioso piano per gli alloggi accessibili», una strategia contro «la povertà infantile» e la garanzia della «parità di partecipazione» nei confronti dei tanti 'ultimi' che compongono il mercato del lavoro (donne, disabili, migranti, comunità LGBTQ+, rom e altre minoranze…).
In ultima analisi, le raccomandazioni della Commissione e le risoluzioni del Parlamento UE, che si muovono nel solco di taluni precedenti che risalgono agli anni '90[20], contribuiscono ad un *idem sentire* europeo a favore del reddito minimo garantito[21]: per quanto insistano in modo quasi fideistico sui modelli di *flexicurity* e occupabilità – esperienza originatasi in Danimarca e non automaticamente replicabile in compagini nazionali con mercati del lavoro e sistemi di sicurezza sociale ben diversi[22] – hanno stimolato gli Stati membri a dotarsi di sistemi universali di tutela contro la povertà. Tant'è che in dottrina, pur in difetto di una norma fondamentale o di un atto di diritto derivato su eventuali misure europee di assistenza sociale, si è ipotizzato che il reddito minimo garantito – pur nelle

[18] Jessoula, *Il lento cammino dell'Unione Europea nella lotta alla povertà*, Altreconomia, n. 254, 1° dicembre 2022, in *www.altreconomia.it*.

[19] Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2025 sul secondo vertice mondiale per lo sviluppo sociale (2025/2654(RSP)).

[20] Raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale; Raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

[21] Costamagna, *Il contrasto a povertà ed esclusione sociale quale obiettivo dell'Unione Europea nel rapporto tra dimensione economica, sociale ed ambientale nel processo di integrazione*, in Starita (a cura di), *La povertà nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, 2025, 98: la preoccupazione della Commissione è che gli interventi nazionali contro la povertà favoriscano la creazione di nuove opportunità lavorative senza essere meramente redistributivi.

[22] Pisano, Reitano, *Flexicurity*, in *RPS*, 2007, 2, 243-247.

sue differenze nazionali – sia sussumibile all'interno dei principi generali di diritto dell'Unione risultante dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri *ex* art. 6 TUE[23].
Peraltro, la prospettiva multilivello giustifica l'introduzione di un reddito minimo garantito se dal diritto dell'Unione Europea ci si sposta a quello del Consiglio d'Europa: l'art. 30 della Carta sociale europea (richiamata nelle Spiegazioni all'art. 34 della Carta di Nizza) su «diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale» afferma come «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale le parti si impegnano a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazione di emergenza sociale o di povertà e delle loro famiglie». Per quanto si tratti di impegni difficilmente traducibili in specifici obblighi statali, la Carta ha il pregio di suggerire una strategia sistemica nella lotta alla povertà, che va oltre l'erogazione di sussidi monetari[24].
Vi è poi chi ammette condivisibilmente un possibile ruolo *ad adiuvandum* dell'art. 2 della C.e.d.u. sul diritto alla vita e all'integrità fisica[25]. La Corte di Strasburgo dovrebbe estendere al reddito minimo quale diritto sociale fondamentale, come già fatto in passato in materia di welfare, la propria giurisprudenza sui cosiddetti diritti di prima generazione[26]: in particolare, la Corte ha ripetutamente affermato che il diritto alla vita non è garantito soltanto tramite astensioni da comportamenti lesivi dell'incolumità psico-fisica, ma anche attraverso obbligazioni positive[27].
Se ci si sposta alla Costituzione italiana, il principio laburista e il diritto-dovere di lavorare di cui agli artt. 1 e 4 rendono difficilmente realizzabile un reddito di base, anche alla luce di altre esperienze costituzionali europee che, per quanto nate nel secondo dopoguerra

[23] Bronzini, *La controriforma del Reddito di cittadinanza*, cit., 16.

[24] Palmisano, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, il Mulino, 2022, 92-93; Id., *La protezione contro la povertà come dovere statale nel sistema europeo di trattati sui diritti umani*, in Starita (a cura di), cit., 485, secondo cui l'impegno contenuto nella Carta sociale a lottare contro la povertà, configura un «obbligo a realizzazione progressiva»; in senso conforme O'Cinneide, *Social rights and the European Social Charter – New Challenges and Fresh Opportunities*, in De Schutter (coord.), *The European Social Charter: A social constitution for Europe*, Bruylant, 2010, 173.

[25] Bronzini, *Il contrasto del rischio dell'esclusione sociale*, cit., 35.

[26] Cedu 8 aprile 2014, n. 17120/2009, *Dhabi c. Italia*, in *RGL*, 2014, II, 507, con nota di Ferrante, *Prestazioni assistenziali ai cittadini extraeuropei e tutela dei diritti individuali*, e in *RIDL*, 2014, II, 888, con nota di Chiaromonte, *Prestazioni sociali familiari e discriminazione per nazionalità. La posizione della Corte di Strasburgo*: i giudici di Strasburgo hanno dichiarato la contrarietà alla C.e.d.u. della normativa italiana, che non accordava a un cittadino extracomunitario regolarmente soggiornante l'assegno familiare in ragione della diversa nazionalità. In particolare, secondo la Corte la normativa nazionale si poneva in contrasto con il combinato disposto degli artt. 8 e 14 della C.e.d.u. relativi al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazioni.

[27] Secondo i giudici di Strasburgo l'art. 8 della C.e.d.u. non pone solo obblighi negativi in capo agli Stati (che peraltro sono quelli essenziali), ma anche positivi, che si possono tradurre in misure finalizzate ad assicurare il rispetto della vita privata anche nella sfera delle relazioni interpersonali: cfr. – *ex plurimis* – Cedu, *Marckx v. Belgium*, Application no. 6833/74, 13 giugno 1979; Cedu, *Evans v. The United Kingdom*, Application no. 6339/05, 10 aprile 2007, par. 75; Cedu, *Lozovyye v. Russia*, Application no. 4587/09, 24 aprile 2018, par. 36; Cedu, *Barbulescu v. Romania*, Application no. 61496/08, 5 settembre 2017, par. 108-111.

come risposta giuridica a sistemi autoritari e repressivi, non attribuiscono al lavoro la medesima centralità. Si pensi alla costituzione tedesca, secondo cui «la dignità dell'uomo è intangibile» ed «è dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla» (art. 1) e, soprattutto, a quella belga, che riconosce il «diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana» (art. 23).

Neppure un eventuale reddito minimo garantito parrebbe essere conforme al dettato costituzionale alla luce di un'esegesi letterale dell'art. 38, comma 1, Cost. che, in materia di assistenza sociale, prevede che «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». Tuttavia, nonostante la Costituzione sia la formalizzazione giuridica di politiche economiche improntate al pieno impiego – con sussidi teoricamente garantiti solo a chi è inabile al lavoro per ragioni fisiche o di età e sia sprovvisto di altri emolumenti – un reddito minimo garantito trova il proprio fondamento in una lettura sistematica della Costituzione stessa. Il sistema di assistenza sociale di cui all'art. 38 va inteso infatti come branca della sicurezza sociale preordinata alla tutela degli indigenti che versino in condizioni di bisogno, pur sempre entro i limiti di disponibilità dell'ente erogatore, come specificazione dei principi di eguaglianza e di tutela della dignità umana[28]. Il che può portare ad un'interpretazione adeguatrice della 'vetusta' nozione di inabilità come mera impossibilità di lavorare per ragioni psico-fisiche, da intendere invece come impossibilità di condurre una vita dignitosa, venendo di fatto assorbita dal sintagma «sprovvisto dei mezzi necessari per vivere»[29].

La tutela assistenziale di cui all'art. 38, comma 1, Cost. in chiave storico-adeguatrice viene ad assumere un'importanza non più residuale come nell'intenzione dei Costituenti, soprattutto se letta in combinato disposto con l'art. 36, comma 1, Cost.: se la retribuzione non soddisfa il requisito della sufficienza, ed in assenza di un salario minimo legale e di forti divari salariali a seconda del contratto collettivo applicato, si rende necessario l'intervento dello Stato. Pertanto, i principi fondamentali della Costituzione legittimano trasferimenti monetari pubblici nei confronti dei meno abbienti nella duplice variante dell'integrazione al reddito da lavoro (art. 36, comma 1, Cost.) e di sostituzione del reddito da lavoro (art. 38, comma 1, Cost.).

[28] Persiani, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, 1960, 15-16 e 36; Id., *Considerazioni sulle motivazioni ideologiche dell'assistenza e della previdenza sociale*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, tomo III, Giuffrè, 1974, 2811 ss.; Id., voce *Art. 38*, in Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici*, Zanichelli-il Foro italiano, 1979, 237 che, nel ritenere l'art. 38 come specificazione dell'art. 3, comma 2, Cost., non manca di sottolineare la «formula ambigua» dell'art. 38 Cost. stesso visto il peso dell'esperienza corporativa e delle concezioni mutualistiche nella temperie politico-culturale che portò all'elaborazione della Carta fondamentale; in senso conforme Greco, *Un reddito minimo garantito per una nuova idea di convivenza civile*, in Id. (a cura di), op. cit., 12.

[29] Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 2017, 3, 431, che supera la lettura tradizionalmente restrittiva facendo leva sugli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.; Morrone, *Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali: profili costituzionali*, in *RDSS*, 2020, 4, 778; Casillo, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *RDSS*, 2019, 3, 564; Faioli, *Deprivazione materiale, assistenza sociale e diritti sulle cose*, in *RGL*, 2014, I, 287; Vincieri, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *LD*, 2017, 2, 302. *Contra* Ferraresi, *L'Assegno di inclusione tra vincoli costituzionali ed europei in tema di reddito minimo garantito*, in *LDE*, 2024, 1, 5.

In ultima analisi, un reddito minimo garantito meglio risponde ad una interpretazione non solo adeguatrice, ma anche sistematica del testo costituzionale che tiene conto degli artt. 1 e 4 Cost. In particolare, se il lavoro si configura come «obbligo giuridico» all'interno di uno Stato con una minima caratterizzazione etica, poiché connesso all'adempimento da parte della persona dei doveri inderogabili di solidarietà[30], è allora ragionevole prevedere l'esclusione dell'inadempiente dalla titolarità di benefici a questo spettanti[31] (ad es., chi percepisce un sussidio e non partecipa a programmi di formazione e riqualificazione). Con ciò non si vuole affatto offrire una lettura 'conservatrice' del reddito minimo garantito che esaspera la logica della condizionalità alla luce del mantra neoliberale dei mercati transizionali, basata sull'attivazione nel mercato del lavoro quale unico strumento di effettiva inclusione sociale[32]. Il lavoro va inteso in senso ampio, senza necessariamente l'intermediazione di un centro per l'impiego o di un soggetto privato, potendo consistere, ad esempio, in servizi di utilità sociale, come garantire l'apertura fino a sera inoltrata di biblioteche comunali, università e giardini, o la manutenzione del verde pubblico, o i servizi di refezione nelle scuole per tutta la durata del sussidio.

Peraltro, le misure assistenziali contro la povertà non possono in alcun modo essere circoscritte ai soli cittadini italiani, se l'art. 38, comma 1, Cost. è letto alla luce dell'ordinamento sovranazionale – segnatamente il diritto dell'Unione europea – al quale si deve conformare la potestà legislativa statale e regionale *ex* art. 117, comma 1, Cost. (v. *infra* par. 5). In ogni caso, sebbene l'opzione del reddito minimo garantito sia quella più in sintonia con la carta fondamentale, un eventuale reddito di base non sarebbe incostituzionale ma, come osservato in dottrina, *praeter constitutionem*[33]: si sarebbe di fronte ad una espansione delle tutele costituzionali, sulla falsariga dell'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) con l. n. 833/1978, che eroga servizi e prestazioni di tipo universale, nonostante il dettato costituzionale affermi che «La Repubblica … garantisce cure gratuite agli indigenti» (art. 32, comma 1, Cost.). Semmai, le difficoltà di un reddito di base attengono a ragioni di sostenibilità dell'equilibrio di bilancio, quelle stesse che hanno portato al progressivo affievolimento della vocazione universalistica del SSN all'insegna dell'*austerity*[34].

[30] Mortati, voce *Art. 1*, in Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-il Foro italiano, 1975, 11-12; in senso conforme Gragnoli, *Il lavoro e la rendita, il reddito di inclusione e il dovere di attivazione*, in *ADL*, 5, 2023, 915.

[31] Mancini, voce *Art. 4*, in Branca (a cura di), cit., 258-259.

[32] Giubboni, *Solidarietà e condizionalità nella garanzia dei diritti sociali*, in *Prisma Economia Società Lavoro*, 2023, 1-2, 95.

[33] Tripodina, *Reddito minimo garantito e reddito di base allo specchio della Costituzione italiana*, in Greco (a cura di), cit., 60-61; in senso conforme Ravelli, op. cit., 84.

[34] Persiani, D'Onghia, *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli, 2022, 178.

## 3. La 'lunga marcia' della lotta alla povertà nel sistema di sicurezza sociale: dal Rapporto Onofri al reddito di cittadinanza

Sino al 1998 l'ordinamento italiano fu sprovvisto di misure di carattere generale di tutela contro la povertà. Già nel 1997 la Commissione Onofri, istituita dall'allora governo di centrosinistra presieduto da Romano Prodi[35], individuò come fattore di debolezza del sistema di sicurezza sociale la mancanza di un minimo vitale destinato ai soggetti ai margini della società e strumentale al loro reinserimento nel mercato del lavoro.
Sulla base delle proposte della Commissione il d.lgs. n. 237/1998 introdusse il reddito minimo di inserimento (RMI), misura sperimentale che subordinava la corresponsione del sussidio alla partecipazione del percettore a programmi di reinserimento lavorativo. Già il RMI possedeva i tratti caratterizzanti di tutte le successive misure di lotta contro la povertà sussumibili nella categoria dogmatica del reddito minimo garantito: la prova dei mezzi, ovvero una situazione certificata di indigenza da parte della pubblica amministrazione, e la condizionalità.
Nel 2003, sotto il governo di centrodestra presieduto da Silvio Berlusconi, il RMI venne sostituito dal reddito di ultima istanza (RUI), destinato a quanti non fossero coperti da altre forme di ammortizzatore sociale e/o sussidio: di fatto, per ragioni di propaganda politica, il legislatore si limitava a cambiare il *nomen juris* della misura, le cui caratteristiche strutturali rimanevano intatte. La maggiore criticità del RUI era rappresentata dal cofinanziamento Stato-Regioni. In ogni caso, la misura conobbe vita davvero breve, in quanto venne dichiarata incostituzionale per violazione della competenza residuale ed esclusiva delle Regioni in materia di assistenza[36].
Negli anni successivi il legislatore introdusse su base temporanea ulteriori provvidenze, il cui ammontare era subordinato alla disponibilità finanziaria della legge di bilancio. Nel 2008 venne istituita la *social card*[37], carta di credito destinata ai cittadini meno abbienti per l'acquisto di generi alimentari e il pagamento delle bollette energetiche. Nel 2015 fu il turno del sostegno per l'inclusione attiva (SIA)[38], anch'essa carta di credito ricaricabile in favore delle famiglie indigenti i cui membri maggiorenni avessero preso parte a progetti di inclusione socio-lavorativa.

[35] La Commissione, presieduta dal prof. Onofri, venne istituita allo scopo di proporre una riforma organica del welfare italiano: per il testo completo delle elaborazioni ed analisi della Commissione cfr. Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, in *www.reforming.it*.

[36] C. cost. 29 dicembre 2004, n. 423, in *FI*, 2005, I, 2291.

[37] Art. 81, comma 32, d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008.

[38] Art. 1, comma 386 ss., l. n. 208/2015.

È soltanto nel 2017 che il sistema italiano di sicurezza sociale, fanalino di coda assieme a quello greco nella lotta alla povertà[39], si dotava di una misura strutturale: sotto il governo di centro-sinistra di Paolo Gentiloni il d.lgs. n. 147/2017 introduceva il reddito di inclusione (REI), definito come «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale» (art. 2), finanziata con risorse statali ed erogata dall'INPS. Nonostante la materia dell'assistenza sociale rientri nel novero delle materie di competenza regionale, vista l'esegesi letterale dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., l'introduzione del REI era costituzionalmente legittima: infatti, la misura costituiva il nucleo essenziale delle prestazioni fondamentali in materia di diritti sociali da assicurare su tutto il territorio nazionale, in sintonia con la giurisprudenza della Corte costituzionale che aveva ritenuto conforme alla carta fondamentale la *social card*[40].

Il cambio di compagine governativa, con la coalizione tra Lega Nord e Movimento Cinque Stelle, portava all'abrogazione del REI, sostituito dal reddito di cittadinanza (RDC) con il d.l. n. 28 gennaio 2019, n. 4 conv. in l. n. 26/2019: da un punto di vista testuale il lessema «reddito di cittadinanza» sembrava aver introdotto un reddito di base incondizionato, di cui sono titolari tutti i componenti della comunità politica per via dell'ascrizione formale all'ordinamento data dalla cittadinanza. Tuttavia, l'intervento lessicale era dettato più da ragioni di propaganda politica che da innovazioni contenutistiche rispetto al REI[41]: il RDC era sprovvisto, infatti, dei requisiti caratterizzanti il reddito di base, ovvero la duplice non condizionalità rispetto alla situazione economica e alla disponibilità al lavoro[42], per come del resto risultante dai pochi modelli nazionali in cui è stato messo in pratica[43]. Infatti, il RDC, al pari del REI, si caratterizzava per essere calcolato su una scala di equivalenza

[39] European Parliament, *Minimum income policies in EU Member States*, April 2017, 63.

[40] C. cost. 11 gennaio 2010, n. 10, in *GCost.*, 2010, 135 con nota di Anzon Demmig, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*: secondo la Corte la lettura sistematica degli artt. 2, 3, 38 e 117 Cost. permette di ricondurre tra i «diritti sociali», di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno (in particolare, alimentare) e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Pertanto, la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato, che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli.

[41] Valente, *Contrasto alla povertà e promozione del lavoro tra nuovi propositi e vecchi vizi*, in *DRI*, 2018, 4, 1083.

[42] Del Bò, *Reddito di cittadinanza italiano e reddito di cittadinanza correttamente inteso. Chiarimenti concettuali e riflessioni etiche*, in Greco (a cura di), op. cit., 93; in senso conforme Lassandari, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in *VTDL*, 2022, fascicolo straordinario, 138-139.

[43] Nello scenario comparato le esperienze più significative di reddito di base sono quelle dell'Alaska, della Finlandia e dell'Irlanda. In Alaska la prestazione è finanziata da un fondo che gestisce le rendite petrolifere ed eroga ai cittadini un assegno su base periodica che è funzione della rendita del fondo stesso. La Finlandia, invece, ha introdotto su base sperimentale il reddito minimo tra il 2017 e il 2018: il progetto era destinato a un target ristretto di 2000 adulti disoccupati tra i 25 e i 58 anni che ricevevano al mese un sussidio incondizionato di 560 euro. In Irlanda, infine, dal 2021 al 2025 un progetto pilota ha erogato a 2000 artisti un reddito di base di 325 euro a settimana per tre anni, scegliendo per sorteggio chi avrebbe dovuto beneficiare della misura. In dottrina cfr. Del Bò, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, in *RDSS*, 2018, 4, 711-712; Murto, *Finnish basic income experiment and the simultaneous discussions of the employment rate and continous learning*, in Greco (a cura di), op. cit., 188-191; Basic Income Network Italia, *Irlanda: 325 euro a settimana. Il reddito di base incondizionato per gli artisti irlandesi*, in *www.bin-italia.org*, 19 gennaio 2023.

frutto di vari parametri (componenti del nucleo familiare, prole entro un determinato massimale, ulteriore incremento nel caso in cui il nucleo familiare risieda in abitazioni in locazione) in grado di fornire una maggiore protezione alle famiglie più numerose entro soglie economiche massime e minime[44]: veniva seguito un approccio che affonda le proprie radici nella legislazione degli anni '80 e che ancora oggi consente di determinare in concreto le disagiate condizioni economiche e il programma di attribuzione delle misure assistenziali *ex* art. 38, comma 1, Cost.[45]. Ulteriore tratto caratterizzante era l'articolato meccanismo di condizionalità, ben più analitico rispetto a quello del REI[46], che vedeva il coinvolgimento di una pluralità di pubbliche amministrazioni[47] per concretizzarsi in vari strumenti[48]. Conseguenza ultima di tutto l'articolato meccanismo era il forte apparato sanzionatorio civilistico, amministrativistico e penalistico in caso di violazione degli obblighi di legge da parte anche di uno solo dei soggetti ricompresi nel nucleo beneficiario della provvidenza, all'insegna di una logica punitiva che guarda(va) con sospetto chi è povero e vive ai margini della società.

Semmai, le differenze tra REI e RDC erano meramente quantitative, la più importante delle quali era l'ammontare degli importi[49]: se l'assegno mensile del REI era pari a 300 euro, quello del RDC era pari a 780 euro per i nuclei familiari composti da un solo individuo. Da un punto di vista qualitativo, il RDC non è di certo stato una panacea nella lotta alla povertà, ma ne ha contenuto il dilagare[50]. Semmai, si è rilevato largamente insufficiente sul versante delle politiche attive del lavoro, visto il *lock-down* pandemico e i deficit cronici dei centri per l'impiego; oltre che per ragioni strettamente economiche: la scarsa domanda di lavoro, specie nel Mezzogiorno, dove si concentrava la maggior parte dei beneficiari, ed aliquote marginali effettive che non incoraggiavano l'offerta di lavoro, posto che nella maggioranza dei casi vi sarebbe stata una proporzionalità diretta tra aumento del reddito da lavoro e decremento del sussidio[51].

[44] Bozzao, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?*, in *RGL*, 2021, I, 400.

[45] Sandulli, *Disagiate condizioni economiche e sicurezza sociale*, in *DL*, 1989, I, 295 e 302.

[46] Forlivesi, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *RDSS*, 2018, 4, 727, che sottolinea la genericità delle prescrizioni in materia di presa in carico e di attivazione dei centri per l'impiego.

[47] Vista la duplice caratterizzazione – assistenziale e di politica attiva del lavoro – i soggetti pubblici coinvolti nel RDC erano gli operatori dei Centri per l'impiego, i servizi sociali dei Comuni, le Regioni, l'ANPAL, il Ministero del lavoro, la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle entrate, l'INPS.

[48] Patto per il lavoro, Patto per l'inclusione sociale, assegno di ricollocazione, incentivi all'assunzione.

[49] Buoso, *La condizionalità al lavoro nell'emergenza sanitaria*, in *LD*, 2021, 3-4, 605; D'Onghia, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia)*, in Greco (a cura di), cit., 130.

[50] Pesenti, *Il reddito di cittadinanza come risposta alla povertà: qualche valutazione sui risultati dell'applicazione*, in *RGL*, 2021, I, 364-365: la platea di destinatari del RDC ha registrato una forte crescita, passando da 1.107.405 beneficiari nel 2019 a 1.575.132 nel 2020 con un valore medio dell'assegno di 548,52 euro a livello nazionale.

[51] Bovini, Dicarlo, Tomasi, *La revisione delle misure di contrasto alla povertà in Italia*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 820, Banca d'Italia, 2023, 6.

## 4. Gli attuali strumenti di tutela contro la povertà: requisiti di accesso, monitoraggio, meccanismi sanzionatori. Ovvero, una corsa ad ostacoli

Il passaggio dalla '*Grosse Koalition*' guidata da Mario Draghi all'attuale governo di destra di Giorgia Meloni ha portato ad un'ulteriore revisione delle misure di contrasto alla povertà: il d.l. n. 48/2023 conv. in l. n. 85/2023, cd. decreto lavoro, dal gennaio 2024 ha abolito il RDC, sostituito dall'Assegno di inclusione (ADI) e dal Supporto per la formazione e il lavoro (SFL). Nel mantenere il modello della condizionalità, il legislatore opera una bipartizione tra misure volte alla lotta contro la povertà in senso stretto, cui si accompagnano eventuali interventi di politica attiva del lavoro, e misure esclusivamente di politica attiva del lavoro[52]. In particolare, l'ADI viene definito come «misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro» (art. 1). Invece, il SFL costituisce una «misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate» (art. 12). Già dalle definizioni risulta come la riforma del 2023 distingue tra nuclei familiari di cui si presuppone la scarsa o non occupabilità, destinatari di una protezione rafforzata (ADI), e quelli occupabili da raggiungere tramite il sistema di politiche attive del lavoro (SFL)[53].

Per quanto concerne l'ADI, si è in presenza di un'integrazione del reddito familiare sino a 500 euro mensili, cui si aggiunge un eventuale contributo per il canone di locazione, ottenuto sulla base di una scala di equivalenza i cui parametri sono costituiti dal numero e dalle qualità degli appartenenti al nucleo familiare, in modo pressocché analogo al RDC[54], ma con importi più ridotti[55]. Come il RDC, l'ADI non configura una misura strutturale, poiché è erogato per diciotto mesi e può essere rinnovato per ulteriori dodici mesi, previa sospensione di un mese. Al di là dei tecnicismi su scala di equivalenza, meccanismi di cal-

[52] Sigillò Massara, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione. Prime osservazioni sulle nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*, in *MGL*, 2023, 2, 379.

[53] Sartori, *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza. Back to the future or to the past?*, in *RDSS*, 2023, 4, 744.

[54] Art. 2, comma 2, lett. b) d.l. n. 48/2023: per potere beneficiare dell'ADI il nucleo familiare deve possedere un ISEE non eccedente i 9.360 euro; un reddito che non sfori i 6.000 euro annui, da moltiplicare per la scala di equivalenza, da elevare sino a 7.560 euro per anno, se tutti i componenti hanno un'età anagrafica pari o superiore a 67 anni, o i componenti di età inferiore sono tutti disabili; un patrimonio di beni immobili non superiore a 6.000 euro, tranne che per la casa di abitazione (il cui valore IMU non deve pur sempre eccedere i 150.000 euro); un patrimonio mobiliare ai fini ISEE non superiore a 6.000 euro; delle limitazioni ulteriori attengono al godimento di beni durevoli (ad es., nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo o avere la disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto o di aeromobili di ogni genere).

[55] Secondo i dati Inps aggiornati al dicembre 2025, l'importo medio mensile dell'ADI è pari a 685 euro: Inps, *Osservatorio statistico. Assegno d'Inclusione e Supporto Formazione Lavoro*, tavola 1.10, 3 febbraio 2026, in *www.inps.it*.

colo, durata e ammontare, con l'ADI l'ordinamento italiano non è più dotato di un reddito minimo garantito destinato a tutte le famiglie e gli individui in condizioni di povertà, ponendosi fuori dalla prassi europea frutto del metodo aperto di coordinamento e tornando alla normativa anteriore al REI[56]. In particolare, l'ADI è erogato soltanto a quei nuclei familiari che al loro interno accolgono figli minori, anziani e disabili: la platea dei beneficiari è sensibilmente ridotta, passandosi dall'universalismo selettivo a quello 'iper-selettivo'.
L'ideologia della riforma non è soltanto quella dell'economia neoliberale di contenere la spesa in materia di welfare, poiché riflette anche una concezione etico-politica della famiglia e dei bisogni primari della persona decisamente conservatrice: si presuppone, cioè, che la povertà sia assente tra i *single* e in quelle formazioni sociali senza prole. O che, comunque, non è meritevole di intervento pubblico. Un correttivo del tutto limitato e criptico, inserito in sede di conversione del d.l., è costituito dai «componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione» (art. 2, comma 1).
Nell'ADI la condizionalità ha una dimensione puramente formale, in quanto i beneficiari occupabili sono chiamati a prendere parte a non meglio precisati progetti di inclusione sociale e lavorativa, la cui portata è contenuta posto che l'assegno è erogato a nuclei familiari in cui siano presenti anziani, minori e disabili.
L'ottenimento e la corresponsione del beneficio sono una vera e propria corsa ad ostacoli che richiamano «Io Daniel Blake» di Ken Loach, se si considerano la scansione del procedimento amministrativo ed i soggetti coinvolti, con un'ulteriore torsione burocratica rispetto a REI e RDC: nonostante l'ADI sia destinato a persone non occupabili, tutti i componenti del nucleo beneficiario debbono stipulare il Patto di attivazione digitale, *conditio sine qua non* per fruire del sussidio (artt. 4 e 6). Il beneficio economico decorre dal mese successivo a quello della sottoscrizione del patto di attivazione digitale da parte del richiedente; i beneficiari dell'assegno debbono peraltro aderire a un percorso di inclusione socio-lavorativa predisposto dagli operatori dei servizi sociali del comune o dell'ambito territoriale sociale; tutti i componenti maggiorenni del nucleo, che esercitano la responsabilità genitoriale, sono tenuti a partecipare ai programmi socio-lavorativi, a condizione di non essere occupati e non frequentare un regolare corso di studi. I componenti attivabili al lavoro, nei successivi sessanta giorni alla sottoscrizione del Patto di attivazione digitale, debbono presentarsi presso i Centri per l'impiego per stipulare il Patto di servizio, da cui discende l'obbligo di prender parte a tutte le misure formative, di lavoro e politica attiva individuate, compresi gli eventuali percorsi formativi di GOL (art. 6, commi 3 e 4).
Tutto l'*iter* che presiede all'erogazione del beneficio e al monitoraggio si caratterizza per l'adesione incondizionata del legislatore alle tecnologie informatiche, dimenticando che la



[56] Bronzini, *La controriforma del reddito di cittadinanza*, op. cit., 24; Caroli Casavola, *Il congedo del Reddito di cittadinanza e il passaggio al Welfare condizionale*, in *GDA*, 2023, 5, 617; Sigillò Massara, op. cit., 380.

povertà materiale può andare di pari passo con forme di analfabetismo (o quasi) digitale: infatti, presso il Ministero del lavoro viene istituito il Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL), che consente l'interoperabilità di tutte le piattaforme digitali dei soggetti accreditati a perseguire le finalità assistenziali. E che soprattutto permette ai beneficiari dell'ADI di accedere a informazioni su proposte di lavoro, corsi di formazione, tirocini di orientamento e formazione, e a tutte le attività contenute nel patto di servizio personalizzato e nel patto per l'inclusione (art. 5). Non poteva mancare la clausola di invarianza finanziaria e delle risorse umane, con buona pace dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Il sistema di tutela contro la povertà, se dal punto di vista strutturale è estremamente burocratizzato, dal punto di vista finalistico è espressione di un *workfare* decisamente autoritario[57], che guarda al beneficiario della misura con fastidio: se tutta la retorica delle *capabilities* è incentrata sullo sviluppo della persona a partire da competenze e attitudini possedute anche solo parzialmente, l'ADI ne è l'esatto contrario, se comparato col non certo '*liberal*' RDC. Infatti, secondo il d.l. n. 4/2019 il beneficiario del RDC era tenuto ad accettare un'offerta di lavoro «congrua» ai sensi dell'art. 25 d.lgs. n. 150/2015. Nell'ottica di tutelare la dignità della persona sul versante del diritto fondamentale al lavoro, l'offerta era ritenuta congrua solo se compatibile con esperienze e competenze maturate e, proprio per i percettori di RDC, se la retribuzione non era inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi siglati dai sindacati comparativamente più rappresentativi; in caso di rapporto di lavoro a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno previsto nei medesimi contratti collettivi; e, infine, nel caso di rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure determinato o di somministrazione, se di durata non inferiore a tre mesi[58]. Tanto premesso, il d.l. n. 4/2019 graduava la congruità dell'offerta sulla base di parametri temporali, geografici e soggettivi (art. 4): nel caso di prima offerta, il soggetto era tenuto ad accettarla se entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza o se comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici; ovvero, ovunque collocata nel territorio italiano in caso di seconda offerta[59]. Nel caso in cui nel nucleo familiare erano presenti disabili, l'offerta successiva alla prima era congrua se non eccedente i cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario.

I parametri odierni che legano il godimento del beneficio all'accettazione di un'offerta sono ben più draconiani già da un punto di vista lessicale, posto che nel dettato normativo scompare qualsiasi riferimento alla congruità[60]: l'offerta 'irrinunciabile' oggi può essere

[57] In senso conforme Bronzini, *Welfare ed autoregolazione sociale nella transizione digitale*, in Bellavista, Bonardi, Carabelli (a cura di), *La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale*, in *RGL Quaderno*, 2025, 11-12, Futura, 92.

[58] Art. 25, comma 1, lett. d-*bis*), d.lgs. n. 150/2015, per come modificato dall'art. 1, comma 81, lett. b) l. n. 234/2021.

[59] In caso di rinnovo del RDC veniva considerata congrua l'offerta ovunque collocata nel territorio italiano anche nel caso in cui fosse stata la prima.

[60] Caffio, *Povertà, reddito e occupazione*, Adapt University Press, 2023, 219.

anche a termine, in somministrazione e part-time, in tale ultima circostanza non inferiore al sessanta per cento dell'orario a tempo pieno (art. 9 d.l. n. 48/2023); e la retribuzione non deve essere inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi siglati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Nel caso di contratto a tempo indeterminato, l'offerta va accettata senza limiti di distanza su tutto il territorio nazionale[61]; nell'ipotesi di lavoro a termine, la sede di servizio non deve distare più di ottanta chilometri dal domicilio del soggetto o essere raggiungibile in non oltre centoventi minuti coi mezzi di trasporto pubblico.

Il sistema è, in ultima analisi, imperniato su ricatto e coercizione: in assenza di una legge sul salario minimo legale, e con retribuzioni davvero basse anche in ccnl siglati dai sindacati confederali, per continuare a percepire l'ADI il beneficiario dovrebbe accettare una qualunque offerta a tempo indeterminato su tutto il territorio nazionale, magari spostandosi da Lampedusa a Bolzano. Ammesso e non concesso che i centri per l'impiego delle varie regioni comunichino effettivamente tra di loro, e le aziende, anche a basso valore aggiunto, abbiano un qualche interesse ad avvalersi di manodopera scarsamente o per nulla qualificata che proviene da aree depresse del Paese.

***

Si è detto che la riforma del 2023 ha distinto le misure di tutela contro la povertà da quelle di politica attiva del lavoro, che sono racchiuse nel SFL: a differenza dell'ADI, la misura è destinata non al nucleo familiare, ma agli individui di età tra diciotto e cinquantanove anni, e si risolve in un contributo di 500 euro mensili per dodici mesi[62] (non rinnovabili) se il percettore prende parte a «progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate» (art. 12). Tra ADI e SFL, in ogni caso, non sussiste incompatibilità assoluta, posto che il SFL può essere usufruito da quei nuclei percettori dell'ADI stesso che prendano parte ai progetti anzidetti, a condizione di non essere «calcolati nella scala di equivalenza».

La gravità di fondo è che un soggetto che versi in condizioni disagiate, per il sol fatto di avere meno di 60 anni di età, non avere figli minori o disabili a carico, non può beneficiare di nessuna forma di reddito minimo garantito, ma di un importo di dimensioni davvero modeste ben al di sotto della soglia di povertà[63]. Non è infatti casuale l'esiguo numero dei

[61] Nel caso di nuclei familiari con figli di età inferiore ai quattordici anni, ed anche se i genitori sono legalmente separati, l'offerta va accettata se il luogo di lavoro non eccede la distanza di ottanta chilometri dal domicilio del soggetto o comunque è raggiungibile nel limite massimo di centoventi minuti con i mezzi di trasporto pubblico: art. 9, comma 1, lett. d) d.l. n. 48/2023.

[62] La legge di bilancio per il 2025 ha elevato l'importo del SFL dagli originari 350 euro agli attuali 500 euro (art. 1, comma 198, l. n. 207/2024).

[63] Seghezzi, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. 48/2023, quale visione? (capo I, d.l. n. 48/2023)*, in Dagnino, C. Garofalo, Picco, Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*, Adapt Labour

percettori del SFL che, secondo i dati dell'INPS, in un paese dalla povertà dilagante non supera le 90.000 persone al mese[64].

La misura non è solo inadeguata, ma anche irragionevole[65]: il SFL si rivolge infatti a persone potenzialmente più indigenti, in quanto l'ISEE familiare richiesto è inferiore a quello per l'ottenimento dell'ADI[66]. Come se non bastasse, non è detto che il SFL si risolva in un effettivo strumento di creazione e/o rafforzamento di competenze che consentano un rapido inserimento nel mercato del lavoro: infatti, il richiedente deve stipulare un apposito patto di servizio personalizzato dimostrando in via documentale di essersi rivolto ad almeno tre agenzie per il lavoro o enti autorizzati all'attività di intermediazione *ex* d.lgs. 276/2003 quale misura di attivazione al lavoro (art. 12, comma 5). Orbene, il beneficiario potrebbe essere tentato di aderire a qualsiasi progetto formativo pur di ricevere l'indennità di partecipazione.

***

Gli stretti meccanismi di condizionalità di ADI e SFL vanno di pari passo con quelli sanzionatori[67], che di certo rafforzano la dimensione coercitiva delle misure di lotta alla povertà succedutesi dal 2017 ad oggi, oltre che le forme di stigmatizzazione ed etichettatura dei poveri. L'intero nucleo familiare decade dal beneficio per una congerie di illeciti, molti dei quali bagatellari: basta che anche solo uno dei componenti non compaia presso i servizi sociali o i servizi per il lavoro senza addurre un giustificato motivo; non stipuli uno dei due patti (eccezion fatta per le ipotesi di esonero); non prenda parte ai programmi formativi di cui al Patto di servizio o non rispetti gli obblighi pattuiti coi servizi sociali; non accetti l'offerta di lavoro; e, per quanto concerne i componenti minorenni, non sia stato documentato l'obbligo di istruzione nell'ambito del patto di inclusione, a riprova dell'attenzione del legislatore al profilo strettamente scolastico della più ampia povertà educativa[68]. Non c'è nessun meccanismo di gradualità della sanzione amministrativa, che si risolve sempre nel-

Studies, e-Book n. 99, 2023, 114.

64 In particolare, nell'ottobre 2025 i percettori di SFL erano 79.973, nel novembre 2025 85.354, e nel dicembre 2025 84.815: Inps, op. cit., tavola 2.2.

65 De Michiel, *Le misure di contrasto alla povertà nel c.d. decreto lavoro (commento agli artt. 1-13, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. con modif. dalla l. 3 luglio 2023, n. 85)*, in *LDE*, 2024, 1, 16.

66 L'ISEE familiare non deve essere superiore a 6.000 euro annui da moltiplicare per il corrispondente parametro della scala di equivalenza.

67 Gragnoli, op. cit., 917; Taschini, *La condizionalità nelle nuove misure di sostegno al reddito*, in *Prisma Economia Società Lavoro*, 2023, 1-2, 73; Valente, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *RGL*, 2021, I, 383: sino alla riforma del RDC del 2021, stipulare il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione sociale (art. 6 d.l. n. 4/2019) era obbligatorio e, per ogni mancata presentazione alle convocazioni apposite, era prevista una sanzione progressiva sino alla decadenza dal beneficio.

68 Biondi Dal Monte, *Contrastare la povertà educativa: strategie di intervento in chiave interculturale*, in *www.federalismi.it*, 30 gennaio 2026, 236.

la decadenza, analogamente alla disciplina del RDC dopo la riforma del governo Draghi del 2021 per rispondere alle sollecitazioni di parte dell'allora maggioranza di governo[69].
Non è meno ampio il ventaglio delle sanzioni penali, che si applicano, ad esempio, in caso di dichiarazioni mendaci, di esibizione di documentazione falsa, di omessa comunicazione della variazione reddituale rilevante ai fini del mantenimento del beneficio. Vi è poi la pena accessoria dell'immediata revoca del beneficio stesso con efficacia retroattiva, ed obbligo di restituzione di quanto percepito, in caso, ad es., di sentenza di condanna in via definitiva per un delitto non colposo che comporti l'applicazione di una pena non inferiore ad un anno di reclusione: è questa la novità più saliente rispetto al RDC in cui vi era una elencazione tassativa delle fattispecie incriminatrici cui conseguiva il venir meno della provvidenza[70] (art. 8).

## 5. Povertà e migranti: la residenza qualificata come fattore di discriminazione

Ulteriore filo conduttore che accomuna le misure succedutesi dal 2017 ad oggi – REI, RDC, ADI, SFL – è la natura discriminatoria: all'insegna di una vera e propria eterogenesi dei fini, strumenti la cui *ratio* dovrebbe essere l'emancipazione della persona, di fatto creano ulteriori barriere all'interno della vasta fenomenologia della povertà. Sulla scorta di una tecnica legislativa consolidata sin dagli albori degli anni 2000[71] e tarata sulla disparità più che sull'eguaglianza[72], l'erogazione del benefit è subordinata non solo al duplice presupposto oggettivo della prova dei mezzi e della condizionalità, ma a quello soggettivo della residenza qualificata sul territorio nazionale.
In particolare, il REI veniva accordato a cittadini italiani o dell'Unione o loro familiari titolari del diritto di soggiorno permanente, o cittadino extracomunitario con permesso di soggiorno UE di lungo periodo, residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento della presentazione della domanda (art. 3, comma 1, lett. a e b d.lgs. n. 147/2017). Del reddito di cittadinanza potevano beneficiare le medesime categorie a condizione di essere residenti in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio, in modo

69 Sartori, *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza*, cit., 761.

70 Taschini, op. cit., 82.

71 L'art. 80, comma 19, della legge finanziaria per il 2001 (l. n. 388/2000) riformò l'art. 41 d.lgs. n. 286/1998, che equiparava a tutti gli effetti i cittadini italiani e gli stranieri in possesso di carta di soggiorno di durata non inferiore all'anno. Nella prospettiva di salvaguardare l'equilibrio di bilancio, da allora le prestazioni assistenziali vengono spesso concesse ai migranti solo se titolari di permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo: quest'ultimo è accordato agli stranieri in possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità e che soddisfano alcuni parametri di reddito ed abitativi.

72 Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Giappichelli, 2013, 249; Ranieri, *La tutela assistenziale dei migranti*, in Chiaromonte, Ferrara, Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, 2020, 256.

continuativo (art. 2, comma 1, lett. a nn. 1 e 2). Oggi, invece, la platea dei percettori dell'ADI è stata allargata, poiché vi rientrano anche quanti godano dello status di protezione internazionale ai sensi del d.lgs. n. 251/2007. Per quanto concerne i requisiti di residenza, tutti i percettori debbono soggiornare in Italia da almeno cinque anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo (art. 2, comma 2, lett. a nn. 1 e 2)[73].

Da un punto di vista della politica del diritto, maggioranze parlamentari dalla diversa estrazione ideologica hanno posto paletti di residenza significativi cui è subordinata l'erogazione della misura assistenziale, sia per ragioni di contenimento della spesa pubblica, sia per ragioni propagandistiche più o meno xenofobe che blandiscono l'elettorato conservatore. La circostanza che sia stato un governo di destra ad ammorbidire i requisiti non deve sorprendere: nel 2022 la Commissione europea aveva infatti intrapreso una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia vista l'incompatibilità dei requisiti di residenza qualificata del RDC col diritto dell'Unione[74].

Tuttavia, anche l'ADI cozza con la normativa europea sul welfare dei migranti, al contrario preoccupata di creare un modello di cittadinanza inclusiva e coesa, che respinge l'obiezione qualunquistica del turismo sociale e gli steccati identitari. Una simile misura si pone, innanzi tutto, in contrasto con il principio paritario di cui all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali[75], che esige che situazioni comparabili non siano trattate in modo diverso, a meno che le disparità di trattamento siano oggettivamente giustificate e proporzionate.

Per quanto concerne il diritto derivato, l'esclusione dalla platea di beneficiari dell'ADI dei titolari di permesso unico di lavoro configura una discriminazione indiretta ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE[76], che li parifica ai cittadini europei per quanto concerne l'accesso a tutte quelle prestazioni di sicurezza sociale di cui al regolamento 883/2004/CE. Nel novero dei benefit per cui è prevista un'integrale parità rientrano le «prestazioni speciali in denaro non soggette a contribuzione come le tipologie di reddito minimo di sussistenza finanziate dalla fiscalità generale …» (art. 70, par. 2) oltre che le «prestazioni familiari» (art. 3 par. 1 lett. j). Non vi è dubbio che l'ADI, quale misura assistenziale, sia a carico della fiscalità generale; peraltro, configura una misura di reddito minimo garantito, quale *subspecies* del «reddito minimo di sussistenza», di cui beneficia l'intero nucleo familiare.

[73] Va precisato che l'art. 4 d.l. n. 146/2025, convertito con modificazioni dalla l. n. 179/2025, ha esteso la platea dei beneficiari dell'ADI ai titolari di permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale *ex* art. 18 o in quanto vittime di violenza domestica *ex* art. 18bis d.lgs. n. 286/1998, anche in difetto dei requisiti di reddito e di residenza. La giurisprudenza di merito ha riconosciuto retroattivamente il diritto ad accedere all'ADI ad una cittadina egiziana in possesso del titolo di soggiorno di cui all'art. 18bis, in quanto una condizione di particolare bisogno e fragilità può legittimare il godimento della misura *ex tunc* in assenza di contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti: Trib. Torino, 3 febbraio 2026, in *www.asgit.it*.

[74] Nel 2022 la Commissione ha avviato la procedura di infrazione INFR(2022)4024 contro l'Italia poiché riteneva che il requisito della residenza qualificata sul territorio nazionale, previsto dalla legge per beneficiare del RDC, fosse in contrasto col diritto europeo della sicurezza sociale: cfr. *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_23_525*.

[75] Verscheuren, *Equal treatment as an instrument of integration. The CJEU's case law on social rights for third-country nationals under the EU migration directives*, in *EJSS*, 2023, 3, 245.

[76] Bronzini, *La controriforma del reddito di cittadinanza*, cit., 25.

Tale tesi non può essere confutata facendo ricorso alla recente giurisprudenza della Corte costituzionale sul reddito di cittadinanza, che in un primo momento (v. *infra*) ha ritenuto compatibile con la carta fondamentale il requisito della residenza decennale[77]. Secondo la Corte il reddito di cittadinanza non rientra nel novero dei bisogni primari dell'individuo vista la natura ibrida di misura contro l'esclusione sociale e di politica attiva del lavoro: il carattere proattivo all'inserimento nel mondo del lavoro giustificherebbe l'erogazione del beneficio soltanto a chi è in grado di dimostrare un solido radicamento territoriale nella comunità politica di riferimento. La massima della Corte, che offre una lettura minimalista del principio paritario[78], non è invocabile nel caso di specie posto che la 'controriforma' del 2023 ha superato l'ibridazione tra misure di tutela contro la povertà e di politica attiva del lavoro[79]: come visto, la prima finalità è perseguita dall'ADI, la seconda dal SFL. Ad analoghe considerazioni di illegittimità si perviene alla luce di un'esegesi letterale dell'art. 12 lett. c) della direttiva del 2011, che sancisce il principio paritario tra *cives* e *non cives* relativamente a «istruzione e … formazione professionale e i servizi di consulenza dei centri per l'impiego»: infatti, il SFL è stato istituito per «favorire l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione» attraverso un processo multisettoriale incentrato su formazione, riqualificazione e orientamento professionale (art. 12 d.l. n. 48/2023).
In ultima analisi, ben potrebbe il giudice del lavoro disapplicare la normativa su ADI e SFL per contrasto con l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE posto che le provvidenze in esame non vengono riconosciute ai titolari di permesso unico di lavoro[80]. Una strada alternativa potrebbe essere quella di rimettere la questione alla Corte di giustizia, facendo leva anche sulla recente pronuncia sul RDC[81]. I giudici di Lussemburgo hanno infatti applicato le

[77] C. cost. 25 gennaio 2022, n. 19, in *RDSS*, 2022, 1, 145; in senso conforme, C. cost. 26 maggio 2010, n. 187, in *RIDL*, 2010, II, 947 ss., con nota di Chiaromonte, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*. In senso conforme C. cost. 15 marzo 2019, n. 50, in *GCost*, 2019, 2, 750 con nota di Bascherini, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*: la Consulta ha ritenuto legittimi i requisiti previsti per l'accesso all'assegno sociale, ovvero un'età minima di 67 anni, un reddito inferiore alla soglia legale, la titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo e, soprattutto, la residenza almeno decennale e continuativa in Italia.

[78] Garilli, Bologna, *Migranti e lotta alla povertà. La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione*, in *RDSS*, 2022, 1, 80.

[79] Sartori, *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza*, cit., 747; in senso dubitativo Caffio, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà: dalla legge di bilancio per il 2023 alla legge di conversione del c.d. "decreto lavoro"*, in *MGL*, 2023, 2, 215.

[80] Nella recente giurisprudenza App. Venezia, 18 febbraio 2026, in *www.asgi.it*: l'art. 40, comma 6, d.lgs. n. 286/1998, così come la l. reg. Veneto n. 39/2017 e il bando ERP del Comune di Treviso dell'11 gennaio 2023, nella parte in cui subordinano l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica al possesso di un permesso di soggiorno di durata almeno biennale, si pongono in diretto contrasto con il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lett. g), della direttiva 2011/98/UE per i titolari di permesso unico lavoro.

[81] C. giust., 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, in *RDSS*, 2024, 4, 754 ss., con nota di Chiaromonte, *Il reddito di cittadinanza (per gli stranieri lungo soggiornanti) è morto, viva il reddito di cittadinanza! Note a margine di Corte giust. 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22*: la vicenda scaturisce non da un'azione giudiziaria innanzi alla magistratura del lavoro, ma da un'azione dell'Inps che chiedeva la restituzione di somme indebitamente corrisposte vista la falsa dichiarazione, da parte di migranti extracomunitari, del requisito della residenza decennale.

clausole non discriminatorie contenute nella direttiva 2003/109/CE alla disciplina del RDC, ed hanno ritenuto che il requisito decennale della residenza in Italia, cui era subordinata l'erogazione della misura, costituisse una violazione del principio paritario tra cittadini di uno Stato membro e stranieri lungosoggiornanti la cui concessione del permesso ha come presupposto la permanenza legale ed ininterrotta nel territorio di detto Stato (art. 4, par. 1). Nel caso dell'ADI, la discriminazione indiretta potrebbe essere sollevata alla luce della direttiva 2003/109/CE, in ragione del requisito ulteriore della residenza di due anni sul territorio nazionale; e, nella prospettiva della massima tutela dei soggetti in condizioni di povertà, facendo leva sull'art. 12 della direttiva 2011/98/UE in riferimento ai titolari di permesso unico di lavoro.

Alle medesime condizioni di illegittimità si perviene se il requisito della residenza qualificata viene interpretato sulla scorta della C.e.d.u. e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che integrano il parametro di costituzionalità *ex* art. 117, comma 1, Cost.: per come più volte ribadito dai giudici di Strasburgo[82], l'art. 14 della C.e.d.u. vieta le discriminazioni fondate, tra l'altro, sull'origine nazionale e sancisce il diritto in condizione di parità ai trattamenti economici specie di chi versi in situazioni di bisogno. Tale opzione ermeneutica è resa possibile grazie a una lettura 'adeguatrice' dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 sulla tutela della proprietà privata, in cui l'individualismo proprietario proietta la tutela dalle *res* al sistema di sicurezza sociale grazie al principio di parità di trattamento[83].

Quale ulteriore alternativa, il giudice potrebbe disapplicare la norma alla luce della Convenzione OIL n. 143/1975, che prevede un'integrale parità di trattamento in materia di sicurezza sociale tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato ospitante. In particolare, la Convenzione, ratificata dall'Italia[84] e quindi parte integrante dell'ordinamento giuridico nazionale, sancisce l'impegno degli Stati a «formulare e ad adottare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze e agli usi nazionali, la parità di opportunità di trattamento in materia di … sicurezza sociale … per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio» (art. 10).

Tanto premesso, il giudice dovrebbe cercare di fornire, alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost, una interpretazione conforme della normativa nazionale alla convenzione internazionale oggetto di ratifica, analogamente a quanto accade per il diritto dell'Unione; e, nel caso di impossibilità, sollevare questione di legittimità costituzionale alla luce del combinato disposto degli artt. 117, comma 1, Cost. e 10 della Convenzione 143/1975[85]. In ogni

[82] Cedu, 16 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria*, Reports 1996-IV; Cedu, 30 settembre 2003, *Koiwa Porrez c. Francia*, n. 29137/2006; Cedu, 16 marzo 2010, *Carson ed altri c. Regno Unito*, n. 42184/2005; e, da ultimo, Cedu, 8 aprile 2014, *Dhabbi c. Italia*, cit.

[83] Garilli, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, in *RDSS*, 2020, 2, 251-252.

[84] L. n. 158/1981 di autorizzazione alla ratifica della Convenzione OIL n. 143/1975.

[85] Borelli, Orlandini, Tufo, *Le norme internazionali del lavoro nella giurisprudenza italiana*, Ufficio internazionale del

caso, in giurisprudenza non risulta nessun pronunciamento su ADI e SFL alla luce del diritto dell'Unione; e, men che mai, in virtù del diritto internazionale del lavoro vistane la scarsa conoscenza da parte degli operatori del diritto e la lettura restrittiva che attribuisce alle convenzioni OIL ratificate natura meramente programmatica[86].

Il requisito della residenza qualificata è parimenti censurabile se dalla prospettiva internazionale ci si sposta al dettato costituzionale, con particolare riguardo al principio di eguaglianza sostanziale *ex* art. 3, comma 2, Cost. inteso come libertà dal bisogno. La circostanza che il richiedente – al momento di presentazione della domanda – deve essere residente in Italia da almeno cinque anni di cui gli ultimi due in modo consecutivo, viola il principio di ragionevolezza. Infatti, viene imposta una differenziazione tra chi può vantare o meno una residenza prolungata nel territorio del tutto avulsa dallo stato di bisogno, senza considerare che «proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro», per come di recente affermato dalla Corte costituzionale in materia di edilizia popolare sulla base di un consolidato indirizzo interpretativo[87]. A ben vedere, parrebbe ritenere che, anche nel caso dell'ADI, conferire un peso eccessivo alla storicità della presenza rispetto all'effettivo bisogno, sminuisce la centralità di quest'ultimo nella concessione del beneficio. Certo, si potrebbe obiettare che i requisiti di residenza di ADI e SFL non sono così lunghi come in passato: si pensi alla recente sentenza della Corte costituzionale che, tornando sui propri passi e facendo leva sul principio di ragionevolezza, ha dichiarato incostituzionale il requisito della residenza decennale per poter fruire del RDC[88]. Tuttavia, così argomentando si dimentica che l'unico limite – viste le cessioni di sovranità nazionale *ex* art. 11 Cost. che integrano anche il principio di ragionevolezza – è costituito dal permesso unico di lavoro secondo quanto previsto dall'art. 12 dir. 2011/98/UE.

lavoro, 2024, 21-22. Tale tesi viene respinta dalla Corte costituzionale: C. cost. 30 luglio 2008, n. 306, in *GCost*., 2008, 4, 3324, secondo cui dalle convenzioni non nascono posizioni giuridiche direttamente tutelabili per i singoli.

[86] Cass., 13 novembre 2006, n. 24170, in *GC Mass*, 2006, 11: secondo la Cassazione è legittimo limitare parzialmente l'accesso ai concorsi pubblici ai soli cittadini italiani, non potendo invocarsi l'art. 10 della Convenzione n. 143/1975, norma di carattere programmatico i cui principi andrebbero concretizzati o in legge diversa da quella di ratifica, o dalla contrattazione collettiva; in senso conforme cfr. Cass., 6 febbraio 1999, n. 1062, in *Dir. maritt*., 2001, 695, che nega il carattere *self-executing* delle convenzioni OIL oggetto di ratifica.

[87] Di recente C. cost. 8 gennaio 2026, n. 1, in *www.giurcost.org*: la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'Allegato B, lettera c-1), alla legge della Regione Toscana n. 2/2019, richiamato dall'articolo 10 della stessa legge, che attribuiva punteggi crescenti in graduatoria per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), in base alla durata della residenza o dell'attività lavorativa sul territorio; C. cost. 2 luglio 2024, n. 147, in *GCost*, 2024, 4, 1536: la Corte ha dichiarato incostituzionale il requisito di cinque anni di residenza o attività lavorativa nella Regione Piemonte e di tre anni nell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socioassistenziali per l'accesso all'edilizia sociale; C. cost. 29 gennaio 2021, n. 9, ivi, 2021, 1, 77 con riferimento a una legge della Regione Abruzzo che graduava i punteggi per l'edilizia residenziale pubblica in funzione dell'anzianità di residenza nel territorio regionale. In senso conforme, nella giurisprudenza di merito, App. Venezia, 21 gennaio 2026, in *www.asgi.it*; Trib. Padova, 2 gennaio 2025, ivi; Trib. Milano, ord. 28 giugno 2023, ivi: il giudice ha dichiarato discriminatoria la delibera della Giunta della Regione Lombardia, che prevedeva il requisito della residenza quinquennale sul territorio della regione per accedere al bonus assistenti familiari previsto per le famiglie con presenza di persone fragili.

[88] C. cost. 20 marzo 2025, n. 31, in *GDir*, 2025, 12 e in *RDSS*, 2026, 1, 105, con nota di Pistore, *Ancora sul requisito di residenza decennale per l'accesso al reddito di cittadinanza*.

*De jure condendo*, nella prospettiva di contemperare ragionevolmente il principio paritario e la sostenibilità delle finanze pubbliche, si potrebbe subordinare l'erogazione di ADI e SFL ai requisiti molto meno stringenti previsti per l'assegno unico e universale per i figli a carico, che alzano di poco l'asticella di cui alla direttiva 2011/98/UE: il richiedente deve essere infatti titolare di permesso unico di lavoro superiore a sei mesi ed essere o essere stato residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi[89].
Infine, non va dimenticato che il requisito della residenza qualificata ha un'ulteriore proiezione discriminatoria, che non necessariamente interessa i migranti extracomunitari, ma tutti i 'senza dimora' sprovvisti di residenza anagrafica: per ovviare a ciò, dal 1992 molti Comuni hanno istituito la 'residenza fittizia' rilasciando un documento di identità che permette il godimento delle prestazioni assistenziali che presuppongono la residenza[90].

## 6. Conclusioni. Oltre la *vulgata* dell'universalismo selettivo: l'Europa, il reddito di base, le politiche economiche integrate

Dall'analisi svolta risulta che nel sistema giuridico italiano la lotta alla povertà ha una dimensione prevalentemente assistenziale, in quanto si risolve in trasferimenti monetari nei confronti dei nuclei familiari più bisognosi: prima vi sono stati il REI e il RDC, imperniati sull'universalismo selettivo e sull'ibridazione tra assistenza sociale e politiche attive del lavoro. Entrambi, al di là del *nomen juris*, rappresentavano forme di reddito minimo garantito basate sulla prova dei mezzi e su un rigido meccanismo di condizionalità[91], oltre che su discriminazioni indirette nei confronti dei cittadini extracomunitari in possesso di un titolo legale di soggiorno, visto il requisito della residenza qualificata sul territorio nazionale.
L'ADI costituisce un peggioramento indubbio di un quadro normativo di per sé limitante nella lotta per la libertà dal bisogno, in quanto distingue al suo interno le manifestazioni di povertà meritevoli di tutela: al netto degli importi più bassi rispetto al RDC, infatti, è destinato soltanto ai nuclei familiari al cui interno vi siano anziani, disabili e minori. Ne restano esclusi single e famiglie senza figli, che al massimo possono optare per il SFL quale misura di politica attiva del lavoro: la dicotomia ADI-SFL è manifestamente irragionevole *ex* art. 3, comma 2, Cost. poiché, a parità di bisogno da tutelare, la risposta dell'ordinamento è diversa.

[89] Art. 3 d.lgs. n. 230/2021.

[90] Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 402/2019, 6.

[91] Unica eccezione al modello dell'universalismo selettivo, peraltro circoscritta ad un breve arco temporale, era rappresentata dal Reddito di emergenza (REM): il REM, istituito con d.l. n. 34/2020, costituiva un «sostegno al reddito straordinario» per i «nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», ed era una prestazione monetaria temporanea dall'ammontare variabile tra 400 e 800 euro mensili a beneficio del nucleo familiare, per cui non veniva richiesta alcuna controprestazione. In dottrina cfr. D'Onghia, op. cit., 139-141.

Sarebbe tuttavia miope relegare l'analisi giuridica degli strumenti di tutela contro la povertà alla semplice dimensione assistenziale e, tutt'al più, alle politiche attive del lavoro. Soffermarsi esclusivamente su tali aspetti presuppone che non vi siano altre strategie di intervento e, dunque, una condivisione ideologica dell'endiadi reddito minimo garantito-*workfare*. La Costituzione, al contrario, contiene un programma di emancipazione della persona che declina in modo più profondo i principi di solidarietà ed eguaglianza: già nel 1948 la povertà è vista come fenomeno multidimensionale, che presuppone l'assenza o l'insufficienza di reddito ma anche la necessità di cure mediche, e i diritti alla casa e all'istruzione. La Repubblica «garantisce cure gratuite agli indigenti» (art. 32, comma 1, Cost.), il diritto per i capaci e i meritevoli di «raggiungere i gradi più alti degli studi» tramite borse di studio (art. 34, commi 3 e 4, Cost.), può intervenire per via legislativa in materia di proprietà «allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti» (art. 42, comma 2, Cost.), «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione» (art. 47, comma 2, Cost.). Non va sottaciuta la questione salariale: se il lavoro non è una merce, nello spirito della Dichiarazione di Filadelfia del 1944, la giusta retribuzione va al di là dello scambio secco prestazione-controprestazione dovendo essere «sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36, comma 1, Cost.). Se il piano dell'analisi viene spostato dalla Costituzione formale a quella materiale, la libertà dal bisogno è integralmente (o quasi) rimessa agli strumenti di reddito minimo garantito: la proposta delle opposizioni di salario minimo legale – che nelle precedenti legislature non hanno brillato nella lotta per il diritto a una giusta retribuzione – è naufragata in Parlamento; i tagli alla sanità e all'istruzione sono sotto gli occhi di tutti; e di piani-casa come quello Fanfani del 1949-1963 non se ne vede nemmeno l'ombra.

In uno scenario economico integrato, le politiche economiche contro l'esclusione sociale, in attuazione dei principi costituzionali, non possono poi prescindere dall'ordinamento europeo e, più in generale, da un discorso critico sulla stessa nozione di Europa e di cittadinanza europea. Quando ancora la barbarie nazifascista imperversava in Europa, Ernesto Rossi e Altiero Spinelli immaginarono un'Europa federale costruita su solidarietà e redistribuzione della ricchezza come antidoto alle dittature e alle guerre. Nel Manifesto di Ventotene del 1941 scrissero che «La solidarietà umana verso coloro che riescono soccombenti nella lotta economica, non dovrà, per ciò, manifestarsi con le forme caritative sempre avvilenti e produttrici degli stessi mali alle cui conseguenze cercano di riparare, ma con una serie di provvidenze che garantiscano incondizionatamente a tutti, possano o non possano lavorare, un tenore di vita decente, senza ridurre lo stimolo al lavoro e al risparmio. Così nessuno sarà più costretto dalla miseria ad accettare contratti di lavoro iugulatori»[92].



[92] Spinelli, Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, I quaderni di Ventotene-Istituto di Studi federalisti Altiero Spinelli, 1994, 36.

L'Europa istituzionale venuta fuori dal secondo conflitto mondiale ha invece privilegiato la dimensione economica del libero scambio[93], arrivando all'introduzione di una moneta unica senza che vi sia un'Europa politica. L'ideologia ordoliberale ha fatto sì che non nascesse mai una federazione europea, per di più sociale, tant'è che l'Unione non può intervenire in materia di retribuzione, sciopero, serrata e libertà sindacale (art. 153, par. 5, TFUE). Pur con tutti i passi in avanti degli ultimi anni (le direttive su trasparenza, salari minimi adeguati, diritti dei lavoratori su piattaforma, parità salariale) non esistono, allo stato attuale, una retribuzione europea o un sussidio europeo di disoccupazione. Con questo, però, non si vuole sostenere che siano astrattamente impossibili strategie europee di lotta contro la libertà dal bisogno, più ambiziose del metodo aperto di coordinamento poi sfociato nei modelli nazionali di reddito minimo garantito. Si potrebbe ipotizzare un reddito di base europeo[94], attribuito in modo incondizionato a tutti i cittadini dell'Unione e a quanti vi risiedano legalmente, o anche sotto la forma del reddito minimo subordinato alla sola prova dei mezzi. Anche di importi bassi, di non più di duecento/duecentocinquanta euro mensili, che non sono molto inferiori ai salari minimi di alcuni paesi[95]. Certo, si dovrebbe intervenire sul punto alla luce di una specifica attribuzione di competenza nei trattati oltre che aumentare in modo considerevole il bilancio dell'Unione. Varie sono le difficoltà: tra tutte, il fatto che in materia di sicurezza sociale l'Unione esercita un'azione complementare rispetto a quella degli Stati membri.
Una strada potrebbe essere quella del ricorso alla teoria dei poteri impliciti: ai sensi dell'art. 352 TFUE l'Unione può infatti intervenire su tutti quegli ambiti in cui, pur non essendo titolare di una specifica competenza, l'azione si rende necessaria per il perseguimento di uno degli obiettivi dei trattati tra cui rientrano «le esigenze connesse con … la lotta contro l'esclusione sociale» di cui all'art. 9 TFUE, norma di applicazione generale in quanto collocata nel titolo II del TFUE, rubricato «Disposizioni di carattere generale». Il problema risiede nel ricorso all'unanimità, al pari delle difficoltà nell'aumentare il bilancio dell'Unione, magari con il ricorso all'imposizione rafforzata nei confronti delle *Big tech* e di tutte quelle realtà multinazionali che traggono extraprofitti dal capitalismo dei dati e della conoscenza, una sorta di risarcimento dalle «enclosures informatiche»[96]. Purtroppo, sia nel caso di iscrizione di nuove risorse a bilancio (art. 311, par. 3, TFUE) sia di armonizzazione fiscale (art.

[93] Ferrajoli, *L'Unione Europea. Una federazione senza democrazia*, in Aa.Vv., *Ventotene un manifesto per il futuro*, il Manifesto, 2021, 73; Negri, *Ventotene per una irata rivoluzione europea*, *ivi*, 84.

[94] Un'interessante proposta nella letteratura economica contemporanea è quella che auspica l'istituzione di un reddito minimo europeo finanziato da tre tasse europee: imposta sul reddito, imposta sul patrimonio, tassa sul carbonio. Arcarons, Raventós, Torrens, *A European universal basic income*, Coppieters Foundation, 2023, 2.

[95] Secondo i recenti dati Eurostat in Bulgaria, che è il paese più povero dell'Unione, il salario minimo è pari a 620 euro mensili: *https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics&action=statexpseat&lang=it*.

[96] Bronzini, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in *RDSS*, 2018, 4, 709.

113 TFUE), è prevista la procedura legislativa speciale, che prevede il voto all'unanimità della Commissione e la semplice consultazione del Parlamento europeo[97].
Si tratta probabilmente di un'utopia mai realizzabile visto lo scenario politico-economico odierno e degli anni a venire, ma che contribuirebbe a far uscire, anche parzialmente, milioni di cittadini europei dalla soglia di povertà, soprattutto negli Stati dell'Europa del sud con una scarsa o assente crescita salariale e deboli sistemi di welfare. E che ridarebbe credibilità al sogno europeo infranto di Rossi e Spinelli.

* *Nel momento in cui il presente lavoro veniva consegnato alla Rivista, il legislatore è intervenuto sull'assegno unico e universale per i figli a carico. In particolare, l'art. 7-bis, comma 1, lett. b), n. 4), d.l. n. 19/2026, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 50/2026, ha abrogato il requisito soggettivo – alla data di presentazione della domanda – della residenza in Italia per almeno due anni, anche non continuativi.*

[97] Sulle difficoltà istituzionali a introdurre misure di welfare erogate autonomamente dall'UE, Faioli, Bologna, *Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione (EUBS)*, in *RDSS*, 2017, 1, 32-42.

# Le condizioni di impiego dei giovani agricoltori tra criticità presenti e prospettive di riforma*

## *The employment conditions of young farmers between present critical issues and prospects for reform*

**Angela Marcianò**

*Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università di Messina*

**Sommario:** 1. Condizioni di impiego e dinamiche retributive nel settore agricolo. – 2. Dalle esperienze dei salari di raccolta e di piazza alla promozione della contrattazione decentrata. – 3. Passato e presente del riallineamento retributivo: il recente intervento della Corte di cassazione.

*Sinossi*: Il contributo approfondisce le peculiarità del sistema salariale agricolo italiano e le ricadute sull'occupazione giovanile. In particolare, l'A. indaga le dinamiche retributive, che si muovono tra obiettivi di maggiore regolarità contrattuale e necessità di far fronte ai picchi di attività, propri del lavoro stagionale in agricoltura. In tale contesto, viene riconsiderata l'esperienza del riallineamento retributivo, anche alla luce degli ultimi interventi giurisprudenziali, quale strumento di adeguamento dei salari agli standard dei contratti collettivi, volto a garantire equità e contrastare il lavoro sommerso.

Abstract: *This article examines the peculiarities of the Italian agricultural wage system and its impact on youth employment. In particular, the author investigates wage dynamics, which oscillate between the objec-*

* Il presente contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Messina (CUP J53D23018860001), 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.



ISSN 3035-0492

*tives of greater contractual regularity and the need to cope with peaks in activity, typical of seasonal work in agriculture. In this context, the experience of wage realignment is reconsidered, also in light of recent case law, as a tool for adjusting wages to collective agreement standards, aimed at ensuring fairness and combating undeclared work.*

**Parole chiave:** Salari – Agricoltura – Riallineamento retributivo

***Keywords:*** Wages – Agriculture – Wage realignment mechanisms

## 1. Condizioni di impiego e dinamiche retributive nel settore agricolo

La retribuzione nel settore agricolo si presenta come la sintesi di un ponderato equilibrio tra il primo livello di contrattazione nazionale, al quale è affidata la regolazione delle relazioni sindacali, dei principali aspetti normativi del rapporto di lavoro, delle aree professionali e dei minimi salariali e il secondo livello territoriale, cui è rimessa la disciplina di alcuni aspetti normativi di dettaglio, la classificazione del personale e le relative retribuzioni, nonché le erogazioni legate alla produttività[1].

Con tale struttura contrattuale si prova a rispondere all'esigenza di definire istituti normativi ed economici del contratto in modo confacente alle differenti e variegate realtà territoriali, contribuendo, peraltro, i livelli di contrattazione (CCNL e CPL) a definire in maniera specifica le condizioni di trattamento economico dei lavoratori.

Il CCNL, dunque, svolge una funzione di centro regolatore del sistema di relazioni tra le parti, delle condizioni normative ed economiche relative alle diverse prestazioni di lavoro, nonché del ruolo e delle competenze del livello territoriale della contrattazione, cui viene demandato il compito di adeguare le retribuzioni e i minimi salariali di area, facendo riferimento ai primi due anni del quadriennio di vigenza contrattuale.

L'obiettivo è quello di salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni, tenendo conto delle tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro, del raffronto competitivo e degli andamenti specifici del settore agricolo.

Alla definizione degli adeguamenti salariali contribuisce la «comparazione tra inflazione reale e le dinamiche retributive concordate tra le parti per la definizione degli aumenti salariali del precedente biennio»[2].

[1] Matteucci, Ulivi, *I rapporti di lavoro in agricoltura*, Maggioli, 2023, 81. Sul tema, da ultimo, D'onghia, Faleri, *Regole e tecniche di tutela del lavoro agricolo tra vecchi vizi e nuove virtù*, in *RGL,* 2024, 2, 176; Aa.Vv., *Lavoro agricolo e delle imprese agroalimentari,* in *VTDL*, 2024, 4; D. Garofalo, Caffio (a cura di), *L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura,* in ADAPT University Press, 23 maggio 2024.

[2] D'Alessio, *I numeri chiave delle retribuzioni degli operai agricoli in Italia* in *Agriregionieuropa,* anno 14, 55, Dic. 2018.

Il livello provinciale si conferma, invece, come sede della contrattazione di secondo livello e viene rinnovato in un tempo intermedio nell'arco di vigenza del CCNL, con le funzioni che quest'ultimo attribuisce al livello territoriale.
Ad ogni contratto provinciale viene demandato il compito di identificare le mansioni e i relativi profili professionali rilevanti per le attività svolte in un determinato territorio e di definire i valori dei salari che vengono adeguati.
La CCP definisce, quindi, concretamente il salario contrattuale, individuandolo in sede territoriale, ove meglio si colgono le specificità dei metodi di produzione e l'organizzazione del lavoro degli agricoltori più giovani.
Nell'Accordo sulle relazioni sindacali, contrattazione collettiva e rappresentanza nel settore agricolo[3], le Parti stipulanti hanno ritenuto che il modello di *governance* degli assetti contrattuali debba accompagnare l'evoluzione dei processi produttivi e delle condizioni di lavoro in atto e garantire certezza ai trattamenti economici e normativi dei lavoratori.
È convinzione comune che la competitività delle imprese e la valorizzazione del lavoro si possano meglio conseguire affidando ai diversi livelli di contrattazione collettiva compiti e funzioni distinti, entro un quadro regolatorio flessibile, ma coerente nel suo disegno complessivo, organico e certo.
Da un'indagine empirica si rileva una diffusa diversità di trattamento salariale presente tra Nord e Sud del Paese, nonché Province limitrofe appartenenti a Regioni diverse e all'interno di una stessa Regione.
La contrattazione provinciale è riuscita, in alcuni casi, ad evitare l'applicazione del CPL, economicamente più favorevole, ampliando l'ambito di efficacia del contratto collettivo, ma questa soluzione, oltre a non essere diffusa in tutto il Paese, non può sostituire il coordinamento che dovrebbe esserci (quantomeno) tra Province territorialmente vicine. Colpisce che sia sostanzialmente assente una regia – *rectius*, un Osservatorio – a livello regionale e preoccupa lo scarso monitoraggio dei livelli retributivi rientranti nelle funzioni dell'EBAN, che dovrebbe mitigare le discrasie retributive tra territori[4].
A differenza dei modelli contrattuali che caratterizzano gli altri settori, il salario agricolo viene definito a livello "locale", con il risultato di avere retribuzioni diverse da provincia a provincia anche per lavoratori che svolgono la stessa mansione professionale. Tale discrasia riguarda di frequente pure l'orario di lavoro, di gran lunga superiore alle 6,30 ore giornaliere, su sei giorni, previste dal CCNL[5]. Lo stesso può essere computato come durata media in un periodo non superiore a 12 mesi, con la possibilità di distribuire il monte ore

[3] Allegato al Ccnl degli operi agricoli e florovivaisti

[4] Urbisaglia, *L'efficacia della contrattazione collettiva dei lavoratori della terra*, in *DRI*, 2022, 1, 255.

[5] D'Ottavio, *Il tempo di lavoro dell'operaio agricolo a termine tra ambiguità tipologiche, trattamento diversificato e riflessi previdenziali*, in *VTDL*, 2023, 1, 281 ss.; Scelsi, *L'orario di lavoro dell'operaio agricolo a tempo determinato fra istanze di flessibilità e antinomie di sistema*, in Ales et *Al.* (a cura di), *Tempi di lavoro, misure di conciliazione e* welfare *negoziale tra legge e contratto collettivo*, ADAPT University Press, 2024, 41 ss.

ordinario di lavoro per una o più settimane in misura superiore a quella prevista e per le altre, a compensazione, in misura inferiore.
La variabilità dell'orario ordinario settimanale viene consentita nel limite di 85 ore annue, con un massimo settimanale di 44 ore[6].
La retribuzione segue, inoltre, un regime diverso per gli operai agricoli e florovivaisti a tempo indeterminato (Oti) rispetto ai lavoratori a tempo determinato (Otd) e tra questi ulteriori profili di specialità riguardano gli operai a termine assunti per singoli lavori stagionali o saltuari. Mentre gli Oti sono retribuiti con cadenza mensile e per tutta la durata del rapporto di lavoro, gli Otd hanno diritto alla retribuzione delle sole ore di lavoro effettivamente prestate.
I salari contrattuali definiti dai contratti provinciali potranno essere variamente determinati come mensili, giornalieri od orari a seconda dei tipi di rapporto o in relazione alle consuetudini locali[7].
Tuttavia, è il CCNL che indica nello specifico gli elementi costitutivi della retribuzione: il salario contrattuale, definito dai contratti provinciali secondo criteri individuati tenendo conto della classificazione del personale e fissati per singole figure e per gruppi di figure; la somministrazione di generi in natura o valore corrispettivo per gli operai a tempo indeterminato, quando vengano corrisposti per contratto o consuetudine; e un terzo elemento per gli operai a tempo determinato[8].
Quest'ultimo compete agli OTD quale corrispettivo degli istituti riconosciuti agli OTI e calcolati su 312 giorni lavorativi (festività nazionali e infrasettimanali, ferie, tredicesima mensilità, quattordicesima mensilità) per un totale di 30, 44%.
La misura del terzo elemento, in percentuale, è calcolata sul salario contrattuale così come definito dal contratto provinciale. Al momento della conversione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato, gli operai acquisiscono il diritto al trattamento economico corrispondente e non hanno più diritto al terzo elemento.
L'ex salario integrativo provinciale, nella misura stabilita dai contratti integrativi vigenti all'atto della stipula del CCNL, è congelato in cifra e, essendo elemento costitutivo del salario contrattuale, potrà essere conglobato all'atto del rinnovo del contratto provinciale[9].
Per l'alloggio e gli annessi, il CPL, qualora ne preveda l'obbligo di concessione agli operai a tempo indeterminato, deve stabilire il valore sostitutivo per il caso di mancata conces-

[6] Il coefficiente orario è di 169, mentre quello giornaliero è di 26. Il salario orario si determina dividendo la retribuzione mensile per il divisore orario di 169.

[7] Ad esempio, salari a giornata, a settimana, a quindicina, a mese. Agli effetti del computo dei vari istituti economici contrattuali, la paga giornaliera si ottiene dividendo quella mensile per 26 mentre quella oraria si ottiene dividendo la paga mensile per 169.

[8] Cecconi (a cura di), *CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti. Commento ragionato*, Giappichelli, 2025, 142.

[9] De Michele, *L'ordinanza n. 10143/2018 della Cassazione sul salario medio convenzionale degli operai agricoli a tempo determinato*, in *RDSS*, 2018, 2, 351.

sione. L'importo corrispondente viene computato ai fini del calcolo della tredicesima e quattordicesima mensilità e del trattamento di fine rapporto.
Nelle ipotesi di contratto di lavoro a termine o stagionale la disciplina collettiva sposta parzialmente il rischio dell'utilità della prestazione a carico del lavoratore, accordando agli imprenditori agricoli margini di flessibilità nel costo del lavoro, allorquando ricorrano talune ipotesi di c.d. fermi lavoro, indipendenti dalla volontà delle parti[10].
Fatta salva l'ipotesi in cui il datore di lavoro disponga espressamente che il dipendente debba restare a disposizione, anche non lavorando, l'operaio a termine non è pagato ove l'interruzione della prestazione sia riconducibile a condizioni atmosferiche o climatiche avverse o ad altri eventi non dipendenti dalla volontà del datore di lavoro o del lavoratore (fine lavoro, impraticabilità del terreno, sopravvenuta indisponibilità o rottura dei mezzi meccanici).
Per i lavoratori "migranti", ovvero provenienti da altra Provincia o Regione per lavori stagionali o residenti in un luogo distante più di 40 km dalla sede di lavoro, la retribuzione non è dovuta, oltre che nelle ipotesi comuni alle altre categorie di lavoratori, anche nel rientro di unità attive nel caso di aziende diretto-coltivatrici e scambi di manodopera, di cui all'art. 2139 c.c.
E, non di rado, si verifica che le retribuzioni effettivamente percepite dai lavoratori più giovani siano inferiori ai minimi di trattamento economico previsti dalla contrattazione collettiva.
Lo sfruttamento salariale, quindi, assume caratteristiche più pesanti per tutti i lavoratori migranti[11], che subiscono l'ulteriore peso degli ingenti corrispettivi erogati agli intermediari per il servizio di reclutamento, i costi di trasporto, dell'alloggio e dei beni di prima necessità[12]. Essendo utilizzata con frequenza la forma del cottimo misto[13], regolata in agricoltura dalla contrattazione provinciale, accade che il compenso sia inferiore a quello previsto dalle Parti sociali e le reali differenze risiedono nella mancata previsione di una retribuzione giornaliera, indipendente dal numero di cassoni raccolti, che si aggiunge alla omessa o insufficiente regolarizzazione previdenziale ed assicurativa.

[10] De Martino, D'Onghia, Schiuma, *Condizioni salariali e previdenziali. Ancora sulle patologie delle relazioni lavorative in agricoltura*, in Campanella (a cura di), *Vite Sottocosto*, 2° Rapporto Presidio, Aracne Editrice, 2018, 267.

[11] Calafà, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, il Mulino, 2014; Evola, *I lavoratori di Stati terzi nel Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2018.

[12] Si aggiungono altresì ulteriori costi connessi al rinnovo del titolo di soggiorno, per pratiche burocratiche o per l'ottenimento di certificazioni linguistiche o per il quotidiano trasporto nei campi.

[13] Nel cottimo misto si ha una combinazione tra la paga base a tempo ed una maggiorazione o utile di cottimo, che costituisce un'integrazione della paga base.

## 2. Dalle esperienze dei salari di raccolta e di piazza alla promozione della contrattazione decentrata

Il CCNL, fissando i minimi salariali per ciascuna area professionale, fissa dei limiti inderogabili in senso peggiorativo dalla contrattazione provinciale. Tuttavia, considerato l'andamento dell'inflazione, in sede di rinnovo quadriennale, il contratto nazionale stabilisce altresì gli incrementi da applicarsi ai minimi di area e a tutti i salari definiti dai contratti provinciali all'interno di ciascuna categoria professionale[14].

Per sfuggire a queste precise prescrizioni, di frequente, si ricorre al sistema del caporalato che riduce considerevolmente il compenso, generando condizioni di lavoro, specie dei più giovani, al di sotto dei limiti della sopravvivenza[15].

La diffusa illegalità che ne deriva ha impegnato da tempo il legislatore e le Parti sociali nel predisporre strumenti di incentivo all'emersione del lavoro totalmente o parzialmente irregolare[16].

La legge e la contrattazione per contrastare l'irregolarità del lavoro sotto il profilo dell'impiego di manodopera completamente «in nero», oppure con formale contratto di assunzione, ma in sostanziale dispregio della regolamentazione del rapporto di lavoro, hanno approntato degli incentivi all'applicazione dei minimi salariali stabiliti dai contratti collettivi. Si pensi al disposto del novellato art. 603-*bis* c.p., nella parte in cui prevede quale indice di sfruttamento lavorativo (presupposto del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro insieme a sfruttare illegittimamente lo stato di bisogno dei lavoratori) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato. Dal confronto tra i minimi previsti dalla contrattazione del settore e i salari di fatto percepiti in alcune realtà territoriali emerge spesso il notevole scostamento tra le condizioni

[14] Nelle provincie in cui per effetto dei vigenti accordi, a seguito dell'aumento dei minimi salariali di area, i livelli salariali dovessero risultare inferiori a tale minimo, i contratti provinciali provvedono a definire un programma che, nell'arco di vigenza del Contratto provinciale stesso, porti all'inserimento dei salari entro il minimo di area. Tale previsione non si applica nelle province che nell'ultima tornata contrattuale non hanno rinnovato il contratto provinciale.

[15] Per quanto riguarda la situazione contrattuale dei braccianti, sono sempre i caporali che solitamente si occupano di raccogliere dati e documenti per l'apertura delle posizioni all'Inps. Infatti, sebbene il lavoro informale sia ampiamente diffuso, più spesso ci si trova di fronte a situazioni di lavoro grigio, ossia parzialmente formalizzato: i braccianti vengono ingaggiati, ma i contributi versati corrispondono ad un numero di giornate molto inferiore rispetto a quelle effettivamente lavorate. Sia che si tratti di agricoltura stagionale sia protetta, i salari sono decisamente bassi, e nei casi di "caporalato classico" è l'intermediario che contratta le paghe (a seconda delle condizioni del terreno e del prodotto, e in base ai tentativi di essere concorrenziali o meno rispetto ad altri caporali nella zona), le riceve in contanti dal datore di lavoro e le distribuisce ai braccianti, dopo aver trattenuto la propria percentuale. La forma di pagamento prevalente in questo caso è quella del cottimo perché garantisce che le squadre mantengano un passo di lavoro molto intenso, con poche pause e interruzioni. Inoltre, il caporale assicura un certo controllo sui ritmi di lavoro e una forma di disciplinamento.

[16] Pinto, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in Ferrante (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, 2017, 83 ss., e, dello stesso A., *Gli interventi legislativi di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in *RGL*, 2012, 1, 291 ss.

economiche del lavoro prestato dai migranti e quelle cui avrebbero astrattamente diritto sulla base delle regole applicabili[17].
Ogni sforzo di adeguamento del costo del lavoro regolare a quello del lavoro irregolare è, tuttavia, per principio sbagliato, giacché il secondo non può essere un parametro di genuina proporzionalità e sufficienza della retribuzione[18] e rappresenta il frutto di una pratica illegale che deve essere repressa e seriamente sanzionata[19].
La concentrazione di illegalità in determinati territori dovrebbe essere contrastata valorizzando le specificità locali nell'ambito della contrattazione provinciale.
La dottrina, pertanto, ha individuato ulteriori possibili percorsi di riallineamento verso la legalità. Attraverso un approccio tradizionale, orientato alla regolamentazione del lavoro subordinato, magari in una prospettiva di progressivo riallineamento di alcuni territori agli standard del CCNL, in un arco temporale dato[20], si è prospettata la previsione di una deroga contrattuale provinciale agli attuali minimi salariali indicati dal CCNL.
Tale soluzione non è risultata gradita a gran parte delle organizzazioni sindacali che difendono il principio dell'inderogabilità del CCNL in materia di minimi retributivi.
Tuttavia, una differenziazione nei livelli salariali – come anche per gli altri istituti contrattuali – è presente nella contrattazione nazionale e provinciale per le figure degli operai florovivaisti. Significativa in questa direzione è l'esperienza del salario di raccolta, sperimentata dal CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti del 29 giugno 1983. L'art. 59 del suddetto contratto regolava la possibilità di contrattare annualmente a livello provinciale le specifiche retribuzioni da applicare ai lavoratori assunti per le operazioni di raccolta, inferiori a quelle minime stabilite a livello nazionale.
Furono decisi margini di flessibilità salariale al ribasso, da contrarre a livello decentrato, nel tentativo di realizzare la leva economica, rendendo più conveniente per gli imprenditori la regolarizzazione dei rapporti di lavoro in nero e l'osservanza degli obblighi retributivi[21].
Più di recente, al fine di migliorare le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli e per evitare i rischi legati al maggior afflusso di manodopera giovane anche straniera, l'art. 9 della l. n. 199 del 2016 ha previsto che le Amministrazioni statali, direttamente coinvolte nella vigilanza e nella tutela delle condizioni di lavoro nel settore agricolo[22], elaborino congiuntamente un piano di interventi contenenti misure per la sistemazione logistica e il supporto di questi lavoratori.

[17] Di Noia, *Le policy di prevenzione del lavoro insicuro e di promozione della legalità in agricoltura*, in Calafà, Iavicoli, Persechino (a cura di), *Lavoro Insicuro*, 2020, 186.

[18] Marazza, *Il lavoro nel processo di raccolta dei prodotti agricoli*, in Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato,* Donzelli Editore, 2017, 85.

[19] Calafà, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *LD*, 2017, 1, 79.

[20] Basti pensare che in diverse aziende e settori si è fatto uso del cosiddetto salario di ingresso.

[21] In tal senso si veda De Martino, D'Onghia, Schiuma, op. cit., 270.

[22] Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e Ministero dell'interno.

L'obiettivo di adeguare le retribuzioni concretamente percepite a quelle previste dalla contrattazione collettiva è oggi perseguito anche da alcuni CPL, nei quali i soggetti firmatari a livello territoriale, ferma restando l'intangibilità dei meccanismi retributivi di area stabiliti nei CCNL, hanno previsto meccanismi di adeguamento del salario provinciale ai c.d. salari di piazza, accompagnati dal correttivo consistente nella garanzia di un minimo di giornate lavorative annuali[23].

In questo quadro, appare più ardua la scelta di attribuire alla legge il compito di fissare i valori minimi della retribuzione oraria omnicomprensiva dell'operaio agricolo comune lasciando alla contrattazione collettiva territoriale il compito di intervenire in senso migliorativo in ragione delle specificità del territorio. In tal caso, il rischio che il parametro legale attragga verso il basso gli attuali trattamenti economici previsti dagli accordi sindacali si presenta troppo alto. L'operazione, pertanto, sarebbe sostenibile solo in un quadro di forte e costruttiva cooperazione tra legislatore e parti sociali.

Attraverso lo schema del doppio livello di regolamentazione nazionale e territoriale, si è pure prospettata la legittimazione di tipologie contrattuali di lavoro autonomo, alternative a quella subordinata, cui destinare uno statuto protettivo da scrivere *ex novo* sia per la componente economica che per quella normativa[24].

Le soluzioni esaminate[25], nel riconsiderare la funzione stessa della contrattazione collettiva in agricoltura, ripensano a meccanismi di integrazione funzionale con la legge e alla sua concreta applicazione, per contrastare la povertà e garantire la dignità della vita di chi lavora, al di là della questione salariale[26].

Va considerato, invece, che la contrattazione territoriale riesce raramente a stabilire qualche distinzione per sub-settori e ciò avviene solo per la parte della retribuzione variabile. Deve, quindi, promuoversi uno "sblocco" della contrattazione decentrata, che sembra ingessata da un coordinamento poco efficace tra articolazioni contrattuali e soggetti stipulanti e, al contempo, maggiori investimenti in tecnologia innovativa.

Le recenti ricerche dei centri studi Cgil, Cisl, Uil confermano che il peso del recupero salariale viene sopportato generalmente da meno della metà delle imprese, che competono a livello globale e sostengono la propria competitività con innovazioni produttive adottate

[23] Leccese, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *DLRI*, 2018, 2, 245 ss.

[24] Si tratterebbe di una regolamentazione "parallela" a quella attuale dedicata al lavoro subordinato, potenzialmente anche circoscrivibile solo ad alcune aree geografiche del paese selettivamente individuate con risultati in astratto assai interessanti. Potendo in questa prospettiva l'autonomia collettiva esercitarsi senza dover operare nell'ambito dei vincoli posti dalla Costituzione, dalla legislazione ordinaria e dalla contrattazione collettiva esclusivamente, a torto o a ragione, per il lavoro subordinato. Tutto ciò analogamente a quanto avviene da tempo, del resto, in applicazione di accordi sindacali oggi sottoscritti ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 81/2015, per gli operatori di *call center*.

[25] Le soluzioni prospettate sono di Marazza, op. cit., 86.

[26] Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *DRI*, 3, I, 767.

da tempo, grazie al supporto di una contrattazione collettiva che ha reso più adattabile l'organizzazione del lavoro[27] alle necessità dei giovani agricoltori.
La restante parte delle imprese italiane si adagia su facili logiche di traino nella catena di valore, inserendosi in percorsi passivi di accesso ad integrazioni salariali lunghe, dolorose e sconnesse dalla formazione, che non favoriscono una ristrutturazione efficiente. La digitalizzazione, invece, può rendere le imprese più competitive, liberandole dalle logiche di "nanismo produttivo" che invoca da sempre solo protezione statale[28].

## 3. Passato e presente del riallineamento retributivo: il recente intervento della Corte di cassazione

Al fine di favorire l'emersione del lavoro sommerso e consentire l'adeguamento delle condizioni di lavoro agli standard dei contratti collettivi nazionali, salvaguardando al contempo i livelli occupazionali[29] sono stati previsti i c.d. contratti di riallineamento retributivo, strumenti di origine sindacale-contrattuale, contenuti originariamente nel CCNL operai agricoli e florovivaisti del 19 luglio 1995[30] e, successivamente, regolati dalla l. n. 608 del 1996.
Mediante tali contratti le imprese, che erogano retribuzioni (e conseguentemente contribuzioni) inferiori a quelle previste dai contratti collettivi di settore, stabiliscono programmi di graduale elevazione delle retribuzioni da esse erogate fino al raggiungimento dei livelli stipendiali legali o contrattualmente vigenti[31].

---

[27] Ambrosio, *Assetti organizzativi adeguati e sostenibilità nelle imprese agricole*, in *Dir. agroal.*, 2024, 219.

[28] E qui viene a crearsi il circolo vizioso, quello di una contrattazione neutra, che determina una debole innovazione aziendale che, a sua volta, non permette di sviluppare un nuovo modello retributivo. In questo senso vedi Faioli, *Rischi derivanti da una contrattazione collettiva neutra. Energia, crisi e lavoro* in *https://www.eticaeconomia.it/,* 4 marzo 2022.

[29] Ricci, *Contratti di riallineamento: una scelta positiva?* in *LI*, 1990, 4, 12. Lambertucci, *Contratti di riallineamento, contratti d'area, patti territoriali*, in *Enc. Giur. Treccani Aggiornamento*, 1999; Bellavista, *I contratti di riallineamento retributivo e l'emersione del lavoro sommerso*, in *RGL*, 1998, I, 108 ss.; D'Onghia, De Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso* in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 352/2018, 32 ss.; M. Marinelli, *La contrattazione collettiva ed il riallineamento retributivo* in *VTDL*, 2018, 2, 393.

[30] L'esigenza di prevedere tale possibilità nacque, principalmente, dalla constatazione che in alcune aree del Paese ed in alcuni comparti produttivi, la redditività delle imprese agricole, o di certi tipi di imprese, non era riuscita a mantenere il passo con la dinamica dei salari, legata – fino ai primi anni '90 – a rigidi automatismi del tutto svincolati dalla produttività delle imprese. Ad accentuare il divario tra retribuzione reale e contrattuale aveva inoltre contribuito, in maniera rilevante, l'eccessiva centralizzazione della contrattazione collettiva soprattutto per quanto concerne la delicata materia dei livelli salariali. L'accentramento aveva infatti portato, e non poteva essere altrimenti, ad una mediazione delle variegate esigenze territoriali e compartimentali e ad un conseguente scostamento, per eccesso o per difetto, delle possibilità retributive delle singole, specifiche realtà.

[31] Potevano accedere alla sottoscrizione dei contratti di riallineamento, inizialmente, soltanto le imprese del settore industriale ed artigiano, con la sola eccezione (sempre mantenuta) di quelle appartenenti ai settori disciplinati dal Trattato CECA, delle costruzioni navali, delle fibre sintetiche, automobilistico e dell'edilizia. Soltanto successivamente era stata estesa tale possibilità anche al settore agricolo, nonostante questo si sia sempre caratterizzato per un elevato tasso di evasione con-

Essi rappresentano uno degli strumenti più penetranti per la lotta al lavoro sommerso[32], in quanto consentono l'emersione di contributi retributivi sconosciuti al fisco ed agli enti previdenziali e assistenziali e disvelano le imprese che agiscono in condizioni di illegalità. Si realizza, in tal modo, il progressivo adeguamento, attraverso aumenti retributivi scaglionati lungo un arco determinato di tempo, dei rapporti di lavoro formalizzati, ma con trattamento economico inferiore ai minimi di legge previsti con riferimento ai contratti collettivi[33].

Il graduale riallineamento[34] è incoraggiato dalla previsione legislativa di sgravi contributivi, nonché dalla fiscalizzazione degli oneri sociali, tramite condoni previdenziali, concordati fiscali e transazioni con i lavoratori. Il meccanismo è basato su una sanzione di tipo promozionale volta a incentivare e stimolare, attraverso la concessione di un beneficio, la condotta del datore di lavoro, orientandola all'osservanza dei contratti collettivi e della disciplina legale, compresa la normativa previdenziale.

Le imprese devono recepire gli accordi provinciali di riallineamento retributivo, che vengono stipulati dalle associazioni imprenditoriali e dalle organizzazioni sindacali locali aderenti o comunque collegate con le associazioni ed organizzazioni più rappresentative sul piano nazionale.

La ratio ispiratrice dell'istituto intendeva favorire la riemersione delle imprese in nero, attraverso uno scambio triangolare in cui aziende, sindacati e attori pubblici si impegnavano in un programma comune di fuoriuscita dalla condizione d'illegalità fiscale e giuslavoristica[35], che affligge particolarmente i lavoratori più giovani.

Ai predetti accordi è stata riconosciuta validità pari a quella attribuita ai contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento, con la conseguenziale attribuzione, in linea di massima, di tutti i diritti che l'ordinamento ricollega all'applicazione dei contratti collettivi nazionali. Al datore di lavoro resta l'onere di applicare immediatamente e integralmente la parte normativa del contratto collettivo di riferimento, potendo dilazionare in più anni l'adeguamento della parte economica del contratto, secondo percentuali prestabilite[36].

trattuale e contributiva, mentre l'edilizia era comunque rimasta fuori dal campo di applicazione della disciplina. V. Cass. 12 giugno 2008, n. 15794, in *Dir. giur. agr.*, 2009, II, 190, con nota di Gatta, *La retribuzione imponibile ai fini del pagamento dei contributi agricoli dovuti, per operai a tempo determinato, per gli anni 1996 e 1997, dalle imprese operanti nel Mezzogiorno.*

32 Faioli, *Il lavoro prestato irregolarmente*, Giuffrè, 2008 e Gentile, *Lavoro sommerso: tecniche di emersione e regime sanzionatorio*, in Fiorillo, Perulli (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Giappichelli, 2014, 93 ss.

33 Mondi, *La nuova disciplina sul caporalato: misure di contrasto all'intermediazione illecita e allo sfruttamento del lavoro e attività di prevenzione dell'INAIL* in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2016, 2, 314.

34 La determinazione del programma di graduale riallineamento spetta al contratto collettivo provinciale.

35 L'ambito di applicazione della disciplina era stato inizialmente individuato nei territori previsti dall'art. 1 del D.p.r. n. 218/1978. Si trattava di zone caratterizzate da un tenore di vita anormalmente basso, o da un elevato tasso di sottoccupazione, per le quali il diritto comunitario consente, senza incorrere nel divieto di attribuire aiuti di stato, l'introduzione di una disciplina differenziata rispetto alle parti restanti del territorio nazionale. In dottrina Traboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, 2002.

36 Ciampi, *Lavoro agricolo, potenziata la qualità e contrasto al nero*, in *Guida al diritto*, n. 48 del 26 novembre 2016, 67.

È quindi possibile sottoscrivere un accordo sindacale a livello aziendale di mero recepimento di quanto previsto nel programma contenuto nell'accordo provinciale.
Sul piano della regolarizzazione retributiva e contributiva, il contratto di riallineamento è risultato efficace solo nei confronti di quelle aziende che presentavano situazioni di semi-irregolarità, consistenti generalmente nel mancato rispetto del contratto collettivo nazionale o nella dichiarazione di un numero di giornate lavorative inferiore a quante effettivamente lavorate.
Sono rimaste sostanzialmente inalterate le forme più "estreme" di sommerso, laddove l'attività imprenditoriale, nei termini della produzione e dell'uso del fattore lavoro, era esercitata escludendo qualsivoglia evidenza e garanzia pubblica[37].
Dal punto di vista temporale, l'esperienza dei contratti di riallineamento si è chiusa, in un primo momento, nell'ottobre del 2001 a seguito della decisione presa dalla Commissione Europea, che ha consentito la proroga dello strumento per un solo ulteriore anno.
Nella motivazione della Commissione gli incentivi all'emersione sono stati ritenuti "aiuti di Stato", finalizzati al mantenimento dell'occupazione già esistente e non a creare nuova occupazione, da qui il contrasto con l'(allora vigente) art. 87 del Trattato CE e la loro illegittimità[38].
Con la successiva l. n. 296/2006 il legislatore – in un quadro politico mutato – ha attribuito nuovamente un ruolo essenziale alla contrattazione collettiva, al fine di consentire a tutti i datori di lavoro (e non più solamente agli imprenditori) di procedere alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro irregolari[39].
In sostanza, mentre i contratti di riallineamento consentivano un graduale adeguamento delle retribuzioni dei lavoratori coinvolti a quelle previste nel CCNL, la l. n. 296 del 2006 permetteva di sanare i periodi trascorsi, entro il limite massimo dei cinque anni antecedenti la data di presentazione dell'istanza. Il datore di lavoro era tenuto a corrispondere una somma pari a due terzi di quanto dovuto alle gestioni previdenziali, versandone un quinto al momento della presentazione dell'istanza e la parte restante in sessanta rate mensili, senza interessi. Non era prevista alcuna forma di applicazione graduale per il futuro della disciplina del CCNL, per cui dopo la regolarizzazione il datore di lavoro era tenuto a corrispondere le dovute retribuzioni (ed a versare i contributi previdenziali relativi) in misura intera.
La contrattazione collettiva assumeva un ruolo più limitato rispetto alla precedente esperienza dei contratti di riallineamento, cosicché individuare il contenuto degli accordi, me-

[37] In questi termini Pugliese, *Indagine su Il Lavoro nero. Il lavoro che cambia Contributi tematici e Raccomandazioni*, in *https://moodle. adaptland.it/*, 2009. L'A. rinvia a Megale, Tartaglione (a cura di), *Emersione dal lavoro nero: diritti e sviluppo. Le principali esperienze di policy in Italia e nei paesi dell'Unione Europea, Futura,* 2006, *passim*.

[38] D'Onghia, De Martino, op. cit, 33. Gli Autori rinviano alla Decisione 17 ottobre 2000 Aiuto di Stato n. 236/A/2000 – Italia. In proposito L. Zoppoli, *Unione europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in *RGL*, 2008, 1, 81 ss.

[39] Bellavista, *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche*, in Pinto (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci, 2007, 22.

diante i quali i lavoratori potevano definire le questioni passate, diveniva la sua funzione principale.
L'estinzione del meccanismo approntato dall'art. 5 della l. n. 608 del 1996, per la scadenza della proroga della possibilità di stipulare contratti di riallineamento, o di aderire ad essi, impediva di fare ricorso a tale strumento di emersione dal lavoro sommerso.
Parimenti, la scadenza del termine di applicazione dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006 non consentiva al singolo datore di lavoro di regolarizzare la propria situazione, tramite accordi di livello aziendale.
Pertanto, al fine di contrastare il caporalato, il legislatore con l'art. 10 della l. n. 199 del 2016, è intervenuto nuovamente in materia.
In particolare, si è previsto che gli accordi provinciali di riallineamento possano demandare, in tutto o in parte, la definizione del programma di adeguamento agli accordi aziendali di recepimento, a condizione che siano sottoscritti con le stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale.
Evidente è la differenza rispetto alla previgente disciplina, dove gli accordi aziendali si limitavano a recepire quanto contenuto dal protocollo provinciale. L'art. 10 precisa che non si dà luogo alla ripetizione di eventuali versamenti effettuati antecedentemente alla data dell'entrata in vigore della l. n. 199 del 2016[40]. Rispetto a queste più attuali disposizioni in materia di riallineamento retributivo occorre fare una riflessione.
Si è ritenuto che la nuova disposizione non abbia riaperto i termini per la sottoscrizione o per l'adesione ai contratti di riallineamento[41]. La normativa sarebbe intervenuta per risolvere in via interpretativa una questione che si era posta in alcune zone del Paese.
In questa logica, numerosi accordi, firmati nel periodo di vigenza della disposizione, avevano demandato al livello aziendale – ma sempre nell'ambito di quanto previsto a livello provinciale – la definizione del programma di riallineamento delle retribuzioni da erogare ai dipendenti.
Le organizzazioni provinciali del settore agricolo introducevano una forma di flessibilità del programma di riallineamento, individuato non in modo rigido per tutte le imprese. L'art. 10 della l. 199 del 2016, secondo questa impostazione, sarebbe una norma di mera "interpretazione autentica", non idonea ad avviare una nuova stagione di contratti di riallineamento in agricoltura[42].
Di fatto, però, la disposizione ha consentito agli accordi aziendali, purché conclusi dalle stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale, di definire il programma di riallinea-

[40] Inoltre, il sistema si fondava sulla necessaria sottoscrizione da parte delle organizzazioni provinciali dei datori di lavoro e dei lavoratori di un accordo, che costituiva il perno dell'intero sistema. In mancanza di questo, se anche una o più imprese avessero voluto rientrare gradualmente nell'ambito di applicazione del CCNL, ciò non sarebbe stato possibile.

[41] M. Marinelli, *La contrattazione collettiva ed il riallineamento retributivo* in *VTDL*, 2018, 2, 406.

[42] La norma si limita solo a chiarire l'esatta portata di una previsione applicabile agli accordi già sottoscritti e depositati entro i termini originariamente previsti (e non ai nuovi accordi).

mento retributivo in conformità a quanto prescritto negli accordi provinciali, come precisato dall'Inps[43]. Tali accordi aziendali debbono ritenersi di conseguenza perfettamente validi, consentendo alle imprese interessate di poter accedere pienamente ai benefici normativi e contributivi legati al contratto di riallineamento retributivo, sempreché abbiano rispettato tutti gli altri obblighi previsti dalla legge.

Nel settore agricolo, è anche avvenuto che, l'adesione ai contratti di riallineamento è stata utilizzata, quasi unicamente, come opportunità per superare la prassi del calcolo dei contributi sul salario convenzionale[44], in considerazione del fatto che la dichiarazione di giornate lavorate è spesso fittizia, ossia meramente funzionale alla maturazione fraudolenta dei requisiti per i trattamenti di disoccupazione agricola e per altri trattamenti previdenziali.

La normativa, tuttavia, merita apprezzamento e non può essere archiviata, perché ha permesso ai sindacati ed alle associazioni datoriali di discutere a livello locale e non solo nazionale, su come affrontare la questione dell'emersione del lavoro irregolare[45]. Ha altresì superato la logica repressiva del lavoro sommerso, optando per un sistema premiante, finalizzato ad alterare il calcolo delle convenienze dei datori di lavoro e inducendoli a comportamenti socialmente meritevoli[46].

La l. n. 125 del 2021 (di conversione del d.l. n. 103/2021, contenente disposizioni urgenti per la tutela del lavoro) ha interpretato, ai sensi del novellato articolo 3-*ter*, l'art. 10 della l. n. 199 del 2016: in relazione alla rappresentatività datoriale, il requisito della sottoscrizione con le stesse parti degli accordi aziendali di recepimento dei programmi di riallineamento si intende soddisfatto anche qualora tali accordi aziendali siano sottoscritti dalla sola associazione imprenditoriale cui è iscritta l'azienda interessata e firmataria dell'accordo provinciale di riallineamento[47].

---

[43] La circolare Inps n. 138/2017 precisa che il programma di riallineamento declinato nell'accordo aziendale dovrà rispettare e tenere conto di quanto a esso delegato; qualora l'accordo provinciale nulla dica in ordine ai valori di riallineamento, dovranno essere presi in considerazione quelli fissati dall'accordo aziendale. L'accordo aziendale, inoltre, potrà prevedere valori di retribuzione compresi tra i limiti minimi e massimi eventualmente fissati dall'accordo provinciale.

[44] In questi termini D'Onghia, De Martino, op. cit., 35. Secondo gli Autori «Il riallineamento retributivo ha spesso rappresentato un'occasione per abbassare i costi di registrazione di una giornata di lavoro fittizio».

[45] Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrasto e di emersione*, Bonanno Editore, 2007, 109. Per una più ampia riflessione sulle strategie di contrasto e i modelli di intervento contro il lavoro illegale, Viscomi, *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in *RGL*, 4, 2015, 603 ss.; Ferrara, Menghini, Nunin, *Il lavoro sommerso tra incentivi e responsabilità nell'esperienza nazionale, regionale e transnazionale*, in Gottardi, *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione,* Giappichelli, 2016, 39 ss.

[46] Si è deciso di non seguire la sola ottica repressiva, ma di agire sul piano delle convenienze, secondo lo schema tipico delle sanzioni promozionali (di tipo economico) c.d. *positive* senza ricorrere ai tipici strumenti del diritto prescrittivo-repressivo (divieti e comandi), si è utilizzata la leva economica per rendere più conveniente (o meno gravosa) l'osservanza degli obblighi prescritti. Il rinvio della dottrina richiama E. Ghera, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *GDLRI*, 1979, 305 ss. e, più in generale, Bobbio, voce *Sanzione*, in *Noviss. Dig. It.*, 1976, 530 ss. V. anche di recente C. Garofalo, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022.

[47] Su lavoratori agricoli a tempo determinato, Contribuzione, Ricalcolo della retribuzione prevista per i contratti di riallineamento si veda Corte di cassazione – Ordinanza 31 agosto 2021, n. 23613.

Gli accordi aziendali, sottoscritti entro il termine del 17 ottobre 2001, nei quali le parti hanno convenuto di aderire al programma di riallineamento previsto dagli accordi provinciali con gradualità e per il periodo in essi indicato, possono stabilire inizialmente anche una fase parziale di riallineamento retributivo.
Possono essere successivamente integrati, in tutto o in parte, per la prosecuzione del riallineamento, da accordi sottoscritti, anche oltre la suddetta data, purché antecedenti a quelli di entrata in vigore della legge di conversione.
Il regime sanzionatorio deve intendersi applicato esclusivamente ad eventuali periodi non coperti da accordi aziendali di recepimento.
L'art. 3-*ter* del d.l. n. 103 del 2021 modifica retroattivamente la disciplina transitoria sugli accordi provinciali di riallineamento retributivo nel settore agricolo e sui relativi accordi aziendali di recepimento, facendone salvi gli effetti, nelle ipotesi in cui, pur non sottoscritti dal datore di lavoro, lo siano stati dall'associazione imprenditoriale alla quale il medesimo datore è iscritto (purché la stessa sia firmataria dell'accordo provinciale)[48].
L'adeguamento delle retribuzioni concretamente percepite dai lavoratori a quelle previste dalla contrattazione collettiva è oggi perseguito in alcuni contratti provinciali di lavoro, nei quali i soggetti firmatari a livello territoriale, ferma restando l'intangibilità dei minimi retributivi di area stabiliti nei CCNL, hanno previsto meccanismi di adeguamento del salario provinciale ai "salari di piazza" (spesso di molto inferiori a quelli fissati nei contratti collettivi provinciali), accompagnati tuttavia dalla garanzia di un minimo di giornate lavorative[49].
Da ultimo, la Corte di cassazione[50] è intervenuta in tema di accordi retributivi nel settore agricolo, fornendo indicazioni chiare per le aziende, garantendo maggiori diritti ai lavora-

[48] Un emendamento al d.l. n. 103/2021 approvato in Senato ha chiarito, in modo definitivo, un'annosa questione interpretativa sui contratti di riallineamento retributivo, salvando molte migliaia di posti di lavoro. Una norma di interpretazione autentica che fa chiarezza sui contratti di riallineamento in base all'articolo 116 della l. n. 388/2000 che erano stati contestati dall'INPS, mettendo a rischio la sopravvivenza di aziende e lavoratori, soprattutto nel territorio ragusano. Un problema che persisteva da un decennio, minando le prospettive di sviluppo e di occupazione del comparto agricolo ibleo, un diritto sospeso per una distorta interpretazione della normativa che ha penalizzato le imprese agricole. In alcune realtà provinciali, in particolar modo in Sicilia, l'Inps aveva contestato la validità di verbali aziendali di recepimento degli accordi provinciali di riallineamento retributivo che, su delega del contratto provinciale di lavoro, modulavano a livello aziendale il programma di graduale riallineamento delle retribuzioni dei lavoratori. Le imprese interessate, quindi, pur rispettando i dettami della contrattazione collettiva – che riconosceva la facoltà di definire il programma di graduale riallineamento retributivo al livello aziendale, mediante accordo sottoscritto con le stesse parti firmatarie del contratto provinciale – si sono viste contestare la validità di detti accordi per questioni di carattere meramente interpretativo di norme contrattuali collettive. Si trattava di contestazioni – differenti a seconda dell'accordo e della provincia di riferimento – di carattere meramente formale che non tenevano in alcun modo conto delle interpretazioni autentiche fornite congiuntamente dalle parti sociali firmatarie dei contratti territoriali e che, soprattutto, rischiavano di compromettere il faticoso percorso di emersione e riallineamento realizzato dalle aziende interessate, col supporto e la guida delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori agricoli. Ed infatti, a seguito di tali contestazioni, gli ispettori non si sono limitati a chiedere le differenze contributive sulle retribuzioni ritenute dovute e le relative sanzioni civili, ma avevano dichiarato la decadenza dalle agevolazioni contributive per zone montane e svantaggiate, con pesanti conseguenze economiche.

[49] In alcuni rinnovi (ad es., per le province di Taranto e Foggia) si è tentato di scambiare riduzioni salariali (temporanee e con progressivo riallineamento) con la garanzia dell'incremento delle giornate annuali individuali di lavoro. Leccese, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *DLRI*, 2018, 158, 2, 245.

[50] Cass., 26 aprile, 2024, n. 11211.

tori più giovani e promuovendo un ambiente di lavoro più equo e giusto. È evidente che le motivazioni della Corte si basano sulla volontà del legislatore di favorire l'emersione dal lavoro irregolare e di salvaguardare i livelli occupazionali, specialmente in settori e territori svantaggiati. In sintesi, si argomenta che la validità degli accordi non possa essere compromessa da formalismi eccessivi, come la pretesa della firma di ogni singola sigla sindacale, o da limiti temporali rigidi, quando vi sia la prova di un percorso graduale di adeguamento[51]. Il requisito della sottoscrizione "con le stesse parti" deve intendersi soddisfatto anche qualora l'accordo aziendale sia firmato dalla sola associazione imprenditoriale a cui l'azienda è iscritta, senza la necessità della firma di tutte le organizzazioni sindacali dei lavoratori che avevano siglato l'accordo provinciale. Sulla base di tali indicazioni della Corte, pare evidente che le imprese e le associazioni di categoria saranno tenute a prendere in considerazione le implicazioni di questo significativo orientamento nella futura gestione delle relazioni sindacali e degli accordi retributivi.

[51] Quanto al superamento dei limiti temporali, gli accordi aziendali, anche se stipulati dopo la scadenza del termine del 17 ottobre 2001, possono essere considerati validi se costituiscono "integrazioni" di un programma di riallineamento graduale già avviato. È sufficiente che tali integrazioni siano state sottoscritte prima dell'entrata in vigore della nuova legge interpretativa.

# Il lavoro povero e l'annosa questione salariale*

## *In-work poverty and the long-standing wage issue*

**Gianni Toscano**
*Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Messina*

**Sommario:** 1. Considerazioni introduttive. – 2. La persistente esigenza di una legge sulla rappresentatività sindacale. – 3. Contrasto al lavoro povero e salario minimo legale. – 4. La legge delega in materia di retribuzione dei lavoratori e contrattazione collettiva tra luci (poche) e ombre (molte). – 5. Riflessioni conclusive.

*Sinossi*: Il contributo muove dai risultati dell'attività di ricerca svolta nell'ambito del PRIN PNRR 2022 "*Youth Employment Strategy*" (YES) e si interroga sul progressivo aumento del lavoro povero, indagandone le cause e i possibili strumenti di contrasto. In tale prospettiva, particolare attenzione è riservata alla questione salariale, che si configura come uno snodo cruciale nel contrasto al lavoro povero e allo sfruttamento lavorativo.

Abstract: *This contribution builds on the findings of the research activity carried out within the framework of the PRIN PNRR 2022 project "Youth Employment Strategy" (YES) and examines the progressive increase in in-work poverty, investigating its underlying causes and the possible instruments to address it. From this perspective, particular attention is devoted to the wage issue, which emerges as a pivotal nexus in combating in-work poverty and labour exploitation.*

**Parole chiave:** Lavoro povero – Retribuzione – Contrattazione collettiva – Rappresentatività sindacale – Salario minimo

* Il presente contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Messina (CUP J53D23018860001), 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.


ISSN 3035-0492

***Keywords***: In-work poverty – Remuneration – Collective bargaining – Trade union representativeness – Statutory minimum wage

## 1. Considerazioni introduttive

Il presente contributo trae spunto dai risultati dell'attività svolta dall'unità di ricerca dell'Università di Messina nell'ambito del PRIN PNRR 2022 "*YES - Youth Employment Strategy*". In particolare, nella poliedricità dei temi affrontati nel Progetto (dal lavoro in agricoltura a quello mediante piattaforme digitali, solo per citarne alcuni), è emerso un elemento ricorrente particolarmente allarmante, rappresentato dal progressivo incremento del lavoro povero[1], che nei casi più gravi, specie in taluni settori, è degenerato in vero e proprio sfruttamento lavorativo. Muovendo da tale comune denominatore, si intende procedere a un'analisi più approfondita del fenomeno, volta a individuarne le cause strutturali e a delineare possibili linee di intervento idonee ad assicurare ai lavoratori interessati condizioni di vita effettivamente libere e dignitose. I bassi salari e la crescita dei *working poor*, in verità, rappresentano fenomeni di non recente emersione, ma che oggi risultano accentuati dalle crisi che negli ultimi anni hanno reso più fragile il nostro sistema produttivo (e non solo)[2]: da quella economica del 2008 a quella derivante dai focolai di guerra e dalle persistenti tensioni geopolitiche, passando per l'emergenza Covid, i cui effetti negativi sono ancora tangibili nel tessuto economico e potrebbero protrarsi ancora a lungo, con inevitabili ripercussioni sul mercato del lavoro e sulle condizioni dei lavoratori[3]. Il problema dei bassi salari, che peraltro si riflette sull'effettività delle tutele sociali[4], risulta dunque «essenzialmente legato a debolezze del sistema paese e di scarsa competitività del sistema produttivo»[5], peraltro accentuate, specie in alcune aree geografiche del Paese, dall'atavica arretratezza in termini di infrastrutture e di innovazione tecnologica e dalle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale[6].

[1] Sul tema, in particolare, Lassandari-Villa-Zoli (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *VTDL*, Num. Straord., 2022.

[2] Di recente, in un denso e suggestivo saggio sul tema, è stato sagacemente osservato che alle difficoltà politiche di realizzare riforme in grado di restituire centralità valoriale e dignità al lavoro, «si aggiungono ora le nuove priorità e i nuovi problemi derivanti dalla "economia di guerra" e dalla crisi su larga scala che ne è il risvolto più drammatico, obiettivamente inconciliabili con una politica di equità sociale e di sostegno alle classi meno abbienti» (Fontana, *"Economia di guerra", crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, 160).

[3] In argomento, Garilli (a cura di), *Dall'emergenza al rilancio. Lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Giappichelli, 2020. Per una disamina dell'impatto delle recenti crisi sul complesso rapporto tra fonti eteronome e fonti autonome, Miracolini, *Legge e contrattazione collettiva nel tempo delle crisi*, Giappichelli, 2022.

[4] D'Onghia, *Adeguatezza salariale e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, in Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023, 309 s.

[5] Proia, *Salario minimo legale: problemi e prospettive*, in *DRI*, 1, 2020, 3.

[6] Risultano emblematiche, al riguardo, le riflessioni di Garilli, *Il lavoro e la mafia. Un'analisi giuridica del mercato del lavoro in Sicilia*, Giappichelli, 1994; Id., *Il lavoro nel sud. Profili giuridici*, Giappichelli, 1997. In argomento, altresì Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021, 29 ss.; M. Marinelli,

L'aumento delle disuguaglianze e delle nuove povertà[7] impone pertanto di verificare la funzione stessa della retribuzione[8], come garanzia della sufficienza del reddito[9], oltreché l'efficacia delle sue attuali fonti regolative. Una sfida che, come autorevolmente osservato, «mette in primo piano la funzione della retribuzione come strumento di prevenzione e di contrasto della povertà avvicinandola agli istituti tipici del *welfare*»[10].

In questa verifica, un primo dato da prendere in considerazione è rappresentato dal fatto che la Costituzione ha individuato due punti fermi (proporzionalità e sufficienza) in materia retributiva, senza però prendere posizione sugli strumenti necessari per garantire i minimi salariali: non esclude infatti un possibile intervento legislativo, ma non prevede neppure una riserva in favore della contrattazione collettiva[11], sebbene negli anni quest'ultima abbia rivestito il ruolo di autorità salariale[12].

Senonché, con il passare del tempo, complici alcuni significativi fattori, quali la crisi dei sistemi di relazioni industriali e la incapacità di resistere alle pressioni dei mercati, il sindacato e la contrattazione collettiva hanno progressivamente manifestato delle difficoltà a svolgere tale ruolo[13].

Ne è conseguita una lenta crescita dei salari, in alcuni casi quasi impercettibile, le cui cause sono comunque in gran parte riconducibili alle debolezze strutturali del sistema, caratterizzato da insufficienti investimenti, da un tessuto produttivo composto in prevalenza da imprese di ridotte dimensioni, da manodopera poco qualificata e da un elevato tasso di disoccupati e inoccupati.

Le criticità appena descritte hanno inoltre favorito una progressiva proliferazione della contrattazione collettiva, sovente di dubbia rappresentatività. Invero, già nel vigore del Protocol-

*Livelli retributivi e sviluppo del mezzogiorno*, in Bellavista-Garilli (a cura di), *Mezzogiorno sviluppo lavoro*, Giappichelli, 2012, 218.

7 Ballistreri, *Il lavoro povero e il salario minimo: legge, contrattazione e diritto vivente*, in *DLM*, 3, 2023, 438.

8 Roma, *Le funzioni della retribuzione*, Cacucci, 1997.

9 Come rimarcato a più riprese dalla giurisprudenza, la sufficienza è da intendersi quale diritto «ad una retribuzione non inferiore agli standards minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo, ovvero ad una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (in questi termini, *ex multis*, Cass., 10 ottobre 2023, n. 28323, in *Banca dati DeJure*). In argomento, Papa, *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, Giappichelli, 2024, 172 s., la quale ritiene che «una strategia di accesso effettivo alla sufficienza salariale, e più ampiamente di contrasto al lavoro povero, andrebbe […] considerata come una priorità non solo assiologica ma anche strategica, rimettendo il tema dei bassi salari al centro delle attenzioni del decisore politico, degli attori del sistema di *enforcement* e delle parti sociali». In dottrina, altresì Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, 2002 e, più di recente, Marchi, *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, Bologna University Press, 2025.

10 Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP D'Antona, It.,* n. 386/2019, 3. Il contributo è pubblicato anche in *DRI*, 3, 2019, 767 ss.

11 Come già da tempo affermato da C. cost., 19 dicembre 1962, n. 106, in *Banca dati DeJure*.

12 Dell'Olio, *La retribuzione*, in Sacco-De Nova (a cura di), *Tratt. dir. priv.*, XV, Utet, 1986, 467; F. Santoro-Passarelli, *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, 1985, 214.

13 In argomento, Corazza, *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, in *DRI*, 4, 2021, 1087 ss.

lo del 23 luglio 1993[14], sul finire del secolo scorso, si era assistito ad allarmanti fenomeni di contrattazione collettiva al ribasso, sottoscritta da soggetti collettivi, specie sul fronte datoriale, poco rappresentativi[15]. La situazione è tuttavia degenerata negli ultimi anni, caratterizzati da un'ipertrofia negoziale senza precedenti[16], al punto da far parlare di una vera e propria «giungla contrattuale»[17]. Quest'espressione, certamente suggestiva, riesce a rappresentare efficacemente lo scenario con il quale il sistema di relazioni industriali è chiamato a confrontarsi e che ha creato effetti distorsivi nella concorrenza tra imprese e tra gli stessi sindacati.
Sotto il primo aspetto, si pensi alla possibile concorrenza sleale tra imprese, segnatamente tra coloro che conseguono evidenti risparmi sul costo del lavoro ricorrendo alla contrattazione collettiva di dubbia rappresentatività e coloro che, al contrario, rimanendo fedeli alla contrattazione degli attori storicamente più rappresentativi, non godono di questo risparmio e, nonostante ciò, devono mantenersi competitivi nel mercato.
Sul fronte sindacale, non possono invece trascurarsi gli allarmanti fenomeni di *dumping* contrattuale derivanti dalla concorrenza tra le numerose fonti salariali[18], specie nei settori merceologici a basso valore aggiunto, in cui si registra un'elevata percentuale di esternalizzazioni dei processi produttivi e una massiccia presenza di lavoratori migranti, donne e giovani. Non a caso, come emerso nel corso della ricerca, i casi più frequenti di caporalato e sfruttamento lavorativo coinvolgono, in larga parte, proprio i contesti a basso valore aggiunto come quelli agricolo, domestico, della logistica, solo per citarne alcuni.
Accanto alla proliferazione della contrattazione collettiva, sovente di dubbia rappresentatività, un ulteriore fattore di crisi da non trascurare è rappresentato dai frequenti ritardi nei rinnovi contrattuali[19], i cui effetti negativi per i lavoratori, specie in tempi recenti, sono stati

[14] Protocollo 23 luglio 1993 tra governo e parti sociali - Politica dei redditi e dell'occupazione, assetti contrattuali, politiche del lavoro e sostegno al sistema produttivo.

[15] In argomento, Lassandari, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss.

[16] Secondo i più recenti dati forniti dal CNEL, negli ultimi tre semestri si è verificato un incremento del numero di CCNL per i dipendenti del settore privato depositati. In particolare, si è passati da 992 CCNL depositati al 30 giugno 2024 a 1.038 CCNL depositati al 30 giugno 2025. Sul punto, *Archivio nazionale dei contratti di lavoro. Il quadro alla luce dei depositi tra gennaio e giugno 2025*, in *www.cnel.it*. Per una panoramica della contrattazione collettiva vigente e depositata nell'Archivio CNEL, si rinvia altresì al *21° Report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell'Archivio CNEL*, in *www.cnel.it*, che contiene un aggiornamento al 30 giugno 2025. Come già evidenziato dal CNEL in un'altra occasione, occorre però tener presente che, di questi contratti, solo una minima parte (211 su 977, secondo le stime dell'epoca) risulta sottoscritta dai sindacati di categoria aderenti a CGIL, CISL e UIL (CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 12 ottobre 2023, 23).

[17] Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, cit., 18, il quale osserva che essa «è un riflesso fra l'altro di un'anomala frammentazione delle rappresentanze sia sindacali sia datoriali». Bellavista, *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in Santoni-Tincani (a cura di), *Organizzazione e lavoro nel settore dei trasporti tra generalità e specialità. Il contratto di logistica*, Giappichelli, 2024, 202, parla emblematicamente di «*Far West* contrattuale». Sul tema, tra gli altri, Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2, 2020, 185 ss.

[18] Bavaro, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., 62.

[19] S. Leonardi, *La direttiva europea sul salario minimo adeguato e le sue ripercussioni nel quadro italiano*, in *GDLRI*, n. 181-182, 1-2, 2024, 94 s.

accentuati dalla forte spirale inflattiva che ha interessato il Paese, che comunque risulta in calo negli ultimi anni rispetto alle stime precedenti[20].
In questa prospettiva, non può infine sottacersi un ulteriore elemento di incertezza che ha rivestito un ruolo tutt'altro che marginale sull'attuale ipertrofia negoziale e che investe, più nel dettaglio, i tradizionali confini delle categorie merceologiche, sempre più labili e di difficile classificazione rispetto al passato. Incertezza che ha portato anche alla diffusione di contratti collettivi aventi una sfera di applicazione piuttosto trasversale[21], così come trasversale è in tal caso l'apporto dei sindacati, anche di quelli dotati di riconosciuta rappresentatività, con trattamenti economici e normativi meno favorevoli rispetto a quelli previsti nella contrattazione della specifica categoria di riferimento.
Per il momento, può dunque affermarsi che, in un contesto d'incertezza sulla rappresentatività e sui perimetri categoriali[22], il pluralismo sindacale, da valore costituzionale, si è in alcuni casi tradotto in dis-valore sociale in grado di ampliare la platea dei *woorking poor*, facendo registrare un aumento della povertà[23] nonostante il lavoro[24]. Una situazione che diventa maggiormente critica nei settori più deboli e a scarso indice di sindacalizzazione, nei quali i livelli salariali sono già di per sé notevolmente ridotti rispetto a quelli di altri settori e, più in generale, le condizioni lavorative risultano talvolta tutt'altro che dignitose.

## 2. La persistente esigenza di una legge sulla rappresentatività sindacale

Nel percorso così delineato, considerata l'inattuazione del precetto costituzionale previsto nella seconda parte dell'art. 39 Cost.[25], appare quantomai necessaria l'individuazione di

[20] Secondo i dati ISTAT, nel mese di settembre 2025, l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), al lordo dei tabacchi, evidenzia una variazione del -0,2% su base mensile e del +1,6% su base annua (come nel mese precedente). Nel mese di settembre 2022, il medesimo indice registrava un aumento dello 0,3% su base mensile e dell'8,9% su base annua. I dati sono disponibili sul sito *www.istat.it*.

[21] Si pensi, tra gli altri, al CCNL multiservizi o a quello relativo ai servizi fiduciari e di vigilanza, il cui campo di applicazione è decisamente ampio e sfugge alle tradizionali logiche di categoria.

[22] Ciucciovino, *Salario minimo, salario dignitoso, salario giusto: temi per un dibattito sul futuro della contrattazione collettiva*, in *federalismi.it*, 26, 2023, VIII.

[23] Secondo i più recenti dati ISTAT, riferibili al 2024, si stima che siano oltre 2,2 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta – l'8,4% delle famiglie residenti – per un totale di 5,7 milioni di individui, il 9,8% dei residenti (entrambe le quote risultano stabili rispetto al 2023, quando erano pari rispettivamente a 8,4% e 9,7%). Sul punto, si rinvia a *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2024*, in *www.istat.it*

[24] Sul tema, sono emblematiche le riflessioni contenute nel *focus* su *La povertà nonostante il lavoro. Nuove eguaglianze, lavoro dignitoso, professionalità*, in *LDE*, 1, 2022, e nel numero monografico di *LD*, 1, 2019, su *La povertà nonostante il lavoro*. In argomento, si segnala altresì il recente contributo monografico di Roccisano, *Studio sull'adeguatezza della retribuzione come strumento di regolazione del mercato. Dall'art. 36, co. I, Cost., alla direttiva europea 2022/2041*, Giappichelli, 2025, spec. 9 ss.

[25] Il progetto costituzionale, infatti, «intende(va) disegnare un sindacato con poteri di rappresentanza legale per risolvere i problemi di efficacia dell'azione contrattuale» (Ricci, *Autonomia privata collettiva e art. 39 Cost.: per un* continuum *dialettico tra dimensione autonoma ed eteronoma*, in *ADL*, 1, 2025, 15).

criteri oggettivi volti a verificare la rappresentatività degli attori negoziali al fine di mettere ordine nella contrattazione collettiva e garantire maggiori tutele (anche sul piano retributivo) ai lavoratori.

La questione della definizione dei perimetri contrattuali, ossia dell'ambito di applicazione di ogni singolo contratto collettivo, e della conseguente misurazione della rappresentanza sindacale e datoriale, pare infatti di vitale importanza per il futuro di milioni di lavoratori[26]. In assenza di regole che definiscano detti elementi, il *dumping* contrattuale sembra infatti destinato a proliferare, alimentando fenomeni di concorrenza al ribasso tra contratti collettivi e, di riflesso, tra imprese. Per contrastare efficacemente questi fenomeni, appare dunque ineludibile l'approvazione di una legge sulla rappresentanza e sulla misurazione della rappresentatività dei soggetti collettivi[27].

Invero, non sono mancati, soprattutto in tempi relativamente recenti, tentativi delle parti sociali di individuare criteri di selezione della contrattazione sulla base della soglia di rappresentatività dei relativi attori. Risultano emblematici, tra gli altri, l'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014, meglio noto come T.U. sulla rappresentatività[28], e il più recente accordo del 9 marzo 2018 (c.d. "Patto della fabbrica")[29]. In entrambi i casi, però, l'apprezzabile tentativo dei sottoscrittori di individuare criteri di selezione, sconta il limite della natura privatistica di tali intese e, dunque, della loro limitata efficacia soggettiva, circoscritta alle sole parti stipulanti[30].

[26] Sul tema, si registrano numerosi contributi in dottrina, tra i quali, a titolo indicativo, si segnalano: Prosperetti, *Il problema della rappresentatività sindacale*, in *DML*, 2, 2021, 257 ss.; De Luca Tamajo, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *RIDL*, 3, 2020, 377 ss.; Treu, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *DRI*, 2, 2020, 453 ss.; Marazza, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *LLI*, 2, 2018, 1 ss.; A. Zoppoli, *Rappresentanze sindacali e rappresentatività, le insidie del tempo*, in *DLM*, 2, 2018, 351 ss.; R. Pessi, *Rappresentanza e contrattazione collettiva: prospettive ricostruttive e possibili interventi del legislatore*, in *DML*, 2, 2017, 167 ss.; Persiani, *Le vicende della rappresentanza e rappresentatività sindacali tra legge e contratto collettivo*, in *ADL*, 3, 2017, 531 ss.; G. Santoro Passarelli, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, in *GDLRI*, n. 153, 2017, 81 ss.; Santoni, *Rappresentatività sindacale e conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in *RIDL*, 3, 2004, 319 ss. Con riferimento al settore pubblico, Di Stasi, *La riforma della rappresentanza, rappresentatività e sistema contrattuale nel settore pubblico*, in *LPA*, 4, 2019, 48 ss.

[27] Albi, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., XIX, il quale osserva che «nella situazione italiana, il metodo più efficace per affrontare il tema della giusta retribuzione è quello di intervenire sul versante della misurazione della rappresentatività in modo da operare una accurata selezione degli agenti negoziali e, per questa via, contrastare efficacemente i fenomeni di *dumping* contrattuale che sono certamente in atto».

[28] Al Testo Unico del 10 gennaio 2014 sono dedicati numerosi contributi dottrinali, tra i quali si segnalano: Di Stasi, *Il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 stipulato da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil. Una riflessione critica*, in *RGL*, 3, 2014, 631 ss.; Del Punta, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, in *DRI*, 3, 2014, 673 ss.; Scarpelli, *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, *ivi*, 686 ss.; Lambertucci, *La rappresentanza sindacale e gli assetti della contrattazione collettiva dopo il Testo unico sulla rappresentanza del 2014: spunti di riflessione*, in *RIDL*, 2, 2014, 237 ss.; F. Carinci, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal titolo III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)*, in *DRI*, 2, 2014, 309 ss.; Caruso, *Testo Unico sulla Rappresentanza*, in *WP D'Antona, It.*, n. 227/2014, 1 ss.

[29] In argomento, tra gli altri, Ricci, *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: una svolta dagli esiti incerti*, in *ADL*, 6, 2018, 1392 ss.; Marazza, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *LLI*, 2, 2018, 3 ss.; Di Noia, *Sul "ritrovato" dinamismo del sistema di relazioni industriali. Rappresentatività e assetti contrattuali dopo l'accordo interconfederale 28 febbraio 2018*, in *ADAPT WP*, n. 7/2018, 4 ss.

[30] Come infatti osservato da autorevole dottrina, questo tipo di accordo, sebbene concordato tra le maggiori organizzazioni, «esprimerebbe un indubbio effetto di deterrenza, ma non sarebbe in grado di precludere comportamenti devianti da parte

Per affrontare compiutamente il tema della rappresentatività, risulta pertanto imprescindibile un diretto coinvolgimento del legislatore, attraverso il quale garantire efficacia *erga omnes* alle regole individuate dalle parti sociali. L'apertura a un intervento legislativo è peraltro già presente nell'accordo del 2014, in cui però si riconosce alla legge un ruolo piuttosto marginale e meramente recettivo di quanto negozialmente stabilito dalle parti. Il "Patto della fabbrica" del 2018, dal canto suo, per scongiurare il *dumping* salariale, «recupera il modello a suo tempo tracciato dall'art. 2070 c.c.»[31] e attribuisce maggior peso al CNEL, al quale affida il compito di effettuare una precisa ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva di categoria e dei soggetti stipulanti i contratti nazionali dei diversi settori per verificare l'effettiva rappresentatività sulla base di dati oggettivi. Ma anche in tal caso, ai buoni propositi dei sottoscrittori, non hanno fatto seguito concrete azioni sul versante della rappresentatività e della sua effettiva misurazione. Il tema senza dubbio non è dei più agevoli poiché concerne il complesso rapporto, prefigurato dall'art. 39 Cost., tra libertà, pluralismo sindacale e unicità del contratto collettivo con efficacia per tutti i lavoratori di una specifica categoria.

In tal senso, a meno di un'improbabile abrogazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.[32], con rinvio alla legislazione ordinaria per la definizione dei criteri di maggior rappresentatività, non rimane che tentare di individuare delle soluzioni in grado di garantire certezza alla rappresentatività degli attori negoziali, senza incorrere in possibili violazioni del dettato costituzionale. Nel far ciò, sul piano del metodo, appare imprescindibile un'ampia condivisione con le forze sindacali[33], soprattutto quelle storicamente più rappresentative, senza trascurare l'apporto che potrebbe essere fornito dal CNEL, quale depositario dei contratti collettivi e, dunque, in grado di avere un quadro completo della contrattazione collettiva presente all'interno dell'attuale variegato panorama negoziale. Al contempo, prima di valutare possibili criteri per la misurazione della rappresentatività degli attori negoziali, sarà necessario definire i perimetri contrattuali, ossia delineare l'ambito di applicazione di ogni contratto collettivo e, di riflesso, lo spazio entro cui misurare la rappresentatività dei soggetti collettivi legittimati a partecipare alla negoziazione di tale contratto. Solo una volta definiti i perimetri, si potrà infatti procedere all'individuazione di criteri certi e affidabili per la misurazione della rappresentatività.

di associazioni o gruppi dissenzienti, ipotesi non improbabile specie in settori a bassa sindacalizzazione come le piccole imprese, molti settori di servizi e della logistica». Di conseguenza, a giudizio dell'A., «una intesa del genere, per avere piena effettività, richiederebbe di essere accompagnata da una normativa di sostegno» (così, Treu, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in *WP D'Antona, It.,* n. 456/2022, 7).

[31] Martone, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, 2019, 74.

[32] Sulla possibile abrogazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. si era già espresso F. Carinci, *La via italiana all'istituzionalizzazione del conflitto*, in *PD*, 1, 1983, 428 s.

[33] In assenza di una forte condivisione sindacale, eventuali interventi legislativi in materia rischierebbero infatti «di veicolare nel sistema più problemi che soluzioni» (Martone, *Austerità e retribuzione. Tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, in *GDLRI*, n. 163, 3, 2019, 514).

Al riguardo, una possibile soluzione coerente con l'assetto costituzionale potrebbe essere rappresentata dall'integrazione delle regole individuate dal T.U. sulla rappresentanza del 2014, incentrate su un sistema misto (associativo ed elettorale), con quanto previsto all'interno del "Patto della fabbrica" del 2018, che ha previsto la verifica anche della rappresentatività delle associazioni datoriali[34]. Considerata la complessità della tematica e la rilevanza degli interessi coinvolti, l'adozione di un insieme di regole già oggetto di specifiche intese tra le parti stipulanti rappresenterebbe un chiaro segnale di apertura al dialogo da parte del legislatore, specie in un momento storico segnato da profonde fratture anche all'interno del mondo sindacale. Ecco perché, in un simile scenario, partire da una base condivisa, da arricchire con il contributo costruttivo di tutti gli attori coinvolti, costituirebbe verosimilmente il necessario punto di partenza per individuare un sistema di regole in grado di assicurare certezze alla contrattazione collettiva e maggiori garanzie ai lavoratori.

## 3. Contrasto al lavoro povero e salario minimo legale

L'indagine sul lavoro povero non può prescindere da alcune riflessioni sul salario minimo legale, al fine di comprenderne l'ammissibilità rispetto al nostro sistema ordinamentale e l'efficacia in termini di contrasto al lavoro povero.

Il tema del salario minimo e dei soggetti deputati alla sua determinazione, in realtà, non rappresenta una questione di recente emersione[35]. Basti considerare che già in seno ai lavori dell'Assemblea costituente si era posto il problema dell'individuazione del soggetto che avrebbe dovuto darne concreta attuazione attraverso l'indicazione del giusto salario[36]. Senonché, dalla seconda metà del Novecento, grazie all'unità di azione delle sigle sindacali storiche, l'ordinamento sindacale di fatto (secondo la nota definizione di Giugni[37]), pur con qualche crepa, ha apportato un decisivo contributo sul versante della tutela delle condizioni di lavoro. E questa prerogativa sindacale, pur sempre esercitata sotto il vigile sguardo della giurisprudenza, è rimasta tendenzialmente immutata sino ai giorni nostri,

[34] Ricci, *Autonomia privata collettiva e art. 39 Cost.: per un* continuum *dialettico tra dimensione autonoma ed eteronoma*, in *ADL*, 1, 2025, 23.

[35] Le origini del dibattito sul salario minimo legale sono ben delineate da Magnani, *Il salario minimo legale*, in *RIDL*, 4, 2010, 769 ss. Sulla dimensione europea del salario minimo, Fabozzi, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali*, Cacucci, 2020, 11 ss.

[36] Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Futura Editrice, 2015.

[37] Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960, anche in riferimento alla altrettanto nota teoria dell'ordinamento intersindacale come sistema originario, successivamente richiamata anche in Id., *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in *RTDPC*, 1970, 391 s. Sull'eredità intellettuale di Gino Giugni risultano estremamente significativi i contributi di Liso, tra i quali si segnalano: Liso, *Appunti su Gino Giugni, riformista. Dagli anni '50 allo Statuto dei lavoratori*, Cacucci, 2025; Id., *Gino Giugni: appunti per la storia di un progetto di modernizzazione mancato*, in *GDLRI*, n. 157, 1, 2018, 1 ss.; Id., *Appunti per un profilo di Gino Giugni dagli anni '50 allo Statuto dei lavoratori*, in *WP D'Antona, It.*, n. 316/2016. In dottrina, tra le voci più autorevoli, Romagnoli, *Gino Giugni, l'ultimo giurista weimariano*, in *QFSPM*, 39, 2010, 901 ss.; Treu, *In ricordo di Gino Giugni*, in *DRI*, 1, 2010, 1 ss.

sebbene nel tempo si siano registrati alcuni tentativi di intervento da parte del legislatore (come avvenuto ad esempio con la c.d. "legge Vigorelli"[38]).

Da qualche anno, si sono però riaccesi i riflettori sull'introduzione di un salario minimo legale, complici il progressivo affievolimento dell'unità di azione delle sigle storiche, l'emersione di nuove organizzazioni sindacali, talvolta di dubbia rappresentatività, e la conseguente proliferazione della contrattazione collettiva che ha attualmente raggiunto dimensioni ipertrofiche.

In questo scenario, si fa pertanto sempre più strada l'idea di un intervento del legislatore in materia retributiva, attraverso l'introduzione di un salario minimo legale, ritenuta da alcuni come un'esigenza «ragionevole e persino indefettibile»[39].

Ancor prima di interrogarsi sulla necessità od opportunità di una sua introduzione[40], occorre però verificare la possibilità di procedere in tal senso, alla luce dei principi costituzionali che regolano la materia retributiva. Per un compiuto ragionamento attorno al complesso tema del salario minimo legale, si deve infatti dapprima comprendere se un intervento per mano legislativa sia in grado di superare la prova di resistenza costituzionale e, solo in caso di esito positivo, valutare in che termini potrebbe incidere tale strumento rispetto all'annosa questione salariale e alle problematiche legate al fenomeno dei *working poor*.

Sul piano delle fonti, si è già osservato che la Costituzione non esclude un possibile intervento legislativo in materia di minimi retributivi, ma non prevede neppure una riserva in favore della contrattazione collettiva. Ciò significa che, astrattamente, non è preclusa al legislatore la possibilità di determinare i minimi salariali[41], come peraltro sin da subi-

[38] L. 14 luglio 1959, n. 741, recante «*Norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori*», che delegava il Governo a emanare «*norme giuridiche, aventi forza di legge, al fine di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria*» (art. 1). La Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme contenute negli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 8 della l. 14 luglio 1959, n. 741, trattandosi di un provvedimento normativo che assume il significato e compie la funzione di una legge «*transitoria, provvisoria ed eccezionale*». Nell'occasione, ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 1 della l. 1° ottobre 1960, n. 1027 («Modifiche alla legge 14 luglio 1959, n. 741, contenente norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori»), che estendeva il campo di applicazione della delega oltre la data del 3 ottobre 1959 e ne allargava l'efficacia agli accordi e ai contratti stipulati dopo questa data. È stato infatti affermato che, «anche una sola reiterazione della delega (a tale riducendosi la proroga prevista dall'art. 1 della legge impugnata), toglie alla legge i caratteri della transitorietà e dell'eccezionalità che consentono di dichiarare insussistente la pretesa violazione del precetto costituzionale e finisce col sostituire al sistema costituzionale un altro sistema arbitrariamente costruito dal legislatore e pertanto illegittimo» (C. cost., 19 dicembre 1962, n. 106, cit.). In dottrina, su tutti, Pera, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, 1960.

[39] Martelloni, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2023, 98, il quale, ad ogni modo, sottolinea che la concreta adozione del salario minimo non si presenta come «risolutiva o scevra da ogni aspetto di problematicità». Di questo avviso anche Menegatti, *La delega sul salario minimo: verso una riforma ad "impatto zero"*, in *GI*, 3, 2015, 762, il quale considera comunque il salario minimo come «un argine di garanzia e l'unico strumento con effetti immediati affinché i lavoratori più deboli non sprofondino nella povertà e affinché la divergenza tra i redditi subisca una qualche riduzione».

[40] In tal caso, infatti, «occorre tenere in considerazione le interconnessioni di un'eventuale normativa in materia con le altre previsioni dell'ordinamento statuale e analizzarne gli effetti sull'ordinamento intersindacale» (così, Delfino, *Salario legale contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, 2019, 15).

[41] Il riferimento è ai minimi salariali poiché un'eventuale sostituzione della legge alla contrattazione collettiva nella determinazione di tutti gli elementi retributivi risulterebbe in contrasto con l'art. 39 Cost. In tal caso, infatti, la contrattazione collettiva verrebbe privata della possibilità di determinare il trattamento economico che, com'è noto, costituisce parte integrante della funzione normativa del contratto collettivo.

to messo in rilievo dalla Consulta[42], che ha escluso l'esistenza di una riserva normativa o contrattuale a favore della contrattazione collettiva nella determinazione del salario nell'attuale ordinamento costituzionale, a maggior ragione considerato lo stato di mancata attuazione dell'art. 39 Cost.

Più controverso appare invece il ruolo da riconoscere alle parti sociali nel percorso che condurrebbe all'introduzione di un salario minimo legale. Un intervento per mano legislativa non potrebbe infatti prescindere da un confronto con le parti sociali[43], non soltanto per evidenti ragioni di opportunità, legate alla visuale privilegiata di cui godono tali soggetti rispetto allo stato di salute del sistema produttivo e del mercato del lavoro, ma anche per i possibili profili di contrasto con gli artt. 36 e 39 Cost. che potrebbero emergere. L'effettivo coinvolgimento delle parti sociali nel processo decisionale consentirebbe infatti di ridurre il rischio di contrasto tanto con il principio di proporzionalità *ex* art. 36 Cost.[44], quanto con la libertà sindacale *ex* art. 39 Cost., considerato che, in relazione a tale ultima disposizione, una legge sui minimi salariali che escludesse gli attori sociali potrebbe mettere in crisi la contrattazione collettiva, «rischiando così di minare alle fondamenta la libertà sindacale»[45]. Significative indicazioni, in tal senso, provengono anche dalla direttiva (UE) 2022/2041, relativa ai salari minimi adeguati[46], sulla quale si tornerà a breve, ma che per il momento è utile richiamare per sottolineare che anche il legislatore europeo ha posto l'accento sul necessario coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei salari minimi legali. L'art. 7 della direttiva prevede infatti un coinvolgimento tempestivo ed efficace delle parti sociali, invitando gli Stati membri ad adottare misure che prevedano una partecipazione volontaria alle discussioni e durante l'intero processo decisionale[47]. Può dunque affermarsi che il riconoscimento alle parti sociali di un ruolo attivo nella determinazione del salario minimo legale, prescritto anche a livello europeo, rappresenti per il legislatore una vera e propria necessità, al fine di scongiurare quanto più possibile eventuali profili di contrasto del meccanismo legale di fissazione dei minimi salariali con norme di rango superiore.

[42] C. cost., 19 dicembre 1962, n. 106, cit.

[43] In tal senso, CNEL, *Osservazioni e proposte sul tema Istituzione del salario minimo orario (A.S. 658 e A.S. 310)*», 27 marzo 2019, 7, in cui si afferma che «nella materia dei minimi salariali si ritiene che la via maestra debba essere sempre quella del dialogo sociale; pertanto, ogni iniziativa legislativa dovrebbe essere anticipata da un profondo e significativo coinvolgimento e confronto con le parti sociali».

[44] Greco, *Il salario minimo legale e i rischi di destrutturazione delle relazioni sindacali*, in Perulli (a cura di), *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Cedam, 2015, 115.

[45] Delfino, *Salario legale contrattazione collettiva e concorrenza*, cit., 26.

[46] Dir. (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. Già la proposta di direttiva sul salario minimo aveva alimentato il dibattito in dottrina. Sul punto, Barbieri, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *DRI*, 2, 2021, 387 ss.; Treu, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, *ivi*, 1, 2021, 1 ss.; Proia, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, *ivi*, 26 ss.

[47] Art. 7, dir. (UE) 2022/2041, rubricato «Coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali».

L'intesa tra Governo e parti sociali sulla determinazione dei minimi salariali per mano legislativa, tuttavia, sarebbe tutt'altro che agevole da raggiungere. Non a caso, tutti i tentativi nel recente passato di introdurre un salario minimo legale sono naufragati anche in ragione del dissenso manifestato dalle parti sociali, persino da coloro che – evidentemente *melius re perpensa* – oggi lo invocano a gran voce. È quanto avvenuto, per esempio, all'epoca del Governo Renzi, allorquando all'interno della legge delega sul c.d. "*Jobs Act*" è stata inserita anche un'apposita disposizione sul salario minimo legale[48]. Previsione che, tuttavia, in un clima di tensione e di elevata conflittualità tra Governo e parti sociali, specie sul fronte sindacale, è rimasta lettera morta anche in ragione del ridimensionamento del ruolo delle parti sociali (meramente consultivo) contenuto nella delega.

Va comunque osservato che, negli anni successivi, nonostante la ripresa del dialogo tra gli attori istituzionali, la situazione non è mutata sul versante salariale. Le successive proposte presentate in Parlamento non sono infatti mai giunte all'approvazione definitiva, facendo riemergere tutte le difficoltà soprattutto nel mettere d'accordo Governo e parti sociali in una materia così delicata[49]. Ad un'attenta analisi, il principale limite che accomuna tutte le proposte sin qui presentate e che costituisce, di fatto, anche il principale ostacolo per acquisire il consenso e garantire un'effettiva partecipazione delle parti sociali nella determinazione legislativa dei minimi salariali, è rappresentato dall'assenza di una legge in grado di misurare, in ogni settore produttivo, la capacità rappresentativa delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni datoriali alle quali affidare il compito di determinare il parametro salariale di riferimento con efficacia *erga omnes*. In mancanza di una legge sulla rappresentatività degli attori sociali, qualunque provvedimento normativo che legittimasse solo alcuni di essi, potrebbe infatti porsi in contrasto con il principio di libertà sindacale *ex* art. 39 Cost. La già auspicata legge sulla rappresentatività sindacale apporterebbe dunque, anche sotto tale profilo, un notevole contributo per uscire dall'*impasse* in materia salariale.

Rimane però ora da chiedersi se l'introduzione nel nostro ordinamento del salario minimo legale, con il necessario coinvolgimento delle parti sociali[50], possa rappresentare un efficace strumento di contrasto al lavoro povero[51]. Anche in tal caso, alcuni significativi spunti

[48] Il riferimento è all'art. 1, comma 7, lett. g), l. n. 183/2014, il quale prevedeva l'introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, «del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

[49] Ad una prima proposta di istituzione di un sistema di salario minimo legale a firma del senatore del Partito Democratico Laus (d.d.l. n. 310/2018), fortemente avversata dalle organizzazioni sindacali, hanno fatto seguito le proposte a firma dell'onorevole del Movimento Cinque Stelle Catalfo (d.d.l. n. 658/2018) e a firma del senatore del Partito Democratico Nannicini (d.d.l. n. 1132/2019), che ha peraltro assorbito la precedente proposta del collega di partito Laus. Per un'analisi di tali proposte, Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, ADAPT e-Book, n. 87/2020.

[50] Santucci, *L'appalto e il lavoro: interessi e tecniche di tutele*, in Proia (a cura di), *Appalti e lavoro: problemi attuali*, Giappichelli, 2022, 139.

[51] Sul tema, risultano quantomai attuali le accurate riflessioni di Roccella, *I salari*, il Mulino, 1986; Id., *Il salario minimo legale*, in *PD*, 2, 1983, 231 ss.

possono trarsi dalla richiamata direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati, che si inserisce nel più ampio contesto delle rinnovate politiche sociali di matrice europea.
Dopo anni di interventi legislativi caratterizzati da una marcata impronta neoliberista, per di più nel segno dell'*austerity* imposta da esigenze di bilancio, si è infatti registrata una progressiva inversione di rotta del legislatore europeo sul versante delle politiche sociali[52]. Un percorso che ha avuto avvio con l'approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali[53], al cui interno hanno trovato spazio anche la garanzia di retribuzioni minime adeguate e il contrasto alla povertà lavorativa[54]. Sotto tale profilo, può dunque apprezzarsi la linea di continuità tra il Pilastro europeo e la direttiva (UE) 2022/2041, adottata proprio al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione, con particolare riferimento all'adeguatezza dei minimi salariali.
Per quanto concerne il contenuto della direttiva, al netto del dibattito sorto in relazione alla base giuridica di tale intervento, essenzialmente incentrato sull'esclusione della materia retributiva dalla sfera di competenze dell'Unione[55], ciò che preme sottolineare rispetto alla prospettiva indagata è innanzitutto la circostanza che il legislatore europeo, per realizzare l'adeguatezza salariale, non ha imposto agli Stati membri alcun obbligo di fissare per legge il salario minimo adeguato[56] o di stabilire un meccanismo vincolante per l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi[57].
Invero, rispetto all'obiettivo di fondo perseguito, la direttiva lascia presagire una tendenziale preferenza per la soluzione contrattuale rispetto a quella legislativa, sebbene venga posto l'accento tanto sulla promozione della contrattazione collettiva, quanto sulla determinazione e sull'aggiornamento dei salari minimi legali. Due strade apparentemente alternative, ma che in realtà possono coesistere[58]. Questa impostazione è dovuta alla circostanza che il meccanismo di determinazione dei salari, a livello europeo, non è uniforme. Non tutti gli Stati membri possiedono infatti un elevato tasso di copertura della contrattazione collettiva, così come non tutti hanno previsto un salario minimo legale. L'Italia è, per esempio, uno dei

[52] D'Ascola, *Genesi (politica) e contenuto (giuridico) della direttiva sui salari nel quadro della "nuova" Europa sociale*, in Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., 97 ss.

[53] Proclamato solennemente il 17 novembre 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione quale pilastro europeo dei diritti sociali.

[54] L'art. 6, lett. b), del Pilastro, rubricato «*Retribuzioni*», prevede infatti che «sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta».

[55] Sul punto, in particolare, Sgroi, *L'Europa sociale a processo: la direttiva sui salari minimi adeguati e il problema della base giuridica*, in *WP FARI*, 7, 2025, 1 ss. Il problema della base giuridica necessaria a sostenere un intervento dell'Unione in materia di salario minimo era già stato affrontato da Lo Faro, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *LD*, 3, 2020, 543 ss.

[56] Cfr. art. 1, par. 4, lett. a), dir. (UE) 2022/2041.

[57] Cfr. art. 1, par. 4, lett. b), dir. (UE) 2022/2041.

[58] È quanto avviene ad esempio in Francia, Germania e Spagna.

pochi Stati membri a non aver ancora introdotto il salario minimo legale[59], ma possiede un tasso di copertura della contrattazione collettiva tra i più elevati in Europa[60]. Si stima infatti che la percentuale di copertura sia superiore all'ottanta per cento, con picchi che superano addirittura il novanta per cento in alcuni settori produttivi[61]. Da qui la conformità (formale) dell'Italia rispetto ai vincoli stabiliti dalla direttiva[62]. Il legislatore europeo ha infatti prescritto specifici interventi in materia salariale per gli Stati membri con un tasso di copertura contrattuale inferiore a una soglia dell'80 %[63] e per quelli in cui sono previsti salari minimi legali[64]. Occorre tuttavia comprendere se l'elevato tasso di copertura della contrattazione collettiva, nei termini individuati dalla direttiva, possa considerarsi di per sé sufficiente a garantire l'adeguatezza dei minimi salariali. La risposta avrebbe potuto essere positiva, senza particolari esitazioni, in presenza di un sistema di contrattazione collettiva solido e di qualità. Non può invece giungersi alle medesime conclusioni guardando all'attuale condizione in cui versa il nostro sistema di contrattazione collettiva, caratterizzato da un'ipertrofia negoziale, sovente al ribasso, e da conseguenti fenomeni di *dumping* contrattuale. Ciò dimostra che l'adeguatezza salariale non può valutarsi in termini puramente quantitativi, dovendosi piuttosto privilegiare una valutazione che guardi alla qualità complessiva dell'offerta negoziale[65]. Sono però proprio questi punti di debolezza del sistema di contrattazione collettiva che lasciano intravedere possibili spazi per l'introduzione nel nostro ordinamento di un salario minimo legale. La fissazione di un minimo legale potrebbe infatti arginare la deriva salariale che origina da comportamenti opportunistici di imprese e di attori sociali poco rappresentativi che, salvo deroghe concesse dalla legge, non potrebbero in tal modo più negoziare livelli inferiori ai minimi legali.

[59] Tra gli Stati membri dell'UE, soltanto Italia, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia non hanno previsto un salario minimo legale.

[60] Calvellini-Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 4, 2023, 577 ss.

[61] Secondo quanto riferito dal CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, cit., 14, «i dati a disposizione indicano, al riguardo, un tasso di copertura della contrattazione collettiva che si avvicina al 100 per cento». Nell'occasione, è stato inoltre evidenziato che «rispetto ai dati disponibili è noto il contratto collettivo applicato al 95 per cento dei lavoratori dipendenti in Italia» e che tale informazione «è estrapolata dalle denunce mensili rese dai datori di lavoro all'INPS per mezzo del flusso Uniemens che copre tutti i settori del lavoro privato con la rilevante eccezione dei lavoratori dipendenti agricoli (flusso PosAgri) e dei lavoratori domestici». È stato tuttavia osservato che «in Italia il tasso di copertura dei contratti risultante dall'archivio del Cnel nei principali settori è in effetti superiore alla soglia indicata dalla direttiva. Ma in altri settori non è così» (Caruso, Del Punta, Treu, *"Manifesto". Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo "oltre" il manifesto*, in *www.csdle.lex.unict.it,* 2023, 99).

[62] La conformità rispetto ai vincoli stabiliti dalla direttiva è stata evidenziata anche dal CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, cit., 14. Nel documento, approvato con una decisione assunta a maggioranza (con voto contrario di CGIL, UIL e USB), la contrattazione collettiva è considerata come «la sede ancora oggi da privilegiare e valorizzare per la fissazione dei trattamenti retributivi adeguati, che non devono limitarsi alla fissazione della tariffa minima ma anche, per precetto costituzionale, concorrere alla determinazione del salario giusto, evitando il rischio, soprattutto per le piccole e medie imprese, di un livellamento verso il basso delle retribuzioni» (così, a p. 31).

[63] In particolare, art. 4, par. 2, dir. (UE) 2022/2041.

[64] In particolare, art. 5, par. 1, dir. (UE) 2022/2041.

[65] Vitaletti, *Il salario minimo adeguato e l'impatto della Direttiva sull'ordinamento italiano*, in Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., 131 ss.

Rimane tuttavia aperto il problema della concreta determinazione del valore minimo da attribuire al salario, considerato che la sua fissazione ad un livello inferiore rispetto ai minimi tabellari previsti dalla principale contrattazione collettiva potrebbe produrre degli effetti distorsivi al sistema di contrattazione[66]. È stato infatti sottolineato il possibile spiazzamento derivante dai minimi legali sull'occupazione dei lavoratori a basso salario, unitamente al timore che un minimo fissato per legge possa ulteriormente indebolire la contrattazione collettiva[67] e incentivare le imprese a uscire dal sistema contrattuale nazionale[68]. Secondo questa impostazione, le imprese potrebbero in tal modo decidere di pagare semplicemente il minimo legale e di concentrare di fatto gran parte dei lavoratori sui livelli tabellari più bassi, contribuendo a erodere l'efficacia della contrattazione collettiva, senza risolvere il problema del *dumping* contrattuale e del lavoro povero. Sussiste inoltre il timore che l'aumento della soglia salariale minima per i livelli più bassi, comportando un avvicinamento a quella dei livelli immediatamente superiori, potrebbe determinare uno schiacciamento dei livelli retributivi, con conseguenti problemi di proporzionalità tra livelli e retribuzione[69]. Risulterebbe però parimenti problematico anche un salario minimo più elevato rispetto ai minimi previsti dalla principale contrattazione collettiva[70]. In tal caso, si correrebbe infatti il rischio di spiazzare la domanda di lavoro per le fasce più deboli, specialmente giovani e persone con bassa qualificazione, con possibili effetti negativi anche sulla struttura contrattuale, che potrebbero contribuire all'indebolimento dell'utilità del contratto di categoria, soprattutto nelle categorie più deboli[71].

Simili perplessità appaiono in gran parte condivisibili, non potendosi allo stato escludere il pericolo di una fuga dalla contrattazione collettiva e di un ridimensionamento del ruolo delle parti sociali che l'introduzione del salario minimo legale potrebbe innescare. Tuttavia, l'obiettivo di un più efficace contrasto al lavoro povero[72] induce a percorrere strade alternative, valutando la possibilità di un intervento legislativo in materia di minimo salariale più specifico e mirato, limitato a quei settori in cui tale strumento potrebbe effettivamente contribuire quantomeno ad arginare il fenomeno dei *working poor*. Ed è proprio

66 Di diverso avviso il CNEL, *Osservazioni e proposte sul tema Istituzione del salario minimo orario (A.S. 658 e A.S. 310)*, cit., 6, per il quale l'eventuale fissazione del salario minimo legale anche ad un livello nominalmente inferiore ai minimi tabellari dei principali CCNL, potrebbe comunque garantire – in virtù di una maggiore forza prescrittiva – una protezione più efficace nei confronti dei bassi salari, riducendo in tal modo la discrezionalità e gli abusi nella determinazione dei livelli retributivi.

67 Lassandari, *Il reddito, il salario e la mossa del cavallo (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *RDSS*, 1, 2014, 57.

68 Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *RDSS*, 2, 2014, 177, il quale osserva altresì che, in questa fase delle relazioni industriali, il salario minimo legale «darebbe oggettivamente una spinta alla contrattazione aziendale per la semplice ragione che sarebbe il solo ambito in cui poter contrattare salario» (così, a p. 179).

69 Fraioli, *Pluralismo sindacale, individuazione della categoria e salario minimo*, in *RIDL*, 3, 2023, 430.

70 G. Ferraro, *Il salario minimo tra prelievo previdenziale e relazioni sindacali*, in *RDSS*, 4, 2023, 722, il quale osserva che «un importo troppo alto può essere depressivo della contrattazione collettiva e dei processi di partecipazione sindacale».

71 Treu, *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, in *GI*, 3, 2015, 748.

72 In argomento, si segnala Lassandari, Villa, Zoli (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *VTDL*, 2022.

guardando ai possibili destinatari della tutela che forse può individuarsi lo spazio per non archiviare il discorso sul salario minimo legale.
Le più elevate percentuali di lavoro povero sono infatti riconducibili a settori marginali privi di una contrattazione collettiva di riferimento o con una contrattazione non riconducibile ad organizzazioni comparativamente più rappresentative[73] e comunque al di sotto del tasso di copertura contrattuale richiesto dalla direttiva sui salari minimi adeguati[74]. Per tale ragione, perlomeno rispetto a tali settori, potrebbe prospettarsi l'introduzione di un salario minimo legale realizzato attraverso un'estensione per legge dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale[75]. In tal caso, per evitare che questi stessi contratti prevedano trattamenti economici troppo bassi, potrebbe seguirsi il suggerimento di introdurre «un apparato amministrativo di vigilanza e che fornisca indicazioni prescrittive sulle soglie minime orarie da rispettare»[76], concertato con le parti sociali. Con quest'applicazione selettiva, da concertarsi con le parti sociali, verrebbero preservati gli equilibri del sistema contrattuale e, verosimilmente, si finirebbe con il favorire l'azione sindacale nei settori di riferimento. Tale meccanismo risulterebbe peraltro vantaggioso per i lavoratori interessati, dal momento che verrebbe riconosciuto loro il c.d. "minimo costituzionale" *ex* art. 36 Cost., senza la necessità di ricorrere ad iniziative giudiziarie piuttosto onerose e pur sempre aleatorie.
Seguendo tale ragionamento, si potrebbe nondimeno prospettare l'irragionevolezza di un riconoscimento *ex lege* del solo "minimo salariale" piuttosto che del complessivo trattamento economico previsto dalla contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative[77], che senza dubbio assicurerebbe ai lavoratori interessati una più incisiva tutela salariale. Pur non potendo in tale sede sviluppare adeguatamente tale prospettiva, che esula dal perimetro di questa specifica indagine, essa appare comunque utile ai nostri fini in quanto consente di mettere in luce la limitata incisività di

[73] Bellavista, *Il salario minimo legale*, in *DRI*, 3, 2014, 748.

[74] L'accertamento di tali settori dovrebbe essere condotto, con il coinvolgimento delle parti interessate, dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dall'INPS e dal CNEL, anche attraverso l'istituzione di un'apposita commissione. Potrebbe inoltre essere previsto un meccanismo di certificazione sulla base dei dati in possesso di tali enti. Sul punto, Treu, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, cit., 11.

[75] Pascucci, Speziale, *Spunti sul salario minimo dopo la proposta di direttiva UE*, in *GDLRI*, n. 172, 4, 2021, 768.

[76] Bellavista, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *DRI*, 2, 2021, 428. L'A. è tornato sul tema, con una puntuale analisi che tiene conto anche dei rapporti tra la futura direttiva e l'ordinamento italiano, in Id., *Il problema del salario minimo e la proposta di direttiva europea*, in *DML*, 3, 2021, 565 ss.

[77] Sul punto (e non solo), è di assoluto interesse il dibattito alimentato dalla pubblicazione di Caruso, Del Punta, Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *www.csdle.lex.unict.it,* 2020, spec. 56 s. In particolare, si segnalano le autorevoli riflessioni di F. Carinci, *Un invito alla discussione: il manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *ADL*, 5, 2020, 1048. Più di recente, si segnala altresì Caruso, Del Punta, Treu, *"Manifesto". Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo "oltre" il manifesto*, cit., spec. 96 ss., con il quale gli A. hanno inteso «replicare ai numerosi interventi che si sono confrontati direttamente con il documento» e «andare oltre le tesi ivi contenute sia come naturale evoluzione delle originarie riflessioni, sia come occasione per tener conto dei veloci cambiamenti istituzionali, sociali e politici nel frattempo intervenuti» (così, a p. 2).

un intervento legislativo di rinvio ai soli minimi salariali. Una limitata incisività che però, si badi bene, non equivale a inutilità. Un effetto migliorativo sulla condizione di povertà in cui versano i lavoratori interessati verrebbe infatti prodotto, sebbene in termini contenuti. Va peraltro considerato che un meccanismo incentrato solo sui minimi potrebbe incontrare una maggiore condivisione tra gli attori sociali rispetto ad un intervento di portata più estesa. Si tratta di un aspetto tutt'altro che marginale, specie alla luce della tradizionale refrattarietà dimostrata dal nostro legislatore nel prevedere meccanismi di determinazione legale dei minimi salariali[78]. Ecco perché appare preferibile, almeno in una fase iniziale, adottare un approccio graduale, evitando sconvolgimenti "traumatici" in una materia attraversata da interessi molteplici e di difficile componimento.
Alla luce di tali considerazioni, sembra ora possibile rispondere all'interrogativo iniziale, affermando che l'introduzione del salario minimo legale, nei termini prospettati, non sarebbe risolutiva di tutte le criticità emerse sul versante salariale[79], ma potrebbe comunque costituire un primo (ma incisivo) passo per arginare il fenomeno del lavoro povero nei settori più deboli e marginali.

## 4. La legge delega in materia di retribuzione dei lavoratori e contrattazione collettiva tra luci (poche) e ombre (molte)

La recente entrata in vigore della l. 26 settembre 2025, n. 144, contenente «Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione»[80], sollecita ulteriori riflessioni volte a valutare l'impatto che l'attuazione della delega potrà esercitare sulla questione salariale e, segnatamente, sul tema del contrasto al lavoro povero.
Prima di entrare nel merito delle deleghe conferite al Governo, è necessario ripercorrere, sia pur sinteticamente, il lento e travagliato cammino parlamentare che ha portato all'approvazione del testo definitivo, emblema della complessità del tema e delle tensioni che lo attraversano.
L'iniziativa legislativa era stata originariamente assunta, il 4 luglio 2023, da alcune forze di opposizione, con la presentazione di una proposta di legge diretta all'istituzione di un

[78] Pascucci, *La direttiva sui salari minimi…e l'Italia*, in Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., 268 ss.

[79] Risultano emblematiche, al riguardo, le parole di Treu, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, cit., 2 s., il quale osserva che «la eventuale introduzione di qualche strumento di salario minimo non può essere considerata risolutiva. Per questo non va caricata di aspettative né di polemiche eccessive, come invece appare sovente nel dibattito non solo politico, ma anche fra gli osservatori esperti, giuristi e non».

[80] Pubblicata nella G.U. n. 230, serie generale, del 3 ottobre 2025.

salario minimo legale[81]. Senonché, nel corso dell'*iter* parlamentare[82], la proposta è stata integralmente modificata, già nel titolo, dalla maggioranza, al punto che i deputati proponenti[83] hanno espressamente disconosciuto la paternità del testo definitivamente approvato dal Senato il 23 settembre 2025.

Il contenuto originario della proposta delle forze di opposizione, che prevedeva un trattamento economico minimo orario (TEM) di 9 euro lordi[84] e un trattamento economico complessivo orario (TEC)[85] non inferiore a quello garantito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative nel settore di riferimento, è stato infatti stravolto dalle previsioni introdotte dalla maggioranza. A seguito di tali interpolazioni, la legge delega, tutt'altro che agevole da interpretare e attuare[86], ha abbandonato la prospettiva della fissazione di un salario minimo legale, optando per un modello incentrato sul rinvio al trattamento economico complessivo minimo previsto dalla contrattazione collettiva maggiormente applicata[87].

Alla luce delle considerazioni già svolte in tema di salario minimo legale, la scelta della maggioranza può considerarsi condivisibile. Maggiori perplessità sorgono tuttavia in relazione al criterio selettivo individuato dal legislatore delegante, non incentrato sulla maggiore rappresentatività delle organizzazioni stipulanti[88], ma sulla maggiore applicazione del contratto «*in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti*»[89]. Una simile scelta, invero, si presta a strumentalizzazioni e distorsioni applicative, in quanto «la diffusione delle adesioni a un dato contratto può essere favorita da condizioni retributive e di lavoro particolarmente convenienti per le imprese, anche a scapito della qualità e del rispetto degli *standard* costituzionali»[90].

---

81 Proposta di legge 4 luglio 2023, n. 1275, dal titolo «*Disposizioni per l'istituzione del salario minimo*». In dottrina, De Luca Tamajo, *Le retribuzioni insufficienti: l'intervento legislativo, la via giudiziale, la sede contrattual-collettiva*, in *RIDL*, 3, 2023, 71 ss.

82 La legge è stata approvata dalla Camera il 6 dicembre 2023 e dal Senato il 23 settembre 2025.

83 Tra i quali si segnalano i deputati Schlein, Conte, Fratoianni e Bonelli, *leader* dei principali partiti di opposizione.

84 Su questo aspetto, la proposta era stata criticata, tra gli altri, anche da Tiraboschi, *Alcune precisazioni tecniche sulla proposta di legge per un salario minimo legale di 9 euro lordi*, in *Boll. Adapt*, n. 27/2023. Sulla proposta, si segnala anche *Boll. Adapt speciale*, n. 5/2023.

85 Comprensivo del TEM, dell'*ex* indennità di contingenza e della tredicesima.

86 Come osservato da Tiraboschi, *Le deleghe su salari e contrattazione collettiva tra analisi tecnica e valutazione politica*, in *Boll. Adapt*, n. 34/2025, la difficoltà di interpretare e attuare la delega la «si comprende del resto anche da taluni dubbi sollevati da attori sociali, di maggiore e anche minore rappresentatività, rispetto ai quali il Governo non pare indifferente».

87 Le disposizioni contenute nella legge delega, ad ogni modo, non si applicano «*ai lavoratori dipendenti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e ai contratti collettivi ad essi applicabili*» (art. 4, l. n. 144/2025).

88 Sul tema della maggiore rappresentatività comparata, da ultimo, cfr. Trib. Campobasso, 10 aprile 2024, in *Boll. Adapt*, n. 26/2024.

89 Cfr., art. 2, comma 1, lett. a), l. n. 144/2025. Secondo Ichino, *Retribuzioni: quanto c'è di buono nella legge delega*, in *Lavoce.info*, 30 settembre 2025, «appare davvero poco probabile che la disposizione possa superare il vaglio di costituzionalità, in riferimento all'articolo 39 della Carta».

90 Treu, *Dopo una lunga inerzia, in Gazzetta la Legge delega su contrattazione collettiva e salari*, in *www.lavorosi.it*, 6 ottobre 2025.

Nella condizione di ipertrofia negoziale illustrata in precedenza, la circostanza che un contratto collettivo risulti maggiormente applicato non può infatti essere assunta, di per sé, quale indice di qualità. Potrebbe infatti accadere - evenienza tutt'altro che remota - che un contratto al "ribasso", proprio perché vantaggioso per le imprese, trovi una diffusione tale da divenire quello di maggiore applicazione[91].

Pare dunque evidente che un simile criterio non risulti adeguato ad assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi, secondo quanto prescritto dalla legge delega[92]. Come già osservato, sarebbe stato preferibile prevedere l'estensione del trattamento economico minimo dei contratti sottoscritti da soggetti collettivi comparativamente più rappresentativi, i quali offrono maggiori garanzie per i lavoratori rispetto ai contratti riconducibili ad attori negoziali di dubbia rappresentatività.

Le perplessità, ad ogni modo, non si esauriscono nel solo criterio di selezione del contratto collettivo da applicare, ma riguardano anche gli strumenti di misurazione dei contratti maggiormente applicati, che la legge delega individua nei dati presenti nei flussi telematici Uniemens.

Va considerato, in proposito, che il codice del CCNL è indicato nei flussi per calcolare il minimale contributivo, basato per legge sui contratti delle organizzazioni più rappresentative[93]. Potrebbe pertanto accadere - ed è anch'essa un'ipotesi tutt'altro che remota - che un datore di lavoro dichiari un CCNL per fini contributivi e successivamente ne applichi uno diverso, magari per lui più vantaggioso e con minori tutele per i lavoratori. Il riferimento al CCNL indicato nei flussi Uniemens risulta pertanto fuorviante o comunque non idoneo a misurare l'effettiva applicazione dei contratti collettivi[94].

Desta poi perplessità la prevista possibilità di un intervento in via provvisoria da parte del Ministero del lavoro in materia salariale, da operarsi attraverso l'adozione di misure necessarie concernenti esclusivamente i trattamenti economici complessivi minimi per i settori non coperti da contrattazione collettiva o per quelli il cui contratto collettivo sia scaduto e non sia stato tempestivamente rinnovato. Questa forma di intervento sussidiario

[91] Secondo Cairoli, *La legge delega n. 144 del 2025: il nuovo criterio di individuazione della giusta retribuzione tra dubbi di legittimità costituzionale e prime prospettive interpretative*, in *AmbienteDiritto.it*, 3, 2025, 5, permane infatti il rischio che il criterio della maggiore applicazione «possa legittimare pratiche di *dumping*, più che contrastarle».

[92] Art. 1, comma 1, lett. a), l. n. 144/2025.

[93] L'art. 1, comma 1, del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. con modificazioni dalla l. 7 dicembre 1989, n. 389, prevede infatti che «la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo». Sul "minimale contributivo" si registra una copiosa giurisprudenza. Da ultimo, cfr. Cass., 14 maggio 2025, n. 12974, in *www.rivistalabor.it*, 3 agosto 2025, con nota di Dui, *Il minimale contributivo non può essere derogato nemmeno per accordi individuali o flessibilità convenzionali*.

[94] Il sistema basato sui dati Uniemens è già stato criticato da Bavaro, *Note sull'autorità degna per un salario giusto*, in Carabelli (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, *QRGL*, 10, 2024, 97, il quale ha efficacemente osservato che «il dato Uniemens rischia di oscurare il problema che tutti conosciamo e che si chiama *dumping* contrattuale, a cominciare dalla disciplina salariale».

del Ministero del Lavoro appare, infatti, già *prima facie*, potenzialmente lesiva degli spazi di autonomia contrattuale delle parti sociali e rischia pertanto di porsi in contrasto con l'art. 39 Cost.

Non meno problematica appare l'intenzione di favorire il progressivo sviluppo della contrattazione collettiva di secondo livello con finalità adattative[95]. L'adeguamento della retribuzione all'aumento dei costi della vita «*anche su base territoriale*»[96], affidato a tale forma di contrattazione, sembrerebbe infatti preludere al ritorno del meccanismo delle c.d. "gabbie salariali", già da tempo archiviato in ragione degli effetti negativi che aveva prodotto sulle condizioni dei lavoratori e che peraltro aveva ampliato il divario fra nord e sud del Paese[97].

Non sembrano infine prive di criticità le previsioni in materia di appalti e subappalti, che evidenziano una potenziale regressione sul fronte delle tutele attualmente riconosciute ai lavoratori. L'art. 29, comma 1-*bis*, d.lgs. 276/2003, in particolare, individua il criterio della maggiore rappresentatività comparata come parametro per la determinazione del trattamento economico da attribuire al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto. Il riferimento della delega ai contratti maggiormente applicati, per le ragioni evidenziate, rappresenterebbe dunque un arretramento nella tutela dei lavoratori impiegati negli appalti e subappalti. L'art. 29, comma 1-*bis*, cit., costituisce infatti una previsione che, nell'ottica del contrasto al *dumping* contrattuale, sembra destinata a generare effetti positivi sul fronte della tutela dei lavoratori, mostrandosi idonea a contenere la tendenza delle imprese a risparmiare sul costo del lavoro attraverso l'esternalizzazione di talune attività all'interno del ciclo produttivo. L'attuazione della delega rischierebbe pertanto di vanificare tale obiettivo, con conseguenti effetti pregiudizievoli per i lavoratori coinvolti.

Di contro, si possono tuttavia segnalare alcuni elementi positivi presenti nella delega, riguardanti in particolare il perfezionamento della disciplina dei controlli e lo sviluppo di procedure di informazione pubbliche e trasparenti in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva. Si tratta di aspetti di indubbio rilievo nel contrasto al lavoro povero, che vanno pertanto accolti con favore, pur in attesa di comprendere in che termini troveranno concreta attuazione.

Alla luce di quanto illustrato, il bilancio complessivo sui possibili effetti della legge delega non può definirsi positivo. Va peraltro considerato che i limiti imposti dall'art. 76 Cost. non consentono di confidare nell'introduzione di correttivi in sede di attuazione che siano tali da superare le criticità riscontrate.

[95] Art. 1, comma 2, lett. d), l. n. 144/2025. Sulla c.d. "aziendalizzazione" nel sistema giuridico dei rapporti di lavoro, in particolare, si segnalano le ampie riflessioni di Bavaro, *Azienda, contratto e sindacato*, Cacucci, 2012.

[96] Art. 1, comma 2, lett. d), l. n. 144/2025.

[97] Le c.d. "gabbie salariali", introdotte il 6 dicembre 1945 a seguito di accordo sottoscritto tra la Cgil e Confindustria, prevedevano infatti un meccanismo di adeguamento della retribuzione su base territoriale, strettamente collegato con il costo della vita. A seguito di una serie di proteste sindacali, le gabbie salariali vennero abolite il 18 marzo 1969, anche se la definitiva soppressione è avvenuta il 1° luglio 1972.

## 5. Riflessioni conclusive

L'insieme delle considerazioni sin qui svolte sembra rafforzare l'idea, emersa e consolidatasi anche nel corso della ricerca, secondo cui il contrasto al lavoro povero non può prescindere da un deciso intervento sul versante salariale.

A tal proposito, meritano di essere richiamati gli allarmanti fenomeni di *dumping* contrattuale derivanti dalla concorrenza tra le numerose fonti salariali, registratisi soprattutto nei settori merceologici a basso valore aggiunto, caratterizzati da un'elevata percentuale di esternalizzazioni dei processi produttivi e una massiccia presenza di lavoratori migranti, donne e giovani.

Per contrastare efficacemente tali fenomeni, attesa la persistente inattuazione del precetto costituzionale di cui alla seconda parte dell'art. 39 Cost., appare dunque indispensabile offrire una regolamentazione più rigorosa della contrattazione collettiva e garantire maggiori tutele (già sul piano retributivo) ai lavoratori, anche mediante l'approvazione di una legge sulla rappresentatività degli attori negoziali. In assenza di regole che definiscano i perimetri contrattuali e la rappresentatività degli attori negoziali, il *dumping* contrattuale sembra infatti destinato a espandersi, alimentando una concorrenza al ribasso tra contratti collettivi e, di riflesso, tra imprese.

In tale contesto, la fissazione di un minimo legale potrebbe contribuire a contenere la deriva salariale generata da comportamenti opportunistici di imprese e di attori sociali poco rappresentativi. Tuttavia, come già osservato, l'intervento legislativo dovrebbe essere circoscritto ai settori più deboli e marginali e realizzato attraverso un'estensione per legge dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. È evidente che una simile misura non risolverebbe tutte le criticità emerse sul versante salariale, ma senza dubbio potrebbe costituire un utile strumento per arginare il fenomeno del lavoro povero quantomeno nei settori che ne risultano maggiormente esposti. In definitiva, appare indispensabile superare la logica degli interventi frammentari ed episodici a cui il legislatore ci ha fin qui abituato e che, al di là dei giudizi di merito, risultano strutturalmente incapaci di incidere sulle cause più profonde del lavoro povero. In quest'ottica, si rende pertanto necessario un ripensamento più articolato e sistematico delle politiche salariali, al fine di contrastare efficacemente il fenomeno del lavoro povero e garantire condizioni lavorative dignitose e di qualità.

Saggi

# La trilateralità infranta: l'estromissione dei sindacati dal governo dell'immigrazione per lavoro*

## *The broken trilateralism: the exclusion of trade unions from the governance of labour migration*

**Andrea Sgroi**
*Dottorando di ricerca nell'Università di Palermo*

**Sommario:** 1. Sull'eterogeneità dell'approccio sindacale al fenomeno migratorio. – 2. Il coinvolgimento delle parti sociali nel modello di gestione delle migrazioni consegnato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro. – 3. Il ruolo delle parti sociali nella precedente disciplina italiana sull'ingresso e soggiorno per motivi di lavoro. – 4. Il depotenziamento del dialogo sociale tripartito e l'istituzionalizzazione della posizione delle associazioni datoriali e di altri operatori privati nei più recenti interventi normativi. – 5. Considerazioni conclusive.

*Sinossi*: Il presente contributo esamina il tema del coinvolgimento delle parti sociali nella gestione dell'immigrazione, con particolare riferimento alla disciplina dell'ingresso e soggiorno per motivi di lavoro. Mentre il posizionamento delle organizzazioni sindacali rispetto all'ingresso dei lavoratori migranti si è rivelato variabile nei diversi contesti, le associazioni datoriali si sono mostrate tendenzialmente favorevoli all'ingresso di manodopera proveniente da altri paesi, seppur con preferenze diverse a seconda dei modelli economici nazionali. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha promosso un modello partecipativo fondato sul

* Il presente contributo è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Palermo (CUP B53D23032690001), 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.


ISSN 3035-0492

coinvolgimento delle parti sociali, sul presupposto che i soggetti collettivi possano dare un contributo inestimabile all'elaborazione, alla divulgazione e alla supervisione delle politiche migratorie. Il legislatore italiano ha inizialmente recepito tale modello, introducendo alcune forme di coinvolgimento bilaterale. Tuttavia, le recenti riforme hanno indebolito il dialogo sociale tripartito e istituzionalizzato il ruolo delle associazioni datoriali nei processi decisionali. Ne emerge un assetto in cui il sindacato risulta marginalizzato, privo di strumenti effettivi di controllo e tutela collettiva nella gestione dell'immigrazione per lavoro.

Abstract: *This article analyses the involvement of social partners in the management of immigration, with a focus on the regulation of entry and residence for work purposes. While trade unions' positions on the entry of migrant workers have varied in different contexts, employers' associations have generally favoured the entry of labour from other countries, although their preferences have differed depending on national economic models. The International Labour Organisation has promoted a participatory model based on the involvement of social partners, assuming that trade unions and employer associations can contribute invaluable expertise to the development, dissemination, and supervision of migration policies. Initially, the Italian legislator adopted this model, introducing some forms of bilateral involvement. However, recent reforms have weakened tripartite social dialogue and formalised the role of employers' associations in decision-making processes. The result is a structure in which trade unions are marginalised and lack effective mechanisms for control and protection in the management of labour migration.*

**Parole chiave:** Lavoratori stranieri – Sindacato – Datori di lavoro – Dialogo sociale

***Keywords*:** Migrant workers – Trade union – Employers – Social dialogue

## 1. Sull'eterogeneità dell'approccio sindacale al fenomeno migratorio

Le posizioni assunte storicamente dalle organizzazioni sindacali, rispetto al fenomeno dell'immigrazione di lavoratori dall'estero, sono piuttosto eterogenee.

In alcuni contesti, i sindacati si sono opposti all'ingresso delle persone migranti o hanno rivendicato il diritto di veto sulle decisioni ad esso relative. In altre situazioni, le organizzazioni dei lavoratori si sono mostrate indifferenti al fenomeno oppure hanno cooperato alle procedure di reclutamento della manodopera proveniente da altri paesi. Similmente, riguardo all'atteggiamento delle organizzazioni nei confronti dei lavoratori migranti, una volta che questi sono entrati nel nuovo mercato del lavoro, le soluzioni adottate dai sindacati oscillano tra la scelta di escluderli dalle organizzazioni e quella di favorirne la sindacalizzazione e di includere le loro istanze nella propria piattaforma rivendicativa. Queste strategie hanno trovato nel tempo diverse giustificazioni di ordine pratico e teorico e sembrano dipendere sia dalla variabilità degli scenari migratori di riferimento, sia dalle caratteristiche del movimento operaio nei vari paesi[1].

[1] Perlman, *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, Arcadia Edizioni, ried., 1956, 437: l'a. descrive il modello di condotta tenuto da alcune componenti del movimento sindacale americano della prima metà del Novecento come apertamente razzista e anti-immigrazionista e ritiene che questo atteggiamento «non dovrebbe essere interpretato come un morbo esotico, bensì come una espressione, non troppo sorprendente, della coscienza della scarsità delle occasioni economiche,

Anche il dibattito in seno alle organizzazioni sindacali internazionali – nel corso della Guerra Fredda – documenta la presenza di vedute divergenti. Considerando la questione con uno sguardo d'insieme, si riteneva che la mobilità dalle aree con un relativo *surplus* demografico verso quelle industrialmente più sviluppate avrebbe consentito alle persone migranti di migliorare il proprio tenore di vita, contribuendo al contempo alla prosperità dei paesi di immigrazione e riducendo la pressione sul mercato del lavoro d'origine. Di contro, vi era la preoccupazione, in particolare tra i rappresentanti dei sindacati dei paesi destinatari di immigrazione, che le migrazioni causassero un eccesso di manodopera, da cui derivava la convinzione che l'ingresso di forza lavoro dall'estero dovesse essere pianificato e indirizzato[2].

In generale, si è osservato che il sindacato, «per la sua natura di soggetto radicato nella società e nel mondo del lavoro, assorbe parte di tutto ciò che si muove a livello di senso comune, introiettandone anche alcuni aspetti deteriori», tra i quali figura la percezione dell'immigrazione come minaccia[3]. Più che a ragioni recondite, però, le manifestazioni di diffidenza verso il fenomeno migratorio, da parte dei sindacati, sembrano ricollegarsi soprattutto al timore che l'afflusso di forza lavoro possa minare la capacità dei sindacati di arginare il *dumping* normativo e salariale; tant'è che la rivendicazione più comune, nei sistemi in cui i sindacati hanno storicamente assunto un atteggiamento propositivo verso l'immigrazione, è stata quella di far sì che le persone migranti e i lavoratori del luogo ricevessero la stessa retribuzione a parità di lavoro e le medesime condizioni di impiego[4], per via legale o mediante l'estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi[5].

propria dei gruppi operai». Sul punto, Webb, Webb, *Industrial democracy*, London, 1902, 252: i coniugi Webb menzionano l'esclusione dei lavoratori stranieri tra le rivendicazioni che il sindacalismo inglese, a cavallo tra Otto e Novecento, ha presentato al Parlamento di quel paese. Si veda anche l'opera di Castles, Kosack, *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, 1973, 128. Questi hanno definito «un dilemma» il dibattito interno ai sindacati dell'Europa occidentale del secondo Novecento sul tema delle migrazioni. Si temeva – da un lato – che un afflusso di nuovi lavoratori potesse comportare svantaggi per la forza lavoro locale, con la conseguenza che i sindacati avrebbero potuto sentirsi costretti a opporsi all'immigrazione. Di contro, si ravvisava una contraddizione tra l'esclusione dei lavoratori stranieri e la dottrina dell'internazionalismo, una forte tradizione nel movimento sindacale. Inoltre, laddove l'immigrazione era significativa, i sindacati ritenevano necessario accogliere i lavoratori stranieri, poiché escludere una parte consistente della classe lavoratrice avrebbe indebolito sicuramente l'azione operaia. Penninx, Roosblad, *Conclusions*, in Id. (a cura di), *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960–1993: A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*, New York, 2000, 186 ss. Invece, sulla posizione assunta dai sindacati nell'odierno contesto europeo, Merino, Roosblad, Penninx, *Comparing trade union attitudes and actions relating to immigration and migrant workers in 11 European countries*, in Id. (a cura di), *Trade Unions and Migrant Workers*, Ginevra, 2017, 354.

2 Svanberg, *International trade-unionism and migration: European integration and the post-war 'Free' movement of labour*, in *Labor History*, 2021, 5-6, 684.

3 Danesh, Di Donato, Kane, *Le nuove sfide del sindacato plurietnico*, in Galossi (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione*, Ediesse, 2017, 76.

4 Castles, Kosack, op. cit.; Penninx, Roosblad, op. cit.

5 Visser, *Extension policies compared: How the extension of collective agreements works in the Netherlands, Switzerland, Finland and Norway*, in Hayter, Visser (a cura di), *Collective Agreements: Extending Labour Protection*, Ginevra, 2018, spec. 39, 41, 43, 56.

Nello scenario attuale, comunque, la tendenza riscontrata nell'attività di monitoraggio della Confederazione Sindacale Internazionale vede i sindacati, sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione, intraprendere il dialogo sociale con i governi e i datori di lavoro per elaborare quadri di *governance* delle migrazioni basati sui diritti e favorire l'organizzazione dei lavoratori migranti, al fine di migliorare le loro condizioni di lavoro attraverso la contrattazione collettiva[6].

Invece, si riscontra la tendenza delle associazioni datoriali nei 'paesi di immigrazione' a favorire l'afflusso di forza-lavoro dall'estero, a prescindere dalle circostanze politiche ed economiche. Nel caso delle organizzazioni datoriali, a variare è il tipo di immigrazione richiesto. La questione è stata messa in relazione con le diverse strategie produttive nazionali, identificate nella letteratura dell'economia politica comparata. Nelle 'economie di mercato coordinate' vi sarebbe una preferenza dei datori di lavoro per la migrazione di manodopera altamente qualificata, mentre in quelle 'liberali' i datori di lavoro sarebbero propensi a sostenere l'assunzione sia di manodopera altamente qualificata sia di forza lavoro per quei settori scarsamente retribuiti che registrano problemi di reclutamento e un elevato turnover del personale a causa dei bassi salari e delle condizioni di lavoro poco attraenti[7].

## 2. Il coinvolgimento delle parti sociali nel modello di gestione delle migrazioni consegnato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro

Nonostante l'eterogeneità degli approcci dei soggetti collettivi al tema dell'immigrazione motivata da ragioni lavorative, il loro coinvolgimento costituisce un aspetto centrale del modello di gestione dei flussi migratori elaborato dall'OIL. Lo scopo e le forme di tale partecipazione sono stati definiti progressivamente, mediante la sovrapposizione di *standard* normativi e strumenti di *soft law*.

La Convenzione n. 97/1949, sull'immigrazione per motivi di lavoro, non contiene alcuna disposizione volta a definire il ruolo da assegnare ai sindacati e alle associazioni datoriali

6 Ituc, *Trade unions in action for the rights of migrant workers*, Bruxelles, 2023, 3.

7 Okólski, *American employers' interests and migrant labour in historical perspective, CMR Working Papers, No. 131/189*, Varsavia, 2023; Menz, *European Employers and the Rediscovery of Labour Migrations*, in Jurado, Brochmann, *Europe's immigration challenge, Reconciling Work, Welfare, Mobility*, Londra, 2013, 105 ss.; Id., *Employer Preferences for Labour Migration: Exploring 'Varieties of Capitalism'-Based Contextual Conditionality in Germany and the United Kingdom*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 13(4), 534-550. La distinzione tra i due modelli di capitalismo, coniata da Hall e Soskice (*Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, 2001) sarebbe la seguente: nelle «economie di mercato liberali, le imprese coordinano le proprie attività sulla base di strutture gerarchiche tipiche di mercati competitivi e le relazioni di mercato sono ampiamente regolate da contratti formali e completi, che prevedano cioè per ogni possibile eventualità futura i diritti e gli obblighi delle parti, lasciando il meno possibile al "non scritto". Nelle economie di mercato coordinate, invece, le imprese tendono a gestire le loro relazione sulla base di accordi incompleti e più largamente basati su comportamenti collaborativi che generano relazioni di lungo periodo e specificità degli scambi»; Belloc, *Modelli di capitalismo e complementarietà istituzionali*, in *eticaeconomia.it*, 1° novembre 2017.

in materia. Piuttosto, lo strumento individua alcune misure che gli Stati devono adottare nell'ambito della propria giurisdizione, a tutela del lavoratore migrante e della sua famiglia; alcune riguardano sia i paesi d'origine sia quelli di accoglienza dei lavoratori migranti, mentre altri obblighi riguardano esclusivamente la permanenza dei migranti nello Stato ospitante. L'unica norma suscettibile di incidere indirettamente sul tema sindacale, per le ragioni esposte in precedenza[8], è l'art. 6, par. 1, che prescrive la parità di trattamento tra lavoratori 'autoctoni' e migranti in alcune materie. Tra queste, «l'adesione ai sindacati e il godimento dei benefici della contrattazione collettiva» sono garantiti in via paritaria «nella misura in cui tali questioni sono regolate da leggi o regolamenti, o sono soggette al controllo delle autorità amministrative» (lett. a). Invece, all'interno della Raccomandazione di accompagnamento (n. 86/1949) è auspicato che i governi consultino «le organizzazioni competenti dei datori di lavoro e dei lavoratori su tutte le questioni generali relative all'immigrazione per motivi di lavoro» (par. 2) e «per quanto riguarda le operazioni di reclutamento, introduzione e collocamento dei lavoratori migranti» (par. 19).

Al netto di tali aperture, questi strumenti sono caratterizzati da una concezione eminentemente statalista della gestione delle migrazioni dei lavoratori.

Una presa di posizione sulla necessità di un coinvolgimento più ampio dei soggetti collettivi nella *governance* delle migrazioni si è registrata all'esito della cinquantaseiesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro (Cil), nel giugno 1971, nell'ambito di una più generale riflessione sulla necessità di rivedere e integrare gli strumenti normativi esistenti, in ragione della crescente rilevanza del fenomeno migratorio[9]. Emerse chiaramente nel dibattito che portò all'adozione della *Risoluzione relativa all'azione dell'OIL per promuovere la parità dei lavoratori migranti in tutte le questioni sociali e lavorative* l'idea che i lavoratori, i datori di lavoro e le loro organizzazioni potessero dare un contributo inestimabile all'elaborazione, alla divulgazione e alla supervisione delle politiche migratorie, specie di quelle volte ad assicurare la non discriminazione dei lavoratori di altri paesi. Tale convinzione diffusa trovò un riscontro operativo, all'interno della risoluzione, nell'enfasi posta sulla «necessità che le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro siano associate all'attività di tutti gli organismi nazionali, regionali o internazionali che si occupano dei problemi dei lavoratori migranti»[10].

L'indirizzo enunciato in questa risoluzione ha trovato una traduzione normativa nel giugno del 1975, all'interno della Convenzione n. 143 sui lavoratori migranti e nella coeva raccomandazione n. 151. Nella Convenzione n. 143 emerge, con maggiore chiarezza rispetto al precedente strumento n. 97/1949, un approccio *rights based* alla gestione delle migrazioni

8 V., *supra*, par. I.

9 Ilo, *International Labour Conference, fifty-sixth session, record of proceedings*, Ginevra, 1971, 96.

10 *Ibidem*, 577-585.

dei lavoratori, espressamente enunciato all'art. 1, secondo cui: «*Each Member for which this Convention is in force undertakes to respect the basic human rights of all migrant workers*». L'articolato è suddiviso in due parti principali[11]. La prima, rubricata «migrazioni in condizioni abusive», fissa alcuni obblighi di condotta in capo agli Stati parte, finalizzati alla tutela dei lavoratori stranieri e alla repressione di ogni forma di sfruttamento lavorativo. Invece, la seconda parte della Convenzione disciplina il principio di parità di trattamento dei lavoratori migranti «in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive».

La Convenzione, specie alla luce della Raccomandazione di accompagnamento, designa forme plurime di coinvolgimento delle parti sociali, sia per quanto riguarda le politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo sia per l'implementazione del principio di parità di trattamento.

Così, l'art. 2, par. 2 prevede la piena consultazione e la condivisione di tutte le informazioni in possesso delle parti sociali in relazione ai lavoratori migranti occupati irregolarmente nel territorio, mentre l'articolo 4 declina la medesima prerogativa con riferimento al contatto e allo scambio di informazioni con altri Stati. L'articolo 7 della Convenzione prevede che le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori siano consultate in merito alle leggi, ai regolamenti e alle altre misure previste dalla stessa Convenzione e impone agli Stati di riconoscere alle parti sociali la possibilità di intraprendere iniziative per prevenire o eliminare gli abusi cui è sottoposta la forza lavoro migrante. L'art. 12, lett. e) della Convenzione, letta alla luce del par. 9 della Raccomandazione, estende l'obbligo di consultazione ai temi della formulazione e applicazione di una «politica sociale rispondente alle condizioni ed agli usi nazionali, affinché i lavoratori migranti ed i loro familiari possano essere in condizione di usufruire dei vantaggi concessi ai propri lavoratori nazionali, tenendo conto – fatto salvo il principio della parità di opportunità e di trattamento – delle esigenze particolari che essi possano avere fino al momento del loro adattamento alla società del paese di occupazione». L'art. 14, lett. b) prevede che la regolamentazione delle condizioni per il riconoscimento delle qualifiche professionali, ivi compresi i certificati e diplomi acquisiti all'estero, debba avvenire previa opportuna consultazione delle organizzazioni rappresentative di datori e lavoratori. Nel par. 14 della Raccomandazione si considera opportuna l'estensione dell'attività di consultazione alle questioni relative al ricongiungimento familiare.

Il *corpus* normativo in questione va oltre l'attribuzione di un ruolo consultivo alle organizzazioni. È infatti stabilito che gli Stati adottino misure specifiche per garantire la collaborazione delle parti sociali nell'attuazione della politica nazionale (art. 12, lett. a Convenzione) e che queste collaborino nella comprensione pubblica e applicazione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti e nell'esaminare e risolvere i reclami (Par. 4 Raccomandazione). La cooperazione dei soggetti collettivi è auspicata



[11] Per un approfondimento, Servais, *International Labour Law*, *seventh ed.*, AH Alphen aan den Rijn, 2022, 240 ss.

per informare i lavoratori migranti dei loro diritti, promuovere la conoscenza delle lingue, promuovere l'adattamento (par. 7 Raccomandazione), nonché per l'erogazione di servizi sociali per i lavoratori migranti (par.fi 25, 2 e 29 Raccomandazione).
Stando all'attività di monitoraggio svolta dall'Organizzazione, sembra che l'istanza di un maggior coinvolgimento di sindacati e organizzazioni datoriali nella gestione delle migrazioni per lavoro abbia trovato accoglimento nel processo di trasposizione della Convenzione n. 143 in molti Stati membri[12].
Peraltro, va precisato che, sebbene l'attività di *standard setting* in materia sia ferma a cinquant'anni fa, l'Organizzazione ha ribadito, in alcuni atti più recenti, la necessità del coinvolgimento delle organizzazioni datoriali e dei sindacati in materia migratoria, attraverso il dialogo sociale tripartito. Tra questi figurano l'ILO *Multilateral Framework on Labour Migration*[13], la Risoluzione relativa a un trattamento equo per i lavoratori migranti nell'economia globale[14], la *Employment and Decent Work for Peace and Resilience Recommendation* (n. 205/2017).

## 3. Il ruolo delle parti sociali nella precedente disciplina italiana sull'ingresso e soggiorno per motivi di lavoro

Lo Stato italiano ha ratificato la Convenzione n. 143 con la l. n. 158/1981 e vi ha dato una prima attuazione con la l. n. 943/1986 (cd. Legge Foschi). La riforma prevedeva un articolato meccanismo di collocamento dei lavoratori stranieri provenienti dall'estero. In particolare, la legge Foschi assegnava ai datori di lavoro l'onere di richiedere liste non nominative di lavoratori stranieri, subordinando a quest'ultimo adempimento e ad un complicato *iter* amministrativo l'ottenimento dell'autorizzazione al lavoro[15].
Le forme di coinvolgimento sindacale prefigurate da tale disegno normativo erano particolarmente blande; in primo luogo, la nomina di quattro rappresentanti dei sindacati confederali, tre delle organizzazioni datoriali e «sei rappresentanti dei lavoratori extracomunitari, designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia» in seno alla «consulta

[12] Ilo, *Promoting Fair Migration: General Survey Concerning the Migrant Workers Instruments*, Ginevra, 2016, 44-47: «Molti Stati membri hanno riconosciuto il valore del dialogo sociale e la maggior parte dei governi ha riferito di una qualche forma di coinvolgimento delle parti sociali nelle questioni sollevate dagli strumenti (…) Molti Stati membri hanno riferito che le parti sociali sono state consultate o coinvolte nella riforma legislativa e nello sviluppo delle politiche in materia di migrazione dei lavoratori (…) Alcuni Stati membri hanno indicato che le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno un ruolo particolare nella promozione della parità di trattamento e di opportunità per i lavoratori migranti».

[13] Ilo, *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding Principles and Guidelines for a Rights-based Approach to Labour Migration*, Ginevra, 2006, 13.

[14] Ilo, *Resolution concerning a fair deal for migrant workers in a global economy*, Ginevra, 2004, par. 10.

[15] Per un'analisi complessiva dell'evoluzione della disciplina in materia di ingresso dei lavoratori stranieri, si consenta il rinvio a Sgroi, *Ordinamento giuridico e ingresso dei lavoratori dei paesi terzi: considerazioni a margine del d.l. 10 marzo 2023 n. 20*, in *DML*, 2023, 2, 413-415.

per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie», presieduta dal Ministro del Lavoro. La riforma prevedeva altresì il coinvolgimento sindacale all'interno della commissione «incaricata di promuovere e controllare l'applicazione degli accordi bilaterali e multilaterali previsti dalla convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975 (…) stipulati per disciplinare i flussi migratori, la repressione delle intermediazioni illegali di manodopera, anche nei Paesi di provenienza, e la collaborazione reciproca al fine di tutelare i diritti civili, sociali, economici e culturali dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie» (art. 2). Infine, la l. n. 943 prevedeva che i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali collaborassero con le commissioni regionali per l'impiego fornendo ad esse tutte le informazioni relative alle variazioni dell'offerta di lavoro (art. 5).

La l. n. 39/1990[16], nell'elaborare il primo embrionale sistema di programmazione degli ingressi, ha incluso le «organizzazioni sindacali» tra i soggetti che il governo deve sentire per l'adozione dei decreti con cui «vengono definite entro il 30 ottobre di ogni anno la programmazione dei flussi di ingresso in Italia per ragioni di lavoro degli stranieri extracomunitari e del loro inserimento socio-culturale, nonché le sue modalità» e il «programma degli interventi sociali ed economici atti a favorire l'inserimento socio-culturale degli stranieri, il mantenimento dell'identità culturale ed il diritto allo studio e alla casa» (art. 2, comma 3). Gli interventi legislativi successivi, accomunati dall'obiettivo di creare un quadro normativo organico in materia di immigrazione, hanno condiviso con quelli appena richiamati la tendenza a confinare il dialogo sociale tripartito «nei processi di informazione e consultazione dei rappresentanti delle parti sociali e nella loro partecipazione in organismi che si occupano» di immigrazione e lavoro[17].

La l. n. 40/1998, cd. Turco-Napolitano, immediatamente confluita nel d.lgs. n. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione), ha confermato il coinvolgimento delle parti sociali maggiormente rappresentative sul piano nazionale nell'ambito della programmazione degli ingressi, declinandola nell'ambito della nuova distinzione tra documento programmatico triennale (art. 3, commi 1 a 3) e il cd. decreto flussi (comma 4)[18]. È stata inoltre prevista la partecipazione delle organizzazioni sindacali e datoriali, tramite rappresentanze, ai Consi-

[16] Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, cd. Legge Martelli.

[17] Oil, *Le relazioni industriali sulle migrazioni per lavoro. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2023, 3.

[18] Precisamente, le parti sociali figurano tra i soggetti che devono essere sentiti per la predisposizione del «documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato». Questo indica «le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli altri Stati membri dell'Unione europea, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie e con organizzazioni non governative, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine» nonché «le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato, nelle materie che non debbono essere disciplinate con legge». Invece, la consultazione delle parti sociali non è prevista nel procedimento per l'adozione del d.p.c.m. con cui sono definite annualmente, sulla base dei criteri e delle altre indicazioni del documento programmatico, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato, per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo.

gli Territoriali per l'Immigrazione, «con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale» (art. 3, comma 6).
Le forme di partecipazione dei soggetti collettivi appena descritte – unitamente al coinvolgimento degli enti territoriali – figuravano, nell'ambito del sistema ideato dalla "Legge Martelli" e rinnovato dalla "Legge Turco-Napolitano", tra gli accorgimenti volti a stemperare la logica *top-down* che caratterizzava la pianificazione centralizzata dei flussi migratori[19].
Una forma di coinvolgimento di diversa natura, rispetto a quelle tipicamente ricondotte alla nozione di dialogo sociale, era prevista dalla disciplina del lavoro dei cittadini stranieri.
La legge "Turco-Napolitano" prevedeva due distinti modi di accesso al territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato non stagionale: l'autorizzazione individuale al lavoro (art. 20, successivamente art. 22 t.u.i.) e la prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro (art. 21, successivamente art. 23 t.u.i.); ambedue le modalità erano consentite nei limiti delle quote previste dal 'decreto flussi'. Il primo istituto ha subito modifiche rilevanti nel tempo, ma è rimasto il principale canale di accesso per i lavoratori, le cui caratteristiche essenziali saranno esaminate in seguito. La prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro, invece, è stata soppressa dall'art. 17 l. n. 189/2002, c.d. Bossi-Fini, nell'ambito di un complessivo irrigidimento della disciplina dell'immigrazione[20].
L'art. 21, nella versione introdotta dalla Legge "Turco-Napolitano", prevedeva la possibilità che un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante si facesse garante dell'ingresso in territorio italiano di un cittadino di un paese terzo, per consentirgli l'inserimento nel mercato del lavoro. A tal fine, il c.d. *sponsor* doveva presentare un'apposita richiesta nominativa all'autorità di pubblica sicurezza, la cui autorizzazione all'ingresso avrebbe costituito titolo per il rilascio del visto di ingresso. Il richiedente avrebbe dovuto dimostrare di poter effettivamente assicurare al lavoratore migrante «alloggio, copertura dei costi per il sostentamento e assistenza sanitaria per la durata del permesso di soggiorno». L'autorizzazione all'ingresso, così concessa, avrebbe consentito «di ottenere, previa iscrizione alle liste di collocamento, un permesso di soggiorno per un anno a fini di inserimento nel mercato del lavoro». Tra i soggetti ammessi a prestare le garanzie figuravano, al comma secondo, le associazioni professionali e sindacali in possesso dei requisiti patrimoniali e organizzativi individuati con regolamento[21].
Dunque, il legislatore abilitava i sindacati a farsi promotori della concreta attuazione di tale misura politica attiva del lavoro.
In luogo di tale istituto, l'art. 19 della Legge "Bossi-Fini" ha introdotto la possibilità di svolgere attività di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine, nell'ambito di programmi realizzati anche in collaborazione con «le organizzazioni nazionali degli

[19] Su quest'ultimo aspetto M.G. Garofalo, McBritton, *Immigrazione e lavoro, note al T.U. 25 luglio 1998, n. 286*, *RGL*, 1, 2000, 490.

[20] Recchia, *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, in Aa.Vv. (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, 2020, 93 ss.

[21] Art. 34 d.p.r. n. 394/1999.

imprenditori e datori di lavoro e dei lavoratori», per favorire l'inserimento lavorativo mirato «nei settori produttivi italiani che operano all'interno dello Stato» e «nei settori produttivi italiani che operano all'interno dei Paesi di origine» e «allo sviluppo delle attività produttive o imprenditoriali autonome nei Paesi di origine».

Sempre nell'ambito della l. n. 40/1998, si prevedeva che le Commissioni regionali per l'impiego[22] potessero stipulare con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale dei lavoratori e dei datori di lavoro, oltre che con le regioni e con gli enti locali, «apposite convenzioni dirette a favorire l'accesso dei lavoratori stranieri ai posti di lavoro stagionali individuati», volte a disciplinare «il trattamento economico e normativo, comunque non inferiore a quello previsto per i lavoratori italiani, e le misure per assicurare idonee condizioni di lavoro della manodopera, nonché eventuali incentivi diretti o indiretti per favorire l'attivazione dei flussi e dei deflussi e le misure complementari relative all'accoglienza» (art. 22). Anche questa misura, che ambiva a una sorta di concertazione sul trattamento dei lavoratori stranieri, è stata rimossa in sede di riscrittura della disposizione[23].

Infine, l'art. 42 t.u.i. ha preservato la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, di cui alla legge Foschi, e ha attribuito al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) «compiti di studio e di promozione di attività volte a favorire la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica e la circolazione delle informazioni sull'applicazione del presente testo unico».

Vale la pena di rimarcare la tendenza degli interventi normativi, adottati in quella fase del processo di riforma della disciplina relativa all'ingresso dei lavoratori stranieri, a configurare gli istituti partecipativi in materia di immigrazione sulla base del coinvolgimento di entrambi i soggetti collettivi.

Tra le forme di partecipazione 'sopravvissute', quelle stabili e non eventuali, ossia la consultazione in sede di scrittura del documento programmatico triennale e la partecipazione alla Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, hanno avuto scarso rilievo applicativo[24]. L'ultimo decreto costitutivo della Consulta, che ad oggi non risulta in funzione, è un d.p.c.m. del 9 novembre 2007[25]. Allo stesso anno risale l'ultimo documento programmatico triennale[26].

[22] Poi sostituite dalle Commissioni regionali tripartite, di cui all'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 469/1997.

[23] Confluita nell'art. 24 t.u.i., la disposizione è stata sostituita dalla l. n. 189/2002 e modificata dall'art. 17, comma 2, lett. a) e b), d.l. n. 5/ 2012, conv. mod. in l. n. 35/2012, e dall'art. 1, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 109/2012. Successivamente, il presente articolo è stato sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 203/2016.

[24] Anche l'abrogazione dello "sponsor" è stata motivata dalla scarsa attuazione che esso avrebbe avuto durante la sua vigenza, Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Giappichelli, 2013, 169.

[25] OIL, *Le relazioni industriali sulle migrazioni per lavoro. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, cit.

[26] *Predisposizione del "decreto-flussi" in attuazione del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, in *https://www.governo.it/it/dipartimenti/dica-att-decretoflussi/9206*, consultato il 24 gennaio 2025.

## 4. Il depotenziamento del dialogo sociale tripartito e l'istituzionalizzazione della posizione delle associazioni datoriali e di altri operatori privati nei più recenti interventi normativi

A partire dal 2023, nell'ambito di un'opera di riforma più ampia del sistema dell'immigrazione e dell'asilo, il Governo ha varato una serie di interventi legislativi volti a un cambiamento strutturale della programmazione dei flussi e a modificare alcuni aspetti del procedimento di autorizzazione individuale al lavoro[27].

Quanto al primo aspetto, il legislatore ha 'accantonato' la distinzione tra il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato (art. 3, commi 1 a 3 t.u.i.) e il decreto annuale di programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato (il c.d. 'decreto flussi', comma 4), ambedue di competenza dell'esecutivo. In deroga alla disciplina del Testo Unico, l'art. 1, comma 1, d.l. n. 20/2023 stabilisce che la definizione delle 'quote' massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, in tutto il periodo sopra considerato, avvenga con d.p.c.m. triennale. Ulteriori decreti flussi possono essere emanati nel corso del triennio attraverso la medesima procedura. Inoltre, le istanze eccedenti i limiti del d.p.c.m. 'triennale' possono essere esaminate nell'ambito delle 'quote' che si rendono disponibili successivamente con gli ulteriori decreti (art. 1, comma 4).

Il processo di riforma ha apportato anche alcune modifiche significative alla disciplina del procedimento di autorizzazione individuale al lavoro. Tuttavia, gli interventi normativi in commento non hanno alterato i tratti essenziali della disciplina di cui agli artt. 21 ss. t.u.i., che rimangono i seguenti: il nulla osta all'ingresso e al lavoro è conferito nei limiti delle quote determinate dal decreto flussi, fatta eccezione per le fattispecie di cui agli artt. 27 ss., i cd. ingressi 'fuori quota'; il procedimento per il rilascio del nulla osta, che è incardinato presso lo Sportello Unico dell'Immigrazione, è avviato su istanza del datore di lavoro; il lavoratore straniero non partecipa al procedimento autorizzatorio; infine, il 'meccanismo' si basa sempre sul presupposto, abbondantemente smentito dalla prassi, che il lavoratore si trovi al di fuori del territorio dello Stato italiano e che vi faccia ingresso soltanto al mo-

[27] Si fa riferimento al d.l. n. 20/2023, conv. mod. in l. n. 50/2023, al d.l. n. 145/2024, conv. mod. in l. n. 187/2024 e al d.l. n. 146/2025, conv. mod. in l. n. 179/2025. L'esame degli interventi normativi in commento non può essere affrontato in maniera sistematica. Per un inquadramento generale, si consenta il rinvio a Costa, Sgroi, *Regolazione dei flussi e misure di tutela per le vittime di sfruttamento nel d.l. 145/2024*, I *working papers* di Fa.Ri n. 5/2024. Si veda anche De Martino, D'Onghia, *L'ennesimo Decreto-Legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva*, in *DIC*, 2025, 1, 1-26; Costa, *Ancora una riforma sui flussi di ingresso. Prime note sul d. L. 3 ottobre 2025, n. 146*, in *ADIM BLOG*, ottobre 2025; Guariso, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023: Una nuova fase degli ingressi per lavoro?*, in *DIC*, 2024, 1, 16 ss.; Chiaromonte, *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, in *GDRI*, 2023, 3, 431-461.

mento del rilascio del visto, con l'obbligo di stipulare il contratto di lavoro e di soggiorno entro il termine di otto giorni, ottenendo così il titolo per soggiornare in Italia[28].
Piuttosto, il legislatore è intervenuto su alcuni aspetti specifici del procedimento, operando scelte nette rispetto agli obiettivi da perseguire, come l'accelerazione e la digitalizzazione delle procedure di rilascio del nulla osta e del visto di ingresso, anche a discapito della posizione del lavoratore migrante come persona portatrice di diritti[29].
La riscrittura della disciplina sulla programmazione dei flussi ha comportato la rielaborazione di una delle forme di dialogo sociale tripartito precedentemente prescritte dal testo unico, che, da diretto, è divenuto indiretto e limitato. L'*iter* previsto ai fini della predisposizione dello schema del nuovo decreto flussi triennale non contempla, a differenza di quanto previsto sin dalla legge Martelli, che siano sentite le parti sociali. Continua, invece, a essere previsto il coinvolgimento del CNEL (art. 1, comma 2). Inoltre, la nuova normativa prevede che il confronto con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale avvenga esclusivamente ai fini dell'elaborazione dell'analisi del fabbisogno del mercato del lavoro, effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui occorre tenere conto ai fini dell'individuazione dei criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso indicati dal decreto flussi (art. 1, comma 3).
Un ulteriore e ben più rilevante elemento di novità, rispetto al ruolo delle parti sociali, consiste nell'istituzionalizzazione della posizione delle associazioni datoriali, sia nell'ambito della distribuzione delle quote d'ingresso sia nel procedimento di autorizzazione individuale al lavoro[30].
Il primo segnale di questa nuova tendenza è costituito dall'art. 2, comma 1, lett. c), d.l. n. 20/2023, che ha introdotto nel corpo del Testo Unico l'art. 24-*bis*. La disposizione ha soppiantato il controllo pubblico preventivo sulla congruità della proposta contrattuale fatta al lavoratore straniero, nonché sulla sua corrispondenza alle disposizioni della contrattazione collettiva, con un'asseverazione proveniente dalle sole rappresentanze degli imprenditori o da operatori economici privati.
Spetta infatti ai «professionisti di cui all'articolo 1 della l. n. 12/1979, e alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero alle strutture territoriali ad esse annesse, ai quali il datore di lavoro aderisce o conferisce mandato» verificare, in relazione all'ingresso dei lavoratori stranieri mediante la procedura

[28] Riccobono, *Immigrazione e lavoro al tempo della crisi. Aspetti problematici e prospettive di riforma del quadro normativo*, in *NA*, 2013, 4, 401 ss.; Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni*, Torino, 2013, 141 ss.; Lafratta, *Il decreto flussi tra vecchie ombre e nuove esigenze*, in *Labor*, 2022, 4, 451 ss.; Bologna, *Lavoro e sicurezza sociale dei migranti economici: l'eguaglianza imperfetta*, in De Marzo, Parisi (a cura di), *Diritto e immigrazione. Un quadro aggiornato delle questioni più attuali e rilevanti*, in *Foro it. Gli speciali*, 2021, 3, 283 ss.

[29] Costa, Sgroi, *Regolazione dei flussi e misure di tutela per le vittime di sfruttamento nel d.l. 145/2024*, cit., 6.

[30] L'argomento, che qui è affrontato isolatamente e tenendo conto delle ultime novità, introdotte dal d.l. n. 146/2025, è invece "messo a sistema" con gli altri aspetti del processo di riforma in Costa, Sgroi, *Regolazione dei flussi e misure di tutela per le vittime di sfruttamento nel d.l. 145/2024*, cit., 6, 10 ss. e Sgroi, *Ordinamento giuridico e ingresso dei lavoratori dei paesi terzi: considerazioni a margine del d.l. 10 marzo 2023 n. 20*, cit., 419 ss.

dei flussi, «l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro e la congruità del numero delle richieste presentate» di cui all'art. 30 *bis*, comma 8, d.p.r. n. 394/1999. Quest'ultima disposizione definisce la verifica di congruità con riferimento alla «capacità economica e alle esigenze dell'impresa, anche in relazione agli impegni retributivi ed assicurativi previsti dalla normativa vigente e dai contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria applicabili». L'art. 24 *bis*, comma 2, precisa che tale controllo deve tenere conto anche «della capacità patrimoniale, dell'equilibrio economico-finanziario, del fatturato, del numero dei dipendenti (…) e del tipo di attività svolta dall'impresa».
L'art. 1, comma 1, lett. b-*ter*), d.l. n. 146/2025 ha attribuito ai medesimi soggetti la facoltà di confermare, per conto del singolo datore di lavoro rappresentato, la volontà di assumere il lavoratore[31] e di trasmettere il contratto di lavoro e soggiorno, una volta firmato, allo Sportello unico immigrazione (art. 24, comma 2-*bis* t.u.i.).
Il controllo sulla congruità della proposta contrattuale e sulla sua corrispondenza alle norme del contratto collettivo è addirittura abolito nel caso in cui l'istanza per ottenere la quota provenga dalle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle strutture territoriali ad esse annesse, che hanno sottoscritto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito protocollo di intesa con il quale si impegnano a garantire il rispetto, da parte dei propri associati, dei requisiti previsti dall'art. 24, comma 1[32].
Il protocollo d'intesa del 1° ottobre 2024, la cui stipulazione consente alle organizzazioni firmatarie l'accesso ai benefici appena descritti per una durata di quattro anni (art. 2), contiene esclusivamente due disposizioni relative agli obblighi di condotta incombenti sull'Amministrazione e sulle associazioni datoriali. L'art. 1 stabilisce che le parti si impegnano a collaborare alla semplificazione delle procedure d'ingresso, ai fini dell'attuazione dell'art. 24-*bis* t.u.i. mentre le sole organizzazioni datoriali firmatarie si impegnano a garantire il rispetto, da parte dei propri associati, dei requisiti di cui al comma 1 dell'art. 24 *bis* t.u.i. relativamente alla presentazione delle domande di nulla osta al lavoro subordinato e ad acquisire un'attestazione ad esso relativa. Le organizzazioni datoriali sono inoltre tenute a conservare, per un periodo non inferiore a cinque anni, la documentazione prodotta dal datore di lavoro, sotto la propria responsabilità, e utilizzata ai fini delle verifiche in questione[33]. L'art. 5 dello strumento, invece, disciplina le incombenze relative al tratta-

[31] L'art. 22, comma 5 *quinquies* t.u.i. stabilisce che «il datore di lavoro è tenuto a confermare la richiesta di nulla osta al lavoro allo sportello unico per l'immigrazione entro quindici giorni dalla comunicazione di avvenuta conclusione degli accertamenti di rito sulla domanda di visto di ingresso presentata dal lavoratore. In assenza di conferma entro il suddetto termine, la richiesta si intende rifiutata e il nulla osta, ove già rilasciato, è revocato».

[32] Resta ferma la possibilità, ai sensi dell'art. 24, comma 4 *bis* t.u.i., che l'Ispettorato nazionale del lavoro, in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, effettui controlli a campione sul rispetto dei requisiti e delle procedure previsti dai commi 1-3.

[33] La clausola, infine, ribadisce quanto stabilito dal dettato normativo, ossia che l'adesione dell'organizzazione datoriale al Protocollo esonera il datore di lavoro dalla presentazione dell'asseverazione di cui al comma 2 dell'art. 24-*bis* del Testo Unico ai fini dell'inoltro delle istanze di rilascio del nulla osta al lavoro subordinato per cittadini non comunitari ai sensi degli artt. 22 e 24 t.u.i e della comunicazione della proposta di contratto di soggiorno per lavoro subordinato.

mento dei dati personali. Al di là dell'obbligo di conservazione dei documenti, funzionale all'eventuale svolgimento di controlli a campione da parte dell'amministrazione, non è presente alcun accorgimento idoneo ad assicurare il corretto svolgimento delle funzioni pubblicistiche che le riforme hanno assegnato a tali soggetti.

Invece, l'art. 2, comma 2, d.l. n. 145/2024 ha introdotto un canale di ingresso sperimentale per l'anno 2025 per l'assistenza familiare o sociosanitaria di anziani o persone con disabilità, fino a un massimo di diecimila unità, di cui non si tiene conto ai fini del computo delle quote stabilite dal decreto flussi. La particolarità di questa nuova procedura consiste nel fatto che la presentazione delle istanze è, in tal caso, consentita per il solo tramite delle associazioni datoriali firmatarie del Ccnl di settore e delle Agenzie per il lavoro. Queste istanze non sono soggette al meccanismo del silenzio assenso previsto dall'art. 22, comma 5.01 Testo Unico e sono sottoposte, a differenza di quelle ordinarie, al controllo preventivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con riguardo al rispetto dei requisiti previsti dall'art. 24-*bis* cit.

L'art. 5 d.l. n. 146/2025 ha esteso tale disciplina derogatoria, dal punto di vista temporale, a «ciascuno degli anni dal 2026 al 2028» e, dal punto di vista oggettivo, alla stipulazione di contratti di lavoro per assistenza «a favore di bambini dalla nascita fino a sei anni di età».

L'art. 2, comma 4, d.l. 145/2024 ha introdotto un'ulteriore norma di favore per le domande presentate tramite le associazioni datoriali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Infatti, mentre i singoli datori di lavoro, «come utenti privati», possono presentare, per l'anno 2025, un massimo di tre richieste di nulla osta per l'ingresso di lavoratori subordinati, anche eventualmente comprensive delle richieste per stagionali, il numero di richieste presentabili per il tramite delle organizzazioni dei datori, delle agenzie di somministrazione e dei consulenti del lavoro è invece illimitato[34]. Laddove il datore opti per la 'mediazione' dell'associazione di categoria (e assimilati), la novella assegna a questi la funzione di garantire «un numero di richieste di nulla osta al lavoro proporzionale al volume d'affari o ai ricavi o compensi dichiarati ai fini dell'imposta sul reddito, ponderato in funzione del numero di dipendenti e del settore di attività dell'impresa». È poi demandata a una circolare interministeriale la definizione delle condizioni e modalità di accreditamento[35].

A fronte di questo enorme rafforzamento della posizione delle associazioni datoriali nel procedimento, il Governo ha di fatto precluso ai patronati sindacali la facoltà di inoltrare le domande di nulla osta al lavoro per conto dei singoli datori di lavoro, come previsto da un Protocollo d'intesa del 2007[36].

[34] Peraltro, la sottoscrizione del Protocollo di Intesa, di cui si è detto sopra, consente altresì – analogamente a quanto previsto per le ipotesi richiamate all'art. 27, comma 1-*ter* e secondo i termini e le modalità di cui all'art. 22, commi 5.01 e 6 *bis* t.u.i. – l'applicazione di una procedura semplificata, che sostituisce la richiesta di nulla osta al lavoro con la comunicazione da parte del datore di lavoro allo Sportello Unico per l'Immigrazione della proposta di contratto di soggiorno per lavoro subordinato.

[35] Circolare interministeriale n. 9032 del 24 ottobre 2024, in *lavoro.gov.it*.

[36] *Decreto flussi 2025: Cgil e Inca, patronati esclusi dall'inoltro delle domande*, in *Cgil.it*, 7 novembre 2024.

## 5. Considerazioni conclusive

Il coinvolgimento dei datori di lavoro nel procedimento relativo all'ingresso di lavoratori provenienti da paesi terzi non costituisce un elemento di peculiarità dell'ordinamento italiano. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ha recentemente messo in evidenza che un tratto piuttosto comune dei sistemi di regolazione degli ingressi dei lavoratori stranieri nei paesi dell'Ue «è che i cittadini di paesi terzi possono venire dall'estero per lavorare solo se hanno un'offerta di lavoro valida» e che «il datore di lavoro che fa questa offerta è quindi il primo attore nel processo di migrazione di manodopera, e lo Stato è solo un guardiano dei flussi che sono guidati dalla domanda dei datori di lavoro»[37]. Nondimeno, in virtù dei recenti interventi legislativi, lo Stato italiano ha abdicato a questo ruolo di vigilanza sulla congruità dell'offerta di lavoro e di soggiorno, in favore delle organizzazioni datoriali e di alcune categorie di agenti economici, riservandosi esclusivamente il vaglio in merito ai motivi di ordine pubblico ostativi all'ingresso.

A questa soluzione non ha fatto da contrappeso l'attribuzione alle organizzazioni sindacali di un ruolo di controllo, necessario ad assicurare la regolarità della proposta di lavoro e la corretta amministrazione del contratto collettivo. Rispetto alle scelte poste in essere dalla parte datoriale in ordine alle modalità di *recruitment* dei lavoratori extra-Ue, il sindacato è sguarnito di strumenti alternativi a quelli che possa eventualmente elaborare sul piano dell'ordinamento intersindacale.

Tale assetto, che si pone in plateale contraddizione col modello di *governance* dei flussi elaborato dall'Organizzazione internazionale del lavoro, cui l'Italia è vincolata dalla ratifica della Convenzione OIL n. 143, è suscettibile di avere conseguenze negative sia per i lavoratori stranieri che per quelli italiani. Eliminato il controllo pubblico preventivo sulla congruità della proposta contrattuale e sul rispetto del contratto collettivo, i primi risultano sguarniti di tutele. Quella giudiziaria, postuma, è condizionata dalla precarietà della condizione giuridica in cui versa il lavoratore straniero sul territorio dello Stato. I secondi subiscono, di riflesso, le conseguenze dell'allontanamento dei lavoratori stranieri dai sindacati.

[37] Ramasamy, *The Role of Employers and Employer Engagement in Labour Migration from Third Countries to the EU,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 178, Parigi, 2016, 5.

# Las políticas de empleo joven en el ordenamiento jurídico español

## *Youth employment policies in the Spanish legal system*

**Rafael Miguel Valseca López**

*Doctorando en materia de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Sevilla y Letrado en ejercicio del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla*

**Sumario:** 1. Marco Normativo. – 2. Contexto social. – 3. El papel de la Unión Europea. – 4. Políticas nacionales. – 4.1. Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil (PNIGJ). – 4.2 Políticas de empleo de intermediación. – 4.3. Políticas de empleo de empleabilidad. – 4.4 Políticas de empleo de apoyo a la contratación. – 4.5. Políticas de empleo de apoyo al emprendimiento. – 5. Conclusiones.

Resumen: *El trabajo analiza las políticas de empleo juvenil en el ordenamiento jurídico español desde su base constitucional hasta su desarrollo normativo, con especial atención a la Ley 3/2023, de Empleo, y al Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Se examina el contexto social actual, marcado por el desempleo, la precariedad y la sobrecualificación juvenil, así como el papel de la Unión Europea en la financiación y orientación de estas políticas. Finalmente, se estudian las principales medidas nacionales y los retos para garantizar empleo juvenil digno y estable.*

Abstract: *This paper analyses youth employment policies within the Spanish legal system, from their constitutional basis to their legislative development, focusing on Law 3/2023 on Employment and the National Youth Guarantee System. It examines the current social context, characterised by youth unemployment, job insecurity and overqualification, as well as the role of the European Union. The study concludes by addressing the main national measures and the challenges of ensuring stable and decent youth employment.*

***Palabras clave*:** Empleo juvenil – Políticas activas de empleo; Garantía Juvenil; precariedad laboral – Ordenamiento jurídico español



ISSN 3035-0492

***Keywords***: Youth employment – Active labour market policies – Youth Guarantee – Job insecurity – Spanish legal system

## 1. Marco normativo

Para comenzar a estudiar las políticas de empleo que son de aplicación a los jóvenes en el ámbito del ordenamiento jurídico español, hemos de comenzar, como no podría ser de otra forma, por la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE), la cual, en su artículo 48 recoge la obligación de los poderes públicos de promover la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.[1]

Con este mandato constitucional, entre otras cuestiones, se establece la obligación de la Administración de hacer partícipes de la juventud en el mercado laboral, fomentando su inserción laboral y, a la postre, haciendo de la juventud un actor fundamental para el sector productivo español.

Este precepto supone un mandato constitucional, pero no un Derecho Fundamental, motivo por el cual, es el legislador el que tendría la obligación de confeccionar aquellas leyes que resultaran necesarias para dar forma a la obligación de insertar a los jóvenes en el mercado laboral español.

El ya citado artículo 48 CE guarda una estrecha relación con el artículo 35 del mismo texto legal, el cual, establece el derecho y deber de todos los españoles de trabajar, teniendo plena libertad para elegir su oficio o profesión.

De nuevo, este derecho (y a la vez, deber) no se consagra como un Derecho Fundamental, si bien, pone de relieve la importancia del trabajo para poder desarrollar una vida en condiciones dignas, la cual, se comienza a desarrollar en la juventud. Es por ello que esta etapa vital será de extrema importancia para lo que será el futuro laboral de los jóvenes españoles.

La Ley que desarrolla el artículo 48 CE antes mencionado es la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, la cual, viene a establecer los cimientos sobre los que se han de desarrollar todas las políticas activas de empleo que se apliquen en el ordenamiento jurídico español, ya sean de carácter estatal o autonómico.

Atendiendo al Preámbulo de la mencionada Ley, resumidamente podemos mencionar que ésta se divide en seis títulos, cuyo contenido resumimos en las siguientes líneas:

Título I: conceptualización, coordinación y planificación de la política de empleo, destacando conceptos como la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas.

[1] Artículo 48 de la Constitución Española de 1978: *"Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural."*

Título II: ordenación básica de los distintos servicios públicos de empleo de las distintas administraciones públicas
Título III: definición y desarrollo de las políticas activas de empleo.
Título IV: catálogo de servicios garantizados y servicios derivados de las políticas activas de empleo.
Título V: régimen presupuestario.
Título VI: evaluación de las políticas de empleo.
Antes de estudiar pormenorizadamente el contenido de los Títulos III y IV, siendo éstos el contenido del presente estudio, cabe mencionar que las entidades responsables de aplicar las diferentes políticas de empleo son cuatro:
La Agencia Española de Empleo[2].
Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.
Las agencias privadas de colocación.
Las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.
De este listado se pueden extraer varias conclusiones: 1). Que la responsabilidad sobre la aplicación de políticas activas de empleo no recae exclusivamente sobre el Estado, sino que también toman parte las Comunidades Autónomas, e incluso, las Corporaciones Locales[3]; y 2). Que no solo las Administraciones Públicas pueden aplicar políticas de empleo, por el contrario, también pueden tomar partido agencias privadas y entidades colaboradoras.
Entrando en el contenido de los Títulos III y IV antes referidos, las políticas activas de empleo se pueden definir como: «El conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.»
En resumidas cuentas, una política activa de empleo es aquella que tiene por objetivo fomentar el empleo, ya sea por cuenta propia o ajena.
Finalizando el presente apartado, el contenido concreto de las políticas activas de empleo se puede resumir en los siguientes puntos[4]:
Para los demandantes de servicios de empleo: elaboración de un perfil individualizado, tutorización y asesoramiento individual, itinerario o plan personalizado, formación en el

[2] Cabe mencionar que, en virtud de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) se transforma en la Agencia Española de Empleo, dejando de ser un organismo autónomo para convertirse en una agencia estatal propiamente dicha.

[3] Artículo 23 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo:*«(..) los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas podrán recurrir, a efectos de prestación de los servicios de empleo, comunes y complementarios, a Corporaciones Locales o a otras entidades, públicas o privadas, que colaboren con los mismos.»*

[4] Artículo 55 y ss. de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

trabajo, intermediación laboral, canal de comunicación para recibir orientación, acceso a trabajos en cualquier territorio del Estado, búsqueda de la protección social y un expediente laboral personalizado.
Para las entidades empleadoras: gestión de las ofertas de empleo, información y asesoramiento en la contratación, identificación de las necesidades de la empresa, información, apoyo en los procesos de recolocación e información y asesoramiento en ofertas en el ámbito de la Unión Europea.
En conclusión, y a modo de resumen, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, establece la obligación de las Administraciones Públicas de actuar como si de una gran agencia de colocación se tratara, debiendo velar por la empleabilidad y el desarrollo profesional de los demandantes de empleo, en particular, y de la sociedad española, en general.

## 2. Contexto social

Para entender la importancia de las políticas de empleo juvenil en la actualidad, debemos entender, en primer lugar, el difícil contexto social en el que nos encontramos.
La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), publicó el pasado mes de agosto de 2024 las Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil[5], cuyas principales conclusiones se pueden resumir en las siguientes:
Existe una tasa baja de desempleo, aunque un preocupante 20,4% de jóvenes (personas de entre 15 y 24 años) que ni tenían empleo ni estudiaban.
Existe una alta incidencia de trabajos precarios y temporales en los jóvenes, encontrando éstos dificultades importantes en la consecución de un trabajo fijo y estable.
La proporción de jóvenes con niveles elevados de estudios aumenta en países con ingresos medianos o altos. Si bien, con ello aumenta la dificultad de conseguir empleos acordes con el nivel de estudios cursados, es decir, existe el problema de la sobrecualificación en los jóvenes.
En cuanto a los datos concretos de España, cabe mencionar que, en 2024, la población joven (menores de 30 años) ascendía a más de 14 millones de personas, de las cuales, más de 3 millones se encuentran afiliadas a la Seguridad Social, suponiendo dicha cifra el 15,31 por ciento del total de afiliaciones[6].
En cuanto al paro juvenil, conforma el 14,55 por ciento del paro nacional total, suponiendo ésta la cifra más alta en la Unión Europea. Ello pone de manifiesto la difícil transición entre la etapa académica y la profesional, caracterizada por la sobrecualificación de la ju-

[5] Organización Internacional Del Trabajo (Oit), *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2024*, Ginebra, Suiza, 2024.

[6] Servicio Público De Empleo Estatal (Sepe), *Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes menores de 30 años*, Madrid, 2025, 15.

ventud española y la imposibilidad para acceder a puestos de trabajo acordes con el nivel de estudios alcanzado[7].

Como buena prueba de la precariedad de la contratación en los jóvenes, cabe mencionar que el perfil juvenil más repetido en el mercado laboral español es el de un hombre de entre 20 y 29 años que trabaja en el sector servicios a través de un contrato temporal por circunstancias de la producción y a jornada completa[8].

De los datos antes expuestos podemos extraer que, tanto a nivel mundial, como en España en particular, la transición de la vida de estudiante a la vida adulta propiamente dicha supone un reto a veces imposible de superar para los jóvenes.

No se trata solo de que la tasa de desempleo juvenil sea baja (objetivo que, por cierto, en España no se cumple), sino que, pocas veces se pone énfasis en otro factor más importante si cabe, éste es, que el trabajo al que accedan los jóvenes sea de calidad, estable, retribuido dignamente y sin la sobrecualificación a la que los jóvenes están acostumbrados en la actualidad[9].

En otras palabras, el contexto social actual en el que nos encontramos hace que no sea suficiente con encontrar un empleo, sino que, además, éste ha de ser lo suficientemente digno, cumpliendo con una serie de requisitos tales como la estabilidad en el tiempo (contrataciones indefinidas), una retribución lo suficientemente alta y la garantía de poder desarrollarse tanto profesional como personalmente.

Por tanto, las políticas activas de empleo cuentan con un doble reto: 1). Garantizar la empleabilidad, es decir, que los demandantes de empleo puedan hacer gala de sus aptitudes y formación académica para poder acceder a un empleo y 2). Que dicho empleo sea digno y no una mera forma de subsistencia.

## 3. El papel de la Unión Europea

Expuestos tanto el marco normativo aplicable en el Estado español, como el contexto socioeconómico actual, pasamos a analizar el importante papel que ostenta la Unión Europea en relación a las políticas de empleo joven.

En tal sentido, la Unión Europea juega un papel clave en dos ámbitos: 1). La financiación de las políticas activas de empleo juvenil de los Estados Miembros y 2). La fijación de objetivos concretos a cumplir por parte de los Estados Miembros en materia de políticas de empleo joven.

7 Servicio Público De Empleo Estatal (Sepe), *Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes menores de 30 años*, cit., 16

8 Servicio Público De Empleo Estatal (Sepe), *Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes menores de 30 años*, cit.

9 Olaguibe, *La transición de los jóvenes hacia el trabajo decente: política social y empleo juvenil en España*, Estudios Latinoa., núm. 12-Año 2021-Vol.II., 42.

En lo que respecta a los objetivos concretos a cumplir a nivel europeo, éstos son fijados por la llamada "Garantía Juvenil", que es una iniciativa que tiene como principal objetivo ofrecer a los menores de 25 años una oferta de trabajo de calidad tras el transcurso de 4 meses en situación de paro o tras finalizar los estudios[10].

En cuanto a la materialización, y por ende, la financiación de los objetivos de la Garantía Juvenil, cabe mencionar la "Iniciativa de Empleo Juvenil", que se erige como la principal herramienta de la UE para la financiación de políticas de empleo joven.

Esta herramienta se encuentra en el marco del Fondo Social Europeo Plus del periodo 2021-2027 (FSE+), que es un instrumento financiero europeo que tiene por objeto la inversión en políticas sociales, como es el caso del empleo joven, contando con un presupuesto total de 88.000 millones de euros a repartir entre los distintos Estados Miembros[11].

Por último, otro de los aspectos en los que la Unión Europea ha puesto su foco ha sido en la consecución de prácticas de calidad, como enlace necesario para poder optar a un futuro laboral próspero y digno.

En tal sentido, podemos mencionar el comunicado realizado por la Comisión Europea en el pasado mes de marzo de 2024, en el que se informaba de la intención de redactar una Directiva en materia de estudiantes en prácticas, así como, de revisar la Recomendación del Consejo de 2014 sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas[12].

El objetivo perseguido por la Comisión es el de evitar la precariedad laboral, evitando situaciones como la del más que habitual uso de los estudiantes en prácticas como trabajadores de bajo coste, evitándose así posibles situaciones de discriminación y promoviéndose una remuneración adecuada a los estudiantes en prácticas.

El Estado Español pareciera haberse adelantado a los pasos de la Unión Europea y a la hipotética Directiva que está por debatirse, habida cuenta de que, las medidas propuestas por la Comisión Negociadora guardan una estrechísima relación con el Estatuto de las personas en formación práctica no laboral (coloquialmente conocido como Estatuto del Becario), que ha sido recientemente anunciado por el Gobierno español y cuyo contenido es desconocido hasta la fecha, aunque lo que sí conocemos son los objetivos del texto normativo, los cuales, en síntesis, son idénticos a los recogidos por la Comisión Europea. Debido a la importancia de esta reforma, se procederá a estudiar en el próximo apartado, sin perjuicio de que aún no contemos con un proyecto de Ley que podamos someter a un análisis jurídico-laboral.

En resumidas cuentas, la Unión Europea tiene una gran importancia en lo que respecta a las políticas activas de empleo joven, ya sea, como mera entidad de la que poder conse-

[10] Council Recommendation of 30 October 2020 on A Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee and replacing the Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee 2020/C 372/01, Bruselas, 2020.

[11] Parlamento Europeo, *Empleo juvenil: las medidas de la Unión Europea para que funcione*, Bruselas, 2024

[12] Comisión Europea, *La Comisión actúa para mejorar la calidad de los períodos de prácticas en la UE,* Bruselas, 2024.

guir financiación a nivel estatal, o como escaparate de las principales tendencias a seguir por los Estados Miembros en lo que respecta a la regulación normativa del empleo joven.

## 4. Políticas nacionales

Las políticas nacionales de empleo joven dimanan del Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil (PNIGJ), que a su vez está basado en la Garantía Juvenil reseñado anteriormente y que tiene su origen en la Unión Europea.
El PNIGJ fija una serie de objetivos y medidas, las cuales suponen las principales políticas que son aplicadas en la práctica en el ordenamiento jurídico español en lo que a empleo joven se refiere.
Las medidas objeto de estudio tienen, en su conjunto, un doble objetivo, el primero, conseguir que los jóvenes obtengan un empleo, y el segundo, que dicho empleo no sea precario.
Es decir, no resulta suficiente con que el trabajador joven obtenga un empleo después de terminar su etapa como estudiante, sino que el objetivo que se persigue es que dicho empleo sea digno, con una retribución adecuada y estable.

### 4.1. Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil (PNIGJ)

Al hilo de lo comentado en el anterior apartado en relación a la "Garantía Juvenil", y atendiendo al mandato establecido por la Unión Europea, en España se elaboró el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil (PNIGJ), el cual se regula actualmente en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, reformado a su vez por el Real Decreto-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
A través de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, se crea el denominado Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), el cual, guarda una gran similitud con la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo en lo que a objetivos, medidas y actores se refiere, con la diferencia de que, mientras la Ley de Empleo se aplica sobre toda la ciudadanía española, la Ley 18/2014 es de aplicación única y exclusivamente sobre los jóvenes de entre 16 y 30 años[13].
El objetivo marcado por el SNGJ fue el de ofrecer a los jóvenes desempleados una oferta de empleo, educación o formación tras acabar sus estudios o quedar desempleados. Para ello, sería necesario desarrollar medidas y programas concretos diseñados para mejorar la empleabilidad (por cuenta ajena), así como, fomentar el emprendimiento por cuenta propia[14].

[13] Artículo 88 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

[14] Artículo 90 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

En cuanto al funcionamiento del SNGJ, se basa principalmente en la creación de un fichero, conformado por el total de los demandantes jóvenes de empleo[15]. Así, tanto las empresas como las Administraciones pueden tener acceso a aquellos jóvenes desempleados que están en búsqueda activa de empleo, y dicho listado, a su vez, sirve como termómetro del estado del empleo juvenil en España, al objeto de detectar necesidades o puntos débiles a reforzar a través de las distintas medidas que resultan aplicables en virtud del SGJ.

A propósito de esto último, las medidas y acciones concretas a aplicar por parte del SNGJ son definidas de una forma clara y precisa en el artículo 106 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, pudiéndose resumir en los siguientes cuatro puntos[16]:

Para cumplir el objetivo de intermediación: orientación profesional, información laboral, acompañamiento en la búsqueda de empleo, agencias de colocación, movilidad, entre otras.

Para cumplir el objetivo de empleabilidad: formación, prácticas no laborales, impulso de la formación profesional dual, entre otras.

Para cumplir el objetivo de apoyo a la contratación: incentivos en la cotización a la Seguridad Social, contratos formativos, ayudas al empleo, entre otras.

Para cumplir el objetivo de apoyo al emprendimiento: incentivos en la cotización a la Seguridad Social, ayudas al autoempleo, capitalización de la prestación por desempleo, asesoramiento en la creación de empresas, entre otras.

En resumidas cuentas, las distintas políticas de empleo joven se pueden categorizar según los objetivos concretos que se persiguen con las mismas. En los siguientes apartados se analizarán las distintas políticas y medidas de empleo joven aplicables en España según los objetivos perseguidos.

### 4.2. Políticas de empleo de intermediación

Las políticas de empleo que tienen por objeto la intermediación son aquellas que consisten en la orientación laboral y el acompañamiento del joven desempleado para que pueda obtener un empleo.

Este primer tipo de política de empleo está íntimamente relacionado con la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo reseñada en el primer apartado del presente estudio, habida cuenta de que las principales medidas propuestas por dicha Ley consisten en la instrumentalización del SEPE (actual Agencia Española de Empleo) como una agencia de colocación a nivel estatal que tiene por objeto ser el nexo de unión entre los trabajadores desempleados y los empleadores que demandan mano de obra.

[15] Artículo 99 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. El mencionado fichero es denominado "Lista única de demanda".

[16] Artículo 106 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

En cuanto a las medidas concretas aplicables a los jóvenes, además de las propias herramientas puestas a disposición por la Ley 3/2023, podemos mencionar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España centrado en el Empleo Joven[17].
El Plan, a su vez, se estructura en tres principales programas, siendo éstos los siguientes:
El primero de ellos es el denominado "Programa Tándem", que tiene por objeto la formación en alternancia con el empleo de jóvenes de entre 16 y 29 años[18]. Este programa consiste en la oferta de formación a los beneficiarios del SNGJ, seguido de un periodo que alterna tanto la formación como la propia práctica profesional.
El segundo programa a reseñar es el "Programa Primera Experiencia Profesional en las Administraciones Públicas", el cual, como su propio nombre indica, tiene por objeto el acceso al empleo público de los jóvenes desempleados, de tal forma que puedan iniciar su carrera profesional dentro de las Administraciones Públicas[19]
Por último, como tercer programa de empleo joven a nivel estatal, cabe mencionar el "Programa Investigo", el cual, tiene por objeto la contratación de personas jóvenes investigadoras por parte de organismos públicos, universidades públicas y cualesquiera otras entidades públicas o privadas que participen en proyectos de investigación[20].
Pero no solo el Estado es el único que puede ofertar políticas o medidas para intermediar en la contratación de trabajadores jóvenes. Como ya se ha aludido, tanto la Ley de Empleo como la Ley 18/2014, de 15 de octubre reconoce competencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales para que desarrollen políticas de empleo.
En este sentido, y en lo que a intermediación se refiere, podemos mencionar a título ilustrativo el plan de empleo desarrollado en la Junta de Andalucía para fomentar el empleo en el Campo de Gibraltar[21].
Al respecto del contexto social del Campo de Gibraltar, cabe mencionar que se trata de un lugar especialmente afectado por el narcotráfico y la migración, siendo que, en 2019,

[17] Véase la página web oficial del Sepe *https://www.sepe.es/HomeSepe/encontrar-trabajo/plan-recuperacion-transformacion-resiliencia/empleo-joven.html*.

[18] Orden TES/1153/2021, de 24 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa TándEM en entidades del sector público estatal», de formación en alternancia con el empleo, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

[19] Orden TES/1152/2021, de 24 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa de primera experiencia profesional en las administraciones públicas», de contratación de personas jóvenes desempleadas en el seno de los servicios prestados por dichas administraciones públicas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

[20] Orden TES/1267/2021, de 17 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa Investigo», de contratación de personas jóvenes demandantes de empleo en la realización de iniciativas de investigación e innovación, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

[21] Orden de 21 de octubre de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, del plan de choque para el fomento territorial del empleo y la inserción laboral en los municipios situados en la zona del Campo de Gibraltar y municipios limítrofes costeros de la provincia de Cádiz. Programa Construyendo Futuro en el Campo de Gibraltar.

España lideró el ranking de la Unión Europea tanto en lo que a toneladas de hierba de cannabis como resina de cannabis (hachís) incautado se refiere. Del total de las toneladas incautadas (casi 389), el 72,81% fue interceptada en Andalucía, mientras que, el 33,70% provenía concretamente de la provincia de Cádiz[22], encontrándose el epicentro del contrabando en el llamado "Campo de Gibraltar"[23].

De igual forma podemos mencionar el Programa T-Acompañamos[24], que tiene por objeto la inserción laboral de personas vulnerables de 18 a 29 años.

Estos son solo una muestra de la infinidad de medidas, programas o políticas que se pueden tomar, tanto a nivel estatal, como autonómico o local, habida cuenta de que, cada una de las 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas que conforman el Estado Español tienen plenas competencias para desarrollar programas de intermediación en el empleo, por no hablar del elevado número de corporaciones locales que pueden hacer lo mismo dentro de sus límites territoriales y con los recursos que se les otorguen.

### 4.3. Políticas de empleo de empleabilidad

Las políticas de empleo que tienen por objeto la empleabilidad son aquellas que pretenden que los jóvenes cuenten con la formación y prácticas óptimas previas al inicio de la vida laboral.

El objetivo perseguido con ello es que la transición entre la etapa formativa y la laboral sea lo más fácil posible, pudiéndose optar desde el inicio de la carrera profesional a puestos de trabajo dignos y alejados de la precariedad que caracterizan los primeros contratos de trabajo.

Este tipo de políticas no la suelen conformar medidas concretas, por el contrario, en lo que a ordenamiento jurídico español se refiere, podemos destacar una serie de recientes reformas legislativas y proyectos normativos que tienen por objeto optimizar la etapa formativa y garantizar una adecuada transición a la carrera profesional.

Como medida clave para fomentar la formación y, consecuentemente, la empleabilidad, podemos mencionar la Formación Profesional Dual (coloquialmente denominada "FP Dual"), que tiene por objeto fomentar la obtención de títulos de enseñanza secundaria a través de enseñanzas de Formación Profesional, fomentando así una reducción del abandono escolar y, a la postre, favoreciendo una mayor inserción laboral[25].

[22] Vázquez Lozano, Luis Miguel, *Aproximación social del Contrabando en la Zona del Campo de Gibraltar*, Revista Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), Nº. 1, 2022, 1-25

[23] Comarca de la provincia de Cádiz conformada por los municipios de Algeciras, Los Barrios, La Línea de la Concepción, San Roque, Tarifa, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera y San Martín del Tesorillo.

[24] Orden de 29 de septiembre de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, en régimen de concurrencia no competitiva, del Programa de Proyectos Integrales para la Inserción Laboral.

[25] Artículo 28 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

Como su propio nombre indica, la FP dual consiste en la formación del estudiante alternando la formación teórica propiamente dicha con la formación desarrollada dentro del ámbito empresarial, lo que fomenta tanto la motivación del estudiante como el acercamiento de la empresa, aumentándose así las probabilidades de una posterior contratación. Dentro de la FP dual, existen distintas modalidades, como el Régimen general y el Régimen intensivo. Este último como punto a destacar, incluye la obligación de suscribir un contrato de formación con la empresa, lo que fomenta aún más si cabe la contratación laboral indefinida posterior[26].

En otras palabras, mientras que la FP, en su modelo general, se caracteriza por un enfoque más teórico, el Régimen intensivo garantiza un contrato formativo que se encuentra regulado en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores como un tipo de contrato laboral más, por lo que, con esta modalidad contractual, el estudiante se encontraría en la "antesala" de la inserción laboral plena.

No obstante lo expuesto, él éxito de la FP dual no depende tanto de la modalidad concreta a la que se adscriba el alumno, sino más de cuestiones tales como la creación de alianzas estratégicas entre centros de estudios y empresas, diseño de un modelo curricular acorde al mercado laboral, formación de los propios docentes, entre otros[27].

Los resultados reales obtenidos en España, por tanto, han dependido fundamentalmente de los factores antes expuestos, destacando positivamente los frutos de la FP dual en Andalucía, aunque con implementación limitada a nivel nacional[28]

Otra política que podemos mencionar es la inserta en el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, que añade la Disposición adicional quincuagésima segunda de la Ley General de la Seguridad Social, al objeto de incluir la obligación de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los estudiantes en prácticas, sean éstas remuneradas, o no[29].

El objetivo de esta medida es la de ofrecer una mayor protección a los estudiantes en prácticas, a la vez que se fomenta su contratación, habida cuenta de que, al cotizar por los periodos de prácticas, indirectamente se realiza una asimilación entre dichas prácticas como de experiencia laboral propiamente dicha se tratase.

[26] Artículos 65 y ss. de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.

[27] Acuña, Vargas, Villacís, Huilcapi, *Formación profesional dual: una estrategia para reducir el desempleo juvenil*. Revista de Investigación Educativa Niveles, 2025, 26-35.

[28] Acuña, Vargas, Villacís, Huilcapi, op. cit., 26-35.

[29] Disposición Adicional 52ª de la Ley General de la Seguridad Social: «Las personas que realicen las prácticas a que se refiere el apartado 1 quedarán comprendidas como asimiladas a trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General de la Seguridad Social, excluidos los sistemas especiales del mismo, salvo que la práctica o formación se realice a bordo de embarcaciones, en cuyo caso la inclusión se producirá en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.»

Por último, no podemos finalizar el presente subapartado sin mencionar el popularmente denominado como "Estatuto del Becario", el cual, si bien no se encuentra en vigor en la actualidad ni contamos con un proyecto de Ley que pueda servir como objeto de estudio, debe ser mencionado puesto que, las medidas anunciadas por el Gobierno Español en relación a esta reforma suponen la cristalización punto por punto de la Recomendación del Consejo de 2014 sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas.

Según la nota de prensa publicada por Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social[30], el "Estatuto del Becario" tiene por objeto evitar la precariedad que caracteriza los periodos de prácticas de los alumnos españoles, evitándose figuras como la del falso becario, es decir, aquel becario que se introduce en el organigrama empresarial como un trabajador más, desempeñando funciones como tal, pero que, se le retribuye como un becario, o bien, ni siquiera es retribuido.

Esta propuesta legislativa no está exenta de detractores, habida cuenta de que hay quienes opinan que esta Ley tendrá como efecto inmediato el que las empresas dejen de contratar a estudiantes en prácticas, teniendo en cuenta las obligaciones que las empresas tendrán que cumplir y las garantías que se han de respetar.

Es decir, al respecto de la consideración de la figura del Becario podemos entender que existen dos posturas dispares. La primera, la defendida por la Unión Europea y seguida recientemente por España, que opta por una protección integral del Becario, al objeto de garantizar su formación y la no explotación como si se tratara de un trabajador más[31].

Por otro lado, hay quienes entienden que la protección que se pretende otorgar al Becario es excesiva, habida cuenta de que se crearía una figura jurídica compleja y contradictoria: se sigue manteniendo la diferenciación jurídica entre el contrato formativo (sujeto al Estatuto de los Trabajadores) y el Becario (al cual no se le aplica el Estatuto de los Trabajadores), sin embargo, los derechos que se pretenden reconocer al Becario serían prácticamente idénticos a los de cualquier trabajador por cuenta ajena[32].

Es decir, la figura del Becario que se pretende crear en el ordenamiento jurídico español es un concepto que se encuentra en una frontera dispersa entre el trabajador por cuenta ajena ordinario y el contrato formativo, por lo que, valdría la pena preguntarse si sería más conveniente unificar conceptos como el contrato en prácticas y el formativo.

Para dar respuesta a la anterior propuesta, cabe preguntarse cuál es el objetivo de 1). La relación laboral ordinaria, 2). El contrato formativo del artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores y 3). El Becario.

[30] Ministerio De Trabajo Y De La Seguridad Social, *Nota de prensa relativa al "Estatuto del Becario"*, 2025.

[31] Cabe reseñar la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de febrero de 2022, sobre el empoderamiento de la juventud europea: empleo y recuperación social tras la pandemia, que define los periodos de prácticas no remunerados como: «(…) una *forma de explotación de trabajadores jóvenes y una violación de sus derechos*».

[32] Maneiro Hervella, Víctor, *El acceso al mercado laboral de la población joven*, Comunicaciones del XXXIV Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024, 155-174.

Al respecto de la relación laboral ordinaria, al amparo de lo dispuesto en el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores, estaríamos ante una transacción de tiempo y dinero. Es decir, el trabajador presta servicios para obtener una contraprestación. Por el contrario, tanto en el contrato formativo como en el caso del Becario entra en juego una nueva variable, la formación[33]. Tanto el contrato formativo como la figura del Becario tienen como objeto la obtención de un aprendizaje necesario para desempeñar una práctica profesional, si bien, mientras que al contrato formativo se le reconoce expresamente una serie de derechos y es regulado en el Estatuto de los Trabajadores, el Becario se encuentra en una especie de "limbo" jurídico.

Por ello, siendo que la figura del Becario puede ser fuente de innumerables fraudes por su estatus jurídico indeterminado, cabría plantearse la absorción de dicha figura por parte del contrato formativo recogido en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores.

### 4.4. Políticas de empleo de apoyo a la contratación

Las políticas de empleo que tienen por objeto el apoyo directo a la contratación son el conjunto de medidas que tienen como objetivo promocionar la contratación de trabajadores jóvenes mediante el abaratamiento de costes para el empleador.

Así, destacan medidas como bonificaciones por la contratación de jóvenes o por la conversión de contratos temporales en fijos, o subvenciones derivadas del SNGJ antes expuesto. No obstante lo anterior, estas medidas no pueden ser suficientes como para aumentar el empleo joven ni mucho menos reducir la precariedad laboral, siendo necesario políticas complementarias como las reseñadas en anteriores subapartados[34].

Es decir, el objetivo de pleno empleo, establecido en el artículo 40 de la Constitución Española, no puede conseguirse solo a través de incentivos o bonificaciones de carácter puramente económico, por el contrario, el pleno empleo precisa de medidas tales como la intermediación para la contratación de trabajadores por cuenta ajena o la creación de un mercado que propicie el autoempleo, el emprendimiento y la economía social[35].

En cuanto a las bonificaciones e incentivos aplicables a los trabajadores jóvenes, podemos mencionar el Real Decreto-Ley 1/2023, de de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, en cuyo Capítulo II se recoge una batería de bonificaciones concretas, entre las cuales, podemos reseñar las siguientes en lo que a jóvenes se refiere[36]:

[33] Asquerino Lamparero, María José, *El becario-trabajador*, Lan harremanak: Revista de relaciones laborales, ISSN 1575-7048, Nº 49, 2023, 155-179.

[34] Ruiz Santamaría, *Parámetros Esenciales y retos del sistema español de protección social y laboral de las personas jóvenes*, Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, (33), 2025, 74.

[35] Olarte Encabo, Sofía, *Colectivos de atención prioritaria para la política de empleo*, Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social, ISSN 0213-0750, Nº 175, 2024, 59-93.

[36] Artículos 17 y ss. del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas.

Bonificación de 366 euros al mes por la contratación de desempleados de menores de 30 años para sustitución de personas trabajadoras que estén en situación de riesgo durante el embarazo o lactancia natural, o bien, para sustitución de personas trabajadoras que estén percibiendo las prestaciones económicas por nacimiento y cuidado del menor o la menor o ejercicio corresponsable del cuidado del menor o de la menor lactante.
Bonificación de 147 euros al mes por la incorporación como socios trabajadores en cooperativas o sociedades laborales de personas menores de 30 años.
Bonificación de 275 euros al mes por la contratación de menores de 30 años inscritos en el SNGJ con baja cualificación.
Además de las anteriores bonificaciones, que están diseñadas y dirigidas específicamente para los jóvenes, podemos mencionar otras tantas que, si bien son de aplicación para toda la ciudadanía en su conjunto, por sus características podemos intuir que son de especial relevancia para los trabajadores jóvenes, tales como la bonificación en la transformación de contratos temporales en indefinidos, la bonificación en la contratación de desempleados de larga duración, entre otros.[37]
Desde el punto de vista legislativo referido a las modalidades de contratación, cabe mencionar el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores (ET), el cual, establece que todo contrato de trabajo se presume celebrado por tiempo indefinido. Es decir, el contrato de trabajo, por definición, es indefinido y a tiempo completo, salvo que las partes dispongan lo contrario.
A propósito de lo anterior, hasta el pasado año 2022, eran múltiples los supuestos en los que el empleador podía hacer uso de contratos de duración determinada (contrato de obra o servicio determinado, contrato por circunstancias de la producción y contrato de sustitución).
No obstante, en la actualidad se han visto reducidos los supuestos en los que se pueden celebrar contratos con duración determinadas, siendo éstos[38]:
Contrato temporal por circunstancias de la producción.
Contrato temporal por sustitución de persona trabajadora.
Lo anterior pone de manifiesto la voluntad del legislador de reducir al máximo aquellos supuestos en los que empleador puede hacer uso de la contratación temporal, habida cuenta de que éste es uno de los mayores obstáculos que el trabajador joven ha de hacer frente cuando consigue su primer empleo.

### 4.5. Políticas de empleo de apoyo al emprendimiento

Por último, además de las políticas anteriormente reseñadas, las cuales tienen por objeto en su gran mayoría el fomento de la contratación por cuenta ajena, también existen medidas y políticas concretas para fomentar que sean los propios jóvenes los que inicien su actividad profesional por cuenta propia.

[37] Ruiz Santamaría, op. cit., 75.

[38] Artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores.

En tal sentido, se ha de mencionar el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, el cual recoge una serie de medidas tanto en materia de Seguridad Social como fiscales, dirigidas todas ellas a fomentar el autoempleo en los jóvenes.
Como principales medidas, podemos destacar las siguientes[39]:
Bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social para los primeros meses de actividad profesional que puede alcanzar hasta el 80% de la misma.
Posibilidad de compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, incluyendo la posibilidad de capitalizar la prestación por desempleo para poder invertirla en dicha actividad por cuenta propia.
Tipo reducido del Impuesto de Sociedades (IS).
Reducciones del rendimiento neto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
En resumidas cuentas, se trata de un conjunto de medidas puramente económicas, las cuales, al igual que ocurre con las medidas aplicables a los contratos por cuenta ajena, solo serán eficaces si se dan unas condiciones productivas y económicas a nivel macroeconómico lo suficientemente propicias como para poder aprovecharlas, además de que se utilicen medidas complementarias como puede ser la realización de actividades formativas.

## 5. Conclusiones

La exposición de las medidas realizada a lo largo del presente estudio pone de manifiesto que las políticas de empleo joven en el ordenamiento jurídico español están inmersas en un desarrollo y transformación continua, cambios los cuales se ven influenciados por la Unión Europea o instrumentos como la Garantía Juvenil. No obstante, hasta la fecha, los resultados obtenidos por tales cambios no han dado los frutos que se esperaban, habida cuenta de la elevada precariedad, desempleo juvenil y sobrecualificación que caracterizan el mercado laboral joven en España.
El trabajador joven promedio en España tiene que hacer frente a una grave inestabilidad contractual, la temporalidad, y dificultad de acceder a empleos acordes con el nivel formativo alcanzado.
En este sentido, los incentivos, bonificaciones y ayudas a la contratación de jóvenes, aun siendo de aplicación en el ordenamiento jurídico español, no garantizan por sí mismos la creación de empleo estable.

[39] Artículo 1 a 8 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo que a su vez modifican la Ley General de la Seguridad Social, la Ley de Impuestos de Sociedades y la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Asimismo, las políticas orientadas a mejorar la empleabilidad, como la formación profesional dual o la regulación de las prácticas, representan un avance relevante en la transición entre la etapa formativa y la vida laboral. No obstante, estas medidas deben ser meditadas al objeto de no conseguir resultados contraproducentes. Al respecto de lo anterior cobra una especial relevancia el denominado "Estatuto del Becario", el cual despierta en la actualidad opiniones dispares sobre su operatividad real aun sin contar con un borrador de texto normativo que pueda ser objeto de análisis.

Si bien el objetivo declarado del Estatuto del Becario es combatir la precariedad y erradicar figuras como la del falso becario, no es menos cierto que la equiparación progresiva de los derechos del becario con los del trabajador por cuenta ajena o con aquel que suscribe un contrato formativo ex artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores puede provocar un efecto paradójico no deseado, éste es, la desincentivación de la oferta de prácticas por parte de las empresas.

Al incrementarse las obligaciones empresariales y los costes asociados a la contratación de becarios se equipara indirectamente el estatus jurídico del trabajador por cuenta ajena, del trabajador contratado a través de un contrato de formación y del becario, lo que puede derivar en el riesgo de que las empresas reduzcan o eliminen los programas de prácticas en pro de la contratación laboral ordinaria, privando así a los jóvenes de una vía fundamental de acceso al mercado laboral y de adquisición de experiencia profesional.

Por otro lado, las políticas de fomento del emprendimiento joven, basadas principalmente en incentivos económicos y fiscales, constituyen una serie de medidas necesarias, aunque no suficientes en sí mismas. El emprendimiento difícilmente puede consolidarse como una solución generalizada para la juventud española si no se acompaña de una formación sólida, condiciones macroeconómicas favorables, requisitos fiscales y burocráticos asequibles una vez finalizados los periodos bonificados, entre otros.

En definitiva, las políticas de empleo joven no pueden ser entendidas como un conjunto de medidas independientes, sino que todas ellas, en su conjunto, generan una serie de sinergias necesarias para fomentar el empleo.

Dichas medidas no deben tener por único objetivo el acceso al primer puesto de trabajo (que también), sino que deben tener como último fin que el empleo al que accedan los jóvenes sea de calidad, caracterizado por contratos indefinidos y con salarios dignos acordes al elevado coste de vida actual. De lo contrario, las políticas de empleo joven pueden convertirse en meros cuidados paliativos para una juventud cuya vida laboral ya se encuentra en la actualidad en un estado crítico.