



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Università degli Studi di Roma La Sapienza

Dipartimento di Scienze Giuridiche

Facoltà di Giurisprudenza

**Tesi di Dottorato di Ricerca in Autonomia Privata, Impresa, Lavoro e Tutela
dei Diritti nella Prospettiva Europea ed Internazionale**

Curriculum di Diritto del Lavoro

**L'apprendistato di alta formazione e ricerca:
uno strumento di politica attiva del lavoro**

Relatore
Prof. Arturo Maresca

Dottoranda
Daniela Lariccia

Anno Accademico 2023/2024

<i>Introduzione</i>	4
<i>Capitolo 1</i>	9
<i>La tutela dell'occupazione di qualità nella Costituzione italiana e nella prospettiva europea: il ruolo della formazione e le politiche attive del lavoro</i>	9
1. Il lavoro come diritto dovere nella costituzione italiana e come mezzo di realizzazione della persona e di partecipazione alla società	9
2. L'assenza dei giovani dal mercato del lavoro	14
3. I programmi europei di promozione dell'occupazione giovanile	21
4. La centralità della formazione nel mercato del lavoro e la necessità della certificazione delle competenze.....	27
5. Le politiche attive del lavoro italiane rivolte ai giovani.....	37
<i>Capitolo 2</i>	44
<i>L'apprendistato: evoluzione storica della disciplina; dal mestiere all'alta specializzazione</i>	44
1. Le origini dell'istituto e prime regolamentazioni.....	44
2. La legge 196/1997 (c.d. "Pacchetto Treu").....	50
3. La riforma del mercato del lavoro in seguito al d.lgs. 276/2003 ("Riforma Biagi").....	53
4. Il decreto legislativo 167/2011 ("Testo Unico sull'apprendistato")....	55
5. La legge 92/2012 ("Riforma Fornero")	57
6. Il decreto legislativo 76/2013 e la nuova formulazione della disciplina	59
<i>Capitolo 3</i>	65
<i>L'apprendistato di alta formazione e ricerca nel d.lgs. 81/2015</i>	65
1. Definizione e ruolo del contratto nel sistema educativo e della formazione: l'apprendistato come strumento di apprendimento in alternanza	65
4. Durata del periodo formativo, proroga del contratto; clausole di stabilizzazione e possibilità di recesso	79
5. Tutele assistenziali e previdenziali obbligatorie	82
6. Standard professionali e formativi; certificazione delle competenze	83
7. Incentivi economici e contributivi	85
8. Regime sanzionatorio	87
<i>Capitolo 4</i>	89
<i>L'operatività del contratto di alta formazione e ricerca: profili problematici e possibili soluzioni</i>	89

1. Il <i>quantum</i> del sistema italiano	89
2. Le difficoltà di attivazione: la redazione del piano formativo e i costi del tutoraggio e la “concorrenza” dell’apprendistato professionalizzante	92
3. Il ruolo dei soggetti terzi: le Agenzie per il Lavoro e l’apprendistato di alta formazione e ricerca in somministrazione.....	95
4. L’apprendistato di alta formazione e ricerca nelle reti impresa: il nodo irrisolto della codatorialità.....	98
5. Gli incentivi e i piani nazionali di promozione del dispositivo.....	104
<i>Conclusioni</i>	111
<i>Bibliografia</i>	117
<i>Decreti e Leggi</i>	122
<i>Sitografia</i>	124

Introduzione

Fino dal dopoguerra i Governi che si sono succeduti in Italia hanno sempre cercato di prestare attenzione al dato della disoccupazione giovanile. Con tale espressione ci si riferisce al tasso di disoccupazione tra i giovani, di solito compresi tra i 15 e i 24 anni, questa almeno è la fascia d'età che oggi viene presa come riferimento in Europa, per misurare il fenomeno (AIG, 2024). Il problema della disoccupazione giovanile ha costituito una preoccupazione persistente nel Paese, ma si può sostenere che esso sia “esploso” a seguito della crisi economica mondiale iniziata nel 2008. Da quella data, i riscontri numerici non hanno fatto altro che incrementare in modo pressoché esponenziale, trasformando un fenomeno contingente in un fattore alquanto stabile (e irreversibile) nei rapporti economici e sociali del Paese. La disoccupazione giovanile è determinata da diversi precipui elementi, tra cui l'instabilità economica, la mancanza di opportunità di lavoro e la sfida di trovare un lavoro stabile. A questi, va aggiunta anche la difficoltà di trovare un lavoro in linea con il percorso di studi intrapreso, dunque concluso, dove gli stessi studenti auspicano una collocazione giusta sul mercato del lavoro, dove il binomio lavoro e giusta retribuzione dovrebbe essere anch'esso parimenti rispettato.

Dal momento che la situazione economica, e quindi anche l'andamento della disoccupazione, possono essere influenzati da eventi esterni, sovranazionali appunto, come crisi economiche mondiali, non deve destare stupore il fatto che la recente pandemia da nuovo Coronavirus “Sars-Cov-2”, ufficialmente stigmatizzato dalla Organizzazione Mondiale della Sanità in data 11 marzo 2020 e proseguita, fino ad oggi, in più ondate abbia assestato un duro colpo alla possibilità dei giovani di mettersi proficuamente alla ricerca di una giusta e stabile occupazione (OMS, 2020).

I dati provvisori di giugno 2023 attestano una disoccupazione giovanile in Italia al 21,3 % (ISTAT, 2023). Un dato questo che, seppur lontano dal 42,7 % del 2014, deve ad ogni modo destare preoccupazione specialmente se paragonato ad altri

Paesi Europei e comunque alla media dell'Unione Europea e dell'eurozona (ISTAT, 2023).

A tal proposito, occorre prestare attenzione a cosa si indica con tasso di disoccupazione giovanile, esso di fatto, fornisce una misura dell'incidenza della disoccupazione tra i giovani attivi nel mercato del lavoro, escludendo cioè quanti non sono alla ricerca di un'occupazione (ad esempio, gli studenti) (ISTAT, 2024).

Diverso, e forse ancora più allarmante è il fenomeno dei NEET, i giovani tra i 15 e i 29 anni che non sono inseriti in un percorso di studio e/o formazione, non lavorano e non sono alla ricerca di una occupazione (*Not in Education, Employment or Training*) (Repubblica digitale, 2024). Essi si trovano esattamente a metà strada tra disoccupazione e inattività. L'incidenza dei NEET in Italia è più elevata rispetto agli altri Paesi europei e ad essi sono dedicati interventi specifici, sebbene secondo l'ISTAT, la percentuale sia scesa al 19,4%¹.

La disoccupazione giovanile in Italia, come in molti altri Paesi, si riferisce come detto, al tasso di disoccupazione tra i giovani, comprendendosi con questo termine i soggetti fra i 15 e i 24 anni, ma più spesso per l'Italia, il target di riferimento è quello 15 - 29 anni, ed anche questo dato è indicativo della grandezza e severità del problema nel Paese. La disoccupazione giovanile è una misura che indica la percentuale di persone in questa fascia d'età che sono in cerca di lavoro ma non riescono a trovarne uno (Repubblica digitale, 2024).

Le ragioni della disoccupazione giovanile come si approfondirà nel corso della trattazione, possono essere varie. Al solo fine di inquadrare il tema in prima istanza, di seguito una sinossi di alcune delle ragioni *de quo*:

¹ In riferimento ai dati specifici di contesto, secondo l'ISTAT (dati 2022), l'incidenza dei NEET è scesa tra i giovani con al più un titolo secondario inferiore, al 20% tra chi possiede un titolo secondario superiore, ed al 14% per coloro che hanno conseguito un titolo terziario. Giova all'uopo menzionare che grazie ad una partnership pubblico-privato denominata Fondo per la Repubblica Digitale, sono stati stanziati 350 milioni di euro per il finanziamento di bandi atti alla attuazione di 76 percorsi di formazione gratuiti al fine di fornire le competenze digitali indispensabili.

- mancanza di esperienza: i giovani appena usciti dalla scuola o dall'Università spesso non hanno ancora una vasta esperienza lavorativa, il che può rendere più difficile per loro trovare un lavoro;
- flessibilità dei contratti: in alcuni casi, i giovani possono essere costretti ad accettare lavori temporanei o a breve termine, a basso salario o contratti precari, a causa della mancanza di opportunità a lungo termine;
- concorrenza: la concorrenza per i posti di lavoro può essere intensa, specialmente in settori ad alta domanda o in aree geografiche economicamente depresse;
- mancanza di formazione: talvolta, i giovani potrebbero non avere le competenze o la formazione richiesta per le posizioni disponibili nel mercato del lavoro.
- coniugazione con lo studio: alcuni giovani potrebbero essere disoccupati perché cercano lavoro mentre continuano gli studi, il che limita la loro disponibilità per l'impiego a tempo pieno.

La disoccupazione giovanile è un problema importante poiché può avere impatti a lungo termine non solo sulla carriera e il benessere finanziario dei giovani, e sulla stabilità e sicurezza nella loro vecchiaia, ma rappresenta anche una sfida economica e sociale ad ampio spettro ed impatto territoriale. Le politiche pubbliche e le iniziative per affrontare la disoccupazione giovanile spesso tendono a fornire opportunità di formazione, incoraggiare l'assunzione di giovani lavoratori e promuovere lo sviluppo economico per creare posti di lavoro stabili.

Per questa ragione, sia a livello nazionale che europeo, sono molti gli interventi di politica pubblica che sono stati approntati e realizzati. In particolare, con le strategie europee per l'occupazione, inaugurate nel 1997, gli Stati membri dell'Unione Europea hanno deciso di fissare un insieme comune di obiettivi per la politica del

lavoro al fine di creare più posti di lavoro e impieghi più qualificati in tutta l'Unione (Parlamento europeo, 2024)².

La principale strategia europea per l'occupazione è conosciuta come "Strategia Europa 2020" ("*Europe 2020 Strategy*"), che è stata adottata dall'Unione Europea nel 2010 e ha fornito le linee guida per le politiche economiche e occupazionali degli Stati membri, inaugurando un periodo di interventi dell'Unione, quindi a cascata in tutti gli Stati membri. Essa si fondava su sette pilastri, con il secondo dei quali si intendeva perseguire proprio il fine della riduzione della disoccupazione giovanile, in particolare l'obiettivo era che meno del 10% dei giovani tra i 15 e i 24 anni fossero disoccupati entro il 2020 (Eur-Lex, 2010).

Tali indirizzi europei necessitano di essere tradotti in Piani Operativi Nazionali, i quali contengono le azioni concrete che gli Stati membri intendono mettere in campo per dare seguito agli impegni assunti nell'Unione. In questo panorama così delimitato, vivono le politiche attive del lavoro italiane che sono tutte le iniziative approntate dalle Istituzioni, nazionali e locali, per promuovere l'occupazione e l'inserimento lavorativo di particolari *target* di soggetti svantaggiati, fra questi ad esempio, immigrati, disoccupati di lunga data, ex-detenuiti, donne e giovani per l'appunto, al fine di riuscire a mantenere anche un certo grado di competitività sia in riferimento al mercato del lavoro stesso che dell'intero impianto "paese", da sempre un paradigma in cerca di risoluzione (Gros & Roth, 2012). Tutte le politiche volte a raggiungere una maggiore e migliore occupazione dei giovani ruotano intorno alla promozione del tirocinio extra-curricolare e dell'apprendistato, che rivestono un ruolo preponderante fra gli strumenti proposti, vere e proprie leve per l'ingresso e l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro (Pasimeni & Pasimeni, 2016).

² Con l'adozione del Trattato di Amsterdam nel 1997 si introdusse una nuova sezione dedicata all'occupazione, che gettò le basi per lo sviluppo della strategia europea per l'occupazione e per la creazione di un comitato permanente con funzioni consultive. Questo organo era finalizzato a favorire il coordinamento delle politiche di occupazione e del mercato del lavoro tra gli Stati membri. Nonostante ciò, le competenze principali in materia di politiche occupazionali rimanevano di competenza nazionale. L'introduzione di un "protocollo sociale" nel trattato rafforzò ulteriormente il ruolo delle parti sociali nel dialogo europeo.

Dunque, lo studio e le analisi che qui si squadernano nell'ambito dell'apprendistato in Italia, intende ricostruire sia la storia normativa, le cui origini non possono essere di certo rinvenibili nell'alveo della più recente dottrina, che la disamina della evoluzione del concetto stesso.

Il cambiamento che nel tempo ha segnato il mercato del lavoro e le norme ad esso connesse verranno esaminate al fine di stigmatizzare, ovvero inquadrare in un più fitto canovaccio, le risposte alle domande di ricerca che qui si sottendono fino ad arrivare alla quantificazione degli aspetti interconnessi alla sfera del digitale in un'epoca in cui si parla di big data, intelligenza artificiale, etica, diritti e privacy. Gli stessi concetti di agenzia per il lavoro potrebbero essere definiti dalla nuova società, ormai obsoleti in quanto la stessa storia, dunque con dati alla mano, ha condannato nel tempo le misure messe in atto, producendo solo piccole percentuali di successo a discapito non solo delle aziende che si sono sottoposte ad una serie di vessilli burocratici e fiscali, ma anche e soprattutto a danno degli stessi lavoratori che per forza di cose hanno dovuto subire la sferza di influenze politiche a capo degli orientamenti di potere.

Capitolo 1

La tutela dell'occupazione di qualità nella Costituzione italiana e nella prospettiva europea: il ruolo della formazione e le politiche attive del lavoro

1. Il lavoro come diritto dovere nella costituzione italiana e come mezzo di realizzazione della persona e di partecipazione alla società

La Costituzione Italiana assegna al lavoro un ruolo preminente fra i diritti, esso è diritto fondamentale e fondante l'intera architettura democratica e repubblicana. La norma di apertura della Carta costituzionale non è solo una dichiarazione ontologica nella quale sono confluiti i valori storici di libertà e democrazia che hanno faticosamente prevalso sui loro contrari, ma, nella seconda parte, anche programmatica. Infatti, l'affermazione che «*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro*» vuole anche significare che la Repubblica Italiana tutela e promuove il lavoro, inteso come diritto al lavoro e diritto del lavoro (Costituzione italiana, 1947).

Questa doppia accezione, che si rende palese nei successivi e numerosi richiami al lavoro presenti nella Costituzione, consente di riferirsi al lavoro come ad un diritto bifronte che non può vivere nella Carta, come nella società, se uno dei due lati non è egualmente tutelato e promosso rispetto all'altro (Giubboni, 2006).

Il diritto al lavoro, ovvero il diritto ad una occupazione si rinviene immediatamente dopo, nell'art. 4, che in questo caso specifico va letto insieme all'articolo 3.

Se da un lato «*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.*» (c.1), dall'altro «*Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della*

società.» (c.2). Vi è quindi una doppia assunzione di responsabilità, lo Stato infatti può creare le condizioni che agevolano i cittadini nel trovarsi un'occupazione - e in questo senso la norma può essere letta anche come un'esemplificazione concreta di quanto affermato nell'ultimo comma dell'art. 3 della Costituzione, laddove è la Repubblica che si assume il compito di *«rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale»* che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impedendo il pieno sviluppo della persona umana - dall'altro sono gli stessi cittadini che hanno il dovere di concorrere al progresso materiale e spirituale della società. Tuttavia, questo "dovere" altro non che il "dovere" di *«partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.»* con il quale si chiude l'art. 3 della Costituzione.

Qui rileva che i "cittadini" di cui la Repubblica aveva promosso il pieno sviluppo della persona, siano diventati, non a caso, "lavoratori". Il chiasmo con l'art. 4 si completa con la considerazione che il dovere di contribuire al progresso della società, dove il termine "società" è sicuramente più universalistico di "Paese", è subordinato non solo alle proprie possibilità, ma anche alla propria "scelta"; il cittadino-lavoratore che sceglie come contribuire al progresso della società e quindi partecipa alla vita economica, politica e sociale del Paese è quello che segue le proprie inclinazioni, aspirazioni, quello che esercita la propria volontà, in quanto persona pienamente realizzata.

Il principio lavorista della Costituzione (ricavabile soprattutto dagli artt. 1 e 4) si interseca quindi con quelli della dignità e dell'eguaglianza (art. 3 Cost.), ma anche con i principi personalista e pluralista (art. 2 Cost.). Questa circolarità di principi (espressi dagli artt. 1, 2, 3 comma 2, e 4 Cost.) emergeva già nell'interpretazione giuridica del primo decennio post-costituzionale, ad opera di Costantino Mortati (Mortati, 1952).

Ma, altro importante presupposto dell'art. 4 Cost. è l'art. 2 Cost. e, in particolare, il principio personalistico che vi è espresso e che assicura – attraverso la garanzia dei diritti inviolabili – lo svolgimento della personalità. Come già spiegava Mortati, il nesso fra i due artt., 2 e 4 si coglie anche nel parallelismo della loro struttura: alla correlazione, posta dal primo dei due articoli *«fra diritti individuali e doveri di*

solidarietà» fa riscontro, nel secondo, la posizione, prima del diritto (c. 1) e poi del dovere di lavoro (c. 2), secondo un'esigenza che è, del resto, intrinseca alla stessa concezione del lavoro inteso come valore sociale – oltre che come valore personale – fondamentale (Mortati, 1954).

Baluardi del diritto all'occupazione che è quindi diritto personale e dovere sociale è il diritto all'istruzione e alla formazione professionale che consentono di creare quei presupposti e di rimuovere quegli ostacoli alla completa realizzazione della persona e alla sua partecipazione alla vita democratica.

Dunque, l'art. 34 della Costituzione, che riconosce il principio dell'accesso universale all'istruzione e stabilisce che l'istruzione di base è obbligatoria e gratuita per almeno otto anni. Inoltre, esso afferma che i capaci e meritevoli hanno il diritto di raggiungere livelli di istruzione più elevati, anche se privi di mezzi finanziari, e prevede che la Repubblica debba rendere effettivo questo diritto tramite borse di studio e altre provvidenze. La regolamentazione del sistema educativo e della formazione professionale è demandata alla legge. Risulta fondamentale ricordare che il sistema di formazione professionale rimane invece di competenza esclusiva delle Regioni così come si evince dall'art. 117 della Costituzione nel testo novellato con la Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Il diritto al lavoro, di cui tratta la Costituzione, come ha chiarito la dottrina è dunque un diritto potenziale non un diritto soggettivo perfetto, ma è comunque molto di più di una pura affermazione di principio. Lo conferma anche il fatto che esso ha diverse dimensioni e non consiste semplicemente nella possibilità di accedere a una qualsivoglia occupazione. Rileva, naturalmente, la remunerazione che, come recita l'art. 36 della Costituzione, riprendendo quasi alla lettera quanto affermarono in Costituente soprattutto Togliatti e Dossetti, deve essere, per il lavoratore, *«proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.»* (Tripodina, 2013).

D'altronde, bisogna anche dire che sono fondamentali altre dimensioni del lavoro, vale a dire, gli orari e i ritmi, la cosiddetta conciliazione vita privata-vita lavorativa, il grado di autonomia dei lavoratori, le modalità di svolgimento della prestazione

lavorativa, la misura in cui vengono valorizzate – e arricchite – le loro competenze, la cooperazione tra i lavoratori. Tutto ciò incide sulla soddisfazione del lavoratore. Di rilievo, a questo riguardo, quanto affermò ancora Costantino Mortati: *“nella Costituzione italiana, il lavoro posto a base della Repubblica, non è fine in sé o mero strumento di guadagno, ma mezzo di affermazione della personalità del singolo, garanzia di sviluppo delle capacità umane e del loro impiego”* (Mortati, 1954).

Dopotutto, appare lapalissiano nella società contemporanea, volendo effettuare un volo pindarico, ma nella direzione della nuova era economica, che il lavoratore debba essere pagato in modo proporzionale alla propria opera o prestazione professionale –lavorativa. Sebbene il concetto possa essere definito scontato, numerose battaglie si sono susseguite nel tempo sia da parte dei lavoratori in modo autonomo, sia coadiuvati dai sindacati o associazioni di categoria, oggi organismi scontati in un contesto democratico o *simil* tale.

Di grande importanza è anche l’art. 46 nel quale si legge: *«Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.»*

Quanto fin qui esposto sottende necessariamente un intervento dello Stato in un campo, quello economico, estraneo alle sue peculiarità e nel quale la sua presenza inevitabilmente altera la libertà di mercato, sulla quale si reggono oramai la maggior parte dei Paesi sviluppati del mondo e sicuramente tutti i Paesi membri dell’Unione Europea. Non a caso la libertà di circolazione delle merci, e subito dopo dei lavoratori, è stato il fulcro attorno al quale la stessa Unione Europea è nata e si è sviluppata. Ciononostante, del problema, e soprattutto della necessità dell’adozione di azioni concrete da parte dello Stato, i Costituenti erano ben consapevoli e al riguardo sono significative soprattutto alcune affermazioni delle (poche) donne presenti in quell’Assemblea. Ad esempio, Teresa Noce parlò della necessità che lo

Stato adottasse politiche in grado di creare le “*condizioni perché possa esplicarsi il diritto al lavoro*”³.

Per rendere effettivo quel diritto, considerando le sue molte dimensioni, non sono sufficienti solo politiche keynesiane di sostegno della domanda e dell’occupazione. Occorre incidere, con politiche appropriate, anche su altre dimensioni⁴.

Di interesse è anche l’idea, rilevante per la condizionalità dei sostegni al reddito - perno delle più recenti politiche passive del lavoro che rappresentano l’altro lato della medaglia della questione inerenti le iniziative di sostegno e promozione sociale - espressa in Costituente da Antonio Pesenti, che il diritto al lavoro permettesse di fondare il diritto alla protezione sociale di chi, per colpa non sua o per disabilità, non ha un lavoro; cioè il diritto al lavoro può non essere immediatamente attuabile e “*sta tuttavia alla base di diritti sussidiari, sostitutivi, che possono essere immediatamente realizzati*”.

E qui non si può non ricordare che tutto il sistema pensionistico italiano si fonda, a partire dal secondo dopoguerra, sul sistema a ripartizione e cioè il gettito raccolto in ogni periodo dai contributi dei lavoratori è destinato al finanziamento delle pensioni erogate in quello stesso periodo. In quest’ottica la mancanza di lavoro fra i giovani assume un aspetto ancora più sconvolgente perché la loro assenza dal mercato del lavoro, non solo pesa per sé stessi, per le mancate future generazioni, per l’impoverimento degli anziani di domani, e per il Paese, ma crea anche un “ammanco” in termini di getto previdenziale per le pensioni dell’oggi.

³ Teresa Noce, figura prominente nel panorama politico e sociale italiano, evidenziò la necessità che lo Stato intervenisse attivamente per creare le condizioni necessarie affinché il diritto al lavoro potesse essere pienamente realizzato. La sua visione sottolineava l’importanza di un impegno istituzionale per garantire che ogni individuo avesse la possibilità effettiva di accedere a un’occupazione dignitosa, riflettendo un principio fondamentale di giustizia sociale e di equità nel mercato del lavoro.

⁴ Per politiche appropriate si intende oltre che l’azione su più fronti anche la necessità di strategie che vadano oltre il semplice aumento della spesa pubblica o la riduzione delle tasse, bensì trattare il tema della formazione, l’aggiornamento delle competenze professionali, il sostegno alla innovazione ed alla industrializzazione, nonché la regolamentazione del mercato del lavoro al fine di garantire condizioni eque. Ancora, la promozione di un ambiente di lavoro inclusivo che permetta una reale parità di accesso alle opportunità di lavoro per tutte le categorie sociali. Vanno menzionate inoltre le politiche di welfare efficaci a supporto dei lavoratori in transizione tra i diversi impieghi o che si trovino in condizioni temporanee di indisponibilità lavorativa.

2. L'assenza dei giovani dal mercato del lavoro

L'inverosimile che diventa verosimile, potrebbe essere coniugato nella sua massima accezione del paradigma, quando si parla di giovani e lavoro. Questo *status*, ormai non più definibile obsoleto, rappresenta il *vulnus* della società contemporanea, sebbene i fatti evidenzino la necessità degli stessi, proprio nell'ambito delle nuove tecnologie. Invero, quando un dipendente pubblico ma anche privato va in pensione, nella maggior parte dei casi, con maggiore enfasi nel settore pubblico, questo non viene mai sostituito da una nuova forza lavoro, bensì il tutto viene visto quasi come una forma di liberazione economica da parte della finanza pubblica, sempre affannata nella ricerca di fondi per pagare gli stipendi. Di fatto, bisogna partire dalla realtà, dal tangibile, per capire e discernere il mondo e la società del lavoro malata, in quanto reca in seno delle distopie alquanto brutali. Gli impegni di spesa, i capitoli di bilancio pubblici, le variazioni e tutto quanto connesso al reperimento di fondi, è il vero fulcro su cui si impernia la vita economica di un dipendente, sia esso pubblico o privato⁵. Nel corso del ventesimo secolo, il panorama del mercato del lavoro in Europa ha subito trasformazioni significative, che hanno influenzato la revisione dei quadri normativi destinati a governare l'ingresso nel mondo del lavoro. In molte nazioni europee, si è assistito a una tendenza verso la deregolamentazione del mercato del lavoro, intesa come strategia per accrescerne la flessibilità e incentivare la mobilità lavorativa. Nonostante ciò, le conseguenze di tali politiche sono variate notevolmente tra i diversi stati membri.

L'Italia rappresenta un esempio particolarmente significativo: a partire dalla fine degli anni Novanta, il paese ha implementato una serie di riforme lavorative che hanno prodotto esiti ambivalenti. Da un lato, queste riforme hanno portato a una deregolamentazione selettiva e soltanto parziale; dall'altro, hanno contribuito alla

⁵ Nel settore privato, le economie pubbliche e le misure atte a garantire gli sgravi fiscali per l'assunzione dei dipendenti, rappresenta un vero e proprio *retrotterra sociale ed economico* delle aziende stesse, che non di rado devono far quadrare i bilanci con i cosiddetti "giri di partita" o credi a compensazione o sgravi Iva. Dunque, l'operatività intrinseca delle aziende private, siano esse di piccole, medie o grandi dimensioni, per forza di cose, dipendono dalle scelte a cascata a livello governativo, determinando scie di licenziamenti o nella misura più blanda periodi di fermo per le assunzioni.

polarizzazione e alla segmentazione del mercato del lavoro. Le generazioni più giovani sono state particolarmente colpite da queste dinamiche, manifestando transizioni lavorative spesso fragili e talvolta inefficaci. In contrasto, altri paesi europei mostrano situazioni differenti. Per esempio, in Germania il tasso di disoccupazione si attesta al 3,2%, segnale di un contesto lavorativo più stabile e meno soggetto a fratture generazionali (Euronews, 2024)⁶.

Le transizioni dei giovani nel mercato del lavoro sono influenzate principalmente dalla struttura del mercato stesso e dalle politiche attive degli Stati, che facilitano o ostacolano l'accesso alle opportunità lavorative. Altrettanto cruciale è l'integrazione tra il sistema educativo e il settore economico, determinante per un efficace allineamento tra domanda e offerta di lavoro. In Italia questi due sistemi appaiono poco integrati, i percorsi di studio risultano poco valorizzati a favore di un maggior peso attribuito alle esperienze lavorative. Come facilmente intuibile, tale predilezione non può che penalizzare i giovani che prevalentemente hanno scarse o nessuna esperienza lavorativa, oltre a non possedere competenze specifiche, oltre al fatto di non poter contare su reti di *networking* su cui appoggiarsi.

Per affrontare questo fenomeno, i paesi dell'Europa continentale hanno adottato politiche di deregolamentazione, mirando a incrementare la flessibilità del mercato del lavoro. La premessa era che una maggiore flessibilità avrebbe ridotto i costi del lavoro e abbassato il livello di protezione legislativa offerta ai lavoratori. Mentre in gran parte dell'Europa queste misure hanno interessato principalmente le forme di impiego meno stabili, senza alterare significativamente i contratti a tempo indeterminato, la situazione in Italia si è manifestata in maniera opposta. (Esping-Andersen & Regini, 2000; Streeck, 2011).

Ripercorrendo la storia, tra il 1990 e il 1995, numerose leggi sul lavoro hanno portato a un periodo di frammentazione legislativa, risolto solo con il patto per il lavoro del 1996, noto come Pacchetto Treu. Questo pacchetto ha favorito l'introduzione di forme lavorative flessibili e ha valorizzato la formazione come

⁶ In Europa, il tasso di disoccupazione giovanile è sceso al 14,1% a marzo rispetto al 14,4% di febbraio. In termini assoluti, il numero di giovani in cerca di lavoro è diminuito di 30mila unità nell'UE e di 11mila nell'Eurozona (Euronews, 2024).

strumento per l'incremento dell'occupazione, inclusa la creazione del lavoro interinale attraverso agenzie specializzate.

La “legge Treu” rappresentò un tentativo inedito e pragmaticamente sperimentale di interrompere una certa ipocrisia caratteristica italiana, consistente nel proclamare diritti teorici senza occuparsi effettivamente di verificarne l'applicazione pratica nel mercato del lavoro e nei contesti produttivi. Al momento dell'approvazione della riforma, il tasso di occupazione in Italia era leggermente superiore al 50%, indicando che solo metà delle persone in età lavorativa aveva un impiego regolare. Questa situazione risultava particolarmente penalizzante per i giovani, le donne e gli abitanti del Mezzogiorno, aggravata dalla gestione inefficace degli esuberanti e delle crisi aziendali, che tuttora influenzano negativamente la sostenibilità del sistema di welfare pubblico attraverso una dipendenza da sussidi passivi e pensionamenti anticipati⁷. È anche vero che questa legge costituiva solo una parte di un progetto più vasto di riforma, conosciuto come "Statuto dei lavori", che non è mai stato completamente realizzato e che ha portato il paese a implementare misure di flessibilità senza sviluppare un adeguato sistema di protezioni nel mercato del lavoro, specialmente per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, ancora irrisolte (Tiraboschi, 2022).

Il Pacchetto Treu ha rappresentato una pietra miliare nel processo di liberalizzazione del mercato del lavoro in Italia, introducendo significative innovazioni, tra le quali spicca la legalizzazione del lavoro interinale. Con questa

⁷ La proposta legislativa di distinguere tra licenziamento disciplinare e licenziamento per motivi economici nasce dalla necessità, espressa dagli imprenditori, di limitare il rischio di interventi giudiziari sulle decisioni aziendali. Questa necessità si applica in particolare ai licenziamenti economici individuali, a differenza di quelli collettivi dove il controllo giudiziale è sostituito da quello sindacale. Si è pensato di introdurre una procedura di conciliazione preventiva per i licenziamenti economici individuali, simile a quella stabilita dalla legge 223/1991, non solo per facilitare la risoluzione negoziata delle dispute lavorative, ma anche per fornire ai giudici elementi utili a prendere decisioni informate e ridurre interventi non necessari nelle decisioni aziendali. Questa proposta mirava anche a modificare l'articolo 18, ispirandosi al modello tedesco, per permettere al giudice, in caso di licenziamento ingiustificato, di optare per un indennizzo oltre alla reintegrazione. Questa modifica era vista come un bilanciamento dato dal controllo sindacale sui motivi di licenziamento. Tuttavia, la proposta non ha trovato il sostegno sufficiente, né dai sindacati né da parte dell'industria, principalmente a causa della resistenza a creare un dualismo normativo tra i lavoratori già assunti e quelli futuri, e per la mancanza di chiarezza sulle soluzioni praticabili durante la fase transitoria e definitiva. Le critiche si concentrano sul presunto rischio esagerato di interventi giudiziari invasivi nelle decisioni aziendali e sull'inefficacia delle modifiche proposte al contesto legislativo esistente.

riforma, venne superato il divieto di intermediazione di manodopera, una restrizione che risaliva al 1960, aprendo così il mercato alle agenzie private che potevano operare accanto alle strutture statali nel collocamento dei lavoratori presso le aziende.

Una delle altre novità introdotte fu la rivisitazione del contratto di apprendistato, che prevedeva l'integrazione di una componente di formazione esterna all'ambito aziendale, marcando un cambiamento significativo nel panorama formativo lavorativo dell'epoca. Inoltre, la legge ha ampliato le possibilità di utilizzo e proroga dei contratti a tempo determinato e ha incentivato il lavoro part-time attraverso specifiche misure di decontribuzione.

Contemporaneamente, la riforma delle pensioni, portata avanti dal ministro Dini, introdusse un sistema contributivo e una nuova gestione previdenziale all'interno dell'INPS, la "Gestione Separata". Questa gestione, destinata ai professionisti senza cassa e ai collaboratori, iniziò con aliquote contributive basse, intese a generare risorse, ma che non fornivano garanzie adeguate alla futura pensione o per la copertura in caso di perdita involontaria del lavoro. Negli anni, l'aliquota contributiva è cresciuta, raggiungendo il 30,72%, aumentando così potenzialmente l'ammontare delle future pensioni, sebbene rimanessero al di sotto della soglia di povertà e senza adeguati sussidi di disoccupazione (d'Aloisio, 2021).

Con la fine degli anni '90, il modello tradizionale del contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato cedette il passo a una vasta gamma di forme contrattuali atipiche, riflettendo una trasformazione più ampia nella struttura del mercato del lavoro. Questa tendenza continuò e si intensificò con l'avvento della Strategia di Lisbona all'inizio del nuovo millennio, che puntava a trasformare l'Unione Europea nella "economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" entro il 2010, enfatizzando la necessità di riforme strutturali nei mercati del lavoro (Perra, 2017).

Nonostante l'impulso europeo per l'innovazione e l'investimento, la focalizzazione rimase sul contenimento del debito e sulla stabilità monetaria, spesso a scapito delle politiche del lavoro e dei redditi, utilizzate in modo subordinato per limitare i salari

e contenere l'inflazione. In Italia, queste tendenze neolibériste trovarono espressione nelle politiche del governo Berlusconi, che cercò di liberalizzare ulteriormente le norme sui licenziamenti, vedendo nell'articolo 18 un ostacolo per gli imprenditori nell'assunzione di personale.

La situazione si fece più tesa con l'omicidio di Marco Biagi nel 2001, un esperto di diritto del lavoro che aveva sostenuto la flessibilità nel mercato del lavoro. Poco dopo, una vasta manifestazione sindacale attrasse milioni di persone, mostrando una forte resistenza alle politiche di deregolamentazione del lavoro (Casamassima, 2022).

Nonostante queste tensioni, nel 2003 fu approvata la legge Biagi, che consolidava le direttive del Pacchetto Treu e apriva definitivamente le porte alla flessibilità in entrata, richiesta dall'Europa. Questa legge ampliava il campo d'azione dei contratti a tempo determinato e riformava il lavoro in somministrazione, oltre a regolare le collaborazioni coordinate e continuative, ora denominate "a progetto" (Lamelas & Rodano, 2005).

Con la riforma Biagi, le agenzie per il lavoro assunsero un ruolo cruciale nel nuovo mercato del lavoro, gestendo collocamento, ricerca e riqualificazione del personale. Furono anche istituiti fondi bilaterali per la formazione e la ricollocazione, gestiti congiuntamente con i sindacati, che entrarono così a far parte di questo nuovo ambito di politiche attive per l'occupazione.

Tuttavia, il panorama del lavoro continuava a evolversi. I contratti atipici proliferavano e, con essi, cresceva il senso di precarietà tra i lavoratori, influenzando non solo la loro stabilità lavorativa ma anche la capacità di pianificare il futuro. Movimenti e vertenze autonomi di lavoratori precari iniziarono a emergere, chiedendo maggiori tutele e diritti, estendendo la lotta per la sicurezza lavorativa a una più ampia richiesta di garanzie sociali, come un reddito universale garantito.

In questo contesto, i sindacati seguivano altre direzioni, come dimostra l'Accordo Interconfederale del 2011 che apriva la strada alla contrattazione decentrata, permettendo deroghe alle normative nazionali e ai contratti collettivi anche in senso

peggiorativo, se orientate alla promozione dell'occupazione e altre finalità economiche (Carinci, 2011)⁸.

De facto, negli ultimi quarant'anni, il mercato del lavoro italiano ha mostrato una marcata polarizzazione, con un aumento delle posizioni altamente specializzate e un parallelo incremento di lavori poco qualificati. La crisi economica del 2008 ha accelerato la deindustrializzazione e la polarizzazione del mercato del lavoro, un fenomeno aggravato dalla legge Fornero del 2012, che ha cercato di rendere il licenziamento più facile per incentivare l'assunzione a tempo indeterminato, riaffermando giustappunto quanto espresso in precedenza circa i paradigmi che reca in seno il sistema del lavoro malato in senso quasi endogeno⁹.

⁸ Il Pacchetto Treu, firmato dalle unioni sindacali CGIL, CISL e UIL l'8 maggio 2008, aveva già considerato la possibilità di utilizzare i dati associativi per la certificazione nel settore privato, dati che l'INPS avrebbe potuto rilevare e che sarebbero stati inviati al CNEL. Questa disposizione si basava anche sui risultati delle elezioni delle RSU, come previsto dagli accordi sindacali e dai contratti collettivi nazionali. In seguito, l'Accordo interconfederale di aprile 2009 proponeva di aggiornare le regole che governano la rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, specificando che i dati di iscrizione sindacale dovessero essere certificati dall'INPS, ma questa regolamentazione si applicava principalmente alla contrattazione aziendale piuttosto che a quella nazionale. Le difficoltà di applicare queste regole nel settore privato, a differenza del settore pubblico privatizzato, erano notevoli a causa delle differenze nel tessuto produttivo e nella mancanza di una struttura centralizzata con rappresentanza legale. Tuttavia, l'importanza di questa proposta di mutazione stava nel tentativo di gestire e rendere più trasparenti le pratiche contrattuali attraverso una certificazione più stringente dei dati sindacali. La riforma mirava a una maggiore legittimazione e regolamentazione della contrattazione collettiva aziendale tramite l'approvazione di un sistema più organizzato e certificato di rappresentanza dei lavoratori, sebbene le complessità e le sfide pratiche di attuazione rimanessero significative. Questo processo era visto come un passo verso una maggiore strutturazione e formalizzazione delle relazioni industriali in Italia, con l'obiettivo di garantire maggiori tutele e trasparenza nella negoziazione dei contratti collettivi.

⁹ Questa riforma è stata concepita per aumentare la flessibilità del mercato del lavoro e abbassare il tasso di disoccupazione, facilitando le procedure di licenziamento, in particolare per motivi economici. Ciò ha ridotto i costi e le complessità per le aziende nell'esecuzione dei licenziamenti, con l'intento di incentivare le assunzioni a tempo indeterminato. Una delle novità più rilevanti introdotte dalla legge è stata il contratto a tutele crescenti, che prevede un sistema di indennizzo crescente basato sull'anzianità di servizio del lavoratore, mirando a compensare la maggiore facilità di licenziamento con una protezione incrementale per i lavoratori più anziani. In aggiunta, la riforma ha rivisto gli ammortizzatori sociali attraverso l'introduzione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI), che in seguito è stata sostituita dalla Nuova ASpI (NASpI) nel 2015, cercando di fornire un sostegno più equo ed efficace ai disoccupati. La legge ha anche semplificato le procedure di conciliazione obbligatoria per accelerare la risoluzione delle dispute lavorative e ha introdotto regole più flessibili per il lavoro part-time e i contratti a termine, facilitando così l'adattamento della forza lavoro alle fluttuazioni del mercato. Questi cambiamenti miravano a rendere il mercato del lavoro più dinamico e adattabile alle esigenze delle aziende contemporanee. Nonostante l'intento di modernizzare il mercato del lavoro italiano e renderlo più competitivo, la legge Fornero ha suscitato notevoli critiche, soprattutto per la percezione di un'erosione delle tutele lavorative. Molti hanno espresso preoccupazioni per un possibile aumento della precarietà lavorativa, dato che la legge sembrava favorire gli interessi delle imprese a scapito della sicurezza dei lavoratori. I sindacati e

Più recentemente, il Jobs Act del 2014 ha puntato a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, migliorando le condizioni occupazionali soprattutto per i giovani. Tra le varie misure, ha introdotto la Nuova Assicurazione Sociale Per l'Impiego (NASPI) e ha promosso politiche attive del lavoro tramite l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive al Lavoro (ANPAL)¹⁰.

Queste riforme riportate in rassegna sintetica ma cronologicamente corrette, hanno cercato di creare un mercato del lavoro più dinamico e flessibile, ma hanno anche generato nuove sfide, che in sostanza si sono tramutate in una inversione delle attese originarie, vale a dire l'aumento della precarietà lavorativa, soprattutto tra i giovani.

alcuni partiti politici hanno criticato la legge per questi motivi, sostenendo che avrebbe potuto portare a un indebolimento dei diritti dei lavoratori.

¹⁰ Nel contesto del dibattito dottrinale sulle normative del lavoro, la legge n. 92 del 2012 e il successivo d.lgs. n. 81 del 2015 hanno inciso profondamente sulla configurazione dei rapporti lavorativi, in particolare per quanto riguarda i collaboratori autonomi e i lavoratori a progetto. Questi ultimi hanno visto un'eliminazione dello statuto protettivo precedentemente vigente, mentre è stata conservata una forma di parasubordinazione più autentica, riflettendo un'intensa attività legislativa e dottrinale mirata a chiarire e, talvolta, a ristrutturare le dinamiche di autonomia e subordinazione nel mercato del lavoro. L'approvazione di questi decreti legislativi è stata influenzata da un vivace dibattito accademico e da pressioni divergenti sia politiche che sociali. In particolare, la discussione si è concentrata sul bilanciamento tra la tipologia contrattuale e la flessibilizzazione funzionale, cercando di definire con maggior precisione il confine tra lavoro autonomo e subordinato. Questo processo di chiarificazione ha visto l'introduzione di nuove regolamentazioni che hanno tentato di adattare il diritto del lavoro alle mutevoli esigenze del mercato, pur mantenendo una distinzione chiara e funzionale tra diverse forme di impiego. Un aspetto significativo di questa evoluzione legislativa riguarda la transizione dalla delega alla sua applicazione concreta, che ha riflettuto una complessa interazione tra teorie giuridiche e pratiche di mercato. La nuova regolamentazione ha cercato di assimilare e adattare le innovazioni contrattuali esistenti entro un quadro normativo che risponda sia alle esigenze di flessibilità richieste dalle aziende sia alle necessarie tutele per i lavoratori.

3. I programmi europei di promozione dell'occupazione giovanile

In un periodo storico segnato da crescenti sentimenti antieuropeisti e da una palpabile crisi che incide sull'Europa, le politiche giovanili emergono chiaramente come elementi di fondamentale importanza per il riscatto delle generazioni del continente. L'importanza di tali politiche, in particolare nei campi dell'istruzione, della formazione e della gioventù, non solo viene riconosciuta, ma si configura anche come un decisivo contravveleno capace di ristabilire il ruolo centrale dell'Unione europea nella formazione delle generazioni passate, presenti e future (Commissione europea, 2001).

Queste politiche hanno trovato una specifica applicazione nel settore dell'istruzione, della formazione professionale e dello sport, trovando fondamento giuridico nell'articolo 165 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Tale articolo sottolinea l'impegno dell'Unione a sviluppare un'istruzione di qualità attraverso la cooperazione tra Stati membri, supportando e integrando le loro iniziative nel rispetto delle diversità culturali e linguistiche nazionali. È significativo notare come la normativa attuale, modificata dal Trattato di Lisbona, includa esplicitamente lo sport insieme all'istruzione e alla formazione professionale (Gruber, 2018).

Il Trattato di Maastricht segnò un momento decisivo introducendo una base giuridica esplicita per le politiche educative dell'Unione, che fino ad allora non era stata specificata. Ciò non impedì tuttavia l'implementazione di iniziative significative, come il programma Erasmus, che ha recentemente celebrato il suo trentesimo anniversario, divenendo uno dei simboli delle politiche educative europee.

Il programma Erasmus, originariamente lanciato come parte di un più ampio programma di mobilità studentesca, è solo un esempio del modo in cui l'Europa ha cercato di affrontare le sfide educative nonostante le limitazioni giuridiche precedenti. Le politiche educative dell'Unione sono sempre state caratterizzate da un approccio che integra le diverse dimensioni della formazione e del ruolo sociale

dello sport, riconoscendo e valorizzando il contributo essenziale della formazione alla costruzione di una società più coesa e dinamica.

Parallelamente, l'articolo 166 del TFUE si dedica alla formazione professionale, enfatizzando l'importanza di adattare le iniziative formative alle trasformazioni industriali e di migliorare l'istruzione iniziale e continua per facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro. In questo contesto, l'Unione e gli Stati membri sono spinti a cooperare non solo tra loro ma anche con Paesi terzi e organizzazioni internazionali, in un impegno congiunto per affrontare sfide globali e promuovere una cittadinanza attiva e inclusiva.

Nel nuovo millennio, le politiche giovanili hanno esteso il loro raggio d'azione oltre l'istruzione e la formazione¹¹. La Commissione Europea, ad esempio, ha proposto nel 2001 il Libro Bianco "Un nuovo impulso per la gioventù europea", segnando l'avvio di un percorso volto a coinvolgere più direttamente i giovani nella vita pubblica e a rispondere alle loro esigenze in modo integrato e trasversale (Commissione europea, 2011).

In particolare, si legge nel documento, *“Questa dimensione europea creerà una dinamica sul terreno, stimolerà la creatività consentendo lo scambio e il raffronto di buone pratiche, un riconoscimento nazionale ed europeo degli sforzi realizzati su scala locale o regionale dai singoli individui come anche dalle organizzazioni che si occupano della gioventù. Essa consentirà di comporre una visione comune e di avere una migliore conoscenza delle questioni legate alla gioventù, di lavorare*

¹¹ Già nel 1992, è stata adottata la Carta europea sulla partecipazione dei giovani alla vita municipale e regionale, che sollecita un incremento dell'engagement giovanile negli affari pubblici a livello locale e regionale e promuove l'implementazione di "varie forme di partecipazione" accessibili a tutti i giovani, senza alcuna forma di discriminazione. Successivamente, nel 1997, il Comitato dei Ministri ha sottolineato nuovamente l'importanza fondamentale della partecipazione giovanile nello sviluppo della società civile attraverso una raccomandazione che proietta un'immagine decisamente positiva dei giovani, visti come risorse vitali per il continuo rinnovamento della società democratica. Durante la quinta Conferenza del Consiglio d'Europa, svoltasi a Bucarest nell'aprile 1998, i ministri delegati alla gioventù hanno evidenziato che l'integrazione dei giovani nella società attiva dovrebbe basarsi sulle competenze e sulle qualifiche acquisite tramite l'istruzione non formale, la quale arricchisce i tradizionali modelli di istruzione. Inoltre, una significativa evoluzione in questo ambito è stata la raccomandazione del Consiglio d'Europa sull'istruzione non formale del gennaio 2000, che riconosce come i sistemi di istruzione formale, da soli, non sono sufficienti per affrontare i rapidi cambiamenti tecnologici, sociali ed economici della società e che necessitano di essere integrati con pratiche educative non formali.

meglio collaborando e fissando obiettivi comuni” (Commissione europea, 2011). Interessante è all’uopo la menzione al volontariato *“che è al contempo un modo di partecipazione sociale, un’esperienza educativa, un fattore di occupabilità e di integrazione, risponde alle aspettative dei giovani e della società”* (Commissione europea, 2011)¹².

La principale strategia europea per l’occupazione è conosciuta come “Strategia Europa 2020” (*Europe 2020 Strategy*), che è stata adottata dall’UE nel 2010 e ha fornito le linee guida per le politiche economiche e occupazionali degli Stati membri. Alcuni dei principali elementi delle strategie europee per l’occupazione sono:

- innalzamento dell’occupazione: la strategia Europa 2020 ha stabilito obiettivi chiave, uno dei quali è aumentare il tasso complessivo di occupazione. In particolare, l’obiettivo era di raggiungere un tasso complessivo di occupazione del 75% per le persone tra i 20 ei 64 anni entro il 2020;
- riduzione della disoccupazione giovanile: un altro obiettivo importante della Strategia Europa 2020 era ridurre la disoccupazione giovanile. Questo obiettivo mirava a garantire che meno del 10% dei giovani tra i 15 ei 24 anni fossero disoccupati entro il 2020;
- promozione dell’inclusione sociale: la strategia Europa 2020 comprendeva anche obiettivi di riduzione della povertà e dell’esclusione sociale. L’obiettivo era di almeno 20 milioni di persone in meno a rischio di povertà o di esclusione sociale entro il 2020;

¹² Le esperienze positive del Servizio volontario europeo sono utili per una simile generalizzazione del volontariato per i giovani (cornice di inserimento, modalità di finanziamento ecc.). È a livello europeo che occorre assicurare il riconoscimento del volontariato quale esperienza di istruzione e di apprendimento non formale. Il Servizio volontario europeo per i giovani potrebbe essere esteso mediante una partnership con gli organismi mondiali che organizzano e sostengono azioni di volontariato. Gli Stati membri dovrebbero eliminare senza indugio gli ostacoli che si frappongono alla mobilità dei giovani volontari.

- introduzione di innovazione e sviluppo tecnologico: la strategia enfatizzava l'importanza dell'innovazione, della ricerca e dello sviluppo tecnologico per la creazione di posti di lavoro e la crescita economica;
- incremento della mobilità e dell'adattabilità: promuovere la mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE e migliorare la loro adattabilità alle esigenze del mercato del lavoro;
- istruzione e formazione: favorire l'istruzione di alta qualità, l'adeguata formazione professionale e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita;
- incentivazione alla sostenibilità ambientale: l'occupazione sostenibile e rispettosa dell'ambiente è un altro obiettivo, le strategie europee mirano a promuovere la transizione verso un'economia verde.

Questi sono solo alcuni degli aspetti delle strategie europee per l'occupazione. Gli Stati membri dell'UE sono tenuti a integrare queste priorità nelle loro politiche nazionali e ad elaborare piani d'azione nazionali per raggiungere gli obiettivi stabiliti. La Commissione europea monitora l'attuazione delle politiche e l'andamento verso gli obiettivi stabiliti nella strategia Europa 2020 e nelle successive strategie.

In questo contesto sono nati i programmi europei per l'occupazione giovanile che sono stati creati per affrontare il problema della disoccupazione giovanile in Europa e per promuovere l'occupazione e lo sviluppo delle competenze tra i giovani. I principali programmi europei per l'occupazione giovanile sono:

- *Youth Guarantee* – YG (Garanzia Giovani): La Garanzia Giovani è un'iniziativa dell'Unione Europea che mira a assicurarsi che tutti i giovani di età compresa tra 15 e 29 anni ricevano un'offerta di lavoro, istruzione o formazione entro un certo periodo di tempo dopo aver terminato la scuola o essere diventati disoccupati.
- Erasmus+: Erasmus+ è un programma dell'Unione Europea che offre opportunità di studio, formazione, tirocini e volontariato all'estero per i

giovani. Questo programma promuove la mobilità dei giovani e aiuta a sviluppare competenze interculturali.

- Fondo Sociale Europeo (FSE): Il Fondo Sociale Europeo finanzia una vasta gamma di progetti e iniziative a livello nazionale e regionale per migliorare l'occupabilità dei giovani attraverso la formazione, l'istruzione e il reinserimento nel mercato del lavoro.
- *Youth Employment Initiative - YEI* (Iniziativa per l'Occupazione Giovanile - IOG): L' Iniziativa per l'Occupazione Giovanile è stata creata per sostenere i Paesi dell'UE con alti tassi di disoccupazione giovanile. Fornisce finanziamenti aggiuntivi per programmi di occupazione giovanile, inclusi tirocini, apprendistati e misure di inserimento lavorativo.
- *European Solidarity Corps*: Questo programma offre opportunità ai giovani europei di impegnarsi in attività di volontariato, tirocini e lavoro in progetti che contribuiscono al benessere delle comunità in tutta Europa.
- Programmi nazionali e regionali: Oltre ai programmi europei, molti Paesi europei hanno i loro programmi nazionali e regionali per affrontare la disoccupazione giovanile e promuovere l'occupazione giovanile attraverso misure come sussidi per l'assunzione, formazione e supporto all'imprenditorialità giovanile¹³.

¹³ Al di fuori dell'Europa, diverse nazioni adottano misure innovative e specifiche per contrastare la disoccupazione giovanile e facilitare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Ad esempio, negli Stati Uniti, il programma "Job Corps" fornisce formazione gratuita e istruzione ai giovani tra i 16 e i 24 anni, offrendo loro l'opportunità di imparare una professione e ottenere assistenza nel trovare un impiego stabile. In Canada, il governo federale ha lanciato l'iniziativa "Skills Link" che aiuta i giovani, particolarmente quelli che affrontano ostacoli all'impiego, a sviluppare competenze essenziali e a ottenere esperienza lavorativa. In Asia, la Corea del Sud si distingue per i suoi programmi orientati alla tecnologia, come il "Youth Hope Fund", che si concentra sull'offrire opportunità di lavoro nel settore tecnologico e startup, incentivando l'innovazione tra i giovani imprenditori. Allo stesso modo, Singapore ha implementato il "SkillsFuture", un'iniziativa nazionale che mira a potenziare tutti i singaporiani con le competenze necessarie per il futuro, promuovendo un'ampia gamma di corsi di formazione e borse di studio. Anche i paesi in via di sviluppo stanno prendendo misure attive. Per esempio, in Kenya, il governo ha istituito il "Kenya Youth Employment and Opportunities Project" (KYEOP) che mira a migliorare le competenze lavorative di circa 280.000 giovani, con un particolare focus su quelli meno privilegiati, attraverso la formazione tecnica e professionale.

Ad esempio, nel periodo 2021-2023 gli Stati membri si sono adoperati per aumentare le risorse dell’Iniziativa per l’Occupazione Giovanile e del Fondo Sociale Europeo per aiutare i giovani colpiti dall’emergenza coronavirus grazie ai finanziamenti europei aggiuntivi disponibili nell’ambito dell’iniziativa di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d’Europa (REACT-EU).

L’iniziativa, ha garantito che nelle regioni più problematiche d’Europa i giovani potessero ricevere un aiuto mirato. L’iniziativa ha finanziato:

- apprendistati;
- tirocini;
- inserimenti professionali;
- ulteriori studi volti al conseguimento di una qualifica.

Nel quadro della garanzia per i giovani gli Stati membri *“sono invitati ad attuare misure per garantire che i giovani fino ai 25 anni di età ricevano un’offerta qualitativamente valida di impiego, formazione permanente, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dal termine degli studi o dall’inizio del periodo di disoccupazione”*.

L’iniziativa per l’occupazione giovanile è complementare ad altri interventi intrapresi a livello nazionale, in particolare quelli sostenuti dal Fondo Sociale Europeo, al fine di realizzare o attuare i progetti della garanzia per i giovani. L’FSE non si rivolge soltanto ai singoli individui, ma può contribuire a riformare i sistemi e i servizi che operano in campo sociale e nei settori dell’istruzione, della formazione e dell’occupazione.

Nel periodo di programmazione 2021-2027, per quanto concerne i finanziamenti, per motivi di semplificazione, le istituzioni dell’Unione Europea hanno integrato l’iniziativa per l’occupazione giovanile nel Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), pur mantenendo l’accento sull’occupazione giovanile. Tutti gli Stati *membri “dovranno investire un importo adeguato delle rispettive risorse dell’FSE+ in*

azioni mirate e riforme strutturali a sostegno dell'occupazione, istruzione e formazione dei giovani” (Commissione europea, 2018).

Inoltre, gli Stati membri in cui la percentuale di giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione o formazione (NEET) supera la media dell'UE per gli anni 2017-2019 dovrebbero destinare ai giovani almeno il 12,5% delle loro risorse dell'FSE+. Nel periodo di programmazione 2014-2020 la dotazione complessiva dell'iniziativa per l'occupazione giovanile ammontava a 8,9 miliardi di euro (Commissione europea, 2020). Il bilancio iniziale era pari a 6,4 miliardi di euro. Tuttavia, visti i livelli costantemente elevati della disoccupazione giovanile, l'UE ha aumentato tale dotazione nel 2017, 2019 e 2020 per un totale di 2,5 miliardi di euro di risorse aggiuntive (Commissione europea, 2020)¹⁴.

4. La centralità della formazione nel mercato del lavoro e la necessità della certificazione delle competenze

La formazione è un pilastro essenziale per il successo individuale e la prosperità economica dei singoli e dei futuri dipendenti, oggi considerati “i giovani” nell'ambito della trattazione. Nel contesto di un mercato del lavoro in costante evoluzione, investire nella formazione continua e nell'educazione professionale diventa determinante per mantenere la competitività e l'occupabilità, sebbene le aziende pubbliche e private, solo ora si stiano sintonizzando su “nuove frequenze”

¹⁴ Circa la metà delle risorse finanziarie è fornita da un'apposita voce di bilancio destinata all'iniziativa per l'occupazione giovanile, a cui si aggiunge un contributo equivalente dal Fondo Sociale Europeo (FSE). Gli Stati membri che usufruiscono di questi fondi contribuiscono ulteriormente con cofinanziamenti nazionali, integrando così le risorse del FSE. L'attuazione di queste iniziative segue le regole stabilite dalla normativa dell'FSE. Per garantire un'implementazione rapida delle azioni sul territorio, l'Unione Europea ha fornito agli Stati membri significativi finanziamenti iniziali sotto forma di prefinanziamenti, che nel 2015 sono stati eccezionalmente incrementati fino al 30% dell'assegnazione totale dedicata all'occupazione giovanile. L'anno 2022 è stato designato come l'Anno Europeo dei Giovani. L'accordo politico per quest'anno tematico è stato siglato nel dicembre 2021. Durante il 2022, la Commissione Europea ha guidato una serie di iniziative in collaborazione stretta con il Parlamento Europeo, gli Stati membri, le autorità regionali e locali, le organizzazioni giovanili e i giovani stessi, coordinando le attività lungo tutto l'arco dell'anno.

lavorative in *tandem* con il digitale e l'industria 4.0¹⁵. La formazione, quale risposta qualificata ai rapidi cambiamenti tecnologici ed economici in atto, assume un ruolo chiave per diverse ragioni, riassumibili nei punti di seguito:

- aumentare la competitività e l'adattabilità: un mercato del lavoro in rapida evoluzione richiede infatti lavoratori in grado di adattarsi all'inserimento di nuove tecnologie e ai cambiamenti nelle esigenze del settore. La formazione continua e la riqualificazione consentono ai lavoratori di rimanere competitivi e di essere preparati alle nuove sfide;
- sviluppare le competenze: la formazione offre opportunità per sviluppare competenze specializzate richieste da diverse professioni e settori. Queste competenze aumentano l'attrattiva dei lavoratori per i datori di lavoro;
- incrementare la produttività: lavoratori ben addestrati tendono ad essere più produttivi. Una formazione adeguata può migliorare le prestazioni e contribuire alla crescita economica;
- introdurre innovazione: la formazione promuove l'innovazione, poiché gli individui formati sono spesso più propensi a pensare in modo creativo e ad adottare nuove soluzioni nei settori di competenza;
- mantenere e/o innalzare il livello di occupabilità: la formazione può aumentare l'occupabilità dei lavoratori, aprendo nuove opportunità di carriera e consentendo una maggiore mobilità professionale;
- fornire risposta alle esigenze del mercato: la formazione può essere adattata alle esigenze specifiche del mercato del lavoro, garantendo che

¹⁵ L'industria 4.0 rappresenta una trasformazione radicale nel panorama produttivo globale, guidata dall'integrazione di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale, la robotica, l'Internet delle cose (IoT) e il big data. Per i giovani, questo nuovo scenario industriale comporta sia sfide che opportunità significative. Le competenze richieste in questo ambiente sono profondamente diverse rispetto a quelle tradizionali, enfatizzando la necessità di abilità tecnologiche, capacità di analisi dei dati, pensiero critico e innovativo, nonché competenze trasversali come la collaborazione e la gestione del cambiamento. Gli istituti di istruzione e i programmi di formazione professionale stanno rapidamente adattando i loro curricula per includere queste competenze, cruciali per permettere ai giovani di sfruttare appieno le potenzialità dell'industria 4.0.

i lavoratori acquisiscano competenze direttamente pertinenti per le professioni e le industrie in crescita;

- ridurre l'ineguaglianza: la formazione può contribuire a ridurre le disuguaglianze economiche, offrendo a individui svantaggiati opportunità per migliorare le loro prospettive di lavoro;
- sviluppare l'economia nazionale: una forza lavoro ben addestrata può contribuire allo sviluppo economico di un Paese, attirando investimenti e migliorando la competitività a livello globale.

Fra i concetti esposti molto importante è il tema dell'occupabilità che si riferisce alla capacità di un individuo di trovare lavoro, mantenere un impiego e progredire nella propria carriera professionale. Essa è la misura in cui un lavoratore è "desiderabile" per i datori di lavoro e ha le competenze e caratteristiche per essere utilmente occupato in un dato settore del mercato del lavoro (Berliri et al., 2002). L'occupabilità è determinata da diversi fattori, tra cui:

- le competenze e la formazione: la formazione, l'istruzione e le competenze sono variabili chiave. Gli individui con le competenze richieste da un dato settore e costantemente aggiornati hanno maggiori opportunità di trovare lavoro;
- l'esperienza professionale: l'esperienza lavorativa precedente può aumentare l'occupabilità di una persona, poiché dimostra una capacità di successo in passate posizioni di lavoro;
- le abilità trasversali: le abilità trasversali, come la comunicazione, la capacità di trovare soluzione ai problemi, di essere al comando e di lavorare in gruppo, sono altamente valutate dai datori di lavoro;
- la flessibilità e l'adattabilità: essere disposti a imparare e adattarsi a nuove situazioni e sfide è un vantaggio in un mercato del lavoro in costante evoluzione;

- la rete e le relazioni professionali: avere una rete di contatti professionali può aumentare le opportunità di lavoro e di carriera;
- la mobilità geografica: la disponibilità a spostarsi o lavorare in diverse aree geografiche può migliorare le prospettive di occupabilità;
- l'autoconsapevolezza: la comprensione delle proprie abilità, interessi e obiettivi professionali è essenziale per cercare le opportunità di lavoro più adatte;
- la capacità di ricerca del lavoro: sapere come cercare lavoro in modo efficace, creare e mantenere un *curriculum vitae* aggiornato e sapersi presentare durante un colloquio sono abilità importanti per migliorare l'occupabilità;
- la situazione economica e le tendenze del mercato del lavoro: le condizioni economiche generali e le tendenze del mercato del lavoro possono influenzare le opportunità di lavoro in un dato momento.

Migliorare la propria occupabilità è spesso un obiettivo per coloro che cercano di crescere professionalmente e assicurarsi un futuro lavorativo stabile. Ciò può richiedere sforzi continui per sviluppare competenze, acquisire esperienza e rimanere informati sulle tendenze del mercato del lavoro.

Come si è avuto modo di vedere quando si affrontano i temi della formazione e dell'occupazione ricorre spesso il concetto di competenza come un valore da ricercare in un dato mercato in un certo momento. Per riconoscere questo valore e per farselo riconoscere, non di rado si ricorre a sistemi di “certificazione” delle competenze.

Occorre quindi chiarire questi concetti a cominciare dal tema dell'apprendimento per passare a quello della competenza e della certificazione, il tema è talmente importante che è la stessa legge a fornirne le definizioni. In particolare, il decreto legislativo 13/2013 è un caposaldo della materia. Infatti il decreto recante “Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli

standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.” recepisce la Raccomandazione europea del 20 dicembre 2012 sulla convalida degli apprendimenti non formale e informali (Magnani & Tiraboschi, 2012).

Con il decreto legislativo n. 13/2013 si è cercato di aggiornare il quadro normativo in materia di apprendimenti non formali e informali in base agli sviluppi teorici e pratici più recenti (Valente, 2015). Un tema rilevante non solo per le politiche attive del lavoro, ma anche per le politiche di sviluppo, a patto di riuscire ad agganciare alle dinamiche competitive i sistemi della formazione iniziale, continua e permanente, senza trascurare la valorizzazione di tutti i sistemi, i contesti e le opportunità dell'apprendimento non formale e informale, in un'ottica di *lifelong learning*, apprendimento lungo tutto l'arco della vita. La prospettiva di un sistema di valutazione e certificazione che sappia cimentarsi con il nuovo paradigma delle competenze, è un processo che passa per almeno tre tipi di sfide: una teorica, una pratica, una culturale. Molto è stato fatto e consolidato sul piano teorico e pratico: oggi si assiste infatti, al tentativo di ricondurre a un quadro unitario di linguaggi e criteri, tutta la ricchezza di esperienze, di progetti e di modelli sviluppati negli ultimi venti anni. Una parte rilevante di questo sforzo è rappresentata dal processo di armonizzazione e coordinamento che si sta realizzando gradualmente e progressivamente, e di cui il decreto legislativo n. 13/2013 è una testimonianza¹⁶.

¹⁶ Nel panorama delle riforme italiane relative alle politiche del lavoro, i decreti legislativi n. 13/2013 e n. 150/2015 rappresentavano due tappe fondamentali nella progressione delle politiche attive e passive del lavoro. Il decreto del 2013 aveva introdotto un sistema formale per il riconoscimento delle competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali, proponendo di valorizzare e rendere trasparenti tali competenze per facilitare le transizioni occupazionali e promuovere l'apprendimento permanente. Questa normativa mirava a migliorare la mobilità e l'occupabilità dei lavoratori attraverso una certificazione standardizzata delle competenze, che avrebbe garantito trasparenza e validità nel tempo. Tuttavia, il decreto del 2015, benché fosse focalizzato anch'esso sulla riforma delle politiche del lavoro e sull'integrazione dei servizi per l'impiego, non sembrava integrare efficacemente i principi stabiliti dal suo predecessore. Sebbene introducesse un sistema informativo unitario per gestire le politiche attive e passive, questo sistema si concentrava principalmente sulla documentazione dei percorsi formativi accreditati, piuttosto che sulle competenze effettivamente acquisite. Di conseguenza, si generava un disallineamento tra i due decreti: da un lato vi era un sistema ben articolato per la certificazione delle competenze, dall'altro un approccio più limitato che privilegiava la documentazione formale di percorsi formativi specifici senza collegarli direttamente al riconoscimento delle competenze. Questo disallineamento tra i decreti poteva portare a inefficienze nel mercato del lavoro e limitare l'efficacia delle politiche di

Con tale decreto si è provveduto a fornire alcune definizioni importanti nel contesto di riferimento, in particolare, e primariamente, quella di apprendimento formale, non formale e informale.

L'apprendimento formale riguarda la formazione strutturata e organizzata, spesso erogata da istituti di istruzione e formazione. L'apprendimento non formale si riferisce a esperienze di apprendimento che non sono strutturate come i corsi di studio tradizionali. L'apprendimento non formale può riguardare attività di apprendimento pratico svolte direttamente sul posto di lavoro, ad esempio sotto la supervisione di un tutor o di un maestro d'arte. L'apprendimento informale si riferisce all'acquisizione di conoscenze e competenze in modo non strutturato e non pianificato. L'apprendimento informale può derivare da esperienze della vita quotidiane e lavorativa.

Nel contesto dell'apprendistato è importante riconoscere la necessità di combinare queste diverse forme di apprendimento per garantire una formazione completa ed efficace per gli apprendisti. Le imprese, in particolare, sono incoraggiate a offrire un ambiente di apprendimento che includa esperienze di apprendimento non formale e informale, oltre alla formazione formale, per consentire agli apprendisti di sviluppare un'ampia gamma di competenze professionali (Valente, 2015).

A questo punto è bene comprendere come il decreto *de quo* definisce la competenza, per distinguerla anche dalla conoscenza e dall'abilità.

Le conoscenze sono il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. Le conoscenze sono l'insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relativi a un settore di studio o di lavoro; le conoscenze sono descritte come teoriche e/o pratiche.

occupazione e formazione, ostacolando le opportunità per i lavoratori di valorizzare appieno le loro competenze in un contesto lavorativo in evoluzione. Nonostante il decreto del 2013 avesse gettato le basi per un sistema avanzato di gestione delle competenze, il decreto del 2015 non sfruttava completamente queste fondamenta, evidenziando la necessità di una maggiore coesione tra le iniziative di politiche attive del lavoro per realizzare un mercato del lavoro più inclusivo e funzionale.

Le abilità sono le capacità di applicare conoscenze e di usare il *know-how* “saper fare” per portare a termine compiti e risolvere problemi; le abilità sono descritte come cognitive (uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) e pratiche (quelle cioè che implicano l’abilità manuale e l’uso di materiali e strumenti).

Le competenze indicano la comprovata capacità di usare conoscenze, abilità e attitudini personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e/o personale; le competenze sono descritte in termini di responsabilità e autonomia.

La certificazione delle competenze è il processo mediante il quale si attestano e documentano le abilità, le conoscenze e le competenze di un individuo in un campo specifico (Maniero et al., 2014). Queste certificazioni sono emesse da organizzazioni, istituti o autorità riconosciute e servono a dimostrare che una persona è qualificata o competente in un determinato settore. Le certificazioni delle competenze sono importanti per diversi motivi:

- la validazione degli apprendimenti: le certificazioni confermano che una persona possiede le competenze richieste in un settore specifico. Questo è particolarmente importante in occupazioni in cui le competenze e la sicurezza sono fondamentali;
- la crescita professionale: le certificazioni possono aprire nuove opportunità di carriera e consentire la progressione professionale. Molte posizioni richiedono certificazioni specifiche come prerequisiti.
- la credibilità e la fiducia: le certificazioni aumentano la credibilità e la fiducia nell’individuo o nell’organizzazione che le detiene. I datori di lavoro, i clienti e i *partner* commerciali spesso danno maggiore valore alle competenze certificate;
- gli *standard* di qualità: le certificazioni stabiliscono *standard* di qualità e competenza, garantendo che chiunque detenga la certificazione abbia soddisfatto determinati requisiti e *standard*.

- l'aggiornamento: diverse certificazioni richiedono un aggiornamento periodico, si incoraggia in questo modo l'apprendimento continuo e l'adattamento alle nuove tendenze e tecnologie.
- la conformità normativa: in alcuni settori, come la salute e la sicurezza sul lavoro, le certificazioni possono essere richieste per garantire la conformità alle leggi e ai regolamenti.

Al fine di ricondurre ad un *unicum* un sistema che, va da sé, si presenta come estremamente multiforme, multilivello e con un'elevata complessità intrinseca l'Unione Europea ha sviluppato il Quadro europeo delle qualificazioni (EQF – *European Qualification Framework*), quale strumento di "traduzione" per facilitare la comprensione e la comparabilità delle qualificazioni nazionali., permettendo la mobilità transfrontaliera di studenti e lavoratori, promuovendo quindi l'apprendimento permanente e lo sviluppo professionale in tutta Europa (Di Francesco & Perulli, 2008).

Il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF) è un sistema strutturato che classifica le qualificazioni su otto livelli di apprendimento. Questo strumento facilita la "traduzione" tra i vari quadri nazionali di qualificazione, migliorando così la trasparenza, la comparabilità e la portabilità delle qualifiche tra diversi paesi e istituzioni. L'EQF copre ogni tipo di qualifica e utilizza descrittori basati sui risultati dell'apprendimento, delineando chiaramente le conoscenze, le competenze e le abilità acquisite da un individuo. I livelli variano dall'1, il più elementare, all'8, il più avanzato, consentendo di mappare tutte le qualifiche presenti in Europa, accessibili tramite database dedicati.

Istituito nel 2008 e aggiornato nel 2017, l'EQF mira a costruire fiducia e trasparenza nel sistema di qualifiche europeo. Gli Stati membri hanno rinnovato l'impegno a sviluppare questo quadro per facilitare il riconoscimento delle qualifiche sia a livello nazionale che internazionale, favorendo la comprensione da parte di datori di lavoro, lavoratori e studenti.

All'interno dell'UE, oltre agli stati membri, paesi come l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia (parte dello Spazio Economico Europeo), oltre a paesi candidati e

potenzialmente candidati come Albania, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia, Turchia, Bosnia-Erzegovina e Kosovo, e anche la Svizzera, si stanno attrezzando per implementare l'EQF.

Le caratteristiche principali dell'EQF includono:

- Una struttura gerarchica di livelli che riflette la complessità delle competenze e delle conoscenze necessarie.
- Descrittori di livello che specificano le competenze, le conoscenze e le abilità associate a ciascun livello, agevolando il riconoscimento delle qualifiche.
- Il riconoscimento delle qualifiche facilitato tra i paesi dell'Unione Europea, supportando la mobilità lavorativa e accademica.
- L'inclusione di competenze acquisite in contesti non formali e informali, riconoscendo l'importanza dell'apprendimento continuo.
- La trasparenza, che consente agli individui di valutare il valore delle loro qualifiche all'interno del contesto europeo.

L'EQF rappresenta quindi un passo fondamentale verso una maggiore coerenza e comprensione delle qualifiche in Europa, promuovendo la mobilità e l'interoperabilità nel mercato del lavoro e nell'educazione tra gli stati membri.

L'importanza di questa standardizzazione a livello europeo si materia soprattutto per quanto concerne il riconoscimento anche dei diplomi di scuola media o superiore, oltre alle lauree, siano esse triennali o magistrali. Va da sé che è implicito il concetto della libera circolazione delle professioni sia per gli iscritti agli albi che non (nel caso di professioni non regolamentate o comunque non sanitarie o prive di albo). La *vexata quaestio* permane allo stato attuale sulla differenza dei crediti formativi afferenti ai diversi programmi di istruzione a livello di singolo paese UE. Ad esempio, uno studente che si laurea in medicina in Romania o Albania, quando questo vuole convertire il titolo in Italia, deve convalidarlo nel paese ospitante a mezzo di una apposita burocrazia, non sempre snella e che nella maggior parte dei

casi prevede delle misure integrative presso gli atenei italiani. Queste misure di compensazione possono esse sia di natura teorica che pratica, e possono durare da pochi mesi ad 1 anno, escluso l'iter procedurale di presentazione della domanda (circa 3 mesi).

Dunque, se una laurea magistrale in un paese X rientra nel livello 7 EQF, sebbene nel paese Y sia classificabile nello stesso *framework*, potrebbe richiedere delle misure integrative, specie per le professioni sanitarie o comunque legate all'esercizio di professioni regolamentate. Quindi, se questi sono i fatti, non può non evidenziarsi l'avaria funzionale dell'intero sistema, che "predica bene e razzola male". Tra l'altro bisogna anche aggiungere che esistono una serie di procedure ed iter burocratici da espletare presso i consolati dei rispettivi paesi con il rilascio di documenti vidimati e postillati, incluse le dichiarazioni di valore. Se si parla di Europa, si dovrebbe parlare di "europeismo dei titoli" e non di mera burocrazia e *bias* di rito¹⁷.

D'altronde, sebbene, questa sia la prassi in essere, bisogna però dire che alcune Università, si sono attrezzate per così dire negli anni al rilascio del doppio titolo spendibile anche fuori dalla UE e senza alcuna procedura ulteriore di riconoscimento, in quanto l'ateneo rilascia direttamente il doppio titolo. Si può ancora parlare di accordi interuniversitari o patti bilaterali per il rilascio di titoli o per la frequenza all'estero di corsi riconosciuti e convalidati nell'ambito del proprio piano di studi. Quest'ultima possibilità è proprio quella legata al progetto Socrates

¹⁷ Il Consiglio di Stato, mediante la sentenza n. 2681 del 2016, ha accordato al Ministero della Salute la facoltà di negare il riconoscimento automatico dei titoli di laurea in medicina ottenuti presso università rumene successivamente al 1° ottobre 2003. Tale riconoscimento è subordinato alla verifica tramite misure compensative, come il completamento di un tirocinio o il superamento di un esame attitudinale. L'ufficio legislativo della FNOMCeO ha reso nota la decisione, sottolineando come i giudici abbiano motivato il diniego sulla base delle criticità riscontrate nel corso di studi seguito dal richiedente. In particolare, tali anomalie non permetterebbero di considerare il livello formativo conseguito conforme alle «condizioni minime di formazione» previste dall'articolo 21 della Direttiva 2005/36/CE e dall'articolo 31 del Decreto Legislativo n. 206 del 2007, il quale implementa la direttiva stessa, condizioni essenziali per il riconoscimento automatico del titolo. In aggiunta, la sentenza evidenzia che l'articolo 61 della Direttiva europea, modificato dalla Direttiva 2013/55/CE, permette allo Stato membro di derogare alla norma di riconoscimento automatico per i titoli di formazione professionale in ambiti specifici come l'odontoiatria, ottenuti all'estero. Questo al fine di verificare se le competenze realmente acquisite dall'individuo rispecchiano gli standard richiesti. Questa facoltà è stata confermata da una nota della Commissione europea datata 23 aprile 2015, nella quale si riconosce alle autorità italiane il diritto di esaminare individualmente i casi dubbi per garantire la conformità alla normativa europea.

Erasmus dove gli studenti universitari possono partecipare per un periodo dai 3 ai 12 mesi a dei corsi universitari all'estero (sempre nell'ambito degli accordi e convenzioni), e sostenere in loco gli stessi esami e convalidarli al ritorno (ateneo di appartenenza). Anche il periodo di studio per la tesi e la redazione della stessa può essere espletato all'estero.

Va detto che proprio grazie a questi programmi, oltre quelli di interscambio culturale, come poi avvenuto negli ultimi anni anche per i docenti delle scuole medie e superiori, rappresentano sebbene ancora solo in parte, la chiave di volta per lo sviluppo di competenze interdisciplinari in quanto la condivisione di esperienze e di studio anche sugli ambienti di lavoro è fondamentale per l'innalzamento culturale dell'intero *asset* individuale e sociale. Infatti, lo stesso personale delle scuole, dunque il personale ATA, sta partecipando agli incontri di interscambio al fine di accrescere il proprio *know-how*, mettendolo poi a disposizione della propria sede di servizio. Un dipendente formato, non solo un giovane competente o formato, è di aiuto per l'intero settore o comparto a cui egli stesso appartiene, condividendo esperienze, innovando ed acculturando sé stesso e l'intera classe o istituto scolastico. Nel caso delle Università, i professori stranieri nell'ambito dei partenariati contribuiscono alla realizzazione di vari progetti di ricerca, pubblicazioni ed applicazioni pratiche.

5. Le politiche attive del lavoro italiane rivolte ai giovani

Le politiche attive del lavoro (PAL) sono un insieme di iniziative e programmi governativi e istituzionali progettati per promuovere l'occupazione e aiutare le persone a trovare lavoro o migliorare la loro posizione lavorativa. Queste politiche sono in antitesi con le politiche passive del lavoro, che prevedono l'erogazione di sussidi di disoccupazione e altri sostegni finanziari per le persone senza lavoro.

Le politiche attive del lavoro mirano a migliorare la partecipazione al mercato del lavoro e a ridurre la disoccupazione attraverso una serie di interventi. Questi interventi possono comprendere una serie di attività atte alla emancipazione socioculturale e lavorativa, potenzialmente rappresentabili come di seguito:

- formazione e istruzione: i programmi di formazione professionale e istruzione sono offerti per aiutare i disoccupati e i lavoratori a sviluppare le competenze richieste per lavori disponibili sul mercato del lavoro. Questi programmi possono includere corsi di aggiornamento, tirocini, apprendistati e programmi di riqualificazione;
- servizi di ricerca di lavoro e intermediazione domanda/offerta: vengono forniti servizi di supporto nella ricerca attiva di lavoro, tra cui l'organizzazione di colloqui tra datori di lavoro e candidati, servizi di consulenza sulla ricerca di lavoro e creazione di banche dati di offerte di lavoro;
- sussidi all'occupazione: sono offerti incentivi finanziari ai datori di lavoro per assumere persone disoccupate, in particolare giovani o gruppi svantaggiati. Questi incentivi possono assumere la forma di agevolazioni fiscali, sgravi contributivi o sovvenzioni;
- sostegno all'imprenditorialità: vengono forniti assistenza finanziaria, consulenza e formazione a individui interessati a avviare o sviluppare una propria attività imprenditoriale;
- mobilità geografica e professionale: si promuove la mobilità dei lavoratori consentendo loro di cercare lavoro in altre regioni o Paesi, o di cambiare settore professionale, attraverso programmi di sostegno alla qualificazione/riqualificazione professionale;
- servizi di consulenza e orientamento: sono forniti servizi di consulenza professionale per aiutare i disoccupati a identificare le loro abilità e interessi e a prendere decisioni informate sulle loro future carriere;
- misure di sostegno alle fasce deboli: si attivano programmi mirati per gruppi svantaggiati o vulnerabili, come i giovani, i disabili o i disoccupati di lunga durata, per aiutarli a superare le barriere all'occupazione.

Annoverate queste possibilità di intervento che si interconnettono e funzionano in modo sinergico o almeno dovrebbero farlo, è importante riflettere sul percorso che ha portato allo *status* attuale, di certo non definibile, almeno alla stregua di quanto rappresentato, ottimale.

La serie di interventi normativi, accennati in precedenza, ha portato il mondo del lavoro in una condizione di precariato, ossia proteso ad una inverosimile tendenza alla stabilizzazione. Lo stesso Jobs Act decantato da Renzi ha prodotto una serie di effetti collaterali negativi, imputabili per ovvie ragioni non solo alla persona, bensì alla forma di pensare al mercato del lavoro, anche a mezzo dei cosiddetti *voucher*. Se è vero come è vero che alla prestazione lavorativa va commisurata una retribuzione idonea, così di fatto non è, al punto che nel 2024, in Italia non esiste ancora un salario minimo garantito.

Lo svilimento dell'*imprinting* al lavoro e di certo la narrativa italiana non confondibile con quella tedesca o spagnola, reca in seno delle anomalie, in precedenza denominate *bias*. Dal filantropico obiettivo, nonché principio fondante dell'Italia, il mercato del lavoro, è stato ulteriormente martoriato, ogni volta che si è messo mano ad una riforma o ad un pacchetto di riforme. La voglia di migliorare ha sconvolto il paradigma migliorativo stesso. Basti pensare che oggi un giovane laureato non può contare più su un lavoro stabile, almeno nel primo quinquennio. Va di certo rammentato nell'alveo del problema che qui si vuole rappresentare che il lavoro non è solo un mezzo di sostentamento primario fine a se stesso ma, rappresenta un insieme di possibilità ed opportunità intrinsecamente connesse, vale a dire la possibilità di crearsi una famiglia, di produrre ricchezza, di possedere una stabilità psicofisica. Infatti, quest'ultimo punto non può essere sottovalutato, merita quindi di essere rivalutato, tra l'altro anche in ottemperanza dei principi economici di Keynes nell'ambito macroeconomico. Il lavoratore che produce ricchezza ed è stabile sia sotto il profilo economico che psichico, rappresenta un aspetto importante del mercato.

Il modello atomizzato e concorrenziale del capitalismo, quello in cui il singolo possessore del capitale e l'azienda capitalistica coincidevano e la produzione in

ogni settore industriale era distribuita nell'ambito di un numero ragionevolmente ampio di imprese, non è più il modello del capitalismo di oggi (Braverman, 1978).

Economisti ed osservatori dei fenomeni sociali delle diverse scuole sono generalmente d'accordo nell'ammettere che esso è stato sostituito da una struttura sostanzialmente diversa, quantunque differiscano fra loro nella sua descrizione e analisi. I marxisti hanno adoperato vari nomi per definire tale nuova fase del capitalismo fin dalla sua prima comparsa: capitalismo finanziario, imperialismo, neocapitalismo. Ma poiché in genere si ammette che, come Lenin già osservava in uno dei suoi pionieristici esami dell'argomento, l'imperialismo, per la sua natura economica, è il capitalismo monopolistico.

Tralasciando l'aspetto estrinseco dei dirigenti (*manager*) sia in *sensu strictu* che lato, così come il concetto di centralizzazione del capitale, è importante osservare anche il ruolo dello Stato ed il suo ruolo nell'uso del potere per la promozione e lo sviluppo del capitalismo. Nel senso più elementare, lo Stato si fa da garante delle condizioni e dei rapporti sociali capitalistici e protegge la sempre più ineguale distribuzione della proprietà che questo sistema comporta. Il potere dello Stato è stato dappertutto usato dai vari governi per arricchire la classe capitalistica e dai gruppi o dagli individui per arricchire se stessi. Poiché questi poteri riguardano la tassazione, la regolamentazione del commercio con l'estero, il demanio, il commercio, i trasporti, l'esercito, l'assolvimento della funzione pubblica, essi sono serviti da elemento motore per far affluire ricchezza nelle mani dei gruppi particolari come mezzi sia legali che illegali (Braverman, 1978).

Braverman (1978), in "Lavoro e capitale monopolistico", ben spiega la figura degli impiegati di ufficio, dei dirigenti, le industrie impiegate all'epoca della rivoluzione industriale, ma che ben anticipa i tempi di riflessione attuali, squadrando delle intuizioni e delle considerazioni di tutto spessore. Si tratta dello studio della struttura della classe lavoratrice e del concetto di "lavoro è capitale". I lavoratori sono la parte viva del capitale, da ciò deriva la definizione formale della classe lavoratrice come la classe che, non possedendo altro che la sua forza lavoro, la vende al capitale in cambio dei mezzi di sussistenza. La qualificazione del personale, dunque degli operai, viene anch'essa trattata nel testo *de quo*, "l'idea

che le mutate condizioni del lavoro di fabbrica e d'ufficio richiedano una popolazione lavoratrice meglio preparata, meglio istruita e quindi riqualificata è quasi universalmente accettata nei discorsi comuni e accademici” (Braverman, 1978).

Tutto questo, per annotare la connessione concettuale esistente con l'epoca attuale, almeno in merito all'aspetto professionalizzante operato dagli studiosi di oltre 60 anni fa. La classificazione dei lavoratori in categorie di *"skilled"* e *"semiskilled"* elaborata da Edwards e riportata da Braverman, rappresenta un elemento centrale nella letteratura sociologica riguardante la stratificazione lavorativa e le dinamiche di potere nei contesti industriali. Secondo Edwards, i lavoratori *"skilled"* sono quelli che possiedono competenze tecniche avanzate, acquisite attraverso una formazione specifica o attraverso un lungo periodo di apprendistato, che li rendono indispensabili per la gestione di macchinari complessi o per l'esecuzione di compiti che richiedono una conoscenza approfondita.

D'altra parte, i lavoratori *"semiskilled"* sono coloro che richiedono una formazione meno specializzata e svolgono compiti che, pur necessitando di una certa abilità, sono generalmente più monotoni e meno complessi rispetto a quelli dei lavoratori *skilled*. Questa distinzione non solo riflette differenze in termini di formazione e competenze, ma implica anche una variazione nelle condizioni lavorative, nelle prospettive di carriera e nella retribuzione. La categorizzazione proposta da Edwards è cruciale per comprendere come le politiche di gestione del personale e le strutture organizzative influenzino la segmentazione del lavoro e perpetuino le disuguaglianze all'interno dei contesti lavorativi¹⁸.

Nell'era attuale, la distinzione tra lavoratori altamente qualificati e quelli con qualifiche intermedie, delineata originariamente da Edwards, si evolve in risposta alle innovazioni tecnologiche e ai cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro. Le politiche di professionalizzazione giovanile si inseriscono in questo contesto con l'obiettivo di equipaggiare i giovani con abilità avanzate, preparandoli a un

¹⁸ Questa analisi si basa sulle osservazioni di Edwards che sono discusse ampiamente nel suo lavoro, "Contested Terrain: The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century" (1979), che esamina come il cambiamento nelle tecniche di gestione e nelle tecnologie abbia trasformato il paesaggio lavorativo e le relazioni di potere tra lavoratori e management.

ambiente lavorativo dinamico e tecnologicamente ricco. Queste iniziative mirano a colmare il divario tra diversi livelli di competenza, promuovendo percorsi formativi che abbracciano sia le competenze digitali sia quelle tecniche specifiche.

Questi programmi di formazione sono fondamentali per integrare i giovani in settori che richiedono un'elevata specializzazione, offrendo loro migliori prospettive di carriera e salari più competitivi. Inoltre, la professionalizzazione giovanile è vista come un catalizzatore per la modernizzazione della forza lavoro, rendendola più adatta alle esigenze future, dove l'adattabilità e l'apprendimento continuo sono di vitale importanza.

La continua evoluzione del panorama lavorativo impone un riesame delle politiche di inserimento professionale, soprattutto in considerazione del fatto che le nuove tecnologie potrebbero alterare profondamente le definizioni tradizionali di lavoro qualificato e meno qualificato. L'automazione, in particolare, sta spostando i confini tra queste categorie, trasformando alcune professioni precedentemente considerate di alta qualità in ruoli gestibili da software o macchine intelligenti. Di conseguenza, l'accento non si pone più soltanto sull'acquisizione di competenze tecniche specifiche, ma anche sulla flessibilità, sulla capacità di pensiero critico e sull'apprendimento continuo, competenze trasversali che permettono ai lavoratori di adattarsi rapidamente a cambiamenti e nuove esigenze.

Le politiche attive del lavoro in Italia, rivolte ai giovani, sono state implementate per affrontare la disoccupazione giovanile e facilitare la transizione dall'educazione al mercato del lavoro, enfatizzando lo sviluppo di competenze professionali attraverso una serie di iniziative strategiche. Tra queste, spicca Garanzia Giovani, lanciata nel 2014 con il sostegno del Fondo Sociale Europeo, che mira a fornire a giovani non impegnati in attività formative o lavorative, un'opportunità di lavoro, tirocinio o formazione entro quattro mesi dall'iscrizione. Le regioni italiane personalizzano l'attuazione di questo programma, rispondendo a esigenze locali specifiche.

In contemporanea, l'apprendistato emerge come strumento fondamentale per inserire i giovani nel tessuto produttivo, offrendo formazione pratica combinata a

istruzione formale, attraverso tre tipologie principali che includono apprendistato per la qualifica e il diploma, apprendistato professionalizzante e quello di alta formazione e ricerca. Normative come il Decreto Legislativo 81/2015 hanno semplificato e potenziato il quadro giuridico dell'apprendistato, incentivando le aziende all'assunzione di giovani mediante agevolazioni fiscali e contributive.

In aggiunta, i tirocini, regolati da linee guida nazionali, permettono ai giovani di acquisire esperienze lavorative dirette, essenziali per il loro inserimento professionale. Questi possono essere curricolari, extracurricolari o estivi, e sono progettati per integrare l'apprendimento teorico con quello pratico. Nonostante la loro utilità, è critica la vigilanza sull'uso etico di tali percorsi, per evitare sfruttamenti e garantire che rimangano esperienze formative autentiche.

Le politiche di incentivazione all'assunzione e i servizi di orientamento e consulenza completano il quadro delle strategie attuate, sostenendo l'ingresso dei giovani in un mercato del lavoro in evoluzione e aumentando la loro competitività attraverso programmi di mobilità internazionale e supporto all'imprenditorialità.

Capitolo 2

L'apprendistato: evoluzione storica della disciplina; dal mestiere all'alta specializzazione

1. Le origini dell'istituto e prime regolamentazioni

L'apprendistato, come metodo di formazione e trasmissione di competenze, ha radici antichissime e si perde nella notte dei tempi. Nei primi insediamenti umani, quando le comunità erano ancora organizzate in piccoli clan o tribù, l'apprendimento delle abilità necessarie per la sopravvivenza veniva garantito attraverso la diretta osservazione e imitazione delle figure adulte. Man mano che le società divennero più complesse, l'apprendistato divenne una forma strutturata di trasferimento di competenze artigianali e professionali da un maestro, che possedeva un determinato know-how, a un giovane apprendista desideroso di imparare un mestiere.

Nell'antica Grecia e a Roma, l'apprendistato era già una pratica comune nelle botteghe artigiane, dove i giovani venivano istruiti nell'arte della ceramica, della scultura, della metallurgia e in altri mestieri. Questa forma di apprendimento era basata su un rapporto diretto e personale tra maestro e allievo e spesso veniva siglato attraverso contratti verbali o, in alcuni casi, scritti.

Nel Medioevo, con la nascita delle corporazioni di mestiere, l'apprendistato divenne ancora più strutturato. I giovani entravano come apprendisti nelle botteghe dei maestri artigiani e, dopo un periodo di formazione che poteva durare anche diversi anni, potevano diventare compagni e infine maestri a loro volta. Durante questo periodo, l'apprendista non solo imparava le tecniche del mestiere, ma veniva anche istruito sui doveri e sulle responsabilità del suo ruolo all'interno della comunità.

Con l'avvento della Rivoluzione Industriale, la natura dell'apprendistato cominciò a cambiare. Le grandi fabbriche richiedevano manodopera specializzata in compiti

sempre più specifici. Se da un lato questo portò a una certa “dequalificazione” del lavoratore, dall’altro aprì la strada a nuove forme di specializzazione e formazione.

Nel XX secolo, l’apprendistato iniziò a essere visto non solo come un modo per trasmettere competenze specifiche di un mestiere, ma anche come uno strumento di formazione professionale a tutto tondo, almeno sotto il profilo teorico. In molti paesi europei, come la Germania, l’apprendistato divenne una componente fondamentale del sistema educativo e formativo, integrandosi con la formazione scolastica e universitaria.

Oggi, l’apprendistato si è evoluto ulteriormente, spostandosi dalla semplice acquisizione di competenze manuali all’alta specializzazione in ambiti come la ricerca, l’ingegneria, l’informatica e molti altri settori. Questa evoluzione riflette il cambiamento del tessuto economico e produttivo delle società moderne, dove la conoscenza e la specializzazione sono diventate risorse fondamentali.

Dunque, il concetto, dalle sue umili origini nelle antiche botteghe artigiane fino ai moderni laboratori di ricerca e sviluppo, ha attraversato secoli di storia, adattandosi e evolvendosi in risposta alle esigenze delle società in cambiamento, sebbene non siano mancati periodi “bui” o comunque difficili nel processo di coniazione dei contratti. Ciò che è rimasto costante è il suo ruolo fondamentale come strumento di trasmissione della conoscenza, un ponte tra generazioni.

Nell’ambito educativo, storicamente l’apprendistato si è rivelato un modello prevalente ben prima della nascita di istituzioni scolastiche formalmente organizzate ed istituite. Tradizionalmente, la maggior parte dei giovani ha acquisito competenze direttamente sul posto di lavoro. Tuttavia, la natura informale dell’apprendistato e la sua associazione principalmente con mestieri manuali hanno portato a una certa marginalizzazione e sottovalutazione di questa pratica, nonostante la sua rilevanza nel contesto giuridico ed economico. La pedagogia, per esempio, ha spesso trascurato l’apprendistato, come evidenziato dall’assenza di riferimenti nelle prime enciclopedie pedagogiche italiane, da quelle di Martinazzoli-Credaro a Marchesini, fino a quella di Formiggini Santamaria (Zago, 2016).

L'importanza pedagogica dell'apprendistato è stata sottolineata da Antonio Santoni Rugiu, uno dei pochi storici che ha esaminato approfonditamente il suo sviluppo, soprattutto nel contesto artigianale medievale e moderno. Santoni Rugiu ha descritto l'apprendistato come una forma di scuola pratica, spesso priva di libri, dove le competenze di lettura e scrittura non erano sempre necessarie e l'apprendimento avveniva attraverso l'esperienza diretta e la socializzazione nel contesto lavorativo (Santoni, 2008). Anche Rosella Frasca ha evidenziato, riferendosi al contesto romano, che l'apprendistato rappresentava un modello formativo fondamentale, preservando funzioni pedagogiche essenziali anche nelle epoche preindustriali (Frasca, 1954).

Con l'avvento dell'industrializzazione e il progresso tecnologico degli ultimi due secoli, sia enti pubblici che privati hanno iniziato a promuovere corsi di formazione per apprendisti, spesso legati a specifiche professioni. Questo ha portato alla creazione di percorsi che integrano l'istruzione con la pratica lavorativa. Inoltre, la riforma legislativa italiana del 1955 ha introdotto una normativa organica sull'apprendistato, cercando di colmare ritardi storici e adattare il sistema formativo alle esigenze di un'economia in trasformazione, come evidenziato dal Piano Vanoni, che riconosceva l'importanza di un'istruzione professionalizzante adeguata al contesto economico.

Il periodo post-bellico in Italia è stato segnato da una forte necessità di ristrutturazione sociale e economica. La nuova Costituzione del 1948 ha posto un forte accento sul lavoro e sulla sua tutela, sottolineando il diritto e il dovere di ogni cittadino di contribuire alla società. Questa fase ha visto anche un massiccio spostamento demografico e la trasformazione delle strutture economiche, con un'industrializzazione concentrata soprattutto nel Nord Italia, che ha comportato una progressiva riduzione delle opportunità per la manodopera meno qualificata, paradosso poi sdoganato nell'epoca più moderna, dove i lavoratori del sud hanno formato, almeno per alcuni comparti, i lavoratori del nord. Questi cambiamenti hanno posto le basi per un'innovazione continua e la necessità di un sistema formativo capace di preparare adeguatamente i giovani alle nuove realtà del mercato del lavoro.

Questo sviluppo si è manifestato attraverso una varietà di contesti, ognuno con propri sistemi gestionali e didattici distinti, che comprendevano l'ambito scolastico, extrascolastico e aziendale. Quest'ultimo includeva sia le modalità di apprendistato tradizionali sia programmi specificamente orientati alla formazione aziendale. Questa diversificazione ha portato a sovrapposizioni e duplicazioni nelle offerte formative, con ogni settore che rivendicava la propria preminenza nella formazione professionale, spesso per motivi corporativi o burocratici. Questo ha creato tensioni e competizioni tra il Ministero della Pubblica Istruzione e il Ministero del Lavoro, con quest'ultimo che spingeva per un sistema di formazione professionale parallelo a quello dell'istruzione professionale.

Particolare impegno è stato profuso dal Ministero della Pubblica Istruzione nell'incrementare e favorire la creazione di istituti professionali, intesi a offrire una formazione più solida rispetto a quella tradizionalmente disponibile nelle scuole di arti e mestieri. Questi istituti avevano l'obiettivo di preparare personale qualificato per vari settori come l'industria, il commercio, l'agricoltura, l'artigianato e il turismo, e divennero rapidamente una componente significativa del sistema formativo italiano, accumulando più di 200 corsi di qualifica professionale nel tempo.

Dopo la guerra, anche il Ministero del Lavoro si dedicò attivamente alla formazione, sviluppando iniziative formative per rispondere rapidamente alle esigenze di manodopera qualificata che emergevano nel paese. Questo includeva il lavoro con istituti religiosi, organizzazioni parasindacali e aziende per promuovere corsi destinati a disoccupati o per la riqualificazione dei lavoratori. A partire dal 1957, queste iniziative furono supportate da Centri di Addestramento Professionale, appositamente istituiti per organizzare i corsi necessari.

Tuttavia, nonostante l'ambizioso inizio, la frequenza ai corsi da parte degli apprendisti rimase relativamente bassa e il sistema di formazione professionale affrontò critiche per il suo orientamento eccessivamente pratico e "meccanico", spesso a discapito di una formazione più completa che integrasse abilità pratiche con conoscenze teoriche più profonde. Questo ha sollevato interrogativi

sull'efficacia della formazione professionale nel preparare adeguatamente i giovani alle esigenze di un mercato del lavoro in rapida evoluzione.

Tra l'altro, fin dai primi anni di attuazione della legge, si evidenziò che non tutti gli apprendisti partecipavano effettivamente ai corsi previsti. Questa mancata partecipazione era attribuibile tanto agli imprenditori, che preferivano impiegarli nelle attività aziendali, quanto al limitato interesse manifestato dagli stessi giovani, i quali spesso non percepivano l'utilità di queste formazioni. Di conseguenza, più della metà degli apprendisti impiegati si sottraeva alle attività formative. Le carenze nella qualità didattica, percepite come inadeguate a complementare e arricchire l'esperienza pratica acquisita sul lavoro, erano confermate anche dalla difficoltà nel trovare insegnanti motivati e competenti. Anche le disposizioni legali relative agli orari lavorativi venivano spesso trasgredite, con molti apprendisti che superavano le 44 ore settimanali di lavoro e non godevano dei periodi di ferie previsti. I controlli su queste prassi risultavano blandi.

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori, guidata da Leopoldo Rubinacci e istituita subito dopo l'entrata in vigore della legge n. 25 del 01 marzo 1955, nella sua relazione del 23 dicembre 1957, sollevò numerose criticità sulle modalità di applicazione della legge, evidenziando una serie di gravi carenze organizzative e didattiche. I corsi complementari, in particolare, vennero segnalati per la loro inadeguata organizzazione e per le carenze a livello di contenuto e di frequenza degli apprendisti (Zago, 2016). Inoltre, venne sottolineata la mancanza di interesse da parte di molti imprenditori nel promuovere l'istruzione e la formazione generale dei giovani. Secondo la Commissione, era urgente rivedere l'intero settore dell'addestramento professionale e proporre la creazione di un "Servizio nazionale per l'apprendistato" che coordinasse e promuovesse le iniziative di formazione professionale e di inserimento lavorativo dei giovani.

Le critiche alla legge emersero anche dal Ministero della Pubblica Istruzione, con esponenti come Giovanni Gozzer che mettevano in dubbio le basi stesse della legge n. 25, accusando la relazione Gava di non considerare un modello di istruzione professionale moderno e polivalente, capace di rispondere rapidamente alle esigenze di qualificazione e specializzazione. Gozzer criticò la definizione di

apprendistato come "un speciale rapporto di lavoro", un concetto a suo avviso obsoleto e inadatto a una società moderna e industrializzata (Gozzer, 1958). Egli proponeva un superamento del modello di apprendistato tradizionale a favore di un approccio più ampio che includesse una solida formazione culturale di base, preparando i giovani a un'adattabilità professionale più ampia e versatile. Secondo Gozzer, l'istruzione professionale non doveva limitarsi all'acquisizione di abilità specifiche, ma dovrebbe fornire una preparazione intellettuale e scientifica che facilitasse l'apprendimento rapido e flessibile delle competenze tecniche richieste nei vari settori produttivi, in buona sostanza, quello che nell'epoca odierna viene definito multitasking e flessibilità mentale, approccio al *problem solving* (Gozzer, 1958).

Sul punto, inoltre, Galantino (1998), commenta che *“l’aumento delle tipologie contrattuali orientate alla formazione solleva questioni complesse di distinzione, non solo tra regimi di subordinazione interni ed esterni, ma anche tra contratti di lavoro subordinato specializzati—quali l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro—e contratti di lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno. In un'economia sempre più incentrata sulla produzione di beni immateriali e sull'aspirazione alla qualità totale, il capitale intellettuale del lavoratore diviene cruciale per il successo aziendale. Questo capitale richiede un aggiornamento continuo per evitare obsolescenza, rendendo la professionalità del lavoratore non più riconducibile a un profilo specifico, ma piuttosto a un insieme di competenze teoriche e pratiche relative al ciclo produttivo. Queste competenze, che abilitano l'impiegato a svolgere funzioni dinamicamente variabili e complesse, devono essere costantemente aggiornate per mantenere il passo con le rapide evoluzioni tecnologiche”* (Galantino, 1998).

Conseguentemente, le attività lavorative e formative, sia pratiche che teoriche, si intrecciano fino a diventare indistinguibili. Ciò significa che il lavoro implica sempre meno il semplice occupare una posizione e sempre più il partecipare a un percorso di crescita professionale integrato.

Alla luce di queste considerazioni, appare evidente che la formazione continua sia diventata parte integrante della causa del contratto di lavoro subordinato a tempo

pieno e indeterminato. L'obbligo per il datore di lavoro di promuovere un continuo sviluppo professionale del lavoratore può essere dedotto sia dall'articolo 1206 del codice civile, che incarica il creditore della prestazione di agevolare il più possibile l'adempimento del lavoratore, sia dall'articolo 2087 del codice civile, che impone la tutela non solo fisica ma anche morale del lavoratore. Di conseguenza, il lavoratore, tenuto a operare con diligenza adeguata alla natura della prestazione e agli interessi dell'azienda, è obbligato a partecipare alla formazione offerta. In questo contesto, la peculiarità di rapporti quali l'apprendistato o il contratto di formazione e lavoro non trova più giustificazione e, se mantenuta, genera ingiustificate disparità di trattamento.

2. La legge 196/1997 (c.d. "Pacchetto Treu")

Un passaggio cruciale nell'iter analizzato è costituito dal "Patto per il lavoro" firmato a settembre del 1996 tra il Governo e le parti sociali, le cui direttive sono state successivamente adottate dal Parlamento come fondamento per l'emanazione di una compiuta legislazione in materia di lavoro, risultando nella legge del 24 giugno 1997 n°196, comunemente nota come "Pacchetto Treu". Questa legge dedica i primi undici articoli alla regolamentazione del lavoro temporaneo, stabilendo altresì normative riguardanti il contratto a tempo indeterminato e parziale, la formazione professionale, l'apprendistato, l'occupazione nel settore della ricerca, e altre forme di inserimento lavorativo come i tirocini formativi e i lavori socialmente utili.

La legge evidenzia un approccio ispirato ai modelli europei, dimostrando di essere una "legge concertata" che esalta il ruolo delle parti sociali. Queste ultime sono considerate gli attori più adeguati a bilanciare le necessità del sistema produttivo con quelle dei lavoratori e le incertezze dell'economia globale. In tal senso, la legge aspira a mediare tra le richieste di flessibilità avanzate dal settore imprenditoriale e le prerogative di protezione tipiche della cultura sindacale.

Introdotta dalla legge, il lavoro temporaneo consente ai lavoratori di essere impiegati da agenzie autorizzate per essere inviati a svolgere attività lavorative

temporanee presso altre aziende. Questa modalità instaura un modello flessibile tanto nella gestione interna del rapporto di lavoro quanto nella sua esternalizzazione sul mercato. La particolarità sta nel fatto che, sebbene il contratto sia stipulato con l'agenzia fornitrice, la prestazione lavorativa si realizza presso l'impresa utilizzatrice, creando una struttura contrattuale triangolare.

Inoltre, “i contributi di cui al comma 1 sono rimessi ad un Fondo appositamente costituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per essere destinati al finanziamento, anche con il concorso delle regioni, di iniziative mirate al soddisfacimento delle esigenze di formazione dei lavoratori assunti con il contratto di cui all'articolo 3”. Ancora, “i prestatori di lavoro temporaneo accedono alla formazione professionale presso strutture pubbliche o private, secondo modalità fissate dalla commissione di cui al comma 3. Tra i lavoratori che chiedono di partecipare alle iniziative di cui al comma 2 la precedenza di ammissione è fissata, a parità di requisiti professionali e fatta salva l'applicazione di criteri diversi fissati dalla commissione di cui al comma 3, in ragione dell'anzianità di lavoro da essi maturata nell'ambito delle imprese fornitrici”.

Interessante è la disciplina sanzionatoria del contratto a tempo determinato sancita dall'art. 12, d in particolare, *“se il rapporto di lavoro continua dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore una maggiorazione della retribuzione per ogni giorno di continuazione del rapporto pari al 20 per cento fino al decimo giorno successivo, al 40 per cento per ciascun giorno ulteriore. Se il rapporto di lavoro continua oltre il ventesimo giorno in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi ovvero oltre il trentesimo negli altri casi, il contratto si considera a tempo indeterminato dalla scadenza dei predetti termini. Qualora il lavoratore venga riassunto a termine entro un periodo di dieci giorni ovvero venti giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata, rispettivamente, inferiore o superiore ai sei mesi, il secondo contratto si considera a tempo indeterminato. Quando si tratti di due assunzioni successive a termine, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato dalla data di stipulazione del primo contratto”*

Questa disposizione ha inoltre modificato la concezione tradizionale del luogo di lavoro, istituzionalizzando una flessibilità spaziale che va oltre altre forme di frammentazione lavorativa come il comando, il distacco o il telelavoro.

Il lavoro temporaneo si configura come una novità nel nostro sistema giuridico, introducendo una forma legittima di mediazione privata tra domanda e offerta di lavoro, superando così le restrizioni del monopolio pubblico sul collocamento e del divieto di intermediazione.

Nonostante ciò, la legge n°196/97 non ha abrogato il divieto di interposizione stabilito dalla precedente normativa, ma ha introdotto una deroga specifica e regolamentata. La giurisprudenza ha costantemente sostenuto che tale divieto rimane in vigore, specificando che la legge non ha eliminato ma ha piuttosto adattato le normative esistenti al contesto del lavoro temporaneo, confermando le sanzioni per le violazioni dei requisiti imposti alle agenzie di lavoro interinale e per la tutela dei lavoratori.

Vanno senza dubbio menzionati gli artt. 25 e 25, stessa legge, trattante i “mutui per la realizzazione di politiche per il lavoro” e gli interventi a favore di giovani inoccupati del Mezzogiorno.

Nel merito, il co. 2 dell’art.25 recita “la società per l’imprenditorialità giovanile s.p.a., costituita ai sensi del decreto-legge 31 gennaio 1995, n.26, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1995, n. 95, può istituire fondi di garanzia a favore dei beneficiari degli interventi da essa effettuati, per l’attuazione dei quali è autorizzata la spesa di lire 20 miliardi per l’anno 1997. Al relativo onere si provvede mediante utilizzo delle risorse derivanti dai mutui di cui all’articolo 9 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85. La predetta società, per le medesime finalità, è ammessa a costituire società in ambito regionale aventi identica ragione sociale, conservando la maggioranza assoluta del capitale sociale per un periodo minimo di due anni”.

La legge, che individua i destinatari nei giovani di età compresa tra i 21 e i 32 anni in cerca di occupazione, rappresenta un vero tentativo risolutivo teorico per lo

slancio del mercato del lavoro giovanile, anche a mezzo della istituzione di borse di lavoro, attuazione di progetti.

3. La riforma del mercato del lavoro in seguito al d.lgs. 276/2003 ("Riforma Biagi")

Si deve premettere che gli articoli dal 1 all'11 della legge n. 196 del 1997, dedicati alla regolamentazione del lavoro interinale, sono stati revocati dal decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003, attuativo della legge delega del 14 febbraio 2003, n. 30. Questo provvedimento legislativo è parte di un ampio processo di riforma del mercato del lavoro che ha preso le mosse nell'ottobre 2001 con la pubblicazione del cosiddetto Libro Bianco, ispirato dall'economista Marco Biagi, consulente del Ministero del Lavoro. La riforma riflette le dinamiche di flessibilità del mercato del lavoro tipiche dell'ambiente anglosassone.

La "riforma Biagi" ha attraversato un lungo periodo di elaborazione prima di diventare legge, incontrando la resistenza di coloro che vedevano in essa un ulteriore attacco al sistema di protezioni a favore dei lavoratori. Per giungere all'adozione del decreto legislativo n. 276/2003, è stato necessario superare numerosi ostacoli, evidenziati dal fatto che la legge delega n. 30/2003 era stata approvata dal Parlamento ben quattordici mesi dopo la presentazione della proposta iniziale.

La discussione prolungata e l'iter complicato della legge delega sono stati causati dalle significative tensioni all'interno del Parlamento, in particolare per le norme che proponevano modifiche all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori riguardanti il diritto di licenziamento e la struttura degli ammortizzatori sociali. Una svolta decisiva si è verificata solo nel luglio del 2003, dopo l'eliminazione di queste disposizioni controverse, culminata nella firma di un accordo tra il Governo e le principali confederazioni sindacali, ad eccezione della CGIL che non aderì all'intesa.

La "riforma Biagi" mira a incrementare la flessibilità del mercato del lavoro in Italia, a migliorarne l'efficienza e a promuovere politiche attive per l'occupazione al fine di ridurre il tasso di disoccupazione. Tra le altre misure, favorisce l'inserimento lavorativo dei giovani e di categorie considerate svantaggiate, e cerca di aumentare la competitività delle imprese italiane in un contesto economico globalizzato.

In particolare, la riforma segna un punto di svolta nel superamento del modello di lavoro interinale, introducendo nuove forme di impiego, come lo staff leasing, definito come "somministrazione di lavoro" nel decreto legislativo n. 276/2003. Questo modello si propone come un'alternativa al lavoro interinale, dal quale eredita alcune caratteristiche fondamentali pur differenziandosene. Inoltre, la "riforma Biagi" ha portato all'abrogazione degli articoli 1-11 della legge n. 196/97 e alla revoca totale della legge n. 1369/1960, eliminando un divieto di intermediazione lavorativa che per decenni è stato un pilastro delle tutele lavorative nel sistema italiano.

Attenzione particolare, ai fini della trattazione è la menzione all'art.49 del decreto, dove si dice che *“possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e la acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni”*, e ancora al co.2 *“per soggetti in possesso di una qualifica professionale, conseguita ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, il contratto di apprendistato professionalizzante può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età”*¹⁹.

Il decreto *de quo* disciplina, inoltre, una serie di procedure, infatti il titolo VIII Capo I, ed in particolare gli artt. 76 e 78, trattano il “procedimento di certificazione e codici di buone pratiche” oltre alla designazione degli organi di certificazione,

¹⁹ Si riportano nell'art.49, una serie di condizioni, tra cui la precipua forma scritta del contratto con tutte le indicazioni della prestazione, del piano formativo individuale e la qualifica che potrà essere acquisita al termine dello stesso rapporto di lavoro. Ancora, il divieto di stabilire tariffe a cottimo e di recedere dal contratto in assenza di una giusta causa o giustificato motivo. Si menziona inoltre la registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo e la presenza di un “tutore aziendale” con formazione e competenze adeguate.

identificabili nelle Università pubbliche e private, le direzioni provinciali del lavoro e le province, gli enti bilaterali.

4. Il decreto legislativo 167/2011 (“Testo Unico sull’apprendistato”)

L’apprendistato è stata per lungo tempo una delle principali forme di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. Esso combina formazione teorica e pratica, permettendo all’apprendista di acquisire competenze specifiche direttamente sul campo, pur proseguendo, al contempo, il percorso formativo. In Italia, l’apprendistato ha subito nel tempo varie trasformazioni, sia in termini di regolamentazione sia di pratica. Una delle evoluzioni più rilevanti in questo contesto è stata rappresentata per l’appunto dal decreto legislativo 167/2011, noto come “Testo Unico sull’apprendistato”.

Il Testo Unico rappresenta un tentativo di razionalizzare e semplificare la normativa sull’apprendistato, armonizzando le disposizioni preesistenti e introducendo nuovi principi guida, definendone comunque la *ratio* in *“l’apprendistato e’ un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani”*. Con il decreto, l’obiettivo principale è stato quello di rafforzare l’apprendistato come strumento di formazione e lavoro, rendendolo più attraente sia per le imprese sia per i giovani.

Uno degli elementi chiave di questa riforma è stata la distinzione tra tre tipologie di apprendistato:

- Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale: Rivolto ai giovani tra i 15 e i 25 anni, questo percorso si concentra sulla formazione professionale, permettendo l’acquisizione di una qualifica o un diploma. In particolare, *“la durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica o del diploma da conseguire e non può in ogni caso essere superiore, per la sua componente formativa, a tre anni ovvero quattro nel caso di diploma quadriennale regionale”*.

- **Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere:** Questa forma, destinata ai giovani tra i 17 e i 29 anni, ha come obiettivo l'acquisizione di una specifica qualificazione professionale, attraverso un percorso formativo definito dalla contrattazione collettiva. Gli accordi interconfederali e i contratti collettivi *“stabiliscono, in ragione dell'età dell'apprendista e del tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, la durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale, nonché la durata, anche minima, del contratto che, per la sua componente formativa, non può comunque essere superiore a tre anni ovvero cinque per le figure professionali dell'artigianato individuate dalla contrattazione collettiva di riferimento”*.
- **Apprendistato di alta formazione e ricerca:** Pensato per i giovani fino a 29 anni, questo percorso mira a combinare formazione e lavoro nel contesto dell'alta formazione, come università, istituti di ricerca e istituti di alta formazione artistica e musicale.

Un altro punto di forza del Testo Unico è stata l'introduzione di incentivi per le imprese. Questi incentivi, in termini di sgravi contributivi e agevolazioni fiscali, hanno lo scopo di rendere l'apprendistato una scelta più conveniente per le aziende, stimolando l'assunzione di apprendisti.

Inoltre, la riforma ha sottolineato l'importanza della formazione, prevedendo specifici piani formativi da concordare tra l'impresa e l'apprendista. Questi piani sono fondamentali per garantire che l'esperienza lavorativa sia realmente formativa e risponda alle esigenze del mercato del lavoro.

Nonostante le buone premesse, il Testo Unico sull'apprendistato ha anche ricevuto critiche. Alcuni sostengono che non sia riuscito a rendere l'apprendistato sufficientemente attraente per le aziende, mentre altri ritengono che non abbia fatto abbastanza per garantire diritti e tutele agli apprendisti.

Tuttavia, è innegabile che il d.lgs. 167/2011 abbia rappresentato un passo avanti nella regolamentazione dell'apprendistato in Italia. Ha cercato di bilanciare le esigenze delle aziende con quelle dei giovani, introducendo una maggiore flessibilità e razionalità nel sistema. Mentre la sua efficacia pratica può essere ancora oggetto di dibattito, la sua introduzione ha sicuramente segnato una nuova fase nella storia dell'apprendistato nel Paese, sottolineando l'importanza di unire formazione e lavoro in un contesto sempre più competitivo e dinamico.

5. La legge 92/2012 (“Riforma Fornero”)

Nel 2012, l'Italia, come molti altri Paesi europei, affrontava le conseguenze di una profonda crisi economica che aveva messo a nudo le debolezze strutturali del suo sistema. Era chiaro che erano necessarie riforme significative per stabilizzare l'economia e creare le basi per una crescita sostenibile. In questo contesto, fu introdotta la legge 92/2012, comunemente nota come “Riforma Fornero”, dal nome del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'epoca, Elsa Fornero. L'art.1 della citata legge, esordiva con una giusta e forte premessa concettuale, in particolare,

“la presente legge dispone misure e interventi intesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione [...] valorizzando l'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro”.

La Riforma Fornero è stata uno degli interventi legislativi più significativi e controversi degli ultimi decenni in Italia. Si è concentrata principalmente sulla riforma del mercato del lavoro e del sistema pensionistico, cercando di rispondere a sfide complesse e di lunga data.

Uno degli obiettivi principali della riforma era ridurre la segmentazione del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da una forte dicotomia tra lavoratori con contratti a tempo indeterminato, spesso definiti “blindati”, e una crescente schiera di

lavoratori precari con scarsa protezione e diritti. La riforma mirava a creare un equilibrio, rendendo le assunzioni più flessibili, ma anche garantendo una maggiore protezione ai lavoratori a termine.

Tuttavia, è stata la riforma del sistema pensionistico a catalizzare l'attenzione pubblica e a suscitare le reazioni più forti. La necessità di intervenire sul sistema pensionistico era evidente: l'Italia aveva uno dei sistemi più generosi ma anche più costosi d'Europa, e la sua sostenibilità era in dubbio data l'invecchiamento della popolazione e la situazione finanziaria del Paese. La Riforma Fornero ha introdotto una serie di misure per aumentare l'età pensionabile e legare le pensioni all'aspettativa di vita, cercando di garantire la sostenibilità del sistema nel lungo termine.

Le reazioni alla Riforma Fornero sono state intense. Mentre molti economisti e istituzioni internazionali hanno elogiato la riforma come un passo necessario per garantire la stabilità finanziaria dell'Italia e la sostenibilità del suo sistema pensionistico, altri l'hanno criticata come un attacco ai diritti dei lavoratori e dei pensionati²⁰. Le strade italiane sono state teatro di numerose manifestazioni e proteste, e la riforma è diventata un punto di riferimento nel dibattito politico nazionale.

A distanza di anni, è possibile valutare la Riforma Fornero con una prospettiva più ampia. Sebbene alcune delle sue misure siano state in seguito modificate o attenuate, molte delle sue disposizioni chiave sono rimaste in vigore. La riforma ha sicuramente contribuito a stabilizzare la situazione finanziaria dell'Italia in un momento di grave crisi e ha posto le basi per un sistema pensionistico più

²⁰ Uno degli aspetti rilevanti riguarda il Trattamento di Fine Rapporto. La riforma del 2012 ha previsto che, in caso di dimissioni volontarie, il TFR non venga più corrisposto immediatamente al lavoratore, ma conservato fino al raggiungimento dell'età pensionabile. Questo cambiamento mira a incentivare i lavoratori a rimanere più a lungo in attività lavorativa, accedendo ai loro fondi solo una volta raggiunta l'età della pensione. La legge ha inoltre introdotto e/o modificato alcune opzioni per l'esodo anticipato dal lavoro, come le pensioni anticipate con requisiti specifici, che si affiancano ai cambiamenti principali introdotti dalla legge sulla pensione di vecchiaia del 2011. Queste modifiche sono state pensate per allineare il sistema italiano alle dinamiche del mercato del lavoro e per favorire una gestione più flessibile dell'uscita dal mondo del lavoro. Un altro aspetto toccato indirettamente dalla riforma riguarda gli incentivi per il ricalcolo del metodo di calcolo della pensione da retributivo a contributivo, offrendo una sorta di bonus a chi sceglie volontariamente di passare a un sistema completamente contributivo per il calcolo della pensione.

sostenibile. Tuttavia, le sue implicazioni sul mercato del lavoro sono più complesse e continuano ad essere oggetto di dibattito.

Dunque, la Riforma Fornero rappresenta un momento chiave nella storia economica e sociale recente dell'Italia. Ha affrontato alcune delle sfide più pressanti del Paese con decisione e coraggio, anche se non senza controversie. La sua eredità è complessa e poliedrica, ma non c'è dubbio che abbia lasciato un segno indelebile sulla società italiana e sul suo sistema economico.

6. Il decreto legislativo 76/2013 e la nuova formulazione della disciplina

Il decreto legislativo 76/2013, pur articolandosi su diversi aspetti dell'apprendistato, ha posto una significativa enfasi sull'apprendistato di alta formazione e ricerca. Questa tipologia di apprendistato rappresenta un'innovazione cruciale, progettata per rispondere alle crescenti esigenze di un mercato del lavoro sempre più specializzato e orientato all'innovazione.

L'apprendistato di alta formazione e ricerca è pensato per quei giovani che intendono proseguire un percorso formativo post-secondario, avvalendosi delle opportunità offerte da università, istituti di ricerca e altre istituzioni di alta formazione. L'idea alla base è quella di combinare una solida formazione teorica con un'esperienza lavorativa concreta, garantendo ai giovani l'opportunità di applicare direttamente sul campo le competenze acquisite.

Un elemento distintivo dell'apprendistato di alta formazione e ricerca rispetto ad altre forme di apprendistato risiede nella collaborazione tra il mondo accademico e quello produttivo. Le università e gli istituti di ricerca sono chiamati a giocare un ruolo centrale nella definizione dei percorsi formativi, garantendo che questi siano all'avanguardia e rispondano alle esigenze concrete del mercato del lavoro.

Il decreto legislativo 76/2013 ha stabilito un quadro normativo chiaro e dettagliato per l'apprendistato di alta formazione e ricerca, delineando i diritti e i doveri sia degli apprendisti sia delle aziende e delle istituzioni formative coinvolte. Questo ha

contribuito a rendere l'apprendistato di alta formazione e ricerca una proposta formativa di eccellenza, in grado di attrarre i talenti più brillanti e di fornire loro le competenze necessarie per prosperare in un ambiente lavorativo sempre più competitivo.

Al contempo, il decreto ha garantito un certo grado di flessibilità, permettendo alle parti coinvolte di adattare i percorsi formativi alle specifiche esigenze e alle caratteristiche del territorio. Questa flessibilità è stata fondamentale per garantire che l'apprendistato di alta formazione e ricerca fosse realmente in grado di rispondere alle diverse realtà locali e settoriali.

L'art.5 in riferimento alle misure per l'attuazione della "garanzia per i giovani" e la ricollocazione dei lavoratori destinatari dei cosiddetti "ammortizzatori sociali in deroga", ha tenuto conto della *"necessità di dare tempestiva ed efficace attuazione alla "garanzia per i Giovani" (Youth Guarantee), nonché di promuovere la ricollocazione dei lavoratori beneficiari di interventi di integrazione salariale relativi, in particolare, al sistema degli ammortizzatori sociali cosiddetti "in deroga" alla legislazione vigente, è istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un'apposita struttura di missione. La struttura opera in via sperimentale, in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego e cessa comunque al 31 dicembre 2015"*.

L'istituzione della banca dati rappresenta anch'esso un punto nodale del decreto succitato, avente il fine di *"razionalizzare gli interventi di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti e di garantire una immediata attivazione della Garanzia per i Giovani di cui all'articolo 5, e' istituita, senza nuovi o maggiori oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed avvalendosi delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente del Ministero stesso"*.

Il decreto ha rappresentato un passo avanti significativo nella valorizzazione e nell'evoluzione dell'apprendistato in Italia. Concentrandosi sull'apprendistato di alta formazione e ricerca, il decreto ha sottolineato l'importanza della

specializzazione e dell'innovazione nel mondo del lavoro contemporaneo, offrendo ai giovani opportunità uniche di crescita professionale e personale.

Negli ultimi anni, in particolare a causa della crisi internazionale che ha gravemente impattato i giovani in numerosi paesi, l'apprendistato ha guadagnato un rinnovato interesse a livello globale. Questo rinnovamento è dovuto ai successi dimostrati dall'apprendistato nel facilitare l'inserimento lavorativo dei giovani e nello stimolare lo sviluppo delle aziende partecipanti.

Nel 2008, *l'International Labour Organization* ha evidenziato, nel documento "*Conclusion on skills for improved productivity, employment growth and development*", l'importanza di promuovere l'apprendistato come una priorità per tutti i paesi, compresi quelli in via di sviluppo dove questa modalità è prevalente nell'economia informale. Nel maggio 2012, i ministri del lavoro del G20 concordarono sull'importanza di adottare misure concrete per stabilire principi fondamentali per l'apprendistato, che potessero supportarne lo sviluppo e la corretta implementazione (Casano, 2015)²¹. Questi principi sono stati riassunti nello stesso anno nel *position paper "Key elements of quality apprenticeship"*, e includono (D'Agostino & Vaccaro, 2023):

- L'importanza dei partenariati pubblico-privati basati sulle esigenze dei settori produttivi per assicurare la qualità della formazione e dell'occupazione degli apprendisti;

²¹ Durante la riunione dei ministri del lavoro e dell'occupazione del G20 tenutosi in Messico, nel maggio 2012, sono stati raggiunti importanti accordi focalizzati sul potenziamento dell'occupazione globale e sulla gestione della disoccupazione giovanile. Questo incontro era parte di un più ampio sforzo da parte delle nazioni del G20 per integrare iniziative occupazionali all'interno dei loro quadri politici domestici e internazionali, per promuovere una crescita economica globale sostenibile ed equilibrata. Le discussioni hanno sottolineato il potenziale della "crescita verde inclusiva" come generatrice di opportunità di occupazione di qualità, allineandosi agli obiettivi più ampi di sviluppo sostenibile. I ministri hanno preso l'impegno di rafforzare le iniziative che migliorano l'occupabilità giovanile, forniscono pari opportunità, favoriscono l'imprenditorialità e creano più posti di lavoro per i giovani. Questo faceva parte della risposta alle persistenti sfide occupazionali aggravate dalla crisi economica globale del 2008, che aveva lasciato un significativo divario occupazionale tra le nazioni del G20. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), in collaborazione con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD), ha fornito supporto tecnico e preparato documenti fondamentali per l'incontro, concentrandosi sulle prospettive di mercato del lavoro a breve termine e sui legami tra sviluppo sostenibile, crescita verde e occupazione di qualità.

- L'inclusione dell'imprenditorialità nei programmi di apprendistato, oltre alla formazione tecnica, per incoraggiare i giovani a iniziare attività proprie, aumentando così l'attrattiva sociale di questi percorsi;
- L'efficacia dei servizi per l'impiego, essenziali per informare i giovani sulle opportunità legate all'apprendistato, per incoraggiare le piccole imprese a ospitare apprendisti e per ridurre i pregiudizi di genere associati a certe carriere, ampliando le opportunità per uomini e donne giovani;

La combinazione di formazione retribuita con accesso alla protezione sociale e al rispetto dei diritti dei lavoratori, permettendo agli apprendisti di perseguire carriere di successo.

Il programma EEA prevede che l'iniziativa comunitaria, espressa tramite una dichiarazione congiunta di Commissione, presidenza del Consiglio dell'UE, parti sociali europee a ottobre 2013, sia seguita da impegni concreti da parte degli stati membri per avanzare iniziative nelle aree identificate. Anche le imprese e le associazioni rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro a livello europeo e nazionale sono incoraggiate a partecipare attivamente, proponendo impegni concreti per la promozione dell'apprendistato (Casano, 2015).

Esempi di tali iniziative includono il *pledge* di *Algemene Onderwijsbond*, un sindacato che rappresenta circa 87,000 insegnanti olandesi, impegnato a promuovere l'apprendistato, a valorizzare l'apprendimento in contesto lavorativo e a garantire l'attuazione degli strumenti europei per il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze. A livello aziendale, iniziative di Bosch, Basf, Cisco, Siemens e altre grandi aziende sono esempi di impegni per avviare percorsi di apprendistato per giovani in diverse sedi, spesso incentivando la mobilità transnazionale per diffondere competenze e arricchire i percorsi formativi.

Questo modello regolativo adottato dalle istituzioni comunitarie, definito come "*individual discretionary policies*", è diretto a cittadini, imprese e attori sociali, stimolando un impegno discrezionale verso obiettivi comuni e favorendo l'iniziativa non attraverso strumenti coercitivi, ma fornendo linee guida e opportunità di partecipazione. Questo programma è anche supportato da

significativi finanziamenti da varie fonti, tra cui il Fondo sociale Europeo, la *Youth Employment Initiative*, il programma Erasmus+ e fondi specifici della *European Investment Bank* e dello *European Regional Development Fund* (Clifton et al., 2018).

In sostanza, le raccomandazioni europee mirano a un incremento nel numero di giovani che intraprendono percorsi di apprendistato e propongono mezzi per raggiungere tale obiettivo, enfatizzando la *governance* e il coinvolgimento delle parti sociali. Questi sforzi sono volti a migliorare le condizioni di sviluppo dell'apprendistato nei vari paesi, pur senza influenzare direttamente l'affermazione dell'apprendistato come strumento integrale di formazione dei giovani. La sfida rimane quella di superare le preoccupazioni legate alla dimensione quantitativa e di concentrarsi sulla qualità dell'apprendistato come esperienza formativa completa (Casano, 2015).

Tentando di effettuare una comparazione tra i sistemi di apprendistato in Europa, come dalle evidenze succitate, è possibile continuare con l'analisi, facendo cenno agli Stati Uniti e Giappone. Il confronto rivela divergenze significative dovute a differenze culturali, strutturali e normative. In Europa, in particolare in Germania e Austria, l'apprendistato è strettamente integrato nel sistema educativo e fortemente supportato da collaborazioni tra il governo, le imprese e le parti sociali, configurandosi come un percorso educativo formalizzato e riconosciuto.

Negli Stati Uniti, l'apprendistato è meno centralizzato e prevalentemente concentrato in settori specifici come la costruzione e la manifattura, con un'enfasi sulla formazione pratica come alternativa al percorso universitario tradizionale e una minore regolamentazione governativa. In Giappone, invece, volendo guardare oltre, vale a dire in una direzione pressoché idealizzata, almeno sotto il profilo teorico, l'apprendistato non è formalmente strutturato come in Occidente, ma si riflette in un modello di formazione continua *on-the-job* tipico delle grandi aziende, che valorizza la lealtà e la crescita interna. Questi modelli riflettono l'adattamento dei sistemi di apprendistato alle specifiche esigenze economiche e culturali di ciascun paese, mostrando varietà nelle modalità di implementazione e negli

obiettivi a lungo termine legati alla formazione professionale e all'integrazione nel mercato del lavoro.

Capitolo 3

L'apprendistato di alta formazione e ricerca nel d.lgs. 81/2015

1. Definizione e ruolo del contratto nel sistema educativo e della formazione: l'apprendistato come strumento di apprendimento in alternanza

L'apprendistato è un contratto di lavoro che nell'ordinamento italiano identifica un particolare rapporto di lavoro di tipo subordinato. Infatti, quello di apprendistato è un contratto a finalità formativa; in giurisprudenza viene definito come “contratto a causa mista”, ovvero in cui il sinallagma contrattuale fra impresa e giovane assunto si sostanzia in uno scambio multiplo: formazione e remunerazione – erogati dall'impresa – in cambio di lavoro, prestato dall'apprendista. L'apprendistato di alta formazione e ricerca, come accennato in precedenza nel novero delle modalità stesse, rappresenta per l'appunto una modalità “specificata” di inserimento nel mondo del lavoro, regolamentato dal Decreto Lgs. n. 81 del 2015. Questo tipo di apprendistato si colloca all'intersezione tra il sistema educativo ed il sistema produttivo, rappresentando una via privilegiata per la formazione avanzata degli individui e per l'ingresso qualificato nel mondo del lavoro. Il contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca è strutturato in modo da fondere in maniera armonica la teoria e la pratica, permettendo all'apprendista di acquisire competenze specifiche nel suo campo di studio o di ricerca, mentre contribuisce concretamente all'attività dell'ente o dell'azienda ospitante.

La modalità *de quo* rappresenta una delle forme più efficaci e versatili di formazione professionale, combinando l'acquisizione di competenze teoriche con l'esperienza pratica sul campo (Amendola, 2016). Questo modello di apprendimento, formalizzato attraverso un contratto di lavoro specifico, e regolato dal decreto stesso, è strutturato in modo da integrare armonicamente la formazione

accademica con l'attività lavorativa, offrendo ai giovani una preparazione completa, o presunta tale che risponde sia alle esigenze del mercato del lavoro che alle loro aspirazioni professionali, incarnando in seno il valore aggiunto, seppur in alcuni casi solo teorico, del binomio lavoratore-azienda.

Per l'apprendista, il contratto offre la possibilità di ottenere una qualifica professionale o un titolo di studio superiore, riconosciuto a livello nazionale ed europeo. Inoltre, l'esperienza lavorativa acquisita durante l'apprendistato rappresenta un elemento di grande valore nel curriculum vitae, aumentando l'occupabilità del giovane, migliorando le prospettive di carriera. Dal lato aziendale, e rimanendo sempre sotto la sfera puramente teorica, questa tipologia contrattuale, rappresenta un'opportunità di formare e inserire nel mercato, giovani talenti, modellandoli secondo le proprie esigenze produttive e culturali. Le imprese possono così beneficiare di forza lavoro qualificata e motivata, spesso a costi ridotti grazie gli incentivi fiscali e contributivi previsti dalla normativa.

Il *modus* insito nell'alveo di questa tipologia contrattuale innesca un rapporto che permette una costante interazione e un flusso bidirezionale di conoscenze e competenze che arricchiscono l'esperienza formativa dell'apprendista e, al tempo stesso, permettono alle imprese di beneficiare di nuove idee, competenze ed energie. L'apporto di nuove idee, capacità di sviluppo, know-how e background accademico applicato al mondo del lavoro o su specifici progetti, permette alle aziende di ricevere nel proprio impianto aziendale, delle nuove energie utili a approfondire sia al gruppo esistente che quello magari di neo-coniazione una cosiddetta "ventata di aria fresca". D'altronde, spesso le imprese magari quelle a conduzione familiare (per quanto concerne l'aspetto nel *management*) o comunque ad impostazione più o meno chiusa o definibile standardizzata, necessitano nei loro piani di sviluppo figure giovani in grado di dare una sferzata ai progetti stagnanti. Ecco che l'inventiva di questa tipologia di contratti permette ad entrambi i soggetti coinvolti dal punto di vista dei vincoli contrattuali, di beneficiare *pro quota*.

In un contesto socioeconomico in rapida evoluzione, l'apprendistato di alta formazione e ricerca si configura come uno strumento essenziale per garantire l'aggiornamento continuo delle competenze e la formazione di figure professionali

in grado di rispondere alle sfide emergenti. La stretta connessione tra formazione teorica e pratica, tra università e mondo del lavoro, è un *asset* fondamentale per la promozione dell'innovazione e dello sviluppo sostenibile del sistema produttivo nazionale.

Una indagine svolta dal gruppo di lavoro sull'apprendistato nel 2016, porta la quadra della situazione, visto il grado dell'indagine, dove sono emersi diversi caratteri quantitativi e qualitativi. Il rapporto dell'Osservatorio Università - imprese della Fondazione CRUI ha fatto il punto della situazione (Fondazione CRUI, 2018).

L'indagine ha evidenziato *“quanto poco sia utilizzato tale strumento contrattuale da parte delle Università italiane al fine di sostenere l'inserimento dei giovani laureati nel mondo del lavoro o quantomeno favorirne l'occupabilità e quanto si sia ancora lontani dal modello di formazione c.d. duale come sperimentato e ormai già consolidato in altri Paesi dell'Unione europea”* (Faleri & Tinacci, 2018).

L'analisi dello stato di salute della situazione italiana dell'apprendistato viene all'uopo percepita come critica e di particolare complessità sia dal punto di vista legale che contrattuale, dunque di dispersione del quadro normativo.

Nonostante la percezione comune non evidenzia tanto la necessità di rivedere le normative o di ridistribuire le competenze in materia, quanto piuttosto l'opportunità di instaurare un dialogo costante e una partecipazione attiva dei vari attori non solo nella formulazione delle leggi ma anche nella loro applicazione e gestione. Questa percezione emerge in modo particolare nei paesi europei dove l'apprendistato è più diffuso e si basa su un modello di *governance* multilivello.

La costante ricerca di soluzioni legislative specifiche per supportare l'apprendistato di alta formazione può portare a risultati poco soddisfacenti se non inserita in un contesto più ampio e sistemico. In assenza di una strategia basata sulla cooperazione e su partenariati equilibrati che includano un'ampia gamma di *stakeholder* pubblici e privati, si rischia di non affrontare adeguatamente le vere problematiche.

L'affermazione dell'apprendistato di alta formazione come strumento di collegamento tra università e mondo del lavoro è ostacolata non solo da una

normativa frammentata, ma anche da una generale mancanza di informazione riguardo alla natura contrattuale dell'apprendistato stesso. Questo include la scarsa conoscenza dei canali di finanziamento, delle procedure per attivare i contratti e per definire i piani formativi, oltre che delle modalità di riconoscimento delle competenze acquisite.

Le criticità maggiormente evidenziate riguardano la mancanza di informazioni, seguite da difficoltà burocratiche, amministrative e gestionali riscontrate dagli atenei nella messa in atto dei percorsi formativi in apprendistato²². Le procedure complesse per definire i piani formativi personalizzati, che devono adeguarsi alle esigenze specifiche del settore produttivo e richiedono un adattamento dell'offerta formativa universitaria, sono particolarmente onerose.

²² La novità introdotta dall'articolo 5 riguarda specificamente l'apprendistato di ricerca. Testimonianze sulla validità di questa forma di apprendistato, insieme a dati regionali e statistiche fornite dall'ISFOL basate su dati INPS, indicano chiare direzioni per lo sviluppo e la piena maturazione dell'apprendistato di alta formazione e ricerca. L'articolo 5 ha apportato modifiche minimali alla relazione tra università e mondo del lavoro, con ritardi e fallimenti attribuiti più alle entità coinvolte che alla normativa stessa, originariamente forse troppo avanguardista per la cultura degli attori implicati. La sostanziale novità del 2011 ha ampliato la definizione originaria dell'articolo 50 del decreto legislativo n. 276 del 2003, aggiungendo le parole "e di ricerca" per espandere il campo d'applicazione dell'apprendistato. Questo ha segnato l'introduzione di percorsi di apprendistato non solo legati a formazione universitaria avanzata ma anche a contratti di ricerca indipendenti, progettati per integrare giovani ricercatori nel settore privato, al di fuori dei tradizionali percorsi accademici. L'articolo 6 ha parificato l'apprendistato di ricerca con quello professionalizzante per quanto riguarda la valutazione dei percorsi formativi, collegandoli agli standard professionali definiti nei contratti collettivi nazionali di lavoro piuttosto che agli standard formativi pubblici. Tuttavia, la piena attuazione di questa forma di apprendistato è ancora poco compresa, con pochi accordi regionali specifici e una limitata adozione nei contratti collettivi nazionali. Questo ritardo nel riconoscimento e nell'attuazione dell'apprendistato di ricerca può essere attribuito non solo a una mancanza di regolamentazione adeguate da parte delle regioni e delle parti sociali, ma anche a una certa resistenza culturale nel riconoscere e integrare le istituzioni di formazione non universitarie. Nonostante ciò, il potenziale di tali percorsi per integrare formazione e ricerca con le esigenze concrete delle imprese rimane significativo, promettendo di portare innovazione e rinnovamento nei contesti aziendali interessati.

Si nota anche la difficoltà da parte dei docenti di gestire i piani formativi individuali e di integrarli nell'offerta formativa, oltre a resistenze culturali relative all'integrazione della formazione pratica sul lavoro con quella teorica in aula. In aggiunta, vi sono problemi legati all'onerosità delle prestazioni richieste ai docenti, che non trovano corrispondenza in incentivi o riconoscimenti adeguati.

Dall'altro lato, gli studenti e le loro famiglie spesso mostrano scarsa conoscenza di questo strumento di politica del lavoro attiva e un limitato interesse, sottovalutando le opportunità che l'apprendistato può offrire per il loro sviluppo professionale. A volte, è la comunicazione interna insufficiente a limitare la loro partecipazione agli apprendistati.

Dal rapporto, è emersa quindi la forte necessità di creare un ambiente collaborativo per condividere informazioni, comportamenti e buone pratiche che possano supportare l'attuazione della normativa, superare le difficoltà riscontrate e promuovere la diffusione dell'apprendistato di alta formazione tra gli atenei italiani in tutti i possibili ambiti, inclusi lauree triennali, magistrali, master, dottorati di ricerca e attività di ricerca. Si considera che solo attraverso la diffusione di conoscenze basate su esperienze pregresse sia possibile combattere il pregiudizio ancora radicato verso l'apprendistato di alta formazione tra tutti i soggetti coinvolti.

L'esame dettagliato delle iniziative adottate dagli atenei in termini di Apprendistato di Alta Formazione e Ricerca ha portato a riconoscere che, nonostante le ripetute azioni volte alla razionalizzazione delle normative e agli incentivi economici, l'integrazione completa di questo strumento contrattuale nel sistema accademico e lavorativo non è ancora stata realizzata pienamente. Le esperienze attuali possono essere descritte come sperimentali, e il coinvolgimento delle imprese varia ampiamente, spesso limitato a progetti specifici. Per promuovere efficacemente l'apprendistato di alta formazione, è essenziale stabilire modelli comportamentali di riferimento che possano essere adottati in maniera sistematica, in modo da superare i pregiudizi e le reticenze ancora esistenti verso questa figura contrattuale, il che richiede lo sviluppo di un dialogo costruttivo e strutturato tra tutte le parti coinvolte.

In risposta a questa necessità di avviare un processo di comunicazione efficace e condividere le norme e i benefici associati all'apprendistato di alta formazione, l'iniziativa promossa dal Gruppo sull'Apprendistato dell'Osservatorio Università-Impresa della Fondazione CRUI ha proposto la creazione di una rete di contatti. Questa rete mira a connettere atenei, entità istituzionali e parti sociali in un network collaborativo, dove ogni partecipante, in base alla propria esperienza, si dedica alla gestione e all'implementazione di un aspetto specifico della normativa, diffondendo informazioni utili e trasmettendo buone pratiche.

L'istituzione di questa rete di informazioni è intesa a facilitare una circolarità delle conoscenze che è stata riconosciuta come cruciale per l'espansione dell'apprendistato di alta formazione. Ciò dovrebbe, da un lato, incentivarne l'adozione tra gli atenei, che si impegnerebbero a investire in percorsi formativi avanzati, e dall'altro, rispondere alle esigenze informative delle imprese riguardo ai vantaggi e alle caratteristiche di questa tipologia contrattuale. Il coinvolgimento attivo delle parti sociali è visto come essenziale per promuovere i modelli di apprendistato, facilitando il dialogo con le aziende per assistere nell'attivazione e gestione dei percorsi di apprendistato.

Questa iniziativa ha trovato una pronta accettazione da parte di numerosi atenei affiliati alla CRUI, tra cui l'Università di Siena, che ha guidato il progetto, e altre prestigiose università italiane. Questi atenei si sono impegnati a condividere le loro esperienze relative all'attivazione di contratti di alto apprendistato sia in ambito di ricerca che in contesti accademici, come corsi di laurea, master e dottorati di ricerca, oltre che per l'accesso a professioni ordinistiche.

La rete per la promozione dell'Apprendistato di Alta Formazione e Ricerca ha visto anche il coinvolgimento di enti istituzionali significativi come il MIUR, ANPAL Servizi, e INAPP, oltre a importanti attori del settore privato come Confindustria e TIM, che hanno svolto un ruolo critico come intermediari delle esigenze aziendali. L'obiettivo è quello di sistematizzare le esperienze pilota, facilitando uno scambio di idee e buone pratiche tra le università e gli altri attori coinvolti, creando così un ambiente virtuale dove queste possono essere condivise liberamente.

Questo network si propone di assistere tutte le università italiane interessate a esplorare e implementare percorsi formativi in apprendistato, non solo facilitando la semplificazione burocratica ma anche supportando attivamente i servizi di *placement* universitario nella progettazione di itinerari formativi che soddisfino le necessità professionali espresse dal panorama produttivo nazionale. Inoltre, quale proposta a seguito di tutte queste osservazioni riportate, gli autori hanno suggerito la messa in campo di un apposito sito al fine di facilitare i flussi tra gli enti, dunque università, imprese ed enti istituzionali²³.

²³ Questa piattaforma non solo visualizza lo stato attuale delle interazioni ma è anche progettata per evolversi e sostenere un dialogo sistematico, semplificando la gestione del processo e il raggiungimento degli obiettivi di maggiore condivisione di regole, consultazione reciproca, e diffusione di modelli comportamentali efficaci. In collaborazione con l'Ufficio Comunicazione dell'Università di Siena, è stato sviluppato un sito web intuitivo, orientato a garantire chiarezza e semplicità d'uso, con un design responsivo adatto a dispositivi mobili e una facile integrazione con i social media. La piattaforma, caratterizzata da una navigazione limitata e una predominanza di testi su immagini, si basa su WordPress per la sua flessibilità e facilità di gestione, anche da parte di utenti senza competenze tecniche specifiche. Il sito è organizzato in sezioni chiaramente definite come normative, tipologie di apprendistato, forme di finanziamento, monitoraggio e iniziative, ognuna delle quali dettaglia vari aspetti dell'apprendistato di alta formazione. Queste sezioni forniscono accesso a documenti normativi, linee guida, accordi e protocolli regionali, oltre a informazioni su finanziamenti e incentivi disponibili. Il sito prevede anche una sezione di monitoraggio per tracciare l'adozione e l'efficacia dell'apprendistato, offrendo un'area per lo scambio di buone pratiche e per il confronto tra le università e le imprese. Questo spazio funge da deposito consultabile di casi studio e prassi, supportando un'osservazione continua della diffusione e dell'implementazione del modello di apprendistato. Ancora, una sezione dedicata alle iniziative descrive gli eventi e le attività promosse per diffondere la conoscenza dell'apprendistato di alta formazione, mentre la sezione partner e contatti facilita la connessione tra gli utenti della piattaforma e i vari attori coinvolti.

2.Disciplina generale: requisiti del contratto ed inquadramento

Nell'ambito giuridico del diritto del lavoro, il principio di contrattualità delle mansioni è un concetto fondamentale e persistentemente applicato, che prescrive l'adozione del lavoratore alle mansioni specificamente indicate al momento dell'assunzione, in base alla qualifica e categoria convenute. Tale principio permette al datore di lavoro, a fronte di necessità organizzative mutevoli, non solo di specificare le mansioni assegnate al lavoratore di volta in volta, ma anche di modificarle nel corso del rapporto di lavoro. Questa prerogativa è espressamente disciplinata dall'art. 2103 del codice civile, nella sua versione riformulata dal d.lgs. n. 81 del 15 giugno 2015, che riflette il diritto, ma anche l'obbligo principale, del lavoratore di eseguire il lavoro, ritenuto anche espressione della sua personalità e dignità umana a livello costituzionale.

La riforma del Jobs Act, mediante la legge n. 183 del 10 dicembre 2014, ha conferito al Governo il mandato per l'adozione di una serie di decreti legislativi finalizzati a ristrutturare le tipologie contrattuali e i rapporti di lavoro per adeguarli meglio alle esigenze contemporanee del mercato lavorativo e migliorare l'efficienza delle attività ispettive. In particolare, l'art. 1, comma 7, del citato Jobs Act ha stabilito principi e criteri per la revisione delle norme sulle mansioni in caso di riorganizzazione aziendale, bilanciando l'uso efficace del personale con la tutela del posto di lavoro e delle condizioni professionali e economiche del lavoratore, limitando la possibilità di modificare il suo inquadramento (Amendola, 2016).

Con l'emanazione del d.lgs. n. 81 del 2015, il testo dell'art. 2103 del Codice Civile è stato sostituito, estendendo l'applicabilità anche ai rapporti di lavoro in essere al momento dell'entrata in vigore della norma, con significative implicazioni anche in termini di disciplina transitoria. La nuova formulazione dell'articolo cambia il parametro legale per la verifica della legittimità dello *ius variandi* dell'imprenditore, passando dal potere di adibire il lavoratore a "mansioni equivalenti" a quello di assegnare "mansioni riconducibili allo stesso livello e categoria legale di inquadramento".

Questa modifica elimina il precedente criterio di equivalenza delle mansioni, che era soggetto al controllo giudiziario, permettendo ora al datore di lavoro di assegnare al lavoratore qualsiasi compito incluso nel suo livello di inquadramento (Amendola, 2016). In altre parole, mentre in precedenza era indispensabile un raffronto empirico tra vecchie e nuove mansioni condotto alla luce del criterio della “equivalenza professionale”, interpretato secondo la mediazione giudiziale, con la nuova formula il giudizio è esclusivamente di sussunzione delle nuove mansioni nell’ambito della declaratoria astratta del livello di inquadramento (Amendola, 2016)²⁴. Inoltre, la normativa riveduta facilita l'assegnazione a mansioni inferiori in seguito a modifiche organizzative aziendali, e prevede che tali assegnazioni possano essere ulteriormente regolate da contratti collettivi o da accordi individuali, con possibili deroghe al tradizionale divieto di modifiche peggiorative, purché siano

²⁴ La giurisprudenza di merito ha già avuto modo di esprimersi in merito alla riallocazione dei lavoratori a mansioni corrispondenti allo stesso livello di inquadramento precedentemente detenuto, senza la necessità di verificare l'aderenza delle nuove mansioni alla specifica competenza del lavoratore. Tale orientamento è stato adottato dal Tribunale di Roma il 30 settembre 2015, come riportato in una sentenza estensore Sordi, pubblicata su LG, 2015, n. 11, pag. 1031 e seguenti, e commentata da F. Aiello. In questa pronuncia, è stato rilevato che, mentre in passato era richiesta una corrispondenza tra le competenze del dipendente e le mansioni effettivamente svolte, attualmente tale equivalenza non è più considerata necessaria. La stessa sentenza ha inoltre analizzato una situazione in cui il cambiamento di mansioni era avvenuto prima del 25 giugno 2015 ma era ancora in atto successivamente a tale data. Secondo il Tribunale di Roma, il demansionamento rappresenta una forma di illecito “permanente”. Pertanto, la legalità dell'atto del datore di lavoro deve essere valutata giornalmente, in relazione alla normativa vigente. Di conseguenza, se l'assegnazione di mansioni precedentemente ritenuta illegittima diventa legittima sotto il nuovo regime normativo, il datore di lavoro non può essere condannato per danni successivi al 25 giugno 2015 o all'assegnazione di mansioni diverse da quelle attualmente svolte dal lavoratore. In contrasto, il Tribunale di Ravenna, con una decisione del 30 settembre 2015 non pubblicata, ha assunto un approccio differente, ritenendo inapplicabile la nuova normativa a un caso in cui il demansionamento si era verificato sotto la precedente legislazione. Secondo questa interpretazione, il discrimine tra la normativa precedente e quella successiva è rappresentato dal momento in cui si verifica il demansionamento, implicando protezioni reintegrative e risarcitorie specifiche. La decisione sottolinea che la prosecuzione del demansionamento sotto la nuova legge non incide sulla sua valutazione, in quanto non vi sono disposizioni retroattive o di diritto intertemporale applicabili.

rispettate le condizioni specificate e garantita la possibilità di assistenza qualificata per il lavoratore²⁵.

Prima di approfondire ulteriormente, è fondamentale esaminare la compatibilità delle modifiche apportate dal decreto legislativo con i "principi e criteri direttivi" delineati nella legge n. 183 del 2014. La giurisprudenza costituzionale ha tradizionalmente adottato un approccio cauto nel valutare la conformità alle disposizioni dell'articolo 76 della Costituzione, che regola la delega legislativa. La diversità delle materie suscettibili di delega implica l'impossibilità di definire una nozione uniforme applicabile in ogni circostanza (Amendola, 2016).

In questo contesto, il legislatore ha delegato al Governo il compito di rivedere la disciplina delle mansioni lavorative, specificando che tale revisione dovesse essere collegata ai casi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale basati su parametri oggettivi. Tuttavia, il decreto delegato ha esteso la revisione delle mansioni a situazioni di mobilità sia orizzontale che verticale, indipendentemente da qualsiasi processo di riorganizzazione, sollevando legittimi dubbi sulla sua compatibilità costituzionale.

Un'analisi più dettagliata potrebbe conferire maggiore solidità alla disposizione che regola l'assegnazione a mansioni inferiori, poiché questa prevede una modifica degli assetti organizzativi aziendali che influisce sulla posizione del lavoratore, in

²⁵ Infatti, il lavoratore *“può essere assegnato a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore ... in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali che incide sulla posizione del lavoratore”* (comma 2). I contratti collettivi possono poi prevedere *“ulteriori ipotesi di assegnazione di mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore”* (comma 4). La modifica delle mansioni in senso peggiorativo - ma anche della categoria legale, del livello di inquadramento e della relativa retribuzione - può poi essere convenuta tra le parti mediante la stipulazione di *“accordi individuali”* in sedi protette, con eventuale assistenza qualificata richiesta dal lavoratore (comma 6). L'insieme delle nuove possibilità che consentono modifiche peggiorative della posizione lavorativa del dipendente ha imposto la riformulazione del tradizionale divieto di patti in deroga, sicché *“ogni patto contrario è nullo ... salvo che ricorrano le condizioni di cui al secondo e quarto comma e fermo quanto disposto dal sesto comma”* (comma 9).

linea con i processi di riorganizzazione menzionati nella legge delega. Questo potrebbe includere la conservazione del livello di inquadramento, rispettando così i limiti imposti dalla legge in termini di modifica dell'inquadramento.

Nonostante la chiara intenzione di adeguare la legislazione alle esigenze aziendali moderne, emergono preoccupazioni significative riguardo alla mancanza di "parametri oggettivi" per definire i cambiamenti organizzativi significativi che giustificerebbero una modifica delle mansioni. Inoltre, la nuova formulazione dell'articolo 2103 del Codice Civile rimuove i riferimenti alla necessità di bilanciare gli interessi dell'impresa con quelli dei lavoratori, eccezione fatta per gli accordi individuali negoziati in ambienti protetti (Amendola, 2016).

Questa nuova disposizione legislativa invita a un'interpretazione orientata a garantire che l'assegnazione a mansioni inferiori non sia arbitraria ma giustificata da un legittimo riallineamento organizzativo aziendale che contemperi equamente gli interessi dell'impresa con quelli del lavoratore, in termini di sicurezza del posto di lavoro, sviluppo delle competenze professionali e condizioni di vita.

Mentre la legge delega intendeva rafforzare l'accesso al lavoro e riorganizzare i contratti di lavoro per renderli più adatti alle necessità attuali, l'approccio adottato nella riformulazione dell'articolo 2103 c.c. solleva interrogativi significativi. Sarà essenziale valutare come questa riforma influenzerà l'equilibrio tra la flessibilità gestionale richiesta dalle aziende e la protezione dei diritti dei lavoratori, soprattutto in termini di mantenimento e sviluppo della professionalità individuale.

All'interno del quadro normativo delineato dall'articolo 6 della disposizione in esame, è prevista la possibilità di stipulare accordi individuali per la modifica delle mansioni, della categoria legale, del livello di inquadramento e della relativa retribuzione. Questi accordi permettono modifiche che possono risultare peggiorative per il lavoratore sotto vari aspetti, inclusi il ruolo professionale e il compenso.

Per garantire la legittimità di tali accordi e proteggere i lavoratori da possibili coercizioni, la normativa impone che gli accordi siano conclusi nelle cosiddette "sedi protette" come specificato dall'articolo 2113, comma quarto, del Codice

Civile, oppure davanti alle commissioni di certificazione. Inoltre, è richiesta l'assistenza di un rappresentante sindacale o di un professionista legale qualificato, qualora il lavoratore ne faccia richiesta, garantendo così un supporto adeguato durante la negoziazione.

Questa misura mira esplicitamente a tutelare la volontà libera del lavoratore, particolarmente vulnerabile a pressioni indebite date le asimmetrie tipiche del rapporto di lavoro. Gli accordi possono essere stipulati nell'interesse del lavoratore, sia per la conservazione dell'occupazione sia per l'acquisizione di nuove competenze professionali o il miglioramento delle condizioni di vita, riflettendo i principi direttivi della legge delega.

La validità di tali accordi e la loro “sindacabilità” in sede giudiziaria pongono questioni delicate. Sebbene il decreto legislativo conferisca un'apparente nullità all'accordo in mancanza di un reale interesse del lavoratore, come riconosciuto dalla normativa, una volta che l'accordo sia stato firmato in una sede protetta, sarà complesso per il lavoratore impugnare l'accordo con successo, sostenendo l'assenza di un interesse legittimo.

La norma va interpretata nel contesto di una più ampia discussione sulla protezione della professionalità e delle condizioni lavorative in relazione alla mobilità interna aziendale. Infatti, il cambiamento delle mansioni deve essere accompagnato, se necessario, da formazione adeguata. Questo obbligo formativo, introdotto dal nuovo comma 3, non invalida l'atto di assegnazione delle mansioni, ma la mancata formazione può generare conseguenze risarcitorie.

La disposizione, pertanto, affronta la problematica dell'assegnazione a mansioni superiori stabilendo che tale assegnazione diventi definitiva dopo un periodo determinato dalla contrattazione collettiva o, in mancanza, dopo sei mesi continuativi. Questo amplia la portata della promozione automatica, che ora deve considerare la continuità dell'assegnazione e le implicazioni di possibili sostituzioni temporanee di altri lavoratori.

3. Il piano formativo individuale e il ruolo del tutor

Il decreto legislativo n. 81/2015 ha introdotto significative novità riguardanti il Piano Formativo Individuale (PFI), che rappresenta un documento fondamentale nel delineare il percorso formativo dell'apprendista. Questo piano è essenziale per valutare la correttezza degli adempimenti del datore di lavoro in relazione ai suoi obblighi formativi verso l'apprendista²⁶.

Secondo l'articolo 42, comma 1, il contratto di apprendistato deve includere una descrizione sintetica del PFI. Questo deve essere redatto sulla base di modelli e formulari definiti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali, come specificato dall'articolo 2, comma 1, lettera h, del d.lgs. n. 276/2003. È importante che il PFI sia redatto per iscritto e inserito nel contratto di apprendistato al momento della sua firma, per garantire che sia legalmente vincolante e utilizzabile come

²⁶ Il "Protocollo" determina il massimo di crediti formativi riconoscibili agli studenti per le attività formative esterne, limitati a 60 crediti, e stabilisce che le università regolamentano tramite i propri regolamenti didattici le competenze e abilità professionali certificate. Inoltre, vengono riconosciute altre competenze acquisite attraverso attività formative post-secondarie come crediti formativi. La formazione che si svolge fuori dall'ambiente aziendale avviene generalmente nelle istituzioni educative dove gli studenti sono iscritti, come gli Istituti Tecnici Superiori, e non può eccedere il 60% delle ore totali previste dai programmi ordinari. Il decreto interministeriale che stabilisce gli standard formativi e i criteri generali per i percorsi di apprendistato di primo e terzo livello, seguendo le disposizioni del d.lgs. 81/2015, è stato approvato il 1° ottobre 2015 dalla Conferenza Stato-Regioni. Questo decreto mira a una semplificazione delle procedure per i datori di lavoro e stabilisce un quadro normativo omogeneo per i due tipi di apprendistato, puntando su una maggiore flessibilità nella redazione e modifica del piano formativo individuale, in dialogo tra l'ente formatore e l'impresa. Il piano formativo assume un ruolo centrale nella pianificazione e valutazione degli apprendimenti e viene definito attraverso un protocollo tra datore di lavoro e istituzione formativa. Non sono inclusi in questa regolamentazione l'apprendistato di ricerca e quello per l'accesso alle professioni regolamentate, dove la formazione esterna non è obbligatoria. Il decreto introduce anche un criterio semplice per determinare la durata della formazione sia interna che esterna, inclusi gli aspetti retributivi che sono stati aggiornati con il d.lgs. 81/2015. Si fa riferimento alle pratiche virtuose di aziende come Enel, evidenziate nell'articolo 6, che tratta dei diritti e doveri degli apprendisti, e nell'articolo 7, relativo al ruolo dei tutor formativi aziendali e interni.

prova (Giubboni, 2015). La forma scritta del contratto di apprendistato è, dunque, richiesta *ad probationem* e non come requisito di validità dello stesso contratto (Carbone et al., 2015).

Il decreto conferma che il PFI può essere redatto in forma semplificata, seguendo i moduli predisposti dalle organizzazioni sindacali o dagli enti bilaterali. Tale formulazione deve concentrarsi principalmente sulla formazione specifica per l'acquisizione delle competenze tecniche e specialistiche, che sono al centro dell'attività di vigilanza.

Nonostante la sua formulazione sintetica, il PFI è un elemento indispensabile del contratto di apprendistato e deve essere preparato con la collaborazione tra l'istituto formativo e l'impresa, prima della firma del contratto. Questo particolarmente per l'apprendistato di qualifica e diploma professionale, diploma di istruzione secondaria superiore, e certificato di specializzazione tecnica superiore, così come per l'apprendistato di alta formazione e ricerca. Tale approccio riflette la volontà legislativa di enfatizzare l'aspetto formativo dell'apprendistato, soprattutto nelle tipologie dove la formazione ha un ruolo predominante.

A tal fine” è necessario che l’istituzione formativa curvi la propria offerta formativa in relazione alle esigenze dell’impresa, tenendo in considerazione che lo studente in apprendistato acquisisce parte della sua formazione on the job. La ratio della norma è rinvenibile nella volontà del legislatore di dare preminenza all’aspetto formativo del contratto, concentrandosi in particolar modo sulle tipologie di apprendistato “a prevalente componente formativa”, qual è l’apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e l’apprendistato di alta formazione e ricerca” (Carbone et al., 2015).

Sul fronte delle sanzioni, il decreto legislativo n. 81/2015 ha mantenuto la regolamentazione esistente in caso di mancata erogazione della formazione. L'articolo 47, comma 1, stabilisce che il datore di lavoro è soggetto a una sanzione amministrativa qualora non assolva gli obblighi formativi, impedendo così il raggiungimento degli obiettivi formativi del PFI. Questa sanzione consiste nel

pagamento della differenza tra i contributi versati e quelli che sarebbero stati dovuti per un livello contrattuale superiore, aumentata del cento per cento. Questa disposizione sottolinea che deve esserci una chiara responsabilità del datore di lavoro e che la violazione deve essere di gravità tale da compromettere gli obiettivi formativi.

In sintesi, il decreto legislativo n. 81/2015 rafforza il ruolo del PFI all'interno del contratto di apprendistato, evidenziando la centralità della formazione e stabilendo norme chiare per la sua redazione e integrazione nel contratto di lavoro, oltre a dettare le conseguenze in caso di inadempimento.

4. Durata del periodo formativo, proroga del contratto; clausole di stabilizzazione e possibilità di recesso

L'articolo 42, comma 2, stabilisce che la durata minima di un contratto di apprendistato non può essere inferiore a sei mesi, fatta eccezione per i lavoratori stagionali. Per questi ultimi, i contratti collettivi nazionali possono definire modalità specifiche per la durata del contratto di apprendistato, anche a tempo determinato, come indicato dall'articolo 44, comma 5 (Carbone et al., 2015). Tale misura mira a prevenire possibili abusi nella finalità educativa dell'apprendistato, il quale si ritiene non possa essere efficacemente attuato in un arco temporale troppo breve. Importante sottolineare che con questa disposizione si limita la possibilità per la contrattazione collettiva di intervenire sulla durata minima, impedendo deroghe anche all'interno dei limiti legislativi. Al contrario di quanto previsto nel Testo Unico, non è permesso agli accordi interconfederali e ai contratti collettivi nazionali deviare da questa norma.

È fondamentale notare che i termini di durata minima e massima del contratto di apprendistato si applicano specificamente al periodo formativo, dal momento che il contratto di lavoro è configurato come a tempo indeterminato, ai sensi dell'articolo 41, comma 1. In altre parole, i limiti di tempo fissati riguardano l'arco del percorso

formativo dell'apprendista, al termine del quale il rapporto di lavoro non cessa automaticamente, a meno che non intervenga un recesso da parte del datore di lavoro. Per quanto concerne la durata massima della fase formativa, questa varia a seconda della specifica categoria di apprendistato considerata²⁷.

Il contratto di apprendistato è definito da un periodo di formazione iniziale limitato temporalmente, a cui è associata la regolamentazione della cessazione del contratto. Ci sono due possibili scenari per la cessazione: uno durante il periodo di formazione e l'altro al suo termine.

Nel primo caso, l'articolo 42, comma 3, modifica la regolamentazione esistente stabilendo che durante l'apprendistato si applicano le sanzioni relative al licenziamento illegittimo. Di conseguenza, durante la fase formativa, il rapporto di lavoro può concludersi solo per giusta causa o per motivi validi.

Questo stesso articolo specifica che per l'apprendistato che mira alla qualifica professionale, al diploma di scuola secondaria superiore o al certificato di specializzazione tecnica superiore, la mancata realizzazione degli obiettivi formativi, attestata dall'istituto formatore, può giustificare un licenziamento²⁸.

²⁷ La seconda parte del comma 2 rimette, altresì, alla competenza degli accordi interconfederali e dei contratti collettivi nazionali la facoltà di stabilire “«la durata anche minima del periodo di apprendistato», la quale non è più riferita letteralmente alla componente formativa del contratto, essendo quest'ultimo sin dal principio «un contratto di lavoro a tempo indeterminato», ma è riferita in maniera più esatta e precisa al solo periodo formativo. Detto periodo, sulla base dell'art. 42, comma 2 – corrispondente all'art. 2, comma 1, lett. a-bis), del d.lgs. n. 167/2011 – che impropriamente¹⁰¹ continua ad utilizzare l'espressione «contratto [invece di “periodo”] di apprendistato», «ha una durata minima non inferiore a sei mesi, fatto salvo quanto previsto dagli articoli 43, comma 8, e 44, comma 5». Il quinto comma dell'art. 44 ricalca fedelmente il quinto comma dell'art. 4, consentendo ai datori di lavoro che svolgono la propria attività in cicli stagionali di ricorrere a «specifiche modalità di svolgimento del contratto di apprendistato», qualora esse siano previste dai «contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»”.

²⁸ Il decreto legislativo analizzato riafferma la possibilità di ottenere diplomi attraverso il terzo livello di apprendistato relativi ai percorsi degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) e di completare il

Questo riflette l'intento di rafforzare il legame tra gli obiettivi formativi e occupazionali dell'apprendistato, sottolineando il valore educativo e formativo del lavoro.

Per quanto riguarda la cessazione al termine del periodo di formazione, la disciplina rimane sostanzialmente invariata. L'articolo 42, comma 4, stabilisce che al termine del periodo di apprendistato, ciascuna parte può decidere di concludere il rapporto di lavoro con un preavviso che inizia dalla fine del periodo formativo, come previsto dall'articolo 2118 del Codice Civile. Se nessuna delle parti decide di recedere, il contratto continua come un normale rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Questa flessibilità è concessa solo nell'arco di un giorno, coincidente con la conclusione del periodo formativo.

È importante anche considerare le circostanze in cui non avviene il recesso al termine del periodo di formazione. Secondo l'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo del 4 marzo 2015, n. 23, l'applicazione della normativa sul contratto di lavoro a tempo indeterminato con tutele crescenti si estende anche ai casi di trasformazione di un apprendistato in un contratto a tempo indeterminato, favorendo così la continuazione del rapporto lavorativo al termine del periodo formativo dell'apprendista.

praticantato necessario per l'ingresso nelle professioni regolamentate. Questa disposizione era già presente nell'articolo 5, comma 1, del d.lgs. n.167/2011, ma non è stata ampiamente applicata nonostante i notevoli vantaggi di utilizzare l'apprendistato di alta formazione per il praticantato: offre una formazione qualificata, protezioni contrattuali per i giovani e facilita l'integrazione tra università e lavoro, garantendo una preparazione mirata alle esigenze del mercato del lavoro e un ingresso anticipato dei giovani in tale mercato. Inoltre, sono state introdotte riforme specifiche per il praticantato per le professioni ordinate, come quella regolamentata dal decreto ministeriale del 20 giugno 2011, mirata a valorizzare il periodo di tirocinio necessario per l'esame di stato. Queste riforme comprendono anche l'approvazione di accordi regionali, come quello tra la Regione Marche e la Confprofessioni Marche, per l'implementazione dell'apprendistato di alta formazione come percorso valido per il completamento del praticantato obbligatorio per l'accesso alle professioni regolamentate, offrendo agli aspiranti professionisti una formazione adeguata e remunerata durante il periodo di praticantato.

Inoltre, come già previsto nel Testo Unico, l'articolo 47, comma 4, esclude l'applicazione del recesso libero al termine del periodo di formazione per i contratti di lavoro destinati alla qualificazione o riqualificazione dei lavoratori che ricevono un'indennità di mobilità o un trattamento di disoccupazione. In questi casi, prevale la normativa sul licenziamento individuale, sia durante il periodo di formazione sia al suo termine.

5. Tutele assistenziali e previdenziali obbligatorie

Il decreto legislativo noto come Testo Unico della Sicurezza sul Lavoro stabilisce requisiti di sicurezza applicabili a tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto. Questo include chi lavora non solo per retribuzione ma anche per apprendere una professione, escludendo il personale domestico (art. 2 comma 1). È chiaro quindi che gli apprendisti rientrano nella categoria di lavoratori che i datori di lavoro devono proteggere. Le misure di protezione richieste comprendono sia interventi tecnici sia organizzativi per prevenire l'impiego di lavoratori inesperti in attività pericolose, nonché l'informazione sui rischi legati alla loro attività lavorativa.

Una sentenza della Cassazione del 2009 ha enfatizzato l'importanza di proteggere gli apprendisti, sottolineando l'obbligo del datore di lavoro di vigilare attentamente su questi giovani lavoratori data la loro minore esperienza²⁹.

Il Testo Unico prescrive anche una serie di benefici assistenziali e previdenziali che i datori di lavoro devono garantire, integrando disposizioni già esistenti con una formulazione completa e dettagliata, mirata a racchiudere la normativa in un singolo documento legislativo. Le prestazioni obbligatorie includono: assicurazione

²⁹ La Corte di Cassazione penale, con la sentenza 7 aprile 2009, n.15009, ha affermato che il tutor deve vigilare affinché le condizioni di sicurezza siano mantenute per tutto il periodo di tempo in cui è prestata l'opera. Dato che *“tale posizione di garanzia viene estesa anche al controllo del corretto comportamento del lavoratore il quale – ai sensi dell’art. 12, lett.b), legge n. 25/55 – deve prestare nell’impresa la propria opera con diligenza”*.

contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, assicurazione sanitaria, copertura per invalidità e vecchiaia, maternità e assegni familiari.

In particolare, il D.P.R. n. 1124/1965 estende l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie anche ai contesti formativi, assicurando che gli apprendisti siano coperti dall'INAIL per gli infortuni correlati al lavoro. Le norme prevedono protezione in caso di infortuni gravi causati da incidenti sul lavoro e garantiscono sostegno in caso di malattia, con gli istituti preposti che offrono sostegno economico durante periodi di assenza dal lavoro dovuti a malattia, come stabilito dalla legislazione.

È significativo notare che il Testo Unico si occupa con cura anche delle norme relative alla maternità, inserendo gli apprendisti tra i beneficiari delle stesse tutele previste per gli altri dipendenti, assicurando l'accesso alle stesse misure di supporto economico e protezione del posto di lavoro durante il periodo di maternità.

6.Standard professionali e formativi; certificazione delle competenze

Partendo dal bollettino ADAPT n.8 del 2019, dove si analizza a mo' di report, quanto osservato dalla Università degli Studi di Trieste circa la sperimentazione di questa tipologia contrattuale, risulta già ben congeniato quanto qui si intende riportare (ADAPT, 2019). Dopo quattro anni dall'introduzione di questa formula contrattuale, l'Università degli Studi di Trieste *"valuta positivamente l'adozione di diciassette contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca"*. Una prevalenza di questi contratti ha interessato ambiti di ricerca specifici, inclusi tre percorsi accademici completi (due dottorati e una laurea magistrale), mentre altri hanno combinato formazione accademica e ricerca continuativa oltre il conseguimento del titolo di studio.

Questo modello contrattuale ha attratto non solo ingegneri e laureati in ambiti scientifici, ma anche diplomati in studi umanistici e sociali, dimostrando la sua versatilità. Le piccole e microimprese, inclusi spin-off universitari e start-up, sono

state particolarmente attive in questa sperimentazione, evidenziando un forte interesse per l'innovazione e la collaborazione con l'università, spinte anche dagli incentivi disponibili.

Durante questo periodo, l'Ufficio *Placement* di Ateneo ha offerto supporto giuridico e tecnico agli apprendisti e ai loro tutor aziendali e accademici, personalizzando ogni contratto per adattarlo al meglio alle esigenze del candidato. Questo approccio su misura è stato essenziale per affrontare le situazioni più complesse, con il contributo dei docenti di diritto del lavoro dell'Ateneo.

I progetti sviluppati sotto questi contratti sono stati estremamente vari, coprendo sia l'ingegneria che ambiti meno convenzionali come il biomedico o persino le scienze umanistiche, dimostrando l'efficacia di questa tipologia contrattuale nel collegare teoria e pratica in modi innovativi.

Nonostante il successo di questi progetti, l'esperienza ha mostrato anche le sfide nella piena attuazione del modello, principalmente a causa delle normative che non hanno facilitato l'adozione del contratto come sperato. L'assenza di specifici riconoscimenti ministeriali per gli apprendisti che conseguono titoli accademici sotto questo regime è uno dei nodi critici, limitando il potenziale di questa formula per integrare pienamente l'educazione universitaria con esperienze lavorative dirette.

L'apprendistato di alta formazione e ricerca ha dimostrato di essere un'opportunità preziosa per le aziende orientate all'innovazione e per gli apprendisti che cercano un'istruzione che sia direttamente applicabile nel mondo del lavoro. Resta essenziale, tuttavia, un maggiore supporto normativo e incentivante per realizzare appieno il potenziale di questa tipologia contrattuale, per garantire che *“l'apprendistato possa servire non solo come un ponte tra teoria e pratica, ma anche come un trampolino di lancio per carriere di successo e innovative all'interno del tessuto produttivo nazionale”* (ADAPT, 2019).

Il bollettino su citato conclude dicendo che *“tale tipologia contrattuale rappresenta un valore aggiunto per quelle aziende che investono in innovazione e ricerca e vedono nell'università un partner indispensabile per la propria crescita interna,*

perché credono che gli apprendisti formati sia dai tutor aziendali che dai tutor accademici possono portare quel quid pluris all'azienda capace di distinguerla da altri competitor. Per queste aziende il tempo dedicato alla formazione e le spese sostenute rappresentano un importante investimento per il futuro. La nostra esperienza ci porta a constatare come la maggior parte degli apprendisti, una volta terminata la parte formativa, siano rimasti nella stessa azienda, perché le imprese, una volta investito in queste importanti risorse, hanno proseguito il rapporto lavorativo valorizzando i nostri dottori di ricerca e i nostri laureati. I pochi che hanno cambiato azienda, grazie all'apprendistato di alta formazione e ricerca, hanno potuto fare un avanzamento di carriera, che sicuramente in assenza di tale percorso formativo non sarebbe stato possibile” (ADAPT, 2019).

7.Incentivi economici e contributivi

In merito agli incentivi per il contratto di apprendistato, ed in particolare ai benefici contributivi, questi, si quantificano nell'11,31% (10%+1.31%% per contributo aggiuntivo per trattamenti di disoccupazione). Nel caso di prosieguo del contratto, prosegue l'esonero del versamento del 50% dei contributi fino ad un massimo di 3000 euro annui. Il costo degli apprendisti (retribuzione e formazione) è escluso dalla base per il calcolo dell'IRAP (Fisco e Tasse, 2023).

Tutte e tre le tipologie consentono vantaggi normativi per il datore di lavoro, fra cui il fatto che gli assunti con contratto di apprendistato non rientrano, per tutta la durata del periodo formativo, nella base di calcolo per l'applicazione di particolari istituti previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva: ciò significa, ad esempio, che ai fini del computo dell'aliquota dei disabili, prevista dalla legge n. 68/1999 non sono presi in considerazione gli apprendisti. Il decreto legislativo n. 81/2015 ha inoltre previsto che siano esclusi dagli obblighi di stabilizzazione gli apprendisti assunti con le tipologie 1 e 3.

Tra i vantaggi economici vi è la possibilità di inquadramento del lavoratore a livelli inferiori – massimo 2 – di quello a cui è finalizzato l'apprendistato. Al termine del

periodo di apprendistato l'agevolazione contributiva viene riconosciuta anche per i dodici mesi successivi.

Per il 2017, la legge di Bilancio (legge n. 232/2016) ha introdotto un particolare regime agevolato per le tipologie di apprendistato che costituiscono il Sistema Duale (la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore).

Il lavoro di ricerca di Brunetti ed altri (2022), analizza le ripercussioni derivanti dall'introduzione di incentivi fiscali per l'assunzione tramite contratto di apprendistato, focalizzandosi sui movimenti di ingresso e uscita dei lavoratori under 30, nonché sull'incidenza di investimenti in beni materiali e immateriali da parte delle aziende. Per l'analisi, è stato impiegato un *dataset* di tipo *employer-employee* che combina informazioni provenienti da due fonti amministrative (COB-SISCO e ASIA-Imprese) e una campionaria (RIL-Inapp). Un aspetto innovativo dell'analisi consiste nell'uso di una specifica domanda nel questionario RIL, che ha permesso di delineare lo scenario controfattuale, ossia di comprendere quali sarebbero state le azioni delle imprese se l'incentivo non fosse stato attuato (Brunetti et al., 2022)

L'applicazione di modelli di regressione lineare ha rivelato che l'incentivo fiscale associato al contratto di apprendistato ha prodotto un impatto leggermente positivo sul tasso di nuove assunzioni dei giovani under 30. Non emergono significativi effetti di spiazzamento sulle terminazioni di rapporti di lavoro nelle stesse coorti d'età, il che suggerisce che la politica abbia contribuito positivamente alle prospettive occupazionali dei giovani. Questo risultato è rilevante considerando il valore dell'apprendistato nel rispondere ai bisogni aziendali specifici, specialmente quelli legati alla digitalizzazione e al divario di competenze tecnologiche (Inapp et al. 2021).

Tuttavia, nonostante il beneficio sull'occupazione giovanile, non si è osservata una corrispondente propensione delle imprese a intensificare gli investimenti in capitale. Questo indica che l'incentivo non ha stimolato la complementarità tra capitale umano e capitale fisico, particolarmente preziosa in ambienti produttivi avanzati tecnologicamente. È importante sottolineare che i risultati presentati, e le

implicazioni politiche che ne derivano, devono essere considerati con cautela, in quanto si basano su una valutazione di breve periodo. Studi futuri, avvalendosi di dati longitudinali, potranno confermare o modificare tali risultati in una prospettiva di medio - lungo termine.

8.Regime sanzionatorio

Durante il processo legislativo, la XI Commissione permanente del Senato ha proposto, in merito alle sanzioni per inadempienze nella formazione da parte del datore di lavoro, l'eliminazione della maggiorazione sanzionatoria del 100%, ritenendola incoerente con il quadro sanzionatorio vigente. La commissione ha suggerito di sostituire tale sanzione con la disciplina relativa alle omissioni contributive, considerando che tali violazioni non configurano casi di lavoro non dichiarato. Questa modifica mirava a incentivare l'uso del contratto di apprendistato, considerando adeguata una sanzione legata solo alle omissioni contributive per correggere l'inadempienza nella formazione.

Tuttavia, questo suggerimento non è stato accolto e il decreto legislativo n. 81/2015 ha mantenuto la sanzione per il datore di lavoro inadempiente, consistente nel pagamento della differenza tra la contribuzione versata e quella dovuta per il livello contrattuale che sarebbe stato raggiunto al termine dell'apprendistato, aumentata del 100%. La normativa prevede che, in caso di inadempienza nella formazione, il personale ispettivo adotti provvedimenti correttivi, assegnando al datore un termine appropriato per l'adempimento.

Inoltre, il decreto delinea specifiche sanzioni amministrative per le violazioni delle disposizioni contrattuali come la redazione del piano formativo, il divieto di retribuzione a cottimo e l'adeguato inquadramento del lavoratore, oltre alla presenza di un tutor aziendale. Queste sanzioni variano tra i 100 e i 600 euro e possono aumentare fino a 1500 euro in caso di recidiva.

Si evidenzia l'attenzione del legislatore verso l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato

di specializzazione tecnica superiore, oltre all'apprendistato di alta formazione e ricerca, prevedendo incentivi specifici per le aziende che adottano queste modalità contrattuali, nel tentativo di stimolarne l'uso e il successo.

L'approccio legislativo, quindi, riflette una volontà chiara di rafforzare la responsabilità dei datori di lavoro nella gestione del contratto di apprendistato, assicurando che esso non sia solo un mezzo per ottenere manodopera a costo ridotto, ma un vero strumento formativo che contribuisca allo sviluppo delle competenze professionali dei giovani lavoratori. Il mantenimento delle sanzioni maggiorate si inserisce in un contesto di tutela accresciuta dei diritti dei lavoratori apprendisti, puntando a garantire un'impostazione formativa qualitativamente elevata e coerente con gli obiettivi di crescita personale e professionale degli individui.

Le implicazioni di tali normative sono molteplici. Da un lato, c'è la possibilità che le aziende possano percepire queste sanzioni come un deterrente troppo severo, il che potrebbe limitare la loro propensione a impiegare apprendisti. D'altro canto, la rigorosa applicazione di sanzioni per l'inadempienza formativa sottolinea l'importanza che il legislatore attribuisce all'integrità e all'efficacia del percorso di apprendistato, considerandolo fondamentale non solo per lo sviluppo economico ma anche per la costruzione di un mercato del lavoro più qualificato e competitivo.

Inoltre, le disposizioni del decreto potrebbero spingere le aziende a migliorare le proprie pratiche di gestione e supervisione dei piani formativi, aumentando così la qualità dell'offerta formativa. La presenza obbligatoria di un tutor aziendale e la redazione dettagliata del piano formativo sono esempi di come la normativa tenta di strutturare in modo più efficace e controllato l'apprendistato.

L'introduzione di specifici incentivi per l'apprendistato di alta formazione e ricerca, così come per le qualifiche professionali, riflette inoltre un interesse crescente per l'innalzamento del livello di specializzazione delle nuove generazioni che entrano nel mercato del lavoro. Questo aspetto è particolarmente rilevante in un contesto globale in cui la competizione si basa sempre più sulle capacità tecnologiche e innovative.

Capitolo 4

L'operatività del contratto di alta formazione e ricerca: profili problematici e possibili soluzioni

1. Il *quantum* del sistema italiano

A vent'anni dall'introduzione in Italia dell'apprendistato di alta formazione e ricerca (d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, c.d. legge Biagi), l'istituto, seppur riformato, dapprima con il d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 (c.d. Testo Unico sull'apprendistato) e, successivamente, rivisto con il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 (c.d. *Jobs Act*), non ha ancora trovato una sua affermazione nel sistema formativo e nel tessuto produttivo italiano. Con meno di un migliaio di contratti attivati ogni anno, l'apprendistato di alta formazione e ricerca è l'anello debole della transizione scuola-lavoro dei giovani. Ad esso continuano ad essere preferiti i tirocini extracurricolari, dallo scarso valore formativo che raramente, si traducono in contratti di lavoro vero e proprio.

A consegnare la "cartina" della pratica di questo dispositivo ci pensa da sempre l'INAPP (precedentemente) ISFOL che dalla sua introduzione nel sistema normativo italiano restituisce rapporti in materia con cadenza quasi annuale.

Il XIX rapporto di monitoraggio, si riferisce al triennio 2018-2020. I dati sono ricavati dall'archivio Inps delle denunce retributive mensili (UniEmens) e sono stati elaborati nel mese di settembre 2021. Con essi è possibile avere un primo riscontro di quanto la pesantissima recessione provocata dalla pandemia Covid-19 abbia avuto impatto sull'occupazione e in particolare sull'apprendistato. L'INAPP misura il numero di apprendisti in termini di numero medio annuo di rapporti di lavoro, ottenuto dividendo per dodici la somma dei rapporti di lavoro in apprendistato (con almeno una giornata retribuita) rilevati mese per mese.

Le forme contrattuali di apprendistato in Italia, pur ispirandosi ai sistemi duali europei, occupano una parte marginale nel panorama dei rapporti di lavoro, con una percentuale che oscilla tra il 3% e il 4%. Nel 2017, il numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato di primo e terzo livello è stato appena superiore ai 10.000, con un decremento dello 0,3% rispetto all'anno precedente. L'analisi rivela una visione non ottimale di questo strumento, caratterizzato da ciclicità, volatilità e distribuzione diseguale tra regioni e settori economici (D'Agostino & Vaccaro, 2021).

L'apprendistato è influenzato dalle condizioni economiche e ha subito un calo marcato durante la “Grande Recessione”, con una riduzione dei rapporti di lavoro dal 2008 al 2016 di circa il 40% (Bellofiore & Halevi, 2010). Un leggero miglioramento è stato registrato nel 2017, ma non ha raggiunto i livelli precedenti la crisi. Insomma, questo tipo di contratto ha mostrato una bassa resilienza, mettendo in dubbio la sua efficacia nel proteggere i giovani dalla disoccupazione. Persiste un carattere residuale rispetto ad altre forme contrattuali; tra il 2009 e il 2017, le attivazioni di contratti di apprendistato hanno rappresentato solo il 14% - 15% del totale. Le discrepanze regionali sono evidenti, con una concentrazione di contratti nel Nord Italia e una presenza quasi inesistente nel Mezzogiorno. Nel 2017, il settore del commercio e quello dei servizi di alloggio e ristorazione hanno rappresentato il 38% dell'occupazione in apprendistato (INAPP, 2023).

L'apprendistato è prevalentemente impiegato per inserimenti lavorativi che richiedono un basso livello di qualificazione, e i contenuti di tali lavori sono generalmente acquisiti tramite l'osservazione e l'assistenza diretta di un collega più esperto.

I contratti di apprendistato sono noti per la loro volatilità, con oltre il 45% degli apprendisti che ha visto terminare il proprio contratto entro un anno dalla stipula. Questo evidenzia la percezione del contratto come temporaneo sia da parte delle imprese che dei giovani. Le dimissioni volontarie rimangono la causa principale della cessazione di questi rapporti di lavoro.

Si noti che l'espansione economica, che ha seguito la pandemia, supportata da politiche di stimolo e salvaguardia dei posti di lavoro, non è riuscita a superare alcuni ostacoli storici dell'economia italiana. Nonostante un iniziale incremento del PIL alla fine del 2022, previsioni recenti da enti nazionali e internazionali indicano un rallentamento dell'attività economica. Questo declino è attribuibile sia all'aumento significativo dei prezzi sia al rialzo dei tassi d'interesse volto a moderare l'inflazione, che ha comportato una riduzione degli investimenti, dei consumi e della domanda globale. Il PIL reale non tiene il passo con il PIL nominale, e il potere d'acquisto delle famiglie si è affievolito, nonostante la stabilità percentuale dei salari rispetto al PIL (INAPP, 2023).

L'analisi dettagliata (INAPP, 2023) del mercato del lavoro italiano rivela persistenti difficoltà nonostante le opportunità offerte dalla ripresa economica. Persiste un basso tasso di occupazione femminile, un'economia fortemente terziarizzata, l'uso diffuso di contratti atipici e un crescente desiderio tra i lavoratori di cercare condizioni lavorative e salariali migliori. La struttura e la qualità del lavoro in Italia sembrano non adeguarsi alle trasformazioni digitali e agli altri cambiamenti che stanno influenzando l'economia. A ciò si aggiunge il problema dell'invecchiamento della forza lavoro, particolarmente acuto in certe aree e settori. Gli indicatori demografici attuali preannunciano un'ulteriore crisi legata alla carenza di manodopera.

Secondo le previsioni di occupazione per il periodo 2022-2027, si prevede un incremento nella richiesta di lavoro, specialmente per le professioni intellettuali e qualificate. Tuttavia, *“se non verrà aumentata corrispondentemente l'offerta di lavoro, si aggraverà la carenza di manodopera”* (INAPP, 2023).

Per realizzare un potenziale incremento occupazionale, sarà cruciale implementare una programmazione efficace dell'orientamento e dell'offerta formativa, oltre a politiche attive del lavoro, dove la formazione gioca un ruolo essenziale³⁰. Questo

³⁰ Le recenti modifiche legislative non hanno alterato l'approccio adottato nel 2015 con il Decreto Legislativo n. 81, il quale ha conferito all'apprendistato duale, come componente del sistema di formazione iniziale, un ruolo centrale nell'incoraggiare lo sviluppo di competenze professionali più

è particolarmente critico in un contesto italiano di bassi livelli di istruzione e crescente disuguaglianza educativa. Considerando le dinamiche digitali, ambientali e demografiche che influenzeranno tutte le economie, l'Italia, secondo il rapporto, *“dovrà adottare misure e politiche a lungo termine per potenziare il capitale umano, aumentare la produttività e la competitività nazionale, migliorare il potere d'acquisto e promuovere l'equità e l'inclusione nel mercato del lavoro”* (INAPP, 2023).

2. Le difficoltà di attivazione: la redazione del piano formativo e i costi del tutoraggio e la “concorrenza” dell’apprendistato professionalizzante

In Italia, il percorso dell'apprendistato si distingue notevolmente da quello di altri Paesi europei dove l'apprendistato è integrato nel sistema formativo in maniera più strutturale, conferendo titoli professionali di pari, se non superiore, dignità rispetto

adatte alle necessità di un'economia che cambia rapidamente. L'Italia continua a impegnarsi per rafforzare questa forma di apprendistato, particolarmente nei percorsi di istruzione e formazione professionale di ambito regionale. Le risorse messe a disposizione dal PNRR e dal FSE+ per il ciclo programmatico 2021-2027 creano nuove opportunità per estendere l'uso di questo strumento formativo, vantaggioso tanto per i giovani quanto per il contesto produttivo. Nonostante gli sforzi per intensificarne l'impiego, l'apprendistato duale mostra limiti nell'attrarre sia le imprese sia i giovani, come dimostrato dai dati sulla sua diffusione. Dal 2015, il numero di apprendisti impegnati nei percorsi per ottenere qualifiche e diplomi professionali ha mostrato una crescita costante fino al 2021, anno in cui si è verificata una diminuzione del numero di partecipanti e una contrazione dei rapporti di lavoro in questa modalità. Il rapporto evidenzia che, nonostante un trend di incremento, il peso dell'apprendistato duale rimane marginale, coprendo solo tra il 3% e il 4% del totale degli apprendisti, eccezion fatta per il 2020 quando si è registrato un calo significativo a causa dell'uso esteso della Cassa Integrazione Guadagni legata alla pandemia COVID-19, che ha contribuito a limitare le perdite di posti di lavoro, sospendendo sia l'attività lavorativa che gli obblighi formativi. Inoltre, la distribuzione degli apprendisti per la qualifica e il diploma professionale si concentra in alcune macroaree e in pochi territori, principalmente la Provincia Autonoma di Bolzano e la Lombardia, evidenziando disparità strutturali persistenti che ostacolano l'espansione dell'uso dell'apprendistato duale.

ai diplomi tradizionali. Ad esempio, in Germania e Francia, l'apprendistato è visto come un'estensione naturale del percorso educativo, fornendo una formazione sia pratica che teorica che culmina con qualifiche riconosciute.

In contrasto, l'apprendistato italiano ha subito variazioni significative, particolarmente con l'innalzamento dell'età di inserimento, estendendo la possibilità di partecipazione fino a candidati vicini ai trent'anni. Questa modifica richiede una revisione dell'approccio formativo, spostando l'accento da un'alternativa educativa a una più marcata preparazione professionale. Tuttavia, la formazione professionale in Italia, storicamente pensata come iniziale e non continua, mostra limiti in termini di sistemi di certificazione e di riconoscimento delle competenze professionali.

Differente dall'approccio italiano è quello di altri Paesi europei che hanno istituito Enti settoriali responsabili dell'analisi delle necessità professionali e della definizione degli standard formativi³¹. Questi organismi contribuiscono alla creazione di un sistema educativo coerente con le esigenze del mercato del lavoro, facilitando l'inserimento professionale dei giovani.

La riforma dell'apprendistato in Italia, pur avendo introdotto importanti strumenti come il piano formativo individuale e il Repertorio delle professioni, si trova ancora di fronte a sfide significative. Queste includono la necessità di un maggiore allineamento tra la formazione proposta e le reali esigenze delle aziende, nonché di una migliore integrazione della formazione formale e quella pratica sul posto di lavoro.

Questi elementi sottolineano la complessità e l'unicità del sistema italiano di apprendistato, che, nonostante le potenzialità, richiede una continua evoluzione per rispondere efficacemente alle dinamiche del mercato del lavoro contemporaneo e

³¹ Ad esempio, nel Regno Unito (*ante Brexit*), gli enti settoriali chiamati “*Sector Skills Councils*” sono incaricati di esaminare e anticipare le esigenze di competenze nei vari settori. Questi consigli sviluppano le “*National Occupational Standards*” che informano i programmi di apprendistato e di formazione continua. Nei Paesi Bassi, i “*Kenniscentra*” (centri di conoscenza settoriali) hanno il compito di sviluppare standard professionali e curricula formativi per gli apprendistati e la formazione professionale, lavorando a stretto contatto con le imprese e le istituzioni educative.

alle aspettative dell'Unione Europea in termini di standard formativi e competitività.

Nel contesto dell'apprendistato di alta formazione e ricerca, la redazione del piano formativo e i costi del tutoraggio rappresentano elementi cruciali che differenziano significativamente questa modalità da quella dell'apprendistato professionalizzante. Nel caso dell'apprendistato di alta formazione, il piano formativo è spesso più dettagliato e orientato verso competenze specifiche di ricerca e sviluppo, richiedendo un'attenzione particolare alla progettazione di contenuti didattici che integrino sia le esigenze accademiche che quelle del settore industriale o di ricerca. Questo comporta spesso la necessità di tutoraggio altamente specializzato, il quale può comportare costi significativi, dato che i tutor devono possedere competenze avanzate e spesso un grado di formazione superiore.

Un altro ostacolo determinante è la diffusa difficoltà nella programmazione dei percorsi in apprendistato all'interno dei corsi universitari, dovuta spesso alla rigidità dei piani di studio e alla difficoltà nel riconoscimento dei CFU conseguiti *on the job*. A tal riguardo, a esempio, l'azienda veneta Edilvi ritiene di primaria importanza la definizione più chiara e formalmente riconosciuta della figura del tutor accademico attraverso la determinazione di un inquadramento specifico rispetto alla sua attività, la formalizzazione del ruolo ed un adeguato riconoscimento economico; da parte di tale Azienda si propone altresì l'istituzione di un tutoraggio interdisciplinare da modulare anche in base alle esigenze aziendali (Faleri et al., 2019).

D'altro canto, l'apprendistato professionalizzante è generalmente più focalizzato sulla preparazione del giovane a una professione specifica all'interno del mercato del lavoro, con piani formativi che possono essere meno complessi e un tutoraggio meno costoso, poiché orientato più verso l'acquisizione di abilità pratiche che non richiedono una formazione accademica avanzata. In questo scenario, le aziende potrebbero trovare l'apprendistato professionalizzante più attrattivo per via dei minori costi associati e di una formazione che è percepita come immediatamente applicabile e produttiva.

Dunque, mentre l'apprendistato di alta formazione e ricerca offre un percorso più accademico e specializzato, esso comporta anche maggiori investimenti in termini di tempo e risorse finanziarie per il tutoraggio. L'apprendistato professionalizzante, invece, tende a essere più diretto e meno oneroso, rendendolo potenzialmente più attraente per le aziende interessate a un rapido ritorno dell'investimento formativo.

3. Il ruolo dei soggetti terzi: le Agenzie per il Lavoro e l'apprendistato di alta formazione e ricerca in somministrazione

Le agenzie per il lavoro, note anche come agenzie di intermediazione, svolgono un ruolo essenziale nel contesto del mercato del lavoro attuale. Queste entità fungono da intermediari tra aziende che cercano personale e individui alla ricerca di opportunità lavorative, offrendo una gamma di servizi che facilitano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Il contributo principale delle agenzie per il lavoro consiste nell'aiutare le persone a trovare impiego e le imprese a selezionare candidati appropriati per le posizioni vacanti. Per fare ciò, utilizzano vasti database di potenziali candidati e le loro competenze specifiche per abbinare efficacemente le esigenze delle aziende con le qualifiche degli individui. Inoltre, gestiscono processi di selezione, intervistando e valutando i candidati per assicurare che siano qualificati e conformi ai requisiti delle posizioni offerte, un servizio che risparmia tempo alle aziende e aumenta l'efficacia nella selezione del personale.

Le agenzie offrono vari tipi di contratti di lavoro, da quelli a tempo determinato a quelli a tempo indeterminato, fino a contratti per progetti specifici. Questa flessibilità è vantaggiosa sia per le imprese, che possono così adattarsi alle fluttuazioni stagionali o progettuali, sia per i lavoratori, che possono trovare impieghi temporanei o stabili a seconda delle loro necessità e preferenze.

Oltre alla collocazione lavorativa, le agenzie forniscono consulenza e orientamento ai candidati, assistendoli nella redazione del curriculum vitae e nella preparazione

per i colloqui. Per le aziende, offrono servizi di consulenza per ottimizzare i processi di selezione e per navigare le complessità delle leggi e dei regolamenti del lavoro.

Un altro aspetto importante del loro operato include la gestione amministrativa dei contratti di lavoro, che comprende la registrazione dei lavoratori, il pagamento degli stipendi e la gestione di contributi previdenziali e assicurativi. Questo alleggerisce il carico amministrativo delle aziende, consentendo loro di concentrarsi sulle attività principali.

Inoltre, le agenzie per il lavoro sono spesso specializzate in settori specifici, il che le rende particolarmente capaci di identificare talenti altamente specializzati necessari per aziende che cercano competenze specifiche. Questo può ridurre il rischio associato all'assunzione di personale sconosciuto, dato che le agenzie permettono alle imprese di "testare" i candidati in posizioni temporanee prima di offrire un contratto a tempo indeterminato.

In buona sostanza, le agenzie per il lavoro giocano un ruolo significativo nell'accesso a un'ampia rete di opportunità lavorative, rendendo disponibili ai candidati opportunità che altrimenti potrebbero non essere facilmente accessibili. La partecipazione delle agenzie nel processo di stipulazione dei contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca in Italia varia in base alle esigenze specifiche delle aziende e degli apprendisti, contribuendo notevolmente alla formazione avanzata e allo sviluppo delle competenze nel contesto lavorativo. Queste agenzie, operando nel rispetto delle normative vigenti, semplificano la gestione dei contratti di apprendistato e forniscono un supporto continuo a entrambe le parti, facilitando il percorso di carriera degli apprendisti e migliorando la capacità delle aziende di beneficiare delle competenze sviluppate durante il periodo di apprendistato.

Le agenzie per il lavoro, oltre a fungere da ponte tra le aziende e i potenziali candidati, rivestono un ruolo cruciale nel supporto continuativo sia per i lavoratori che per le imprese nel corso di interazioni lavorative, particolarmente durante

periodi di transizione o di crescita professionale. La loro funzione si estende in diversi modi, contribuendo significativamente al tessuto economico e sociale.

Uno degli aspetti fondamentali del servizio offerto dalle agenzie per il lavoro è il contributo allo sviluppo delle competenze dei candidati. Attraverso programmi di formazione e sviluppo, questi enti aiutano i lavoratori non solo a collocarsi in posizioni che corrispondono alle loro abilità attuali, ma anche a espandere queste abilità per avanzare nella loro carriera. Le agenzie possono organizzare workshop, seminari e corsi di formazione che sono cruciale per l'adattamento ai cambiamenti tecnologici e ai nuovi metodi di lavoro che emergono rapidamente nelle diverse industrie.

Bisogna anche dire che le agenzie per il lavoro occupano un posto importante anche nella promozione della sostenibilità dell'impiego. Per i lavoratori che si trovano in situazioni di precariato o per coloro che cercano di rientrare nel mercato del lavoro dopo un periodo di assenza, le agenzie offrono opportunità di reintegrazione lavorativa. Questo non solo migliora la stabilità economica degli individui, ma contribuisce anche alla coesione sociale, riducendo il rischio di esclusione sociale.

Nell'ambito di un'economia globale che è in costante evoluzione, le agenzie per il lavoro si dimostrano strumenti adattabili e innovativi per rispondere alle sfide emergenti. Ad esempio, durante la pandemia di COVID-19, molte agenzie hanno rapidamente adottato tecnologie digitali per facilitare il reclutamento a distanza, la formazione online e il telelavoro. Questa capacità di adattamento non solo ha permesso la continuità delle attività lavorative ma ha anche spinto le imprese a reimpostare i loro modelli operativi. Inoltre, questa *forma mentis*, sebbene all'inizio dell'epoca pandemica sembrava incontrare ostacoli non semplici da superare, di fatto le aziende dopo i primi tentennamenti hanno dovuto per forza di cose combattere con l'incalzante ritmo in discesa dei fatturati e dell'intero impianto societario. Infatti, l'ausilio delle tecnologie di nuova generazione ha permesso una maggiore flessibilità di adattamento alle nuove forme di lavoro, tra cui spicca lo *smart working* ed i *part-time*, o contratti di collaborazione e/o prestazioni occasionali, in alcune circostanze quasi doverosi da parte del *management*

aziendale al fine di arginare i danni economici³². Mai come in questa epoca, le aziende tutte, hanno sperimentato il concetto di resilienza, contribuendo poi loro stesse al cambiamento del paradigma lavorativo, avendo in seguito appurato l'efficacia di questo nuovo *modus*.

4. L'apprendistato di alta formazione e ricerca nelle reti impresa: il nodo irrisolto della codatorialità

Dalla sua entrata in introduzione nel sistema giuridico italiano con il decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni in legge 9 aprile 2009, n. 33, (art. 3, commi 4 ter, 4 quater e 4 quinquies) il contratto di rete di imprese ha rappresentato un'interessantissima novità nel sistema imprenditoriale italiano e seppur con differenze geografiche e di settore produttivo, non ha tardato a diffondersi nel sistema imprenditoriale italiano caratterizzato dalla cospicua presenza di imprese di piccole dimensioni.

³² Giova menzionare in questo frangente il telelavoro che ha iniziato a guadagnare attenzione negli anni '70 e '80, principalmente negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei, come parte di esperimenti per ridurre l'affollamento nei trasporti e la dipendenza dal petrolio, oltre a offrire maggior flessibilità ai lavoratori. Gli sviluppi tecnologici in campo di informatica e telecomunicazioni hanno reso possibile lavorare efficacemente da remoto, facendo del telelavoro una scelta praticabile per molte aziende e lavoratori. Nonostante il telelavoro fosse praticato da decenni, spesso non esistevano leggi specifiche che lo regolamentassero fino a tempi relativamente recenti. Diverse nazioni hanno cominciato a introdurre regolamentazioni specifiche per il telelavoro nei primi anni 2000, con lo scopo di definire meglio i diritti e i doveri dei lavoratori a distanza e dei loro datori di lavoro. In Italia, per esempio, il telelavoro è stato formalmente riconosciuto e regolamentato per la prima volta con il Decreto Legislativo n. 61 del 2000, che ha introdotto norme specifiche per questa modalità lavorativa, definendo i diritti e i doveri dei telelavoratori e dei loro datori di lavoro. Sebbene il lavoro da casa esistesse in varie forme anche prima dell'era digitale, la prima legislazione specifica che ha regolamentato questa modalità di lavoro in maniera più formale è stata introdotta in Italia con la legge n. 81 del 22 maggio 2017. Questa legge, conosciuta anche come "*Jobs Act del Lavoro Autonomo e del Lavoro Agile*", ha fornito una definizione formale di "lavoro agile" o *smart working* e ha stabilito diritti e doveri sia per i lavoratori sia per i datori di lavoro.

Il contratto di rete è un accordo stipulato tra diverse imprese o enti al fine di collaborare in modo più stretto e strutturato per raggiungere obiettivi comuni. Questa forma di collaborazione può essere utilizzata per promuovere lo sviluppo economico, l'innovazione, la competitività e la creazione di valore condiviso tra le organizzazioni coinvolte.

Esso consente alle imprese o agli enti di lavorare insieme per affrontare sfide comuni, condividendo risorse, competenze, e informazioni. Può essere utilizzato in diversi settori, compresi l'industria, l'agricoltura, il turismo, l'innovazione tecnologica e altri.

Uno degli obiettivi principali di un contratto di rete è favorire la collaborazione tra le parti, promuovere lo sviluppo economico delle regioni coinvolte e migliorare la competitività delle imprese o degli enti aderenti. Questo tipo di accordo può avere diverse forme e contenuti, ma di solito prevede regole e responsabilità condivise, l'accesso a risorse comuni, lo scambio di conoscenze e la condivisione dei risultati.

Con il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e - a tal fine - si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese, oppure a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica o, ancora, ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa³³.

Inoltre, il contratto di rete è soggetto a iscrizione nella sezione del Registro delle Imprese presso cui è iscritto ciascun partecipante e l'efficacia del contratto inizia a decorrere da quando è stata eseguita l'ultima delle iscrizioni prescritte a carico di tutti coloro che ne sono stati sottoscrittori originari.

³³ Il contratto può anche prevedere l'istituzione di un fondo patrimoniale comune e la nomina di un organo comune incaricato di gestire, in nome e per conto dei partecipanti, l'esecuzione del contratto o di singole parti o fasi dello stesso.

Qualora la rete di imprese abbia acquisito la soggettività giuridica, il contratto deve essere redatto per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, o per atto firmato digitalmente, e deve avere dei contenuti minimi obbligatori. Nel tempo, la possibilità di ricorrere al contratto di rete è stata riconosciuta anche a soggetti diversi dalle imprese.

Infatti, con il decreto legge 24 giugno 2014 n. 91, convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014, n. 116, è stata estesa al settore agricolo la facoltà di sottoscrivere contratti di rete, permettendo in particolare di suddividere la produzione agricola tra i partecipanti al programma.

Inoltre, la legge 22 maggio 2017 n. 81, al fine di consentire la partecipazione ai bandi e concorrere all'assegnazione di incarichi e appalti privati, ha riconosciuto ai soggetti che svolgono attività professionale, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, la possibilità di costituire reti di esercenti la professione e consentire agli stessi di partecipare alle reti di imprese, in forma di reti miste, con accesso alle relative provvidenze in materia.

Durante la pandemia del SARS-COV2 questo istituto giuridico è stato visto e valorizzato quale strumento anticrisi. Infatti, con la legge di conversione del cosiddetto d. l. "Rilancio", d. n. 34/2020 (legge 17 luglio 2020 n.77) sono state introdotte importanti novità in tema di reti di imprese e codatorialità³⁴. Il riferimento è alla disciplina del contratto di espansione, definita e corretta a più riprese durante il periodo emergenziale, tramite il quale è data possibilità alle imprese aventi una

³⁴ Le reti di imprese sono state promosse come strumento per facilitare la cooperazione tra aziende, permettendo loro di condividere risorse, competenze e informazioni, al fine di migliorare la loro competitività e capacità di risposta alle sfide economiche aggravate dalla crisi sanitaria. La normativa ha mirato a rafforzare questi strumenti collaborativi, incentivando la formazione di alleanze strategiche tra imprese per superare insieme periodi di incertezza e di difficoltà economica. Le modifiche apportate dalla legge n. 77/2020 hanno cercato di semplificare e rendere più accessibili le procedure per la costituzione e gestione delle reti, introducendo misure di sostegno finanziario e fiscale specifiche per le imprese che sceglievano di unirsi in tali configurazioni collaborative. Queste includevano detrazioni fiscali, accesso facilitato a finanziamenti e garanzie, nonché specifici incentivi per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica.

determinata dimensione di essere sostenute nei processi di reindustrializzazione e riorganizzazione che *“comportano, in tutto o in parte, una strutturale modifica dei processi aziendali finalizzati al progresso e allo sviluppo tecnologico dell’attività, nonché la conseguente esigenza di modificare le competenze professionali in organico mediante un loro più razionale impiego e, in ogni caso, prevedendo l’assunzione di nuove professionalità”* (art. 41, c. 1, d.l. 148/2015)³⁵.

In particolare, la novità di tale provvedimento è costituita dalla possibilità di istituire il “contratto di rete con causale di solidarietà” allo scopo di sostenere le imprese, soprattutto piccole e medie, che intendono affrontare la crisi collaborando in filiera per tutelare l’occupazione.

La nuova norma riprende e valorizza l’esempio delle buone prassi di collaborazione imprenditoriale sviluppate durante l’emergenza sanitaria del Covid-19 in chiave di tutela dell’occupazione e riduzione degli oneri aziendali.

La misura dà inoltre un impulso decisivo all’attuazione dell’istituto della codatorialità, lungamente disapplicato, per consentire alle imprese in rete di condividere il personale in funzione degli obiettivi comuni da raggiungere con il contratto di rete.

In dettaglio, il nuovo art. 43-bis del d. l. “Rilancio” integra la disciplina in materia di reti d’impresa, inserendo una nuova fattispecie che consente di ricorrere al contratto di rete per finalità non solo di “crescita” ma anche solidaristiche, con l’obiettivo di mantenere i livelli di occupazione nelle filiere in crisi, favorendo altresì la ripresa delle attività produttive attraverso progetti imprenditoriali condivisi e sinergie nella gestione del personale tra le aziende stesse³⁶.

³⁵ L’art. 41, c. 1, d.lgs. 148/2015 riserva l’accesso al contratto di espansione alle imprese con un organico superiore a 1000 unità lavorative.

³⁶ L’articolo 43-bis introdotto dal decreto-legge “Rilancio”, d.l. n. 34/2020, rappresenta una significativa evoluzione nella normativa che regola le reti di imprese in Italia, ampliando sostanzialmente il campo di applicazione dei contratti di rete. Precedentemente focalizzati principalmente su obiettivi di crescita economica e di sviluppo competitivo, con l’aggiunta di questo

L'art. 3, c. 4 sexies, d.l. 5/2009 (13) prevede infatti che, limitatamente agli anni 2020 e 2021, *“il contratto di rete può essere stipulato per favorire il mantenimento dei livelli di occupazione delle imprese di filiere colpite da crisi economiche in seguito a situazioni di crisi o stati di emergenza dichiarati con provvedimento delle autorità competenti”*³⁷.

Le reti di imprese per finalità solidaristiche consentono, infatti, alle imprese di filiere colpite da crisi economiche o stati di emergenza dichiarati con provvedimento delle autorità competenti (es. epidemie, catastrofi naturali, crisi di indotti industriali) di impiegare i lavoratori delle aziende partecipanti alla rete che sono a rischio di perdita del posto di lavoro, di inserire persone che hanno perso il posto di lavoro per chiusura di attività o crisi d'impresa o di assumere nuove figure professionali necessarie a rilanciare le attività nelle fasi di uscita dalla crisi, rendendo più agevole e flessibile l'utilizzo del personale nella rete attraverso il ricorso agli istituti del distacco semplificato e della codatorialità.

A questo fine, la misura sblocca l'istituto della codatorialità, già introdotta per il contratto di rete nel 2013 dall'art. 30, comma 4-ter, d. lgs. 10 settembre 2003 n. 276, ma rimasta *de facto* inattuata per mancanza di disposizioni operative sulle procedure di comunicazione necessarie per lo svolgimento delle prestazioni lavorative presso le aziende stesse della rete.

Per le caratteristiche intrinseche, la finalità di accrescimento dell'innovazione per le imprese partecipanti e per il nuovo impulso che è stato dato alla codatorialità, dopo che il d. l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni in L. 9 agosto 2013, n. 99, aveva introdotto una particolare previsione in caso di distacco di personale (art. 30 del d. l. 10 settembre 2003, n. 276) e cioè che l'interesse della parte distaccante sorga automaticamente in forza dell'operare della rete, il contratto di rete si presta ad accogliere apprendisti di alta formazione e ricerca, tanto più che

nuovo articolo, i contratti di rete sono ora esplicitamente riconosciuti anche come strumenti per perseguire finalità solidaristiche.

³⁷ Comma aggiunto dall'art. 43 bis, c. 1, d.l. 34/2020 (convertito in l. 77/2020) e successivamente modificato dall'art. 12, c. 1, d.l. 183/2020 (convertito in l. 21/2021).

quelli che nella pratica sono visti come oneri gestionali degli apprendisti da parte delle imprese (stesura piano formativo, tutoraggio, gestione amministrativa), in tale contesto potrebbero essere ripartiti fra i componenti della rete stessa.

Si noti che la condizione della codatorialità si è rivelata meno favorevole e più problematica, principalmente per motivi opposti a quelli che hanno contribuito al successo del distacco semplificato. Quest'ultimo, essendo un meccanismo innovativo e senza precedenti nel sistema normativo italiano, ha ricevuto una apertura legislativa senza però un supporto normativo adeguato che ne guidasse l'applicazione e la gestione pratica. Le normative si rivelano particolarmente carenti, sia nel definire le dinamiche del rapporto di lavoro in codatorialità sia nel gestire aspetti pratici che, sebbene possano sembrare di secondaria importanza, sono cruciali per la sua efficacia (Alvino, 2021).

Particolare incertezza deriva dall'interpretazione del termine “codatorialità” stesso, sulla quale la dottrina ha sollevato numerosi dubbi, specialmente in confronto alla nozione di distacco. Questa incertezza ha limitato l'attrattiva del meccanismo presso le imprese e i giovani lavoratori, nonostante i tentativi di potenziamento. I dati indicano che, nonostante un crescente numero di apprendisti coinvolti nei percorsi di formazione dal 2015 al 2021, il contributo della codatorialità al sistema formativo rimane minimo, complicato ulteriormente dalla necessità di una interpretazione ermeneutica delle regole non specificatamente delineate dal legislatore (Alvino, 2021).

Le comunicazioni obbligatorie e la definizione dei costi contributivi in contesti di lavoro eterogenei sono tra gli aspetti che rimangono privi di una regolamentazione chiara, complicando la gestione del rapporto di lavoro in codatorialità per le imprese. Questa lacuna normativa genera confusione e disorientamento, rendendo la codatorialità un'opzione meno praticabile rispetto al più tradizionale distacco, che le imprese continuano a preferire per la sua familiarità e chiarezza normativa.

Quindi, mentre il distacco semplificato ha trovato un'ampia applicazione pratica, la codatorialità, nonostante le sue potenzialità, rimane sottoutilizzata e incompresa a

causa dell'assenza di un quadro normativo specifico e di supporto adeguato, ostacolando così la sua integrazione e efficacia all'interno delle politiche di lavoro.

5. Gli incentivi e i piani nazionali di promozione del dispositivo

Le diverse tipologie di vantaggi legati all'apprendistato possono essere esaminate prendendo in considerazione la struttura della retribuzione per gli apprendisti, in particolare nel contesto dell'apprendistato di alta formazione e ricerca. In quest'ambito, la regolamentazione del salario per gli apprendisti è strutturata in maniera specifica per differenti tipi di attività formative e lavorative³⁸.

Per quanto concerne le ore di formazione interna, gestite direttamente dall'impresa, la remunerazione è stabilita al 10% di quella ordinariamente prevista per un lavoratore nella medesima posizione. Al contrario, per le ore di formazione esterna, di competenza dell'istituzione formativa, non è prevista alcuna remunerazione. Per le attività lavorative svolte all'interno dell'azienda, la normativa nazionale deferisce alla contrattazione collettiva la responsabilità di definire il meccanismo retributivo attraverso il sottoinquadramento (fino a due livelli inferiori) o la “percentualizzazione del salario”, a seconda dell'inquadramento di riferimento (D'Agostino & Vaccaro, 2021).

Il chiarimento definitivo tra la scelta di sottoinquadramento e percentualizzazione è stato portato dall'approvazione del Testo Unico sull'Apprendistato (d.lgs. 167/2011), che stabilisce che questi due meccanismi siano considerati alternativi e non cumulabili. In questo contesto, è la contrattazione collettiva, attraverso i contratti collettivi nazionali di lavoro o gli accordi interconfederali, a determinare

³⁸ Negli ultimi tre decenni, l'Italia ha registrato un significativo declino nei salari rispetto agli altri membri dell'OCSE, perdendo 13 posizioni in classifica internazionale. Nel 1992, l'Italia si collocava al nono posto, una posizione più alta rispetto alla media dell'OCSE, che era al quattordicesimo posto. Tuttavia, nel 2002, l'Italia è scivolata al quattordicesimo posto, posizionandosi sotto la media dell'OCSE e da allora non è più riuscita a recuperare la sua posizione vantaggiosa. Con il passare degli anni, il divario rispetto alla media dell'OCSE si è ulteriormente allargato, con l'Italia che nel 2012 si trovava al ventesimo posto e nel 2022 al ventiduesimo.

il metodo da adottare. Ad esemplificazione, l'accordo interconfederale del 18 maggio 2016 stipulato da Confindustria, CGIL, CISL, e UIL prevede che l'apprendista, nel rispetto del proprio percorso formativo e ai fini retributivi, sia inquadrato a livelli inferiori rispetto a quello finale durante il periodo di apprendistato (D'Agostino & Vaccaro, 2021).

Durante gli anni '90, il rapporto precedentemente stabile tra salari e produttività del lavoro si è interrotto, segnando un cambiamento significativo nel sistema economico italiano fino ad allora vigente. La stagnazione dei salari e la crescita limitata della produttività, come identificato da Schlitzler nel 2015, sono il risultato di molteplici fattori, inclusi quelli legati alla struttura del mercato del lavoro e specificamente al sistema italiano di definizione dei salari (Resce, 2018).

Tradizionalmente, il meccanismo di negoziazione salariale in Italia, definito dal Protocollo del 23 luglio 1993, opera su due livelli: il primo stabilisce i minimi salariali attraverso il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL), mentre il secondo livello, aziendale o territoriale, negozia salari basati sui risultati, legati a incrementi di produttività, qualità e altri fattori competitivi.

Successivamente, il governo italiano, spinto anche da sollecitazioni europee, ha incentivato la contrattazione di secondo livello, promuovendo l'uso di bonus legati ai risultati o alla produttività attraverso vantaggi fiscali. Le leggi n. 208/2015 e n. 232/2016 hanno consolidato, dopo un periodo di prova, l'imposizione fiscale agevolata per questi premi di produttività, applicando un'imposta sostitutiva del 10%. Più recentemente, la Legge di Bilancio 2022 (n. 197/2022) ha rafforzato questa misura riducendo l'aliquota al 5%.

La simulazione dell'impatto economico dell'assunzione di un apprendista di alta formazione e ricerca evidenzia un notevole risparmio rispetto ad altri tipi contrattuali. Ad esempio, un apprendista assunto al livello B1 del CCNL per l'industria metal meccanica persegue un percorso formativo delineato tra formazione interna ed esterna, con una retribuzione annua significativamente inferiore rispetto a quella di un lavoratore non apprendista, con un risparmio che supera il 50% (D'Agostino & Vaccaro, 2021).

Inoltre, dal punto di vista normativo, i lavoratori in apprendistato non rientrano nella base di calcolo per l'applicazione di particolari disposizioni normative o contrattuali per tutta la durata del periodo formativo, escludendo ad esempio le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili o le norme relative ai licenziamenti.

Relativamente ai benefici contributivi, questi differiscono in base alla dimensione dell'azienda, presentando un regime generale e uno speciale per aziende di piccole dimensioni, dimostrando così la complessità e la stratificazione degli incentivi legati all'apprendistato in Italia.

È fondamentale sottolineare che i benefici contributivi relativi a previdenza e assistenza sociale rimangono validi per dodici mesi dopo la conclusione del periodo di apprendistato, come delineato dall'articolo 47, comma 7, del Decreto Legislativo n. 81 del 2015.

Per quanto concerne il calcolo degli oneri previdenziali e assistenziali, l'orario lavorativo di un apprendista, inclusivo delle ore di formazione interna ed esterna, è fissato a 37 ore settimanali. È cruciale determinare su quali ore vadano calcolati gli oneri. In tal senso, il Ministero del Lavoro, mediante l'interpello n. 22 dell'11 agosto 2016, ha precisato che la base imponibile minima per il calcolo delle aliquote contributive a carico del datore di lavoro deve essere identificata nella retribuzione ridotta ulteriormente per gli apprendistati di primo e terzo livello, in conformità con le disposizioni legislative o le specifiche del contratto collettivo di riferimento (D'Agostino & Vaccaro, 2021). Per le ore di formazione esterna, il datore di lavoro è esentato dal pagamento della retribuzione e, di conseguenza, non è tenuto al versamento contributivo, essendo esclusa anche la possibilità di un'accettazione di contribuzione figurativa, a meno che non sia prevista in maniera esplicita e finanziata dal legislatore in casi specifici (D'Agostino & Vaccaro, 2021).

La base per il calcolo della contribuzione sarà quindi la retribuzione effettivamente pagata, adeguata alle ore di lavoro secondo le modalità di sottoinquadramento o percentualizzazione e, per le ore di formazione interna, al 10% del dovuto. Non sono invece dovuti contributi per le ore di formazione esterna non retribuite. Se le condizioni più favorevoli sono previste nella contrattazione individuale o collettiva,

i contributi devono comunque essere calcolati sulla base della retribuzione effettivamente pagata.

Inoltre, per quanto riguarda le integrazioni salariali ordinarie come CIGO, le aliquote contributive necessarie sono indicate nella circolare INPS 76/2022 per comprendere anche l'incremento contributivo relativo a CIGS, FIS e Fondi di solidarietà³⁹.

Per assicurare che i lavoratori mantengano la loro occupabilità e adeguino le loro competenze in un ambiente di costante cambiamento, l'importanza della formazione sta diventando sempre più evidente. Le regioni italiane, aventi competenze primarie in questo ambito, stanno intensificando i loro sforzi, particolarmente in risposta all'implementazione del Programma GOL. Questo include il miglioramento della *governance* nel sistema dell'istruzione e formazione professionale e, in particolare, l'identificazione, validazione e certificazione delle competenze. Innovazioni significative si stanno sviluppando nel campo dell'accreditamento dei fornitori di formazione e nella certificazione degli apprendimenti informali attraverso l'uso di *micro-credential* e tecnologie come la *blockchain* e i *digital badge*.

Le *micro-credential* sono brevi certificazioni focalizzate su competenze specifiche o insiemi di competenze che una persona (studente o lavoratore) ha acquisito. Sono particolarmente utili in contesti professionali e di apprendimento continuo, poiché offrono una dimostrazione tangibile delle capacità individuali in aree specifiche. A differenza dei tradizionali diplomi o certificati, che possono richiedere anni di studio, queste “mini competenze” sono più agili e mirate, permettendo agli individui di adattarsi rapidamente alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro,

³⁹ La CIGO è destinata a supportare i lavoratori di aziende che, a causa di eventi temporanei e non imputabili all'imprenditore (come crisi economiche o calamità naturali), si trovano in uno stato di inattività temporanea. La CIGS, d'altra parte, copre situazioni di crisi aziendale più gravi e di più lunga durata, che possono richiedere un intervento di ristrutturazione, riorganizzazione o riconversione aziendale. Il FIS, infine, si applica alle aziende che non rientrano nei requisiti dimensionali o settoriali per accedere alla CIGO o alla CIGS.

acquisendo delle *skills* funzionali a determinate imprese, acquisibili per l'appunto in tempi brevi, talvolta anche in pochi giorni o addirittura ore.

La *blockchain* invece, si presenta come uno strumento rivoluzionario in questo ambito grazie alla sua capacità di registrare e conservare dati in modo sicuro ed immutabile. Applicata alla certificazione delle competenze, la *blockchain* può offrire una piattaforma affidabile per l'emissione e la gestione delle *micro-credential*. Questo sistema garantisce l'autenticità e la verifica permanente delle competenze acquisite, eliminando i rischi di frode e facilitando la portabilità e il riconoscimento delle qualifiche a livello internazionale, una sorta di passaporto delle competenze, che, come trattato in precedenza, può integrarsi nell'ambito del quadro EQF.

I *digital badge*, d'altra parte, sono rappresentazioni digitali delle competenze acquisite che possono essere condivise facilmente attraverso piattaforme online e social media. Forniscono un modo visivo e verificabile per esibire le competenze acquisite e sono particolarmente utili per mostrare competenze specifiche o il completamento di micro - corsi. I *digital badge* a loro volta, possono essere integrati con sistemi basati su *blockchain* per ulteriori garanzie di autenticità e tracciabilità.

L'adozione di questi strumenti non solo valorizza l'apprendimento informale ma stimola anche un ecosistema di apprendimento più flessibile e inclusivo, dove le competenze possono essere acquisite in diversi contesti e riconosciute formalmente in maniera efficiente e trasparente. Questo può favorire una maggiore mobilità lavorativa e una migliore corrispondenza tra le competenze individuali e le esigenze del mercato del lavoro, contribuendo a colmare il divario tra educazione formale e competenze richieste nella vita professionale e quotidiana.

Stante alla relazione del presidente fredda del 2023, “è urgente migliorare l'allineamento tra competenze e necessità del mercato, specialmente nella formazione continua, un aspetto che deve superare il rischio di diventare un mero adempimento formale” (INAPP, 2023). I fondi paritetici interprofessionali, nonostante l'adesione di circa 750 mila imprese nel 2022, che coprono quasi 10 milioni di lavoratori impegnandosi in numerosi programmi, mostrano che l'Italia

rimane indietro nella formazione aziendale rispetto ad altri paesi europei (INAPP, 2023).

L'importanza di estendere il ruolo di questi fondi per promuovere l'aggiornamento delle competenze è fondamentale. Questo “dovrebbe” includere analisi e consigli personalizzati per le imprese, adattandosi alle traiettorie di sviluppo locale e ai cambiamenti tecnologici, che sono vitali per le PMI per anticipare e rispondere efficacemente alle sfide del mercato. Inoltre, nel contesto dell'anno europeo delle competenze, è essenziale riconoscere l'importanza della formazione manageriale per lo sviluppo delle strategie aziendali e l'assimilazione delle innovazioni tecnologiche, fondamentali per l'adozione di nuovi modelli di business e per migliorare la qualità e la produttività del lavoro.

Attualmente, una significativa maggioranza delle imprese europee riscontra problemi nel reclutare lavoratori dotati delle competenze adeguate. Secondo i dati recenti di Eurostat, soltanto il 37% degli adulti in Europa partecipa regolarmente a programmi di formazione. L'Indice di Digitalizzazione dell'Economia e della Società evidenzia che quattro adulti su dieci e un terzo dei lavoratori europei non possiedono competenze digitali fondamentali. Già nel 2021, si è notata una carenza di competenze in 28 settori lavorativi che includono l'edilizia, l'assistenza sanitaria, l'ingegneria e l'informatica, con una richiesta in aumento sia di lavoratori altamente qualificati sia di quelli con minori qualificazioni (Commissione europea, 2022). È inoltre evidente una bassa presenza femminile nei campi tecnologici e scientifici: solo un sesto degli informatici e un terzo dei laureati in discipline STEM sono donne.

Per promuovere l'apprendimento continuo, i paesi membri hanno adottato gli obiettivi sociali dell'UE per il 2030, che prevedono una partecipazione annuale di almeno il 60% degli adulti a iniziative formative, con i singoli stati che stanno già lavorando per contribuire a questo traguardo. Questo obiettivo è importante anche per raggiungere entro il 2030 un tasso di occupazione di almeno il 78%.

Secondo la Bussola Digitale del 2030, entro tale anno, almeno l'80% degli adulti nell'UE dovrebbe avere almeno competenze digitali di base e dovrebbero essere

impiegati 20 milioni di specialisti ICT, con un incremento del coinvolgimento femminile in questi settori professionali (Commissione europea, 2022).

Conclusioni

Partendo dall'assunto che le politiche attive rivolte ai giovani rivestono un'importanza fondamentale per diversi motivi, come esplicitato nel corso della trattazione, è importante dire che il futuro della forza lavoro, dello sviluppo socioeconomico del paese passa attraverso gli interventi governativi, coadiuvati dalle imprese.

La lungimiranza del governo, dunque il cristallizzarsi di una vision politica del paese, emerge come precipuo baluardo di *step up* industriale e lavorativo dell'intero sistema paese, in grado tra l'altro di interagire con gli altri paesi europei nell'ambito di una progettualità e visione d'insieme. Spesso si parla di mobilità lavorativa europea, e formazione europea, come si evince dalla volontà fattuale a mezzo di programmi di scambio culturali e lavorativi, non da ultimo il programma *Scorates Erasmus*, che ha visto nell'ultimo decennio un incremento in termini di adesione e risultato.

Tentando di ricostruire a ritroso la cronistoria delle iniziative introdotte dall'Italia, questo programma può senz'altro rappresentare l'inizio dell'intero processo, sebbene sotto il profilo concettuale, l'iter di crescita e sviluppo delle politiche atte alla valorizzazione dei giovani, ma soprattutto delle competenze.

L'interfacciarsi con gli altri paesi, con altre visioni, con altri modi di fare scuola, con altri sistemi di formazione, è senza dubbio alcuno, un interessante esperienza degna di nota, a cui ogni studente ed ogni lavoratore dovrebbe partecipare. Infatti, sebbene il programma Erasmus sia stato concepito almeno nella sua connotazione originaria solo per gli studenti universitari, nella recente epoca, il programma abbraccia anche i docenti delle scuole superiori e del personale tutto incluso il personale ATA, dunque i tecnici e gli amministrativi. I docenti, il personale della comunità educante tutta, può ora partecipare a questi programmi.

L'interscambio culturale, quindi di competenze, il tutto associato alla pratica della lingua inglese o comunque del paese ospitante, rappresenta un connubio di tutto

rispetto nell'ambito di una esperienza definibile unica sia sotto il profilo culturale che sociale finanche lavorativo.

Durante la trattazione, si è avuto modo di trattare la misura dell'apprendistato nelle sue accezioni normative, con maggiore enfasi e focus su quella dedicato all'alta formazione e ricerca. Si è trattato il tema della disoccupazione giovanile, e di come l'Italia abbia affrontato il fenomeno negli anni; dunque, si è disquisito sui programmi di formazione e sugli incentivi "motivanti" per le imprese ad assumere.

Gli *escamotage* studiati dall'Italia non sono di certo mancati nel percorso di crescita (sempre auspicata) del paese, passando quindi per i progetti imprenditoriali dedicati ai giovani, la promozione della innovazione e della ricerca. Il tutto sempre in un'ottica di sviluppo a lungo termine, sebbene ci si sia sempre ancorati soprattutto a misure visibili nell'immediato.

Dallo studio portato avanti in questa trattazione, emerge che le politiche attive dedicate all'inserimento lavorativo dei giovani rappresentano un settore cruciale di intervento statale, rivestendo un ruolo fondamentale nell'ambito delle strategie di sviluppo economico e sociale. L'importanza del lavoro giovanile per il rinnovamento del tessuto produttivo e per la dinamica innovativa del paese è universalmente riconosciuta, e il Governo italiano ha implementato una serie di iniziative legislative e programmatiche per affrontare la problematica della disoccupazione giovanile, che persiste ad alti livelli rispetto agli standard europei.

Tra le misure più significative si annovera il programma "Garanzia Giovani", che punta ad offrire ai giovani non impegnati in percorsi di studio o lavoro accesso a opportunità di formazione, tirocinio e impiego, sostenendo così il percorso verso l'autonomia lavorativa.

Al tempo stesso, l'apprendistato di alta formazione e ricerca emerge come uno strumento potente per colmare il divario tra il mondo dell'istruzione superiore e quello del lavoro. Questo tipo di apprendistato, orientato verso l'acquisizione di competenze avanzate e specifiche, facilita l'ingresso dei giovani in settori ad "alto valore aggiunto", promuovendo un modello di apprendimento che integra teoria e pratica. In tal modo, l'apprendistato di alta formazione non solo eleva il livello di

qualificazione dei giovani, ma contribuisce anche a incrementare la competitività delle imprese italiane sul mercato globale, potendo "mettere a frutto" le giovani menti.

In aggiunta, l'Italia ha promosso l'istituzione e il potenziamento degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), che offrono percorsi formativi post-diploma strettamente collegati alle esigenze dei distretti industriali, con un focus particolare sulla tecnologia e l'innovazione. Questi istituti rappresentano un pilastro della strategia nazionale per la formazione di talenti in grado di rispondere alle sfide del mercato del lavoro contemporaneo.

Appurato che il mercato del lavoro è attualmente soggetto a profonde trasformazioni indotte principalmente da due fattori: l'accelerazione del progresso tecnico, che influisce notevolmente sulla diminuzione dei coefficienti tecnici del lavoro e sull'introduzione di nuovi modelli organizzativi e modalità lavorative; e le variazioni nella domanda finale di beni e servizi, spinte sia dai cambiamenti nei gusti dei consumatori sia dalla riallocazione della produzione e delle catene di valore su scala globale.

Per affrontare efficacemente queste evoluzioni, risulta cruciale non solo l'adeguatezza delle politiche economiche, ma anche la prontezza degli interventi. L'efficacia delle politiche rischia di essere compromessa se gli interventi vengono implementati solo dopo la manifestazione dei fenomeni anziché in risposta ai fattori che ne determinano l'insorgenza. La gestione di tali dinamiche richiede una fase di analisi e definizione degli obiettivi che può essere estesa e complessa, data la necessità di bilanciare considerazioni tecniche e politiche, il che può ritardare ulteriormente le decisioni su quali misure adottare.

Successivamente, la fase di implementazione, gestita dalla pubblica amministrazione, può incontrare i tipici ostacoli burocratici che rallentano ulteriormente il processo, esponendo le politiche al rischio di perdere efficacia per via dei ritardi accumulati. Questa dilatazione temporale rischia di minare seriamente l'impatto delle politiche economiche sui target previsti. L'Inapp, pur non avendo un ruolo decisionale diretto, contribuisce significativamente nella fase

preparatoria alla decisione politica, fornendo ai decisori e agli operatori un'analisi tempestiva delle criticità e un'anticipazione dei cambiamenti, supportando così la formulazione di politiche più informate e tempestive.

In tale contesto, il Rapporto Inapp 2023 sottolinea l'importanza di anticipare e governare le transizioni del mercato del lavoro in un'era di incertezza post-pandemica, segnata da crisi energetiche, tensioni geopolitiche, conflitti e inflazione. Nonostante una resilienza complessiva del mercato del lavoro, persistono criticità non risolte che richiedono interventi mirati, specialmente in relazione alle dinamiche salariali, dove si osserva una distribuzione funzionale del reddito sempre più polarizzata a favore dei profitti a discapito dei salari. Le politiche attuate devono quindi non solo mitigare gli effetti immediati dell'inflazione, ma anche riconsiderare modelli di crescita economici più sostenibili e inclusivi, come quelli orientati verso la crescita della domanda aggregata (*wage led growth*) che potrebbero garantire una traiettoria di sviluppo più equilibrata e duratura⁴⁰.

Durante la trattazione, si è fatto cenno anche alla crisi economica del 2008 ed alle successive crisi, senz'altro in *tandem* con le tendenze globali quali l'innovazione tecnologica ed il cambiamento climatico. Proprio in questi due ultimi ambiti, trova o potrebbe inserirsi la motivazione e l'incentivazione delle misure di cui sopra, ossia dell'apprendistato, dove le imprese necessitano di soggetti con idee nuove ed innovative.

In questo contesto, la formazione assume un ruolo centrale nel garantire non solo l'accumulo di capitale formativo necessario per facilitare la transizione da un modello di *workfare* a uno di *learnfare*, ma anche per rafforzare la capacità degli

⁴⁰ Il concetto di crescita guidata dai salari, o "wage led growth", è un modello economico che sostiene che il miglioramento delle retribuzioni dei lavoratori può stimolare la crescita economica attraverso l'aumento della domanda aggregata. Secondo questa teoria, incrementare i salari potrebbe portare a un maggiore consumo delle famiglie, dato che i lavoratori tendono a spendere una quota significativa del loro reddito in beni e servizi. Questo aumento della spesa dei consumatori può, a sua volta, stimolare la produzione, l'investimento e l'occupazione, contribuendo così a un circolo virtuoso di crescita economica.

individui di adattarsi attivamente ai cambiamenti, promuovendo così una cittadinanza attiva.

In risposta a queste esigenze, le istituzioni europee hanno lanciato iniziative mirate, come la dichiarazione del 2023 quale “Anno europeo delle competenze”, per sostenere e ampliare la partecipazione di adulti e giovani a programmi formativi e per elevare la qualità dell'offerta formativa. Un elemento significativo in questo ambito è rappresentato dalla raccomandazione del Consiglio UE del 24 novembre 2020, che sottolinea la necessità di un'istruzione e formazione professionale rivolta a rafforzare la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza.

Sul fronte nazionale, l'Italia ha risposto a questi indirizzi comunitari e ai megatrend globali con riforme e interventi mirati a potenziare l'efficacia del proprio sistema formativo e a incrementarne l'attrattività per individui e imprese. Tra le iniziative più rilevanti figura l'Accordo in Conferenza unificata del 3 marzo 2023, che ha stabilito misure concrete per attuare le raccomandazioni europee in materia di istruzione e formazione professionale (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2023).

In particolare, “nella qualificazione e modernizzazione dei percorsi formativi il FSE Plus, opportunamente integrato dal FESR, interviene per il consolidamento e la diffusione dell'apprendimento basato sul lavoro, intensificando il dialogo con imprese e sistemi produttivi, anche attraverso un più esteso ricorso all'istituto dell'apprendistato (sistema duale) e valorizzando la funzione formativa dei tirocini. In tale direzione sono promossi il comparto dell'istruzione e della formazione tecnico-professionale e professionale e quello degli Istituti Tecnici Superiori. Il FSE Plus sostiene, altresì, percorsi di rafforzamento delle competenze scientifiche e tecnologiche (STEM), con particolare attenzione alla partecipazione delle ragazze ai differenti percorsi formativi e di istruzione anche nell'ottica di un superamento progressivo degli stereotipi di genere e una crescita della occupazione femminile” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2023).

Tuttavia, come esplicitato nello stesso atto di cui sopra, il contesto italiano presenta sfide significative, aggravate da problemi strutturali come una popolazione invecchiata, disuguaglianze nel mercato del lavoro e un basso livello di competenze

educative e digitali tra gli adulti. Questo scenario è complicato ulteriormente da disparità territoriali che si riflettono sia nella formazione continua sia in quella iniziale, con livelli di partecipazione giovanile e qualità dell'offerta formativa che variano significativamente tra le regioni.

Nello specifico, *“la complessa interazione tra differenti atti normativi, livelli e complementari attuative può costituire un forte freno allo sviluppo di molte iniziative, inibendo il dispiegamento più ampio dei potenziali risultati. Una costante osservazione e rimozione di potenziali colli di bottiglia, insieme ad un richiamo alla crescente openmindness tra e nei livelli di governance e ad un incremento costante dei livelli di confronto e collaborazione tra amministrazioni, centrali e regionali, che si avvalga anche di azioni di trasferimento di buone prassi gestionali e amministrative, possono rappresentare una buona ricetta”* (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2023).

Per affrontare queste criticità, sono stati introdotti importanti interventi riformatori, tra cui l'adeguamento dei curricula degli istituti tecnici e professionali alle richieste del tessuto produttivo e il rafforzamento dei legami tra esperienza formativa e mondo del lavoro. Inoltre, è stato rinnovato il sistema degli ITS, essenziale per la costruzione di una filiera formativa che garantisca una specializzazione progressiva e promuova l'innovazione e l'occupabilità.

Questi sforzi rientrano in un impegno più ampio per migliorare la *governance* del sistema formativo italiano, superando l'autoreferenzialità e la frammentazione che hanno storicamente ostacolato l'efficacia delle politiche educative e formative. Attraverso un rafforzamento del dialogo interistituzionale e la definizione di obiettivi e strategie condivise, l'Italia cerca di ottimizzare l'allocazione delle risorse e di migliorare l'accessibilità e la qualità dell'offerta formativa su tutto il territorio nazionale.

In conclusione, mentre l'Italia si confronta con sfide notevoli, l'implementazione coerente di queste riforme e il miglioramento continuo della *governance* sono essenziali per garantire che le politiche educative e formative siano capaci di rispondere efficacemente alle esigenze di una società in rapida evoluzione.

Bibliografia

Alvino, I. (2021). Contratto di rete e diritto del lavoro: un bilancio delle funzioni e delle potenzialità del contratto di rete a otto anni dal varo del distacco semplificato e della codatorialità, in *Lavoro Diritti Europa*, n.3/2021.

Amendola, F. (2016). La disciplina delle mansioni nel d. lgs. n. 81 del 2015. WP CSDLE “Massimo D’Antona”, (291), 23.

Bellofiore, R., & Halevi, J. (2010). La Grande Recessione e la Terza Crisi della Teoria Economica. *Critica marxista*, 3-4.

Berliri, C., Bulgarelli, A., & Pappalardo, C. (2002). Valutazione della qualità della formazione professionale attraverso la stima di occupabilità. *Lavoro e Relazioni Industriali*, 1, 25-54.

Brunetti, I., Ferri, V., & Ricci, A. (2022). Contratto di apprendistato, occupazione e investimenti. Una valutazione su dati *employer-employees*.

Carbone, M. A., Carollo, L., Donà, S., Fagnoli, D., Ryzha, I., & Serrapica, C. (2015). Il contratto di apprendistato nel d. lgs. 81 del 2015. I Working Papers-Centro Studi di Diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", 286, 1-55.

Carinci, F. (2011). L’ accordo interconfederale del 28 giugno 2011: armistizio o pace?. WP CSDLE “Massimo D’Antona”. IT, 125, 1-28.

Casamassima, P. (2022). *Brigate Rosse. Storia del partito armato dalle origini all'omicidio Biagi (1970-2002)*. Baldini & Castoldi.

Casano, L. (2015). Apprendistato europeo: facile a dirsi. *Nuova Secondaria Ricerca*, 2, 48-53.

Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Gómez, A. L. (2018). *The European investment bank: Development, integration, investment?. JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(4), 733-750.

D'Agostino, S., & Vaccaro, S. (2023). L'evoluzione dell'apprendistato in Europa. *Economia & lavoro*, 11(3), 35-50.

d'Aloisio, C. (2021). Il sistema di calcolo contributivo garantisce a tutti i lavoratori una pensione minima?. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 21(3), 623-631.

D'Agostino S., Vaccaro S. (2021). L'apprendistato in Italia: una misura di politica attiva ancora poco valorizzata. *Sinapsi*, XI, n.2, pp. 120-133.

Di Francesco, G., & Perulli, E. (2008). *Verso l'European Qualification Framework: il sistema europeo dell'apprendimento: trasparenza, mobilità, riconoscimento delle qualifiche*.

Esping-Andersen, G., & Regini, M. (Eds.). (2000). *Why deregulate labour markets?*. OUP Oxford.

European Commission. (2001). *A new impetus for European youth*.

Faleri, C., & Tinacci, V. (2018). L'apprendistato di alta formazione e ricerca. In *Report Osservatorio Università. Imprese 2017* (pp. 27-37). Fondazione CRUI.

Faleri, C., Loasses, C., & Macchione, C. (2018). Percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca: uno studio di casi aziendali. In *Report Osservatorio Università-Imprese 2018* (pp. 34-48). Fondazione Crui.

Faleri, C., Loasses, C., & Macchione, C. (2019). Percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca: uno studio di casi aziendali. In *Report Osservatorio Università-Imprese 2018* (pp. 34-48). Fondazione CRUI.

Frasca Rosella (1994). *Mestieri e professioni a Roma. Una storia dell'educazione*. Firenze, La Nuova Italia.

Galantino, L. (1998). Lavoro atipico, formazione professionale e tutela dinamica della professionalità del lavoratore. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 317.

Giubboni, S. (2006). Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo. *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 46, 2006.

Giubboni, S. (2015). Il ridisegno delle tipologie contrattuali nel *Jobs Act*. In Libro dell'anno del diritto (pp. 368-374). Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani SpA.

Gozzer, G. (1958). L'istruzione professionale in Italia. Roma, Ed. UCIIM.

Gruber, K. (2018). Education policy of the European Union after the Lisbon Treaty. *European Educational Research Journal*, 17(5), 602-619.

Gros, D., & Roth, F. (2012). The Europe 2020 Strategy: Can it maintain the EU's competitiveness in the world?. Centre for European Policy Studies, CEPS Paperbacks.

ILO (International Labour Office). (2008). *Skills for improved productivity, employment growth and development*. In *Report V, International Labour Conference, 97th Session*.

Inapp, Inps, D'Arcangelo A., Infante V. (2021). Lo sviluppo dell'occupazione e della formazione in apprendistato. XIX Rapporto di monitoraggio. Report tecnico, Roma, Inapp.

Inapp. (2023). *Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*. Rapporto Inapp 2023.

Lamelas, M., & Rodano, G. (2005). Regolazione e mercato del lavoro: un appraisal della "legge Biagi". *Politica economica*, 21(1), 131-164.

Lamonica, V. (2018). Giovani e mercato del lavoro: un'analisi critica della letteratura. *Quaderni IRCrES-CNR*, 3(5), 31-48.

Magnani, M., & Tiraboschi, M. (Eds.). (2012). La nuova riforma del lavoro: commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita. Giuffrè Editore.

Maniero, S., Serbati, A., & Frison, D. (2014). Accompagnare il riconoscimento e l'identificazione degli apprendimenti *lifelong e lifewide*: una nuova figura professionale. *Lifelong Lifewide Learning*, 10(24), 32-49.

- Mortati, C. (1952). Il diritto al lavoro nel sistema dei principi costituzionali. La disoccupazione in Italia, Studi speciali, Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, 4, 75.
- Mortati, C. (1954). Il lavoro nella Costituzione. Edizioni del diritto del lavoro.
- Pasimeni, F., & Pasimeni, P. (2016). *An institutional analysis of the Europe 2020 strategy*. Social Indicators Research, 127, 1021-1038.
- Perra, M. S. (2017). Trasformazioni del lavoro, Jobs Act e disuguaglianze sociali in Italia. Riflessioni critiche. Archivio Antropologico Mediterraneo, 19(2), 185-197.
- Resce M. (2018), Produttività del lavoro in Italia e misure di sostegno nella contrattazione aziendale, Economia & Lavoro, n.3, pp.153-178.
- Santoni Rugiu Antonio (2008). Breve storia dell'educazione artigiana. Roma, Carocci.
- Schlitzer G. (2015), L'economia italiana e il paradosso della produttività, Liuc Papers n.285, Castellanza (VA), Università Carlo Cattaneo.
- Streeck, W. (2011). The crises of democratic capitalism. New left review, (71), 5-29.
- Tiraboschi, M. (2022). La «legge Treu» venticinque anni dopo: un percorso di letture per riflettere sul presente. Working Paper Adapt, 4-11.
- Tritta, M. (2019). Bollettino ADAPT 25 febbraio 2019, n. 8.
- Tripodina, C. (2013). Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa: sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza (Vol. 5). Giappichelli Editore.
- Valente, L. (2015). La certificazione delle competenze nel decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. In Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo (Vol. 2, pp. 995-1002). ITA.

Zago, G. (2016). La riforma dell'apprendistato nell'Italia della ricostruzione. *Rivista di storia dell'educazione*, 1, 107-123.

Decreti e Leggi

Decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003, attuativo della legge delega del 14 febbraio 2003 n. 30, parte di un ampio processo di riforma del mercato del lavoro in Italia, ispirato da Marco Biagi. ("Riforma Biagi").

Legge n. 196 del 24 giugno 1997 ("Pacchetto Treu"), che regola il lavoro temporaneo, il contratto a tempo indeterminato e parziale, la formazione professionale, l'apprendistato, l'occupazione nel settore della ricerca e altre forme di inserimento lavorativo.

Decreto legislativo n. 167 del 2011 ("Testo Unico sull'apprendistato"), che regola l'apprendistato di alta formazione e ricerca.

Decreto legge n. 81 del 2015, che disciplina dettagliatamente l'apprendistato di alta formazione e ricerca.

Legge n. 92 del 28 giugno 2012, che contiene disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.

Decreto Legislativo n. 76 del 2013, che modifica la formulazione della disciplina sull'apprendistato.

Decreto-Legge 31 gennaio 1995, n. 26.

Legge delega 14 febbraio 2003, n. 30.

Legge 21 novembre 1960, n. 1369.

Legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

Legge di Bilancio 28 dicembre 2016, n. 232.

Decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla Legge 9 aprile 2009, n. 33.

Decreto legge 24 giugno 2014, n. 91.

Legge 11 agosto 2014, n. 116.

Legge 22 maggio 2017, n. 81.

Codice civile.

Sitografia

<https://www.istat.it/it/archivio/>

<https://agenziagioventu.gov.it/giovani-2024-il-bilancio-di-una-generazione-pubblicato-il-rapporto-eures-per-il-consiglio-nazionale-dei-giovani-e-lagenzia-italiana-per-la-gioventu/>

<https://www.fondorepubblicadigitale.it/napoli-12-aprile-i-neet-e-il-lavoro/>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/54/politica-in-materia-di-occupazione>

<https://it.euronews.com/business/2024/05/03/quali-paesi-europei-hanno-avuto-la-disoccupazione-piu-bassa-a-marzo>

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1176#:~:text=Periodo%20di%20programmazione%202014%2D2020,6%2C4%20miliardi%20di%20euro.>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC0546>

<https://www.inapp.gov.it/pubblicazioni/rapporto/edizioni-pubblicate/rapporto-inapp-2023>

<https://www.fiscoetasse.com/approfondimenti/12986-il-contratto-di-apprendistato-guida-2023.html>

<https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2024/02/28/apprendistato-professionalizzante-incentivo-under-30-conviene-assunzioni>

<https://servizi2.inps.it/servizi/Bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2FCircolari%2FCircolare%20numero%20108%20del%2014-11-2018.htm>

<https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586426/Naz-22-Incentivo-apprendistato.pdf/2ecb054a-3c63-721c-02a4-8d7d72ed5440?t=1585228954049>

https://www.sviluppolavoroitalia.it/documents/d/sli/240322_guida-incentivi-nazionale-e-regionale

<https://apprendistato.info/articoli/cose-lapprendistato-di-alta-formazione-e-ricerca>

<https://www.adecco.it/servizi-per-le-aziende/somministrazione-di-lavoro/apprendistato-di-terzo-livello>

<https://www.uniroma3.it/?hd=Zm1ydDZ3d1Y1Zk5aejBoRmthTXdxZz09>

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_6086

<https://www.erasmusplus.it/>

<https://www.fondazionecru.it/archivio-corsi-e-seminari/osservatorio-universita-impresa-2/>

<https://www.confindustria.it/home>

<https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2023/seduta-del-02032023/atti/repertorio-atto-n-24cu/>

<https://www.edilvi.it/>