



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI BERGAMO

Scuola di Alta Formazione Dottorale  
Corso di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro  
Ciclo XXXIV  
Settore Scientifico Disciplinare IUS07

**Annalisa Scarlino**

**La costruzione di un moderno sistema di *placement* a  
partire dai centri di formazione professionale territoriali.  
Il caso di Scuola Centrale Formazione**

Tesi di Dottorato  
Annalisa Scarlino  
Matricola n. 1058522

Anno Accademico 2020/2021

«Io credo che per favorire l'industria si conviene di favorire l'istruzione professionale, non solo nelle alte, ma nelle basse sfere degli operai. Noi difettiamo ancora di buoni capimastri nelle nostre fabbriche [...] è necessario che vi siano alcune scuole tecniche, dove [...] i veri operai che hanno un ingegno naturale, acquistino quelle cognizioni che sono necessarie per diventare buoni capi d'arte, buoni capimastri».

Cavour, 27 maggio 1861

## INDICE

### Sommario

INTRODUZIONE.....	6
CAPITOLO I - POSIZIONE DEL PROBLEMA.....	8
1. Il legame tra IeFP e Politiche Attive del lavoro premessa definitoria .....	8
1.1 Il fondamento normativo e le policy pubbliche .....	9
1.2 La teoria del capitale umano nell'economia dell'istruzione .....	12
1.3 La formazione come misura di Politica attiva del lavoro .....	13
2. Domande di ricerca .....	20
CAPITOLO II - STORIA E STATO DELL'ARTE.....	23
PARTE I – Il piano comunitario .....	23
1. Il piano europeo delle strategie dedicate alla istruzione e formazione professionale in quanto politica attiva del lavoro.....	23
1.1 Il valore delle competenze nel mercato del lavoro .....	25
PARTE II - La IeFP in Italia tra storia, governance e dati.....	29
1. Il quadro definitorio della IeFP in Italia.....	29
2. L'evoluzione storico-normativa e l'affermazione dell'istruzione e formazione professionale .....	34
2.1 La prima metà del Novecento .....	35
2.2 La seconda metà del '900.....	36
2.3 La riforma Costituzionale del Titolo V del 2001 conferma il dualismo tutto italiano.....	39
2.4 Le incongruenze della IeFP sul piano normativo.....	47
2.5 La IeFP in Italia, non un sistema incompiuto ma work in progress.....	50
PARTE III - Dal monopolio pubblico all'apertura al mercato privato delle agenzie per il lavoro e alle Politiche Attive del Lavoro .....	55
1. Il monopolio pubblico-corporativista.....	55
1.1 La caduta del regime Fascista .....	57
1.2 Dal Pacchetto Treu alla Legge Biagi: l'apertura del mercato ai privati ed il contrasto della disoccupazione attraverso la flessibilità contrattuale.....	58
1.3 La riforma del lavoro Monti-Fornero.....	64
1.4 Il Jobs Act del governo Renzi .....	68
1.5 Job act e politiche attive del lavoro.....	70
1.6 Decreto Dignità e «Misure per il contrasto al precariato» .....	73
CAPITOLO III - LITERATURE REVIEW.....	76
1. Il concetto della separazione scuola-lavoro e l'esigenza di ricongiungere i due mondi .....	76
3. Dal paradigma separatista al paradigma compositivo.....	83
4. Avvicinare formazione e lavoro: l'accompagnamento al lavoro passa dalla formazione .....	86
4.1 La possibile via dell'apprendistato in somministrazione .....	92
5. L'esigenza di integrazione IVET e CVET nel quadro comparato .....	95
5.1 Il piano definitorio della Continuing VET .....	98
5.2 Paesi che integrano IVET e CVET sulla base dell'apertura dell'IVET agli adulti, dei fornitori di CVET e della permeabilità orizzontale e verticale .....	99
6. L'evoluzione pedagogica dei centri di formazione professionale nel pensiero di Lombardo Radice.....	104
6.1 Scuola e famiglia.....	104

6.2 Formazione insegnanti (formatori) .....	105
6.3 Il sapere delle mani nella “critica didattica” .....	106
6.4 L’immenso valore dell’inclusione .....	107
6.5 L’Athena fanciulla e la teoria della scuola serena .....	108
7. Politiche attive del lavoro e modelli regionali, tra competitività e complementarità tra attore pubblico e privati .....	111
CAPITOLO IV - PIANO DI LAVORO E METODOLOGIA .....	116
1. Il disegno della ricerca e la metodologia .....	116
CAPITOLO V - CASO DI STUDIO .....	120
1. Scuola Centrale Formazione: l’evoluzione storica di un ente formativo di II livello di derivazione cattolica .....	120
1.1 L’attuale composizione della rete associativa.....	122
1.2 I 5 pilastri alla base dell’azione associativa .....	123
1.3 SCF nello scenario esterno alla rete associativa .....	124
2. I servizi per il lavoro in SCF: profili storico-evolutivi e prospettive future .....	126
2.1 Chiudere il cerchio formativo con la somministrazione di manodopera: la costruzione condivisa di moderni centri di formazione professionale sul territorio. ....	140
2.2 Il modello di Agenzia per il lavoro ideato da SCF .....	142
3. I risultati della ricerca sul campo .....	148
3.2 Le criticità del sistema IeFP .....	153
3.3 La formazione formatori sulle politiche attive del lavoro.....	155
CAPITOLO VI - CONCLUSIONI .....	158
1. Alcune conclusioni tra teoria e pratica delle Politiche Attive del lavoro.....	158
Bibliografia .....	167



## INTRODUZIONE

La tesi si propone di studiare le possibili vie per sviluppare moderni sistemi di *placement* partendo dai centri di formazione professionale (cfp) territoriali e attraverso la valorizzazione della leva formativa quale misura di Politica Attiva del Lavoro.

Il contesto della ricerca è quello degli attori della formazione professionale e degli operatori del mercato del lavoro, specie dei privati accreditati.

L'ambito di studio si concentra sull'osservazione della rete di Scuola Centrale Formazione (SCF), un'associazione nazionale di 47 enti di formazione professionale radicati in 12 regioni. L'esperienza di SCF vede il rafforzamento dei servizi al lavoro degli enti formativi attraverso il progetto di costituire un'agenzia di somministrazione di manodopera di tipo generalista. Il nuovo soggetto giuridico andrebbe a rivolgere prevalentemente i suoi servizi di collocamento agli allievi in uscita dai percorsi triennali e quadriennali afferenti all'Istruzione e Formazione Professionale, stimati prudenzialmente in 3500 all'anno su tutta la rete associativa. Due sono le peculiarità dell'agenzia per il lavoro pensata da SCF: la prima è quella di promuovere l'apprendistato, anche in somministrazione, quale contratto misto formazione/lavoro disciplinato dagli artt. 41-47 del d.lgs. 81/2015 che diviene strumento didattico e di collocamento; la seconda attiene al modello organizzativo del nuovo ente basato su un livello nazionale (sede legale) con compiti di direzione, coordinamento e formazione del personale e un livello territoriale che prevede l'attivazione di 6 sedi operative in regioni strategiche. Presso ogni sede è prevista una figura professionale ibrida con competenze manageriali, di progettazione e *sale & marketing* che faccia da connettore tra il piano locale e il coordinamento nazionale e che rappresenti il "braccio" del modello organizzativo.

I soggetti coinvolti nello studio sono i direttori dei centri di formazione professionale e il consiglio direttivo di SCF. Muovendo dal caso di studio esplorativo, il cui orizzonte temporale va da ottobre 2018 a settembre 2021, la ricerca qualitativa cerca di individuare la cornice teorica alla base dei dati raccolti sul campo. La struttura del presente lavoro vede un primo inquadramento del legame tra formazione e politiche attive del lavoro e un'analisi storica del quadro regolatorio dei temi principali dell'indagine: istruzione e formazione professionale e *governance* del mercato del lavoro.

La riconduzione del caso di studio nel quadro teorico passa dall'approfondimento della questione pedagogica che spiega l'origine prima storica e poi normativa e culturale della separazione tra scuola e lavoro e della successiva esigenza di ricongiungere i due mondi per trarre dal paradigma separatista a quello compositivo. A tal fine, la dottrina pedagogica e giuslavorista concorda nel guardare all'importanza della filiera professionalizzante e del metodo didattico dell'alternanza formativa incarnata nel contratto di apprendistato e nella possibile via dell'apprendistato in somministrazione.

Per rispondere all'interrogativo sulla possibile via formativa per l'accompagnamento lavorativo l'analisi si sposta sul piano comparato guardando prima a quei paesi c.d. di apprendistato forte (Germania e Austria), che garantiscono l'occupabilità dei giovani anche dopo l'inserimento lavorativo, e poi a quelli che meglio integrano istruzione e formazione iniziale (IVET) e continua (CVET), quali modelli a cui tendere per rispondere all'esigenza formativa di giovani e adulti, riscontrando una non coincidenza tra i due.

La riflessione sull'esigenza rilevata in SCF genera la domanda sul valore di avvicinare attori della IeFP e del mercato del lavoro. Il pensiero giuslavorista a cui si fa affidamento addebita il problema della disoccupazione giovanile alla presenza di barriere in ingresso intese non tanto quali lacune normative ma come l'assenza di percorsi formativi coerenti con il mercato del lavoro tali da diventare veri strumenti di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Dall'osservazione diretta del fenomeno emerge il potenziale dei centri di formazione professionale di aggregare gli *stakeholder* del territorio quali veri e propri ecosistemi o meglio descritti con la similitudine delle "piazze" di incontro di interessi comuni emersa nelle interviste realizzate ai direttori dei cfp.

Per spiegare l'evoluzione in tal senso dei centri di formazione professionale e la necessità di un maggiore dialogo e collaborazione tra attore pubblico e privati accreditati che erogano le politiche attive del lavoro si fa ricorso prima all'appassionato studio del pensiero di Lombardo Radice, che fa da bussola al percorso affrontato da Scuola Centrale Formazione, e poi alla disamina dei diversi modelli regionali di *governance* del mercato del lavoro.

Interrogandosi sulle azioni che i cfp di SCF possono intraprendere nell'area afferente ai servizi per il lavoro per essere partecipi, insieme ai propri allievi, dei cambiamenti della filiera professionalizzante e del mercato del lavoro in atto e non esserne travolti, l'indagine risponde all'interrogativo sullo stato dell'arte della rete associativa nell'erogare servizi per il lavoro verificando le condizioni per utilizzare il contratto di somministrazione di manodopera e di apprendistato in somministrazione quale strumento normativo per la chiusura del cerchio formativo.

Le evidenze raccolte attengono a tre livelli: i punti di forza e le criticità dei sistemi regionali di istruzione e formazione professionali; le buone pratiche e le potenzialità dei centri di formazione nel rispondere alle sfide educative moderne per la formazione integrale della persona e la sua occupabilità; le potenzialità del modello di agenzia per il lavoro e le difficoltà emerse nell'avvicinare attori della formazione professionale e del mercato del lavoro.

## CAPITOLO I - POSIZIONE DEL PROBLEMA

Sommario: 1. Il legame tra IeFP e Politiche Attive del Lavoro: premessa definitoria 1.1 Il fondamento normativo e le policy pubbliche 1.2 La teoria del capitale umano nell'economia dell'istruzione 1.3 La formazione come misura di PAL 2. Domande di ricerca.

### 1. Il legame tra IeFP e politiche attive del lavoro: premessa definitoria

L'istruzione e formazione professionale è una materia che interessa trasversalmente le politiche economiche e sociali e più in particolare quelle dell'istruzione e del lavoro.

La presente ricerca si concentra (in ottica giuslavorista che si apre alle scienze sociali) sul legame esistente tra istruzione e formazione professionale e politiche del lavoro. Esso muove dallo strumento di ricerca qualitativa dello "studio di caso" che vede protagonista l'associazione Scuola Centrale Formazione. Quest'ultima ha verificato l'ipotesi di costituire un organismo indipendente per l'erogazione di servizi per il lavoro e la somministrazione di manodopera quale chiusura del cerchio formativo.

Per politiche del lavoro si intendono quegli interventi pubblici di tipo microeconomico nel mercato del lavoro volti a specifici *target* quali disoccupati, inoccupati e inattivi al fine di contrastare l'emarginazione sociale e la povertà attraverso i servizi per il lavoro, le misure attive e passive<sup>1</sup>. Queste sono legate a doppio filo e influenzate dagli interventi di politica macroeconomica in materia fiscale, sociale ed economica<sup>2</sup>.

Rispetto alle politiche del lavoro la ricerca intende approfondire, in particolare, le politiche attive<sup>3</sup> anziché quelle passive o assistenziali, poiché a tutela del reddito in mancanza di quello da lavoro, in quanto l'evoluzione europea delle strategie occupazionali susseguitesesi dal dopoguerra insegna come le prime siano fondamentali per l'occupazione e l'occupabilità della persona in tutto l'arco della vita<sup>4</sup>. Nelle politiche attive rientrano misure quali: programmi di formazione, orientamento professionale, servizi per l'impiego, percorsi di riqualificazione e recupero di disoccupati di lunga durata, incentivi all'imprenditorialità e all'occupazione delle fasce più giovani. Attraverso di esse, i governi perseguono l'inclusione sociale e la lotta alla povertà, anche attraverso il coordinamento di attori diversi, con un crescente ruolo dei privati e dell'integrazione tra politiche sociali e del mercato del lavoro<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Capparucci M., *Politiche del lavoro e politiche dei redditi: modelli teorici e processi di riforme*, in «Quaderni di Economia del Lavoro», nn. 88-89, 2009, pp. 74-102; Cfr. Gualmini E., *La politica del lavoro*, il Mulino, 1998.

<sup>2</sup> Così Reyneri E., *La politica del lavoro*, in Dente B., *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, 1990, p. 238.

<sup>3</sup> L'espressione politiche attive del mercato del lavoro viene coniata nel 1948 dagli svedesi Rehn e Meidner per definire la strategia socialdemocratica volta al raggiungimento del pieno impiego ed al controllo del tasso di inflazione. Così Sordini M., *Politiche attive come politiche di attivazione*, in Donolo C., (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, 2006, p. 5; Cfr. Cantalupi M., Demurtas M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, Servizi per l'impiego e valutazione*, il Mulino, 2009.

<sup>4</sup> Cfr. Frey L., *Le politiche dell'occupazione e del lavoro in Europa*, in «Quaderni di economia del lavoro», n. 55, 1996, p. 40.

<sup>5</sup> Cfr. Barderis E., *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, 2013, p.12 [https://www.academia.edu/4938868/Il\\_welfare\\_frammentato\\_Le\\_articolazioni\\_regionali\\_delle\\_politiche\\_sociali\\_italian\\_e28](https://www.academia.edu/4938868/Il_welfare_frammentato_Le_articolazioni_regionali_delle_politiche_sociali_italian_e28)



Per definire meglio il campo di indagine occorre distinguere il rapporto che intercorre tra politiche attive del lavoro (PAL) e l'istruzione e formazione professionale iniziale e continua.

Il rapporto tra politiche attive del lavoro e istruzione e formazione professionale iniziale prende in esame le misure pensate per il *target* in obbligo formativo (tra i 14 e i 18 anni) e per giovani NEET (*Not in Education, Employment or Training*) tra cui rientrano i programmi di Garanzia Giovani la cui asticella viene spostata prima dai 25 anni di età ai 29, fino agli attuali 32. Le finalità degli interventi di PAL rispetto al primo *target* si sostanziano nel contrasto del fenomeno della dispersione scolastica (o *drop out*) e della disoccupazione in quanto gli studi del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) evidenziano come l'intervento in PAL e, in particolare, in formazione in età precoce, prevenga la fuoriuscita dal mercato del lavoro in età adulta, insieme a povertà ed esclusione sociale. Ciò innesca un circolo virtuoso in quanto gli adulti istruiti risultano maggiormente propensi a partecipare alla formazione continua.

Il secondo aspetto riguarda il legame tra istruzione e formazione continua e politiche attive del lavoro e va ad interessare i disoccupati, gli inattivi, coloro che necessitano di una qualificazione o una riqualificazione che faciliti la loro occupazione o ricollocazione nel mercato del lavoro. In questo caso, gli studi empirici condotti dal Cedefop sulla formazione continua e sul contrasto alla disoccupazione evidenziano come le possibilità di fuoriuscire dal mercato del lavoro aumentino per le persone con basse qualifiche, con una percentuale considerevole della forza lavoro adulta europea con competenze obsolete, e come per certi aspetti il finanziamento pubblico della formazione rischi di aumentare le diseguaglianze tra cittadini meno e più istruiti in assenza di un'urgente inversione di rotta in termini di attrattività dei percorsi di formazione iniziale e continua da parte degli adulti con basse qualifiche.

## 1.1 Il fondamento normativo e le *policy* pubbliche

Il legame tra istruzione e formazione professionale (IeFP) e le politiche attive del lavoro è prima di tutto da ricercare nel dato normativo. La legge quadro sulla formazione professionale L. 845/1978 definisce la IeFP quale «strumento di politica attiva del lavoro», ma nonostante la convergenza sul piano definitorio nella prassi e nelle strategie di *policy* pubblica, specie regionale, sembra esserci una sorta di concorrenza tra i due ambiti. Gli studi recenti (pre-pandemici) evidenziano come le Regioni stiano privilegiando, attraverso gli avvisi, le misure di politica attiva del lavoro rispetto alla formazione professionale in senso stretto (più di un miliardo di finanziamento per le politiche attive del lavoro a fronte degli 830 milioni per la formazione professionale nell'anno 2017). Gli avvisi rivolti alla formazione professionale, inoltre, si attestano maggiormente sulla formazione c.d. ordinamentale rispetto a quella non ordinamentale (come formazione continua, corsi di specializzazione, ecc.). Altro punto di convergenza tra le politiche della formazione e quelle del lavoro risiede nella comune «parcellizzazione» dei sistemi<sup>6</sup>; anche le misure di PAL in Italia sono in fase sperimentale, divise tra competenze statali e regionali, ancora lontane dal dare vita ad un sistema stabile, ampio e universale e, soprattutto, con una spesa pubblica inferiore rispetto alla media europea<sup>7</sup>. Seppure il sistema italiano di politiche attive risulti ancora giovane e frammentato a livello territoriale, a dispetto del modello centralista disegnato dal legislatore nel decreto attuativo del jobs

---

<sup>6</sup> Documento FORMA e CENFOP del 14.05.2019 rispetto agli elementi propedeutici alla trattazione sul piano contrattuale degli operatori della formazione professionale.

<sup>7</sup> OECD 2019, *Strengthening active labour market policies in Italy*.

act n. 150/2015 e non confermato dal referendum costituzionale, le politiche attive del lavoro assumono un ruolo fondamentale nel raccordo tra mondo della formazione e mondo del lavoro. Tra le regioni spicca l'esperienza della Lombardia in termini di mole di finanziamento erogato e strumenti di *policy* adottati. Rispetto al rapporto tra gli stanziamenti regionali in PAL e in formazione nel 2018 si assiste ad un cambio di rotta rispetto all'anno precedente, con una prevalenza degli avvisi dedicati al finanziamento di formazione. In particolare, alcune regioni del sud si rivelano poco efficienti tra tutte la Sicilia che a parità di risorse disponibili non conferma gli stanziamenti messi a disposizione nell'annualità precedente.

Accanto alla discontinuità nello stanziamento delle risorse regionali troviamo anche differenze tra interventi c.d. "di sistema" (perché consolidati nella programmazione regionale) e interventi a singhiozzo o "frammentati e finalizzati soprattutto all'occupabilità". A questi, nell'analisi del 2017, si aggiunge una diffusa logica di avvisi di politiche attive del lavoro con premio al processo più che al risultato occupazionale dei candidati, frutto anche di un peso distribuito in modo disomogeneo tra percorsi di formazione e servizi di accompagnamento al lavoro. Di fondamentale importanza il connubio tra orientamento alla formazione mirata all'acquisizione delle competenze richieste delle imprese e accompagnamento al mercato del lavoro rispetto ai quali appare duplice il ruolo degli enti professionali. Questi, assumendo una posizione strategica nelle transizioni, sono in grado di incidere, sin dalla fase di orientamento, verso percorsi di istruzione e formazione prima e verso il mondo del lavoro poi.

Nelle attuali politiche attive del lavoro è assente una logica di sistema in quanto manca una programmazione regionale: i dati evidenziano che le regioni agiscono su logica progettuale rispondendo meno al bisogno delle persone nel tempo<sup>8</sup>. Nelle pieghe delle *policy* nazionali più recenti, la dottrina economica denuncia l'assenza delle politiche attive<sup>9</sup> nelle prime azioni messe in campo dal governo in risposta alla crisi economica e occupazionale che accompagna quella pandemica e che l'Italia, anche dopo una prima fase di assestamento, cerca di arginare attraverso il blocco dei licenziamenti<sup>10</sup> o anche investendo negli ammortizzatori sociali (Cassa integrazione Covid-19), derogando alla materia delle causali per i contratti flessibili (determinato, somministrazione a termine), o ancora attraverso ristori annunciati e in molti casi solo promessi o irrisori rispetto alle perdite causate dalle aperture a singhiozzo delle attività commerciali. Grandi assenti nella strategia per la ripresa sono le politiche attive del lavoro, ad eccezione del Fondo Nuove Competenze (istituito con "Decreto Rilancio" (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34)<sup>11</sup>. In prospettiva,

---

<sup>8</sup> In questo senso, le evidenze dell'Analisi ragionata degli avvisi pubblicati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018 dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano in Politiche della Formazione Professionale e del lavoro a cura del Cnos-Fap e PTSCLAS spa, Rubbettino editore, 2019.

<sup>9</sup> Così sul piano economico, Croce G., *Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19*, *Economia & lavoro*, Il Mulino, Fascicolo 2, maggio-agosto 2020; Cfr. anche Costa Dias M., Farquharson C., Griffith R., Joyce R., Levell P., *Getting people back into work*, CERP Covid Economics, 2020, p. 16.; OECD, *Job retention schemes during the Covid-19 lockdown and beyond*, 2020; Anders J., Dickerson A., Gregg P., Macmillan L., *Unemployment: The coming storm, who gets hit, who gets hurt, and policy remedies*, CEPEO, 2020, w.p. 12.

<sup>10</sup> ulteriormente prorogato dal DL Sostegni al 30 giugno con estensione al 31 ottobre 2021 per le aziende che chiedono Assegno Ordinario o CIGD in via di approvazione.

<sup>11</sup> «In questa direzione, è indirizzato il Fondo nuove competenze ... che lega il finanziamento della formazione ad accordi specifici di riduzione dell'orario di lavoro. Esso, tuttavia, rappresenta una misura che rimane marginale rispetto alla ben

la Legge di Bilancio 2021 e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza annunciano nuovi investimenti in materia, ridando vigore all'assegno di ricollocazione e introducendo una nuova misura c.d. GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori)<sup>12</sup>.

Alla luce degli studi economici internazionali e dell'entità della crisi attuale, la dottrina sostiene che «le politiche attive del lavoro rappresentano un elemento decisivo per la ripresa dell'occupazione e per l'efficacia complessiva delle politiche intraprese»<sup>13</sup>. Per orientare gli investimenti e le *policy* sulla strada dell'efficienza e dell'efficacia in tempi ragionevoli, gli studiosi stimano un impatto sull'occupazione incisivo per i piani di formazione contro uno poco incisivo per le azioni di assistenza alla ricerca del lavoro; i primi pesano per il 6,7% sull'occupazione e per il 7,7% sul reddito da lavoro. Inoltre, all'aumentare della durata del periodo di formazione si riscontra un incremento dell'efficacia della misura; lo stesso risultato positivo si verifica per le misure formative dirette ai giovani a prescindere dal genere e dal livello di istruzione dei destinatari<sup>14</sup>. In materia di PAL si assiste al passaggio da venticinque anni di politiche a costo zero (investimento pubblico irrisorio) alle ingenti risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tuttavia, il basso investimento pubblico degli ultimi due decenni non sembra essere una peculiarità tutta italiana in quanto già gli studi non recenti dell'ILO (International Labour Organization) mostrano come i paesi sviluppati destinino una ristretta quota della spesa pubblica alle PAL, che mediamente si arresta allo 0,6% del Pil nel 2011, quando invece una maggiore spesa potrebbe impattare sull'occupazione<sup>15</sup>. Inoltre, se negli anni passati le misure di PAL si rivolgono a persone già disoccupate, recentemente vengono adottate nel gestire le transizioni. Ciò vuol dire formazione dall'infanzia fino a tarda età e valorizzazione della collaborazione pubblico e privato per raggiungere l'obiettivo europeo del 60% degli attivi in formazione contro un attuale 15%; e per fare questo occorre rafforzare le infrastrutture formative materiali, immateriali e sociali (welfare, certificazione)<sup>16</sup>. Una sfida senza precedenti a cui si cerca di dare risposta proponendo nei PNRR europei un nuovo modello di sviluppo basato su una trasformazione del lavoro in termini qualitativi, per passare dal tasso occupazionale italiano che da quindici anni ristagna attorno al 58% al 78% europeo.

---

più vasta platea dei soggetti rientranti negli interventi di cassa integrazione» Cfr. Croce G., *Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19.*, op. cit., p.109

<sup>12</sup> Il GOL è una misura per la quale l'art. 1, comma 324 della legge di bilancio 2021 stanziava 223 milioni ed è definita dal Piano come un "programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata". Gli obiettivi che si propone sono: il superamento – con un approccio basato sulla definizione di livelli essenziali delle prestazioni – dell'eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale; maggiore prossimità degli interventi di politica attiva; l'integrazione on-line dei servizi territoriali. Cfr. Nunziata S., *Il PNRR e le politiche per il lavoro: intercettare il futuro del lavoro in continuo mutamento*, in Bollettino ADAPT 26 aprile 2021, n. 16.

<sup>13</sup> Croce G., *Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19.*, op. cit., p. 92.

<sup>14</sup> Levy-Yeyati E., Montané M., Sartorio L., *What Works For Active Labor Market Policies?*, Cid, Harvard University, 2019, W.P. 358.

<sup>15</sup> Ilo (2014), *Global Employment Trends 2014, Risk of a Jobless Recovery?*; Bianco A., *La formazione come misura per efficaci politiche attive del lavoro* in Apprendistato, formazione e politiche attive del lavoro. Osservazioni sulla legge n. 78 del 2014, Lavoro e diritto, Rivista trimestrale 4/2014, p. 651.

<sup>16</sup> Treu T. al convegno di presentazione del patto per il lavoro della regione Lazio, 16 luglio 2021.

## 1.2 La teoria del capitale umano nell'economia dell'istruzione

L'accompagnamento della persona alla costruzione della propria occupabilità attraverso la formazione può essere ricondotto all'interno dell'alveo della teoria economica del capitale umano. Sul piano definitorio, per capitale umano si intende la sommatoria delle conoscenze, delle abilità e competenze acquisite dalla persona in grado di produrre redditi all'interno del sistema economico<sup>17</sup>, oppure, il complesso delle risorse umane qualificate di cui dispongono le imprese<sup>18</sup>. Questo viene incluso nelle risorse economiche insieme all'ambiente e al capitale fisico (ossia, strumenti accumulabili come macchinari, impianti, installazioni, fabbricati, tecnologia, ecc.) che impiegati nella produzione permettono di accrescere la produttività del lavoro<sup>19</sup>.

Seguendo la teoria economica del capitale umano, l'istruzione diviene il mezzo per crearlo. Seppur gran parte della dottrina, anche sociale, apprezzi la teoria non mancano dubbi sulla sua compatibilità etica con la prospettiva pedagogica della formazione culturale integrale della persona quale fine ultimo dell'educazione. In risposta a tali perplessità, si suggerisce di tenere insieme la prospettiva pedagogica dell'istruzione con quella "professional-economista", non ritenendo che una debba necessariamente escludere l'altra<sup>20</sup>.

Nell'interesse generale per le teorie della crescita economica economisti e pedagogisti si riavvicinano alle teorie del capitale umano, i primi guardando all'educazione come «fattore importante della crescita», i secondi riconoscendo quale nocciolo del problema il necessario ripensamento del *modus educandi* scolastico al fine di sostenere lo sviluppo economico<sup>21</sup>.

La destabilizzazione dell'ordine economico innescata dalla globalizzazione comporta «un effetto trascinarsi sulle altre istituzioni umane, sociali e politiche ma colpendo in maniera particolare quelle educative. L'incertezza della base economica fa emergere, infatti, l'importanza dell'educativo come coacervo di questioni pedagogiche, sociali e politiche. [...] Conseguentemente, l'educazione e le sue istituzioni diventano il luogo deputato per garantire il ricambio di sapere necessario in corrispondenza delle condizioni del vivere odierno». In particolare, Cegolon precisa come non abbia senso «parlare di capitale umano se lo sforzo intrapreso dalle famiglie e dai singoli alla fine, non viene riconosciuto. In altri termini, scuola ed educazione non più separate, ma integrate allo sviluppo socioeconomico [...]»<sup>22</sup>.

Strettamente correlato all'accompagnamento al lavoro attraverso la formazione è il valore delle competenze nel mercato avallato dalla dottrina economica, in particolare, dalla teoria delle *capability* di Sen che ripone al centro la persona; anche in questo caso non mancano perplessità sul fronte

---

<sup>17</sup> Attenzione a non confondere il capitale umano con le abilità innate i c.d. talenti che seppur influenzino il capitale umano, insieme alla cultura, al contesto familiare e sociale, non lo definiscono. Infatti, il capitale umano è un prodotto e come tale accumulabile e non innato.

<sup>18</sup> Praussello F., Marengo M., *Economia dell'istruzione e del capitale umano*, Laterza, 1996, p.20.

<sup>19</sup> Smith A., *La ricchezza delle nazioni* (tit. orig.: (1776), *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*), Utet, 1987.

<sup>20</sup> Cegolon A., *Il valore educativo del capitale umano*, in *Le scienze dell'apprendimento* (Collana diretta da Margiotta U.), Franco Angeli, 2012, p. 14 <https://core.ac.uk/download/pdf/55277563.pdf>

<sup>21</sup> Sul rapporto tra educazione ed economia si veda Cegolon A., *Il valore educativo del capitale umano*, in *Le scienze dell'apprendimento* (Collana diretta da Margiotta U.), Franco Angeli, 2012, p. 196.

<sup>22</sup> Cegolon A., *Il valore educativo del capitale umano*, op.cit., p.8.

pedagogico che accusa le politiche attive di non far altro che adattare la persona al mercato. La ricerca sociale sostiene, infatti, l'importanza di non ricondurre le politiche occupazionali ad un adattamento delle persone alle esigenze di mercato ma piuttosto di investire nella realizzazione, c.d. *achievement* della persona, anche attraverso la valorizzazione dell'apprendimento formale e non formale.

Di conseguenza, le politiche della formazione e del lavoro degli ultimi vent'anni spostano l'attenzione dal raggiungimento della piena occupazione al perseguimento dell'occupabilità<sup>23</sup> investendo nell'*empowerment* della persona<sup>24</sup>, capacitandola in modo da far fronte a percorsi di carriera frammentati e alle nuove sfide delle imprese quali digitalizzazione e internazionalizzazione del *business*. Così, la valutazione dei risultati delle politiche del lavoro e della formazione vengono ridefiniti sul perno dell'attivazione della persona, in ottica di promuoverne l'occupabilità nel mercato<sup>25</sup>.

### 1.3 La formazione come misura di politica attiva del lavoro

Nella società della conoscenza la dottrina sociale riconosce la formazione quale «aspetto essenziale» delle politiche attive del lavoro (PAL) «determinante per la crescita economica, in quanto garanzia di una forza lavoro maggiormente qualificata, in grado di produrre beni e servizi di qualità e di consentire alle imprese di rimanere competitive»<sup>26</sup>.

Formazione, quindi, come garanzia di occupabilità e ricollocazione presente e futura del lavoratore di fronte alle evoluzioni del mercato del lavoro (MdL)<sup>27</sup>. In altre parole, questa misura di PAL «costituisce un fattore di sviluppo e come tale rappresenta un investimento per il futuro perché soddisfa la domanda di lavoro e prepara la manodopera alle competenze di domani [...]»<sup>28</sup>.

Di particolare interesse per la presente ricerca appare il pensiero degli studiosi dell'ILO e della dottrina anche internazionale che, da tempo, ribadisce come «il leggere i fabbisogni venturi in termini di figure professionali emergenti nel MdL, possibilmente anticipandole, equivale a programmare un sistema formativo in grado di prevenire il c.d. *skillsmismatch*, ossia la mancata corrispondenza delle competenze offerte dai lavoratori e richieste dai datori di lavoro, nonché a orientare i singoli e le loro aspirazioni di carriera» che non possono prescindere da un efficace sistema di monitoraggio e

---

<sup>23</sup> L'occupabilità viene introdotta nella Raccomandazione SEO – COM 6/2003 e definita quale «capacità delle persone di essere occupate, e quindi di cercare attivamente un impiego, di trovarlo e di mantenerlo». Per un approfondimento sulla «centralità dell'occupabilità nel dibattito pedagogico» Cfr. Massagli E., *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Edizioni Studium, 2016.

<sup>24</sup> Sen A.K., *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, 1986; Sen A.K., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2000.

<sup>25</sup> Colasanto M., Lodigiani R., *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Vita e Pensiero, 2008

<sup>26</sup> Bianco A., *La formazione come misura per efficaci politiche attive del lavoro in Apprendistato, formazione e politiche attive del lavoro. Osservazioni sulla legge n. 78 del 2014*, Lavoro e diritto, Rivista trimestrale 4/2014, p. 652; Cfr. Giullari B. (a cura di), *Lavoro, occupabilità e trasformazioni del sistema formativo nella società della conoscenza*, Franco Angeli, 2006; Marconi A. (a cura di), *Il cantiere delle competenze: formazione e lavoro nella società della conoscenza*, Armando, 2008.

<sup>27</sup> Per un approfondimento sull'investimento in Formazione e nell'aggiornamento professionale quale mezzo per rendere duttile il lavoratore per rispondere a percorsi non lineari di carriera Cfr. Colasanto M., *L'anello debole: l'apprendimento continuo*, in Dell'Aringa C., Treu T. (a cura di), 2009, p. 129; Cfr. Bianco A., *La formazione come misura per efficaci politiche attive del lavoro in Apprendistato, formazione e politiche attive del lavoro. Osservazioni sulla legge n. 78 del 2014*, in Lavoro e diritto, Rivista trimestrale 4/2014, pp. 647-668

<sup>28</sup> Cfr. Bianco A., op. cit. p. 652

informazione sul mercato del lavoro così come dal «coinvolgimento attivo delle aziende e delle agenzie formative per rendere più fluido ed efficiente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro»<sup>29</sup>.

Sul punto Bianco A., riprendendo il pensiero di Petter G., precisa come «nell'organizzare e articolare un valido percorso formativo sia necessario che l'educazione di base, la formazione tecnica e l'ingresso e la permanenza nel MdL costituiscano tre distinte fasi ben integrate tra loro. Questo significa che una scolarizzazione di buona qualità rappresenta le fondamenta su cui erigere l'intero edificio di efficaci PAL, preparando le giovani generazioni ai cicli scolastici di grado più elevato e alle tappe successive costituite dalla formazione lavorativa. Con la scolarizzazione primaria si acquisisce non solo l'essenziale – leggere, scrivere e far di conto – ma anche si impostano una serie di capacità e competenze come quelle comunicative, lo stare in gruppo, l'affrontare e risolvere problemi, l'orientarsi nel mondo»<sup>30</sup>.

In tal senso, quanto sostenuto dalla dottrina giuslavorista, in particolare Vimercati, su come «può dirsi che il compasso dello scienziato sociale sia destinato ad essere utilizzato con un raggio di apertura sempre più ampio e che quello del giuslavorismo, in uno sforzo di rinnovata interazione con altre discipline ed altre sfere dell'agire sociale, debba includere nel proprio ambito di azione il *learning market* come nuovo profilo del conflitto sociale, alla ricerca di nuove forme di mediazione nel secolo che sembra fare della conoscenza il proprio volano di sviluppo e, al tempo stesso, la nuova fonte di diseguaglianze e di esclusione sociale»<sup>31</sup>. Sul pensiero di Alberici, l'Autrice espone, poi, come il «cambiamento sistemico» indotto dalla *learning society*, portatrice di nuovi bisogni, e dall'emergere dei *knowledge workers* venga efficacemente definito il «volto nuovo con cui, all'inizio del terzo millennio, si riaffaccia sulla scena dell'opinione pubblica e delle scienze sociali la centralità del lavoro»<sup>32</sup> in rapporto «apparentemente simmetrico» rispetto alla fine del lavoro *unskilled* teorizzata da Jeremy Rifkin nell'opera *The end of work* (1995)<sup>33</sup>.

Da qui, la prospettiva che anima il presente lavoro di ricerca vuole ricondurre l'indagine interdisciplinare pedagogica e del diritto del mercato del lavoro sui punti di contatto tra IeFP e politiche attive del lavoro e sui possibili sviluppi teorici ed empirico istituzionali della materia all'interno del giuslavorismo in quanto, per sua natura, «capace di disvelare e di interpretare le dinamiche reali dei rapporti di potere che fanno da sfondo all'operare di norme e istituzioni»<sup>34</sup>. Nonostante il diritto del lavoro venga definito come il diritto del '900, «rimane comunque difficile immaginare che un rinnovato sforzo di quadratura» del cerchio<sup>35</sup> tra crescita economica, coesione

<sup>29</sup> Cfr. Bianco A., op. cit. p. 652; Cfr. *Global Employment Trends 2013. Recovering from a Second Jobs dip*, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_202326.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_202326.pdf), p. 83 ss. e più avanti pp. 122-123; McQuaid R.W., Green A.E., Danson M. (a cura di), *Employability and Local Labour Markets*, Routledge, 2006; Handel M.J., *Skills Mismatch in the Labor Market*, in *Annual Review of Sociology*, vol. 29, 2003, pp. 135-165.

<sup>30</sup> Bianco A., op. cit., p. 653; Cfr. Petter G., *Psicologia e scuola primaria*, Giunti editore, 1987. Una buona scolarità funge dunque da base su cui innestare la formazione professionale, formando un continuum che riflette un approccio olistico auspicato anche dall'ILO Cfr. ILO (2012), *La crisi dell'occupazione giovanile: è il momento di agire*, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-Ginevra/---ilorome/documents/publication/wcms\\_208429.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-Ginevra/---ilorome/documents/publication/wcms_208429.pdf)

<sup>31</sup> Vimercati A., *Diritto del lavoro, culture organizzative, politiche proattive*, in *Lavoro e diritto*, Rivista trimestrale 4/2016, p. 5.

<sup>32</sup> Alberici A., *Imparare sempre nella società della conoscenza*, Milano: Mondadori, 2022, p. 48.

<sup>33</sup> Vimercati A., *Diritto del lavoro*, op. cit., 2016, p. 755.

<sup>34</sup> Vimercati A., *Diritto del lavoro*, op. cit., pp. 749-760

<sup>35</sup> «In un'epoca di crescenti diseguaglianze e di incipiente disgregazione sociale, il dilemma della quadratura del cerchio proposto da Dahrendorf a metà anni novanta suona drammaticamente attuale nel rappresentare il quanto mai fragile

sociale e democrazia «possa prescindere dal riconoscimento di questo come fattore di coesione sociale»<sup>36</sup>.

Tra le “tensioni interne” proprie del diritto del lavoro, intenzione di chi scrive è di approfondire gli scenari che portano, in materia di collocamento, dalla contrapposizione all’alleanza tra pubblico e privato nella *governance* del mercato del lavoro (di cui si dirà nel Capitolo II, paragrafo 1 sull’evoluzione del quadro normativo e nella Literature Review rispetto alla collaborazione nell’erogazione delle politiche attive del lavoro) e tra mercati del lavoro e diritto all’istruzione, al lavoro e alla crescita professionale. Con la globalizzazione e l’avvento dell’economia della conoscenza prima e con la quarta rivoluzione industriale<sup>37</sup> poi, si assiste ad una trasformazione dei rapporti tra domanda e offerta di lavoro. Il veloce avanzamento tecnologico continua a mutare i processi innovativi, lasciando dietro la sua corsa inarrestabile conoscenze e competenze obsolete, imponendo alle imprese un «uso flessibile della forza lavoro e una grande adattabilità del lavoro agli incessanti processi di ristrutturazione, che tendono a diventare non più una patologia ma una fisiologia dell’impresa moderna. Questa adattabilità può realizzarsi in due modi: o con un arricchimento e una riqualificazione costante del lavoro e con una mobilità sostenuta da un forte patrimonio professionale, oppure con un ricambio sempre più frequente della mano d’opera occupata o di quella parte che non ha avuto alcuna opportunità di aggiornamento e di qualificazione. E per la maggior parte dei casi, almeno in Italia, di questo tipo di flessibilità si tratta»<sup>38</sup>.

La ricerca vuole, quindi, rispondere all’esigenza di invertire la rotta verso la valorizzazione piena della formazione quale volano non solo di occupabilità ma della realizzazione piena della persona. Infatti, l’esigenza è quanto mai urgente in risposta alla pesante crisi economica che accompagna quella sanitaria. Quest’ultima contribuisce ad accelerare il fenomeno della obsolescenza delle competenze lasciando ai margini del mercato lavoratori e imprese “poco adattive” e aumentando il divario sociale. L’ILO stima, infatti, un’avvenuta perdita di 500 milioni di posti di lavoro a tempo pieno nel secondo trimestre del 2020; tra i più colpiti il lavoro sommerso e la *gig economy* e i settori della vendita al dettaglio, commercio, trasporti, alloggi e ristorazione e produzione. Le politiche di ritorno al lavoro e le misure di attivazione per i disoccupati, compresi quelli che hanno perso il lavoro o devono cambiare occupazione a causa della pandemia, sono fondamentali per la ripresa dell’economia e per contrastare le nuove povertà. A tal fine, gli studi sulle *policy* italiane ed europee evidenziano la necessità per l’Italia di riequilibrare gli investimenti tra politiche attive e passive del lavoro e, rispetto alle prime, l’esigenza di puntare maggiormente sulla formazione e non più

---

equilibrio tra le fondamentali esigenze delle società capitalistiche evolute: benessere economico, coesione sociale e democrazia politica». Cfr. Vimercati A., op.cit., pp.750-751

<sup>36</sup> così Vimercati A., *Diritto del lavoro*, op.cit., pp.750-751; Cfr. Napoli M., *Diritto del lavoro*, in trasformazione (2010-2014), 2014, Giappichelli, p. 64.

<sup>37</sup> La quarta rivoluzione industriale o Industria 4.0, di derivazione tedesca, nasce dal nome del progetto avviato nel 2011 dal governo federale in collaborazione con università, centri di ricerca, imprese e parti sociali. Ad oggi, il termine viene utilizzato per indicare la rivoluzione che avviata nel xx secolo a seguito quella digitale e si caratterizza da un forte protagonismo di internet, intelligenza artificiale e l’automazione., anche definita nel 2014 “the second age machine” da Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee, docenti del MIT. Così Schwab K., *La quarta rivoluzione industriale*, Franco Angeli, 2016; Per un approfondimento sugli effetti della quarta rivoluzione industriale sul mercato del lavoro Cfr. Butera F., *Lavoro e organizzazione nella quarta rivoluzione industriale: la nuova progettazione socio-tecnica*, in *L’industria*, Rivista di economia e politica industriale, 3/2017, pp. 291-316. Cfr anche Seghezzi F., *La nuova grande Trasformazione, Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, Adapt University Press, 2017.

<sup>38</sup> Trentin B., *Lavoro e conoscenza in lectio doctoralis*, 13 settembre 2002.

prevalentemente sugli incentivi occupazionali alle imprese, i cui effetti nel lungo periodo non sono definiti soddisfacenti<sup>39</sup>.

Tornando all'attualità del diritto del lavoro quale strumento per leggere e dare risposta ai fenomeni sociali, la dottrina giuslavorista osserva come le teorie che fanno della centralità della persona il loro fondamento, portando a riformare i sistemi di welfare, stiano minando i principi della materia ed i relativi "schemi regolativi" coniando disposizioni «non più modellate soltanto su un potenziale 'lavoratore collettivo sociale', ma che fungono da criterio guida per i bisogni del singolo lavoratore inteso come soggetto»<sup>40</sup> e che perseguono l'autodeterminazione e l'autorealizzazione della persona quale «obiettivo implicito del processo di costruzione delle tutele (collettive e individuali) del lavoro del '900»<sup>41</sup>.

L'apertura del giuslavorismo alle teorie delle scienze sociali comporta che l'obiettivo regolatorio dell'autodeterminazione e dell'autorealizzazione venga orientato verso la centralità della persona in quanto motore dello sviluppo e quale concetto alla base delle teorie c.d. collaterali al giuslavorismo, come le scienze che studiano l'organizzazione e le sue trasformazioni o il ruolo del sapere e delle conoscenze nello sviluppo economico e sociale<sup>42</sup>.

Altro aspetto, sul piano terminologico la ricerca sociale predilige l'utilizzo del termine persona e non individuo, proprio del diritto del lavoro, in modo da indicarne le possibilità di sviluppo nel contesto socioeconomico della *learning society*<sup>43</sup>, ben diverso da quello che fa da sfondo alla costruzione dell'identità del diritto del lavoro<sup>44</sup>. Di conseguenza, nella *learning society* le politiche attive del lavoro e quelle «dell'apprendimento permanente e di ridefinizione del *welfare* sono destinate ad interferire con ruolo e funzioni sia del sistema di istruzione e di formazione, sia delle tipiche istituzioni di governo del mercato del lavoro (legge, organizzazione amministrativa, autonomia collettiva)»<sup>45</sup>. Per questo motivo appare fondamentale l'attenzione dei Governi alle priorità di spesa e di investimenti in PAL, la cui importanza viene confermata anche dai dati ILO sull'impatto della formazione e della scolarizzazione in risposta alla crisi del 2007-2013 nei paesi del G20<sup>46</sup>.

Tra gli strumenti da adottare per favorire l'occupabilità dei cittadini e la dinamicità del mercato del lavoro occorre prestare attenzione ad «individuare gli attori interessati già coinvolti o quelli potenziali da interpellare sia sul piano dei destinatari che su quello delle istituzioni che programmano, elaborano e realizzano gli interventi nel campo delle politiche del lavoro»<sup>47</sup>.

---

<sup>39</sup> Un recente studio della Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro, dopo un'analisi comparata della distribuzione della spesa pubblica in politiche del lavoro tra attive e passive dei principali stati dell'UE, solleva la necessità per l'Italia di riequilibrare gli investimenti e rispetto alle politiche attive l'esigenza di puntare maggiormente sulla formazione in risposta alla crisi economica-occupazionale aggravata dalla pandemia da Covid19. Cfr. Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro, *Ripensare le politiche attive del lavoro per superare la crisi e far ripartire il Paese*, marzo 2021, testo qui: [http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2021/AnalisiStatistiche/20210318\\_FocusPoliticheAttive.pdf](http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2021/AnalisiStatistiche/20210318_FocusPoliticheAttive.pdf)

<sup>40</sup> Simitis 1990, ricordando Sinzheimer, spec. 102 Simitis S., *Il diritto del lavoro e la riscoperta dell'individuo*, in DLRI, 1990, p. 87

<sup>41</sup> Così Vimercati, op. cit., 2016, pp. 750-751

<sup>42</sup> Così Vimercati, op. cit., 2016, pp. 752

<sup>43</sup> Nella *learning society* l'economia ed il suo sviluppo sono legati al sapere e alle conoscenze c.d. capitale umano, da qui deriva l'importanza dell'apprendimento permanente. Cfr. Alberici, op. cit., 2002, p. 6

<sup>44</sup> Vimercati, 2016, p. 754

<sup>45</sup> Vimercati, 2016, p. 754

<sup>46</sup> Ilo (2014), *Global Employment Trends 2014, Risk of a Jobless Recovery?*, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/europe/---ro-Ginevra/---ilo-rome/documents/publication/wcms\\_208429.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/europe/---ro-Ginevra/---ilo-rome/documents/publication/wcms_208429.pdf). pp. 64-65

<sup>47</sup> Bianco A., op. cit. p. 650



La dottrina evidenzia, poi, come sia «necessario tornare a interrogarsi su quale sia il ruolo che la formazione assume nella programmazione degli interventi pubblici destinati a (giovani e)<sup>48</sup> adulti rispetto alla molteplicità di ingressi e professioni sperimentati dal singolo, (con) l'idea che tali interventi non possano caratterizzarsi per la natura episodica, ma invece debbano costituire una rete capace di rafforzare l'occupabilità del singolo. Rimane forte la convinzione che le misure orientate al *capability approach* per favorire l'*empowerment* dei singoli, per essere più efficaci, debbano integrarsi con politiche di investimento e logiche di *social investment* capaci di garantire il recupero di vocazioni e caratteristiche dei territori entro cui vengono agite»<sup>49</sup>.

Il legame tra politiche attive e formazione si manifesta non solo guardando alla formazione quale misura di politica attiva ma anche guardando alle politiche attive come bussola che guida la formazione (contro l'autoreferenzialità dei percorsi educativi e formativi) anche integrando con le misure di primo orientamento dei giovani<sup>50</sup>. Il tema dell'orientamento formativo risulta cruciale per prevenire quei fenomeni di "adattamento" dell'offerta e quindi della forza lavoro alla domanda delle imprese di cui vengono accusate le PAL.

Gli attori delle PAL sono realtà pubblico e private che conoscono la domanda delle imprese e possono assumere un ruolo strategico contribuendo a dare l'indirizzo alla formazione, ma per fare questo è necessario agire in rete e attraverso una maggiore collaborazione tra gli *stakeholder* del mondo dell'istruzione e della formazione professionale e gli attori del mercato del lavoro.

Inoltre, occorre un forte coordinamento tra le politiche attive e le politiche passive per evitare corto circuiti del sistema, come avvenuto con il Reddito di Cittadinanza (RdC). La NaSpi, il RdC per coloro che effettivamente sono in condizione lavorativa, la cassa integrazione prolungata possono avere una condizionalità legata al fatto che la persona beneficiaria di ammortizzatore sociale segua un percorso formativo. L'esito occupazionale dipenderà anche dal numero di posti di lavoro disponibili ma intanto c'è la possibilità effettiva di riqualificarsi e di non restare lontano dalla trasformazione in atto nel mercato del lavoro<sup>51</sup>.

Le agenzie per il lavoro non possono funzionare in Italia come all'estero senza un ribilanciamento della presenza territoriale, in termini di efficacia ed efficienza organizzativa, dei servizi pubblici per l'impiego. Le politiche attive necessitano di un considerevole potenziamento e per poterlo fare occorre che gli investimenti sui servizi pubblici per l'impiego crescano. Infatti, la dove in Europa sono forti i servizi per l'impiego lo sono anche le Agenzie per il Lavoro in quanto «è sempre stata la cooperazione tra APL e i CPI, tra pubblico e privato, la carta vincente per le PAL»<sup>52</sup>.

Le Agenzie per il Lavoro, in quanto soggetti privati, si occupano di PAL per responsabilità sociale. Affinché un soggetto privato possa investire nella loro erogazione occorre una cornice nazionale perlomeno coerente dalla Sicilia al Trentino-Alto Adige contro l'attuale logica delle PAL finanziate a singhiozzo dai bandi regionali, seppur sia possibile individuare delle buone pratiche in diversi

---

<sup>48</sup> Mia riflessione.

<sup>49</sup> Chiozza A., Mattei L., Torchia B., *Quali sfide per la formazione di fronte alle nuove storie professionali*, Sociologia del lavoro, n.1/2020, Franco Angeli p. 118

<sup>50</sup> Le misure di orientamento e le PAL non sempre vengano erogate dagli stessi soggetti in quanto alcune regioni distinguono l'accreditamento all'orientamento da quello dei servizi per il lavoro e quindi dalle PAL (es. Veneto)

<sup>51</sup> In questo senso, la misura di PAL introdotta, a luglio 2021, dalla Regione Lombardia "Formare per assumere". Le aziende possono beneficiare di un voucher formazione fino a 3mila euro per formare la persona da assumere (durata minima della formazione 40 ore), 500 euro per la ricerca e selezione (entrambi da spendere presso gli enti accreditati) e un bonus occupazione a seguito dell'assunzione il cui importo varia a seconda del genere e dell'età del lavoratore assunto.

<sup>52</sup> Ramazza A. - Presidente Assolavoro in Atti degli Convegno Patto per le politiche Attive nella Regione Lazio, 16 luglio 2021.

territori. Di recente, il Protocollo sulle politiche attive della Regione Lazio, siglato con le parti sociali il 4 marzo 2021 e articolato in 21 punti, vede lo stanziamento di 245 milioni in PAL. Le azioni previste vanno a rimpolpare le principali misure in vigore come Garanzia Giovani under 30 e l'AdReG per over 30 prevedendo un monitoraggio a cadenza semestrale per "addrizzare il tiro" delle misure.

Il Protocollo segue l'esperienza del Patto per il Lavoro dell'Emilia-Romagna, i quali hanno come comune denominatore una forte collaborazione tra gli attori pubblici e privati delle PAL.

La Regione Lazio introduce una vera e propria riforma epocale che passa da una profonda ristrutturazione della Agenzia per il Lavoro regionale. Non si tratta solo di un'impalcatura normativa ma di un'importante opera di concertazione con studiosi, ricercatori, APL e parti sociali per dare attuazione ad una visione sistemica tra PAL, CPI e competenze al fine di rafforzare un sistema cooperativo e non competitivo tra APL pubbliche e private<sup>53</sup> al quale il modello laziale aggiunge la partecipazione attiva di università ed enti formativi.

Gli studiosi coinvolti, in particolare Silvia Ciucciovino, lamentano la mancanza di luoghi o "piazze" di incontro tra le università e le aziende che favoriscano la messa a sistema e la diffusione di esperienze come quelle dell'apprendistato di terzo livello per il conseguimento della laurea triennale in ingegneria in avvio tra l'Università Roma3 ed Enel S.p.A. grazie ad un lavoro sartoriale di progettazione e contemperamento degli interessi didattici e di apprendimento, burocratici e formali universitari e la definizione di un quadro comune tra *standard* accademici ed esigenze produttive. Il sistema duale italiano, mutuato dalla cultura tedesca dalle riforme del mercato del lavoro (Legge 183/2014 - D. Lgs. 81/2015 e s.m.i.) e della scuola (Legge 107/2015 - D. lgs. 61/2017), presenta numeri ancora bassi nell'apprendistato di alta formazione, un po' meglio nell'apprendistato di primo livello per la qualifica o il diploma professionale anche se i numeri si concentrano ancora sull'apprendistato professionalizzante.

Vediamo, quindi, come sia ancora tanta la strada da percorrere per la diffusione del presente modello di apprendimento che, basandosi sulla metodologia dell'alternanza formativa, permette di ricongiungere scuola e lavoro, ridurre il disallineamento delle competenze, favorendo la costruzione delle figure professionali richieste dal mercato con importanti ripercussioni sull'innovazione del tessuto produttivo e l'economia del Paese.

In accordo con quanto recentemente sostenuto dalla dottrina «il mercato del lavoro può migliorare se migliorano anche le forme di espressione di chi domanda e chi offre lavoro. La formazione, così come la rete dei servizi di supporto e orientamento al lavoro deve assumere questo ruolo di facilitatore perché tra i paradigmi che contraddistinguono le imprese di successo rimane fondamentale la qualità del personale». La dottrina individua la necessità di «lavorare a più livelli per valorizzare esperienze e talenti come volano per una progettualità che sappia coniugare obiettivi individuali e della comunità. Se l'assenza di una visione prospettica riduce la disponibilità a investire, al contrario, un processo di

---

<sup>53</sup> «La disciplina contenuta nel d.lgs. 150/2015 resta nei limiti di una attribuzione di competenze e ... di controllo delle centrali di spesa, accantonando l'idea che il collocamento pubblico possa entrare in competizione con quello privato, contattando direttamente le imprese, seguendone le esigenze quanto alla ricerca di personale, orientando di conseguenza le istituzioni formative e facendo "rete" in ordine alle professionalità esistenti e future. Viene così smentita nei fatti l'ipotesi, dalla quale aveva preso le mosse il processo di riforma iniziato giusto venti anni fa, che il decentramento e la competizione possano migliorare il livello dei servizi, mentre, per altro verso ancora, si abbandona del tutto l'idea (in passato perseguita in concreto in non pochi contesti regionali) di un approccio diretto delle istituzioni pubbliche alla risoluzione delle crisi di impresa». Cfr. Ferrante V., *Concorrenza fra pubblico e privato nella disciplina del mercato del lavoro: un equivoco da chiarire*, in *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrato: un dolce girotondo?*, Lavoro e diritto, n.2/2016, Il Mulino, p. 277.

conoscenza reciproca tra servizi e istanze del territorio può garantire, anche mediante una maggior condivisione dei dati, la costruzione di percorsi partecipati capaci di promuovere politiche attive disegnate su utenti, e ancor più su persone, piuttosto che su *target*»<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Chiozza A., Mattei L., Torchia B., Quali sfide per la formazione di fronte alle nuove storie professionali, *Sociologia del lavoro*, n.1/2020, Franco Angeli, p. 119.

## 2. Domande di ricerca

La ricerca nel campo del sistema di istruzione e formazione professionale è uno degli argomenti più rilevanti (insieme al sistema duale, ai NEET, alle competenze Industry 4.0, ecc.) oggetto di ricerca della pedagogia del lavoro di cui si condivide la «necessità di migliorare i percorsi di formazione al lavoro, non solo come opportunità di inserimento ma anche come orientamento valoriale alla dimensione lavorativa»<sup>55</sup>.

C'è una crescente letteratura di ricerca istituzionale sull'evoluzione dei sistemi di istruzione e formazione professionale in Europa, sulle sfide per il futuro della filiera e sulle competenze<sup>56</sup>. La dottrina di riferimento auspica per l'Italia un rinnovamento dell'interesse per gli studi di IFP privilegiando approcci legati all'apprendimento dalla pratica, alla logica comparativa tra i modelli e alle buone pratiche europee<sup>57</sup>. I ricercatori hanno esaminato l'evoluzione sul piano pedagogico<sup>58</sup>, costituzionale e di sistema<sup>59</sup>, socioeconomico o del mercato del lavoro (Cedefop, 2020) e del diritto del lavoro<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> Alessandrini G., *Developing Capacitation: Civic Engagement and Prospects for VET Development*, Professionalità studi, Numero 1/III – 2020. Studium – Ed. La Scuola – ADAPT University Press, p. 112 testo qui: [https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/58207/mod\\_resource/content/0/vol.%20III%20-%202020.pdf](https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/58207/mod_resource/content/0/vol.%20III%20-%202020.pdf) Sul tema Cfr. Alessandrini G., *Manuale per l'esperto dei processi formativi*, Carocci, 2016; ID., *Atlante di Pedagogia del Lavoro*, Franco Angeli, 2017; ID., *Lavorare nelle risorse umane. Competenze e formazione 4.0*, Armando, Roma, 2019; Bauman Z., *Modernità liquida*, Laterza, 2002; Beck U., *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Einaudi, 2000; Costa M., *Pedagogia del lavoro e contesti di innovazione*, Franco Angeli, 2011; Donati P., *Il lavoro che emerge. Prospettive del lavoro come relazione sociale in un'economia dopo moderna*, Bollati Boringhieri, Torino, 2001; Friedmann G., Naville P., *Trattato di sociologia del lavoro*, Comunità, Milano, 1963; Pellerey M., *Le competenze individuali e il portfolio*, La Nuova Italia, Firenze, 2004; Sennett R., *Continuano a chiamarla flessibilità*, in AA.VV., *10 idee per convivere con il lavoro che cambia*, Feltrinelli, 2017.

<sup>56</sup> L'esigenza di rilanciare il sistema VET Italia arriva da tempo e da diversi fronti, specie internazionali, Cfr. OECD, *Strategia per le competenze dell'OCSE Italia 2017*, Paris, 2017; ID., *The future of education and skills. Education 2030*, Paris, 2018; ID., *Education at a Glance 2018*. OECD Indicators, Paris, 2019.

<sup>57</sup> Sulla modalità per agevolare le transizioni tra formazione e lavoro con particolare riguardo alle prospettive di sviluppo dell'IFP come contesto educativo inclusivo e su come implementare i livelli di istruzione anche per una popolazione di adulti scarsamente qualificati (reskilling ed upskilling); come - anche sul piano legislativo - attuare strategie di apprendimento permanente a vantaggio delle politiche sociali e del mercato del lavoro; come ripensare i percorsi di IFP per offrire nuove possibilità di occupabilità e inclusione sociale alle persone. Cfr. Alessandrini G., *Developing Capacitation: Civic Engagement and Prospects for VET Development*, Professionalità studi, Numero 1/III – 2020. Studium – Ed. La Scuola – ADAPT University Press, p. 112; Sul tema Cfr. Alessandrini G., *Challenges of Pedagogy of Work and VET Research: a Theoretical Perspective*, in Marhuenda F., Chisvert-Tarazona M.J. (Eds.), *Pedagogical concerns and market demands in VET. Proceedings of the 3rd Crossing Boundaries in VET conference*, Vocational Education and Training Network (VETNET), 2019; Gessler M., Nägele C., Stalder B.E., Milana M. (Eds), *VET for all – skills for life. Report on the Vetnet & Esrea research workshop during the fourth European Vocational Skills Week in Helsinki*, 2019, <https://doi.org/10.5281/zenodo.3489723>

<sup>58</sup> Bertagna G., *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici della riforma Moratti (2001-2006) al «cacciavite» di Fioroni*, Rubbettino Università, 2009; Bertagna G. (a cura di), *Fare laboratorio. Scenari culturali ed esperienze di ricerca nelle scuole del secondo ciclo*, La Scuola, 2012; Sandrone G., *Didattica di laboratorio o didattica laboratoriale?*, in *Fare laboratorio., op.cit.*; Bertagna G., *Lavoro e formazione dei giovani*, La scuola, ed. 2014.

<sup>59</sup> Salerno G.M., *L'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP da parte degli Istituti professionali e gli accordi tra le Regioni e gli USR*, in *Rassegna CNOS*, n. 2/2012; Salerno G.M., *L'istruzione e la Formazione Professionale tra regionalismo e unitarietà. Una prima analisi*, Rubbettino editore, 2019.

<sup>60</sup> Carinci F. (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, 2004; Carinci F., *Relazione tenuta al Convegno "La riforma del mercato del lavoro", 13 aprile 2012*, Roma, Facoltà di Giurisprudenza, Università Roma

Tuttavia, vi è ancora poca letteratura che affronti il tema combinando l'approccio pedagogico a quello del diritto del mercato del lavoro. L'ispirazione per questo progetto è venuta dall'osservazione delle azioni in materia di innovazione della didattica e dall'esperienza di *internship* svolta nell'area transizioni scuola-lavoro, occupazione e inclusione dell'associazione Scuola Centrale Formazione. Questa aggrega 46 centri di formazione professionale sul territorio nazionale dislocati in 10 regioni e province autonome. Dalla progettazione e conseguente realizzazione delle attività afferenti all'area dei servizi per il lavoro di SCF e dallo studio empirico delle dinamiche dei cfp associati emerge l'esigenza di coordinare la rete associativa nell'individuazione di una strada per accompagnare, attraverso la leva formativa, gli allievi verso il mondo del lavoro. Questo esempio suggerisce come le agenzie formative sentano l'esigenza di indossare una duplice veste di formatori-orientatori e accompagnatori nel cammino di acquisizione delle competenze, non solo di quelle necessarie per il conseguimento del titolo ma di quelle che, tagliate su misura per il settore produttivo e il territorio di riferimento, permettano di giungere in modo circolare dall'accompagnamento all'inserimento nel mercato del lavoro.

La ricerca si propone di esplorare le *policy* degli Stati europei che meglio abbiano saputo integrare la IVET e la CVET e di indagare ulteriormente come l'obiettivo di riavvicinare "scuola" e lavoro sia praticabile attraverso gli strumenti normativi vigenti, con particolare riferimento al contratto di somministrazione di manodopera e di apprendistato in somministrazione e ai dispositivi contenuti negli strumenti di autonomia contrattuale individuale e collettiva che regolano l'attività dei profili professionali afferenti alla sfera dei centri di formazione. Il lavoro di ricerca vuole verificare l'ipotesi di avvicinare la formazione verso il lavoro attraverso lo studio dell'evoluzione dei sistemi professionalizzanti e dei centri di formazione professionale verso le politiche attive del lavoro, andando a ricercare la dottrina di riferimento. La Literature Review indaga come la costruzione di un moderno *placement* che integra la formazione (non la segue) prenda forma in costanza del rapporto formativo tra centro di formazione e allievo esplorando la letteratura di riferimento.

---

Tre; Carinci M.T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, DLRI, 2012; Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro Renzi. Atti del X seminario di Bertinoro-Bologna, 23-24 ottobre 2014*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 40/2015; Carinci F., *Le riforme del mercato del lavoro: dalla legge Fornero al Jobs Act*, DRI, 2015; Cappetta R., Del Conte M., *Per la formazione servono buone politiche*, in *Economia & Management*, n.3/2019, pp. 65-70; Ichino P., *Il lavoro e il mercato*, 1996; Ichino P., *Il disegno di legge Fornero: contenuti principali e relativa ratio legis*, *Introduzione al Seminario dello Studio Ichino Brugnattelli Ghera*, 19 aprile 2012; Tiraboschi M., *La legalizzazione del lavoro intermittente tramite «agenzia» nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla legge n. 196/1997*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/1997, Giuffrè, 1997; Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego. Commentario al D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, 2003; Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, 2004; Tiraboschi M. (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, in *Collana Adapt* n. 12, Giuffrè, 2006; Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: rifondare il diritto del lavoro o ripartire da formazione e apprendistato?*, in Alessandrini G. (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano: crescita, lavoro, innovazione*, *Collana Adapt-Centro Studi Marco Biagi*, n.7/2012; Tiraboschi M., *Lavoro a termine: è vera liberalizzazione?*, in *La riforma del lavoro a termine alla prova della contrattazione*, Working Paper ADAPT, 2014, n. 153; Tiraboschi M. (a cura di), *Le nuove leggi civili. Le nuove regole del lavoro dopo il jobs act*, Giuffrè, 2017; Treu T., *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 155/2012; Valente L., *Sinergie di politica attiva tra Stato e Regioni*, in Occhino A., *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita e Pensiero, 2018, pp. 101-105; Valente L., in *Tre domande e quattro risposte sul governo del mercato del lavoro, a cura di Luigi Mariucci. Rispondono: Patrizio Bianchi, Marco Barbieri, Bruno Caruso, Lucia Valente, Lavoro e diritto, Fascicolo 2*, primavera 2016, p. 227 e ss.

In sintesi, diverse sono le domande che muovono la ricerca, quali:

- l'esigenza empirica di SCF di implementare l'area dei servizi per il lavoro come chiusura del cerchio formativo, perché rende necessario avvicinare formazione e lavoro?
- sulla base dell'assunto che vede l'educazione integrale della persona passare dall'alternanza formativa nel contratto di apprendistato, è possibile sostenere che l'accompagnamento al lavoro passi dalla formazione? Qual è il vantaggio di avvicinare attori della formazione professionale e attori del mercato del lavoro?
- posta l'importanza nella strategia europea della realizzazione dell'apprendimento permanente come politica attiva del lavoro, a quale *target* si rivolge l'azione dei cfp della rete associativa? Quale partecipazione degli adulti alla IVET? Nel quadro comparato ci sono sistemi che integrano politiche di istruzione e formazione iniziale e continua?
- essendo il contratto di apprendistato uno strumento di ricongiungimento tra scuola e lavoro, porta a domandarsi se i paesi c.d. di apprendistato coincidano con quelli che integrano meglio l'istruzione e formazione professionale iniziale e continua quale via per l'apprendimento permanente?
- nell'area afferente ai servizi per il lavoro a che punto sono i cfp di SCF nell'erogazione delle misure di politiche attive? È fattibile per la rete associativa pensare alla somministrazione di manodopera e all'apprendistato in somministrazione come strumento per la chiusura del cerchio formativo? Quale plusvalore e quali criticità?

## CAPITOLO II - STORIA E STATO DELL'ARTE

### PARTE I – Il piano comunitario

#### 1. Il piano europeo delle strategie dedicate alla istruzione e formazione professionale in quanto politica attiva del lavoro

Pur essendo il sistema di istruzione e formazione di competenza dei singoli Stati Membri, la politica dell'Unione in materia si pone a sostegno degli interventi statali, favorendo le reti tra Stati e lo scambio di buone pratiche al fine di contribuire ad affrontare le sfide comuni quali l'invecchiamento della popolazione, il fabbisogno di qualifiche, lo sviluppo tecnologico e la concorrenza globale.

Il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) definisce la VET come «l'istruzione e formazione che mira a fornire alle persone le conoscenze, il *know-how*, le abilità e/o le competenze richieste in particolari occupazioni o, più in generale, nel mercato del lavoro»<sup>61</sup>, non riferendosi, consapevolmente, a nessun livello o settore del sistema di istruzione e formazione. Nella stessa direzione, le Nazioni Unite nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile sanciscono «la stretta correlazione tra un'istruzione di qualità, permanente e inclusiva e un futuro più sostenibile per tutta l'umanità» (obiettivo 4)<sup>62</sup>.

Un recente studio del Cedefop sull'evoluzione dei sistemi di istruzione e formazione professionale (IFP) in Europa dal 1995 al 2020<sup>63</sup> evidenzia come questa sia influenzata dai cambiamenti demografici, tecnologici e di continua trasformazione del mercato del lavoro. Tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000 si assiste ad una profonda evoluzione della IFP, laddove sistemi frammentati collegati a una gamma limitata di industrie e settori lasciano il posto a sistemi nazionali completi in cui la IFP assume un ruolo chiaro e definito in relazione all'istruzione generale e accademica. I sistemi di IFP, tradizionalmente appannaggio dell'artigianato e dell'industria, si rivelano un'ottima risposta alle esigenze del settore terziario e dei servizi.

---

<sup>61</sup> Cedefop, *Terminology of European education and training policy: second edition: a selection of 130 key terms*. Luxembourg: Publications Office, 2014, p.292, testo qui: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4117>

<sup>62</sup> ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 21 ottobre 2015, testo qui: <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>

<sup>63</sup> Il Cedefop nel 2015 avvia il progetto di ricerca "Il ruolo e la natura mutevoli dell'IFP in Europa". Prendendo in analisi i sistemi di 28 Stati membri dell'UE, nonché l'Islanda e la Norvegia, lo studio è mosso dalle seguenti domande di ricerca: "Stiamo affrontando una situazione in cui l'istruzione e la formazione professionale (IFP) sono minacciate da un mercato del lavoro in evoluzione in cui l'automazione e la digitalizzazione stanno "svuotando" le competenze di medio livello tradizionalmente fornite dall'IFP?" E ancora "Stiamo andando verso una situazione in cui i giovani sono sempre più attratti dalle materie generali e accademiche, schierando l'IFP come un'opzione di seconda opportunità scarsamente stimata? Oppure, in alternativa, ci troviamo di fronte a una situazione in cui l'IFP, anche attraverso la sua attenzione alla pratica e all'apprendimento basato sul lavoro, sta diventando sempre più importante per un mercato del lavoro in costante cambiamento, offrendo competenze pertinenti e di alta qualità a tutti i livelli e per le persone di tutte le età e in tutte le situazioni della vita?". Cfr. Cedefop, *Vocational education and training in Europe, 1995-2035: scenarios for European vocational education and training in the 21st century*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Cedefop reference series, 2020; testo qui: [https://www.cedefop.europa.eu/files/3083\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/3083_en.pdf)

Negli anni, il processo di adattamento della VET (Vocational education and training) agli stimoli esterni si manifesta attraverso una diversificazione dei programmi e delle qualifiche, in particolare, per soddisfare le esigenze del settore dei servizi ma anche andando ad espandersi verso l'alto, sfidando la percezione dell'istruzione superiore come esclusivamente orientata al mondo accademico; «in alcuni paesi, questa combinazione di diversificazione ed espansione può essere vista come un passo verso la trasformazione in realtà dell'apprendimento permanente, adattando l'IFP ai bisogni degli studenti di tutte le età e nelle diverse fasi della loro carriera e vita»<sup>64</sup>. Occorre considerare che in alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia, specie a partire dal 2015, questa diversificazione ed espansione avviene in un contesto in cui la formazione iniziale (Initial VET) subisce pressioni a causa del calo degli iscritti e di una crescente preferenza per l'istruzione e la formazione accademica. Si tratta di segnali delle sfide attuali e future della filiera professionalizzante che hanno già un impatto misurabile nei dati relativi al *gap* tra domanda e offerta di lavoro e che, sempre di più, se non arginati efficacemente, saranno in grado di incidere sull'andamento dell'economia del Paese. In quadro comparato è utile guardare a quei paesi europei che nonostante le pressioni esterne siano riusciti ad arginare il fenomeno e in alcuni casi ad incrementare il numero degli iscritti ai percorsi di IeFP.

Il rapporto periodico della Commissione Europea sulla VET 2019<sup>65</sup> evidenzia come le sfide più ardue dei prossimi dieci anni includano quelle di migliorare i risultati di apprendimento scolastico, incrementare la partecipazione degli adulti alla formazione, sviluppare competenze per la vita e per il futuro del lavoro rafforzando anche gli investimenti pubblici nel sistema educativo. Alla luce della inattesa annualità pandemica e delle circostanze e difficoltà eccezionali che i sistemi di istruzione e formazione dell'Unione si sono trovati a fronteggiare nel 2020, i principali problemi evidenziati riguardano, anche, la disparità di accesso all'apprendimento a distanza, la sua qualità, il benessere psicofisico di discenti e docenti così come l'importanza di investire in soluzioni digitali per l'insegnamento e l'apprendimento<sup>66</sup>. Per dare una risposta comune alle sfide emergenti della formazione professionale e del mercato del lavoro, a luglio 2020 la Commissione europea si dota di un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza. A novembre 2020 la Commissione vara il Patto per le Competenze che promuove partenariati strategici volti a migliorare appunto le competenze e riqualificare le persone in età lavorativa.

L'impegno dell'Unione Europea nella promozione della VET tra gli stati membri non si limita alle recenti azioni in risposta alla crisi pandemica, ma viene testimoniato nella strategia comunitaria dell'ultimo decennio. Dalla Comunicazione di Bruges del dicembre 2010 (sulla collaborazione internazionale e sull'innalzamento degli standard qualitativi dei percorsi) alle Conclusioni di Riga del giugno 2015 (di rilancio dei percorsi formativi duali), passando per la costituzione dell'*European Alliance for Apprenticeships* (EAfA) nel 2013 ed il cui piano di azione viene rinnovato nel luglio 2020 ricomprendendo le indicazioni già fornite nel 2018 a proposito degli *standard* qualitativi dei

---

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> European Commission, *Education and training Monitor 2019*, testo qui: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/15d70dc3-e00e-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-171178208>

<sup>66</sup> *Education and Training Monitor 2020*, Highlights, qui: <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2020/en/>



percorsi di apprendistato, espressi con la raccomandazione del Consiglio del 15 marzo 2018 relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità<sup>67</sup>.

Le politiche attive del lavoro si articolano lungo le quattro direttrici indicate nella Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) e che l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Europeo (OCSE) traduce operativamente in cinque gruppi di intervento. I quattro pilastri della SEO sono l'occupabilità, l'adattabilità, l'imprenditorialità e le pari opportunità. Per occupabilità o *employability* si intende la capacità di un individuo di inserirsi nel mercato del lavoro. L'adattabilità si traduce nella capacità di aggiornare le conoscenze individuali per renderle compatibili con le esigenze del mercato. L'imprenditorialità permette di sviluppare qualità e spirito imprenditoriali per avviare un'azienda e contribuire all'autoimpiego. Promuovere le pari opportunità vuol dire favorire politiche di uguaglianza e parità per aumentare i tassi di occupazione giovanile e femminile. In Italia esse si traducono nell'art. 18 del D.Lgs. 150/2015 che prevede come misura di politica attiva del lavoro: l'orientamento di base e specialistico, la formazione, le azioni volte a potenziare l'imprenditorialità e la conciliazione tra lavoro ed esigenze di cura dei minori e dei non autosufficienti, ecc.

## 1.1 Il valore delle competenze nel mercato del lavoro

Il valore delle competenze nel mercato del lavoro e nella società della conoscenza viene riconosciuto a livello europeo nel principio 1 del pilastro sui diritti sociali che recita: «Ogni persona ha diritto a un'istruzione, una formazione ed a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro».

Anche a livello di *policy* nel 2010 la Commissione europea, con la volontà di uscire rafforzata dalla crisi economica e finanziaria del 2008, guarda oltre il breve periodo definendo la strategia Europa 2020. L'obiettivo è quello di creare «più posti di lavoro e una vita migliore. Essa dimostra che l'Europa è capace di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, trovare il modo di creare nuovi posti di lavoro e offrire un orientamento alle nostre società»<sup>68</sup>. Tra gli obiettivi, da declinare a livello nazionale, anche «un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori». Il sistema considera lo sviluppo di conoscenze, capacità e competenze quale premessa per la crescita economica e dell'occupazione al fine di migliorare l'ingresso e la progressione nel mercato del lavoro, facilitare le transizioni tra le fasi lavorative e di apprendimento e promuovere la mobilità geografica e professionale. In questo quadro, particolare rilevanza viene attribuita alla valorizzazione di competenze acquisite attraverso ogni forma di apprendimento, comprendendo anche quelle che si realizzano al di fuori dei luoghi tradizionalmente deputati (scuola, formazione e università).

In particolare, nelle iniziative “faro” della linee di intervento per la «crescita intelligente e per un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione», la Commissione Europea chiede agli Stati

---

<sup>67</sup> Cfr. Bertuletti P., Colombo M., Scarlino A., *Il contesto comunitario e la promozione della VET*, in Massagli E., Salatin (a cura di) *Verso una nuova formazione professionale. La IeFP come risorsa per far ripartire l'Italia*, Adapt University Press, maggio 2021, p. 45.

<sup>68</sup> Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) *Strategia Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Premessa di José Manuel Barroso, testo completo qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ro>

membri di «migliorare i risultati nel settore dell'istruzione in ciascun segmento (prescolastico, elementare, secondario, professionale e superiore) nell'ambito di un'impostazione integrata che comprenda le competenze fondamentali e miri a ridurre l'abbandono scolastico»<sup>69</sup>. A sua volta, la Commissione si impegna a «promuovere la ristrutturazione dei settori in difficoltà e la loro riconversione in attività orientate al futuro, anche mediante il rapido trasferimento delle competenze verso settori emergenti ad alto potenziale di crescita e con il sostegno del regime dell'UE in materia di aiuti di Stato e/o del Fondo di adeguamento alla globalizzazione»<sup>70</sup>.

La linea di intervento «Crescita inclusiva – un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale» si definisce anche attraverso l'investimento nelle competenze: «Crescita inclusiva significa rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa. È altrettanto fondamentale che i benefici della crescita economica si estendano a tutte le parti dell'Unione, comprese le regioni ultra-periferiche, in modo da rafforzare la coesione territoriale. L'obiettivo è garantire a tutti accesso e opportunità durante l'intera esistenza. L'Europa deve sfruttare appieno le potenzialità della sua forza lavoro per far fronte all'invecchiamento della popolazione e all'aumento della concorrenza globale. Occorreranno politiche in favore della parità fra i sessi per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro in modo da favorire la crescita e la coesione sociale»<sup>71</sup>.

Afferisce a questa linea di intervento l'iniziativa «Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro» che persegue l'obiettivo di «porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro onde aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali. Questo significa migliorare la partecipazione delle persone mediante l'acquisizione di nuove competenze per consentire alla nostra forza lavoro attuale e futura di adeguarsi alle mutate condizioni e all'eventuale riorientamento professionale, ridurre la disoccupazione e aumentare la produttività del lavoro». In tal senso gli Stati Membri devono «fare in modo che le competenze necessarie per il proseguimento della formazione e l'ingresso nel mercato del lavoro siano acquisite e riconosciute in tutti i sistemi di insegnamento generale, professionale, superiore e per adulti, compreso l'apprendimento non formale e informale»; in aggiunta, la Commissione si impegna a «sviluppare un linguaggio e uno strumento operativo comuni per l'istruzione/formazione e l'attività lavorativa: un quadro europeo per le capacità, le competenze e l'occupazione (European Skills, Competences and Occupations framework (ESCO))»<sup>72</sup>.

Nel definire «un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza», a luglio 2020, in piena crisi sanitaria ed economica, la Commissione punta sulle competenze per l'occupazione e «sull'apprendimento permanente per tutti» per combattere l'impatto della pandemia su occupazione ed economia, investendo 750 miliardi di euro nel piano Next generation UE. L'elemento portante dell'agenda è quello di promuovere la cooperazione attraverso un patto per le competenze a favore di tutte le persone dell'Unione in età lavorativa. Al secondo posto troviamo il concetto di «competenze per l'occupazione» che muove da «un'analisi affidabile del fabbisogno di competenze, per erogare attività formative adeguate al mercato del lavoro, da integrarsi

<sup>69</sup> Cfr. iniziativa «Youth on the move», p.15.

<sup>70</sup> Cfr. iniziativa «Una politica industriale per l'era della globalizzazione», p.19.

<sup>71</sup> Ibidem, pp.19-20.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 21.

nelle strategie nazionali in materia di competenze e nei sistemi di formazione e istruzione». Tale approccio si promuove sia nei confronti delle aziende alle quali si chiede di «sviluppare processi interni per individuare le carenze di competenze, come pure misure per lo sviluppo delle competenze della propria forza lavoro», sia nei confronti della rete dei servizi per il lavoro, delle parti sociali e dei *VET provider*. In generale, si sottolinea l'utilità dell'intelligenza artificiale e dei *big data* «per la definizione di nuovi profili professionali in diversi settori sulla base delle gamme di competenze specifiche richieste» dal mercato<sup>73</sup>.

Il principio di acquisire competenze per un posto di lavoro richiede strategie nazionali in materia di competenze che coinvolgano tutti i portatori di interessi (parti sociali, la società civile e i portatori di interessi nei settori dell'istruzione, della formazione del mercato del lavoro): «data la crisi in corso e il suo impatto sulla disoccupazione, in particolare quella giovanile, i servizi per l'impiego sia pubblici (SPI) che privati, in collaborazione con gli organismi pubblici e gli erogatori di istruzione e formazione, come pure le coalizioni nazionali per le competenze e le occupazioni digitali possono apportare un contributo determinante alle strategie nazionali in materia di competenze. Gli SPI possono svolgere un ruolo più importante nel guidare le persone verso iniziative di sviluppo delle competenze e di riqualificazione migliori e più frequenti, come pure nel migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione per il mercato del lavoro. Le strategie nazionali in materia di competenze fanno convergere le politiche e gli investimenti nazionali e regionali su importanti sfide concordate congiuntamente. Orientano, inoltre, gli Stati membri nei progetti che cofinanziano attingendo ai finanziamenti europei». Rispetto alla filiera professionalizzante, «l'Europa ha bisogno di sistemi di IFP agili, resilienti e adeguati alle esigenze future, in grado di aiutare i giovani a gestire l'ingresso in un mercato del lavoro in evoluzione e di garantire che gli adulti abbiano accesso a programmi professionali calibrati sulla duplice transizione verde e digitale».

La Commissione «propone una nuova visione dell'UE per la politica in materia di IFP, intesa a dotare giovani e adulti delle competenze necessarie per prosperare sul mercato del lavoro, comprese le competenze trasversali, e a sostenere le transizioni verde e digitale garantendo inclusione e pari opportunità e rendendo l'IFP europea un punto di riferimento globale per lo sviluppo delle competenze». La visione si ispira a principi di «permeabilità con altri settori dell'istruzione, maggiore mobilità per l'apprendimento e una stretta collaborazione con i datori di lavoro. Promuove, inoltre, l'IFP come scelta attrattiva sia per le donne che per gli uomini e l'inclusione dei gruppi vulnerabili». La Commissione definisce, quali obiettivi per i sistemi nazionali, l'incremento di opportunità di mobilità e di apprendimento basato sul lavoro, dell'occupabilità degli ex allievi IeFP; promuove la riforma della IFP per migliorare dotazioni e competenze digitali dei cfp e degli insegnanti, la promozione del contratto di apprendistato e dei centri di eccellenza professionale (CoVe).

---

<sup>73</sup> «L'Agenzia dell'UE (Cedefop Skills Ovate, livello NUTS 2) ha testato il ricorso a un'analisi dei big data utilizzando gli annunci di lavoro online per esaminare le competenze richieste dai datori di lavoro a livello regionale, mentre i piani per la cooperazione settoriale sulle competenze si sono concentrati sulle esigenze in termini di competenze a livello di settori chiave. A partire da questi esempi di successo sono necessari nuovi sforzi per approfondire ulteriormente l'analisi del fabbisogno di competenze, considerando sia la dimensione regionale che quella settoriale, accorpare i dati di tali analisi e presentare il tutto in maniera accessibile, anche a vantaggio degli istituti e delle organizzazioni di istruzione e formazione» in, Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, Bruxelles, 1.7.2020 COM(2020) 274 final, p. 9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0274&from=EN>

Il Cedefop ha stimato (pre Covid-19) il fabbisogno annuo di occupazione in tutti i settori e le professioni negli Stati membri dell'UE (oltre ad alcuni altri paesi) fino al 2030<sup>74</sup> prevedendo, nel prossimo decennio, una ulteriore crescita della polarizzazione del lavoro con un aumento dei lavori che richiedono competenze alte e competenze minime e un crollo di quelle medie crescano, scavando quelli nel mezzo in risposta ai continui progressi tecnologici.

La previsione delle competenze evidenzia anche una tendenza all'aggiornamento continuo. Si stima che entro il 2030 le esigenze dei lavoratori con un alto livello di qualifiche rappresenteranno circa il 36,5% dell'occupazione totale. Tuttavia, poiché la loro offerta supera la domanda, è più probabile che la percentuale di occupazione totale con un alto livello di qualifiche rappresenterà il 41%. Sebbene ci stiamo dirigendo verso una forza lavoro altamente qualificata, una parte significativa potrebbe non avere l'opportunità di utilizzare le competenze acquisite. Ciò potrebbe portare all'intensificazione del lavoro ai livelli inferiori, aumentando le esigenze di abilità e rendendo le professioni di livello medio ancora più impegnative. Tuttavia, come osserva l'esperto del Cedefop Ilias Livanos, «l'aggiornamento delle competenze o la cosiddetta educazione eccessiva non dovrebbero sempre essere interpretati negativamente, poiché osserviamo che durante la crisi del coronavirus sono i lavoratori altamente qualificati che trovano più facile adattarsi ai nuovi modi di lavorare facendo buon uso dei progressi tecnologici»<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Cedefop, *skills forecast, challenges and opportunities in the coronavirus era*, 2020, testo qui: <https://www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/2020-edefop-skills-forecast-challenges-and-opportunities-coronavirus-era>

<sup>75</sup> Ibidem.

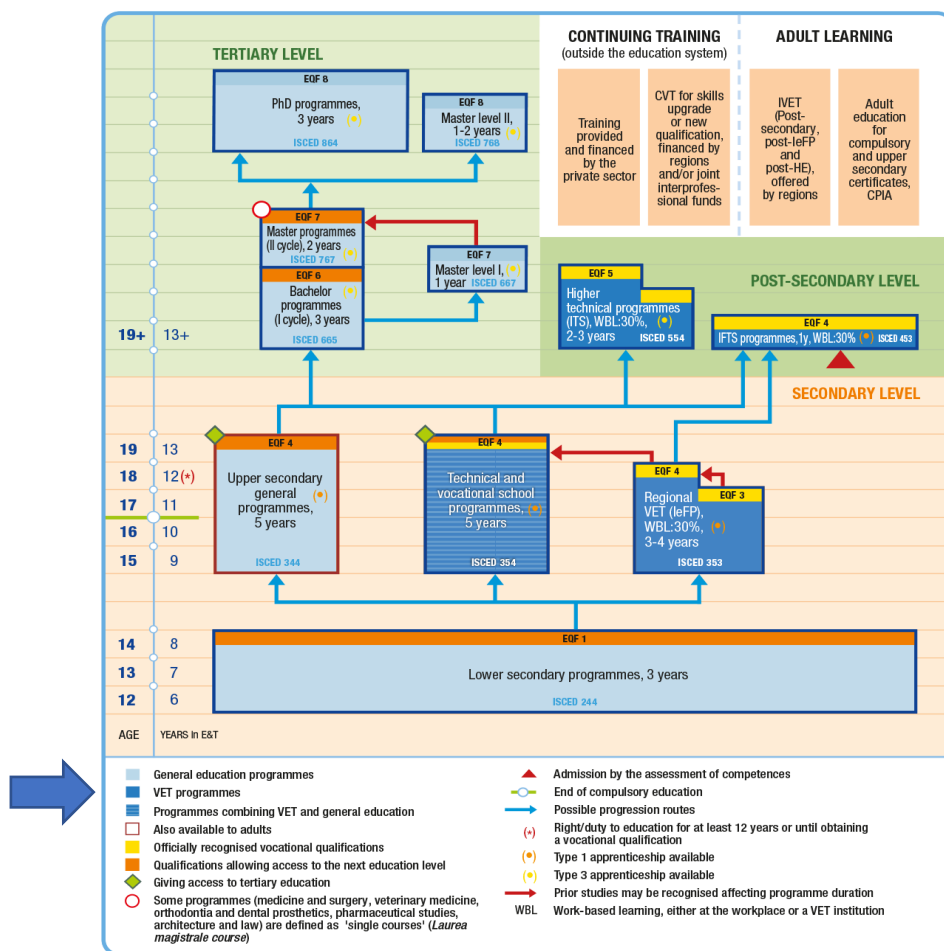
## PARTE II - La IeFP in Italia tra storia, governance e dati

### 1. Il quadro definitorio della IeFP in Italia

L'odierna filiera professionalizzante italiana, frutto di una annosa "stratificazione" normativa (di cui si dirà meglio nel paragrafo 2.4), si compone dell'istruzione e formazione professionale iniziale (IeFP) afferente al secondo grado di istruzione, della Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), dell'istruzione obbligatoria per gli adulti (che si collocano nel grado post secondario) e dei percorsi terziari non accademici di istruzione tecnica superiore (ITS).

Mentre, fuori dal sistema educativo di istruzione e formazione, nella filiera professionalizzante troviamo la formazione continua e permanente (si veda il Grafico 1. Con riferimento ai riquadri blu).

**Grafico 1. Italian Vocational Education and Training Chart in the education system**



NB: ISCED-P 2011.  
Source: Cedefop and ReferNet Italy, 2019.

Fonte: Cedefop, 2019.

### IeFP (EQF 3 e 4)

I percorsi di istruzione e formazione professionale iniziale (IeFP), afferenti al livello 3-4 EQF del quadro europeo delle qualifiche, possono essere erogati dagli enti privati accreditati per l'obbligo

formativo presso la regione competente o dagli Istituti professionali statali in sussidiarietà integrativa o complementare.

Nell'attuale sistema italiano educativo di istruzione e di formazione, definito dall'art. 2, lettera d) della Legge 28 marzo 2003, n. 53, il secondo ciclo comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale (IeFP); questo rappresenta uno dei canali per l'esercizio del diritto-dovere all'istruzione e formazione che è stato innalzato dalla riforma Moratti ad «almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza secondo i livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e mediante regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e garantendo, attraverso adeguati interventi, l'integrazione delle persone in situazione di *handicap* a norma della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

Il legislatore specifica che «nei termini anzidetti di diritto all'istruzione e formazione e di correlativo dovere viene ridefinito ed ampliato l'obbligo scolastico di cui all'articolo 34 della Costituzione, nonché l'obbligo formativo introdotto dall'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, e successive modificazioni» (art. 2, lettera c)<sup>76</sup>.

Dall'anno formativo 2010-2011 la IeFP costituisce offerta ordinamentale del sistema educativo nazionale, prevedendo il rilascio di qualifiche in esito ai percorsi triennali e di diplomi in esito ai quarti anni di formazione, con riferimento alle figure professionali contemplate nel Repertorio nazionale, così come modificato dal D.Lgs. 61/2017.

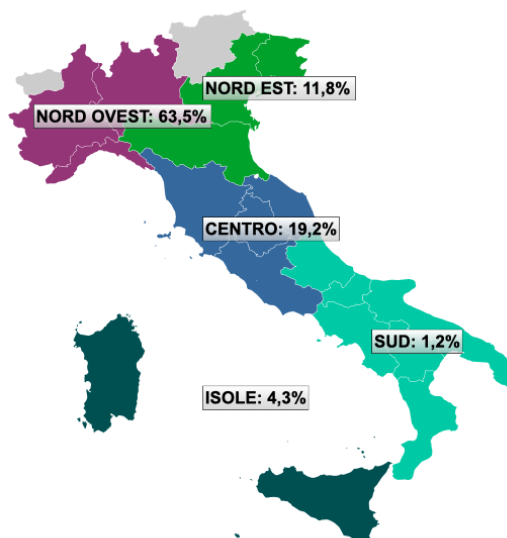
Il quadro conoscitivo sui percorsi triennali e quadriennali di IeFP è monitorato annualmente dall'Istituto Nazionale per le Politiche Pubbliche (INAPP, ex ISFOL), per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) ed ai sensi dell'annuale Decreto Ministeriale con il quale vengono finanziati i percorsi di IeFP. I dati raccolti riguardano le risorse finanziarie erogate e la fonte del finanziamento, l'offerta formativa (corsi), la partecipazione (iscritti), gli esiti (qualificati e diplomati) per tipologia di percorso, figura professionale, età, genere, presenza di utenti di origine straniera, allievi con disabilità. In particolare, i dati sugli iscritti alla filiera rispetto al numero complessivo degli iscritti alla scuola secondaria di II grado, distinti per territorio regionale, danno

---

<sup>76</sup> Per un approfondimento Cfr Nicoli D., Palumbo M, Sugamiele D., Torrigiani C. in *Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e anagrafe formativa. Problemi e prospettive*, a cura di Malizia G., Quaderni Cnos-Fap 2007, testo qui [https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/pubblicazioni/Anagrafe\\_formativa.PDF](https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/pubblicazioni/Anagrafe_formativa.PDF) si veda anche Bertagna G., *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici della riforma Moratti (2001-2006) al «cacciavite» di Fioroni*, Rubbettino Università, 2009.

una panoramica della distribuzione della formazione professionale sul livello nazionale, con picchi di partecipazione concentrati nel nord ovest, centro e nord est del Paese (Grafico 2).

**Grafico 2 – Incidenza dei discenti di IP e IeFP sul totale degli iscritti alla scuola secondaria II grado (%)**



Fonte: MIUR – Portale unico dei dati della Scuola, [Anagrafe studenti](#), A.S. 2017-2018

#### **IFTS e CAPES (EQF 4)**

Il nuovo sistema di istruzione e formazione professionale, introdotto a partire dalla riforma 2001 del Titolo V della Costituzione e ss. d. att., offre all'allievo in uscita dal IV anno IeFP, allo studente post diploma quinquennale della scuola statale o a seguito della certificazione delle competenze in ingresso, la possibilità di proseguire la formazione nei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore – IFTS.

Istituiti con Legge 17 maggio 1999, n. 144, i corsi di formazione possono avere una durata annuale (tra le 800 e le 1000 ore, suddivise in due semestri, comprensive di un tirocinio in azienda per almeno il 30% delle ore) o biennale (tra le 1800 e le 2000 ore strutturate in lezioni teoriche d'aula e tirocini presso le aziende c.d. *project work*).

La programmazione di tali percorsi è di competenza delle regioni per quanto riguarda l'offerta formativa, ma la gestione vera e propria è assegnata ad istituti di istruzione secondaria superiore, enti di formazione professionale accreditati, università e imprese in forma coordinata.

Il Decreto Interministeriale del 7 febbraio 2013 sull'offerta formativa IFTS, ridefinisce il Repertorio Nazionale delle specializzazioni IFTS, che comprende 7 diverse aree professionali, quali: agroalimentare, manifattura e artigianato, meccanica, cultura e tecnologie informatiche, servizi

commerciali, turismo e sport, servizi alla persona. Tali aree vengono a loro volta suddivise in una serie di specializzazioni diverse per ciascuna regione<sup>77</sup>.

Nello stesso giorno viene siglato il Protocollo D'Intesa tra MIUR, Provincia Autonoma di Trento e Provincia Autonoma di Bolzano per la definizione dei criteri generali del Corso Annuale per l'esame di Stato (CAPES).

### **ITS (EQF 5 - terziario non accademico)**

I percorsi formativi dell'Istruzione Tecnica Superiore (ITS) sono istituiti dal DPCM del 25 gennaio 2008 quale segmento di offerta formativa terziaria non accademica, che segue i corsi IFTS e, insieme a questi, dà forma alla c.d. filiera lunga della formazione professionalizzante.

Agli ITS accedono i giovani e gli adulti in possesso di diploma di istruzione secondaria superiore o di un diploma quadriennale di istruzione e formazione professionale (in questo caso dopo aver frequentato un corso integrativo di IFTS).

La durata dei percorsi può essere biennale o triennale con un monte ore totale variabile dalle 1800 alle 2000 ore, di cui almeno il 30% deve essere svolto in tirocinio in azienda. Per garantire la specializzazione degli allievi e l'acquisizione delle competenze richieste dal mercato del lavoro il 50% dei docenti degli ITS deve necessariamente essere di estrazione imprenditoriale e professionale; inoltre, gli enti erogatori di percorsi ITS sono Fondazioni partecipate da imprese insieme con università, centri di ricerca, enti locali ecc.

L'Istituto Nazionale Documentazione Innovazione e Ricerca Educativa (Indire) è l'ente istituito dal MIUR per monitorare l'offerta formativa degli ITS. Indire rileva che sono presenti 104 ITS sul territorio nazionale collegati a sei settori strategici, quali: efficienza energetica, mobilità sostenibile, tecnologie della vita, servizi alle imprese e sostegno al made in Italy, tecnologie dell'informazione e turismo.

Quella degli ITS è un esempio di come «già da diversi anni gli attori istituzionali si adoperino per avvicinare le filiere professionalizzanti al mondo del lavoro e ai processi di modernizzazione che stanno interessando anche i settori produttivi più tradizionali, correlando ad esempio le aree tecnologiche dei percorsi ITS e gli altri segmenti della formazione professionale (IeFP e IFTS). Questa attività è funzionale alla messa a sistema della filiera lunga della formazione professionale, ovvero di un sistema di offerta formativa integrato in grado di garantire ai giovani provenienti dalla IeFP la possibilità di proseguire il proprio percorso di specializzazione passando attraverso il sistema IFTS, fino ad arrivare al livello massimo di specializzazione costituito appunto dal sistema ITS»<sup>78</sup>.

### **Formazione continua**

Il sistema di formazione continua italiano di cui alla legge 19 luglio 1993, n. 236 e ss.mm.ii., all'art. 9, comma 3, dispone in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, alle Regioni e le Province autonome la possibilità di «contribuire al finanziamento di interventi di formazione

---

<sup>77</sup> Così CPT TEMI, *Analisi settoriali supportate dai dati CPT* (Conti Pubblici Territoriali), Formazione, capitolo II, p. 39 ([https://www.contipubbliciterritoriali.it/CPTDE/pubblicazioni/pdf/CPT\\_Formazione.pdf](https://www.contipubbliciterritoriali.it/CPTDE/pubblicazioni/pdf/CPT_Formazione.pdf))

<sup>78</sup> Cfr. Crispolti, Carlini, *Il quadro del sistema italiano di istruzione e formazione*, in SINAPPSI - Rivista quadrimestrale dell'Inapp, Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche, n. 3/2020, pp. 118-119, di Crispolti E., Penner F., Spigola C. (a cura di), Una filiera formativa orientata al lavoro. Stato dell'arte dell'Istruzione e formazione professionale e del sistema duale nella IeFP, Roma, Inapp, 2021, n.3/2020.



continua, di aggiornamento o riqualificazione, per operatori della formazione professionale, quale che sia il loro inquadramento professionale, dipendenti degli enti di cui all'art. 1, comma 2, della legge 14 febbraio 1987, n. 40; interventi di formazione continua a lavoratori occupati in aziende beneficiarie dell'intervento straordinario di integrazione salariale; interventi di riqualificazione o aggiornamento professionali per dipendenti da aziende che contribuiscano in misura non inferiore al 20 per cento del costo delle attività, nonché interventi di formazione professionale destinati ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, formulate congiuntamente da imprese e gruppi di imprese e dalle organizzazioni sindacali, anche a livello aziendale, dei lavoratori, ovvero dalle corrispondenti associazioni o dagli organismi paritetici che abbiano per oggetto la formazione professionale».

Nel 1999, l'avvio della sperimentazione dei *voucher* formativi fornisce ai lavoratori ulteriori strumenti per l'ampliamento delle competenze e delle conoscenze individuali. Un anno dopo, la Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 18 poi modificato dalla Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art 48, istituisce i Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la Formazione Continua, la qualificazione e la riqualificazione della forza lavoro che prendono vita attraverso accordi interconfederali tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori. I Fondi autorizzati, monitorati e sotto la stretta vigilanza del MLPS vengono alimentati dal gettito derivante dal contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria di cui all'art. 25 della Legge n. 845/1978 (Fondo per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo) che i datori di lavoro sono obbligati a versare all'INPS anche per quei datori di lavoro che decidano di non aderire ad alcun fondo. In tal caso, i contributi confluiscono in fondi rotativi a titolarità MLPS e MEF e utilizzati per le medesime finalità.

In materia, il D.Lgs. n. 276/2003, art. 12, dispone l'obbligatorietà contributiva ai Fondi per la formazione e l'integrazione al reddito di cui al comma 4, in capo alle agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione di manodopera, ex art. 4 dello stesso decreto<sup>79</sup>.

### **Formazione Permanente**

La formazione permanente comprende le varie forme di apprendimento che incrementano conoscenze, capacità e competenze per una crescita professionale e personale. Generalmente, si parla di apprendimento formale nei percorsi di offerta pubblica di istruzione e formazione volti all'acquisizione di un titolo di studio o certificato di frequenza. Mentre, si ricorre al concetto di apprendimento non formale quando questo avviene in situazioni di vita quotidiana, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero senza essere legato alla frequenza di un corso. Questi sono integrati nel Quadro europeo delle qualifiche e dei titoli per l'apprendimento permanente (EQF).

---

<sup>79</sup> Così CPT TEMI, Analisi settoriali., op. cit., p. 46.

## 2. L'evoluzione storico-normativa e l'affermazione dell'istruzione e formazione professionale

La storia dell'istruzione e formazione professionale in Italia ha origini lontane. Avviata dall'opera dei Gesuiti tra il '500 ed il '600, viene, poi, "statalizzata" nella metà dell'800, quando «in vista dell'unità e dell'indipendenza nazionale, cresce sempre più da parte delle istituzioni educative, dei pedagogisti e degli educatori l'interesse per il problema dell'istruzione popolare».<sup>80</sup>

Nuove congregazioni insegnanti di laici e religiosi<sup>81</sup> aprono al mondo dell'educazione e dell'istruzione le originarie finalità assistenziali degli ultimi e del popolo che necessita di costruire una cultura personale e sociale<sup>82</sup>, «sia tra gli esponenti delle correnti laiche, liberali, democratiche e socialiste, sia tra i cosiddetti "cattolici sociali", preti, associazioni e congregazioni religiose che all'istanza educativa integrano quella della cristianizzazione della società, nella convinzione che la rigenerazione della società stessa si possa realizzare non attraverso il recupero ma con la prevenzione»<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Romano L., *Formazione e lavoro nell'opera di don Bosco*, in Rivista Formazione Lavoro Persona, Anno VI– Numero 16, marzo 2016 p. 77, testo qui: <http://www.data.unibg.it/dati/bacheca/1029/78185.pdf>; Cfr. Marchi D., *La scuola e la pedagogia del Risorgimento*, Loescher, Torino 1985; Chiosso G., *Scuola e stampa nel Risorgimento*. Giornali e riviste per l'educazione prima dell'Unità, Franco Angeli, 1989; Pazzaglia L., *Chiesa e prospettive educative in Italia tra Restaurazione e Unificazione*, La Scuola, Brescia 1994; Morandini M.C., *Scuola e nazione. Maestri e istruzione popolare nella costruzione dello Stato unitario (1848-1861)*, Vita e Pensiero, Milano 2003; Berardi S. (ed.), *Patriottismo, Risorgimento e unità nazionale*, Atti del convegno, Camera dei deputati, Palazzo Marini, 24 Maggio 2011, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2012; Banti A. M., *Nel nome dell'Italia. Il Risorgimento nelle testimonianze, nei documenti e nelle immagini*, Laterza, 2011; Ferrari M., Betri M. L., Sideri C., *Ferrante Aporti tra Chiesa, Stato e società civile. Questioni e influenze di lungo periodo*, Franco Angeli, 2015.

<sup>81</sup> Cfr. Caimi L., *Cattolici per l'educazione: studi su oratori e associazioni giovanili nell'Italia unita*, La Scuola, Brescia 2006; Rocca G., *Gli istituti religiosi e l'istruzione "professionale"*, in Bandolini E., *L'eredità del beato Lodovico Pavoni. Storia e sviluppo della sua fondazione nel periodo 1849-1949*. Atti del Convegno di studi, Brescia, 13 ottobre 2007, Congregazione dei Figli di Maria Immacolata, Pavoniani, Brescia 2009, pp. 91-117.

<sup>82</sup> Romano L., *Formazione e lav.*, op. cit., 2016, p.77, op.cit. Cfr. Pelliccia G., Rocca G., *Dizionario degli Istituti di Perfezione*, 10 voll., San Paolo, Roma 1974-2004; Botti G., Guidi L., Valenzi L., *Povertà e beneficenza tra Rivoluzione e Restaurazione*, Morano Editore, Napoli 1990; Pazzaglia L., *Chiesa e prospettive educative in Italia tra Restaurazione e Unificazione*, op. cit.; De Giorgi F., *Le congregazioni religiose dell'Ottocento nei processi di modernizzazione delle strutture statali*, ivi, pp. 123-149; Id., *Le congregazioni religiose dell'Ottocento e il problema dell'educazione nel processo di modernizzazione in Italia*, «Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche», 1994, 1, pp.169-206; R. Sani (ed.), *Chiesa, educazione e società nella Lombardia del primo Ottocento. Gli Istituti religiosi tra impegno educativo e nuove forme di apostolato (1815- 1860)*, Centro Ambrosiano, Milano 1996; R. Sani, A. Ascenzi (edd.), *Vita religiosa, carità ed educazione nell'Italia dell'Ottocento. Rosalie Thouret e la fondazione della Provincia modenese delle Suore della Carità (1834-1853)*, Alfabetica edizioni, 2007; Rocca G., *La storiografia italiana sulla congregazione religiosa*, in Gregorini G., *Religiose, religiosi, economia e società nell'Italia contemporanea*, Vita e Pensiero, 2008, pp. 29-101; Rocca G., *Educazione e istruzione. Due percorsi di liberazione tra Otto e Novecento*, in Caimi L., *Autorità e libertà. Tra coscienza personale, vita civile e processi educativi. Studi in onore di Luciano Pazzaglia*, Vita e Pensiero, Milano 2011, pp. 215-244.

<sup>83</sup> Romano L., *Formazione e lav.*, op. cit., 2016, p.77, op.cit. Cfr. Traniello F., *Mondo cattolico e cultura popolare nell'Italia unita*, in Id., *Religione cattolica e Stato nazionale. Dal Risorgimento al secondo dopoguerra*, Il Mulino, 2007, pp. 93-219) sottolinea come i cattolici sociali prendessero le distanze da alcune posizioni intransigenti presenti nella Chiesa nei confronti dell'istruzione popolare. A tal proposito, Chiosso G. (Alfabeti d'Italia, cit., p. 130) chiarisce come in realtà «il pregiudizio secondo cui il mondo cattolico e la Chiesa sarebbero stati arroccati su posizioni esageratamente conservatrici [...] è stato da tempo superato in sede storiografica. [...] Il problema dei cattolici era quello [...] che l'istruzione non si svolgesse al di fuori di una concezione cristiana dell'esistenza». La letteratura storica di riferimento è

Le prime norme in materia risalgono al 1859, alla legge Casati, la quale, nel definire il primo assetto del sistema dell'istruzione in Italia, trasferisce allo Stato l'impegno finanziario per l'istruzione professionale. All'indomani della proclamazione del Regno d'Italia ad opera di Vittorio Emanuele II, con Legge 17 marzo 1861, n. 4671<sup>84</sup>, si manifesta l'urgenza educativa sociologica dell'istruzione di massa, poiché «fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani» (M. D'Annunzio, 1861), la dove l'analfabetismo, in senso stretto, diviene la piaga da combattere seppur più legata alla standardizzazione che alla moderna personalizzazione del curriculum.

## 2.1 La prima metà del Novecento

Tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento imprenditori, movimento operaio e cattolico premono per accorciare le distanze tra scuola e lavoro.

Nascono le prime scuole tecniche, gestite dai Ministeri competenti per i diversi settori: agricoltura, industria, commercio. Per l'avvio ufficiale dell'istruzione tecnica e professionale bisogna attendere gli anni Trenta, quando, nel 1928 i corsi per la formazione pratica dei lavoratori passano alla competenza del Ministero della Pubblica Istruzione. Nel 1931, con la Legge 15 giugno 1931, n.889, nascono gli istituti tecnici riorganizzati e ricondotti nella competenza del Ministero della pubblica istruzione. Successivamente, il Regio Decreto del 21 settembre 1938, n. 2038, convertito nella Legge 2 giugno 1939, n.739, istituisce le scuole di istruzione tecnica con ordinamento speciale: il primo nucleo della futura istruzione professionale. Nascono, accanto agli Istituti Tecnici e alle Scuole Tecniche, gli Istituti Professionali, il cui avvio è però bloccato dallo scoppio della guerra. All'indomani del II conflitto mondiale, il 1948 vede la promulgazione della Carta costituzionale<sup>85</sup>, la quale, oltre a dettare i principi fondamentali dell'ordinamento, all'articolo 117 Cost., assegna alle Regioni la competenza legislativa in materia di "istruzione artigiana e professionale", e all'art. 118 delega alle stesse le relative funzioni amministrative.

Un anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione viene emanata la Legge n. 264/1949 che disciplina per la prima volta la materia dell'addestramento professionale e lo assegna al Ministero del Lavoro. La legge si rivolge ad un'utenza esclusivamente adulta; provvede sia alla riqualificazione professionale dei lavoratori disoccupati, sia a quella di manodopera già occupata di età non superiore ai 45 anni. L'organizzazione dei corsi di "addestramento" professionale viene assegnata sia alle amministrazioni pubbliche, in particolare attraverso grossi enti parastatali, come INACLI (industria) e ENALC (commercio) e nel 1958 l'INIASA (artigianato), sia a enti, quali, istituzioni, associazioni,

---

molto vasta, si rinvia a Verrucci G., *L'Italia laica prima e dopo l'unità. 1848-1876. Anticlericalismo, libero pensiero e ateismo nella società italiana*, Laterza, Roma-Bari 1981; Pivato S., *Clericalismo e laicismo nella cultura popolare italiana*, Franco Angeli, 1990; Guasco M., *Storia del clero in Italia dall'Ottocento ad oggi*, Laterza, 1997; Pazzaglia L., *Cattolici, educazione e trasformazioni socio-culturali in Italia tra Otto e Novecento*, La Scuola, Brescia 1999; De Giorgi F., *Cattolici ed educazione tra Restaurazione e Risorgimento. Ordini religiosi, antigesuitismo e pedagogia nei processi di modernizzazione*, ISU-Università Cattolica, Milano 1999; Ricciardi G. M., *Impronte. Santi sociali e laici in Piemonte*, Priuli & Verlucca, Ivrea 2008.

<sup>84</sup> Cfr. Archivio Gazzetta Storica <https://web.archive.org/web/20200304170515/http://augusto.agid.gov.it/>

<sup>85</sup> Approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 e promulgata dal capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola il 27 dicembre seguente, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 298, edizione straordinaria, dello stesso giorno, ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, ne esistono tre originali, uno dei quali conservato presso l'archivio storico della Presidenza della Repubblica Italiana.

centri di formazione di varia natura e matrice. La L. n. 264/1949 viene indicata come il principale strumento normativo del sistema di formazione professionale fino agli anni '70.

## **2.2 La seconda metà del '900**

Nella seconda metà del '900, in particolare nel 1951, i corsi di addestramento professionale sono estesi anche ai giovani, ponendo le basi per lo sviluppo della formazione professionale iniziale, destinata a diventare il fulcro del sistema di formazione professionale regionale.

La Legge n. 25/1955 istituisce ufficialmente l'apprendistato e integra l'addestramento pratico con un «insegnamento complementare», volto a «conferire all'apprendista le nozioni teoriche indispensabili all'acquisizione della piena capacità professionale». L'apertura verso i giovani e il configurarsi di una funzione suppletiva rispetto alla scuola obbligano il nascente sistema di formazione professionale a strutturarsi in corsi lunghi e articolati, con programmi di studio parzialmente mutuati da quelli scolastici.

Una delle tappe fondamentali per il futuro della formazione professionale italiana è l'anno 1957 che vede la nascita della Comunità economica europea (CEE).

Il trattato di Roma, all'art. 123, istituisce il Fondo Sociale Europeo (FSE) e formula i «principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale» finalizzata, tra l'altro, a favorire lo «sviluppo armonioso delle economie nazionali e del mercato comune». Il FSE diviene operativo nel 1960 e rappresenta, ancora oggi, uno dei canali principali per il finanziamento del sistema della formazione professionale e del sistema delle politiche attive del lavoro italiano.

Nel 1959, il C.M. 27 febbraio 1959 n. 95, per la prima volta, formalizza le qualifiche e 100 profili professionali, ripartiti in 14 settori, sulla base delle classificazioni adottate dal Ministero del Lavoro. Nel 1962 l'istituzione della Scuola Media unica porta alla soppressione delle Scuole di Avviamento Professionale; gli Istituti Professionali prendono nuovo slancio, proseguendo quello sviluppo delineato e sostenuto dalla commissione Gonella (1947/49) che porta alla graduale soppressione delle scuole tecniche.

Nel 1967, gli Istituti Professionali di Stato rientrano all'interno dell'istruzione secondaria superiore e si collocano integralmente nella sfera di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione. L'istituzione dei corsi post-qualifica, per il conseguimento del diploma di maturità professionale, si deve alla Legge 27 ottobre 1969 n. 754 la quale modifica l'esame di maturità ed estende a cinque anni la durata dei corsi afferenti agli istituti professionali, garantendo così l'accesso ai corsi di laurea post diploma.

Nel 1972, all'indomani dell'istituzione delle regioni, il D.P.R. n. 10 del 15 gennaio 1972 trasferisce le competenze ministeriali in materia di «istruzione artigiana e professionale» alle Regioni.

Nel 1973, il DPR n. 478 del 30 giugno 1973 istituisce l'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL), operativo dal 1° febbraio 1974. In quell'anno i Decreti delegati rinnovano l'impianto giuridico-amministrativo della scuola italiana: viene modificato lo stato giuridico del personale, sono istituiti gli organi collegiali e inizia la stagione delle sperimentazioni c.d. assistite. Il D.P.R. 31 maggio 1974 n. 419, infatti, fissa i criteri per attivare progetti di innovazione dei curricoli scolastici attraverso le sperimentazioni. Si tratta di uno strumento per adeguare i percorsi di studio all'evoluzione sociale ed economica del Paese, ampiamente utilizzato dalle scuole, in attesa di una riforma organica della scuola secondaria superiore. Gli istituti professionali reagiscono con due orientamenti contrapposti: da una parte la richiesta di corsi di qualifica specialistici collegati a

esigenze produttive locali e dall'altra proposte di corsi quinquennali di più ampio spessore culturale, che, però, rischiano di sovrapporsi ai percorsi degli istituti tecnici.

Alla legge Quadro 21 dicembre 1978, n. 845, sulla formazione professionale si deve la scissione tra formazione professionale regionale e istruzione professionale statale, andando a definire, in modo più chiaro e articolato del D.P.R. 10/1972, le competenze regionali. Le Regioni esercitano, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, la potestà legislativa in materia di orientamento e formazione professionale, quale «strumento della politica attiva del lavoro» (art. 1) e assicurano la coerenza tra il sistema di formazione professionale, nelle sue articolazioni ai vari livelli, e il sistema scolastico. I corsi di addestramento e formazione professionale sono realizzati presso strutture pubbliche o in convenzione con enti accreditati.

Allo Stato resta la competenza sui percorsi di istruzione professionale finalizzati al conseguimento di un titolo di studio. Nel 1987 un riconoscimento importante in termini di finanziamenti per favorire lo sviluppo omogeneo della formazione professionale sul territorio nazionale si deve alla legge 14 febbraio 1987, n. 40, rubricata «Norme per la copertura delle spese generali di amministrazione degli enti privati gestori di attività formative». All'art. 1, comma 1, dispone che «Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale concede agli enti privati, che svolgono attività rientranti nell'ambito delle competenze statali di cui all'articolo 18 della Legge 21 dicembre 1978, n. 845, contributi per le spese generali di amministrazione relative al coordinamento operativo a livello nazionale degli enti medesimi, non coperte da contributo regionale». Al comma 2 dispone i requisiti per beneficiare dei contributi: «possono usufruire degli interventi di cui al comma 1 gli enti privati che siano emanazione o delle organizzazioni democratiche e nazionali dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi, degli imprenditori, o di associazioni con finalità formative e sociali, o di imprese e loro consorzi, o del movimento cooperativo; applichino per il personale il contratto nazionale di lavoro di categoria; rendano pubblico il bilancio annuale per ciascun centro di attività; non perseguano scopi di lucro; abbiano carattere nazionale; operino in più di una Regione; siano dotati di struttura tecnica ed organizzativa idonea allo svolgimento delle attività di cui al comma 1».

In risposta alla profonda trasformazione che caratterizza gli anni 1970 e 1980, i sociologi fanno ricorso alla «categoria della complessità per qualificare globalmente la situazione dei sistemi dei Paesi occidentali»<sup>86</sup>. La fine degli anni '80 vede l'avvio di alcuni importanti sperimentazioni quali il progetto Brocca<sup>87</sup> ('88-92) ed il Progetto '92 al quale si deve l'incremento della formazione generale

---

<sup>86</sup> Cfr. Malizia G., Tonini M., *40 anni di storia e di esperienze della Federazione Cnos-Fap in Italia e nelle regioni*, Cnos-Fap, 2018, p. 7. Sulla complessità Edgar Morin scrive: «Se si potesse definire la Complessità in maniera chiara, ne verrebbe evidentemente che il termine non sarebbe più complesso» Cfr. Morin E., *Le vie della complessità*, in Bocchi G., Ceruti M. (a cura di), *La sfida della complessità*, Feltrinelli, 1994, p. 49; Alcuni anni dopo l'Autore scrive ancora: «v'è complessità quando sono inseparabili le differenti componenti che costituiscono un tutto [...] e quando v'è un tessuto interdipendente, interattivo e interretroattivo fra le parti e il tutto e fra il tutto e le parti» Cfr. Morin E., *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Editore Cortina Raffaello, 1999, p. 6; nell'opera Morin insiste su una necessaria riforma del pensiero che muove dalla necessità di una nuova conoscenza, che superi la separazione tra cultura umanistica e cultura scientifica e che sia capace di «educare gli educatori al pensiero della complessità» Cfr. Morin E., *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, op. cit., pp. 89-90.

<sup>87</sup> Il progetto Brocca (dal nome del sottosegretario italiano alla Pubblica istruzione Beniamino Brocca che coordinò la commissione ministeriale autrice del progetto) è uno studio per la revisione del sistema didattico pubblico italiano effettuato a cavallo fra gli anni '80 e '90. Istituita nel 1988, la Commissione Brocca ricevette dal ministro Giovanni Galloni inizialmente il mandato di "revisionare" i programmi dei primi due anni della secondaria superiore, in vista del prolungamento dell'istruzione obbligatoria al sedicesimo anno d'età. L'anno successivo (confermata in carica, peraltro, dal successivo ministro Sergio Mattarella) si ebbe il primo esito concreto della commissione, cioè l'elaborazione dell'area

nei corsi statali per il conseguimento della qualifica professionale. Con Decreti Ministeriali vengono modificati i programmi e gli orari di insegnamento per i corsi di qualifica degli istituti professionali di stato sulla base del "Progetto 92"<sup>88</sup> che introduce le tre aree (comune, di indirizzo e di approfondimento) con l'incremento degli insegnamenti di formazione generale e avvia il Piano nazionale di sperimentazione assistita, passando da oltre 150 qualifiche a 18 in 3 settori principali, 2 sanitari e 10 indirizzi atipici. Il D.M. 15 aprile 1994 di rinnovo del biennio post-qualifica per il diploma quinquennale introduce, poi, l'area professionalizzante, cd. "Terza Area".

Al D.M. 24 aprile 1994 si deve l'incremento dei rapporti con imprese nei corsi statali post qualifica degli istituti scolastici professionali (ISP) e la riorganizzazione dei corsi triennali di qualifica composti da un biennio unitario ed un monoennio professionalizzante.

Qualche anno dopo, l'art. 21 della L. n. 59/1997 avvia la sperimentazione dei curricula dell'autonomia. L'orario settimanale viene modificato da 40 a 34 ore e si introduce maggiore flessibilità del curriculum, attraverso la c.d. didattica orientativa si cerca un raccordo più stretto con il territorio ed il mondo del lavoro.

Con la legge n. 59/1997 di «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa» e i decreti legislativi collegati (c.d. Bassanini), si attua il passaggio di alcuni istituti professionali, privi di corsi quinquennali, alle Regioni (D.Lgs. n.112 del 31 marzo 1998).

L'art. 17 della L. n. 196/'97 di "Riordino della Formazione Professionale" (come modificato dall'art. 67 Legge n. 144/1999) persegue la finalità di assicurare ai lavoratori adeguate opportunità di elevazione professionale, anche attraverso l'integrazione del sistema di formazione professionale con il sistema scolastico, (universitario) e con il mondo del lavoro; realizzare la semplificazione normativa e pervenire ad una disciplina organica della materia di formazione professionale, anche con riferimento ai profili formativi di speciali rapporti di lavoro, quali l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro. Per tali scopi, la legge punta alla valorizzazione della formazione professionale attraverso attività formative caratterizzate da moduli flessibili, adeguati alle diverse realtà produttive locali; attività di promozione e aggiornamento professionale degli imprenditori, dei lavoratori autonomi, dei soci di cooperative; interventi formativi in *stage* in grado di realizzare il raccordo tra formazione e lavoro, valorizzando pienamente il momento dell'orientamento e favorendo un primo contatto dei giovani con le imprese. Le attività di formazione professionale sono svolte dalle Regioni e/o Province anche in Convenzione con istituti di istruzione secondaria (Scuole) e con Enti Privati aventi determinati requisiti. Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale sono attribuite funzioni in materia di Certificazione delle Competenze acquisite con la formazione

---

comune del biennio. Ricostituita nel 1990 dal ministro Gerardo Bianco, nel 1991 il mandato fu esteso ai piani di studio del triennio. Nel 1992 la commissione concluse i suoi lavori durante il dicastero di Riccardo Misasi. Tenuto conto della tripartizione (istruzione liceale, tecnica e professionale) della scuola secondaria superiore ormai sedimentata, la commissione propose di superare le diverse barriere tra indirizzi di studio. Per superare le diversità di indirizzo si suggerì di dare maggior spazio alle discipline fondamentali. La commissione scartò l'adozione di un "biennio unico", ossia di un semplice proseguimento della scuola media, per preferire l'alternativa del "biennio unitario articolato". Per un approfondimento Cfr. le proposte della commissione Brocca, testo qui: [http://www.edscuola.it/archivio/norme/programmi/programmi\\_brocca.htm](http://www.edscuola.it/archivio/norme/programmi/programmi_brocca.htm) .

<sup>88</sup> Cfr. Malizia G., *Il Progetto '92 degli istituti professionali va a regime. Primo bilancio di un successo annunciato* in [https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli\\_rassegna/42\\_Rassegna%20CNOS%20-%201992%20-%20n3.pdf](https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli_rassegna/42_Rassegna%20CNOS%20-%201992%20-%20n3.pdf); Balsamo M.P. et all. Nicofero O. e Fedele R. (a cura di), *L'istruzione professionale nel decennio 88-98* in [Studi e documenti degli annali della pubblica amministrazione 67/68](#), Le Monnier, 1994;

professionale. Infine, la legge fissa i presupposti per l'adozione di misure idonee a favorire, secondo piani di intervento predisposti d'intesa con le Regioni, la formazione e la mobilità interna o esterna al settore degli addetti alla formazione professionale nonché la ristrutturazione degli enti di Formazione e la Trasformazione dei centri di Formazione in Agenzie Formative, al fine di migliorare l'offerta formativa e facilitare l'integrazione dei sistemi.

### **2.3 La riforma Costituzionale del Titolo V del 2001 conferma il dualismo tutto italiano**

La legge Costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V, nel nuovo art. 117 ripropone, con forza, sia l'anomalo dualismo italiano fra formazione e istruzione professionale, sia la separazione dell'istruzione professionale dal resto dell'istruzione secondaria superiore. L'art. 117 distingue, infatti, l'istruzione (sulla quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di norme generali, livelli essenziali delle prestazioni e detta i principi fondamentali per la legislazione concorrente delle Regioni), dall'istruzione e formazione professionale (che viene demandata alla legislazione regionale, pur rimanendo i livelli essenziali delle prestazioni di competenza esclusiva dello Stato). Il comma 3 di tale articolo esclude esplicitamente le materie della istruzione e della formazione professionale dalla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, demandandole, così, alla potestà legislativa residuale di queste ultime (ai sensi del comma 4 dello stesso art. 117 Cost.).

La Legge 28 marzo 2003, n. 53 ed i ss. Decreti attuativi, c.d. riforma Moratti<sup>89</sup>, di «Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale», estende l'obbligo scolastico e formativo e, quindi, il diritto-dovere all'istruzione fino al diciottesimo anno di età (e nella formazione professionale fino al conseguimento di una qualifica professionale). Infatti, all'art. 2 assicura a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione, costituito dai licei, e nel sistema di istruzione e formazione professionale. Dal compimento del quindicesimo anno di età i diplomi e le qualifiche si possono conseguire in alternanza scuola-lavoro o attraverso l'apprendistato. Mentre i licei hanno durata quinquennale (due bienni ed un quinto anno), nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale i percorsi possono essere triennali e quadriennali. Questi ultimi danno accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore (ITS) e

---

<sup>89</sup> La riforma prende il nome da Letizia Moratti che dall'11 giugno 2001 fino alla fine della XIV Legislatura ha ricoperto la carica di Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca nei Governi Berlusconi II e Berlusconi III. Durante il suo mandato come ministro ha elaborato e realizzato una legge di riforma del sistema scolastico italiano che ha suscitato sia reazioni e proteste, sia pareri favorevoli su provvedimenti come il ripristino del voto in condotta. La riforma Moratti, varata con legge 28 marzo 2003, n. 53, prevedeva alcune modifiche nell'ordinamento scolastico italiano (scuola secondaria di primo grado: Nome armonizzato allo standard europeo con la riforma Moratti del 2003), abolendo la riforma Berlinguer varata nel 2000. La riforma Moratti è stata cancellata e poi sostituita dal secondo Governo Prodi, dopo che negli anni precedenti era stata fortemente osteggiata da una parte del mondo della scuola, nonché da tutta la coalizione di centro-sinistra. Riguardo alla sua riforma ha pubblicato il libro *La nostra scuola*, che contiene una conversazione con Piero Ostellino. Cfr. [Rapporto finale](#) del Gruppo Ristretto di Lavoro costituito con DM 18 luglio 2001, n. 672; Per un approfondimento si veda, per tutti, Bertagna G., *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici dalla riforma Moratti (2001-2006) al "cacciavite" di Fioroni*, Rubbettino, 2009; Nanni C., *La riforma della scuola. Le idee, le leggi*, Roma, LAS, 2003; De Gaspari B., Fiore F., *Una scuola per famiglie. A proposito della riforma Bertagna-Moratti*, in Nuvole, giugno 2002.

anche, previa frequenza di apposito corso annuale (IFTS o CAPES nella Provincia Autonoma di Trento), al quinto anno tradizionale e, quindi, almeno potenzialmente, all'esame di Stato e all'Università. Viene assicurata la possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dai licei all'istruzione e formazione professionale e viceversa. Si tratta dei c.d. passaggi o passerelle orizzontali di cui al Decreto Interministeriale MIUR-MLPS 3 dicembre 2004, n. 86, che dispone l'approvazione dei modelli di certificazione per il riconoscimento dei crediti ai fini del passaggio dal sistema della formazione professionale e dall'apprendistato al sistema dell'istruzione.

Secondo la dottrina pedagogica, per una rilettura della riforma Moratti occorre prendere in analisi il combinato disposto costituito dal novellato Titolo V della Costituzione, dalla legge n. 53 del 2003 e dal D.P.R. n. 275 del 1999 che manifestano il cambiamento di rotta della classe politica rispetto alla disciplina atta a regolare la «più grande azienda del Paese, anzi del mondo, la nostra scuola»<sup>90</sup>. Di fatto, con la riforma Moratti si volta le spalle ad un *modus legiferandi* che muove dal cambiamento di «natura endogena» della scuola, frutto di un «riformismo autopoietico» poiché portato alla luce dall'«apparato scolastico» e legittimato in un secondo momento dalla «politica formale», laddove la scuola, l'amministrazione ed il sindacato agiscono di concerto per colmare «l'inerzia riformatrice della classe politica». Così avviene per le «grandi sperimentazioni» nell'istruzione secondaria della fine degli anni '80, quali i progetti assistiti dell'istruzione tecnica, il progetto '92 dell'istruzione professionale e il progetto Brocca. L'origine del cambio di rotta viene ricondotto al superamento delle «ingessature anche decisionali» post 1989 con la caduta del Muro di Berlino. Il paradigma fin qui delineato viene «rovesciato» con la legge Bassanini n. 59 del 1997 sul decentramento amministrativo e sull'autonomia «delle scuole»<sup>91</sup> a cui seguono una serie di tappe normative che conducono alla riforma Moratti. Si pensi alla legge n. 62 del 2000 che riconosce la parità giuridica tra scuola statale e non alla legge n. 30 del 2000 consacrata, un anno dopo, dalla riforma del Titolo V della Costituzione, alla legge n. 30 del 2003 di riforma dell'apprendistato, fino alla riforma Moratti (legge n. 53 del 2003) che detta le norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali di prestazione per l'istruzione e formazione professionale con cui «la classe politica rivendica la sua funzione di sintesi delle diverse istanze sociali e istituzionali di cambiamento e riprende in mano le redini del processo di trasformazione del sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione, sottraendole di fatto al tradizionale monopolio dell'*establishment* pedagogico-scolastico-sindacale...» generando lo stupore, a tratti apertamente ostile, di quest'ultimo. Di fatto, la manovra riformista di questi anni comporta profondi cambiamenti all'interno del routinario e consolidato apparato scolastico; tra tutti, il passaggio da una conduzione centrale-statalista al riconoscimento di ampi spazi di autonomia locale che richiede uno sforzo anche in termini di coordinamento delle istanze provenienti da Stato, enti territoriali, istituzioni scolastiche e famiglie. Un coordinamento informato, per la prima volta nella storia del Paese, al principio di responsabilizzazione degli attori equiparati e coinvolti nelle dinamiche

---

<sup>90</sup> Bertagna G., *Dietro una riforma.*, op.cit., 2009.

<sup>91</sup> Per L'A. da valorizzare è quella concezione di autonomia «per educare insieme, a rete, con la famiglia e le altre istituzioni territoriali, ogni ragazzo, al meglio possibile, dentro un quadro vincolante di regole stabilite uguali per tutti dallo Stato». Cfr., per tutti, Bertagna G. in *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici dalla riforma Moratti (2001-2006) al "cacciavite" di Fioroni*, Rubbettino, 2009, p.11.



scolastiche che acquistano un ruolo all'interno dell'apprendimento formale e informale, impattando sulla qualità dell'educazione<sup>92</sup>.

Le radici di questo cambio di paradigma da parte del legislatore sono da ricercare nelle accuse di eccessivo centralismo e di uno scollamento dalla realtà mosse alla scuola apparato sul finire degli anni '60. In quegli anni si passa dai programmi di insegnamento elenco del periodo Gentile ai programmi molto strutturati e dettagliati, anche nella metodologia, a livello centrale. In risposta a queste accuse il legislatore adduce tre elementi a difesa del suo operato.

*In primis*, i continui richiami al dettato costituzione nei programmi e nelle stesse premesse (non limitandosi a fare riferimento all'art. 34 ma anche all'art. 3 Cost.).

In secondo luogo, sulla scia dei cambiamenti di politica economica del paese, riconduce anche l'impianto scolastico allo stile della pianificazione a livello centrale e della programmazione a livello locale di competenza del collegio docenti, di cui all'art. 4, comma 2, lettera a) del D.P.R. 416/1974. In terzo luogo, sull'onda delle spinte internazionali specie anglosassoni, introduce il concetto di curriculum nel discusso art. 8 del D.P.R. 275/1999, in ottemperanza alla delega contenuta nell'art. 21 della legge 59/1997.

Il sistema scuola anglosassone e in parte tedesco, basato sul curriculum quale «insieme delle attività educative e didattiche, delle esperienze degli strumenti che caratterizzano il percorso formativo di un allievo in una certa scuola, di un certo contesto culturale e sociale», vede una organizzazione della scuola molto diffusa sul territorio e l'assenza di una scuola apparato centrale, tanto che negli anni cerca di introdurre elementi di coordinamento a livello centrale perché carenti da questo punto di vista. È evidente che si tratta di un modello diametralmente opposto a quello italiano e la trasposizione del modello anglosassone e tedesco del curriculum nella scuola apparato italiana avviene in malo modo attraverso l'art. 8 del DPR 275/99 che introduce uno schema di curriculum solo formale poiché nella sostanza irrigidisce ancora di più il vecchio dispositivo dei programmi di insegnamento<sup>93</sup>.

Nel 2005, con il D.Lgs. 15 aprile 2005, n.76, vengono definite le norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c) della Legge 28 marzo 2003, n. 53, riorganizzando il sistema di istruzione nel sistema educativo di istruzione e formazione, includendo istituzioni scolastiche e formative. Il decreto recepisce anche le istruzioni del Comunicato di Maastricht del 14 dicembre 2004 sulle priorità future di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale (in Europa chiamata VET). Con Il Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77, poi, vengono definite le norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, ai sensi dell'art. 4 della Legge 28 marzo 2003, n. 53 e con il D. Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione. Le Regioni devono assicurare i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) nell'esercizio della loro competenza legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale e nell'organizzazione del relativo servizio.

Nel quadro di intese tra il MIUR, il MEF e le singole Regioni, gli istituti professionali possono svolgere, per i giovani tra i 14 e i 18 anni, in regime di sussidiarietà, un ruolo integrativo e complementare rispetto ai sistemi regionali di istruzione e formazione professionale per il rilascio di qualifiche triennali e di diplomi professionali quadriennali di tecnico, indicati negli Accordi di cui all'art. 27, comma 2, del Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. La Legge 27 dicembre 2006, n. 296, commi 622 e 624, 628 e 634 e s.m.i. (Legge finanziaria 2007) stabilisce l'obbligo di istruzione

---

<sup>92</sup> Bertagna G., *Dietro una riforma.*, 2009, op. cit., pp. 5-8.

<sup>93</sup> *Ibidem*, pp. 11-13.

a 10 anni e dispone l'assolvimento del diritto-dovere, in via sperimentale, anche nei percorsi di istruzione e formazione.

Nel 2007 vede la luce il Regolamento sul nuovo obbligo d'istruzione con annessi allegati (Documento tecnico – Allegato 1: Assi culturali – Allegato 2: competenze chiave di cittadinanza da acquisire al termine dell'istruzione obbligatoria).

Ai sensi dell'art.1 del D.M. 22 agosto 2007, n.139, rubricato «Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della L. 27 dicembre 2006, n. 296», con il conseguimento di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età si assolve il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (di cui al decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76). Il Regolamento sancisce «l'equivalenza formativa di tutti i percorsi, nel rispetto dell'identità dell'offerta formativa e degli obiettivi che caratterizzano i curricula dei diversi ordini, tipi e indirizzi di studio» (art. 2, comma 3). La Legge 2 aprile 2007, n. 40, all'art. 13, comma 2, introduce i nuovi modelli di collaborazione attraverso i c.d. poli tecnico-professionali, riconducendo nell'ambito del sistema di istruzione secondaria superiore gli istituti professionali. Il DM 41/2007 fissa in 36 ore l'orario settimanale delle lezioni con la soppressione dell'area di approfondimento. Ed il successivo Decreto interministeriale 29 novembre 2007 (MPI e MLPS) fissa gli standard di servizio per le agenzie formative che erogano i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale ai sensi dell'articolo 1, comma 624 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296. Nel 2008, con un'importante intesa tra MLPS, MPI, MIUR, Regioni e P.a. di Trento e Bolzano in Conferenza Stato/Regioni del 20 marzo 2008, vengono definiti gli standard minimi per la qualità dei servizi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative. Il provvedimento va ad individuare un set minimo di principi, criteri, linee di indirizzo e requisiti per l'accreditamento delle strutture formative, in grado di garantire un livello di qualità dell'offerta formativa condiviso da tutte le amministrazioni regionali e provinciali. La commissione De Toni, costituita dal Ministro Fioroni, definisce, per il loro rilancio e la loro attualizzazione, una ipotesi di linee guida per la riforma degli istituti tecnici e professionali e con L. n.133/2008 si prevede l'emanazione di regolamenti attuativi di revisione dei quadri orari degli istituti tecnici e professionali. Legge 6 agosto 2008, n. 133, di Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria; all'art. 64, comma 4 bis dispone la possibilità di assolvere l'obbligo di istruzione anche nei percorsi di IeFP diventati ordinamentali. In combinato con il Decreto Interministeriale MLPS, MIUR 19 novembre 2008 sui Piani di riparto risorse dei percorsi sperimentali e della formazione professionale.

Dal 2009 al 2012 il sistema di istruzione nazionale viene interessato da una fase di riforma degli ordinamenti che coinvolge tutti gli ordini di scuola. I regolamenti attualmente in vigore riguardano in particolare: il riordino della scuola dell'infanzia e del primo ciclo (DPR 89/2009), il coordinamento delle norme per la valutazione degli alunni (DPR 122/2009), il riordino delle scuole del secondo ciclo (DPR 89/2010) e il riordino dei Centri per l'istruzione degli adulti (DPR 263/2012).

Nello specifico, la Riforma della Scuola Secondaria Superiore in vigore dall'anno scolastico 2010/2011, per ridurre la frammentazione degli indirizzi nei licei e rimodulare l'istruzione tecnica e professionale, prevede: licei, articolati in due bienni e in un quinto anno, al termine del quale si sostiene l'esame di Stato; Istituti tecnici, articolati in due bienni e in un quinto anno, al termine del quale si sostiene l'esame di Stato e si consegue il diploma di istruzione tecnica; Istituti professionali,

articolati in due bienni e in un quinto anno, al termine del quale si sostiene l'esame di Stato e si consegue il diploma di istruzione professionale.

A seguito della Riforma, nell'anno scolastico 2014/2015 si tengono per la prima volta gli esami di Stato dei nuovi indirizzi dei Licei e degli Istituti tecnici e professionali<sup>94</sup>.

Tra le tappe normative che accompagnarono la riforma del secondo ciclo di istruzione nel 2010 vi è: il Decreto del MIUR 27 gennaio 2010, n. 9, che dispone l'adozione del modello di certificazione del livello di competenze raggiunte al termine dell'obbligo di istruzione valido per gli studenti delle scuole e per quelli delle agenzie formative accreditate. Il DPR 87/2010 in materia di Regolamento degli Istituti Professionali e di norme concernenti il riordino degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il DPR 88/2010 - Regolamento degli Istituti Tecnici emanato dal Presidente della Repubblica il 15 marzo 2010. Norme concernenti il riordino degli istituti tecnici ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il DPR 89/2010 - Regolamento dei Licei di revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133. Il Decreto MIUR 5 agosto 2010, n.74 su finalità, obiettivi, campi di intervento, criteri, modalità e strumenti di attuazione della anagrafe nazionale dello studente ed il successivo accordo sul Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti; nonché l'intesa in Conferenza Unificata del 16 dicembre 2010 sull'adozione delle linee guida per organici raccordi tra i percorsi di IP e di IeFP tra il Governo, le Regioni e le P.a. di Trento e Bolzano, i Comuni, Province e le Comunità Montane. L'Intesa riguarda l'adozione di linee guida per realizzare organici raccordi tra i percorsi degli istituti professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale a norma dell'art. 13, comma 1-quinquies, del Decreto-legge 31 gennaio 2007, convertito dalla Legge 2 aprile 2007, n. 40. La Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 48, c. 8 prevede che l'obbligo di istruzione si possa assolvere anche nei percorsi di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, sulla base di intese tra le Regioni, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le parti sociali.

Nel 2011, vi è il Decreto del MIUR 18 gennaio 2011, n. 4, di adozione delle linee guida di cui all'allegato A dell'Intesa del 16 dicembre 2010, riguardante organici raccordi tra i percorsi professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale. A seguire, l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni e P.a. di Trento e Bolzano 27 luglio 2011 riguardante gli atti necessari per il passaggio a nuovo ordinamento dei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al Decreto n. 226 del 17 ottobre 2005.

L'accordo in Conferenza Stato-Regioni e P.a. di Trento e Bolzano del 27 luglio 2011 riguarda la definizione delle aree professionali relative alle figure nazionali di riferimento dei percorsi IeFP di cui al decreto n. 226 del 17 ottobre 2005. Tale Accordo presenta la correlazione delle 21 figure triennali del Repertorio Nazionale alle Aree professionali classificate secondo NACE e ISCO. Allegato1: Classificazione per aree professionali dell'offerta del sistema di IeFP. Il Decreto Interministeriale MIUR/ MLPS del 7 settembre 2011 recante «Norme generali concernenti i diplomi degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) e relative figure nazionali di riferimento, la verifica e la

---

<sup>94</sup>Fonte:

sito

MIUR

[https://web.archive.org/web/20170101085811/http://www.istruzione.it/urp/ordinamento\\_scolastico.shtml](https://web.archive.org/web/20170101085811/http://www.istruzione.it/urp/ordinamento_scolastico.shtml)

certificazione delle competenze di cui al DPCM del 25 gennaio 2008» presenta la determinazione dei diplomi di Tecnico Superiore con riferimento alle figure nazionali e dei relativi standard di competenza, nonché le modalità di verifica finale delle competenze e della relativa certificazione.

Il Testo Unico sull'apprendistato, Decreto Legislativo 14 settembre 2011, n. 167, prevede la riforma del contratto di apprendistato sulla base della delega contenuta nell'articolo 1, comma 30, della Legge n. 247 del 2007 e nell'art. 46 della Legge n. 183 del 2010. In particolare, l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale è regolamentato dall'art. 3.

Infine, il Decreto Interministeriale MIUR/MLPS dell'11 novembre 2011 recepisce l'Accordo tra il MIUR e il MLPS, Regioni e province autonome riguardante gli atti necessari per il passaggio a nuovo ordinamento dei percorsi di IeFP sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni il 27 luglio 2011.

Nel 2012, l'Accordo del 19 gennaio 2012 tra MIUR, MLPS, Regioni e P.a. di Trento e Bolzano, riguardante l'integrazione del Repertorio delle figure professionali di riferimento nazionale, prevede l'integrazione del Repertorio nazionale delle qualifiche di IeFP con l'inserimento della figura di "Operatore del mare e delle acque interne" e con la ridefinizione della figura di Operatore del benessere". Interviene sull'apprendistato di primo livello l'accordo Stato-Regioni 15 marzo 2012, ai sensi della Legge n. 167/2011 di riforma dell'apprendistato, e regola i profili formativi per l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale ancorandoli all'Accordo del 27 luglio 2011 sull'offerta di IeFP.

La Legge 4 aprile 2012, n.35 (Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5), all'art. 48 identifica l'anagrafe nazionale degli studenti come supporto del sistema nazionale di valutazione del sistema scolastico e all'art. 52 le misure di semplificazione e promozione dell'istruzione tecnico-professionale e degli istituti tecnici superiori – ITS.

L'accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2012 prevede la definizione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze comunque acquisite in apprendistato, a norma dell'art. 6 del Decreto n. 167/2011. Il Decreto MIUR/MLPS 23 aprile 2012 recepisce l'Accordo Stato-Regioni del 19 gennaio 2012 riguardante l'integrazione del Repertorio delle figure professionali di riferimento nazionale, approvato con l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 27 luglio 2011.

Il Decreto Interministeriale MIUR/MEF 24 aprile 2012 sulle opzioni del triennio degli istituti professionali definisce gli ambiti, i criteri e le modalità per l'ulteriore articolazione delle aree di indirizzo dei percorsi degli istituti professionali riformati dal DPR n. 87/2010 negli spazi di flessibilità previsti dal citato decreto.

Il Decreto Interministeriale MLPS/MIUR del 26 settembre 2012 recepisce l'accordo del 19 aprile 2012 sulla certificazione delle competenze comunque acquisite in apprendistato.

Il Decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2012, n. 263 «Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133» e l'intesa siglata in Conferenza Unificata il 20 dicembre 2012, riguardante le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione ed il sostegno alla realizzazione di reti territoriali, ai sensi dell'articolo 4, commi 51 e 55, della Legge 28 giugno 2012, n. 92.

L'accordo tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali, concernente la definizione del sistema nazionale sull'orientamento permanente, siglato in sede di Conferenza Unificata il 20 dicembre 2012.

L'accordo siglato il 20 dicembre 2012 in sede di Conferenza Stato-Regioni, sulla referenziazione del sistema italiano delle qualificazioni al quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento

permanente (EQF), di cui alla Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008.

Il Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n.13, di 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 della certificazione delle competenze.

Il Decreto 5 febbraio 2013, n.82, MIUR/MLPS concernente la revisione degli ambiti di articolazione dell'area "Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali-Turismo" degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), delle relative figure nazionali di riferimento e dei connessi standard delle competenze tecnico-professionali.

Il Decreto Interministeriale MIUR/MLPS del 7 febbraio 2013 di definizione dei percorsi di specializzazione tecnica superiore, di cui al Capo III del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008 (IFTS), detta le Linee guida di cui all'art. 52, commi 1 e 2, della Legge n. 35 del 4 aprile 2012, contenente misure di semplificazione e di promozione dell'istruzione tecnico professionale e degli Istituti Tecnici Superiori (ITS).

Il Decreto interministeriale MLPS/MIUR del 13 febbraio 2013 di recepimento dell'accordo EQF del 20 dicembre 2012 in Conferenza Stato-Regioni.

Il Decreto del Presidente della Repubblica del 5 marzo 2013, n.52 di Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione. Il Decreto-legge del 12 settembre 2013, n.104 sulle misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca che all'art. 7 disciplina l'apertura delle scuole e la prevenzione della dispersione scolastica.

In continuità, il 2014 si apre con il Decreto MIUR del 7 febbraio 2014, n.87 che indice il bando nazionale per progetti volti a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica. A seguire, l'accordo in Conferenza Regioni e P.A. 20 febbraio 2014 sugli esami di valutazione a conclusione dei percorsi di IeFP.

Il Decreto Interministeriale MIUR, MEF, MLPS del 17 giugno 2014, n.473 sul Programma sperimentale di formazione in azienda per studenti di scuola secondaria di II grado. Il Decreto Interministeriale MLPS, MIUR 8 settembre 2014 sui criteri di ripartizione delle risorse finanziarie relative alle attività formative per il diritto-dovere in IeFP. Il Decreto Interministeriale del MIUR e MEF del 13 novembre 2014 n. 836 di Riforma degli Istituti Professionali: prevede l'istituzione per gli Istituti Professionali della nuova opzione "Coltivazione e lavorazione dei materiali lapidei" nell'indirizzo "Produzioni industriale e artigianale".

L'Accordo in Conferenza Unificata 27 novembre 2014 dispone la possibilità dell'iscrizione *on line* degli studenti nei percorsi di IeFP, che detta le basi dei provvedimenti regionali intervenuti nell'anno formativo 2019-2020 in risposta al divieto nazionale di svolgere attività didattiche in presenza, per esigenze di salute pubblica, disposto a marzo 2020 durante il primo *lockdown* nazionale per contrastare la diffusione del virus Covid-19.

Un'importante tappa del 2015 è certamente il Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 8, che interviene in materia di apprendistato sulla disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della Legge 10 dicembre 2014, n. 183 e la Legge 13 luglio 2015, n. 107 di Riforma del sistema educativo nazionale di istruzione e formazione. L'accordo in Conferenza Stato Regioni del 24 settembre 2015 sulle azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale IeFP nell'ambito dell'Istruzione e Formazione professionale. Segue, la Guida operativa per l'alternanza, predisposta dal MIUR a ottobre 2015, rubricata: «Attività di alternanza scuola lavoro. Guida operativa per la scuola».

Con il Decreto Interministeriale 12 ottobre 2015 si assiste alla definizione degli standard formativi dell'apprendistato ed ai criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato, in attuazione dell'art. 46, comma 1, del Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

Nel 2016, il Decreto Interministeriale 12 dicembre 2016 interviene nella definizione nuovi criteri di ripartizione delle risorse finanziarie IeFP relative alle attività formative per il diritto-dovere.

L'ultima tappa della riforma dell'istruzione professionale si sostanzia dal Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n.61, di revisione dei percorsi dell'istruzione professionale (Riforma IP), nonché di raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, nell'ambito della Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, commi 180 e 181, lettera d).

Dall'anno scolastico 2018/2019, l'istruzione professionale cambia e si rinnova profondamente. Per dare risposte alla domanda diffusa di una formazione di qualità e fornire opportunità sempre più interessanti alle giovani e ai giovani, il processo di riforma si concretizza in un nuovo modello organizzativo basato su nuovi indirizzi innovativi (si passa da 6 a 11) e sempre più coerenti con il sistema produttivo che caratterizza il "*Made in Italy*". Un nuovo modello didattico, basato sulla personalizzazione, sull'uso diffuso ed intelligente dei laboratori, su un'integrazione piena tra competenze, abilità e conoscenze. Una didattica orientativa, finalizzata ad accompagnare e indirizzare le studentesse e gli studenti in tutto il corso di studi. Maggiore flessibilità e materie aggregate per assi culturali.

A completare il quadro, un biennio sostanzialmente unitario, seguito da un triennio finalizzato all'approfondimento della formazione dello studente. I cambiamenti previsti dal decreto legislativo 61 del 13 aprile 2017 perseguono l'obiettivo di rilanciare l'istruzione professionale, puntando ad aumentare la qualità educativa e con l'obiettivo fondamentale di formare cittadine e cittadini di domani, aiutando le ragazze e i ragazzi a maturare autonomia, consapevolezza e responsabilità e ad acquisire strumenti per crescere e costruirsi un futuro in ulteriori percorsi di studio o direttamente nel mondo del lavoro. Per perseguire questi obiettivi, il sistema scolastico e formativo investe risorse finanziarie e professionali, incrementando il numero degli insegnanti tecnico-pratici, in piena integrazione con gli insegnanti curricolari così come i fondi per laboratori ed attrezzature specialistiche.

La riforma punta alla valorizzazione dell'autonomia scolastica, facendo tendere l'istruzione professionale verso un laboratorio permanente di ricerca e di innovazione, in continuo rapporto con il mondo del lavoro, motore di sviluppo e di crescita<sup>95</sup>.

La riforma dei percorsi di istruzione professionale viene definita in termini di possibile impatto sul sistema, quale, «il primo passo di una sfida che si presenta sin d'ora in tutta la sua complessità. Occorre, certo, rispettare la ripartizione delle competenze attualmente previste dalla Costituzione tra Stato e Regioni, competenze che [...] sono rimaste ferme dopo l'esito negativo del referendum sulla riforma costituzionale. Soprattutto, si devono garantire idonee risorse per entrambi gli attori "paritari" dell'istruzione professionalizzante, evitando sia duplicazioni e ridondanze, che omissioni e lacune. Non si deve indurre le istituzioni educative ad una concorrenza al ribasso, meramente speculativa o fondata sulle rendite di posizione ma, al contrario, si deve operare per consentire l'azione congiunta

---

<sup>95</sup> Così il MIUR <https://www.miur.gov.it/-/la-nuova-istruzione-professionale-scopri-le-novita>

e complementare di due sistemi che si muovono, per loro stessa natura, secondo logiche e finalità differenziate»<sup>96</sup>.

In linea con il quadro fin qui delineato risulta doverosa la connessione con la recente disciplina della certificazione delle competenze<sup>97</sup> prevista nel Decreto Interministeriale 5 gennaio 2021 di adozione delle Linee guida che rendono operativo il Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui all'articolo 4, comma 58, della Legge 28 giugno 2012, n. 92 e del Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, inserendosi nell'ambito del più ampio processo nazionale per il diritto individuale all'apprendimento permanente. La messa a regime del sistema di valutazione e certificazioni delle competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali, viene definita, in una nota che accompagna il decreto, quale «importante fattore di innovazione dei sistemi educativi e formativi, favorendo la personalizzazione degli apprendimenti in contrasto all'insuccesso e alla dispersione e facilitando le transizioni dallo studio al lavoro attraverso una progettazione dell'offerta educativa e formativa arricchita e integrata dall'apporto di una più vasta compagine di soggetti, quali, ad esempio, le imprese e le associazioni professionali, gli enti espressione della bilateralità o le organizzazioni del volontariato e del terzo settore», nonché «una leva strategica essenziale per l'innalzamento dei livelli di qualificazione e occupabilità, per la competitività e produttività delle imprese e delle professioni e per l'ammodernamento e l'efficacia dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro»<sup>98</sup>. In questa direzione, le competenze si pongono nel lavoro di ricerca quali connettori tra il mondo della istruzione e formazione professionale e il mercato del lavoro, la cui evoluzione storico-normativa, specie in termini di *governance* del sistema, dal collocamento pubblico all'apertura agli enti privati, sarà oggetto di analisi nelle pagine seguenti (Capitolo II, Parte III).

## 2.4 Le incongruenze della IeFP sul piano normativo

Il quadro normativo della formazione professionale viene, ad oggi, definito mutevole e frammentato dagli studiosi della materia<sup>99</sup>, a seguito della competenza legislativa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni dalla Riforma Costituzionale del 2001 all'art. 117 comma 3, che esclude la Istruzione e Formazione Professionale dalla sfera dell'istruzione e, quindi, dalla competenza statale eccetto che per la definizione delle norme generali dell'istruzione. Anche il Censis definisce l'assetto della IeFP «troppo differenziato a livello regionale, incapace di offrire pari opportunità a tutti»<sup>100</sup>. Inoltre, la pari dignità tra formazione e istruzione professionale sarebbe oggi solo settoriale trattandosi di «una sostanziale parità numerica rispetto alla vicina filiera scolastica, di omogeneità in relazione alla riduzione della pleora dei modelli preesistenti, di qualità riguardo agli esiti e di gradimento sia per i giovani che per le aziende. Inoltre, è stata confermata la natura inclusiva dei percorsi e la tendenza

---

<sup>96</sup> Cfr. Salerno G., 2017 in La riforma dei percorsi di istruzione professionale. Appunti sulla riforma a cura di Arduino Salatin: [https://www.rizzolieducation.it/content/uploads/2018/07/presentazione\\_riforma\\_professionali.pdf](https://www.rizzolieducation.it/content/uploads/2018/07/presentazione_riforma_professionali.pdf)

<sup>97</sup> Per un approfondimento sul sistema di certificazione delle competenze pre-riforma del 2021 Cfr. Casano L, *Il sistema della formazione: fondi interprofessionali, certificazione delle competenze*, in Tiraboschi M. (a cura di), *Le nuove leggi civili. Le nuove regole del lavoro dopo il jobs act*, Giuffrè, 2017; U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, ADAPT Labour studies e-book series 2013, n. 6.

<sup>98</sup> Fonte: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/sistema-nazionale-di-certificazione-delle-competenze.aspx/>

<sup>99</sup> Cfr. Salerno G. M., Nicoli D., in *La riforma degli istituti professionali*, 2019.

<sup>100</sup> Cfr. Fondazione Censis, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, dicembre 2018, p. 108.

alla verticalizzazione anche se, per ora, quest'ultima rimane limitata alla quasi completa estensione dei percorsi quadriennali sul territorio»<sup>101</sup>.

Influenzano il quadro le recenti riforme del lavoro, imposte dal jobs act e dai successivi decreti attuativi, tra tutti: il D.lgs. 150/2015 e il D.lgs. 81/2015 e del sistema di istruzione, per ultimo il D.lgs. 61/2017 rubricato «Revisione dei percorsi dell'Istruzione Professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'Istruzione e Formazione Professionale a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107».

Alla riforma del sistema di istruzione professionale si deve l'istituzione della rete nazionale delle scuole professionali, art. 7, comma 4, che aggrega gli istituti professionali statali (IP) e gli enti formativi dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) con funzione di indirizzo e uniformità degli standard dell'offerta formativa e di raccordo con il mercato del lavoro, seppur rimessa ad un Decreto Ministeriale attuativo non ancora approvato.

Degno di nota l'accordo siglato, ad agosto 2019, in conferenza Stato-Regioni per l'integrazione e la modifica del repertorio nazionale delle qualifiche dei profili di operatori e tecnici (III e IV anno della IeFP) nonché delle competenze culturali di base. Ad accrescere la frammentarietà regionale il fatto che numerose norme di carattere generale introdotte dalla riforma del sistema di istruzione del 2017 debbano essere attuate da provvedimenti successivi quali decreti ministeriali, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, accordi tra gli Uffici Scolastici Regionali e le diverse Regioni<sup>102</sup>.

Al bilanciamento delle competenze statali e regionali, in materia di istruzione e formazione professionale, partecipa il principio di leale collaborazione che «richiede di esercitare le rispettive competenze con quella doverosa correttezza e quella indispensabile lealtà nei rapporti istituzionali in assenza delle quali sarebbe gravemente alterato l'equilibrato sistema di pesi e contrappesi previsto e garantito dalla Costituzione», come ribadito dalla Consulta nella sentenza n. 309 del 2010<sup>103</sup>.

Oggetto di analisi dottrinale è l'interrogativo sulla coerenza del singolo «modello territoriale di IeFP» rispetto al dettame di norme generali sui sistemi di istruzione professionalizzante e sul sistema della IeFP dettate dal D.lgs. 61/2017. Il quadro delineato sulle norme generali sui sistemi di istruzione professionalizzante è il seguente: la norma sulla presenza di due distinti sistemi IeFP e IP è attuata con coerente normativa regionale solo in Lazio e Lombardia. La pariorinanza tra IeFP e la IP è coerentemente attuata dalla normativa di Lazio e Lombardia e dai provvedimenti di Piemonte, Sardegna e Valle d'Aosta. La terza norma generale sui due sistemi riguarda il quinto anno della IP strutturato per l'acquisizione dei crediti per l'IFTS la cui disciplina territoriale è incoerente su tutta la penisola. Rispetto alla «Rete nazionale delle Scuole professionali», la coerenza dei provvedimenti della Giunta della Regione Sardegna lascia spazio alla necessaria integrazione della normativa e dei provvedimenti amministrativi delle restanti regioni della penisola. Le regole sui passaggi tra la IeFP e la IP non risultano coerenti in nessuna delle regioni prese in esame dal Salerno. In ultimo, i titoli della IeFP e della IP correlati nel Repertorio Nazionale sono coerentemente attuati solo nelle delibere di Giunta di Abruzzo e Sardegna.

---

<sup>101</sup>Cfr. Zagardo G., in *La IeFP nelle Regioni. Tra consolidamento e stasi*, Quaderni CNOS-FAP, n. 9, Roma 2019, [https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/pubblicazioni/la\\_iefp\\_nelle\\_regioni-quaderno\\_9-tra\\_consolidamento\\_e\\_stasi.pdf](https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/pubblicazioni/la_iefp_nelle_regioni-quaderno_9-tra_consolidamento_e_stasi.pdf)

<sup>102</sup> Cfr. Salerno G.M., *L'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP da parte degli Istituti professionali e gli accordi tra le Regioni e gli USR*, in *Rassegna CNOS*, maggio-agosto 2019, n. 2, pp. 147 e ss.

<sup>103</sup> Così, Salerno G.M., in *L'istruzione e la Formazione Professionale tra regionalismo e unitarietà. Una prima analisi*, Rubbettino editore, 2019, p. 9.



Dall'analisi del Salerno emerge come, a distanza di più di due anni dall'entrata in vigore del D.Lgs. 61/2017, la disciplina regionale della IeFP risulti, nel 77% dei casi esaminati, lacunosa e in attesa di essere corretta o integrata per attuare le norme generali dettate dal legislatore nazionale in materia di IeFP; coerente solo nel 23% dei casi e nell'11% del totale delle regioni prese in esame, le norme generali sono state recepite attraverso Delibere di Giunta regionale, ossia, con atti di natura amministrativa e non legislativa. Inoltre, cinque delle quattordici regioni considerate difettano di un atto legislativo che disciplini in modo sistematico la IeFP sul territorio regionale, sopperendo perlopiù in via amministrativa o con atti normativi anteriori alla revisione costituzionale del 2001, definita dall'autore come la "madre" della IeFP.

Invece, il quadro delineato sulle norme generali sul sistema IeFP è il seguente: per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione nella IeFP (art. 2 del d.lgs. 61/2017) la legislazione regionale risulta coerente con la norma generale in sette regioni e due province autonome. La legislazione regionale a garanzia del diritto di scelta del ragazzo, dopo la scuola secondaria di primo grado, tra IeFP e IP è coerente con la norma nazionale in Lombardia e nella provincia autonoma di Trento; la norma generale è stata attuata con Delibera di Giunta Regionale in Sardegna e Valle d'Aosta; la legislazione regionale necessita, invece, di correzioni o integrazioni nelle restanti regioni. Il diritto di scelta, dopo la qualifica IeFP, tra IV anno nella IeFP o nella IP è garantito dalla legislazione regionale in quattro regioni e una provincia autonoma.

Il corso annuale per l'esame di Stato dopo il diploma della IeFP (c.d. IFTS) è garantito da coerente Delibera di Giunta Regionale solo in Valle D'Aosta, mentre altrove richiederebbe delle correzioni. La norma generale sull'erogazione della IeFP da istituzioni della IeFP e della IP accreditate è recepita in toto dalle legislazioni regionali di quattro regioni; necessita, invece, di correzioni, integrazioni in cinque regioni e due province autonome così come i provvedimenti di tre regioni. Infine, i provvedimenti regionali sulle condizioni di erogazione della IeFP in via sussidiaria (dagli istituti di istruzione scolastica statali) sono coerenti con il dettame nazionale solo in Abruzzo e in Sardegna, tutte le altre necessiterebbero do essere corrette o integrate.

Dall'analisi dei modelli territoriali, rispetto al recepimento delle norme generali riferibili alla IeFP, emerge come il livello di incoerenza sia inferiore al precedente ma comunque elevato con una percentuale del 65% sul totale, che rende auspicabile la correzione della disciplina regionale e provinciale, troppo spesso "contrastante o contraddittoria" rispetto ai principi di carattere generale. I casi di normativa territoriale di rango legislativo coerente si arrestano al 35%; trattasi, perlopiù, di discipline antecedenti al D.lgs. 61/2017, ad eccezione del Friuli Venezia-Giulia, che, in qualche modo, ne hanno anticipato i contenuti. Anche le ipotesi di coerenza normativa ottenuta per mezzo di atti amministrativi, sia preventivi che successivi, non risultano pienamente coerenti con il dettato normativo nazionale. Seppur l'apice dell'incoerenza si riscontra nelle esperienze delle Province autonome di Trento e Bolzano, l'una provvedimentale e l'altra legislativa.

Per Salerno, il complesso quadro delineato si traduce in una "concreta incoerenza" dei modelli territoriali di IeFP che, ad ogni modo, non esclude, sotto il profilo "giuridico-formale", la diretta applicabilità delle norme generali in quanto, come ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 279/2005, le norme a carattere generale sono "sorrette da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". Trattasi di "c.d. coerenza formale" in quanto, a differenza dei principi fondamentali, non necessitano, per la loro attuazione, di essere recepite mediante legislazione regionale. Eppure, l'incoerenza concreta tra le discipline regionali-provinciali e nazionali potrebbe avere la meglio nella prassi applicativa se non rimossa d'ufficio dall'ente territoriale o dall'esterno, ossia, dalla Consulta o dal giudice amministrativo all'esito di un

contenzioso. Seppur necessaria, l'applicazione diretta della norma statale è limitata dall'assenza di "disposizioni operative e di dettaglio che sono talora indispensabili" per la sua concreta applicazione a livello locale. A questo, in ultimo, si somma la predilezione delle autorità territoriali a preferire nella sua attuazione il dettato regionale o provinciale a quello statale se non recepito da una modifica della disposizione locale di specie. L'autore conclude proponendo un intervento congiunto e urgente delle regioni, anche attraverso il lavoro della IX Commissione della Conferenza delle Regioni<sup>104</sup>.

## 2.5 La IeFP in Italia, non un sistema incompiuto ma *work in progress*

La competenza regionale della materia fa sì che la IeFP si distribuisca "a macchia di leopardo" tra "consolidamento" e "stasi" poiché spesso la soluzione auspicata è ancora lontana. Ma in che termini si parla di consolidamento e di stasi?

La dottrina<sup>105</sup> parla di consolidamento del sistema regionale di IeFP rispetto alla sua riconosciuta funzione di contrasto alla dispersione scolastica e nella capacità di fare da ponte tra formazione e lavoro, favorendo l'occupazione dei giovani e l'innovazione del sistema produttivo, così come rispetto alla ricerca della verticalizzazione della filiera seppure ancora quasi sempre fermi al quarto anno<sup>106</sup>. Per questo motivo l'attore pubblico promuove la filiera professionalizzante, guardando alle *best practice* Europee, attraverso l'incremento dei finanziamenti, la stabilizzazione del sistema, una maggiore omogeneità rispetto alla pluralità dei modelli del passato. Si passa invece da "un cantiere in evoluzione" per certi versi ad un "cantiere bloccato" per aspetti quali: la disomogeneità territoriale del sistema, le differenze di trattamento degli allievi rispetto agli studenti del sistema scolastico circa il diritto allo studio, all'assistenza ai disabili, al problema delle agevolazioni delle imprese nei confronti del sistema della IeFP, all'incompiuto processo di valutazione, ai differenti finanziamenti rispetto al medesimo sistema, alla fragilità della filiera verticale.

Numerosi sono gli elementi a sostegno del quadro "luci e ombre del sistema" delineato da Zagardo. Sul tema del pari rilievo tra i sistemi, i dati Inapp-Istat sul monitoraggio della IeFP rivelano come gli iscritti alle istituzioni formative superino quelli delle istituzioni scolastiche erogatrici di IeFP. L'inclusività resta una costante del sistema di IeFP, cresce, infatti, la percentuale di allievi stranieri e disabili iscritti. I dati sui percorsi triennali accendono un riflettore sulla dispersione scolastica: un iscritto su due proviene da percorsi scolastici "accidentati"; inoltre, la dispersione è più attenuata nelle Istituzioni Formative che in quelle scolastiche. A conferma del diritto di accedere su tutto il territorio nazionale ai percorsi triennali e quadriennali (ai sensi dell'art. 2 comma 1, D.lgs. n. 61 del 2017), i sistemi regionali di IeFP di molte regioni si vanno adeguando per assicurare la presenza dell'offerta formativa. Rispetto alla distribuzione della filiera sul territorio nazionale, si segnala una maggiore presenza dei centri di IeFP accreditati al nord, dove i percorsi triennali sono ben radicati e riconosciuti dal territorio e godono di un dialogo costante con le imprese. Al centro-sud, invece c'è ancora una presenza marginale delle Istituzioni formative a favore di quelle scolastiche che erogano percorsi di

---

<sup>104</sup> Salerno G.M., in *L'istruzione e la Formazione*. op.cit., 2019, pp. 80-87.

<sup>105</sup> Zagardo G., *La IeFP nelle regioni. Tra consolidamento e stasi*, Fascicolo 9/2019, Cnos-Fap, testo qui: [https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/pubblicazioni/la\\_iefp\\_nelle\\_regioni-quaderno\\_9-tra\\_consolidamento\\_e\\_stasi.pdf](https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/pubblicazioni/la_iefp_nelle_regioni-quaderno_9-tra_consolidamento_e_stasi.pdf)

<sup>106</sup> Il quarto anno IeFP con diploma è presente in tutte le regioni e PA eccetto in Calabria e Umbria, Cfr. Zagardo, *La IeFP nelle regioni*, op. cit., 2018, p. 15.

IeFP in sussidiarietà. Rappresentano un'eccezione al fenomeno i numeri di iscritti alle IF sul totale degli iscritti alla IeFP in Toscana, Lazio e Sicilia. Seguono Umbria e Molise, seppur con numeri più contenuti.

Anche la riduzione delle tipologie di percorsi formativi si muove nella direzione di un consolidamento del sistema IeFP. L'a.f. 2018/2019 vede, infatti, l'estinzione dei vecchi percorsi misti tra Istituzioni Formative e Istituzioni Scolastiche e di quelli «variamente integrati, espressione di una formazione professionale ancora subalterna e ancillare rispetto ai percorsi della scuola». Residuano, quindi, i percorsi triennali o biennali integrali delle IF e i percorsi triennali in sussidiarietà (complementare o integrativa) delle IS, seppur il MIUR ammetta ancora la modalità integrativa con l'art. 3, comma 2 del Decreto 17 maggio 2018. Nella fattispecie, si prevede la possibilità di integrare i percorsi «con attività idonee [...] anche con la collaborazione delle istituzioni formative di IeFP». Detta integrazione viene concessa per un massimo di 264 ore nel biennio, mentre nel triennio vi è un rimando agli spazi di flessibilità di cui al D.lgs. n. 61 del 13 aprile 2017.

Tornando ai percorsi integrali, ossia, integralmente svolti dalle IF, l'a.f. 2018/2019 vede la loro massima diffusione sul territorio nazionale (con l'unica eccezione della Basilicata). Se rispetto ai percorsi triennali e quadriennali il dato è molto positivo, con delle eccezioni residuali – in Umbria non sono stati emanati avvisi per i quarti anni e in Calabria si avviano ancora a fatica i percorsi triennali – lo stesso non si può affermare per il quinto anno integrativo che resta ancora una nota dolente del sistema per due motivi: coinvolge meno di mille studenti su tutto il territorio nazionale e non va nella direzione della verticalizzazione della filiera professionalizzante ma viene additato come un tentativo di «recupero di una tradizionale istruzione generalista». Secondo la dottrina in esame, un altro punto a favore del sistema è rappresentato da tutte quelle azioni che incidono sull'asse orientamento pre o post IeFP, messe in campo dalle IF accreditate. Si tratta di servizi quali: colloquio, informazione e accompagnamento, bilancio delle competenze, progetti individualizzati su base laboratoriale, orientamento occupazionale in collaborazione con le imprese del territorio.

Sono, poi, da considerare le diverse azioni che contribuiscono a ridurre il «gap di visibilità della IeFP»<sup>107</sup>. Da quelle che puntano sulle reti territoriali, come le visite di orientamento guidato nei cfp, a quelle di carattere pubblico come l'adesione volontaria di 11 amministrazioni regionali<sup>108</sup> al sistema di iscrizione *online* del MIUR, in vigore dal 2016, al fine di «rendere effettiva la possibilità di scelta dei ragazzi tra i percorsi IeFP del sistema regionale e percorsi in sussidiarietà, così come previsto anche dal Decreto 17 maggio 2018». Nella stessa direzione, la costruzione di sistemi informativi regionali della formazione professionale<sup>109</sup>, diffusa in 7 regioni. Quasi del tutto assente<sup>110</sup> il raccordo tra iscritti IeFP e dati dell'anagrafe nazionale studenti del Miur. Ancora, la dottrina adduce tra le argomentazioni pro «consolidamento» il tema della certificazione delle competenze che presidiato dal 2015 è oggi in via di assestamento. A disciplinare la materia il Decreto interministeriale 30 giugno 2015 che delinea il quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni

---

<sup>107</sup> Zagardo G., *La IeFP nelle regioni*, op. cit., op.cit., p. 78.

<sup>108</sup> Regioni che aderiscono al sistema di iscrizione online del Miur: E-R, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto.

<sup>109</sup> Sistemi informativi regionali: il Sistema informativo della formazione (Sifer) dell'E-R, il Sistema informativo unitario della formazione (Siuf) della Lombardia, il sistema della Regione Marche sulle politiche attive, il Sistema informativo del lavoro e della formazione professionale (Sil) Sardegna, il Sistema informativo del Fse e formazione finanziata della Regione Toscana, il Sistema informativo della formazione della Regione Veneto, il Sistema regionale Alunni della Regione Valle d'Aosta.

<sup>110</sup> Eccetto in Emilia-Romagna e in Veneto dove l'anagrafe regionale degli studenti interagisce con la banca dati del Miur.

regionali del Repertorio di cui all'art. 8 del D.Lgs. 13/2013. Il DM istituisce un gruppo tecnico per l'aggiornamento del quadro nazionale delle qualifiche, allineando le qualifiche regionali ai livelli EQF.

Le attestazioni e certificazioni di competenze rilasciate, rispettivamente da Istruzione professionale e istruzione IeFP di provenienza, disciplinate dall'accordo in Conferenza Stato-Regioni del 10 maggio 2018.

Tra luglio e ottobre 2017 il coordinamento tecnico delle regioni e PA avvia i lavori «per la manutenzione e l'aggiornamento del repertorio delle figure professionali con 11 regioni e PA coinvolte ed il supporto tecnico di Tecnostruttura con possibili conseguenze sulle figure, competenze e certificazione degli apprendimenti».

Il Decreto 5 gennaio 2021 definisce le Linee Guida che rendono operativo il sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui all'art. 4, comma 58, della Legge del 28 giugno 2012, n. 92 e del D.lgs. 16 gennaio 2013 n. 13. Le linee Guida assumono un valore strategico poiché si inseriscono «nell'ambito del più ampio processo nazionale per il diritto individuale all'apprendimento permanente. In tale contesto il riconoscimento e la certificazione delle competenze, acquisite dall'individuo in contesti formali, non formali e informali, insieme alla realizzazione di reti territoriali e alla realizzazione della dorsale informativa unica mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti, sono determinanti per favorire e sostenere un concreto incremento della partecipazione delle persone alla formazione, nonché una spendibilità delle competenze acquisite anche in contesti informali e non formali all'interno del mercato del lavoro. La messa a regime dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze, negli ordinamenti e nelle politiche, costituisce una leva strategica essenziale per l'innalzamento dei livelli di qualificazione e occupabilità, per la competitività e produttività delle imprese e delle professioni e per l'ammodernamento e l'efficacia dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro. I servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze saranno anche un importante fattore di innovazione dei sistemi educativi e formativi, favorendo la personalizzazione degli apprendimenti in contrasto all'insuccesso e alla dispersione e facilitando le transizioni dallo studio al lavoro attraverso una progettazione dell'offerta educativa e formativa arricchita e integrata dall'apporto di una più vasta compagine di soggetti, quali ad esempio le imprese e le associazioni professionali, gli enti espressione della bilateralità o le organizzazioni del volontariato e del terzo settore»<sup>111</sup>.

Rispetto ai passaggi tra i sistemi di istruzione professionale e istruzione e formazione professionale, il D.Lgs. 61/2017 dispone che questi siano regolati mediante accordo in Conferenza permanente Stato-Regioni, di fatto, l'accordo n. 100 del 10 maggio 2018 recepito con decreto del Miur il 22 maggio 2018 che prevede che i passaggi avvengano su istanza dell'istituzione di provenienza. A sua volta, l'istituzione di destinazione verifica le condizioni di ammissibilità del ragazzo o della ragazza e provvede a inserire e accompagnare la persona nel nuovo percorso nonché a valutare le competenze in ingresso tenuto conto della certificazione delle «competenze acquisite nel precedente percorso formativo, con riferimento alle unità di apprendimento»<sup>112</sup>.

Ulteriore elemento a sostegno della tesi dell'autore riguarda il processo di accreditamento che, secondo l'Intesa Stato-Regioni n. 84 del marzo 2008, consiste nella procedura amministrativa che le Istituzioni Formative devono seguire per essere riconosciute da Regioni e PA quali enti erogatori di

<sup>111</sup> Fonte: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Sistema-nazionale-di-certificazione-delle-competenze.aspx>

<sup>112</sup> Zagardo G., *La IeFP nelle regioni*, op. cit., p. 18

Istruzione e Formazione Professionale e accedere, quindi, ai relativi finanziamenti pubblici. Mentre, per quanto attiene alle Istituzioni Scolastiche che vogliono operare in sussidiarietà – a seguito della riforma della Istruzione Professionale con D.Lgs. 61/2017 – la disciplina dell’accreditamento è contenuta nel Decreto 17 maggio 2018 «che subordina il necessario accreditamento regionale agli *standard* formativi definiti da ciascuna regione nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (capo III del Decreto legislativo n. 226 del 2005) e dei criteri generali contenuti nell’art. 6 del Decreto 17 maggio 2018. In forza di tale articolo, le Regioni e le P.A. prevedono modalità di accreditamento delle Istituzioni scolastiche per l’erogazione dei percorsi di IeFP nell’ambito dei rispettivi sistemi. La declinazione territoriale degli *standard* minimi del sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi tiene conto della specificità delle Istituzioni scolastiche di Istruzione Professionale, in particolare, il requisito della certificazione del sistema di gestione della qualità, quando previsto dai sistemi regionali di accreditamento, si ritiene assolto mediante autovalutazione (DPR n. 80 del 28.3.2013)»<sup>113</sup>.

Di contro, diversi sono gli elementi a sostegno della tesi che vede la IeFP un «cantiere bloccato» e che incidono sulla mancata omogeneità dell’offerta sul territorio nazionale così come sull’assenza di una parità sostanziale tra IF e IS di IeFP. Specie al sud la disomogeneità territoriale dell’offerta di IeFP si manifesta attraverso un protagonismo delle istituzioni scolastiche sussidiarie sulle istituzioni formative. Ciò avviene in modo estremo in Basilicata, laddove le IF sono praticamente inesistenti, mentre rivestono un piccolo spazio in Abruzzo, Calabria e Campania.

Anche l’effettività del diritto allo studio, sancita dal D.lgs. 63/2017, fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di II grado non viene garantita agli allievi IeFP, salvo nelle regioni più virtuose che prevedono degli aiuti per rimuovere gli ostacoli economici e sociali, quali Emilia-Romagna, Lombardia e Lazio. Questo aspetto si ripercuote su un trattamento impari tra allievi IF e studenti IS rispetto ad assistenza ai disabili, mensa, trasporti, innovazione e miglioramento dell’offerta formativa per ora riservata alla scuola. Stesso discorso per il progetto VaLeFP, dell’INVALSI, sulla valutazione degli apprendimenti tarato sulle specificità della IeFP che, avviato nell’anno formativo 2015/2016, riceve subito una battuta d’arresto. Vi è, poi, da considerare l’aspetto della verticalizzazione, di cui al Decreto 17 maggio 2018 che prevede che i raccordi tra il sistema dell’istruzione professionale statale e quello della IeFP siano promossi da Stato, Regioni e Province autonome al fine di migliorare la collaborazione tra scuole e cfp fino al terzo livello di istruzione. Di fatto, la filiera risulta ferma al livello post secondario e terziario non accademico, IFTS e ITS il cui accesso risulta ancora farraginoso per il mancato investimento in corsi IFTS che facciano da ponte tra quarto anno IeFP e l’ingresso nei corsi ITS. L’ultima argomentazione richiamata dall’autore riguarda l’annale tema dei finanziamenti della IeFP su cui ancora molto è il da farsi per raggiungere una maggiore stabilità – contro l’attuale logica dei bandi – e omogeneità – a fronte di un’ampia differenza tra i costi per allievo riconosciuti dalle regioni e lo stesso divario di mille euro tra il costo medio nazionale degli allievi IeFP e quello degli studenti IP.

Concludendo l’analisi tra luci ed ombre della IeFP con le parole di Zagardo, «le carenze di un’Italia a due velocità [...] ancora presenti in una IeFP più plurale che pluralista, non devono farci dimenticare che siamo sempre più vicini a un sistema di formazione professionalizzante compiuto, che nel suo

---

<sup>113</sup> Così Zagardo G., *La IeFP nelle regioni. Tra consolidamento e stasi*, Fascicolo 9/2019, Cnos-Fap, p.18, testo qui: [https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/pubblicazioni/la\\_iefp\\_nelle\\_regioni-quaderno\\_9-tra\\_consolidamento\\_e\\_stasi.pdf](https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/pubblicazioni/la_iefp_nelle_regioni-quaderno_9-tra_consolidamento_e_stasi.pdf)

lungo e difficile processo di consolidamento, sta lentamente diventando stabile e maturo<sup>114</sup>». D'altronde la frammentazione della IeFP fa parte di una più grande fragilità del sistema educativo italiano da tempo sollevata da più parti<sup>115</sup>. I livelli e la qualità dell'istruzione di alcune fasce della popolazione necessitano di essere rafforzati, specie nei contesti geografici più svantaggiati. In generale, il livello di istruzione terziaria per la popolazione in età adulta è molto al di sotto della media dei paesi industrializzati. Inoltre, i giovani italiani sono più orientati verso percorsi umanistici a discapito delle discipline tecnico-scientifiche, dove maggiori sono le opportunità di inserimento lavorativo.

---

<sup>114</sup> Così Zagardo G., *La IeFP nelle regioni*. op. cit., p. 26

<sup>115</sup> Da tempo la questione è oggetto dei report internazionali di OCSE PISA e di quelli nazionali dell'INVALSI. Secondo i dati dell'ultimo rapporto PISA dell'OCSE, gli studenti italiani ottengono punteggi in scienze (468) inferiori alla media OCSE (489); nella Lettura si fermano a 476, a fronte di una media OCSE di 487.

## PARTE III - Dal monopolio pubblico all'apertura al mercato privato delle agenzie per il lavoro e alle Politiche Attive del Lavoro

### 1. Il monopolio pubblico-corporativista

Nell'ordinamento italiano il primo approccio alla disciplina del collocamento pubblico risale al D. L.g.t. n. 1911 del 1918 che sostanzialmente riconosce un contributo statale agli uffici provinciali e comunali e a quelli istituiti presso le organizzazioni sindacali e/o datoriali, previo accordo tra le parti, e detta alcune regole basilari per il funzionamento degli uffici pubblici (art.25).

L'ufficio centrale di collocamento fa capo al Ministero dell'Industria, commercio e lavoro al quale vengono riconosciute diverse funzioni. Tra queste, per la prima volta, anche la ricerca statistica e la pubblicazione di dati sul mercato del lavoro italiano ed estero e la promozione di studi su collocamento e disoccupazione (art. 19). All'ufficio centrale è riconosciuto anche il coordinamento degli uffici pubblici e privati territoriali del Regno, nonché la disamina delle domande e delle offerte di lavoro veicolate da questi. Eppure, gli ingranaggi della primordiale macchina del collocamento pubblico restano fermi alla partenza; ed infatti, «attenuatisi gli effetti della Prima guerra mondiale sul mercato del lavoro, e con essi le istanze di sostegno al processo produttivo e di ordine pubblico che sollecitavano un intervento statale nella regolamentazione delle fasi di accesso al lavoro, gli uffici pubblici di collocamento previsti dal decreto cessano la loro attività già l'anno successivo alla loro costituzione»<sup>116</sup>.

Se, dapprima, nei comuni carenti di un ufficio il collocamento è demandato ad un'apposita commissione di avviamento al lavoro che operava in raccordo con il comune, con il D.L. 19 ottobre 1919, n. 2214, che introduce l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, il legislatore dispose la possibilità di costituire un ufficio di collocamento nei comuni che ne sono sprovvisti<sup>117</sup>.

Dopo una prima impronta "liberale e pluralista" del sistema regolatorio del mercato del lavoro, con l'avvento del fascismo l'Italia si avvia verso il "monopolio statale" del collocamento. Questo processo risponde alla concezione corporativa del lavoro<sup>118</sup>, come si evince dall'art. 44 del R.D. n. 1130 del 1926 che conferisce agli organi corporativi i poteri di istituire nuovi uffici pubblici di collocamento e di vietare «l'esercizio della mediazione libera e il funzionamento di altri uffici di collocamento». Nella stessa direzione, la Carta del Lavoro approvata dal Gran Consiglio del Fascismo

---

<sup>116</sup> Tiraboschi M., *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, in *Diritto del lavoro*, Collana diretta da M. Rusciano e T. Treu, Giappichelli, 1999, p. 170; Barassi L., *Il diritto del lavoro*, Giuffrè, 1957, vol. II, p. 20; Veneto G., *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, il Mulino, 1974, p.49; Rispoli G., *Evoluzione storica dell'istituto del collocamento*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 1976, p. 164.

<sup>117</sup> Siamo in quella che la dottrina definisce la prima fase del diritto del lavoro caratterizzata dalla c.d. legislazione sociale del lavoro che si identifica in una serie di norme definite speciali "per la loro natura di legislazione di classe, rivolte alla disciplina non del contratto di lavoro ma di talune condizioni economico-sociali ad esso afferenti". Al metodo della legislazione speciale si affianca quello "contrattuale o dell'autotutela collettiva", infatti, ai sensi degli artt. 1627 e 1628, il Codice civile del 1865 prevede la disciplina della "locazione delle opere e dei servizi" ma non quella del contratto di lavoro "industriale" a dimostrazione della concepita sovranità dell'autonomia privata in materia da parte del legislatore dell'epoca. Garofalo D. et al., *Diritto del lavoro*, seconda edizione, Giappichelli editore, 2015, pp.4-5.

<sup>118</sup> Tiraboschi M., *Lavoro temporaneo cit.*, p. 170; Per un approfondimento si veda Biagi B., *La politica del lavoro nel diritto fascista*, Firenze, 1939.

il 21 aprile 1927<sup>119</sup> che conferisce allo Stato il diritto di controllo su occupazione e disoccupazione (XXII dichiarazione), di costituzione di uffici di collocamento con pari rappresentanza sindacale e datoriale e impone ai datori di lavoro di assumere solo i lavoratori iscritti alle liste di collocamento, riconoscendo il “diritto di preferenza” agli iscritti ai sindacati fascisti e al Partito nazionale Fascista (XXIII dichiarazione)<sup>120</sup>. Ad un anno dalla promulgazione della Carta del lavoro, il R.D. n. 1003 del 1928 sulla disciplina nazionale della domanda e dell'offerta di lavoro, attuato dal R.D. n. 3222 del 1928 dispone la costituzione di uffici di collocamento corporativi pubblici gratuiti per le diverse categorie professionali con una copertura capillare del territorio nazionale, ossia, presenti su base nazionale, interprovinciale e provinciale e sottoposti al potere direttivo e di controllo dell'organo statale gerarchicamente superiore, rispettivamente, il Ministero delle Corporazioni e la Sezione Lavoro e Previdenza del Consiglio Provinciale dell'Economia corporativi. Nelle pieghe del dettato normativo attuativo della Carta, l'interpretazione della dottrina e la prassi vanno nella direzione di procedere comunque all'assunzione diretta dei disoccupati non iscritti nelle liste di collocamento, andando di fatto ad «attenuare il rigoroso indirizzo pubblicistico delineato nella Carta del lavoro»<sup>121</sup>. Questo perlomeno fino all'emanazione del R.D. n. 1978 del 1934 che prevede un unico ufficio di collocamento per provincia, con sede presso l'Ufficio Provinciale dell'Economia Corporativa (sottoposto al controllo amministrativo del Ministero delle Corporazioni e del Prefetto), disponendo una chiara separazione dalle associazioni professionali dei lavoratori. A distanza di quattro anni, però, il R.D.L. n. 1934 del 1938 affida il monopolio del collocamento alle organizzazioni sindacali dei lavoratori, quale «funzione pubblica nell'interesse della produzione nazionale e dello Stato», e, così,

---

<sup>119</sup> La [Carta del Lavoro](#), composta da 30 dichiarazioni numerate in cifre romane, fu pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30 aprile 1927 nonostante non avesse valore di legge o di decreto in quanto emanata non da un organo di Stato ma di partito. La traduzione in legge si deve al R.D. n. 1003 del 1928 sulla disciplina nazionale della domanda e dell'offerta di lavoro, attuato dal R.D. n. 1928, n. 3222. Inoltre, nel 1941, fu inserita tra i principi generali dell'ordinamento giuridico, con valore non precettivo ma interpretativo delle leggi vigenti. Venne, poi, inserita come premessa e prefazione del codice civile del 1942.

<sup>120</sup> Tiraboschi M., *Lavoro temporaneo op. cit.*, p. 170; Tra i punti fondamentali della Carta del lavoro abbiamo, certamente, il riconoscimento delle Corporazioni, della proprietà privata e l'obbligatorietà del contratto collettivo di lavoro. Sulla Carta del Lavoro Cfr. Costamaglia C., *Diritto corporativo italiano, secondo la Carta del Lavoro. La legislazione e la dottrina a tutto l'anno 1927*, Unione Tipografico editrice torinese, 1928, p.62; Arias G., *Disciplina corporativa della domanda e dell'offerta di lavoro*, in Arias G., *L'economia nazionale corporativa*, Roma 1929, p.126; Cioffi A., *Uffici di collocamento*, in Cioffi A., *Istituzioni di diritto corporativo*, Milano 1935, p.476-477. Nella dottrina straniera la carta del lavoro viene descritta come il manifesto del corporativismo fascista. “Mussolini usò il corporativismo come un modo per centralizzare la sua autorità e ottenere maggiore disciplina e il controllo sull'economia. La sua famosa Carta del lavoro è stata utilizzata per mantenere sotto il controllo statale il movimento del lavoro italiano e per prevenire gli scioperi dei lavoratori”. Inoltre, l'esperienza corporativista della dittatura fascista guidata da Mussolini dal 1922 al 1939 viene riconosciuta dalla dottrina straniera come “il primo regime corporativistico a tutti gli effetti e a lungo termine a salire al potere in Europa”. Seppur considerato da alcuni “un falso, un trucco di fiducia” di Mussolini, troppo dittatoriale e lontano dai principi filosofici del corporativismo, il “modello italiano” viene copiato in Portogallo da Antonio Salazar e poi da Marcello Cactano (1928-74) e in Spagna da Francisco Franco (1939-75) i cui “statuti del lavoro avevano una somiglianza sorprendente” (mia traduzione). Per tutti Cfr. Howard J. Wiarda, *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great Ism, Comparative Politics series*, M.E. Sharpe, 1996, p.40.

<sup>121</sup> Tiraboschi M., *Lavoro temporaneo op. cit.*, p. 171.



il sindacato «non può più considerarsi genuina espressione degli interessi della categoria rappresentata, ma organo di natura pubblicistica incorporato nelle strutture dello Stato»<sup>122</sup>.

### 1.1 La caduta del regime Fascista

All'indomani della II Guerra Mondiale, la caduta del regime fascista porta nuovamente alla ribalta il sindacato che rivendica con forza il suo protagonismo. Ebbene, nonostante le sue lotte, con la legge n. 264 del 1949, che vieta ogni forma di intermediazione privata e vincola le imprese alla massima trasparenza nelle assunzioni attraverso la richiesta numerica dei lavoratori ricercati, il sindacato viene "espropriato" dal controllo sul collocamento<sup>123</sup>. Una decisione che, ripristinando l'impianto del monopolio pubblico del collocamento, pone le fondamenta del diritto del lavoro italiano e che, se da una parte diminuisce il temuto potere del sindacato sul mercato, dall'altra la struttura pubblica non si dimostra in grado di contrastare a pieno la disoccupazione attraverso vere politiche per l'occupazione ma solo confidando passivamente nel potere del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Gli spazi di manovra all'interno del dettato normativo, come la possibilità di passaggi diretti dei lavoratori tra imprese diverse e le eccezioni ai vincoli di comunicazione agli uffici pubblici di collocamento del numero dei posti vacanti, facilitano l'opera dei c.d. canali informali di reclutamento dei lavoratori: dal tanto contrastato caporalato al sorgere di vere e proprie società di ricerca, selezione e formazione del personale. La successiva Legge n. 1369 del 1960 arresta, invero, lo svolgimento di ogni tipo di attività di intermediazione in forma lecita «condizionando in modo decisivo il processo di tipizzazione del lavoro intermittente tramite agenzia nell'ordinamento italiano»<sup>124</sup>. La legge, in combinato con la n. 230 del 1962 rubricata «Disciplina del contratto a tempo determinato», è mossa dalla volontà di razionalizzazione del sistema produttivo e di regolamentazione della concorrenza<sup>125</sup> a favore dei settori principali, dello sviluppo industriale, nonché al fine di «evitare la formazione, dentro le imprese, di manodopera parallela a quella normalmente assunta, impiegata nella stessa attività, ma alle formali dipendenze altrui»<sup>126</sup>. Ebbene, il macchinoso piano governativo non raggiunge i risultati sperati in termini di sviluppo economico e imprenditoriale del mercato e del paese, anzi, l'ostinata negazione delle interferenze dei privati nel governo del mercato del lavoro e dei processi di esternalizzazione del lavoro rende la norma giuridica ferma immobile di fronte ai cambiamenti sociali italiani e un passo indietro rispetto alle soluzioni regolatorie paventate nei vicini ordinamenti<sup>127</sup>. In Italia, infatti, la fattispecie viene tipizzata solo con la L. n. 196 del 1997, c.d. Pacchetto Treu, approvata a seguito di un concitato iter che vede, tra le sue tappe, il Protocollo sul

---

<sup>122</sup> Ibidem; Cfr. Hernandez V.S., *Lineamenti storici del collocamento*, in ISLE, *Orientamenti sul problema del collocamento della manodopera*, Giuffrè, 1963, p.97-98; Ghera E., *Collocamento e autonomia privata*, Jovene 1970, p.269.

<sup>123</sup> Tiraboschi M., *Lavoro temporaneo op. cit.*, p.173; Cfr., per il quadro di riferimento, E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, Jovene, 1970; Cfr. Ichino P., *Il collocamento impossibile*, De Donato, 1982, p.29, l'A. si interroga sull'attualità del controllo pubblico del mercato del lavoro; Garofalo M.G., *Collocamento, integrazione guadagni, mobilità: un profilo storico*, in Garofalo M.G., Lagala C., *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, 1992, pp.10-12.

<sup>124</sup> Tiraboschi M., *Lavoro temporaneo op. cit.*, p. 176.

<sup>125</sup> Cfr Menghini L., *Il lavoro a termine. Linee interpretative e prospettive di riforma: gli anni Ottanta*, Giuffrè, 1980.

<sup>126</sup> Mengoni L. Treu T., *Il lavoro temporaneo op. cit.*, in Riv. dir., internaz. comp. lav., 1969, p. 250.

<sup>127</sup> In Francia venne distinto formalmente l'intermediario dal fornitore di manodopera, mentre in Germania la fattispecie della somministrazione di lavoro venne riconosciuta alla pari di ogni altra operazione economica. Cfr. Tiraboschi M., *Il processo di tipizzazione del lavoro intermittente tramite agenzia. Profili storico-critici e linee di tendenza evolutive*, in *Lavoro temporaneo op.cit.*, Francia e Germania pp.145-161.

costo del lavoro del 1993 e il Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 durante il Governo Prodi I, protagonista di un'importante opera di concertazione con 31 sigle sindacali e datoriali mosse dall'obiettivo di «contemperare la tutela del lavoro con la promozione dell'occupazione e l'introduzione di maggiori dosi di flessibilità per le imprese nell'utilizzo della forza lavoro»<sup>128</sup>. Fino ad allora l'unica opzione legittima ma poco praticata è quella della somministrazione di lavoro temporaneo<sup>129</sup> resa dal lavoratore autonomo ex art. 2222 c.c. sul contratto d'opera e nell'art. 409, n.3, c.p.c. sulle controversie individuali di lavoro.

## **1.2 Dal Pacchetto Treu alla Legge Biagi: l'apertura del mercato ai privati ed il contrasto della disoccupazione attraverso la flessibilità contrattuale**

Dopo l'avvio del processo di decentramento istituzionale del collocamento, la L. 59/1997 (c.d. Legge Bassanini) «pone le basi per una trasformazione radicale della funzione dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro e per il superamento della tradizionale avversione verso la mediazione privata nell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro». Il legislatore, con il c.d. Pacchetto Treu<sup>130</sup>, introduce la fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia, Legge delega n. 196 del 1997 rubricata «Norme in materia di Promozione dell'occupazione». A questa seguono il D.Lgs. n. 280 del 1997 «Attuazione della delega conferita dall'articolo 26 della legge 24 giugno 1997, n. 196, in materia di interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno» ed il D.Lgs. n. 469 del 1997 «Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

Andando a mettere ordine «nel sottobosco delle agenzie di fornitura di servizi e di pseudo-cooperative» per la ricerca e il collocamento del personale, il legislatore interviene, astutamente, operando in concerto con le parti sociali, particolarmente attente alla materia, per scongiurare che la fattispecie venisse recepita quale «mezzo per la destrutturazione dei lavori stabili»<sup>131</sup>.

L'*excursus* storico della disciplina del collocamento evidenzia come, a differenza del resto d'Europa, fino al 1997 l'ordinamento italiano sia caratterizzato da un sistema di avviamento al lavoro imperniato sulla richiesta numerica e rigorosamente informato al principio del monopolio pubblico del collocamento dove appare impensabile concepire la tipizzazione della fattispecie del lavoro interinale prima e di somministrazione poi<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> Ibidem, pp.181.

<sup>129</sup> Optò per la stessa soluzione anche l'ordinamento Belga; Ibidem, p.179.

<sup>130</sup> dal nome dell'allora ministro del Lavoro e della Previdenza sociale del Governo Prodi I (18 maggio 1996 al 21 ottobre 1998), il primo progetto di legge risale in realtà all'aprile del 1995 durante il Governo Dini (17 gennaio 1995 al 18 maggio 1996).

<sup>131</sup> Cfr Tiraboschi M., *La legalizzazione del lavoro intermittente tramite «agenzia» nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla Legge n.196/1997* in *Diritto delle relazioni industriali N.3-1997*, p. 41 e ss. Sul tema, l'A. rimanda all'Accordo sul costo del lavoro del 3-23 luglio 1993, al Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 ed al Protocollo sul costo del lavoro del 3-23 luglio 1993, parte III, Riattivazione del mercato del lavoro, punto d; Cfr Ichino P., *Il lavoro e il mercato*, 1996, p. 48 e ss. ancora Tiraboschi M., *La legalizzazione del lavoro intermittente tramite «agenzia» nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla Legge n.196/1997* in *Diritto delle relazioni industriali N.3-1997*, p. 41 e ss.

<sup>132</sup> Per un approfondimento sull'inderogabilità della norma, fondata sulla tutela di interessi superindividuali, che nel diritto del lavoro trova giustificazione nelle stesse caratteristiche genetiche della materia, volta a sottrarre gli interessi del lavoratore «al libero gioco» dell'autonomia privata. Cfr De Luca Tamajo R., *La norma inderogabile*, Jovene, 1976.

Con il “pacchetto Treu” del 1997<sup>133</sup> si incentiva l’apprendistato, si introduce il tirocinio formativo e si meglio delinea la fattispecie del lavoro socialmente utile. Inoltre, in risposta alle sollecitazioni «neoliberiste del mercato occupazionale» provenienti dall’Europa<sup>134</sup> della terza rivoluzione industriale e della globalizzazione, non solo ci si lascia alle spalle il collocamento obbligatorio ma, in deroga al divieto di interposizione tra datore di lavoro e lavoratore, introdotto dalla legge 1369/1960, il legislatore investe sulla c.d. flessibilità in entrata disciplinando le Agenzie interinali. Queste iniziano ad operare dal 1998, quando alcuni grandi gruppi internazionali del settore fanno da apripista nel mercato italiano rientrando, da subito, nel mirino di critiche sindacali, in parte fondate, ma su cui pesa un carico ideologico molto forte che individua in questa forma contrattuale di lavoro una “trappola del precariato”<sup>135</sup>. Eppure, il pacchetto Treu viene definito come «il primo provvedimento sul mercato del lavoro che non si ferma alle misure passive (la difesa del contraente debole, il lavoratore, rispetto a quello forte, l’impresa), ma mette al centro dell’attenzione un termine che avrebbe conosciuto molto successo negli anni a venire: le politiche attive del lavoro».

---

<sup>133</sup> Tiraboschi M., *La legalizzazione del lavoro intermittente tramite «agenzia» nell’ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla legge n. 196/1997*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/1997, Giuffrè, p.41; Per un approfondimento sull’adeguamento dell’ordinamento italiano a quello comunitario, la tecnica normativa utilizzata ed il rispetto delle competenze regionali, specie dopo la riforma del 1997 Cfr Garofalo D., *L’iniziativa legislativa in tema di mercato del lavoro nel decennio 1991-2001*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/2006, Giuffrè, p. 1087 e ss.;

Schiek D., *Lavoro tramite agenzia: dalla emarginazione all’accettazione?* in *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, (a cura di) Tiraboschi M., in *Collana Adapt* n. 12, Giuffrè, 2006, pp. 91 e ss.

<sup>134</sup> «Il pacchetto Treu si inseriva in un quadro politico-culturale di liberalizzazione del mercato del lavoro che proveniva dall’Europa, allora fonte di direttive che davano priorità al raggiungimento di questo obiettivo comune. Occorre ricordare che negli anni Novanta erano infatti ben radicate interpretazioni neoliberiste del mercato occupazionale, nell’ottica di una continua flessibilizzazione salariale, contrattuale e degli orari di lavoro; anche gli stessi sistemi di Welfare, in crisi, videro in essa un utile strumento per contrastare la crescita di alcune disuguaglianze sociali: ad esempio, per favorire la conciliazione tra cura e lavoro da parte delle donne, o per rendere più celeri le transizioni istruzione-lavoro, e quindi l’entrata dei giovani nel mercato del lavoro. Del resto, proprio quell’anno, l’Ue definiva la Strategia europea per l’occupazione (Seo), basandola su quattro principi cardine: imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità e occupabilità. Occupabilità appunto, più che occupazione». Cfr P. Colloca, *L’approvazione del “Pacchetto Treu” 24 giugno 1997*, [rivista il mulino](#), 24 giugno 2019.

<sup>135</sup> Il lavoro tramite agenzia viene additato quale massimo esempio del ridimensionamento delle finalità tradizionali del diritto del lavoro. S. SCIARRA, *Norme imperative nazionali ed europee: le finalità del diritto del lavoro* in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 44/2006 pp. 22 e ss. Cfr Collins H.; *Independent Contractors and the Challenge of Vertical Disintegration to Employment Protection Laws*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 10, Issue 3, 1 October 1990, pp. 353–380 per una analisi sulla “sfida della disintegrazione verticale” dei contratti di lavoro a partire dai primi anni ’90 e culminata nel lavoro tramite agenzia; Per tutti, De Luca Tamajo R., *La norma inderogabile*, Jovene, 1976.

Si tratta della declinazione italiana delle riforme nordeuropee concentrate sulla *flexicurity*<sup>136</sup>, parola che diviene da lì a breve di pubblico dominio anche entro i nostri confini»<sup>137</sup>. Al pacchetto Treu si deve l'avvio di un sistema di servizi per il lavoro misto pubblico-privato. Il D.Lgs. n. 469 del 1997 istituisce i Centri per l'impiego (CPI) e all'art. 4 prevede che le Regioni, mediante un provvedimento legislativo, instaurino i propri servizi regionali per l'impiego. In particolare, l'art. 4, comma 1, lett. a) dell'anzidetto decreto dispone l'attribuzione dei CPI dalle Regioni alle Province e che ogni CPI abbia un bacino di utenza di circa 100.000 abitanti (art. 4, comma 1, lett. f). Successivamente, il D.Lgs. n. 181 del 2000 (modificato dal d.lgs. 297/2002) riforma il "collocamento ordinario" definendo i principali elementi comuni per regolare i servizi all'utenza<sup>138</sup>.

Nel 2003, l'Italia compie il passaggio verso un tentativo di normativa del lavoro molto più vicina al modello europeo attraverso la Legge Biagi (L. n. 30/2003 e ss. D. lgs. n. 276/2003)<sup>139</sup>, con la quale il lavoro interinale a tempo determinato cede il passo al lavoro in somministrazione - introducendo anche il ricorso al tempo indeterminato *c.d. staff leasing* (ammissibile in 11 casi) - ed interviene sui rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co) tramite l'utilizzo dei contratti di

<sup>136</sup> Per un approfondimento sulla declinazione italiana del concetto di *flexicurity* Cfr. Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, DML, 2007, p. 509 ss.; De Luca Tamajo R., *Flexicurity: un improbabile ossimoro o un'utile mediazione*, in Foglia R., Cosio R., a cura di, *Il diritto del lavoro nell'Unione europea*, Giuffrè, 2011, p. 420 ss.; Carinci M.T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, DLRI, 2012, p. 527 ss.; Ferraro G., *Flessibilità in entrata: nuovi e vecchi modelli di lavoro flessibile*, RIDL, I, 2012, p. 567 ss.; Treu T., *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 155/2012; Zoppoli L., *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 141/2012, Testo disponibile al sito: <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/La-flexicurity-dellUnione-europea-appunti-per-la-riforma-del-mercato-del-lavoro-in-Italia-/2784.aspx>; Fabrizi E., Peragine V., Raitano M., *Flessibilità e lavoro in Europa: la teoria economica e l'evidenza empirica*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, p. 49 ss.; Ferrajoli L., *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Laterza, 2013; Ghera E., *Le finalità della riforma del mercato del lavoro Monti -Fornero*, Chieco P., a cura di, *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, p. 21 ss. Tros F., *La flexicurity in Europa: può sopravvivere a una doppia crisi?*, DRI, 2013, p. 377.

<sup>137</sup> Così Massagli E., *Piccolo compendio delle riforme del lavoro dal 1997 al 2018: dalla "qualità" alla "dignità"* in Menegotto Marco, Seghezzi F., Spattini S. (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, ADAPT University Press, vol. 73, Modena, 2018, p.128.

<sup>138</sup> Cfr. *I servizi per l'impiego: cenni normativi, compiti e attività*, ANPAL, 2020 pp. 2-3

<sup>139</sup> Per un approfondimento sui valori sottesi all'impianto complessivo della Legge Biagi ed al contesto culturale di riferimento, con specifica attenzione al sistema delle relazioni industriali ancora fortemente connotato da tratti antagonisti tra capitale e lavoro, Cfr Tiraboschi M., *Tre anni di Legge Biagi: bilancio e prospettive*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/2006, p. 1097 e ss.; Carinci F. (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004; Curzio P. (a cura di), *Lavoro e diritti. Dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004; De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema. Dalla legge 14 febbraio 2003 n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, ES, Napoli, 2004; Galantino L. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, 2004; Gragnoli E., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, 2004; Ghezzi G. (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, 2004; Montuschi L., Liso F., Pedrazzoli M. (coordinato da), Ichino P., Maresca A., Zoli C., Romei R., Del Punta R., Tullini P., Nogler L., Bellocchi P., *Il nuovo mercato del lavoro. D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, 2004; Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, 2004; Magnani M., Varesi P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, 2005; Tullini P., *Tra Stato e Regioni: organizzazione e governo del mercato del lavoro*, in Mariucci L. (a cura di), *Dopo la flessibilità cosa?*, Il Mulino, 2006, 35. Per una analisi particolareggiata del titolo II, su organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, cfr. Olivelli P., Tiraboschi M. (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005.

“lavoro a progetto”. La legge Biagi pone le basi per la costruzione di un diritto del lavoro nuovo capace di coniugare i valori della giustizia sociale con gli obiettivi di efficienza e competitività delle imprese attraverso «un sostanziale arretramento dello Stato a tutto vantaggio delle libere dinamiche del mercato»<sup>140</sup>.

Il D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (artt.1-4-5-20) riconduce sotto un unico albo (suddiviso in 5 sezioni) l'autorizzazione nazionale e l'accreditamento, sostanzialmente, regionale ai servizi per il lavoro ed i requisiti giuridici, finanziari e strutturali preventivi<sup>141</sup> necessari per la costituzione di un'agenzia di somministrazione di lavoro (distinta tra agenzia generalista o polifunzionale<sup>142</sup> perché autorizzata anche all'intermediazione e agenzia specializzata nello staff leasing), di intermediazione tra domanda offerta di lavoro (ex mediazione pre riforma), di ricerca e selezione e di ricollocamento professionale o c.d. outplacement<sup>143</sup>. Rispetto ai profondi cambiamenti del governo del mercato del lavoro avviati con il pacchetto Treu e avallati dalla legge Biagi non mancano, in quegli anni, reazioni avverse da parte della dottrina giuslavoristica circa la «liberalizzazione indiscriminata» del mercato<sup>144</sup>. Di contro, Giugni G. evidenzia come la forte ingerenza del pubblico sul mercato ne abbia reso il suo governo inefficace poiché guidato da logiche c.d. burocratico-gerarchiche<sup>145</sup>, performanti solo sulla carta e troppo distanti dalle dinamiche reali, quindi, incapaci di incidere sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>146</sup>. In tale direzione, Olivelli P. osserva che, come avvenuto in molti paesi

---

<sup>140</sup> Così Spattini S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Collana Adapt Fondazione Marco Biagi, n. 16/2008 Giuffrè, p.2; In questa direzione cfr., per tutti, Carinci F., *Una svolta tra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto del lavoro di inizio secolo*, in Miscione M., Ricci M. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, Ipsoa, 2004, XXXV.

<sup>141</sup> Il sistema italiano di controllo preventivo comune ad altri paesi europei assume in Italia connotazioni più stringenti, in quanto cumula vincoli che negli altri paesi sono alternativi; in particolare a quelli di carattere strutturale, si aggiungono quelli relativi alla prestazione di idonee garanzie finanziarie e alla limitazione dell'attività consentita Cfr. Carabelli U., *Flessibilizzazione o destrutturazione del mercato del lavoro? Il lavoro interinale in Italia ed in Europa*, in Liso F., Carabelli U. (a cura di), *Il lavoro temporaneo*, Franco Angeli, 1999). Con l'introduzione delle agenzie polifunzionali nella Legge Biagi si supera il limite del pacchetto Treu che prevedeva l'esclusività dell'oggetto sociale. Si tratta di «soggetti che svolgono diverse attività oggetto di autorizzazione oppure una o più attività oggetto di autorizzazione e attività di altra natura, non oggetto di autorizzazione» Cfr. Circolare del Ministero del lavoro n. 25/04.

<sup>142</sup> Con l'introduzione delle agenzie polifunzionali nella Legge Biagi si supera il limite del pacchetto Treu che prevedeva l'esclusività dell'oggetto sociale. Si tratta di «soggetti che svolgono diverse attività oggetto di autorizzazione oppure una o più attività oggetto di autorizzazione e attività di altra natura, non oggetto di autorizzazione» Cfr. Circolare del Ministero del lavoro n. 25/04.

<sup>143</sup> Per un approfondimento sulle differenze della disciplina pre e post-Riforma Biagi, sui requisiti stringenti richiesti dal dettato normativo per l'esercizio dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo, di mediazione, di ricerca e selezione e di ricollocazione sul profilo strutturale che attengono alla forma giuridica del soggetto, alla sua idoneità organizzativa e professionale allo svolgimento dell'attività ed, infine, alla onorabilità degli esponenti aziendali. Sul profilo organizzativo-strutturale abbiamo la distribuzione sul territorio nazionale e il numero minimo di risorse umane per singola sede. Cfr. Di Domenico G., Marocco M. (a cura), *Il nuovo mercato delle agenzie per il lavoro in Italia, prime evidenze empiriche*, in *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 10/2005 ISFOL – RP(MDL)-10/05; Cfr. Falasca G., *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, 2006.

<sup>144</sup> Per tutti, Cfr. Mariucci L., *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, in LD, 2004, n. 1.

<sup>145</sup> Cfr. Mosley H., Sol E., *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, in Sol E., Westerveld W., *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005, p. 6.

<sup>146</sup> Giugni G., *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in DLRI, 1986, p. 331, secondo il quale «il sistema normativo non ha quasi mai operato a regime». Di fatto, proprio le deroghe previste dalla l. n. 264/1949 alla

europei, più che di una “deregolamentazione” del mercato si sia trattato di una “riregolamentazione” atta a indirizzare l’azione degli attori pubblici e privati autorizzati, valorizzando l’approccio di sussidiarietà orizzontale e verticale<sup>147</sup>. In questa direzione la dottrina distingue tra collocamento quale “funzione pubblica”, in quanto l’attore pubblico fissa regole, obiettivi e indirizzi prioritari di intervento del governo del mercato del lavoro e collocamento quale “servizio pubblico”, laddove l’attore pubblico interviene direttamente nel mercato attraverso strutture pubbliche o, indirettamente, attraverso la regolamentazione dell’agire degli attori privati autorizzati, secondo una prospettiva di osservazione dei meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro tipica del diritto pubblico dell’economia<sup>148</sup>.

Osservando il fenomeno del governo dei flussi occupazionali con gli occhi degli studiosi del diritto del lavoro e del mercato andando ad attenzionare gli istituti giuslavoristici alla base dei servizi per il lavoro e delle politiche attive secondo l’analisi storico-comparatistica si sostiene che l’intervento massivo dello Stato nelle dinamiche del mercato del lavoro risponda alla incapacità degli attori di autoregolarsi, anche per la difficoltà nella circolazione delle informazioni<sup>149</sup>, come all’esigenza di stabilizzare l’economia pubblica unendo, così, a doppio nodo, esigenze “politico-istituzionali” ed “economico-sociali”. Assicurare ad ogni individuo l’indipendenza economica, attraverso il diritto al

---

chiamata numerica erano causa della esigua quota di assunzioni derivanti dall’avviamento su richiesta numerica, il resto sfuggiva a tale meccanismo e, in questo modo, anche al controllo pubblico dei flussi di manodopera.

<sup>147</sup> Cfr. Olivelli P., *La modernizzazione dei servizi per l’impiego nelle fonti comunitarie e internazionali*, in Serra C. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o riregolazione?*, Giuffrè, 2005, 41-60, cui adde Canavesi G., *Regolazione del mercato del lavoro e principio di sussidiarietà*, in Olivelli P., Tiraboschi M. (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, op. cit., 97-113.

<sup>148</sup> Così Spattini S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Collana Adapt Fondazione Marco Biagi, n. 16/2008 Giuffrè, p.9; Per un approfondimento Cfr. Liso F., *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema. Dalla legge 14 febbraio 2003 n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, op. cit., pp. 365-391;

Pirrone S., Sestito P., *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, 2006, p.15; ma anche Garofalo D., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, Cacucci, 2004, p.169.

<sup>149</sup> Così Barassi L., *Il diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1949, vol. II, 15-16, e Barbadoro I., *Il collocamento e l’imponibile*, in Barbadoro I., *Storia del sindacalismo italiano dalla nascita al fascismo*, La Nuova Italia, Firenze, 1973, pp.193-194.

lavoro, costituzionalmente sancito a livelli nazionale<sup>150</sup> ed europeo<sup>151</sup>, permette allo Stato di preservare gli equilibri politici nei rapporti con i cittadini governati e tenere sotto controllo la spesa pubblica legata al *welfare* in termini di sussidi di disoccupazione quali strumenti di politiche passive del lavoro. Da qui la tendenza delle politiche europee di andare verso sistemi di *welfare* caratterizzati da misure assistenziali di politica passiva del lavoro in combinato con misure per l'occupazione o di politica attiva del lavoro<sup>152</sup>.

La bontà dei principi della legge Biagi, ispirati alla crescita dell'occupazione regolare, viene difesa dagli allievi di Biagi, secondo cui «nel nuovo mercato del lavoro globalizzato e velocemente mutevole, nessuna legge era in grado di difendere il lavoratore dalla flessibilità (letta come “precarietà” dalle forze sociali e culturali più conservatrici), poiché questa non era esito di una qualche norma “sbagliata”, bensì della moderna, frenetica e discontinua competizione economica, incomprendibile ai meccanismi del diritto del lavoro dell'epoca della linearità. Era allora compito della legge provare a tutelare la persona nella flessibilità, tenendo fermi i diritti conquistati nel Novecento, ma adattando le tutele, perché potessero essere davvero tali, alle varieguate situazioni di esecuzione della prestazione lavorativa presenti all'inizio degli anni Duemila»<sup>153</sup>.

Successivamente, con la crisi economica del 2008 in Europa si assiste ad una doppia polarizzazione, con un aumento esponenziale della divergenza tra i sistemi economico-produttivi dell'Europa centrale, come ad es. la Germania e la sua strategia basata sull'innovazione e la qualità dei prodotti. Di fronte ad un arretramento dello sviluppo socioeconomico, produttivo e occupazionale ed il relativo

---

<sup>150</sup>La Costituzione italiana si apre con i 12 principi fondamentali tra cui si prevede che la Repubblica italiana si fondi sul lavoro (art.1), insieme al riconoscimento del lavoro come diritto fondamentale (art.4). Come ribadito a più riprese dalla Corte Costituzionale, si tratta di «affermazioni di significato essenzialmente politico ... che ispirano l'intero ordinamento giuridico, ma non bastano a fondare situazioni giuridiche soggettive, cioè pretese che un giudice possa soddisfare direttamente, senza che sia il legislatore a fornire gli strumenti concreti». (p.122). L'art. 4 Cost., infatti, “riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro”, che non è diritto al posto di lavoro quale pretesa assoluta incondizionata del singolo come per i diritti assoluti come la proprietà privata; seppur si tratti di una c.d. “norma programmatica” «non ha impedito, in anni passati, ai giudici di basare sul profilo negativo di questo diritto il divieto dei picchetti che durante gli scioperi impediscono ai crumini di andare a lavorare». Inoltre, «la Corte Costituzionale ha sempre ripetuto che i diritti di prestazione devono essere bilanciati con esigenze di tipo organizzativo e di finanza pubblica...come le cronache quotidiane ci insegnano, il welfare non è solo questione di diritti, ma anche di politica economica». Tuttavia, la Corte ribadisce che le esigenze della finanza pubblica o di funzionalità dell'ordinamento non possono consentire una compressione tale dei diritti “sociali” da intaccarne il “minimo essenziale” (p.535) Cfr. Bin R., Pitruzzella G., *I diritti sociali*, in *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2009. Cfr. anche Andreoni A., *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, Giappichelli, 2006; Barbera M., *Diritti sociali e crisi del costituzionalismo europeo*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”. INT, n. 95/2012.

<sup>151</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea 2016/C 202/02, pubblicata in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 202/389 in data 7.6.2016, afferma all'art. 14 la Libertà professionale ed il diritto di lavorare di ogni persona: «Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione». Inoltre, all'art. 29 sancisce il diritto di ogni persona di «accedere ad un servizio di collocamento gratuito»; l'articolo si basa sull'articolo 1, paragrafo 3 della Carta sociale europea e sul punto 13 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Pubblicato in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 303/17 in data 14.12.2007. La Carta riconosce all'art. 34 il «diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali...».

<sup>152</sup> Per un approfondimento sul quadro comparato dei modelli di regolamentazione del mercato del lavoro Cfr. Spattini S., *Il governo del mercato del lavoro, op. cit.*, pp.31-85.

<sup>153</sup> Così Massagli E., *Piccolo compendio delle riforme del lavoro dal 1997 al 2018 op.cit.*, p. 131.

aumento del *deficit* pubblico nei paesi del mediterraneo, tra cui l'Italia, la cui strategia produttiva e delle riforme del mercato del lavoro (Fornero nel 2012 e Job Act 2015), nella maggior parte dei casi punta sulla "competitività di prezzo" dovuta anche alla flessibilità del lavoro in entrata e in uscita e alla compressione dei costi del lavoro. Inoltre, le divergenze interessano anche aree diverse di uno stesso paese europeo, tale fenomeno si traduce in Italia in un aumentando del divario tra nord e sud<sup>154</sup>.

### 1.3 La riforma del lavoro Monti-Fornero

Nella Riforma del lavoro Fornero, Legge 28 giugno 2012, n. 92<sup>155</sup> rubricata Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita<sup>156</sup>, il legislatore interviene incrementando i margini della c.d. flessibilità (capi II e III) in entrata, prevedendo il ricorso acausale al primo contratto di lavoro subordinato a tempo determinato instaurato tra datore e lavoratore o in somministrazione di manodopera, tra agenzia e lavoratore. La disposizione si preoccupa di armonizzare la disciplina italiana con la Direttiva 1990/70/CE del 28 giugno 1999, di attuazione dell'accordo quadro sui contratti a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999 tra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale CES, CEEP e UNICE. La Direttiva persegue l'obiettivo di «a) migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione; b) creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato (clausola1)» sanzionando solo gli abusi derivanti dalla indiscriminata successione di contratti a termine tra datore di lavoro e lavoratori.

Secondo autorevole dottrina (Ichino P., 2012), la logica originaria del progetto è quella di introdurre più flessibilità in uscita e tutela del lavoratore, affinché tutti i dipendenti possano avere un rapporto regolare a tempo indeterminato. Le pressioni politiche portano però ad una minore incisività sia sul fronte licenziamenti, sia sul contrasto al precariato. Tra le note positive della riforma si rileva l'allineamento con la Germania sulla materia del licenziamento, che consente il riavvicinamento al resto d'Europa dopo quarant'anni di «anomalia» delle riforme italiane nell'«operare al margine»,

---

<sup>154</sup> Mazzucato M., Cimoli M. e. Dosi G., *Which industrial policy does Europe need? Intereconomics*, n. 50, 2015, pp. 120-155.

<sup>155</sup> La L. n.92 del 2012 interviene, in modifica del D.Lgs. 181 del 2000, incentivando la ricerca attiva del lavoro per favorire l'occupazione.

<sup>156</sup> All'indomani dell'entrata in vigore delle Legge, per orientare il comportamento del personale ispettivo e dei professionisti nell'applicazione delle novità introdotte, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali emana la Circolare 18 luglio 2012, n. 18, L. 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. Riforma Lavoro) – tipologie contrattuali e altre disposizioni – prime indicazioni operative. A seguire, la Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 22 aprile 2013, Legge n. 92/2012 – *Vademecum*. Il testo della Legge 28 giugno 2012, n. 92 è stato modificato dal D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148, dal D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 e dal D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151. Per un approfondimento sulle modifiche apportate dalla riforma alla disciplina del lavoro a termine Cfr. G. Zilio Grandi e M. Sferrazza (a cura di), *Una rilettura del lavoro a termine*, ADAPT Labour studies e-book series 2013, n. 9; Rausei P., Tiraboschi M. (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 1, ADAPT University Press, 2012; Rausei P., Tiraboschi M. (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 2, ADAPT University Press, 2012; P. Ichino, *Il disegno di legge Fornero: contenuti principali e relativa ratio legis*, Introduzione al Seminario dello Studio Ichino Brugnattelli Ghera, 19 aprile 2012; F. Carinci, *Complimenti, dottor Frankenstein: Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro* (Relazione tenuta al Convegno "La riforma del mercato del lavoro", 13 aprile 2012, Roma, Facoltà di Giurisprudenza, Università Roma Tre).



ossia, nei rapporti diversi da quello regolare a tempo indeterminato: «per la prima volta la riforma investe il nucleo centrale del diritto del lavoro»<sup>157</sup>.

Ripercorrendo i tratti salienti della riforma, per gli aspetti più vicini al tema qui analizzato, non si può non fare riferimento alle previsioni dettate dall'art. 3 sul contratto a termine e dell'art. 59 in tema di politiche attive e servizi per il lavoro.

L'art. 3 prevede che il primo contratto a termine stipulato tra le parti inferiore a 12 mesi non necessiti dell'apposizione della causale, anche in caso di somministrazione di lavoro a tempo determinato<sup>158</sup>. Allo stesso tempo, vengono innalzati gli intervalli tra i contratti a termine per la riassunzione del lavoratore da 10 a 60 giorni dalla scadenza (per i contratti di durata inferiore a 6 mesi) e da 20 a 90 giorni (per i contratti che superino i 6 mesi). L'acausalità del primo rapporto di lavoro a termine viene però riconosciuta a fronte di un innalzamento dell'aliquota contributiva di 1,4 punti percentuali, fatta salva l'ipotesi di sostituzioni temporanee ed i lavori stagionali. Si prevede l'onnicomprendività dell'indennizzo ex art. 32 della Legge n. 183/2010 e cambiano i termini per l'impugnazione stragiudiziale del termine apposto al contratto di lavoro subordinato, che vengono innalzati da 60 a 120 giorni, contro una drastica riduzione del termine per presentare ricorso che passa da 270 a 60 giorni.

L'art. 59 dispone, invece, la necessità che al lavoratore venga offerta un'assistenza di concezione moderna per la ricollocazione, senza però «individuare la copertura amministrativa, né gli incentivi che possano trasformare un'amministrazione fin qui inefficiente in produttrice di servizi efficienti»; per non parlare del meccanismo meramente burocratico cui viene affidata la condizionalità del sostegno del reddito al disoccupato. In materia di trattamenti di disoccupazione qualsiasi sostegno al reddito si traduce, necessariamente, in un allungamento dei periodi di disoccupazione salvo che non sia fortemente condizionato alla disponibilità del lavoratore alla ricollocazione sul modello della condizionalità dei paesi scandinavi<sup>159</sup>, che risulta essere molto distante da quello dei centri per

---

<sup>157</sup> Ichino P., *Disegno di legge e ratio legis*, Roma, 2012

<sup>158</sup> Rispetto all'acausalità il testo della riforma è stato accusato di lacunosità in quanto nella fattispecie del contratto di lavoro a tempo determinato in somministrazione, non specificava se l'acausalità fosse da riferire al contratto c.d. commerciale tra azienda utilizzatrice e agenzia per il lavoro o al contratto di lavoro tra agenzia e lavoratore.

<sup>159</sup> Pietro Ichino sintetizza i tratti salienti del meccanismo condizionale dei paesi scandinavi in 4 step: il bilancio delle competenze del lavoratore che ha perso il posto di lavoro, l'individuazione delle domande di lavoro più pertinenti alle esperienze pregresse o più facilmente raggiungibili attraverso misure formative, la definizione concordata del programma e l'assunzione del corrispondente "impegno" e l'arbitrato in caso di dissenso tra tutor e job seeker. L'esperienza dei paesi scandinavi negli anni '90 indica che è possibile mantenere gli impegni tradizionali per l'occupazione e la sicurezza sociale sviluppando politiche attive per il rinnovamento industriale e il sostegno dei sistemi di innovazione, sviluppo tecnologico, infrastrutture scientifiche e concentrazioni regionali di competenza industriale. Per un approfondimento del modello di welfare, occupazione e governance economica scandinavo sviluppato in risposta alle sfide della globalizzazione economica e all'ascesa di un'economia basata sulla conoscenza Cfr. Benner M., *The Scandinavian Challenge: The Future of Advanced Welfare States in the Knowledge Economy*, *Acta sociologica*, 2003-06-01, Vol.46 (2), p.132-149; I paesi scandinavi sono spesso rappresentati nei dibattiti politici come esempi modello che hanno mostrato come compensare le preoccupazioni per l'efficienza e l'equità. Il principio fondamentale del modello di welfare scandinavo è un diritto individuale alle disposizioni del settore pubblico combinato con il finanziamento collettivo tramite le tasse. Tuttavia, è necessario un alto tasso di occupazione per garantire la sostenibilità finanziaria di questo modello. Il modello scandinavo deve affrontare diverse sfide che influenzano le possibilità di mantenere un alto tasso di occupazione, vale a dire i cambiamenti demografici e la globalizzazione. Cfr Andersen, Torben M, *The Scandinavian Model—prospects and Challenges*. *International tax and public finance*, 2008-02, Vol.15 (1), p.45-66.

l'impiego all'Italiana, laddove, «oggi in Italia il *Know-how* in questo campo lo hanno quasi esclusivamente le agenzie di *outplacement*»<sup>160</sup>.

All'indomani della riforma Monti-Fornero, altra autorevole dottrina (Carinci F., 2012) esprime forti perplessità sugli obiettivi della legge, ossia che dalla riforma possa derivare «una ritrovata capacità di attrarre investimenti esteri, una maggiore e migliore occupazione, una crescita del Pil» e dall'«effetto salvifico (che) un economista del credito di Mario Monti attribuisca ad un intervento legislativo». In quanto, diverse sono le ragioni a non attrarre gli investimenti esteri in Italia, «una burocrazia ossessiva nella presenza ma apatica nell'azione; una magistratura smaniosa di onnipotenza, ma allergica alla responsabilità; una scuola paladina di uguaglianza ma riproduttrice di una disuguaglianza; una cultura coltivata dai mass-media propagatrice di solidarietà verbale, ma esaltatrice di un'individualità auto-sufficiente; una etica del lavoro celebratrice maniacale dell'art. 1 della nostra Carta Costituzionale, ma dispregiatrice del lavoro non intellettuale».

Nella ricerca della politica del diritto incorporata nella riforma Monti-Fornero si evidenzia una visione «stato-centrica» e una memoria corta circa gli spazi riconosciuti all'autonomia privata in passato, nonché un forte protagonismo della magistratura, conferendo «tutto il potere al giudice» sia sul fronte del diritto sostanziale, che gli riconosce ampia discrezionalità, sia su quello processuale in cui al giudice compete «un illimitato spazio manipolativo del rito speciale»<sup>161</sup>.

Inoltre, attraverso la Legge Fornero, il Governo Monti, tormentato da un «pareggio del deficit da raggiungere entro il 2012 e da un dimezzamento del debito entro un ventennio», prevede l'abolizione della reintegra anche in risposta alla richiesta proveniente dalla Banca Centrale Europea (BCE), nel giugno del 2011, di «una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive del lavoro in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi».

Il Carinci critica l'operato del primo ministro di mancare di quella «oggettiva neutralità della "tecnica"» che, per definizione, dovrebbe appartenergli. «Il che trova una precisa conferma nella esplicita diffidenza, se non condanna, nei confronti della trattativa con le parti sociali, sia nella formula "italiana" della concertazione, portata alla sua piena maturità dal Governo D'Alema, sia nella formula "europea" del dialogo sociale, teorizzata nel Libro Bianco del secondo Governo Berlusconi. Tant'è che non consiglia affatto al suo Ministro del lavoro di trattare sulla "reintegra", bensì di non trattare, facendole ripetere a proposito e a sproposito, se siete d'accordo va bene, se non siete d'accordo va bene lo stesso».

Per l'A. l'eliminazione della reintegra rappresenta la punta dell'*iceberg* di una riforma del lavoro spinta dal fine primario di compiacere l'Europa, dimostrando che «laddove ogni precedente Governo ha fallito, Monti ha avuto successo, dando prova di essere capace, non solo di cambiare un articolo per quanto mitizzato, ma di provocare una svolta nello stesso sistema politico-sindacale». Quella della Riforma Monti-Fornero è ben distante dal modello di «*flexsecurity* alla danese»<sup>162</sup>, costituita da

---

<sup>160</sup> Ibidem.

<sup>161</sup> Carinci F., *Relazione tenuta al Convegno "La riforma del mercato del lavoro"*, 13 aprile 2012, Roma, Facoltà di Giurisprudenza, Università Roma Tre, p. 4, [http://old.adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2013/09/Intervento\\_carinci\\_17-aprile1.pdf](http://old.adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2013/09/Intervento_carinci_17-aprile1.pdf)

<sup>162</sup> Per un approfondimento sul modello del mercato del lavoro danese Cfr. Andersen, T. M., & Svarer, M., *Flexicurity—the Danish labour market model*, Ekonomisk Debatt, 2006; Boeri, T., Brugiavini, A., & Clamfors, L. (Eds.), *The role of trade union in the twenty-first century*. Oxford University Press, 2001.

un'accoppiata inscindibile fra flessibilità nel rapporto (in entrata ed in uscita) e sicurezza nel mercato del lavoro (quale) garanzia del reddito ed assistenza nella ricerca di una nuova occupazione»<sup>163</sup>. Intanto, poiché la flessibilità resta ai margini del c.d. contratto dominante (t. indeterminato), rispetto alla sicurezza sul mercato del lavoro non molto è cambiato. In tema di politiche passive viene prevista l'assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), contro una ancora assente assistenza sociale su base universale; mentre l'integrazione salariale in deroga e l'indennità di mobilità restano in sospeso fino al 2016.

In materia di politiche attive, poi, la Riforma interviene modificando il d.lgs. n. 181/2000 e riaprendo le maglie della delega di cui all'art. 1, co. 30 e 31, l. n. 247/2007 che permette di considerare a sé la prima parte, di cui ai Capi II (Tipologie contrattuali) e III (Disciplina in tema di flessibilità in uscita e tutele del lavoratore). Secondo Carinci, nella seconda parte vengono inseriti degli elementi della *flexicurity* di matrice danese. Ci si riferisce, in particolare, nelle politiche passive all'indennità una *tantum* per i collaboratori coordinati e continuativi (art. 35), oltre che alla estensione dell'ASpI agli apprendisti ed ai soci lavoratori di cooperativa (art. 22, co. 2) e la previsione della mini-ASpI (art. 28). Nelle politiche attive, si guarda alla stretta sulla disponibilità del lavoratore sospeso o disoccupato a partecipare ad iniziative di formazione/riqualificazione e di ricerca attiva e ad accettare un'"offerta di lavoro congrua", come condizione per continuare a godere della integrazione salariale o dell'indennità percepita (art. 62).

La timida e poco innovativa previsione di ispirazione danese prevista nella Riforma non equivale certo alla replicabilità del modello, il quale viene definito dal Carinci «non esportabile dalla piccola penisola del Nord alla nostra, senza tenere conto della enorme differenza di dimensioni, ma soprattutto delle condizioni richieste, cioè una spesa elevata, una gestione efficiente, una diffusa e radicata coscienza civile [...] nonché un'economia che produca posti, perché se c'è stagnazione o scarsa crescita neppure quella di Amleto è terra di miracoli»<sup>164</sup>.

Nel delineare i tratti salienti della riforma, si distinguono due parti sostanzialmente indipendenti: i capi II e III sulla "flessibilità" (con la distinzione tra flessibilità "cattiva" e "buona" in entrata) e i capi IV, V e VI sulla "sicurezza", con un duplice difetto strutturale, quale il rinvio ad un sistema sindacale anomico ed il ritorno al doppio regime lavoro privato e lavoro pubblico privatizzato, nonché il rinnovato primato riconosciuto al contratto a tempo indeterminato.

Sul tema della difficile integrazione tra le politiche del lavoro (attive e passive) nel primo disegno di legge (n. 3249 del 2012) della Riforma Fornero si ipotizza di riconoscere un forte ruolo nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro all'istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS). La *ratio legis* fa leva sulla forte motivazione dell'ente previdenziale a «reinserire nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile i percettori di sostegno al reddito, perché questo rappresenta evidentemente un risparmio per le casse dell'ente previdenziale stesso»<sup>165</sup>, sulla scia della consolidata esperienza olandese<sup>166</sup>. Nel testo definitivo della Riforma però non vi è traccia dell'ipotesi avanzata nel disegno di legge, forse per «timore di un eccessivo rafforzamento dell'INPS e di una perdita di "potere" di Regioni e Province, in tal caso svuotate di parte delle loro competenze in materia di incontro tra

---

<sup>163</sup> Carinci F, *Relazione tenuta al Conv., op. cit.*, p. 5.

<sup>164</sup> Carinci F, *Relazione tenuta al Conv., op. cit.*, pp.10-11.

<sup>165</sup> Spattini S., *La nuova governance del mercato del lavoro, op. cit.*, 2017, p. 394.

<sup>166</sup> Cfr. Struyven L., Steurs G., *La riforma dei servizi per l'impiego in Olanda: una distribuzione equilibrata fra pubblico e privato*, in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego. Commentario al D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, 2003, 141.

domanda e offerta di lavoro. Infatti, in una logica di integrazione e sinergia con i servizi competenti allo scopo di rendere maggiormente efficaci le azioni dirette al reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro e della loro attivazione, la legge n. 92/2012 (articolo 4, comma 35) stabilisce che spetti all'Istituto di previdenza predisporre e mettere a disposizione dei servizi competenti una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali. Di contro, nel disegno riformatore del decreto legislativo n. 150/2015, non è più l'Inps il fulcro dell'integrazione tra politiche attive e passive, ma la nuova Agenzia, che vede attribuirsi, insieme al coordinamento dei servizi e delle politiche attive per il lavoro e dell'Aspi, una serie di altre funzioni»<sup>167</sup>.

#### 1.4 Il Jobs Act del governo Renzi

Con il *Jobs act*, L. n. 183/2014 e ss. decreti attuativi (nello specifico il D.Lgs. n. 23/2015, il D.Lgs. n. 81/2015 ed il D.Lgs. n. 150/2015) il legislatore regola tutte le tipologie contrattuali alternative al tempo indeterminato e nei codici dei contratti entra la somministrazione di lavoro, con qualche modifica costruita sull'impianto della Legge Biagi.

In seguito alle forti rigidità normative in difesa del posto di lavoro<sup>168</sup>, il ricorso alla somministrazione diventa, per le imprese, un canale per crescere in termini di occupazione, senza vincolarsi con contratti difficilmente scindibili nell'incertezza di future necessità produttive. Questo aspetto caratterizza la gran parte della somministrazione del nostro paese, diventando "la strada per la flessibilità". Paradossalmente, l'utilizzo dello strumento si diffonde esponenzialmente in risposta alla rigidità "contrattuale standard", andando ad alimentare numerose polemiche sulle causali di utilizzo «fino al punto di spingere il legislatore a slegare la fattispecie da specifiche ragioni tecniche, organizzative o produttive ovvero dalle caratteristiche soggettive dei lavoratori (disoccupati, inattivi, giovani), ecc.» e di riconoscere i benefici economici legati all'assunzione del lavoratore in capo all'azienda utilizzatrice (d.lgs. 150/2015). Inoltre, il D.Lgs. 81/2015, «nel contribuire indubbiamente alla piena liberalizzazione dell'istituto, ne sancisce in modo definitivo la perdita di identità e funzione tipica...»<sup>169</sup>.

Circa il nuovo regime giuridico della somministrazione di lavoro, il legislatore, all'art. 31, comma 2, del d.lgs. 81/2015 non prevede più l'obbligo di apporre la causale al contratto di lavoro ed a quello di somministrazione a tempo determinato<sup>170</sup> distinguendo, di fatto, la somministrazione a tempo determinato dal contratto di lavoro a tempo determinato sul piano "formale" ma non "funzionale". L'articolo prevede che la somministrazione sia sottoposta ai soli limiti quantitativi eventualmente previsti dalla contrattazione collettiva applicata dall'utilizzatore, nonché fa coincidere i casi di esenzione di tali limiti quantitativi con quelli un tempo previsti per le causali, ossia di fronte alla somministrazione di lavoratori "svantaggiati" o "molto svantaggiati". L'art. 34, comma 2, precisa che

---

<sup>167</sup> Spattini S., *La nuova governance del mercato del lavoro*, op. cit., 2017, p. 394.

<sup>168</sup> Si pensi alla disciplina dei licenziamenti precedente al Jobs act.

<sup>169</sup> Cfr. Rosolen G., Tiraboschi M., *La somministrazione di lavoro dopo il Jobs Act*, in *Le nuove leggi civili. Le nuove regole del lavoro dopo il jobs act*, Giuffrè, 2017, p.165.

<sup>170</sup> Per un approfondimento sulle prime ipotesi di acausalità soggettiva e oggettiva introdotte dal legislatore tra il 2009 ed il 2014 Cfr. M. Tiraboschi, S. Spattini, *Le modifiche alla disciplina dell'acausalità nella somministrazione di lavoro*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, 2013, 194-195.

non si applica estensivamente ai contratti di somministrazione a tempo determinato i casi di esenzione dei limiti di contingentamento dei contratti a tempo determinato<sup>171</sup>.

Rispetto alle modifiche apportate dal *jobs act* al governo dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro, abbiamo un nuovo tentativo di riportare la competenza in materia a livello centrale. Secondo la dottrina, così come l'inefficacia del monopolio pubblico del collocamento ed il forte centralismo portò negli anni '90 ad un decentramento dei poteri, riconoscendo competenze in materia di servizi per l'impiego a regioni ed enti locali, i ragionamenti sottesi alla riforma del *jobs act* rispondono alla stessa logica ma in direzione opposta, cioè ricercando spazi di ricentralismo attraverso l'istituzione della Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del lavoro che opera con funzione di coordinamento<sup>172</sup> della rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, in concerto con gli organi periferici dello Stato in Conferenza Stato Regioni. Tale processo è spinto dalla «necessità di trovare un equilibrio tra decentramento e centralismo»; nella stessa direzione, in Europa, «i Paesi con una competenza legislativa nazionale in materia di politiche attive per il lavoro (come per esempio Danimarca, Regno Unito, Germania) hanno mostrato la tendenza a introdurre elementi di flessibilità e autonomia organizzativa territoriale. Al contrario, gli Stati caratterizzati da competenze legislative decentrate (particolarmente Italia e Spagna) ricercano e stanno introducendo strumenti per garantire un maggiore coordinamento nazionale». Sebbene non ci sia una risposta univoca alle diverse esigenze nazionali e territoriali, sembra condivisa la necessità di assicurare una percentuale di autonomia e di decentramento organizzativo che permetta agli organi periferici dello Stato di curare strumenti e misure di politiche del lavoro ai diversi contesti dei mercati del lavoro locali<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> Cfr. M. Tiraboschi, *Lavoro a termine: è vera liberalizzazione?*, in *La riforma del lavoro a termine alla prova della contrattazione*, Working Paper ADAPT, 2014, n. 153, 3; Magnani M., *La disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato: novità e implicazioni sistematiche*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2014, n. 212, 5; FILÌ V., *Le modifiche al contratto di somministrazione*, in F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto Primo*, ADAPT University Press, 2014, 139 ss. Per la posizione delle parti sociali, si rinvia al testo dell’audizione di Assolavoro, scaricabile al seguente link [http://assolavoro.eu/uploads/2015/pressreleaseassolavoro\\_marzo2015\\_1.pdf](http://assolavoro.eu/uploads/2015/pressreleaseassolavoro_marzo2015_1.pdf), e a quello dell’audizione di Cgil, Memoria audizione CGIL su atti del Governo in attuazione della legge 183/14, scaricabile in [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/002/623/Memorie\\_CGIL.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/623/Memorie_CGIL.pdf).

<sup>172</sup> Spattini S., *La nuova governance del mercato del lavoro*, in Tiraboschi M. (a cura di), *Le nuove leggi civili. Le nuove regole del lavoro dopo il jobs act*, Giuffrè, 2017, p. 393.

<sup>173</sup> Alla nuova Agenzia nazionale viene riconosciuta la funzione di coordinamento (non di mera assistenza tecnica al Ministero competenze e ai servizi per l'impiego come avveniva con Italia Lavoro che con il D.Lgs. 150/2015 diviene struttura “in house” di ANPAL) non essendo passata al vaglio del referendum costituzionale la modifica dell’art. 117 che prevede la gestione delle politiche attive del lavoro di competenza regionale. «Più nel dettaglio, all’Anpal è conferito, innanzitutto, il coordinamento dei servizi per il lavoro, del collocamento dei disabili di cui alla legge n. 68/1999, delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riguardo per i beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito. Inoltre, tale compito è completato dalla funzione di coordinamento della gestione dell’Assicurazione Sociale per l’Impiego (articolo 9, comma 1, lettera a). Quanto a tale attribuzione, è interessante osservare che la legge delega individua tra i principi l’«attribuzione all’Agenzia di competenze gestionali in materia di servizi per l’impiego, politiche attive e ASpl» (articolo 1, comma 4, lettera e, legge n. 183/2014), mentre il decreto legislativo si “limita”, in modo verosimilmente più corretto, al conferimento di funzioni di coordinamento e non di effettiva gestione, che compete ad altri soggetti. Peraltro, con riferimento alla gestione dell’Assicurazione Sociale per l’Impiego, risulta evidente la necessità della definizione di meccanismi di raccordo tra Inps e Anpal, che sono infatti indicati anche tra i criteri di delega (articolo 1, comma 4, lettera r, legge n. 183/2014) (4), mentre non sono esplicitati nel decreto legislativo». In tal senso, con l’istituzione dell’ANPAL si evidenzia un passo avanti nell’unire, per la prima volta, almeno sul piano del coordinamento

Rispetto alle connessioni tra i due ambiti di intervento in cui si muove il lavoro di ricerca, il sistema di istruzione e formazione professionale e della rete privata dei servizi per il lavoro, si evidenzia, in particolar modo, tra i compiti ANPAL, «il coordinamento dell'attività della rete EURES<sup>174</sup> la promozione e coordinamento, in raccordo con l'Agenzia per la coesione territoriale, dei programmi cofinanziati dal Fondo sociale europeo, nonché di programmi cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo sociale europeo; il compito di vigilanza sui fondi interprofessionali per la formazione continua, di cui all'articolo 118 della legge n. 388/2000, nonché dei fondi bilaterali, di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276/2003, e la gestione del Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione, di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 150/2015. L'Anpal gestisce anche l'albo nazionale degli enti accreditati, dalle Regioni, a svolgere attività di formazione professionale, e un sistema informativo della formazione professionale»<sup>175</sup>.

Il D.Lgs. 150/2015 conferma il modello di *governance* del mercato imperniato sulla “coesistenza regolata” tra pubblico e privato e il ruolo ricoperto dai soggetti privati all'interno della rete nazionale dei servizi per il lavoro, ossia le agenzie per il lavoro autorizzate in regime ordinario ex art. 4 del D.Lgs. 276/2003 e quelle in regime particolare ex art. 6 come modificate dall'art. 12 del D.Lgs. 150/2015 (università, agenzie formative, associazioni di promozione sociale per la tutela del lavoro, patronati, ecc). Negli effetti della riforma si assiste ad un aumento dei contratti di lavoro a termine e dell'utilizzo dei *voucher*. Inoltre, emerge come il lieve aumento di occupati a tempo indeterminato osservato nel 2015 sia significativamente legato, da un lato, agli incentivi fiscali che hanno accompagnato l'introduzione del Jobs Act; dall'altro, alle trasformazioni – le stabilizzazioni – di contratti esistenti piuttosto che alla creazione di nuovo impiego<sup>176</sup>.

### 1.5 Job act e politiche attive del lavoro

Dopo un primo parziale tentativo della riforma Monti-Fornero di introduzione del modello della *flexicurity* scandinava nell'ordinamento italiano, che come già suesposto con le parole del Carinci manca di presupposti fondamentali per la buona trasferibilità del modello, il governo Renzi, con la riforma del c.d. Job act, prova a fare un passo avanti verso quell'efficienza nordica nella *governance* privatizzata del mercato del lavoro e del sistema di *welfare* pubblico. La riforma interviene basando il nuovo modello di politiche attive e passive del lavoro su un approccio preventivo al problema dell'occupazione, nella logica di intervenire sulle cause dell'occupazione - attraverso le politiche attive - e di fronteggiare i problemi legati all'assenza del lavoro - con le politiche passive<sup>177</sup>.

---

le politiche attive e passive del lavoro (di competenza rispettivamente di Regioni e INPS) al fine di favorire una maggiore integrazione art. 1, comma 4, lettera r l.183/2014. Così Spattini S., *La nuova governance del mercato del lavoro*, op. cit., 2017, pp.405-407.

<sup>174</sup> European Employment Services (servizi europei per l'impiego): è la rete di cooperazione formata dai servizi pubblici per l'impiego, a cui partecipano anche i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro. Ha l'obiettivo di promuovere la libera circolazione dei lavoratori nello spazio economico europeo (i 28 Paesi membri dell'Unione europea, Norvegia, Liechtenstein e Islanda) e in Svizzera.

<sup>175</sup> Così Spattini S., *La nuova governance del mercato del lavoro*, op. cit., 2017, p. 395.

<sup>176</sup> Dati ISTAT 2016; Così Guarascio D., Fana M., Cirillo V., *La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act*, in *Rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, Università di Urbino, n.5/2016.

<sup>177</sup> Per un approfondimento sulle disposizioni del job act in tema di politiche del lavoro Cfr Alaimo A., *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*. WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT, n. 249/2015; Balletti E., *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act del Governo Renzi*, in Carinci

Le politiche attive del lavoro si attuano attraverso la rete dei servizi per il lavoro che si occupa dell'informazione, dell'orientamento e della presa in carico del cittadino disoccupato. L'art. 18 del D.Lgs. 150/2015 individua come misure e servizi di politica attiva del lavoro le seguenti attività:

- a) orientamento di base, analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e profilazione;
- b) ausilio alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo, entro tre mesi dalla registrazione al portale my Anpal-click lavoro;
- c) orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienza di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro;
- d) orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa;
- e) avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;
- f) accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione;
- g) promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio;
- h) gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo;
- i) gestione di incentivi alla mobilità territoriale;
- j) gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti;
- k) promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile.

Il corposo articolo del dettato normativo preso in esame sottolinea la pluralità delle misure che rientrano nella definizione delle politiche attive del lavoro e che trovano forti ostacoli attuativi nella farraginoso macchina dei centri per l'impiego italiani, nonostante lo sforzo del disegno di legge di tendere lo sguardo ispiratore verso modelli avanzati di *governance* del mercato. Eppure, gioco forza del sistema italiano doveva essere rappresentato dalla recente (rispetto al resto d'Europa) semi-apertura del mercato del collocamento o come meglio esprime la dottrina suesposta della sua contrattualizzazione con gli attori privati. Accanto ai centri per l'impiego (CPI) quali strutture puramente pubbliche di competenza delle Regioni e delle Province autonome troviamo, infatti, le

---

F. (a cura di), *La politica del lavoro Renzi. Atti del X seminario di Bertinoro-Bologna*, 23-24 ottobre 2014, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 40/2015, p. 277 ss.; Carinci F., *Le riforme del mercato del lavoro: dalla legge Fornero al Jobs Act*, DRI, 2015.

Agenzie per il lavoro in senso stretto, ossia autorizzate in regime ordinario ex art. 4 del D.Lgs. 296/2003 così come modificato dall'art. 12 del D.Lgs. 150/2015 e iscritte all'Albo Nazionale ANPAL dei soggetti accreditati ai servizi per il lavoro, società private autorizzate dal MLPS e accreditate su base nazionale e/o regionale. A seguire, abbiamo i soggetti autorizzati in regime speciale ex art. 6 D.Lgs. 296/2003 così come modificato dall'art. 12 del 150/2015, iscritti all'Albo ANPAL e accreditate su base nazionale e/o regionale, in quanto trattasi di strutture miste, sia pubbliche che private che non perseguano, per natura giuridica, fini di lucro quali università, enti bilaterali, enti del terzo settore che abbiano nello statuto il perseguimento di obiettivi sociali e di promozione del lavoro, ecc. Tutti questi soggetti compongono la rete nazionale per le politiche del lavoro. Il coordinamento tra attori pubblici e privati dei servizi per il lavoro spetta al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il tramite di ANPAL.

Inoltre, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 150/2015 il MLPS identifica la strategia nazionale per l'occupazione, legifera sulla materia delle politiche attive, definisce e garantisce il rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), finanzia le politiche attive del lavoro.

Sul fronte delle politiche passive del lavoro, l'ANPAL ha come principale obiettivo il sostegno al reddito dei disoccupati beneficiari di Naspi (nuova assicurazione sociale per l'impiego), di Dis-Coll (la prestazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa) o di Asdi (assegno di disoccupazione). Inoltre, ANPAL si occupa di gestire il Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione e di determinare le modalità operative e l'ammontare dell'assegno di ricollocazione e di altre forme di coinvolgimento dei privati accreditati.

Su quello delle Politiche attive, ANPAL ha come principale obiettivo il coordinamento delle politiche del lavoro a favore delle persone in cerca di occupazione mediante la predisposizione degli strumenti e delle metodologie a supporto degli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro. Più nel dettaglio, ANPAL si occupa di: a) definire gli standard di servizio in relazione alle misure di politica attiva del lavoro; b) definire le metodologie di profilazione degli utenti, allo scopo di determinare il profilo personale di occupabilità, nonché dei costi *standard* applicabili ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro; c) sviluppare e gestire il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro per il supporto all'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e l'interconnessione con gli altri soggetti pubblici e privati; d) gestire l'albo nazionale delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale; e) vigilare sui fondi interprofessionali per la formazione continua nonché sui fondi bilaterali.



## 1.6 Decreto Dignità e «Misure per il contrasto al precariato»

In netto distacco «per stile e contenuti» con le riforme dei primi quindici anni del duemila si pone il Decreto c.d. Dignità, ossia il Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese», convertito in legge 9 agosto 2018, n. 96. Seppur qualche punto di contatto, sul lato delle «soluzioni tecniche», possa ricondurlo alla riforma Monti-Fornero, «il decreto dignità pare essere tornato ad una concezione del diritto del lavoro tutta difensiva, simile a quella degli anni Settanta» con una lotta serrata al contratto a tempo determinato a favore di una qualità convintamente “indeterminata” del contratto di lavoro. Dalla diminuzione della durata massima dei contratti a termine da 36 a 24 mesi contenuta nell’art. 1, comma 1, lettera a (di modifica dell’art. 19, comma 1 del D.Lgs. 81/2015) all’obbligo di indicazione di causali (di modifica dell’art. 21 del D.Lgs. 81/2015), predeterminate dal legislatore, per apporre al contratto un termine superiore ai 12 mesi o per il suo rinnovo o proroga oltre tale termine, richiedendo la forma scritta *ab substantiam* per l’apposizione del termine, salvo per il contratto di durata inferiore a 12 giorni. Le causali previste dal dettato normativo, quali, per «a) esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero esigenze sostitutive di altri lavoratori; b) esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria», così come la iniziale assenza di una disciplina transitoria introdotta lacunosamente in via di conversione del decreto, sono accusate di dare vita a potenziali contenziosi e dubbi ermeneutici e applicativi che si traducono in sfiducia delle imprese nel ricorrere alla suddetta tipologia contrattuale e anche a potenziali assunzioni o rinnovi, perché non assumere a termine non vuol dire necessariamente assumere a tempo indeterminato. Sebbene, l’art. 1 comma 1 bis (introdotto in sede di conversione in legge) preveda che la mancata esplicitazione della causale giustificatrice dell’apposizione di un termine superiore a 12 mesi comporti la trasformazione del contratto in un tempo indeterminato resta in vigore la previsione dell’art. 19, comma 2 del D.Lgs. 81/2015 che, in combinato con l’art. 51 dello stesso decreto, riconosce la possibilità di derogare al limite dei 24 mesi in sede di contrattazione collettiva, anche aziendale, o attraverso la stipula di un nuovo contratto a tempo determinato purché ciò avvenga di concerto con la direzione territoriale del lavoro. Tra le novità del decreto Dignità, poi, la concessione di solo 4 proroghe contrattuali (e non più 5) e l’aggravio dello 0,5% del costo del contratto in caso di rinnovo (che, come suesposto, si somma al +1,4% previsto dalla Riforma Monti-Fornero), insieme ad un incremento dei valori minimi (da 4 a 6 mensilità) e massimi (da 24 a 36 mensilità) della c.d. tutela crescente, ovvero l’indennità da riconoscersi al lavoratore ingiustamente licenziato, di cui all’art. 3. Inoltre, nella lotta alla precarietà-flessibilità, i forti limiti introdotti per il contratto a termine si estendono al contratto di somministrazione di lavoro (art. 2 di modifica dell'art. 34, comma 2 del D.Lgs. 81/2015).

Le disposizioni introdotte dal decreto dignità vanno a contrastare le esigenze dei ritmi frenetici di un mercato del lavoro in ripresa ma sempre in lotta con la ormai consolidata competitività globale. Tra

i tratti in comune con la riforma del 2012 anche i dati occupazionali in calo<sup>178</sup> così come post-riforma Monti-Fornero. A differenza di quanto avvenuto dopo le tanto contestate riforme Treu-Biagi<sup>179</sup>.

Nell'analisi del dispositivo non si può non fare riferimento all'introduzione del reddito di Cittadinanza quale misura di politica formalmente attiva del lavoro e della macchinosa riorganizzazione e del corposo investimento, anche in termini di risorse umane (pensiamo ai tanto commentati navigator), per rivitalizzare i Centri per l'Impiego (CPI). Rispetto al Disegno di Legge n. 1148 per l'istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo, la dottrina muove dall'art. 5 per denunciare la non assolvibilità dei compiti assegnati alla rete dei Centri per l'impiego per due criticità principali: la prima di carattere organizzativo-strutturale e l'altra attinente alla governance dei CPI. La tematica dei sistemi informativi è definita nell'art. 6, nel quale si individua nella "struttura informativa centralizzata" lo strumento attraverso il quale i soggetti descritti all'art. 5 (scuole, università, regioni, Centri di formazione) devono condividere le loro banche dati al fine di rendere possibile l'implementazione del reddito di cittadinanza e tra questi sono compresi gli strumenti finalizzati a realizzare efficaci azioni di politica attiva del lavoro. È necessario sottolineare che la "struttura informativa centralizzata" indicata dalla proposta normativa attualmente non è stata né implementata, né progettata e richiede percorsi e soluzioni organizzative particolarmente complessi. Il riferimento alla realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore, contenute nella proposta di legge in esame, sarebbe di indubbia utilità, se ne fossero però definite le modalità operative di realizzazione in modo stringente, al fine di evitare che tale strumento resti soltanto sulla carta, come precedentemente accaduto con il libretto formativo del cittadino.

Nell'ottica dell'efficacia del funzionamento delle politiche attive del lavoro è di particolare importanza il funzionamento del "meccanismo di condizionalità", ossia degli strumenti che vincolano il sussidio allo svolgimento da parte del percettore di specifiche azioni finalizzate al reinserimento lavorativo. Alla base del funzionamento del meccanismo è la proposta di lavoro ritenuta congrua: in mancanza di tale requisito il disoccupato non è tenuto, infatti, ad accettare l'eventuale offerta di lavoro<sup>180</sup>. La scelta di prevedere «un'unica misura di sostegno al lavoro e di contrasto» alla povertà attraverso l'istituzione di «una sorta di reddito minimo» finanziato da un apposito fondo istituito dalla legge di stabilità per il 2019 (L. n.145/2018 art. 1, comma 255) e di legarla a doppio nodo alla struttura

---

<sup>178</sup> Sul fronte dell'effettivo contrasto al precariato delle misure introdotte dal c.d. Decreto Dignità gli studi recenti condotti sui dati occupazionali ISTAT e INPS pre-pandemici evidenziano i limiti di un mercato del lavoro poco flessibile, specie in entrata, così come l'esigenza di puntare su flessibilità e innovazione nelle dinamiche produttive anche attraverso un "uso virtuoso" del contratto a termine. Dati Inps ad un anno dall'introduzione del Decreto Dignità mostrano un saldo delle posizioni lavorative a +338mila (contro i +420mila dell'anno precedente) con un'incidenza del 35% (contro il 25%) delle stabilizzazioni "anticipate" dei contratti a termine che diminuiscono di 184mila unità insieme ai contratti in somministrazione (-10mila). Aumentano i contratti in apprendistato (+77mila), ma aumentano anche i precari stagionali (+50mila) e intermittenti (+50mila). I dati ISTAT mostrano come alla luce dei 114mila occupati del periodo preso in esame (contro i 142mila dell'anno precedente) corrisponda una diminuzione dei contratti a tempo indeterminato e un aumento dei contratti a termine. Cfr. Gli effetti del Decreto Dignità. La rigidità in entrata non stabilizza il mercato del lavoro, in *Gli approfondimenti della Fondazione Studi Consulenti del lavoro. Consiglio Nazionale dell'ordine*, 9 marzo 2021, testo qui: [http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2021/FS/Approfondimento\\_FS\\_09032021.pdf](http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2021/FS/Approfondimento_FS_09032021.pdf).

<sup>179</sup> Cfr. Massagli E., *Piccolo compendio delle riforme del lavoro dal 1997 al 2018 op.cit.*, pp.137-139.

<sup>180</sup> Meloni G., *Analisi degli strumenti di politica attiva del lavoro nella proposta del "reddito di cittadinanza"*, in *Bollettino ADAPT* n.14/2018.

dei servizi pubblici dell'impiego attraverso il meccanismo della condizionalità complica fortemente il piano attuativo<sup>181</sup>.

Alla luce della crisi pandemica da Covid-19, la normativa emergenziale a tutela dell'occupazione (all'art. 93 L. 77/2020 esteso dall'art. 1, comma 279 L.178/2020) introduce alcune deroghe alla disciplina ordinaria dei contratti a tempo determinato, consentendo ai datori di lavoro del settore privato di rinnovare o prorogare senza causale i contratti a termine, per un periodo massimo di 12 mesi e per una sola volta, mediante un atto intervenuto entro il 31 dicembre 2020 prima e il 31 marzo 2021 poi, anche in assenza delle condizioni poste dall'articolo 19, comma 1, del D.Lgs. n. 81 del 15 giugno 2015 e successive modificazioni. Deroga estesa anche ai contratti di somministrazione a termine, così come chiarito dal MLPS nell'interpello n.2/2021.

---

<sup>181</sup> Mandrone E., Marocco M., *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, in *“Economia & lavoro, Rivista di politica sindacale, sociologia e relazioni industriali”*, n. 2/2019, pp. 63-82

### CAPITOLO III - LITERATURE REVIEW

*Sommario:* 1. Il concetto della separazione scuola-lavoro e l'esigenza di ricongiungere i due mondi 2. Dal paradigma separatista al paradigma compositivo 3. Avvicinare formazione e lavoro: l'accompagnamento al lavoro passa dalla formazione 4. La possibile via dell'apprendistato in somministrazione 5. L'esigenza di integrazione IVET e CVET nel quadro comparato 5.1 Il piano definitorio della Continuing VET 5.2 Paesi che integrano IVET e CVET sulla base dell'apertura dell'IVET agli adulti, dei fornitori di CVET e della permeabilità orizzontale e verticale 6. L'evoluzione pedagogica dei centri di formazione professionale nella riscoperta del pensiero di Lombardo Radice 6.1 Scuola e famiglia 6.2 Formazione insegnanti (formatori) 6.3 Il sapere delle mani nella "critica didattica" 6.4 L'immenso valore dell'inclusione 6.5 L'Athena fanciulla e la teoria della scuola serena 7. Politiche attive del lavoro e modelli regionali tra competitività e complementarità tra attore pubblico e privati.

#### **1. Il concetto della separazione scuola-lavoro e l'esigenza di ricongiungere i due mondi**

Sul concetto della separazione scuola-lavoro Bertagna G. in *Lavoro e formazione dei giovani, La scuola*, ed. 2014 nel delineare il rapporto tra giovani, formazione e lavoro individua il problema della crisi dei ponti tra formazione e lavoro e tra lavoro e formazione. Di fronte ad una formazione sofferente dovuta alle continue riforme ed a una scarsità del lavoro, strettamente connessa allo stato economico del Paese Italia, sposando la corrente di pensiero che vede l'Italia tra quei paesi che lavorano producendo ricchezza attraverso beni materiali e non per mezzo di idee innovative, come avviene nei paesi "che pensano" della *Brain economy*, l'Autore afferma la necessità di ripristinare i ponti tra formazione e lavoro per creare maggiori possibilità di sviluppo personale e professionale. Bertagna si interroga su quale sia la giusta cura per la malattia nazionale della scarsa crescita economica del Paese, ossia, se continuare ad esaltare la frequenza a scuole e università lontane dai beni concreti e dalla vita o promuovere un sistema di produzione concreta dei beni materiali, sociali ed esistenziali che rendano possibile la concezione o la prova delle idee, ossia la teoria. Nel Suo ragionamento muove dall'evoluzione del concetto di lavoro prendendo in esame, dapprima, il lavoro nella tradizione ebraico-cristiana e, poi, nel dettame costituzionale.

Propria della tradizione ebraico-cristiana è l'immagine biblica del lavoro, laddove nel racconto della creazione della Genesi si individuano dei parallelismi tra il lavoro di Dio e il lavoro dell'uomo in quanto quest'ultimo viene creato a immagine (*selem*) e somiglianza (*demut*) di Dio. Dio crea l'uomo con sudore e fatica e lo crea affinché lavori «Il Signore Dio prese l'uomo e lo pose nel giardino di Eden, perché lo coltivasse e lo custodisse». Sudore e fatica sono segni del compiacimento di Dio, della manifestazione della propria intenzionalità, libertà, dell'amore nell'opera. Di contro il maligno viene descritto come colui che non lavora, non usa mente, cuore e mani per dimostrarsi autore di opere tramite azioni libere e responsabili contrapponendosi a Dio che opera sempre. Nella tradizione cristiana il lavoro è parte integrante dell'umanità dell'uomo e, in quanto innato nell'uomo, resta cosa buona anche dopo il peccato originale. Attraverso il lavoro l'uomo trasforma la natura adattandola alle proprie necessità e realizza sé stesso come uomo.

Le conseguenze storico-culturali di questa immagine si sostanziano in una esaltazione del valore del lavoro che qualifica l'uomo e nella connessione del sudare-faticare con quanto più di spirituale qualifichi l'uomo. Dapprima San Benedetto, nella Regola, afferma che i monaci sono veramente tali

quando vivono del lavoro delle proprie mani<sup>182</sup>. Tommaso d'Aquino celebra le mani come l'organo degli organi (*organa organorum*)<sup>183</sup>. Per la corrente di pensiero filosofico di Locke<sup>184</sup> e Rousseau<sup>185</sup> ciò che appartiene all'uomo è la libertà e il frutto del suo lavoro, così ciò che l'uomo crea con il corpo e con le mani è suo e di nessun altro. Lo stesso Kant afferma che la mano che lavora è il «cervello esterno dell'uomo» in quanto la sua forma, le dita e le estremità delle dita, la sua struttura dimostrano che la natura l'ha creata non per il lavoro manuale, ma per tutti i lavori, e quindi anche per l'uso della ragione<sup>186</sup>. In seguito, lo stesso valore del lavoro si pone quale fondamento delle esperienze storiche

---

<sup>182</sup> «Fu il monachesimo occidentale, in particolare quello benedettino, a costituire l'origine dello sviluppo economico europeo e di quei continenti che sono nati dalla cultura europea [...]. Nei monasteri l'innovazione nasce da una necessità pratica: che il lavoro manuale necessario non tolga spazio alla preghiera. Partendo dall'esigenza che una delle due dimensioni necessarie non togliesse tempo all'altra, i monaci innovarono con una creatività straordinaria i metodi e gli strumenti di produzione agricola e dei manufatti, appresero come mettere le forze della natura al servizio del lavoro e di tutti furono, secondo la felice espressione di H. Pirenne, gli "educatori economici" dei contadini, degli artigiani e dei mercanti». Cfr. Vignali R., *Eppur si muove*, Guerini, 2006; cfr. Folador M., *Il lavoro e la regola*, Guerini, 2008.

<sup>183</sup> «Non è possibile attendere simultaneamente agli atti esterni e alla contemplazione di Dio» (ST, II-II, q. 183, a3).  
«1. Ai monaci è proibito trattare i negozi del secolo (*saecularia negotia*) per cupidigia (*propter cupiditatem*), non già per motivi di carità (*propter caritatem*); 2. Non è curiosità, ma carità, occuparsi degli affari quando è necessario» ST II-II, q. 187, a2 «Si noti però che per lavoro manuale qui si intendono tutte le occupazioni con le quali gli uomini guadagnano lecitamente da vivere, sia che esse si compiano con le mani, o con i piedi, o con la lingua (...). Essendo infatti la mano lo strumento degli strumenti, per lavoro manuale s'intende qualsiasi lavoro con il quale uno può guadagnarsi lecitamente da vivere» ST II-II, q. 187, a3, Resp.

<sup>184</sup> «Vorrei che gli si insegnasse un mestiere e un mestiere manuale: anzi due o tre, ma uno in modo particolare. Dovendo l'attività dei fanciulli essere sempre diretta a qualcosa che torni loro utile, i vantaggi che possono ritrarre dagli esercizi che vengono loro proposti sono di due specie. Quando l'abilità merita di per se stessa di essere acquistata mediante l'esercizio; quando gli esercizi stessi, all'infuori di ogni altra considerazione, sono utili o necessari alla salute [...] Le arti manuali, che si esercitano e si imparano con il lavoro, non soltanto accrescono la nostra destrezza e abilità, ma anche irrobustiscono la nostra salute» Locke, *Pensieri sull'educazione*, 1693, pp. 232-234.

<sup>185</sup> «Se si dividesse tutta la scienza umana in due parti, una comune a tutti, l'altra propria dei dotti, questa a paragone dell'altra, sarebbe piccolissima» (Emilio, I) «Quando vedo che, all'età della più grande attività, si limitano i giovani a studi puramente speculativi e che poi, senza la minima esperienza, sono gettati d'un tratto nel mondo e negli affari, trovo che si urta non meno la ragione che la natura e non mi sorprende più che così poche persone sappiano condursi bene. Per quale bizzarro modo di vedere ci vengono insegnate tante cose inutili, mentre l'arte di agire non tenuta in nessun conto?» (Emilio, III). Attirate dapprima tutta la sua attenzione verso l'industria e le arti meccaniche che rendono gli uomini utili gli uni agli altri. Conducetelo a visitare fabbriche e opifici, sempre esigendo che di ogni lavoro a cui si assiste faccia esperienza anche con le proprie mani e che non si allontani da quei luoghi senza sapere perfettamente la ragione di tutte le attività che vi si svolgono o almeno di quelle che ha potuto osservare. A tale scopo, lavorate voi stessi, dategli dunque l'esempio: perché diventi maestro recitate ovunque la parte di apprendista e state certi che un'ora di lavoro, gli insegnerà più cose di quante ne terrebbe a mente dopo una giornata di spiegazioni teoriche (Emilio). Il lavoro ha una funzione istruttiva, formativa, educativa perché una dimensione antropologica costitutiva (si possiede veramente solo ciò che è frutto del proprio lavoro) Libro V. «C'è un vecchio clavicembalo tutto sconquassato; Emilio lo aggiusta e lo accorda; egli fabbricante di strumenti musicali, è liutaio egualmente bene come falegname; ebbe sempre per massima di fare a meno dell'aiuto altrui in tutto quello che poteva fare da solo. Almeno un giorno la settimana, e tutti quelli in cui il cattivo tempo non ci permette di andare in campagna, io ed Emilio andiamo a lavorare da un padrone di bottega. Non lavoriamo solo in apparenza, da persone al di sopra di quella condizione, ma per davvero e da veri operai. Il padre di Sofia, venendoci a trovare, ci trova per davvero al lavoro e non manca di riferire con ammirazione alla moglie e alla figlia quello che ha visto; perfino Sofia percorre il laboratorio, esamina gli utensili, tocca la levigatura delle assi, raccatta i trucioli per terra, guarda le nostre mani e poi dice che le piace questo mestiere». Cfr. Potestio A., *J.J. Rousseau e l'idea di pedagogia del lavoro*, in Alessandrini G. (A cura di), *Atlante del lavoro*, Franco Angeli, 2018, pp. 436-453

<sup>186</sup> Nella critica della ragion pura, lo studioso tedesco afferma che un'esperienza per essere considerata pura deve rispondere ai parametri di Spazio e Tempo. L'uomo arriva alla conoscenza attraverso le intuizioni c.d. esperienza interna

degli apprendistati nelle botteghe medievali e rinascimentali che uniscono teoria, tecnica e pratica, corpo e spirito, studio e lavoro.

Per restituire al lavoro il suo significato edenico originario, Sciacca (1973) afferma che non occorre liberarsi dal lavoro poiché sarebbe come «pretendere di uscire dalla condizione umana, ma si tratta di liberare il lavoro, cioè di farne un atto di libertà e di essa promotore»<sup>187</sup>. Interrogandosi se il pensiero di Sciacca sul significato del lavoro possa rappresentare una consolazione o una potenzialità realistica, Bertagna arriva ad affermare che è possibile realizzare un lavoro come atto di libertà solo se si coglie il vero fine che lo anima prima e durante, non solo alla sua conclusione. Per fine non si intende la conclusione del lavoro o il prodotto finale o la distinzione tra tempo di lavoro e tempo di riposo. Non si tratta di agire sul tempo di lavoro per diminuirne la fatica, il sudore, ma il fine del lavoro inteso come il suo valore più autentico, ciò che lo riscatta dalla fatica che comporta l'intenzionalità, la responsabilità, la libertà, la razionalità e l'amore di chi lo esercita e con cui si esercita.

Spostando lo sguardo al testo costituzionale, con particolare riferimento all'art. 1, comma 1. «l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» e all'art. 4, comma 1 «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro»<sup>188</sup>. L'art. 4, comma 2, sancisce che «Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e scelte, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società».

Ma qual è il lavoro cui da diritto la Costituzione? Può essere mai un diritto ad un lavoro alienato?<sup>189</sup> Ad una condanna servile? Se così fosse, si legittimerebbe l'opposizione tra scuola-istruzione, atti

---

o attraverso la c.d. esperienza esterna o sensibile. Se le intuizioni interne sono sottoposte alla sola forma del tempo, quelle esterne lo sono anche a quella dello spazio poiché traggono informazioni attraverso i cinque sensi e sono per questo definite sensibili laddove per sensibilità si intende la capacità di fornire dati all'esperienza, scegliendo le informazioni di suo interesse, dalla relazione tra sensi e mondo esterno. Kant distingue la sensibilità vitale, riguardante la sensibilità interna da quella organica, riguardante la sensibilità esterna. Quest'ultima si divide, a sua volta, in cinque parti che coincidono con i cinque sensi: olfatto, gusto, tatto, vista e udito. Il filosofo individua nel tatto «l'organo che la natura ha dato solo all'uomo, perché possa con il tocco formarsi il concetto della forma di un corpo» (Kant, 2006, p. 39) Il senso più importante ha quindi la sua sede nella mano, che Kant definisce come «il cervello esterno dell'uomo» (Kant, 2006, p. 38) perché è ciò che consente a tutto il corpo di liberarsi nella manipolazione del mondo. Per Immanuel Kant occorre che la ragione sia supportata dalle esperienze tattili, al fine di ottenere un sostegno empirico valido da cui partire, affinché i suoi calcoli portino a soluzioni.

<sup>187</sup> Sciacca M.F, *L'ora di Cristo*, Marzorati, Milano 1973, pp.232 e s.

<sup>188</sup> I riferimenti al lavoro nella carta costituzionale non si esauriscono negli articoli presi in esame, infatti, anche gli artt. 3, 35, 38, 43 e 46 Cost. fanno riferimento al lavoro.

<sup>189</sup> Si pensi al lavoro teorizzato dalla filosofa Weil S. che nella sua opera *La condizione operaia*, Milano, 1994, SE. sperimenta in prima persona il lavoro alla catena di montaggio come una schiavitù. Descrive la dipendenza assoluta dai superiori, la docilità rassegnata da «bestia da soma» p. 47 e la «reificazione», di cui scrive «Si è come cavalli che si feriscono se si tirano sul morso e ci si piega. Si perde persino coscienza di questa situazione, la si subisce e basta. Ogni risveglio del pensiero allora è doloroso» p. 36. Un altro esempio di lavoro alienante è quello dell'*animal laborans* di Arendt H. in *La condizione umana*, 1958 di ispirazione marxista, una condizione che vede nella sopravvivenza l'unico obiettivo del lavoro quale forma inferiore di attività poiché ripetitiva e lontana dalla libertà, dalla pluralità e dall'imprevedibilità dell'agire e del re-agire collettivo dell'*homo faber* che è andato perduto in quanto sostituito dal prevalere di attività finalizzate alla produttività, allo sfruttamento e al consumo di beni e risorse. Così il primato del darsi da fare per la pura sopravvivenza genera una perdita di ragion d'essere tanto della *vita activa* quanto della vita contemplativa. Nel 1911 l'ingegnere Frederick Taylor propone l'organizzazione scientifica del lavoro basata su tecnici

fino alla maggiore età alla maturazione e affermazione di sé, e lavoro-formazione professionale, quale sinonimo di afflizione e compressione dell'umano.

Ma è proprio questo l'implicito che accompagna la stesura degli articoli della Costituzione?

Ad una lettura un po' affrettata della Carta emerge una separazione tra *otium* dell'istruzione da un lato<sup>190</sup> ed il *neg-otium* del lavoro e della formazione professionale dall'altro<sup>191</sup>.

L'autore muove dal pregiudizio del dettame costituzionale, ribadito dal legislatore ordinario nella Legge 845/1978, art. 1, comma 2, sulla regolamentazione degli ordinamenti e strutture formative regionali<sup>192</sup>, frutto di un retaggio biblico, storico e filosofico per poi segnalarne il superamento con fonti normative di pari rango: dalla riforma del titolo V della Costituzione<sup>193</sup> prima alla riforma Moratti poi (L53/03)<sup>194</sup> che porta alla sostituzione del paradigma culturale, epistemologico, organizzativo e didattico della separazione con il paradigma dell'integrazione. Il legame tra teoria e pratica viene ricondotto dall'Autore all'interno nello schema contrattuale dell'apprendistato formativo che unisce le conoscenze del sapere con le abilità disciplinari e interdisciplinari del saper fare utili alla formazione integrale della persona.

Un'inversione di rotta verso una ritrovata separazione tra scuola e lavoro si deve agli interventi legislativi post 2006. La legge finanziaria 2007 innalza l'età per l'apprendistato dai 15 ai 16 anni, mentre la L. 40/2007 nega la possibilità di istituire un sistema di istruzione e formazione professionale superiore parallelo all'università. In seguito, il D.P.R. 87/2010 ribadisce la posizione di minorità del sistema di istruzione e formazione professionale. Al collegato lavoro L. 182/2010, invece, si deve il rilancio del valore formativo dell'apprendistato che rientra a far parte dell'espletamento del diritto-dovere di istruzione quale percorso del sistema educativo di istruzione e formazione professionale, alternativo ai percorsi scolastici e volto alla formazione integrale della persona. Nei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale, in materia di apprendistato la regione Lombardia fa da

---

esperti in grado di programmare a tavolino e operai che si limitano ad eseguire con grande spirito di sacrificio. L'idea di Taylor viene esasperata da Henry Ford che mette in atto una ottimizzazione della produzione selezionando lavoratori prestanti fisicamente e poco avvezzi al pensiero intellettuale.

<sup>190</sup> Artt. 33-34, Titolo II laddove i rapporti etico-sociali dei cittadini si identificano con il bene personale e il bene comune; da leggere in continuità con la promozione del «pieno sviluppo della persona umana» di cui all'art. 3 comma 2 Cost.

<sup>191</sup> Di cui all'art. 35, comma 2, parte I, Titolo III relativa ai Rapporti economici fondati sull'utile da leggere in combinato disposto con gli artt. 1 e 4 Cost.

<sup>192</sup> La legge quadro definisce la «formazione professionale - quale - strumento della politica attiva del lavoro» che «si svolge nel quadro degli obiettivi della programmazione economica».

<sup>193</sup> Lo spazio costituzionale per il superamento del pregiudizio sancito all'art. 1 che fonda la Repubblica sul lavoro e all'art. 4 lavoro come diritto soggettivo e dovere civico. Contro il principio separazionista interviene la c.d. Riforma Titolo V della Costituzione L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che all'art. 117, comma 2 sostituisce l'espressione «formazione professionale» con «istruzione e formazione professionale», ne affida la competenza alle Regioni, mentre allo Stato spetta l'emanazione i Lep (Livelli essenziali delle prestazioni) per garantire uniformità della materia sul territorio nazionale.

<sup>194</sup> La L. 53/2003, art. 1, comma 1 «sistema educativo di istruzione e di formazione» considera il lavoro un mezzo per l'educazione integrale della persona umana. L'art. 2, comma 1, punto c) sancisce il «diritto-dovere di istruzione e formazione per almeno 12 anni o comunque fino all'ottenimento di una qualifica professionale». Viene meno la differenziazione tra scuole statali/paritarie e centri di istruzione e formazione professionale. La L. 53/2003 e la L. 30/2003 riconduce sotto un unico sistema educativo la fascia di età tra i 3 ed i 23/24 anni. Articolando l'istruzione secondaria di II grado in tre sottosistemi: l'istruzione liceale (14-19 anni), l'istruzione e formazione professionale (14-18 anni) e l'Apprendistato (15-19 anni). A seguire l'Istruzione universitaria (19-24 anni), l'Istruzione superiore o di alta formazione (18-23 anni), l'Apprendistato (19-29 anni).

apripista con l'intesa<sup>195</sup> siglata, il 27 settembre 2010, con il Ministero del Lavoro e il Ministero dell'Istruzione sui percorsi formativi in apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione, in attuazione dell'art. 48 del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Il quadro nazionale viene, poi, completato dal D.Lgs. 14 settembre 2011, n. 167, meglio conosciuto come Testo Unico sull'apprendistato, che distingue l'apprendistato di primo livello per l'esercizio del diritto-dovere di istruzione e formazione, dall'apprendistato professionalizzante o di secondo livello e da quello di alta formazione o di terzo livello. L'autore guarda all'apprendistato come la medicina formativa delle cinque malattie del sistema educativo e del pensiero dominante che si sostanziano nel separazionismo, nell'intellettualismo, nell'obnubilamento della dimensione formativa del lavoro, nella svalutazione socio-economica e culturale del lavoro manuale e nel fissismo professionale. Per l'Autore la risposta (medicina) sta proprio nel sistema continuo e graduale dell'apprendistato di primo, secondo e terzo livello che aiuta a comprendere come il sapere e conoscere qualcosa passi dal sapere e conoscere come fare qualcosa e dal sapere fare bene qualcosa. Ogni lavoro è un sapere pratico della persona in azione nella sua integralità. Lavorare significa, quindi, essere in grado di svolgere più lavori e imparare a riconvertirli. Nell'apprendistato teoria e pratica sono legate a doppio nodo in quanto l'esperienza si nutre di quei principi formali che permettono di descriverla e interpretarla. Lo stile di apprendimento si basa sul corpo e sugli schemi d'azione poiché «non esiste mente senza corpo», l'allievo apprende dal sapere del maestro ma anche dall'osservazione del suo agito. In questo modo la teoria dei neuroni a specchio, alla base dell'azione di imitare l'altro, incontra l'intenzionalità razionale, l'azione libera e responsabile. L'apprendistato unisce osservazione (*téchne*) ed esperienza (*epistéme*), infatti, il padrone della *téchne* è colui che «sa epistemicamente il fare», non si limita a fare ma ricerca il perché del suo fare. Per favorire la formazione integrale della persona nell'apprendistato occorre tenere insieme tre elementi, quali, l'operatività, il *feedback* riflessivo continuo, nella consapevolezza che ogni esperienza umana sopravanza ogni sapere a suo riguardo, ed un elaborato dialogo tra mastro e apprendista. Così facendo l'apprendistato si pone quale «altra modalità oltre alla scuola per imparare e crescere come persone».

La situazione italiana degli ultimi anni testimonia come in media il primo impiego per i giovani italiani avvenga intorno ai 22 anni contro una media europea che oscilla tra i 15 e i 18 anni. Se in Italia sembra esserci un consolidato luogo comune che destina l'apprendistato solo ai giovani con un

---

<sup>195</sup> Oggetto dell'Intesa è la regolamentazione dei profili formativi e delle modalità di apprendimento anche in assetto di lavoro per il raggiungimento delle qualifiche professionali attraverso l'apprendistato sviluppando idonei strumenti, modalità organizzative e didattiche, intensificando l'integrazione tra il sistema educativo di istruzione e formazione ed il mondo del lavoro, il diritto di scelta della persona delle sedi e delle modalità dell'apprendimento, fermo restando il diritto-dovere in capo alla Regione di verificare gli esiti e la qualità dei percorsi formativi ed educativi. Il piano formativo individuale, parte integrante del contratto di apprendistato, specifica la durata del percorso formativo che sarà determinato in modo "congruo" alla qualifica da conseguire, sulla base dei crediti formativi acquisiti. Il monte ore di formazione è definito di regola in 400 ore di formazione annue, interne o esterne all'azienda, secondo quanto previsto nel piano formativo individuale e certificate dalle istituzioni di cui all'art. 24 della Legge Regionale n. 19/07, anche per il tramite degli enti bilaterali di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 276/03. Il Piano Formativo Individuale comprende il bilancio delle competenze del soggetto, gli obiettivi da raggiungere con le rispettive modalità e tempi, coinvolgendo in maniera protagonista in questo percorso, il giovane e la sua famiglia. Al tutor è affidato il coordinamento generale delle diverse attività previste dal percorso formativo complessivo, in attuazione del piano formativo individuale dell'apprendista. Per un approfondimento si veda il testo integrale dell'intesa del 27 settembre 2010 tra MLPS, MIUR e Regione Lombardia [http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C\\_21\\_DocNazionale\\_527\\_documenti\\_itemName\\_0\\_document\\_o.pdf&uid=713eb6c9-b397-4ec2-ab36-0aef26eb4093](http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_DocNazionale_527_documenti_itemName_0_document_o.pdf&uid=713eb6c9-b397-4ec2-ab36-0aef26eb4093)



cattivo andamento scolastico, in Germania e Austria si tratta di un normale percorso formativo, al pari di quelli scolastici e universitari, che coinvolge circa il 60% di ogni classe anagrafica. Alla luce di quanto su esposto, non è più possibile ragionare pensando la scuola come “preparazione ad un lavoro” o pensare un tempo (molto lungo) di studio senza incontrare la realtà lavorativa. Il tempo della formazione e del lavoro non possono essere separati, di fatto, l’apprendistato, l’alternanza scuola-lavoro sono tra gli strumenti più significativi che permettono la non separazione tra scuola e lavoro.

Ai sensi della Legge 53, 2003, art. 4 è, infatti, possibile svolgere l’intera formazione dai 15 ai 18 anni, attraverso l’alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell’istituzione scolastica o formativa, sulla base di convenzioni con imprese o con le rispettive associazioni di rappresentanza, con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, con enti pubblici e privati ivi inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio, che non costituiscono rapporto individuale di lavoro. Inoltre, il D. Lgs. 77/2005, art. 2, dispone che, «nell’ambito del sistema dei licei e del sistema dell’istruzione e della formazione professionale, la modalità di apprendimento in alternanza, quale opzione formativa rispondente ai bisogni individuali di istruzione e formazione dei giovani, persegue le finalità di attuare modalità di apprendimento flessibili e equivalenti sotto il profilo culturale ed educativo, rispetto agli esiti dei percorsi del secondo ciclo, che colleghino sistematicamente la formazione in aula con l’esperienza pratica; arricchire la formazione acquisita nei percorsi scolastici e formativi con l’acquisizione di competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; favorire l’orientamento dei giovani per valorizzarne le vocazioni personali, gli interessi e gli stili di apprendimento individuali».

L’alternanza formativa permette la circolarità tra teoria e pratica, infatti, «chi apprende a scrivere o a tornire, a sua volta, non è chiamato a capire concetti e teorie su un’esperienza già compiuta, ma è invitato a produrla in azione e a viverla in prima persona nella complessità che ogni volta, in tempi e luoghi diversi, presenta. Il grado di circuitazione tra teoria e pratica di cui l’allievo sarà capace potrà essere certo inferiore a quello del maestro. D’altra parte, proprio perché ogni esecuzione esperta non è mai riducibile alla verbalizzazione logica che ne dà il maestro, l’allievo è chiamato a riprodurre la medesima dinamica attraverso l’imitazione»<sup>196</sup>.

La teoria nasce dall’esperienza, dalle percezioni, dai sensi, dalle emozioni, dalla vita degli esseri umani. L’esperienza per essere tale deve essere ricordata, formalizzata e assumere un significato; necessita della teoria e del conferimento di senso che sono sia incorporati (*affordance*<sup>197</sup>, contesto, testimonianza) sia insegnati. Così la riflessione dello spirito, della ragione e l’esperienza del corpo, dei sensi, della psiche, del comportamento sono in una costante relazione circolare, senza gerarchie cronologiche e ontologiche, insieme producono azioni umane.

La circolarità tra teoria e pratica non si ferma ai contesti formali dell’apprendere ma interessa il gioco, il lavoro, lo studio. Il gioco dei bambini e il lavoro dei giovani e degli adulti hanno in sé una valenza educativa. Non è possibile pensare il lavoro come un puro atto meccanico ed esecutivo, tantomeno il gioco. Il lavoro manuale inteso come azione riflessiva ed esperta, un’attività complessa che

---

<sup>196</sup> Bertagna G., *Lavoro e formazione dei giovani*, op. cit., pp. 83-84.

<sup>197</sup> Attraverso il concetto di *affordance* l’autore afferma che un ambiente di lavoro che pretenda di essere formativo deve essere organizzato in maniera tale da far capire anche senza dirlo, si deve formare da una progettazione negoziata in modo attivo tra tutti gli attori coinvolti che l’hanno determinata, e non come ai tempi dove l’organizzazione poteva essere imposta o attraverso i poteri dei tecnici oppure attraverso forza della legge. L’*affordance* non può essere insegnata ma essa dipende dalle potenzialità formative relazionali presenti nell’ambiente stesso e dall’intelligenza personale che si sviluppa. Bertagna G., in *Fare Laboratorio*, op. cit.

coinvolge la persona in modo integrale attraverso i sensi, la fisicità, l'intenzionalità, la ragione, la libertà e la responsabilità. Nel metodo didattico dell'alternanza formativa prevale lo studio pratico addestrativo del «come» delle cose studiate, contrapponendosi allo studio teorico astratto relativo al «perché». Nell'alternanza del come e del perché le discipline sono utilizzate come mezzi per la formazione integrale della persona, laddove la dimensione del perché, propria delle azioni svolte prevalentemente con il linguaggio, si integra alla dimensione del come simulato delle azioni svolte in laboratorio e del come reale di quelle svolte nella vita.

### 3. Dal paradigma separatista al paradigma compositivo

Bertagna G., in *Fare laboratorio. Scenari culturali ed esperienze di ricerca nelle scuole del secondo ciclo*, La Scuola, 2012 spiega come il paradigma della separazione<sup>198</sup> tra scuola e famiglia-lavoro-società, caratterizzato da una frattura netta tra scuola ed extra-scuola (p. 62), con la prima che assume nella formazione una posizione centrale e privilegiata, venga nel tempo messo in crisi da fattori quali l'evoluzione dei contesti sociali, la globalizzazione, la crisi finanziaria degli ultimi anni, il calo demografico e i fenomeni migratori che interessano il Paese favorendo un contesto multiculturale (pp. 63-68). Questi scenari influenzano il mondo della scuola che necessita di un cambio di rotta sul piano istituzionale, metodologico e dei contenuti per evolvere dal paradigma separatista a quello compositivo (pp.68-69). Una strada possibile è quella di intervenire sulle strategie di riqualificazione del sistema educativo di istruzione e formazione professionale superando le «accanite resistenze» (Bertagna, 2012, p.70). Il primo aspetto da presidiare risiede nei rapporti tra società e IeFP che richiedono un cambio di mentalità nei confronti del ruolo e della formazione sociale di questo sistema. Una mentalità figlia di un retaggio culturale che affonda le sue radici nella selezione dei migliori del Novecento<sup>199</sup>, nella ricerca delle eccellenze, all'interno di scuole e università, a cui affidare responsabilità di governo e la direzione culturale, economica e sociale del Paese. Da qui l'esigenza di garantire costituzionalmente l'accesso a scuola a tutti.

L'art. 34 della Costituzione dispone che «l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi». Tale approccio porta nel tempo alla diminuzione complessiva della qualità degli studi, accentuata da differenze territoriali nei risultati di apprendimento, con la perdita di prestigio dell'istituzione scolastica e dei suoi docenti a cui le politiche per l'istruzione tra il 1997 e il 2005 cercano di porre rimedio cambiando alcuni principi fondamentali. Per prima cosa, si spinge verso una scuola addetta alla «fioritura» di ogni singola persona attraverso il riconoscimento e la valorizzazione dell'eccellenza del singolo e l'utilizzo di strumenti adeguati che includano diversità e pluralità dei percorsi formativi e un sistema educativo di istruzione e formazione secondario e superiore dove tutti i percorsi possano essere di pari dignità educativa. Poiché il vero centro propulsivo di ogni società è la persona, il cambiamento politico, economico e culturale di una società avviene solo attraverso la valorizzazione della libertà, intenzionalità, ragione e responsabilità delle singole persone che ne sono coinvolte.

In questa direzione, si cerca non solo di recuperare ma di rafforzare il disegno anticipatore che porti dalla separazione e gerarchizzazione esistenti tra le filiere scolastiche ad un unitario

---

<sup>198</sup> Sull'idea di separazione su cui si costituisce e giustifica la scuola moderna Cfr. anche Damiano E., *Società e modi dell'educazione. Verso una teoria della scuola*, Vita e pensiero, 1984.

<sup>199</sup> L'A. fa riferimento alla riflessione sull'elitismo che tra la fine dell'Ottocento e la prima metà del Novecento diviene centrale nel pensiero di Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Roberto Michels ma anche negli azionisti, socialisti e comunisti. Gli stessi Bobbio e Schumpeter reputano la democrazia una poliarchia tra élite rivali. Così Bertagna G., *Dall'eccellenza e dal merito per qualcuno all'eccellenza e al merito di ciascuno*, in *Fare Laboratorio. Scenari culturali ed esperienze di ricerca nelle scuole del secondo ciclo*, La scuola, 2012, p. 70; Cfr. anche Bobbio N., *Quale democrazia?* (1959), Morcelliana, 2009; Schumpeter J.A., *Capitalismo, socialismo e democrazia* (1954), Etas, 2001.

secondo ciclo di istruzione e di formazione finalizzato a promuovere l'autonomia nella capacità di giudizio e nell'esercizio delle responsabilità personali e sociali. Un unico sistema educativo organizzato nella rete territoriale dei campus che ospitano i tre sottosistemi complementari e interconnessi di cui fanno parte i licei, l'istruzione e formazione professionale e l'apprendistato formativo. A sua volta, il modello di organizzazione dei servizi in campus porta con sé, sul piano didattico, i laboratori per l'approfondimento, il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti, c.d. Larsa, volti a superare le attuali classi separate e creare dei piani di studio personalizzati che portino ogni allievo alla maturazione delle competenze. Infatti, «la didattica laboratoriale – viene definita – come una metodologia comune a tutte le discipline, generali e di indirizzo, funzionale allo sviluppo unitario delle competenze personali dell'allievo mediante l'utilizzo dei saperi specifici di un determinato percorso di istruzione; attraverso questo approccio metodologico ciascuna disciplina, pur nella sua specificità epistemologica, offre allo studente il proprio sapere come mezzo di lettura e di interpretazione della realtà che lo circonda»<sup>200</sup>. Gli studenti non sono riuniti per età ma in base ai loro interessi c.d. gruppi elettivi, al fine di stimolare l'autovalutazione delle loro attitudini permettendo lo sviluppo delle libertà e delle capacità di socializzazione all'interno delle scelte libere, nonché la valorizzazione delle eccellenze. I gruppi di livello, invece, aggregano gli studenti per riconosciuti e certificati livelli di apprendimento e competenze; tale suddivisione è assegnata alla responsabilità dell'insegnante a differenza dei gruppi di compito che possono essere formati per scelta degli insegnanti o degli studenti per la realizzazione di compiti precisi, siano questi teorici, pratici o lavorativi che vengono svolti in situazione protetta con l'aiuto del docente permettendo di tradurre in pratica quella auspicata circolarità tra scuola e lavoro, pratica e teoria. Uno degli strumenti per portare la scuola nelle imprese è lo stage per l'orientamento che facilita il passaggio degli studenti dal modello dell'*auditorium*, dove si ascolta una lezione, a quello del *laboratorium* dove si fa una lezione. Il *laboratorium* è un luogo di apprendimento di tipo sociale e cooperativo dove si impara con la pratica anche attraverso gli errori.

L'Autore sostiene che in risposta alle sfide sociali odierne occorra superare il paradigma separatista esaltando il valore dell'alternanza. Non è, infatti, possibile produrre idee e teorie (innovative) senza produrre, allo stesso tempo, le condizioni materiali (cose, beni, macchine, organizzazioni, esperienze) che le sostengano e le rendano fattibili. Le istituzioni che producono cultura non possono essere pensate come istituzioni separate dal mondo produttivo (sociale ed economico).

Tra gli strumenti di realizzazione dell'alternanza formativa, seguendo il paradigma compositivo, abbiamo il cambiamento del sistema organizzativo della scuola secondo il modello del *campus* quale rete unitaria di tutte le scuole secondarie attraverso strutture capaci di predisporre piani di studio personalizzati volti a realizzare uno dei profili formativi finali della scuola secondaria di secondo grado, che preferiscono alla divisione per classi anagrafiche e disciplinari la flessibilità dei Larsa (laboratori per l'approfondimento, il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti) e l'alternanza scuola lavoro attraverso tirocini e apprendistato. Non più studenti che devono adeguarsi alle regole imposte dalle scuole, ma scuola intesa come «organizzazione che apprende

---

<sup>200</sup> Sandrone G., *Didattica di laboratorio o didattica laboratoriale?*, in *Fare laboratorio. Scenari culturali ed esperienze di ricerca nelle scuole del secondo ciclo*, La Scuola, 2012.

con gli studenti». I possibili cambiamenti nell'organizzazione scolastica per favorire il paradigma compositivo e l'alternanza formativa passano, quindi, dal pensare la scuola come uno dei possibili luoghi formativi, non l'unico. L'importanza di dare nuovo vigore al piano organizzativo interno degli istituti è, poi, funzionale anche all'aumento della circolarità tra scuola, vita, società (famiglia, territorio, extra-scuola, lavoro). A tal fine, Bertagna sottolinea l'importanza di investire nella costruzione di un sistema integrato e unitario del secondo ciclo di istruzione e formazione, diviso in tre sottosistemi di pari dignità educativa e culturale tra loro complementari e interconnessi: licei, istruzione e formazione professionale e apprendistato formativo.

#### 4. Avvicinare formazione e lavoro: l'accompagnamento al lavoro passa dalla formazione

Muovendo dall'assunto che vede l'educazione integrale della persona passare dall'alternanza formativa, possiamo sostenere che l'accompagnamento al lavoro passi dalla formazione? Occorre distinguere tra primo ingresso e reingresso nel mercato del lavoro?

Da uno sguardo comparato al tema vediamo come la dottrina internazionale<sup>201</sup> riconosca l'importanza del ruolo dell'apprendimento e dell'orientamento professionale per la gestione delle transizioni a metà carriera. Prendendo in esame i modelli di Germania e Danimarca emerge come i sistemi di istruzione superiore e orientamento professionale siano ben sviluppati, offrendo un'ampia gamma di servizi e opportunità di apprendimento per lo sviluppo di competenze mirate, specifiche e anche generali. Dallo studio empirico su lavoratori a metà carriera di entrambi i paesi, l'indagine si sofferma sul come i diversi sistemi supportino gli individui nella gestione della transizione di carriera e nello sviluppo dei loro percorsi individuali. L'attenzione dei risultati di ricerca cade su quanto le transizioni a metà carriera possano essere considerate particolarmente impegnative in quanto spesso riflettono una crisi più profonda e grandi preoccupazioni sulle future opportunità di carriera. In entrambi i paesi si possono individuare vincoli che impediscono alle persone a metà carriera di beneficiare appieno delle offerte di apprendimento e orientamento disponibili. Questi vanno dalla disponibilità di programmi, all'accesso ai finanziamenti e alle informazioni "giuste" e derivano in parte dall'educazione degli adulti e dai sistemi di orientamento che presuppongono carriere lineari piuttosto che traiettorie dirimpanti e mobilità orizzontale.

Sul rapporto tra bassa disoccupazione giovanile e paesi che integrano VET e Lavoro attraverso l'apprendistato duale e Paesi della Flexicurity, Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: rifondare il diritto del lavoro o ripartire da formazione e apprendistato?* In Alessandrini G. (a cura di) *La formazione al centro dello sviluppo umano: crescita, lavoro, innovazione*, Collana Adapt-Centro Studi Marco Biagi, n.7/2012. Tra il 2008 e il 2012 l'Europa, specie quella centro-meridionale, insieme ad una cospicua parte dei paesi aderenti all'ILO (International Labour Organisation) va verso una riduzione dei livelli di tutela del lavoro *standard* «attraverso interventi legislativi impopolari, in termini di riduzione dei tassi di protezione del diritto del lavoro»<sup>202</sup>. Le riforme, per contenere la crisi finanziaria, intervengono a gamba tesa sulle discipline di legge in materia di licenziamenti per motivi economici. Da un'analisi comparata degli indicatori del mercato del lavoro sulla base dei dati Eurostat sulla disoccupazione di quegli anni, la dottrina distingue tra ordinamenti dove la disoccupazione giovanile è in linea con quella degli adulti (Germania e Svizzera), altri in cui la prima doppia la seconda (Portogallo, Danimarca, Spagna, Stati Uniti), altri ancora dove il distacco si triplica (Italia, Grecia, Regno Unito, Svezia).

Ciò che emerge da una prima riflessione è che la disoccupazione giovanile non rappresenta un problema per quegli ordinamenti che «fanno largo ricorso all'apprendistato non tanto in termini di contratto 'temporaneo', quanto quale strumento di *placement* nella prospettiva cioè di una maggiore

---

<sup>201</sup> Simone R. Haasler & Antje Barabasch, *The role of learning and career guidance for managing mid-career transitions – comparing Germany and Denmark*, *British Journal of Guidance & Counselling*, 2015, pp. 306-322.

<sup>202</sup> Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: rifondare il diritto del lavoro o ripartire da formazione e apprendistato?*, in Alessandrini G. (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano: crescita, lavoro, innovazione*, Collana Adapt-Centro Studi Marco Biagi, n.7/2012, p. 74.

e migliore integrazione tra sistema educativo di istruzione e formazione e mercato del lavoro»<sup>203</sup>. L'integrazione dei sistemi data dal radicamento dell'apprendistato duale sembrerebbe riscontrare buoni risultati anche sul fronte del contrasto al fenomeno dei giovani inattivi, c.d. NEET (*not in employment, education or training*). Inoltre, le ottime *performance* occupazionali dei giovani di paesi come Austria e Germania continuano anche dopo il periodo di transizione dalla scuola al lavoro. Questi paesi, infatti, vantano alti livelli di protezione del lavoro e di tutela contro i licenziamenti illegittimi.

Riportando l'attenzione alla seconda categoria di paesi presi in esame, che vedono la disoccupazione giovanile due volte superiore a quella degli adulti, si evidenzia come, tra questi, Danimarca, Regno Unito e Stati Uniti si caratterizzino per una «legislazione più liberista in materia di licenziamento». Muovendo dall'analisi comparata, la dottrina sostiene che «le principali barriere di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro risiedono non tanto nel quadro regolatorio di riferimento quanto, piuttosto, nei percorsi di transizione dalla scuola al lavoro e, segnatamente, nella assenza o debolezza degli strumenti di incontro tra la domanda e offerta di lavoro» intesi come «percorsi educativi coerenti, in termini di formazione e competenze, con le esigenze attuali e future di fabbisogni professionali del mercato del lavoro»<sup>204</sup>. Se è vero che anche i Paesi della Flexicurity, basati sul c.d. contratto unico<sup>205</sup>, abbiano buoni livelli occupazionali giovanili, ragione per cui questi modelli ispirano le riforme del diritto del lavoro degli Stati dell'Europa meridionale (Francia, Italia e Spagna), è pur vero che i paesi ad apprendistato forte si sono dimostrati più performanti mantenendo la disoccupazione in calo anche in tempi di recessione<sup>206</sup>.

Per affrontare il problema della disoccupazione giovanile, dei ponti scuola-lavoro e delle successive transizioni occupazionali, a detta dell'autore preso in esame, non è sufficiente agire sul piano regolatorio ma, piuttosto, su quello istituzionale in quanto l'analisi comparata evidenzia «come decisivi per gli andamenti della disoccupazione giovanile siano non solo e non tanto le regole del mercato del lavoro in tema di assunzioni e licenziamenti presenti in un determinato Paese, quanto altri fattori quali la qualità del sistema educativo, la presenza di adeguati percorsi di integrazione e/o transizione della scuola al lavoro, la qualità del sistema di relazioni industriali, il funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro»<sup>207</sup>.

Per un intervento preventivo e non a posteriori sulla disoccupazione giovanile occorre, quindi, investire nella qualità dei sistemi di istruzione e formazione professionale e negli strumenti di

---

<sup>203</sup> Così Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile*, op. cit., p. 78; per un approfondimento al consolidato modello duale tedesco contro i sistemi orientati al mercato e al contratto di Italia e Regno Unito Cfr. Ryan P., *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, in DRI, 2011, n.4

<sup>204</sup> Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile*, op. cit. p. 78-79.

<sup>205</sup> Per contratto unico si intende «l'adozione per via legislativa di uno schema contrattuale a appunto unico o comunque prevalente di lavoro subordinato a tempo indeterminato fortemente alleggerito, in termini di protezione contro i licenziamenti ingiustificati, ma adeguatamente bilanciato, sul versante delle tutele nel mercato del lavoro, da un generoso sistema universale di ammortizzatori sociali in grado di accompagnare il lavoratore nelle inevitabili e sempre più frequenti transizioni occupazionali» Così Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile*, op. cit., p. 81. Cfr. anche Boeri T., Garibaldi P., *Un contratto per tutti*, Chiare-lettere, Giuffrè, 2008.

<sup>206</sup> Cfr. Andersen T.M., *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark*, IZA Discussion Paper, 2011, n. 5710; Cfr. Per una visione comparata Spattini S., Tiraboschi M., *Labor Market Measures in the Crisis and the Convergence of Social Models*, in W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2012; Cfr. sul caso Tedesco Burda M.C., Hunt J., *What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?*, IZA Discussion Paper, 2011, n. 5800.

<sup>207</sup> Così Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile*, op. cit., p. 86.

transizione dall'istruzione al lavoro. «Il sistema educativo rappresenta, infatti, sia una politica utile in tempo di crisi sia una politica strutturale e non è dunque un caso se i Paesi con buoni andamenti occupazionali per i giovani risultano dotati di un sistema educativo di istruzione e formazione di qualità».

Nell'integrare i sistemi IeFP con il mercato del lavoro l'apprendistato gioca un ruolo importante garantendo lo scambio continuo di informazioni e di «fabbisogni di formazione e di competenze»<sup>208</sup> tra imprese ed enti di formazione. Allo stesso modo, i Paesi con una rete consolidata di *placement* scolastico e universitario come Regno Unito e Stati Uniti sono in grado di facilitare le transizioni e i risultati sono rilevabili nel tasso di occupazione giovanile. Mentre, là dove si concentrano «uffici *placement* inefficienti e servizi per l'impiego pubblici e privati inadeguati» i giovani ricorrono maggiormente al passaparola e alle reti social per trovare lavoro e le lacune informative e orientative che conseguono il mancato accesso ai servizi dedicati incidono negativamente sul tasso di disoccupazione giovanile. In questo senso, l'apprendistato e gli altri strumenti per la transizione si pongono come efficace ed efficiente alternativa alle continue riforme del lavoro<sup>209</sup>.

Per un approfondimento sul consolidato modello duale tedesco di Germania e Svizzera contro i sistemi orientati al mercato e al contratto di Italia e Regno Unito Cfr. l'analisi interdisciplinare e comparata di Ryan P. *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, in DRI, 2011, n.4 che, utilizzando un approccio monodimensionale e normativo, esamina l'istituto dell'apprendistato alla luce di uno specifico modello duale frutto della sintesi di teoria e pratica, da un lato, e dell'aula scolastica e del posto di lavoro, dall'altro. L'autore promuove il modello del pedagogista Kerschensteiner basato sull'apprendistato come «strumento di formazione tecnica e anche generale, invece che soltanto professionale e di tipo pratico», e che riconosce «l'opportunità per gli apprendisti di avere uno status che presenti tanto elementi tipici della condizione di studente a tempo pieno quanto di quella di lavoratore, rimanendo tuttavia, allo stesso tempo, nettamente separato da entrambe»<sup>210</sup>. L'autore si interroga su quanto il modello si realizzi nella pratica basando la sua analisi storica sui sistemi di Gran Bretagna e Germania del dopoguerra e di Italia e Svizzera, per questioni specifiche, prendendo in esame lo status contrattuale degli apprendisti, il loro diritto di intraprendere vertenze sindacali, i criteri di determinazione del salario e i livelli retributivi verificando se all'apprendista venga corrisposta una retribuzione o una indennità di formazione e se abbia diritto ai premi di produttività previsti dall'azienda per i propri dipendenti.

«Tale modello trova il proprio fondamento nelle aspirazioni degli educatori umanisti e nella parziale realizzazione delle stesse nei sistemi dei paesi di lingua tedesca, come pure nel settore metalmeccanico nella Gran Bretagna moderna e rappresenta allo stesso modo un contributo espressamente normativo in quanto prende in esame la varietà di esperienze che oggi vengono definite "apprendistato" domandandosi quante di esse ne costituiscano realmente un esempio concreto»<sup>211</sup>.

<sup>208</sup> Così Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile*, op. cit., p. 91.

<sup>209</sup> Così Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile*, op. cit., p. 92.

<sup>210</sup> Ryan P. *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, in DRI, 2011, n.4, p. 914, [http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2019/12/dri\\_4\\_2011\\_ryan.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2019/12/dri_4_2011_ryan.pdf). Sui fondamenti dell'apprendimento attraverso il lavoro e non per il lavoro si rimanda al pensiero di Kerschensteiner in Germania e Dewey negli Stati Uniti Cfr. Gonon P., *The Quest for Modern Vocational Education? Georg Kerschensteiner between Dewey, Weber and Simmel*, Peter Lang, Berne, 2009.

<sup>211</sup> Ryan P. *Apprendistato*. op.cit., p. 944.



In Gran Bretagna e Germania lo status contrattuale dell'apprendista è quello di lavoratore. In generale, si configura come contratto di lavoro a tempo determinato, fatta eccezione del modello italiano che viene definito da parte della dottrina *de facto* a tempo indeterminato. La differenza di status tra apprendista e lavoratore è evidenziata dalla terminologia utilizzata per indicare la retribuzione.

In Germania agli apprendisti è corrisposta una indennità (Vergütung), ai lavoratori uno stipendio o salario (Lohn, Gehalt). In Svizzera la retribuzione degli apprendisti viene denominata "stipendio di apprendista" (Lehrlingslohn). Agli apprendisti inglesi viene corrisposta una retribuzione come ai lavoratori e dagli anni Sessanta, con l'introduzione di diversi livelli retributivi, i loro compensi vengono definiti come percentuale del salario del lavoratore specializzato condividendo le trattative salariali con quelle degli altri lavoratori. Rispetto all'interrogativo se debba esser riconosciuto il premio di produttività anche agli apprendisti, trattandosi di persone in formazione e non di forza lavoro il modello in esame escluderebbe tale ipotesi. Per questo motivo, i premi di rendimento riconosciuti agli apprendisti metalmeccanici nella Gran Bretagna del dopoguerra sono stati oggetto di rinegoziazione sindacale «per scoraggiare la tendenza a una eccessiva specializzazione durante la formazione» (p. 935) portando ad una netta diminuzione della pratica specie dopo l'innalzamento degli standard formativi stabiliti dal Comitato di formazione del settore ingegneristico (Engineering Industry Training Board – EITB) nel 1964. Tuttavia, l'impiego degli apprendisti nel lavoro a cottimo non viene mai vietato in Gran Bretagna, a differenza di quanto avvenne in Germania nel 1976 con la legge sulla tutela del lavoro giovanile applicabile a lavoratori e apprendisti al di sotto di 18 anni. Ad oggi, molti sono gli apprendisti che in Gran Bretagna, Germania e Svizzera sono retribuiti in base al loro rendimento, quale strumento per responsabilizzare l'apprendista rispetto al proprio andamento formativo e lavorativo, spesso attraverso meccanismi che premiano il personale del reparto produttivo, indistintamente se si tratti di lavoratori o apprendisti<sup>212</sup>. Inoltre, una pratica comune nelle aziende ingegneristiche in Svizzera è quella di riconoscere premi specifici agli apprendisti che conseguono determinati risultati in azienda e nella scuola professionale.

Nei paesi presi in esame non mancano esperienze di imprese che volutamente non riconoscono premi agli apprendisti in quanto «i manager conducono tale decisione alle differenze tra lo status di apprendista, considerato in primis un giovane in formazione, e quello di lavoratore, considerato un produttore, e poiché ritengono che i premi di produttività contribuiscano a ridurre l'apprendimento in favore di una maggiore specializzazione. Alcuni datori di lavoro considerano invece l'esposizione dell'apprendista alle pressioni sul lavoro relative ai premi di risultato un'esperienza importante nel processo di apprendimento»<sup>213</sup>.

Infine, la retribuzione influisce nel dirimere la questione dello status dell'apprendista in quanto più questa è bassa più l'apprendista si avvicina allo studente "a tempo pieno", quanto più è alta più sono i punti in comune con il profilo del lavoratore. Standardizzando la retribuzione dell'apprendista «quale percentuale del salario previsto per i lavoratori a tempo pieno nella medesima occupazione,

---

<sup>212</sup> «Il ripristino di premi di rendimento per gli apprendisti non dovrebbe comunque essere interpretato come indicatore di un ritorno a compiti di lavoro ripetitivi e un tipo di formazione orientata alla produzione che caratterizzava la maggior parte dell'apprendistato inglese del dopoguerra. Nelle suddette imprese esso rappresenta piuttosto uno strumento atto a rendere l'apprendista maggiormente responsabile del proprio apprendimento e sviluppo lavorativo, come strategia di gestione delle risorse umane piuttosto che come pratica di matrice taylorista» Ibidem op. cit. p. 938 Cfr. Ryan P. et al., *Large employers and apprenticeship training in Britain, op. cit.*, pp. 127- 153.

<sup>213</sup> Ryan P. *Apprendistato*. op.cit., p. 937.

settore, paese e anno»<sup>214</sup> l'A. delinea il seguente quadro storico-comparato. Nel settore metallurgico nella Gran Bretagna e Germania degli anni '50 un apprendista percepisce uno stipendio più che dimezzato rispetto ad un lavoratore specializzato. Ad oggi, la situazione persiste in Germania (pari ad un terzo o poco più della retribuzione piena) e Svizzera (passa da un ottavo a inizio apprendistato ad un quinto nell'arco dei quattro anni) ma non in Gran Bretagna dove la retribuzione dell'apprendista varia dalla metà ai due terzi del compenso di un lavoratore nel corso dell'apprendistato. L'analisi dei livelli retributivi mostra come oggi si registri una maggiore vicinanza allo status di lavoratore in Gran Bretagna rispetto alla Germania o alla Svizzera; tuttavia, l'analisi dei quattro elementi fa emergere la tendenza a considerare lo status di apprendista più vicino a quello dei lavoratori in Germania, Gran Bretagna e Italia.

L'A. sostiene che l'attuazione pratica del modello risulta «incerta e imperfetta» e così indaga la causa di tale distanza e le ragioni alla base delle continue variazioni tra studente e lavoratore nello status dell'apprendista arrivando a concludere che «uno status distinto e autonomo per l'apprendista in posizione intermedia tra il mondo della scuola e del lavoro non è facilmente realizzabile» (p. 941) neppure nei sistemi di apprendistato maggiormente vicini al modello di Svizzera e Germania, come si evince dallo status contrattuale di lavoratore e dal diritto di sciopero degli apprendisti tedeschi. Per l'Autore, la ragione dello scollamento tra il modello ideale di apprendistato e la realtà di diversi Paesi in diversi momenti storici sta in primo luogo nella natura dell'apprendistato, quale «fase di transizione, tra età giovane e adulta, scuola e lavoro, tra studente a tempo pieno e lavoratore. La sua natura transitoria (che) facilita il passaggio nel corso dell'apprendistato dallo status precedente – di studente – allo status successivo – di lavoratore» (p. 941) viene testimoniata, in Inghilterra, Germania e Svizzera, nel corso del periodo di apprendistato, dalla diminuzione delle ore di formazione professionale a favore delle ore dedicate alle attività produttive; rendendo gli apprendisti, prossimi alla fine del percorso, produttivi al pari degli operai specializzati eccetto che per status e retribuzione. In secondo luogo, «l'economia della formazione suggerisce come le competenze richieste in determinate occupazioni e programmi formativi abbiano un ruolo nel definire la posizione dell'apprendista» (p. 942) riconoscendo basse retribuzioni per profili che richiedono un lungo periodo di formazione in apprendistato con costi elevati; solo in questo caso lo status dell'apprendista è più vicino allo studente a tempo pieno. Al contrario, le differenze retributive e di status tra apprendisti e lavoratori sono ridotte quando l'apprendistato viene utilizzato per formare *on the job* il personale in organico.

In terzo luogo, è il conflitto politico tra gli attori coinvolti (datori di lavoro, politici, sindacati, insegnanti della formazione professionale e funzionari pubblici) ad incidere sullo status dell'apprendista. Uno dei più esemplari è quello che conduce al potenziamento della componente della formazione professionale *part-time* alla fine dell'età d'oro del dopoguerra<sup>215</sup>, o allo status di lavoratore e al diritto di sciopero per gli apprendisti in Germania e alle riduzioni del premio di risultato e all'aumento dei livelli retributivi degli apprendisti in Gran Bretagna e in Germania. L'analisi condotta porta, infine, l'A. a riconoscere tra i limiti del modello quello di essere «centrato su una

---

<sup>214</sup> Ryan P. *Apprendistato*. op.cit., p. 939.

<sup>215</sup> Cfr. Taylor M.E., op. cit.; Zeitlin J., *Re-forming skills in British engineering 1900- 40: a contingent failure*, in *Historical Studies in Industrial Relations*, 2008, n. 25/26, 19-77.

singola dimensione formativa di un fenomeno multidimensionale» e la ‘collisione’ con i valori di chi promuove uguaglianza retributiva tra apprendisti e lavoratori o «di coloro che propongono varianti dell’apprendistato prive della componente formativa» esterna all’azienda o variazioni del modello potrebbero derivare da diverse relazioni di lavoro a fronte di diverse regolamentazioni dell’istituto. L’astoricità del modello potrebbe non corrispondere alle mutevoli esigenze di giovani ed economia, «sebbene i cambiamenti attuali dovrebbero probabilmente aumentarne il valore in virtù di maggiori livelli di istruzione dei giovani e delle competenze richieste dall’economia» (p. 945).

#### 4.1 La possibile via dell'apprendistato in somministrazione

Muovendo dall'assunto che vede l'apprendistato quale efficace ed efficiente alternativa alle continue riforme del lavoro<sup>216</sup>, l'indagine vuole verificare la possibile strada dell'apprendistato, anche duale, in somministrazione quale *trait d'union* tra enti di formazione e agenzie per il lavoro.

Colombo M.<sup>217</sup>, *L'apprendistato in somministrazione, la sinergia tra agenzie ed enti formativi*, in *Professionalità* – n. 3/2018, pp. 34-35 afferma che se nei primi anni duemila l'innalzamento dell'obbligo formativo e la riconosciuta possibilità di assolverlo attraverso percorsi di Istruzione e formazione professionale porta alla c.d. scolarizzazione dei cfp, gli ultimi anni si caratterizzano dall'incremento degli elementi professionalizzanti grazie anche all'implementazione del sistema duale all'italiana e della possibilità degli enti formativi di accreditarsi per l'erogazione di politiche attive del lavoro che aumentano i punti di contatto tra enti formativi e agenzie per il lavoro, nonché la parziale convergenza delle attività di queste due tipologie di enti. Infatti, mentre gli enti di formazione si accreditano ai servizi per il lavoro, le agenzie costituiscono enti di formazione con focus sulla formazione continua<sup>218</sup>. L'oggetto della collaborazione tra agenzie per il lavoro ed enti di formazione non si limita al *placement* e alla formazione dei lavoratori, ma anche alla formazione degli apprendisti in somministrazione grazie all'accordo interconfederale sottoscritto il 18 maggio 2016 da Confindustria e da CGIL, CISL e UIL applicabile alle Agenzie per il Lavoro aderenti ad Assolavoro<sup>219</sup>. L'accordo prevede la possibilità di applicare, in via analogica, la disciplina del contratto di apprendistato professionalizzante anche al primo e terzo livello, ove questi ultimi non siano ancora regolati dai CCNL di categoria, di fatto, anticipando l'introduzione di una disciplina *ad hoc* dell'apprendistato duale in somministrazione, poi, recepita nell'accordo di rinnovo del CCNL per la categoria delle Agenzie di somministrazione di lavoro sottoscritto il 21 dicembre 2018. In questo modo, nell'impianto originario dell'apprendistato duale si aggiunge l'Agenzia per il lavoro che sigla il Protocollo di intesa e il Piano formativo, assieme ad azienda utilizzatrice, apprendista ed ente di formazione e nomina un tutor all'interno del proprio staff o un consulente esterno.

Questa pratica apre le vie al potenziale ricorso all'apprendistato duale anche alle imprese di piccole dimensioni che non sono nelle condizioni di ampliare il proprio organico o a quelle più strutturate che generalmente ricorrono ai contratti di somministrazione di manodopera.

L'altro punto di collaborazione tra centri di formazione e agenzie, individuato dall'autore, sfrutta il ricorso al fondo Forma.Temp<sup>220</sup> per finanziare la formazione continua o la riqualificazione dei

---

<sup>216</sup> Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile*, op. cit., 2012, p.92.

<sup>217</sup> Direttore Cnos-Fap Lombardia.

<sup>218</sup> Vedi casi di agenzie che hanno costituito ente formativo, esempio GI Formazione dell'agenzia per il lavoro Gi Group <https://www.gigroup.it/aziende/servizi/formazione/>

<sup>219</sup> Assolavoro (Associazione Nazionale di Categoria delle Agenzie per il Lavoro); Per un'esperienza sull'apprendistato duale in somministrazione nel settore metalmeccanico Cfr. Colombo M., *L'apprendistato in somministrazione, la sinergia tra agenzie ed enti formativi*, in *Professionalità* – n. 3/2018, pp. 34.

<sup>220</sup> Forma.Temp è il fondo per la formazione dei lavoratori in somministrazione. Le tipologie di formazione erogate dal fondo sono: formazione di base, on the job e continua per i candidati a missione di lavoro e i lavoratori attivi con contratto di lavoro a tempo determinato in somministrazione; riqualificazione per i lavoratori attivi contratto di lavoro a tempo indeterminato in somministrazione durante il periodo legato alla procedura in mancanza di occasioni di lavoro (art. 25 CCNL di settore) previa definizione, con Accordo Sindacale, del piano formativo individuale; qualificazione per lo sviluppo di nuove competenze per i lavoratori attivi con contratto di lavoro a tempo indeterminato in somministrazione, in costanza di missione, durante il periodo di disponibilità (art. 32 CCNL di settore), in apprendistato. Per un

lavoratori da affidare agli enti formativi accreditati, almeno sul piano potenziale, in quanto le esperienze di APL attive in ambito formativo evidenziano come sia in atto una ibridazione tra i due enti seppur le mission e le origini siano ben distanti (per esempio profit, no profit).

Lorenza D., *Sperimentare l'apprendistato duale in somministrazione è possibile*, in *Professionalità* – n. 3/2018, pp. 72-74 per sostenere la sua tesi muove dalla cornice normativa nazionale in materia di apprendistato in somministrazione, costituita dal combinato disposto da TU Apprendistato, Riforma Fornero, Codice contratti del Jobs Act e, oltre al fronte dell'autonomia privata collettiva di cui all'Accordo Interconfederale del 18 maggio del 2016 e l'accordo del 21 dicembre 2018 di rinnovo del CCNL di categoria delle agenzie di somministrazione di lavoro del 27 febbraio 2014 siglato da Assolavoro e Nidil Cgil, Felsa Cisl e Uiltemp contenente la disciplina del mero contratto di apprendistato professionalizzante.

Il Testo Unico sull'apprendistato, il D. Lgs. 14 settembre 2011, n. 167, all'art. 2, comma 3, dispone che «il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere con contratto di apprendistato, direttamente o indirettamente per il tramite delle agenzie di somministrazione di lavoro, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, non può superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso». Successivamente, con la Riforma Fornero il Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, nell'introdurre il comma 17-bis all'art. 1 della L. 28 giugno 2012, n. 92, prevede all'art. 46-bis, comma 1, lettera b), l'introduzione della lettera i-ter) all'interno del comma 3 dell'articolo 20 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 che «la somministrazione di lavoro a tempo indeterminata è ammessa (...) in tutti i settori produttivi in caso di utilizzo da parte del somministratore di uno o più lavoratori assunti con contratto di apprendistato».

L'impianto viene, poi, confermato dal Codice dei contratti del Jobs Act che ammette il ricorso alla somministrazione in tutti i livelli di apprendistato<sup>221</sup> purché avvenga nelle maglie del c.d. staff leasing che prevede un contratto di natura commerciale a tempo indeterminato tra APL e azienda utilizzatrice. L'art. 42, comma 7, del Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81, dispone che «il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere, direttamente o indirettamente per il tramite delle agenzie di somministrazione autorizzate, non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il medesimo datore di lavoro. Tale rapporto non può superare il 100 per cento per i datori di lavoro che occupano un numero di lavoratori inferiori a dieci unità. È in ogni caso esclusa la possibilità di utilizzare apprendisti con contratto di somministrazione a tempo determinato».

Sempre sul piano nazionale, in assenza di normativa regionale, in merito agli *standard* formativi ed i criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato di percorsi in apprendistato dispone il D.M. 12 ottobre 2015. Anche nell'apprendistato duale in somministrazione si distingue, infatti, la formazione interna, svolta presso l'azienda utilizzatrice cui potrà avere un ruolo attivo anche l'APL, da quella esterna erogata dall'ente di formazione. Il D.M. prevede che le due tipologie di formazione

---

approfondimento sull'attività del fondo Cfr. Vergaro F., *Il modello Forma.Temp e le sfide del mercato del lavoro*, in *Professionalità*, n. 3/2018 pp. 36-40

<sup>221</sup> I livelli di apprendistato contemplati dalla norma sono tre: il primo livello o A. per la qualifica e il diploma professionale e il certificato di specializzazione tecnica superiore; il secondo livello o A. professionalizzante e il terzo livello o A. di alta formazione e ricerca.

siano connesse dalla figura del tutor aziendale e del tutor agenzia (f. interna) e del tutor formativo (f. esterna) che rispondano ai requisiti professionali dettati per il professionalizzante<sup>222</sup>.

---

<sup>222</sup> Cfr. Lorenza D., *Sperimentare l'apprendistato duale in somministrazione è possibile*, in *Professionalità* – n. 3/2018, pp. 72-74.

## 5. L'esigenza di integrazione IVET e CVET nel quadro comparato

Il Cedefop (*European Centre for the Development of Vocational Training*) individua tra le sfide della VET e dei mercati del lavoro la creazione di percorsi di apprendimento con una migliore integrazione e coordinamento tra CVET, IVET e l'istruzione generale, nonché tra formazione formale, non formale e informale, affinché l'apprendimento permanente diventi realtà. Per raggiungere il traguardo di una CVET inclusiva e di qualità, si sottolinea anche l'importanza di rivolgere l'offerta formativa all'intera forza lavoro, comprese persone occupate e la grande quota della popolazione attualmente ai margini o fuori dal mercato del lavoro. La formazione professionale ed il mercato del lavoro sono accomunati da alcune "tensioni" come l'equità nell'accesso alla formazione professionale continua e l'inclusione sociale del mercato del lavoro. In primo luogo, la bassa partecipazione alla formazione generale e continua causata anche da una bassa attrattività della CVET specie tra i gruppi più vulnerabili di lavoratori, con basse qualifiche, poveri e a rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Gli studi evidenziano come i lavoratori più istruiti siano più motivati a partecipare a percorsi di formazione continua, in questo scenario le politiche pubbliche che la finanziano potrebbero portare, paradossalmente, ad un aumento delle diseguaglianze. Allo stesso tempo, l'obiettivo europeo dell'eccellenza della VET necessita di contemperarne l'aspetto inclusivo attraverso politiche che incoraggino la partecipazione di tutti i segmenti della popolazione. Un importante studio del Cedefop,<sup>223</sup> che fotografa l'evoluzione dei sistemi di Istruzione e Formazione Professionale in Europa dal 1995 al 2020, evidenzia come l'istruzione e formazione professionale europea sia caratterizzata da profondi cambiamenti demografici, tecnologici e di continua trasformazione dei mercati del lavoro. Il processo di adattamento della VET agli stimoli esterni sta avvenendo attraverso una diversificazione dei programmi e delle qualifiche per soddisfare le esigenze dei settori in espansione, come i servizi, ma anche andando ad espandersi verso l'alto, c.d. verticalizzazione della filiera, sfidando la percezione dell'istruzione superiore come esclusivamente orientata al mondo accademico.

In alcuni paesi, questa combinazione di diversificazione ed espansione può essere vista come un passo verso la realizzazione dell'apprendimento permanente attraverso l'adattamento della IFP ai bisogni degli studenti di tutte le età e nelle diverse fasi di carriera e vita. In altri paesi, tra cui l'Italia, questa diversificazione ed espansione ha luogo in un contesto in cui l'istruzione e formazione professionale iniziale (c.d. *Initial VET*) subisce le pressioni del calo degli iscritti<sup>224</sup> e di una crescente preferenza per l'istruzione e la formazione generale. Sono questi chiari segnali delle sfide attuali e future della

---

<sup>223</sup> Cedefop (2020). *Vocational education and training in Europe, 1995-2035: scenarios for European vocational education and training in the 21st century*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Cedefop reference series; No 114. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/794471> Lo studio prende in analisi i 28 Stati membri dell'UE, nonché l'Islanda e la Norvegia, identificando sia le sfide che le opportunità future che richiedono scelte decisive da parte dei responsabili politici (scelte finanziarie e normative) e delle parti interessate (scelte operative nel formare le competenze del futuro).

<sup>224</sup> In Italia il calo degli iscritti interessa, in particolare, gli studenti della istruzione professionale statale, come emerge sui report di monitoraggio della IeFP pubblicati da INAPP. Cfr. INAPP, Crispolti E. (2021), *XVIII Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in Duale nella IeFP a.f. 2018-19*. Report tecnico, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/123456789/894>

filiera professionalizzante che impattano sul *gap* tra domanda e offerta di lavoro e che, sempre di più, se non arginati efficacemente, saranno in grado di incidere sull'andamento dell'economia del paese. Tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, in Europa si assiste ad una profonda evoluzione della IFP, là dove sistemi frammentati collegati a una gamma limitata di industrie e settori lasciano il posto a sistemi nazionali completi in cui l'IFP assume un ruolo chiaro e definito in relazione all'istruzione generale e accademica. I sistemi di IFP, tradizionalmente appannaggio dell'artigianato e dell'industria, si rivelano un'ottima risposta alle esigenze del settore terziario, dei servizi. Nel quadro comparato, è utile guardare a quei paesi europei che nonostante le pressioni esterne sono riusciti a contrastare o perlomeno arginare il fenomeno del calo degli iscritti e in alcuni casi ad incrementare la partecipazione ai percorsi di IeFP tradizionale/iniziale.

Nell'analisi comparata "istantanea"<sup>225</sup> dei sistemi VET occorre partire dall'assunto che vede le concezioni nazionali di IVET e CVET non necessariamente collegate tra loro<sup>226</sup> con correlati impatti diversi dei sistemi VET sul mercato del lavoro. I paesi con sistemi di apprendistato predominante (Danimarca, Germania e Svizzera)<sup>227</sup> o paesi con istruzione professionale combinata basata sul lavoro e sulla scuola (Paesi Bassi e Austria) dimostrano un impatto positivo sull'ingresso nel mercato del lavoro dei diplomati delle scuole professionali, proteggendoli dalla disoccupazione e da lavori non qualificati. Ma questi paesi non offrono automaticamente ai loro diplomati l'opportunità di continuare i loro studi nell'istruzione formale o non formale. Nei paesi in cui domina l'istruzione secondaria superiore generale (ad esempio, paesi del Mediterraneo e paesi baltici) è anche meno probabile che i diplomati dell'istruzione professionale proseguano gli studi nell'istruzione formale rispetto ai diplomati dell'istruzione secondaria superiore generale. Ma in questi paesi l'effetto professionale è positivo sulla partecipazione all'istruzione e alla formazione non formale, "compensando" il *gap* di competenze. Anche in questo caso, l'istruzione professionale non ha un forte effetto negativo sui risultati dell'istruzione e del mercato del lavoro.

La varietà di forme e approcci di istruzione e formazione professionale in Europa potrebbe non essere così sorprendente date le diverse tradizioni dei sistemi degli Stati Membri. Anche esaminando un

---

<sup>225</sup> A causa della mancanza di dati storici non è possibile studiare i cambiamenti nel tempo, ma solo fotografare l'impatto attuale dei sistemi VET sul mercato del lavoro. Cedefop 2020, op. cit. p.26 Cfr. Cedefop (2018). *The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 5: Education and labour market outcomes for vocational education and training graduates in different types of VET systems in Europe*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper; No 69. [https://www.cedefop.europa.eu/files/5569\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/5569_en.pdf)

<sup>226</sup> Così Cedefop (2020) op. cit. p. 26; Cfr. Cedefop (2019). *The changing nature and role of vocational education and training in Europe, Volume 7: VET from a lifelong learning perspective: continuing VET concepts, providers and participants in Europe, 1995- 2015*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper; No 74. <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5574>

<sup>227</sup> Per un approfondimento sul modello tedesco Cfr. Dustmann C., Schoenberg U., Why does the German apprenticeship system work?, in Mayer KU., Solga H. (eds) *Skill formation, interdisciplinary and cross-national perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 85–108; Per un approfondimento sul sistema duale tedesco e le sue forti differenze a livello regionale Cfr. Corinna K., Vosseler A., Blien U., *Classifying Vocational Training Markets*, in *The Annals of Regional Science* 61.1, 2018, pp. 31-48.; Per una comparazione tra sistema tedesco e svizzero Cfr. Dionisius R., Muehleemann S., Pfeifer H., Walden G., Wenzelmann F., Wolter SC., *Costs and benefits of apprenticeship training. A comparison of Germany and Switzerland*, Appl. Econ. Q 55, 2009, pp.7-37.



determinato segmento o tipo di IFP, come l'apprendistato, emergono ingenti differenze rispetto ai programmi di apprendistato nel sistema nazionale di formazione delle competenze ed al numero di apprendisti iscritti; inoltre, la durata dei programmi può variare da uno a quattro anni, la struttura da una fase a due fasi; differenze sono riscontrate anche nel gruppo *target* dei destinatari, quali giovani, adulti, disoccupati e nella *governance*, sia questa riconosciuta in capo allo Stato o alle parti sociali. Per di più, la retribuzione degli apprendisti varia di oltre il cento per cento tra i paesi europei; questa può essere pagata dai datori di lavoro, ma non mancano ordinamenti che prevedano una copertura totale da parte dello Stato. La nozione di apprendistato in Europa non è univoca ed, infatti, occorre distinguere tra l'apprendistato come specifico programma, al quale corrisponde una qualifica professionale *ad hoc*, che mira a formare le persone come lavoratori qualificati (come in Danimarca, Germania, Croazia e Austria), dall'apprendistato come modalità di apprendimento sul lavoro e fuori dal lavoro che può portare a livelli di istruzione e di qualifiche professionali di qualsiasi livello (come in Francia, Finlandia o Regno Unito)<sup>228</sup>.

Inoltre, importanti sono le differenze nei fattori esterni che incidono sui sistemi nazionali di IFP. Se il cambiamento tecnologico e le crisi finanziarie interessano i paesi industrializzati in maniera trasversale, anche se in misura diversa, altri fattori rilevanti per l'IFP differiscono maggiormente nel loro andamento. Dalle popolazioni dell'Europa orientale in rapida diminuzione a causa dei bassi tassi di fertilità e dell'emigrazione a popolazioni stabili o in aumento in molti paesi occidentali e nordici. Questi fenomeni si ripercuotano sulle condizioni socioeconomiche degli Stati Membri e sullo sviluppo dell'IFP<sup>229</sup> distinguendo tendenze apparentemente universali, come l'aumento dell'offerta formativa e della partecipazione all'IFP a livelli più alti, da altre c.d. cicliche, come l'interesse per l'apprendistato. A differenti *background* politici e culturali dei Paesi europei corrispondono differenti ritmi e livelli di cambiamento dei sistemi di istruzione e formazione professionale. Alcuni paesi sono interessati da frequenti cambiamenti nelle politiche e nelle strutture VET. È il caso del Regno Unito, il cui sistema viene definito altamente dinamico<sup>230</sup>. A fronte dell'obiettivo politico a lungo termine di creare un mercato per l'IFP, sono frequenti le riforme che interessano il sistema delle qualifiche, lo sviluppo del *curriculum*, nuove qualifiche, i fornitori di formazione (*VET provider*), i livelli di finanziamento, ecc. Invece, nei paesi c.d. conservatori, come Germania e Austria, i cambiamenti, degli ultimi decenni, nelle politiche e nella struttura della VET sembrano essere moderati e, soprattutto, gradualisti<sup>231</sup>.

---

<sup>228</sup> Cfr. Cedefop (2018). *Apprenticeship schemes in European countries: a cross-nation overview*. Luxembourg: Publications Office. [https://www.cedefop.europa.eu/files/4166\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/4166_en.pdf); Cfr. Rauner F., Wittig W., *Differences in the Organisation of Apprenticeship in Europe: Findings of a Comparative Evaluation Study*, in *Research in Comparative and International Education* 5.3, 2010, pp. 237-50.

<sup>229</sup> Cfr. Cedefop (2018). *The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 3: The responsiveness of European VET systems to external change, 1995-2015*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper; No 67. [https://www.cedefop.europa.eu/files/5567\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/5567_en.pdf)

<sup>230</sup> Così Cedefop (2020) op. cit. p. 29; Cfr. Gambin, L.; Hogarth, T. (2018). Case study on England, prepared for Cedefop in the context of the project *The changing nature and role of vocational education and training in Europe*. [https://www.cedefop.europa.eu/files/england\\_cedefop\\_changing\\_nature\\_of\\_vet\\_-\\_case\\_study.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/england_cedefop_changing_nature_of_vet_-_case_study.pdf)

<sup>231</sup> Per un approfondimento Cfr. Becker R., *Economic Change and Continuous Vocational Training in the Work History: A Longitudinal Multilevel Analysis of the Employees' Participation in Further Training and the Effects on Their Occupational Careers in Germany, 1970-2008*, in *Empirical Research in Vocational Education and Training* 11.1, 2019, pp.1-29.

Dopo aver esplicitato in breve le differenze europee, individuate dal Cedefop, in materia di apprendistato, quale possibile strumento operativo di integrazione tra IVET e CVET, l'indagine approfondisce gli indicatori considerati dal Cedefop, nel 2019<sup>232</sup>, per identificare gli Stati che meglio integrano la formazione iniziale con quella continua. In materia, gli studiosi del Cedefop prendono in esame il concetto di *Continuing VET*, così come dei *providers* (erogatori di CVET), dei *participants* (discenti) e di permeabilità orizzontale e verticale del sistema.

### 5.1 Il piano definitorio della *Continuing VET*

Il Cedefop, nel 2014, sposa una definizione molto ampia di CVET come «istruzione o formazione dopo l'istruzione e formazione professionale iniziale o dopo l'ingresso nella vita lavorativa finalizzata ad aiutare le persone a migliorare o aggiornare le proprie conoscenze e/o competenze; acquisire nuove competenze per un cambiamento di carriera o riqualificazione; continuare il loro sviluppo personale o professionale» e aggiunge che «l'istruzione e la formazione continua fanno parte dell'apprendimento permanente e possono comprendere qualsiasi tipo di istruzione generale, specialistica o professionale, formale o non formale, ecc.»<sup>233</sup>.

Tuttavia, nel 2019, indaga come parte della dottrina sostenga che la CVET, come l'istruzione e la formazione professionale in generale, venga spesso definita in base al contenuto o allo scopo specifico della formazione<sup>234</sup>.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) definiscono l'IFP come «mezzo di preparazione per i settori occupazionali e per una partecipazione effettiva nel mondo del lavoro»<sup>235</sup>. Il glossario europeo dell'apprendimento degli adulti la definisce come processo o attività formativa con l'obiettivo primario dell'acquisizione di nuove competenze o dello sviluppo e del miglioramento di quelle esistenti e che è finanziata, almeno in parte, dalle imprese per i propri dipendenti che abbiano un contratto di lavoro o che beneficino direttamente del loro lavoro per l'impresa, come i lavoratori familiari non retribuiti e i lavoratori occasionali. Al riguardo, la Commissione Europea (2011) specifica che la formazione debba essere pianificata in anticipo, organizzata e sostenuta con l'obiettivo specifico dell'apprendimento<sup>236</sup>, mentre l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) definisce la CVET come tutto quello che non viene ricompreso nella IFP iniziale. Infatti, se l'istruzione e la formazione professionale coincide con quei programmi che

---

<sup>232</sup> Cedefop (2019). *The changing nature and role of vocational education and training in Europe*. Volume 7: VET from a lifelong learning perspective: continuing VET concepts, providers and participants in Europe 1995-2015. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper; No 74. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/357>

<sup>233</sup> Ibidem p. 18; Così anche Cedefop, *Terminology of European education and training policy: a selection of 130 key terms*. Luxembourg: Publications Office, 2014, p. 51 <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-andresources/publications/4117>

<sup>234</sup> Cfr. Bosch, G., Charest, J., *Vocational training: international Perspectives*, Routledge, 2010.

<sup>235</sup> UNEVOC (2006). *Participation in formal technical and vocational education and training programmes worldwide: an initial statistical study*. Bonn: UNESCO- UNEVOC, p. 1. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/participation-in-formal-technical-and-vocational-education-and-training-programmes-worldwide-an-initial-statistical-study-2006-en.pdf>

<sup>236</sup> European Commission; NRDC (2011). *European adult learning glossary: level 1*. <https://ec.europa.eu/epale/en/resource-centre/content/european-adult-learning-glossary-level-1>

conducono a un particolare tipo di lavoro, l'istruzione e la formazione professionale iniziale (IVET) comprende programmi, di livello secondario e terziario di istruzione, principalmente, progettati per i giovani all'inizio della loro carriera e, comunemente, prima del loro ingresso nel mercato del lavoro. La CVET comprende tutti gli altri tipi di IFP, tra cui la formazione aziendale dei dipendenti e la formazione specifica per i disoccupati<sup>237</sup>.

Inoltre, richiamando il pensiero di Billet (2011), il Cedefop sostiene che «le definizioni di CVET che fanno riferimento allo sviluppo professionale attraverso l'istruzione e la formazione intraprese dopo aver completato la IFP iniziale non sono inclusive delle c.d. competenze chiave e trasversali quali la capacità di comunicazione, il *problem solving*, la pianificazione, l'essere alfabetizzati e le competenze numeriche, che non sono tecnico-professionali ma applicabili anche alla vita al di fuori del lavoro»<sup>238</sup>.

In sintesi, seppure l'ambito definitorio della CVET lamenti una mancata attenzione alle competenze chiave, quale elemento di distanza tra CVET e apprendimento degli adulti, emerge come la CVET sia importante per proseguire nella promozione della formazione integrale della persona anche al di fuori dell'istruzione e formazione professionale iniziale, elemento questo fondamentale per la occupabilità ed il ricollocamento professionale di giovani e adulti.

Spostando l'attenzione all'applicazione pratica della definizione di CVET negli Stati Membri, vediamo come sia possibile distinguere tre tendenze: la prima intende la CVET come la continuazione dei percorsi IFP basati sul campo; nella seconda coincide con un apprendimento più di carattere generale; la terza combina elementi delle precedenti.

## **5.2 Paesi che integrano IVET e CVET sulla base dell'apertura dell'IVET agli adulti, dei fornitori di CVET e della permeabilità orizzontale e verticale**

Lo studio<sup>239</sup> evidenzia come seppur il modello di sviluppo della CVET cambi, sostanzialmente, da paese a paese si possano identificare alcune tendenze. A livello europeo, il cambiamento nella fornitura di IFP, benché di modeste entità, vede l'ampliamento dell'offerta con una maggiore partecipazione degli adulti, anche in termini di numero di ore trascorse nei corsi CVET, con un'incidenza leggermente superiore di educazione non formale con sede in azienda.

Negli anni (1995-2015) la CVET viene diversificata in molti paesi in modo da evitare che si concentri solo sulle competenze professionalizzanti ma anche sulla formazione per le competenze chiave, con un incremento dell'apertura dei programmi di IVET agli adulti e con essa dell'implementazione di opportunità di apprendimento flessibile adattate alle esigenze specifiche del target di discenti. Tra i principali motori di una maggiore partecipazione degli studenti adulti, lo studio identifica l'introduzione, nel 1997, del programma di apprendistato per adulti in Danimarca (*Voksenlærlingeordning*).

In Norvegia lo schema per la certificazione commerciale basata sull'esperienza (*Praksiskandidatordningen*) a partire dal 1952 permette di sostenere un esame di mestiere incentrato

---

<sup>237</sup>OECD, Learning for jobs, 2010, p. 26 [www.oecd.org/education/skills-beyond-school/Learning%20for%20Jobs%20book.pdf](http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/Learning%20for%20Jobs%20book.pdf)

<sup>238</sup> Cedefop, 2019, op. cit. p. 18; Cfr. Billett, S., *Vocational education: purposes, traditions and prospects*, Springer, 2011.

<sup>239</sup> Cedefop (2019). *The changing nature and role of vocational education and training in Europe*. Volume 7: VET from a lifelong learning perspective: continuing VET concepts, providers and participants in Europe 1995-2015. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper; No 74. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/357>

su un'esperienza di lavoro pratica, senza aver partecipato alla formazione scolastica e superando il periodo di apprendistato che normalmente sarebbe necessario. In Finlandia i cambiamenti strutturali del mercato del lavoro che caratterizzano il periodo preso in esame portano sempre più lavoratori verso la riqualificazione. Anche riguardo alla Spagna si suppone che l'aumento della partecipazione all'IVET si sia verificato a seguito della crisi del 2008, con l'apprendimento percepito come un possibile accesso a nuove opportunità di lavoro, talvolta anche in nuovi settori economici. Francia, Lussemburgo, Malta e Austria sono paesi con un livello medio del conseguimento dell'IFP in età adulta. Di questi, solo in Austria si assiste ad un costante aumento tra gli adulti nell'IVET, poiché i lavoratori considerano le scuole professionali più popolari rispetto alle scuole secondarie generali. Le scuole e le università di IFP offrono percorsi serali gratuiti appositamente progettati per il target adulto e, negli ultimi decenni, annoverano una buona quota di partecipanti. Dal 1994 importanti fornitori di CVET in Austria sono le università per le scienze applicate; inoltre, gli adulti con esperienza professionale sono esplicitamente invitati a partecipare a programmi a tempo pieno o part-time. In Francia e Lussemburgo si presume che la quota di adulti nell'IVET sia rimasta stabile; in particolare, in Lussemburgo ci sono diverse offerte per studenti adulti (come i programmi tecnici della scuola secondaria di primo grado, corsi in ambito sanitario e l'apprendistato per adulti assimilabile al sistema duale) ma, nonostante l'aumento di queste possibilità, i tassi di partecipazione sono limitati forse "a causa della paura di non farcela e la mancanza di un'offerta formativa adeguata". Un tasso di partecipazione degli adulti all'IVET inferiore alla media contraddistingue ancora un ampio ventaglio di Stati, quali Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia e Svezia. Seppure, in Belgio, Estonia, Irlanda, Italia e Lituania si stima che, tra studenti di IVET il tasso di studenti adulti sia aumentato.

Ad esempio, in Estonia le scuole cercano di compensare la riduzione degli iscritti giovani "prendendo di mira" gli adulti consentendo loro l'accesso gratuito agli studi a partire dall'a.f. 2013/2014 ma senza raggiungere i risultati prefissati. In Italia, il *trend* positivo degli adulti iscritti alla IVET è supportato da politiche nazionali che danno sempre più importanza all'istruzione e formazione degli adulti, compresi i fondi di finanziamento, e all'ampliamento e alla diversificazione dell'offerta formativa. Per la Lituania viene osservato che gli studenti di IFP più giovani frequentano più programmi di formazione in ingegneria, mentre gli adulti partecipano di più ai servizi sociali ed ai corsi sanitari. In Belgio (Fiandre) l'aumento degli adulti nella IFP viene percepito come una tendenza negativa, perché l'istruzione iniziale dovrebbe essere completata in giovane età. Inoltre, molti adulti che tornano all'IVET lo fanno non completando gli studi. In diversi paesi la partecipazione degli adulti a formali istituti di istruzione è particolarmente aumentata nelle università di scienze applicate o scuole professionali superiori (Repubblica Ceca, Irlanda, Francia, Ungheria, Austria, Romania, Finlandia e Svezia). Gli esperti nazionali in Bulgaria, Repubblica Ceca e Polonia stimano che la quota di adulti nella IVET sia invece diminuita. La motivazione potrebbe coincidere con "la poca flessibilità organizzativa dei percorsi" (Bulgaria, Rep. Ceca). In Bulgaria la crisi economica porta a tagli di fondi per scuole e studenti adulti, mentre il dibattito pubblico si concentra sulla discrepanza tra le richieste di competenze dei datori di lavoro e i curricula dell'IFP. Sebbene i diplomati dell'IVET con certificato di maturità in R. Ceca abbiano maggiori probabilità di partecipare al Lifelong learning, dal punto di vista degli adulti si può vedere che *standard* più elevati di programmi di studio dell'istruzione tradizionale scoraggiano l'accesso all'istruzione professionale formale. Anche esperti

nazionali di Bulgaria e Polonia vedono una stima pubblica negativa dell'IFP come la ragione alla base dei bassi tassi di partecipazione degli adulti<sup>240</sup>.

Il terzo indicatore individuato dal Cedefop per indagare l'evoluzione dell'integrazione tra IVET e CVET coincide con la diversificazione dei fornitori di CVET nel periodo preso in esame dallo studio che fotografa come in Estonia, Croazia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Svezia, sebbene si registri una differenziazione dei fornitori di CVET, i datori di lavoro continuano ad essere i fornitori più comuni sia nel pubblico che nel privato. In generale, in 24 dei 28 Stati presi in esame il datore di lavoro viene considerato il più rilevante fornitore di CVET in Europa assumendo un ruolo cruciale nell'accesso all'apprendimento. Un ruolo importante viene ricoperto anche dagli istituti privati di educazione non formale, contro uno minoritario degli istituti pubblici.

Basandosi sull'importanza delle istituzioni di educazione non formale privata e pubblica i paesi possono essere suddivisi nei seguenti gruppi. Paesi in cui le scuole professionali sono molto rilevanti (20 contro 5 dove sono considerate poco significative nell'erogazione di CVET, tra cui l'Italia); Paesi in cui gli istituti di istruzione superiore, sia professionale che universitaria, sono considerati poco rilevanti (in 14 casi quelli professionali ed in 17 quelli universitari); paesi che considerano rilevante il ruolo delle associazioni professionali (14) e dei servizi pubblici per l'impiego (16). Infine, tre paesi menzionano il ruolo delle ONG, seppur con le difficoltà date da finanziamenti europei che sostituiscono quelli nazionali allungando i tempi di realizzazione dei corsi, e paesi, come l'Italia, che indicano l'esistenza di centri istituiti *ad hoc* per la formazione professionale<sup>241</sup>.

Passando in esame l'indicatore della permeabilità dei sistemi, l'aumento dei percorsi verticali dall'IFP secondaria superiore all'istruzione superiore dimostra come la prima si concentri meno rispetto al passato sulla preparazione delle persone per le occupazioni corrispondenti e sull'accesso diretto al mercato del lavoro, educando la persona anche alla possibilità di proseguire gli studi. Molti di questi sviluppi si traducono in una tendenza a "rafforzare i collegamenti tra i sottosistemi di istruzione e formazione e a ridurre gli ostacoli alla progressione nell'istruzione, nella formazione e nell'apprendimento permanente a beneficio dello sviluppo di carriera dei lavoratori e della loro adattabilità alle esigenze del mercato del lavoro".

Alla permeabilità elevata dei sistemi di Danimarca e Paesi Bassi si contrappone quella inferiore dei Paesi dell'Europa orientale e meridionale. I paesi baltici e l'Ungheria, insieme a Malta e Cipro, sembrano avere la permeabilità più bassa sia verticalmente che orizzontalmente, con meno diplomati IVET propensi a continuare gli studi nell'istruzione formale o nella CVET. Tuttavia, Croazia, Polonia e Slovacchia, insieme a Belgio, Grecia e Italia migliorano sul fronte della permeabilità orizzontale, con i diplomati dell'IVET che trovano più facile accesso alla CVET. Gli unici paesi dell'Europa orientale in cui almeno una dimensione di permeabilità sia alta sono Bulgaria, Romania e Slovenia. Questi hanno un'alta permeabilità orizzontale e più della metà dei loro diplomati della scuola secondaria superiore professionale continuano gli studi negli istituti di istruzione superiore, anche se la loro partecipazione all'educazione non formale è bassa. I paesi di "apprendistato" Germania e Austria mostrano basse possibilità per i diplomati dell'IVET di continuare l'istruzione formale rispetto ad altri paesi, ma possibilità medie di partecipare alla CVET. Francia, Lussemburgo, Finlandia, Svezia e Regno Unito mostrano valori relativamente alti di possibilità per i diplomati

---

<sup>240</sup> Cfr. Cedefop, *The changing nature and role of vocational education and training in Europe.*, op. cit., 2019, pp. 45-50

<sup>241</sup> Cfr. Cedefop, *The changing nature and role of vocational education and training in Europe.*, op. cit., 2019, pp. 33-44

dell'IVET di continuare la loro istruzione formale, ma inferiori alla probabilità di partecipare all'istruzione non formale.

Secondo gli studiosi del Cedefop, quest'ultima può essere forse la caratteristica più difficile da spiegare, poiché alcuni di questi paesi tendono a promuovere l'apprendimento permanente nel loro concetto di IFP. Tuttavia, là dove la IFP è vista come parte dell'apprendimento permanente, o è abbastanza generale, sia i fattori di attrazione che i fattori di rigetto possono giocare un ruolo nel portare i diplomati dell'IVET a proseguire gli studi a livello superiore<sup>242</sup>.

In sintesi, gli studiosi del Cedefop, interrogandosi sul rapporto tra gli indicatori individuati (quali la concezione di IFP, i cambiamenti nella fornitura di IFP, il conseguimento dell'IVET da parte degli adulti, la permeabilità verticale e la permeabilità al CVET) ed i diversi sistemi di IFP degli Stati Membri giungono alle seguenti conclusioni: i paesi con una IFP scolastica dominante sembrano avere una migliore permeabilità alla CVET solo in presenza di diversi enti erogatori di CVET e adottando una definizione ampia di CVET; altrimenti la permeabilità è nella media europea o anche inferiore. Ciò suggerisce che la diversità dell'offerta può essere necessaria, ma è una misura insufficiente per migliorare le possibilità degli allievi di continuare nella CVET. Tuttavia, se la fornitura di CVET non è diversificata i paesi con l'IFP scolastica possono avere un buon livello di permeabilità verticale – continuazione dell'istruzione formale – in tal caso la quota di diplomati adulti dell'IVET è inferiore e le possibilità di CVET sono inferiori rispetto alla media tra i paesi. Questo potrebbe suggerire che, in quei paesi, la CVET e la continuazione degli studi nell'istruzione formale dopo l'IVET possano essere sostituibili. I paesi con un'istruzione generale dominante tendono a dimostrare un livello elevato di diversità dell'offerta nel 2015, anche se negli anni '90 era di livello basso o medio. Solo dove era permanentemente alto c'è anche un alto livello di partecipazione alla CVET, insieme a un livello di verticalità medio o inferiore alla media. Tuttavia, come meccanismo compensatorio, questo tende ad essere accompagnato da un livello di diplomati adulti dell'IVET nella media o di poco inferiore. I paesi con un sistema duale vedono una permeabilità relativamente alta dei diplomati IVET alla CVET (ma non rispetto a quella verticale) e portano anche più adulti ai programmi di istruzione formale IVET. La diversità di offerta di CVET varia da un paese all'altro, ma ciò non sembra influire su queste tendenze. I paesi con un sistema di IFP basato sul lavoro e sulla scuola si comportano allo stesso modo dei paesi con doppio sistema. Il confronto dei paesi indica un modello complesso tra le sei dimensioni considerate.

La *ratio* della scelta di riportare in questa sede i risultati dell'analisi comparata del Cedefop sullo sviluppo della CVET in Europa risiede nella volontà di verificare se quanto suesposto sulla metodologia didattica dell'alternanza formativa per il ricongiungimento del mondo "scuola" a quello del mercato del lavoro - che permette di superare il paradigma separatista a favore di quello compositivo che, secondo la dottrina presa in esame, vede la sua massima espressione nel contratto di apprendistato - possa reggere il confronto con lo studio empirico dell'evoluzione dei sistemi VET degli Stati Membri. Muovendo da questa prospettiva sull'apprendistato, infatti, si potrebbe ipotizzare che i sistemi VET dei Paesi c.d. di apprendistato come Germania e Austria siano prototipi da studiare rispetto all'integrazione tra IVET e CVET. Invece, l'analisi pluriennale del Cedefop basata su indicatori specifici, quali, i contenuti della CVET, gli enti erogatori, i partecipanti e la permeabilità

---

<sup>242</sup> Per un approfondimento Cfr. Cedefop, *The changing nature and role of vocational education and training in Europe*, op. cit., 2019, pp. 51-55

verticale e orizzontale, evidenzia come questi paesi non siano tra quelli in cui maggiormente si realizza l'integrazione tra IFP iniziale e continua, collocandosi nella media europea. Al contrario, i Paesi con lo sviluppo più consistente verso un sistema IFP che si apre all'apprendimento permanente in tutti gli indicatori sono Finlandia, Francia e Norvegia, a cui seguono Danimarca e Paesi Bassi. Quelli meno impegnati nell'apprendimento permanente sono Grecia e Ungheria; seguono Bulgaria, Polonia, Romania, Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania, Slovacchia. Seppur possibile che tali scelte rispecchino le condizioni economiche e sociali dei singoli paesi, resta urgente l'esigenza di investire nel collegamento tra IVET e CVET per rendere le persone pronte in termini di competenze tecniche, chiave e trasversali ai cambiamenti del mercato del lavoro nei diversi momenti di carriera e di vita. Di particolare rilievo il modello finlandese dove IVET e CVET forniscono le stesse qualifiche. Queste si ottengono durante il lavoro, sia nella formazione in apprendistato (IVET) sia in base alla certificazione delle abilità acquisite (CVET). Ciò significa che, invece di andare a scuola, una persona che ha acquisito competenze professionali nel corso della vita lavorativa può conseguire il titolo corrispettivo dimostrando quelle abilità. Il sistema di certificazione delle competenze acquisite fornisce a tutti un percorso per ottenere una qualifica formale basata sulle competenze acquisite nella vita lavorativa; che potrebbe anche essere un diploma IVET. Il sistema CVET è sviluppato in modo che sia aperto a tutti i tipi di studenti, al fine di consentire l'aggiornamento delle competenze e/o il cambiamento di carriera, ottenendo il riconoscimento delle competenze esistenti. Di contro, in Italia il CVET è per lo più identificato con la formazione legata al lavoro anche se all'interno del quadro dell'apprendimento permanente.

## 6. L'evoluzione pedagogica dei centri di formazione professionale nel pensiero di Lombardo Radice

Il pensiero di Lombardo Radice della prima metà del '900 rappresenta, per certi aspetti, il filo rosso del lavoro di ricerca-azione condotto all'interno della rete nazionale di centri di formazione professionale specializzati nel campo della IeFP (istruzione e formazione professionale) facente capo a Scuola Centrale Formazione<sup>243</sup>. L'azione di ricerca si concentra su tre aspetti principali che caratterizzano l'evoluzione dei centri di formazione professionale.

Il piano normativo-istituzionale che tiene conto della prospettiva storico-comparatistica.

Il piano evolutivo delle politiche dell'istruzione e dell'auspicabile integrazione con le Politiche attive del lavoro quale punto a cui tendere per un sistema compiuto di istruzione e formazione professionale, che, anche a causa dei mutanti scenari sociali, economici e demografici - pre e post pandemici - vedrà la sua azione sempre più rivolta non solo al target dell'istruzione secondaria di II grado ma anche agli adulti. In quest'ottica la IeFP si pone come Caronte pronta a traghettare anime più e meno giovani nei turbolenti mercati del lavoro.

Il piano pedagogico-educativo che mette a fuoco l'evoluzione degli stili di apprendimento degli allievi e dei formatori attraverso la valorizzazione dell'esperienza e delle buone pratiche dei cfp, dell'intelligenza delle mani e dello sviluppo delle competenze, tecniche e trasversali, come bene spendibile nel mercato del lavoro. In tal senso, il piano educativo si innesta in quello aziendale-organizzativo dei moderni cfp sul territorio.

È proprio con riferimento al piano pedagogico della ricerca che i tratti salienti del pensiero di Lombardo Radice sembrano unire i punti delle esperienze raccolte sul campo, studiando e partecipando alla progettazione delle azioni formative agite assieme ai centri di formazione professionale afferenti a Scuola Centrale Formazione.

### 6.1 Scuola e famiglia

Il primo tema è quello della corresponsabilità tra scuola e famiglia che cela la grande importanza che il Radice, sulla scia del Pestalozzi, riconosce alla relazione tra allievo e *magister* e tra genitori e figli, nell'educazione domestica prima ancora che scolastica. Infatti, l'esperienza didattica di fronte alle restrizioni pandemiche ha coinvolto i centri di formazione professionale a trecentosessanta gradi, chiamandoli a ripensarsi come organizzazioni-enti e come docenti. Nelle dichiarazioni dei direttori intervistati nel volume curato da Massagli E., Salatin A., *Verso una nuova formazione professionale. La IeFP come risorsa per far ripartire l'Italia*, Adapt University Press, maggio 2021 emerge la necessità di mantenere viva la relazione a distanza con l'allievo e con la famiglia, l'approccio con i patti di corresponsabilità tra scuola e famiglie a tutela della salute nella ripresa in presenza delle attività, seppur a singhiozzo. Anche frutto di una "scuola" – seppur questo termine non rappresenti a pieno la formazione professionale – sempre più costretta a mediare tra aspetti pedagogici e burocratici senza permettere che i primi vengano compromessi. Un po' come avveniva al pensiero del Radice costretto a confrontarsi con un contesto sociopolitico difficile ma che non gli impedisce di teorizzare una scuola comunitaria, aperta alle famiglie e al territorio dove si cerca di costruire quella corresponsabilità educativa con le famiglie, nonostante le difficoltà dell'epoca. Siamo, di fatti, nel

---

<sup>243</sup> Ente riconosciuto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e finanziato ai sensi della legge 40 del 1970 che aggrega 46 enti in 11 regioni e province autonome.



biennio che porta l'Italia verso la Prima guerra mondiale aprendo le porte alla dittatura. Lombardo Radice, di origine sicula, dove fame e analfabetismo la fanno da padrone, pensa che la scuola elementare debba essere educatrice del e per il popolo.

## **6.2 Formazione insegnanti (formatori)**

Elemento portante del pensiero del Radice, che tocca da vicino il lavoro di ricerca, è quello della formazione dei formatori o degli “apostoli e operai dell'educazione”. L'autore viene definito come “l'amico dei maestri”, uno dei pedagogisti più all'avanguardia dell'Italia dell'epoca. Autore molto apprezzato in Europa, il suo pensiero riformatore echeggia fino agli Stati Uniti.

Se negli ultimi anni dell'Ottocento la scuola Gentiliana dell'eccellenza coincide con il ginnasio classico, atto a formare i dirigenti del domani, la scuola primaria risponde all'esigenza di dare una cultura di base alle masse, intesa come una formazione allo stretto indispensabile. Si tratta di una scuola apparato, che sembra confondere il diritto di uguaglianza con l'uniformità.

Lombardo, a partire dal 1909, avvia un rinnovamento interiore della scuola attraverso gli insegnanti, coloro che per primi fanno la scuola. Ai singoli docenti chiede di imparare a pensarsi più come educatori che come funzionari anche in risposta al passaggio della scuola primaria da comunale a statale. Puntare l'attenzione alla formazione degli insegnanti, quindi, per dare legittimazione pedagogica alla scuola, superando l'idea di scuola calata dall'alto, che distribuisce a pioggia una serie di nozioni. Per Radice è giunta l'ora di valorizzare la profonda natura educatrice della scuola, specie quella elementare.

Divenuto professore universitario, progetta e realizza la formazione degli insegnanti attraverso riviste scritte da altri insegnanti.

Nel 1913, scrive “Lezioni di didattica e ricordi di esperienza magistrale” a cura della casa editrice Sandron di Palermo. Un testo rivoluzionario atto a formare gli insegnanti della scuola primaria, che vede una profonda legittimazione dell'esperienza educativa quale fonte di riflessione culturale dando vita ad una nuova pedagogia, non più solo astratta ma fatta attraverso l'azione degli insegnanti. Il testo, che rappresenta il materiale di studio di riferimento per la formazione degli insegnanti fino agli anni '70, viene definito come “il breviario di un maestro laico”, poiché atto ad una sorta di meditazione e sviluppo di coscienza, sensibilità e conoscenza che ogni maestro è chiamato a fare sulla propria attività. Lombardo racconta le esperienze educative degli insegnanti raccolte nelle scuole che personalmente aveva visitato e studiato. Il testo racchiude due anime, teoria e pratica educativa. Lombardo Radice definisce la relazione educativa come “Compenetrazione di anime”, al punto che l'azione del maestro rende la classe un “alveare operoso”. Un'idea di insegnante quale “apostolo e operaio dell'educazione”; apostolo in quanto chiamato alla missione, vocazione educativa che testimonia l'attenzione dell'autore alla parte interiore della persona umana.

### 6.3 Il sapere delle mani nella “critica didattica”

Se pensiamo al romanzo *Cuore*<sup>244</sup> che descrive l’emblema della scuola apparato con a capo della classe un maestro funzionario, vediamo come le pagine del diario del De Amicis rappresentino quanto di più lontano dalla scuola voluta e pensata dal Radice. Una scuola pensata per valorizzare la cultura dei piccoli (pensiamo al dialetto e ai tradizionali burattini siciliani come linguaggio del popolo che entrava a far parte dell’apprendimento a scuola) impensabile nella scuola apparato.

Nella scuola del Radice, la matematica si insegna con i legumi raccolti nel campo dai piccoli, portando al centro della didattica l’esperienza del bambino a 360 gradi. Studioso di Johann Heinrich Pestalozzi<sup>245</sup>, cerca di introdurre quegli stessi elementi nell’Italia del primo decennio del ‘900 sull’idea che la concezione del maestro come *magister* nel medioevo incorpora l’aspetto intellettuale e laboratoriale, la cui arte sta nel guidare gli allievi tra teoria e pratica e tra sapere teorico e sapere delle mani, basato su una costante osservazione degli allievi e formazione personale. Lombardo Radice non parla di alternanza formativa ma di critica didattica. Una metodologia didattica che permette di trasformare l’esperienza in sapere pedagogico, come si legge nella sua opera *Athena fanciulla* della metà degli anni ‘20. Qui l’autore raccoglie dei resoconti di “critica didattica” sul piano epistemologico redatti dopo aver visitato delle scuole eccezionali, fatte da insegnanti di “buona volontà” che con pochi strumenti trasformano le classi in “alveari operosi”. Il Radice riflette su alcuni episodi scolastici per farne oggetto di critica didattica andando a scovare gli aspetti pedagogici che stanno dietro all’esperienza e che lo portano a coniare il concetto della “scuola serena”. Osservando i disegni dei bambini, Lombardo arriva a parlare di “espressività infantile” attraverso il segno grafico. Radice riflette sul piano epistemologico e pedagogico della critica didattica; l’idea di formazione è quella gentiliana dell’autoformazione dello spirito, la costruzione interiore che ognuno di noi è chiamato a fare. Un’idea di pedagogia<sup>246</sup> capace di recuperare la natura educativa che questa materia ha e che la stessa etimologia della parola richiama, dal greco *παιδαγωγία* (generare bambini, procreazione), da *παιδος* (*paidos*: bambino) e *αγω* (*ago*: guidare, condurre, accompagnare). La figura

---

<sup>244</sup> E. De Amicis, ambientato a Torino nell’a.s. 1881-1882 dal 17 ottobre al 10 luglio e pubblicato per la prima volta nel 1886 dalla casa editrice milanese Treves.

<sup>245</sup> Johann Heinrich Pestalozzi (1746 – 1827) pedagogista svizzero, riformatore del sistema scolastico. Illuminista, di ispirazione Rousseauiana, fece dell’educazione degli ultimi il suo obiettivo di vita. Fondò diversi istituti per bambini poveri e orfani dove applicò il metodo del mutuo insegnamento, in base al quale tutti gli studenti cooperavano e si impegnavano a insegnare ai loro compagni per migliorare insieme e imparare l’uno dall’altro. I principali obiettivi dell’insegnamento: leggere, scrivere e contare devono essere raggiunti attraverso un insegnamento graduale che segue il metodo naturale e armonico, per questo l’ambiente educativo ideale è quello familiare e domestico (proprio dove l’autore aveva ricevuto la sua istruzione, dopo la morte precoce del padre). Pestalozzi pone l’intuizione come primo passo verso la conoscenza sia questa della testa (capacità cognitive), del cuore (sentimento e capacità morali) e della mano (capacità pratiche e artigianali del fanciullo). Frutto del suo pensiero più maturo sull’educazione e sui metodi e sul ruolo dell’istruzione sono le opere: *Il metodo*, 1800; *Come Geltrude istruisce i suoi figli*, 1801; *Sillabario*, 1801; *L’ABC dell’intuizione*, 1801; *Libro delle madri*, 1803.

<sup>246</sup> Pedagogia [dal gr. *παιδαγωγία*, der. di *παιδαγωγός*: v. pedagogo] – Disciplina che studia i problemi relativi all’educazione e alla formazione dell’uomo, avvalendosi dell’apporto di numerose altre scienze (psicologia, antropologia culturale, sociologia, ecc.), allo scopo di indicare i principi, i metodi, i sistemi su cui modellare la concreta prassi educativa: la p. dei fanciulli, degli adulti; p. filosofica, sperimentale. Con riferimento a singoli sistemi dottrinari: la p. rousseauiana; la p. del Pestalozzi; p. positivista, idealista, ecc. Come materia d’insegnamento: cattedra, professore, lezione di p.; esame di p.; testi di pedagogia. Dizionario Treccani.

del pedagogo nell'Antica Grecia viene allo schiavo che accompagna il bambino durante il tragitto tra la casa e la scuola. Radice parla di "pedagogia viva", una scienza come ascesa e la "scuola serena" è quella dove il maestro promuove il bene per e dell'allievo. Inoltre, l'Autore si prodiga per costruire una relazione educativa nel contesto difficile del pre e dopo guerra e del regime; muore nel 1938, dopo aver rischiato di perdere la cattedra universitaria anche a causa delle sue idee poco affini a quelle della scuola fascista. Un po' quello che gli insegnanti provano a fare oggi nelle circostanze educative pandemiche, pensiamo alla didattica a distanza e alle azioni messe in atto dai formatori per mantenere viva la relazione con gli allievi e con le famiglie<sup>247</sup> ed in quelle di povertà economica e culturale e demografica odierne.

In "critica didattica" il Radice combatte la scuola orologio, meccanizzata così come l'evoluzione del mercato lavoro richiede un cambiamento dei retaggi del post-fordismo e taylorismo.

#### **6.4 L'immenso valore dell'inclusione**

Radice riconosce molta importanza allo studio storico, geografico, all'affiatamento degli scolari, additando di disonestà chi divide gli alunni migliori dagli altri, ledendo per primi i migliori. Il pensiero dell'autore conferma la sua attualità nelle dinamiche politico istituzionali che fanno da cornice alla Istruzione e formazione professionale, seppur l'indagine delle esperienze e la valorizzazione delle buone pratiche resti ancora oggi fonte di grande riflessione. Si rimanda al (capitolo V Caso di studio), in particolar modo all'esperienza raccolta dalla visita in loco e dall'intervista ad Erik Gadotti, direttore dell'Istituto Artigianelli che, a partire dai primi anni 2000 avvia una graduale trasformazione dell'ente, da centro di formazione professionale di ispirazione pavoniana a *Contamination school* e promotore di un apprendimento basato sul *problem solving* complesso. Valorizzando e lavorando sulle fragilità degli allievi, raggiunge l'eccellenza nella VET anche in termini di garanzia della verticalizzazione della filiera, di numero di iscritti e di conseguenti il titolo professionale e di impatto in termini di innovazione sul tessuto produttivo locale e con questo di orientamento professionale a favore degli allievi in uscita dei percorsi e della comunità locale<sup>248</sup>. Proprio come il Radice negli anni '20 lavora in termini teorici e pratici sulle esperienze sensoriali per i ragazzi non vedenti, richiamando gli insegnanti a valorizzare le differenze come opportunità, oggi i centri di formazione professionali lavorano con una componente considerevole di allievi certificati e disabili. Non solo, l'istruzione di oggi si manifesta come crocevia di culture diverse, frutto dei fenomeni migratori (vedi dati allievi stranieri nella IeFP presentati nel primo capitolo) e vedi contenuti interviste direttori cfp (capitolo V Caso di Studio).

---

<sup>247</sup> Cfr. Scarlino A., *Dall'emergenza degli spazi alla nuova didattica. L'esperienza della rete SCF*, in Nuova Professionalità, n. II/2-2020, pp. 50-57

<sup>248</sup> Cfr. Scarlino A., *Dall'emergenza degli spazi alla nuova didattica. L'esperienza della rete SCF*, in Nuova Professionalità, n. II/2-2020, pp. 55-57

## 6.5 L'Athena fanciulla e la teoria della scuola serena

Radice prende parte al movimento internazionale delle scuole attive, definite scuole serene che studia le scuole svizzere e per questo viene definito come pedagogista attivo e non come funzionario fascista, nonostante rediga i programmi scolastici del regime nel '23.

Infatti, dal 1925 Radice, con l'opera "Athena fanciulla"<sup>249</sup>, introduce la scienza e teoria della scuola serena che anticipa la riforma interiore della scuola, della formazione e dell'agire stesso degli insegnanti. Nei saggi di critica didattica scrive sul collegare "i buoni sforzi" degli educatori italiani e far entrare all'attenzione della famiglia la creatività del fanciullo, la formazione della personalità umana. Radice in questa sua seconda fase diviene scopritore di esperienze straordinarie ma sconosciute. Grazie anche ai contatti maturati con il Canton Ticino, la rivista "l'educatore della svizzera italiana" riconosce sempre più spazio al suo pensiero, in continuità con quanto già scritto nella sua rivista italiana: "l'educazione nazionale". Quello con il Canton Ticino è un legame che coltiva fino alla morte, nel 1938, e che gli permette di contribuire alla riforma della scuola primaria ticinese. Con le esperienze vissute nelle scuole ticinesi Radice aggiunge al maestro l'accezione di esploratore in quanto protagonista, insieme ai suoi bambini, della ricerca del sapere che viene sviluppato durante le lezioni nel corso dell'anno. Studiando i quaderni di Cristoforo Negri maestro di Lugano, che fa della scuola all'aperto una costante delle sue lezioni possibilmente durante tutto l'anno scolastico, scrive di lui definendolo un maestro esploratore perché nelle sue lezioni i bambini assumono il ruolo di "cercatori e rubatori" dell'esperienza che diventa la base dell'apprendimento; così, ad una passeggiata nel bosco di Negri seguono momenti di riflessione e di condivisione del sapere teorico.

Nel 1927, anno del primo centenario dalla morte di Pestalozzi, Radice insieme a Ennezio Pelloni, Direttore della rivista educazione nazionale, e Scanzini, Pedagogista di Berna, dedica dei quaderni a colui che rappresenta l'insegnante del popolo per eccellenza. In un'epoca in cui la scuola, alla luce della riforma Gentile, diviene sempre più fascista, l'opera in ricordo di Pestalozzi diviene momento per riaffermare quei principi alla base di scuola come rinnovamento educativo e interiore<sup>250</sup>. Una scuola del passato ma riconosciuta nella sua funzione pedagogica che diviene per l'autore fonte di isolamento, proprio alla luce di quanto affermato con la riforma Gentile e con il panorama politico italiano. Isolato a livello nazionale ma aperto al pensiero oltre confine, instaura un dialogo accademico con Adolphe Ferrière<sup>251</sup> conosciuto nel 1921 con la fondazione della Lega internazionale per le scuole nuove. Radice ne entra a far parte stringendo a doppio nodo la relazione pedagogica con Ferrière, testimoniata dalle numerose lettere intercorse tra i due intellettuali e che porta Ferrière a viaggiare in Italia per esplorare "l'alba della scuola serena in Italia". Anche lo stesso titolo del lavoro di Ferrier contribuì ad alimentare il dialogo pedagogico tra i due studiosi, poiché Ferrière era legato al concetto della scuola attiva, mentre Radice avvalorava l'aggettivo serena che troviamo nel titolo

---

<sup>249</sup>Radice L.G., *Athena Fanciulla, Scienza e poesia della scuola serena*, Bemporad, Editori, 1925.

<sup>250</sup> Cfr. Zago G., *Il lavoro come educazione integrale in Pestalozzi*, in Alessandrini G. (a cura di), *Atlante del lavoro*, Franco Angeli, 2018, p. 207.

<sup>251</sup> Adolphe Ferrière (Ginevra 1879-1960) pedagogista e astrologo svizzero. A lui si deve la diffusione del termine scuola attiva, usato per la prima volta nel 1917 da un altro esponente della Scuola di Ginevra Pierre Bovet.

del fascicolo della rivista. Il confronto con i maestri internazionali giova allo spirito di Radice, anche alla luce del suo impegno istituzionale nella riforma Gentile che prende una piega un po' diversa dalla scuola serena e che Radice nella sua ultima opera del 1936 definisce "apostoli ed operai" dell'educazione. Il pensiero pedagogico che l'autore trae dalla sua esperienza ticinese punta sul dar credito ai fanciulli, aver fiducia, ritenere che il bambino non è un *infans* privo di tutto, ma una personalità in costruzione. Altro concetto è quello della scuola laboratorio, nella scuola come *officina humanitatis* ritorna l'idea del valore educativo del lavoro così come la duplice funzione della relazione educativa scuola-casa. In "Athena fanciulla" Radice critica le dinamiche non solo scolastiche ma anche familiari. Concentrandosi sul valore del cambiamento di tonalità nella relazione non solo a scuola ma anche a casa, nel rapporto genitore-figlio, insegnante-alunno, ritenendo che nei primi anni di vita il bambino debba vivere un ambiente educativo, sulla scia di Comenio<sup>252</sup> considerato il padre della pedagogia moderna, il primo a definirla come scienza e a teorizzare la scuola 0-24. Radice applica pienamente il suo pensiero nell'educazione dei figli, rendendo la sua famiglia una scuola domestica con il supporto della moglie, anche lei pedagoga.

L'opera Athena fanciulla rappresenta l'apogeo di quel rinnovamento pedagogico ed educativo che Radice porta avanti a partire dal suo laboratorio didattico familiare basato sulla critica didattica data dal rapporto tra teoria e prassi dove la prassi è portatrice di nuova conoscenza. La pedagogia di Radice diviene sempre di più una pedagogia dell'ascesa, ossia, una riflessione pedagogica attenta a mettere al centro la relazione.

Il 1933 vede la chiusura della sua rivista, su intervento prefettizio, poiché non lasciava abbastanza spazio alle idee della scuola fascista e per lo stesso motivo rischia di perdere la cattedra all'Università Sapienza. I viaggi per l'insegnamento ai maestri di Locarno rappresentano una boccata di aria fresca in questi anni difficili.

Nel 1938 Radice, in quella che è considerata la sua ultima lezione, tiene un corso per i maestri ticinesi dell'infanzia e del primo biennio della primaria 3-8 anni che erano considerati un po' la manovalanza dell'insegnamento, Per contestualizzare la grande opera del Radice occorre chiarire che il Canton Ticino dell'epoca era profondamente rurale, ad alto tasso di analfabetismo e povertà, i bambini parlavano dialetto, non italiano, tutto di più lontano dall'idea della svizzera italiana che oggi ci appartiene. Emblematico l'anno della sua morte che avvenne il 16 agosto 1938 nell'anno delle leggi razziali e del patto di ferro tra Mussolini e Hitler che porterà all'autodistruzione dell'Italia. Le sue lezioni di didattica ebbero seguito fino agli anni '60, anche i programmi scolastici erano intrisi del suo pensiero. Successivamente ai cambiamenti sociali post anni '60 il suo pensiero fu un po' abbandonato<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> Giovanni Amos Comenio (1592-1670) pone alla base delle sue teorie: l'ideale di un sapere universale (*pansophia*), indispensabile per tutti gli esseri umani, si deve insegnare tutto a tutti, nel senso che tutti devono imparare a conoscere il fondamento e la ragione di tutte le cose); la pratica di un'educazione naturale, per la quale il fanciullo deve essere educato mediante il diretto contatto con le cose, superando l'apprendimento mnemonico e nozionistico: l'arte educativa deve imitare la natura, di conseguenza, le leggi dell'osservazione sperimentale e dell'induzione scientifica costituiscono il nuovo organo dell'educazione.

<sup>253</sup> L'approfondimento sul pensiero e sulla vita di Lombardo Radice è tratto dal recente studio di Scaglia E. (a cura di), *Una pedagogia dell'ascesa. Giuseppe Lombardo Radice e il suo tempo*, Studium, 2021.

In conclusione, dall'analisi delle opere dell'autore emergono le connessioni dello studio dell'apprendimento dei bambini del Radice con i ragazzi della IeFP afferenti all'istruzione secondaria di II grado (età 14-18) sono ed è proprio l'attenzione alla formazione integrale della persona In Athena fanciulla scienza della scuola serena: il bambino a 360 gradi; il sapere delle mani in critica didattica) l'importanza del prima per il dopo. I cfp di eccellenza vanno in questa direzione: l'importanza del vissuto dell'adolescente e della sua famiglia per avere successo educativo e formativo e per formare i futuri lavoratori, vedi equipe multidisciplinare e vedi approccio problem solving e mindfulness sperimentazione in atto negli artigianelli di Trento e che rispondono a esigenze che emergono dal vissuto del bambino e della famiglia di quell'adolescente. Non solo uno sguardo al passato della persona ma volto al futuro poiché coincidono con le competenze c.d. trasversali ricercate dal mercato del lavoro e che, quindi, fanno la differenza nel successo formativo (vs abbandono scolastico) e professionale (lavoro inteso come trovare il proprio posto nel mondo).

Per Radice non c'è differenza tra l'uomo che studia in una scuola di retorica e il contadino analfabeta lo studio dell'autore e la devozione per l'infanzia per l'importanza che l'educazione iniziale del bambino ha poi nella fascia adolescenziale.

Cosa avrebbe detto il Radice dell'attuale adattamento della didattica in DAD? Cosa è avvenuto nei cfp? Le esperienze esaminate nella rete di SCF e raccolte nell'e-book Massagli E., Salatin A., (a cura di) Verso una nuova formazione professionale. La IeFP come risorsa per far ripartire l'Italia, Adapt University Press, maggio 2021 (che si approfondiranno nel capitolo dedicato allo studio di caso) danno l'opportunità di riflettere su come la didattica a distanza non possa ripercorrere quanto avveniva nei cfp proprio per la centralità "dell'esperienza contestualizzata" al mestiere da "rubare" che è centrale nell'attività pratico-laboratoriale e teorico-riflessiva e quindi esperienziale, richiamando Lombardo Radice.

## 7. Politiche attive del lavoro e modelli regionali, tra competitività e complementarità tra attore pubblico e privati

A partire dagli anni '90, con il decentramento delle politiche per il lavoro e l'apertura al quasi mercato (intermediazione privati), si avvia una vera e propria "rivoluzione copernicana" che investe la potestà legislativa attribuendo competenza concorrente alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro, di politiche attive e potenziamento dei servizi per l'impiego, istruzione e formazione professionale e sostegno dell'occupazione. Tra le principali tappe dell'*iter* normativo, analizzato nel capitolo precedente, ricordiamo, in particolare, la L. 59/1997 per il conferimento di compiti e funzioni alle regioni; la L. Cost. 1/1999 sull'autonomia statutaria delle stesse; La L. Cost. 3/2001 di modifica del Titolo V che ridefinisce la potestà legislativa.

Il processo di decentramento corre di pari passo all'apertura dell'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro ai privati, sancita dapprima dal pacchetto Treu e, poi, dalla legge Biagi L. 30/2003 che prevede incentivi per il collocamento dei soggetti svantaggiati e la possibilità da parte dell'attore pubblico di costituire, sulla base di convenzioni da stipulare con agenzie di somministrazione accreditate, le cosiddette agenzie sociali per il lavoro<sup>254</sup>.

La funzione di controllo dei centri per l'impiego viene ripensata nella riforma del mercato del lavoro di cui alla L. 92/2012 grazie alla quale si fa spazio la logica di servizio all'utenza. Inoltre, attraverso l'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, da garantire sul territorio nazionale (art. 117 Cost.), si cerca di porre rimedio alla "persistente disomogeneità territoriale" che la gestione decentrata delle politiche del lavoro porta con sé<sup>255</sup>.

Nel ricorso alle PAL per promuovere l'occupabilità, l'inclusione sociale e combattere la povertà (quali strumenti di ridefinizione del *welfare* pubblico in chiave "attiva") le riforme del mercato del lavoro italiano conducono ad una maggiore articolazione degli attori coinvolti.

Sul piano verticale si assiste ad una compenetrazione/distinzione tra funzioni e competenze di Stato, Regioni, Province e Comuni<sup>256</sup>; su quello orizzontale tra attori pubblici e privati con una primaria esigenza di garantirne il coordinamento<sup>257</sup> che porta alla istituzione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) con il D.Lgs. 150/2015. Sul modello della *flexicurity* alla danese, si prevede uno spostamento delle tutele dal rapporto di lavoro al mercato anche attraverso la tanto discussa modifica dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori sulla maggiore flessibilità in uscita introdotta dal D. Lgs. 23/2015. Allo stesso tempo, il legislatore prevede nel D. Lgs. 22/2015 (in attuazione della L. 183/2014) per la persona fuoriuscita dal mercato del lavoro il diritto al reddito

---

<sup>254</sup> Tale misura non ottiene gli esiti sperati dal legislatore. In tal senso Cfr. Spattini S., *L'esternalizzazione dei servizi di reinserimento al lavoro: il caso delle agenzie di personal service*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, pp. 922-925.

<sup>255</sup> Cfr. Fasano A., *La gestione decentrata delle politiche attive del lavoro: tre regioni in prospettiva comparata*, *Economia & lavoro*, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2013, p. 102

<sup>256</sup> Per un approfondimento Cfr. Valente L., *Sinergie di politica attiva tra Stato e Regioni*, in Occhino A., *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita e Pensiero, 2018, pp. 101-105.

<sup>257</sup> Cfr. Barderis E., *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, 2013, p.12 [https://www.academia.edu/4938868/Il\\_welfare\\_frammentato\\_Le\\_articolazioni\\_regionali\\_delle\\_politiche\\_sociali\\_italian](https://www.academia.edu/4938868/Il_welfare_frammentato_Le_articolazioni_regionali_delle_politiche_sociali_italian)

universale insieme a servizi efficienti di ricerca del lavoro e di politiche di attivazione<sup>258</sup>. La riforma del *Jobs Act* se da una parte modifica la disciplina del rapporto di lavoro e la sua cessazione, dall'altra introduce una serie di tutele del lavoratore nella fase di transizione occupazionale invertendo la rotta fin qui seguita dal legislatore incentrata sulla "presa in carico passiva del lavoratore da parte dello Stato", la dove l'unica risposta alla crisi d'impresa era quella degli ammortizzatori sociali. Secondo Del Conte, si trattava di un sistema efficace solo per acquisire consenso politico ma a discapito del futuro delle imprese italiane e della salute dell'economia nazionale e della sua competitività<sup>259</sup>.

Di conseguenza, l'impianto del *Jobs Act* basato su una diversa idea di protezione del lavoratore che dal contratto si sposta al mercato viene costellato da interventi che partono dalla riorganizzazione dei servizi al lavoro, forte della integrazione tra operatori pubblici e privati, passando dalle riformate misure di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro e dagli ammortizzatori sociali non più intesi come accompagnamento dolce alla pensione ma da contemperare con le misure messe in campo dalla rete delle politiche attive del lavoro.

In particolare, coerentemente con l'oggetto del lavoro di ricerca, si intende ora concentrare l'analisi della letteratura sugli aspetti della sussidiarietà orizzontale, ossia, della collaborazione-competizione tra attori dei servizi per il lavoro pubblici e privati delle tre regioni d'Italia ai cui modelli si è fatto riferimento nella posizione del problema, quali Lombardia, Emilia-Romagna e Lazio.

Il sistema lombardo si contraddistingue per essere informato alla concorrenza tra gli attori pubblici e privati erogatori di servizi per il lavoro<sup>260</sup>, i quali competono per il finanziamento delle relative attività, riservando all'attore pubblico la funzione di programmazione e finanziamento. Gli attori privati sono ammessi al sistema di quasi-mercato a seguito di accreditamento ed iscrizione all'albo regionale delle agenzie per il lavoro. I beneficiari dei servizi vi accedono utilizzando la dote a loro riconosciuta dalla regione per la formazione e le altre misure di PAL.

In Emilia-Romagna la relazione tra gli attori pubblici e privati viene definita a carattere "pattizio" in quanto questi ultimi vengono coinvolti nell'intero processo decisionale, dalla programmazione e individuazione degli obiettivi alla definizione delle linee di sviluppo economico-sociali.

Seppur anche la regione Emilia-Romagna preveda l'accreditamento quale procedura necessaria per erogare servizi per il lavoro, a differenza del modello lombardo gli enti privati operano con funzione integrativa e non sostitutiva dei servizi pubblici.

Nel sistema "cooperativo"<sup>261</sup> della regione Lazio la collaborazione pubblico-privata avviene attraverso l'invito a partecipare ai diversi attori (come parti sociali ed enti del terzo settore) ai tavoli di concertazione che possono essere generali, settoriali o territoriali. Questi ultimi hanno come obiettivi la promozione e l'attuazione di iniziative formative e d'inserimento lavorativo per persone svantaggiate, di favorire l'integrazione sociale delle stesse, sostenerne la riqualificazione e l'accesso

---

<sup>258</sup> Cfr. Valente L., in *Tre domande e quattro risposte sul governo del mercato del lavoro*, a cura di Luigi Mariucci. *Rispondono: Patrizio Bianchi, Marco Barbieri, Bruno Caruso, Lucia Valente, Lavoro e diritto, Fascicolo 2*, primavera 2016, p. 227.

<sup>259</sup> Del Conte M., *Il Jobs Act e la rete dei servizi per l'impiego*, in *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act: atti del Convegno, Università degli studi di Roma La Sapienza, 13 giugno 2016, Giappichelli, 2016*, p. 1

<sup>260</sup> Il sistema dei servizi per l'impiego lombardo viene infatti definito a carattere "competitivo". Cfr. Valente L., in *Tre domande op. cit.*, p. 226

<sup>261</sup> Così Valente L., in *Tre domande. op. cit.*, p. 226



alla formazione in azienda nonché agevolare una maggiore coerenza tra le iniziative che nascono nell'ambito del terzo settore e quelle dei Comuni. I servizi per il lavoro sono oggetto di esternalizzazione attraverso avvisi regionali al fine di consentirne l'erogazione al terzo settore in via alternativa o integrativa all'ente titolare della funzione pubblica<sup>262</sup>; la dove i centri per l'impiego erogano i servizi a carattere generale c.d. obbligatori mentre agli enti accreditati sono affidati quelli specialistici come orientamento di II livello e accompagnamento al lavoro<sup>263</sup>.

Nell'esercizio del potere legislativo in materia di politiche per il lavoro, come abbiamo visto, le regioni si identificano in quelle con modelli diversi di accreditamento e quelle in fase di decentramento normativo<sup>264</sup>. Se il modello lombardo si contraddistingue per aver aperto l'intera "filiera" dei servizi per l'impiego ai privati, dando piena applicazione alla Teoria dell'agente-principale<sup>265</sup>; quello emiliano-romagnolo viene riconosciuto come più aderente alle linee guida europee<sup>266</sup> e attento a prevenire le criticità derivanti dall'applicazione della teoria dell'agente principale - come evidenziate dalla Teoria dell'agenzia<sup>267</sup>. Tra queste abbiamo l'eventuale comportamento opportunistico degli erogatori privati (agente), l'impossibilità per l'ente pubblico (principale) di ricondurre i risultati alle azioni effettivamente attuate dall'agente, l'asimmetria informativa tra i soggetti economici.

Per limitare gli "abusi" dei privati l'agente o ente pubblico può adottare dei meccanismi di *governance*, come apposite linee operative a difesa del "costo di agenzia" e dell'efficacia e efficienza del servizio disincentivando fenomeni quali il c.d. *parking* (che fa riferimento alla pratica di "parcheggiare" nella formazione professionale le persone non pronte alla ricollocazione senza poi presidiare l'aspetto di accompagnamento al lavoro), il c.d. *cherry picking* (la raccolta-predilizione da parte dell'agente delle "ciliegie migliori" ossia dei candidati più facilmente collocabili) ed il c.d. *gaming* (inteso come la manipolazione dei risultati occupazionali delle azioni intraprese dall'agente per beneficiare dei connessi premi al *placement*). Per evitare tali abusi, azioni come la valutazione e il monitoraggio delle attività afferenti ai servizi per il lavoro vengono considerate quanto mai

---

<sup>262</sup> Cfr. Ambra M.C., Cortese C., Pirone F., *Sussidiarizzazione orizzontale e regolazione regionale del welfare mix*, in Barderis E. *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, 2013, p. 102.

<sup>263</sup> Cfr. Valente L., in *Tre domande op. cit.*, p. 226

<sup>264</sup> Marocco M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè editore, 2011.

<sup>265</sup> Per Teoria dell'agente principale *Principal-agent Theory* si intende «una specifica modalità di erogazione di servizi tramite concorsi o gare d'appalto per l'affidamento all'esterno dei servizi all'impiego, sicché i concorrenti privati (agenti) subentrano alla istituzione pubblica (principale) nella erogazione e il ruolo della stessa si trasforma in quello di, per così dire, controllore dell'accesso degli operatori (gateway)». Per aggiudicarsi i finanziamenti gli enti pubblici possono concorrere con i privati. Sul modello del c.d. *shop around* si crea un sistema di *voucher* che il beneficiario/*job seeker* può spendere presso uno degli operatori accreditati come avviene nel sistema dotale lombardo (Giubileo F., 2013, p.605). Per un approfondimento sul caso italiano nel panorama europeo Cfr. Giubileo F., *Rapporto pubblico-privato nelle politiche del lavoro. Le priorità dei servizi pubblici per l'impiego, l'opportunismo dei privati e il modello di riferimento in Europa*, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 3, settembre 2013*, pp. 605-617.

<sup>266</sup> European Commission, *The role of the public employment services related to flexicurity*, in *The European labour markets, 2009, Bruxelles*, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>267</sup> Con l'espressione *Theory of Agency*, spesso utilizzata come sinonimo di *Principal-agent Theory*, si fa riferimento al problema (già individuato nel 1776 da Adam Smith nel saggio "La Ricchezza delle Nazioni") della separazione tra proprietà e controllo all'interno dell'azione di delega, con l'obiettivo di «individuare e comprendere le cause e le conseguenze della divergenza di obiettivi tra soggetti interagenti» (Giubileo F., 2013, p.607).

importanti seppure non manchino difficoltà collegate ai tempi per realizzarle ed ai relativi costi a carico del principale<sup>268</sup>.

Tra i sostanziali sostenitori del modello cooperativo pubblico-privato di *governance* dei servizi per il lavoro, Calza Bini e Lucciarini sposano la necessità di una «vera e propria integrazione» tra politiche di *welfare* e del lavoro attraverso la collaborazione tra «uffici del lavoro, servizi sociali, centri di formazione e istituti professionali» al fine di offrire «continuativamente tutele adeguate e opportunità lavorative che diano le garanzie professionalizzanti e incrementali tipiche del mondo esperienziale del lavoro (come nell'apprendi-stato)». «Questo permetterebbe di superare l'ombra meramente assistenziale che spesso, invece, si nasconde dietro strumenti quali i tirocini ... e permetterebbe di evitare anche le frequenti e quasi inevitabili ricadute nella disoccupazione ed esclusione sociale»<sup>269</sup>.

Nelle pagine precedenti abbiamo visto come la formazione continua, l'accesso degli adulti all'istruzione e formazione professionale e la metodologia dell'alternanza formativa alla base del contratto di apprendistato si pongano come importanti elementi prodromici al raggiungimento dell'obiettivo dell'apprendimento permanente lungo tutto l'arco della vita, nonché garanzia per l'occupabilità di giovani e adulti e rilevatori dello stato di salute delle imprese e dei redditi familiari, nonché della competitività del Paese Italia nella ormai consolidata società della conoscenza. Quest'ultima si contraddistingue da un mercato del lavoro dove l'oggetto del contratto di lavoro non coincide più solo con il tempo ma, utilizzando le parole di Tiraboschi, «piuttosto con professionalità, attitudini, abilità, competenze e persino elementi intangibili come le potenzialità, il talento, la fiducia, la creatività»<sup>270</sup>.

In particolare, la formazione continua, che, come già indicato, appare appannaggio dei datori di lavoro italiani e europei, necessita di una maggiore sistematizzazione volta ad implementarne l'efficacia. Nel panorama dottrinale nazionale Cappetta e Del Conte<sup>271</sup> sollevano l'importanza di un cambio di rotta da una prevalente formazione in aula alla formazione esperienziale in impresa, quale metodo dimostratamente più efficace per l'apprendimento in età adulta. In tal senso l'impresa che si affaccia alla formazione per i propri dipendenti non deve solo presidiarne in via preliminare l'accesso al finanziamento o gli aspetti di responsabilità sociale che l'intervento formativo comporta in termini di ricadute sulla vita dei lavoratori e sul territorio, ma deve attenzionare gli aspetti metodologici di valutazione e monitoraggio che la guidino nella scelta dell'ente formativo erogatore del percorso che sia, quindi, in grado di garantire «risultati formativi riconoscibili». La dottrina presa in esame si dice consapevole del fatto che questo assunto si scontri nella realtà con le difficoltà date dalla molteplicità per numero, dislocazione e dimensioni degli enti formativi che ne rendono difficile una scelta illuminata, specie nel caso delle imprese di piccole dimensioni che difettano di personale dedicato o

---

<sup>268</sup> Cfr. Hartwich O.M., Lilley P., *Paying for success: how to make public contracting work*, in *Policy exchange*, 2008; Marocco M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, 2011; Giubileo F., *Rapporto pubblico-privato. Op. cit.*, 2013, p. 615-617.

<sup>269</sup> Così Calza Bini P., Lucciarini S., *La disarticolazione delle politiche del lavoro tra spinte europee, quadro nazionale e impulsi locali*, in Barderis E., *Il welfare frammentato. op. cit.*, p. 86

<sup>270</sup> Tiraboschi M., *Cosa è e cosa può o deve essere il mercato del lavoro: lavoro astratto, professionalità*, in *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Mercati, regole, valori, Atti delle giornate di studio AIDLASS, Udine 13-14 giugno 2019*, p. 48.

<sup>271</sup> Cappetta R., Del Conte M., *Per la formazione servono buone politiche*, in *Economia & Management*, n.3/2019, pp. 65-70;

con competenze idonee a questo tipo di progettazione degli interventi formativi. Una possibile risposta viene identificata nella necessità di ripensare il sistema di accreditamento degli enti formativi per garantirne maggiori standard, informati alla trasparenza e maggiore riconoscibilità sul territorio. Parlando di efficacia degli interventi formativi viene indicata la strada di considerare nella scelta in via privilegiata l'affidamento del percorso agli enti accreditati per l'istruzione formale per garantire la "portabilità" delle competenze acquisite dalla persona, come ad es. gli ITS.

Per raggiungere l'obiettivo di una formazione efficace sono, quindi, indispensabili competenze metodologiche e strumenti appropriati per la fase di analisi dei fabbisogni formativi, di progettazione e realizzazione, di valutazione degli interventi. Se l'impresa non dispone internamente delle competenze necessarie per realizzare interventi formativi efficaci, è fondamentale che possa accedere a queste competenze in un contesto "rigoroso e trasparente", con il supporto del sistema di istruzione e formazione e delle parti sociali. Queste ultime devono essere in grado di "uscire dalle materie classiche" oggetto di contrattazione e rispetto alla formazione di spostare il *focus* dalla quantità (ore e risorse economiche destinate) alla qualità, misurabilità e portabilità delle competenze (come avvenuto nell'ultimo rinnovo del CCNL Metalmeccanici).

## CAPITOLO IV - PIANO DI LAVORO E METODOLOGIA

Sommario: 1. Il disegno della ricerca e la metodologia

### 1. Il disegno della ricerca e la metodologia

Il lavoro di tesi si pone nell'alveo della ricerca qualitativa volta a comprendere e spiegare i fenomeni sociali basandosi sull'assunto che il significato della realtà sia strettamente connesso al vissuto esperienziale delle persone e mediato dalla percezione dello studioso. I ricercatori "qualitativi", infatti, «non sperano di trovare dati a conferma di una teoria, ma di trovare una teoria che spieghi i loro dati»<sup>272</sup> lavorando sul campo e osservando il comportamento nel *setting* naturale dello studio, spesso a stretto contatto con i partecipanti. Infatti, la scelta di adottare lo studio di caso quale sottocategoria della ricerca qualitativa parte dalla possibilità di osservare direttamente sul campo l'azione di Scuola Centrale Formazione e dei suoi associati in quanto il contesto associativo contiene importanti variabili esplicative del fenomeno preso in esame, ossia l'evoluzione dei centri di formazione professionale verso i servizi per il lavoro, e per certi aspetti l'esigenza di indagare ed esplicitare i legami tra il fenomeno e il contesto di riferimento, ossia l'esigenza di ricongiungere educazione e lavoro migliorando l'attrattività della filiera professionalizzante facendo della formazione una leva di *placement* e dell'educazione integrale della persona. In questa direzione lo studio di caso costituisce un appropriato metodo di ricerca perché consente di trattare una grande varietà di prove e aggiunge alla ricerca storica della disciplina normativa di riferimento, l'osservazione diretta del fenomeno nel contesto integrando il coinvolgimento degli attori della formazione professionale attraverso strumenti di ricerca quali il questionario, l'intervista e la narrazione dell'esperienza.

Lo studio di caso viene, infatti, definito come «un'indagine empirica che studia un fenomeno contemporaneo entro il suo contesto di vita reale particolarmente quando i confini fra fenomeno e contesto non sono chiaramente evidenti. (...) L'indagine dello studio di caso affronta tecnicamente la situazione particolare nella quale ci saranno molte più variabili di interesse che problemi di dati, di conseguenza si avvale di molteplici fonti di prova, con la necessaria triangolazione dei dati, e trae vantaggio dallo sviluppo delle precedenti proposizioni teoriche per guidare la raccolta e l'analisi dei dati»<sup>273</sup>.

Il presente lavoro di ricerca indaga i possibili strumenti normativi per sviluppare moderni sistemi di *placement* partendo dai centri di formazione professionale territoriali. L'obiettivo della posizione del problema (Capitolo I) è quello di definire e problematizzare il legame tra formazione e politiche attive del lavoro. Dal suo fondamento normativo alle *policy* pubbliche, al pensiero della dottrina sociale e dell'economia dell'istruzione.

---

<sup>272</sup> Borman K.M., LeCompte M.D., Goetz J.P., *Ethnographic and Qualitative Research Design and Why It Doesn't Work*, *American Behavioral Scientist*, 1986;30(1), p. 4.

<sup>273</sup> Yin R.K., *Lo studio di caso nella ricerca scientifica. Progetto e metodi* (1984), terza edizione (2003), tr. ita a cura di Pinnelli S., Armando Editore, 2005, pp. 44-45.

Il Capitolo II, parte I si apre con un affondo sulla strategia europea in materia di VET (*Vocational education and training*) e di politiche attive del lavoro per inquadrare nel contesto comunitario l'ambito di indagine della ricerca. Nella seconda parte, viene presentata la filiera professionalizzante italiana, fotografando un sistema ancora frammentato.

Al fine di non limitarsi a dimostrare la disomogeneità dei sistemi regionali di formazione professionale e della rete per le politiche per il lavoro, ma provare anche a spiegare l'origine storica della situazione, l'analisi si sposta sul piano normativo andando a tracciare l'evoluzione della disciplina: dalla nascita della formazione professionale alla sua integrazione nel sistema di istruzione; dal monopolio pubblico del collocamento all'apertura ai privati nel c.d. quasi mercato (Capitolo II, parte III). Proseguendo, il campo di indagine si restringe al sottosistema dell'istruzione e formazione professionale e delle Politiche Attive del Lavoro. L'analisi preliminare guarda al quadro strategico europeo per poi concentrarsi sul livello nazionale, muovendo da una premessa definitoria dell'istruzione e formazione professionale italiana per poi spostare la lente di indagine sulla dimensione storico-empirica-istituzionale della filiera professionalizzante e della *governance* del mercato del lavoro.

Sul piano conoscitivo lo studio utilizza l'approccio idiografico o storico che conferisce identità ai fenomeni studiati, valorizzandone le differenze e fa comprendere in che modo gli aspetti strutturali, costitutivi del sistema di istruzione e formazione professionale si combinino con la contingenza storica della *governance* del mercato del lavoro fino a produrre delle regolarità essenziali per spiegare il quadro attuale dei due sistemi.

I risultati della disamina normativa sono funzionali a restringere il campo di indagine e prodromici alla ricerca delle teorie che spiegano l'esigenza empirica della costituzione di un'agenzia di somministrazione di lavoro da parte di enti di formazione professionale, ossia quella di ricongiungere istruzione e lavoro attraverso il *placement*. La ricerca nei sistemi educativo-formativi fa, infatti riferimento allo studio di caso come a «quell'indagine sistematica intorno ad un esempio di pratica educativa nella quale dettagli ed episodi particolari vengono collocati nel contesto, le generalizzazioni vengono ampiamente convalidate dagli esempi, si sostiene la descrizione chiara e realistica dei fatti con un più approfondito livello di analisi teorica con un'attenzione agli aspetti dinamici e storici dell'evento indagato»<sup>274</sup>.

L'obiettivo della *Literature Review* (Capitolo III) è quello di esplorare quelle teorie che spieghino i fenomeni complessi alla base del caso di studio. I postulati teorici individuati muovono dalla separazione tra scuola e lavoro, affermatasi nella cultura cattolica e ripresa dal legislatore fino ai primi anni duemila. Il paradigma separazionista viene utilizzato dalla dottrina pedagogica per affermare l'importanza di riavvicinare i due mondi (scuola e lavoro) sostenendo la necessaria svolta verso il paradigma compositivo che vede l'integrazione tra educare e lavorare nella metodologia didattica dell'alternanza formativa. L'obiettivo di identificare gli elementi costitutivi di tali teorie viene perseguito attraverso l'analisi teorica delle diverse posizioni; quello di comprendere il significato e il relativo contributo alla definizione del rapporto tra istruzione e formazione professionale e mercato del lavoro attraverso l'analisi degli autori che teorizzano la formazione quale ponte verso il lavoro.

---

<sup>274</sup> Damiano E. (a cura di), *Il mentore. Manuale di tirocinio per insegnanti in formazione*, Franco Angeli, 2007, p.36.

Il ragionamento teorico si concentra sul contratto di apprendistato, quale strumento normativo per eccellenza che si nutre dell'alternanza e dell'apprendimento in ambiente di lavoro e che rappresenta il *trade d'union* tra formazione e lavoro per la dottrina pedagogia e giuslavorista.

L'analisi della dottrina porta, quindi, ad individuare lo strumento del contratto di apprendistato, insieme alla via possibile dell'apprendistato in somministrazione come canale di collocamento e strumento per contrastare la disoccupazione giovanile guardando alle esperienze dei Paesi c.d. di "apprendistato forte" (Germania e Austria). All'interrogativo sulla coincidenza o meno tra questi sistemi di apprendistato e quelli che meglio integrano IVET (*Initial Vocational Education and Training*) e CVET (*Continuous Vocational Education and Training*) si cerca risposta attraverso una analisi comparata dei sistemi VET. Questa, sulla base dei cinque indicatori presi in esame punta i riflettori sulle filiere professionalizzanti di Francia e Norvegia quali modelli a cui tendere per un sistema italiano compiuto di istruzione e formazione professionale che, anche a causa dei mutati scenari sociali, economici e demografici – pre e post pandemici – vedrà la sua azione sempre più rivolta non solo al *target* in obbligo formativo ma anche agli adulti.

Per ricondurre la teoria al caso di studio della realtà associativa da cui muove la ricerca, l'approfondimento del pensiero del pedagogista Lombardo Radice funge da cartina di tornasole per una riflessione sull'evoluzione dei moderni centri di formazione professionale territoriali. In seguito, l'analisi sui modelli regionali tra competitività e collaborazione tra attore pubblico e privati nella *governance* del mercato del lavoro chiude il cerchio delle tematiche che fanno da sfondo alla ricerca. Il capitolo sul caso di studio muove da una premessa sulla realtà della rete SCF e sull'evoluzione della storia dell'ente, dalla sua fondazione nel 1975 ad oggi, in quanto «la storia di un'impresa è sicuramente un'importante base di partenza per capire l'insieme dei processi che rendono possibile l'utilizzo dell'esperienza pregressa. In questo modo si attiva un processo che consente di capire gli errori commessi e le strategie operative di miglioramento, rafforzando, da un lato, le prestazioni, e aumentando, dall'altro, l'efficacia e l'efficienza dei processi»<sup>275</sup>.

Il capitolo esplora come Scuola Centrale Formazione abbia raccolto la sfida della valorizzazione della leva formativa quale politica attiva del lavoro progettando la costituzione di una agenzia di somministrazione di lavoro generalista che unisca, in un unico soggetto giuridico, il mondo di chi le competenze le forma con il mercato del lavoro, in cui le competenze si "vendono". Lo spunto originale della ricerca è quello di sviluppare attività di somministrazione come completamento della filiera professionalizzante. Il senso del progetto non interessa il collocamento o la somministrazione di per sé, ma l'individuazione di strumenti di collocamento intesi quali punti di ricaduta e verifica della qualità e utilità dei percorsi formativi che vengono offerti dal sistema in analisi.

Gli strumenti di ricerca utilizzati sono in parte quantitativi, quali il questionario semistrutturato sulle attività dei centri di formazione professionale e la raccolta e analisi dei dati sul mercato del lavoro in somministrazione nazionale e regionale, ma, soprattutto, qualitativi quali l'osservazione dei fenomeni sul campo che permette l'importante integrazione dei dati attraverso la prospettiva della ricerca qualitativa e le interviste semistrutturate sugli scenari didattici aperti o accelerati dalla pandemia rivolte ai direttori di centri di formazione professionale afferenti alla rete di SCF. Queste ultime,

---

<sup>275</sup> Cfr. Azzariti F., Chiusso C., *Dal valore della conoscenza al valore della capacitazione*, in *Capacitazioni*, [libreriauniversitaria.it](http://libreriauniversitaria.it) edizioni, gennaio 2021, p. 15.

pubblicate anche nell'*e-book* E. Massagli, A. Salatin (a cura di) *Verso una nuova formazione professionale. La IeFP come risorsa per far ripartire l'Italia*, Adapt University Press, maggio 2021, permettono di mettere a fuoco l'evoluzione degli stili organizzativi e di apprendimento degli allievi dei cfp e la valorizzazione dell'esperienza e delle buone pratiche ma anche le criticità della filiera. La ricerca "interpretativa" o "qualitativa" è, infatti, interessata a comprendere un fenomeno attraverso la prospettiva interna del significato che le persone danno alle loro esperienze e non da quella esterna del ricercatore<sup>276</sup> e a spiegare un fenomeno attraverso la costruzione induttiva di astrazioni, teorie e ipotesi.

La declinazione pratica del rafforzamento di servizi per il lavoro efficaci a partire dai centri di formazione professionali territoriali si avvale, poi, della progettazione di un'offerta di "formazione formatori" sui temi delle politiche attive del lavoro a sostegno del modello organizzativo dell'Agenzia per il Lavoro pensato da Scuola Centrale Formazione.

Attraverso le fasi di lavoro fin qui descritte condotte nell'orizzonte temporale da ottobre 2018 a settembre 2021, la ricerca si avvale dello studio di caso esplorativo al fine di comprendere il fenomeno studiato nel suo insieme piuttosto che nelle variabili specifiche, insomma un'attività basata sulla scoperta piuttosto che sulla conferma.

---

<sup>276</sup> Sherman, R. R., & Web, R. B. *Qualitative research in education: Focus and methods*, FalmerPres, 1988 p. 7.

## CAPITOLO V - CASO DI STUDIO

Sommario: 1. Scuola Centrale Formazione: l'evoluzione storica di un ente formativo di II livello di derivazione cattolica 1.1 L'attuale composizione della rete associativa 1.2 I 5 pilastri alla base dell'azione associativa 1.3 SCF nello scenario esterno alla rete associativa 2. I servizi per il lavoro in SCF: profili storico-evolutivi e prospettive future 2.1 Chiudere il cerchio formativo con la somministrazione di manodopera: la costruzione condivisa di moderni centri di formazione professionale sul territorio. 2.2 Il modello di APL ideata da SCF 3. I risultati della ricerca sul campo 3.1 I punti di forza della IeFP 3.2 Le criticità del sistema IeFP 3.3 La formazione formatori sulle politiche attive del lavoro

### **1. Scuola Centrale Formazione: l'evoluzione storica di un ente formativo di II livello di derivazione cattolica**

Scuola Centrale Formazione (SCF) nasce qualche anno prima dell'importante rilancio della Formazione Professionale in seguito all'entrata in vigore della Legge Quadro n. 845 del 1978 volta a «favorire la personalità dei lavoratori» e «l'occupazione, la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico». Il 6 novembre 1975 Scuola Centrale Formazione viene costituita a Roma dai cinque soci fondatori: Mons. Erasmo Pilla, Luciano Sommadossi, Luigi Grisoni, Don Sebastiano Vallauri e Antonio Vidotto. Dodici anni dopo l'organizzazione viene riconosciuta dal Ministero del Lavoro come Ente Nazionale finanziato dalla L. 40/1987.

Nel mese di aprile 1999 SCF associa 22 enti in 6 regioni (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo e Puglia) e opera tramite oltre 50 centri di formazione professionale (cfp). Da allora la presenza sul territorio si consolida e il numero dei soci aumenta nel tempo fino a raggiungere, nel 2015, i 43 Enti associati dislocati in 11 regioni. Tra le tappe importanti dell'associazione, nel 2000 SCF avvia il primo progetto di mobilità formativa “www.verso l'Europa”. Il 6 giugno 2002, per rispondere alla maggiore complessità raggiunta dall'ente vengono previsti due nuovi organi istituzionali: il Direttore Nazionale ed il Gruppo nazionale di coordinamento con il progressivo aumento del numero dei membri del Consiglio Direttivo da 5 a 11. Il 14 maggio 2010 l'associazione aggiorna il proprio Statuto in seguito a un percorso verso una maggiore coerenza con la propria missione e organizzazione, in particolare, attraverso la modifica dell'art. 3 viene precisato che: «SCF è presente sui territori tramite i propri associati che ne esprimono il radicamento; si riconosce nella presenza, esperienza, sedi e risorse dei propri soci che potrà utilizzare, in modo concordato, per adempiere lo scopo sociale; il principio ispiratore della relazione tra SCF ed il singolo socio sarà, in ogni caso, quello della sussidiarietà».

Nel 2013, SCF, dopo una partecipazione nella cooperazione territoriale come *partner* associato nel progetto KeyQ “*A key for the quality in the development and responsible value build up of agro-food resources from both Adriatic coasts*”, entra come *partner* beneficiario nel progetto *Love Your Heart “Adriatic cardiovascular diseases prevention network”* e inizia la propria attività nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, che nella programmazione europea successiva la vede protagonista di progetti INTERREG Italia-Slovenia e Italia-Croazia.



Nel 2014 Scuola Centrale Formazione richiede ed ottiene dal Ministero del Lavoro l'autorizzazione per l'intermediazione in regime particolare ex art. 6 D. Lgs. 276/2003 (Legge Biagi). Nello stesso anno avvia l'attività di mobilità *incoming* ospitando il primo gruppo di allievi IVET in arrivo dalla Spagna.

Nel 2015, SCF compie 40 anni e, in occasione dell'anniversario, viene aggiornato e presentato il nuovo logo, la cui rappresentazione grafica illustra il processo di evoluzione e crescita dell'ente (vedi Figura 1). Il 2015 segna un importante traguardo per la stabilità delle attività di internazionalizzazione formativa in quanto Scuola Centrale Formazione ottiene la Carta Erasmus della Mobilità VET<sup>277</sup>.

**Figura 1. Logo vecchio e nuovo di SCF a confronto**



Il logo di SCF rappresenta l'identità dell'ente, la sua evoluzione delineata nella figura 1 racconta la storia di un percorso di trasformazione dell'associazione da "atomo" a "galassia". La versione iniziale del logo viene raffigurata dall'immagine di un atomo realizzato in bicromia, nel quale SCF è posta idealmente al centro. Il logo del 40° anniversario dalla fondazione rappresenta il preludio del nuovo logo SCF, rinnovato nel 2015. L'anno dei festeggiamenti viene rappresentato come la fase iniziale dell'universo (il Big-Bang): un ammasso indistinto di polveri e materia, storia e Know-how dal quale si distinguono le galassie e i pianeti. La nuova immagine, composta da macchie di colore concentriche, vuole rappresentare equilibri e relazioni (nazionali e internazionali) tra soci e *partner* e segnare il passaggio da una visione autoreferenziale, ad una più aperta, espressione di una rete viva, attiva e in dialogo.

Nel 2016, l'Associazione amplia il proprio territorio di riferimento grazie all'ingresso di un nuovo ente socio in Trentino-Alto Adige.

Nel 2018, riceve, dalla Commissaria Europea per l'occupazione, gli affari sociali, le competenze e la mobilità dei lavoratori, Marianne Thyssen, il Premio per l'eccellenza VET nella categoria "Finanziamenti europei per l'eccellenza", grazie al progetto "Mo.L.VET 2.0.20: Mobile Learning in VET towards 2020".

---

<sup>277</sup> L'obiettivo della Carta della mobilità è incoraggiare le organizzazioni che hanno un'esperienza dimostrata nell'organizzazione di attività di mobilità di qualità nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale per i discenti e il personale a sviluppare ulteriormente le loro strategie di internazionalizzazione europea.

I titolari della Carta della mobilità VET possono richiedere finanziamenti secondo una procedura semplificata nell'ambito dell'azione chiave 1 di Erasmus+ relativa alla mobilità per studenti e personale VET a partire dal 2016. La Carta sostiene inoltre lo sviluppo delle capacità delle organizzazioni di invio nell'organizzare una mobilità di qualità per discenti e personale, ricompensando, promuovendo e sviluppando ulteriormente nel contempo la qualità nella mobilità. Fonte: <http://www.erasmusplus.it/formazione/carta-della-mobilita-vet-2/>

Nel 2019, l'azione di Scuola Centrale Formazione si estende oltre i confini d'Europa con la partecipazione come *partner* al primo progetto pilota per la mobilità per l'istruzione e la formazione professionale (IFP) in Africa finanziato dalla Comunità Europea: il progetto SAAM (*Supporting Alliance for African Mobility*), approvato nel dicembre 2019.

### 1.1 L'attuale composizione della rete associativa

Il numero totale degli associati nel 2021 raggiunge i 47 Enti associati con l'ingresso dell'Istituto Mater Dei con sede a Napoli, in linea con la missione 3 del Piano Strategico Triennale (PST) 2021-2023 che vede tra gli obiettivi del prossimo triennio anche il rafforzamento della rete associativa per potenziare la presenza nel Mezzogiorno<sup>278</sup>. La distribuzione geografica rispecchia la diffusione della Formazione Professionale a livello nazionale. La Lombardia si caratterizza per la presenza di un numero minore di enti ma di grandi dimensioni, il Veneto per la presenza di un maggior numero di enti di dimensioni più piccole, come evidenzia la tabella 1 delle sedi degli enti associati.

**Tabella 1. Incremento annuo numero sedi enti associati SCF**

	REGIONE	2018	2019	2020	2021
1.	PIEMONTE	2	2		
2.	LIGURIA	6	7		
3.	LOMBARDIA	29	29		
5.	P.A. TRENTO	1	1	1	
6.	FRIULI V. G.	9	9		
7.	EMILIA- ROMAGNA	13	14		
8.	MARCHE	1	2		
9.	CAMPANIA	0	0	0	1
10.	BASILICATA	2	2		
11.	PUGLIA	12	11		
12.	SICILIA	4	4		
TOTALI		103	106	108	109

Scuola Centrale Formazione è presente, attraverso i propri associati, in 40 province italiane su 110, cioè circa il 35% delle province italiane. Nel dettaglio, le sedi degli enti associati sono distribuite su 25 province del Nord Italia, 1 provincia del Centro, 14 province del Sud.

Oltre alle variazioni in conseguenza dell'ingresso di nuovi soci in Lombardia e Liguria e dell'uscita di un ente dalla Puglia, si verificano oscillazioni del numero di sedi come conseguenza di aperture di nuove sedi da parte dei soci o di riorganizzazione delle attività su un numero di sedi minori, in altri casi.

Gli Enti associati operano tramite accreditamento regionale. La distribuzione dell'accreditamento è suddivisa in base alla tipologia di formazione offerta. Quasi tutte le sedi hanno più di un tipo di accreditamento (Tabella 2).

<sup>278</sup> Dati Bilancio di Mandato SCF annualità 2019-2017.

**Tabella 2. Distinzione sedi per tipo di accreditamento alla formazione**

Annualità di riferimento	2018	2019
Sedi accreditate per l'obbligo formativo	92	93
Sedi accreditate per la formazione superiore	93	95
Sedi accreditate per la formazione continua	93	96
Aule	1463	1499

\*Dati Monitoraggio annuale 2019-2020 effettuato da SCF per trasmissione dati MLPS

### **1.2 I 5 pilastri alla base dell'azione associativa**

Alla luce del processo evolutivo dell'ente, oggi SCF porta avanti, nel quadro nazionale, europeo e internazionale, la missione dei padri fondatori che si identifica nella promozione umana, cristiana, professionale e civile di giovani e adulti, mediante proposte di orientamento e formazione che favoriscono l'occupabilità, l'occupazione e lo sviluppo integrale della persona.

SCF svolge un ruolo di rappresentanza e di coordinamento a livello nazionale e offre supporto alle attività dei propri enti associati, in risposta ai bisogni individuati per e dagli enti soci. Con le sue attività promuove, inoltre, la qualità e l'innovazione del sistema formativo. L'azione di SCF si fonda su 5 pilastri: la centralità della persona umana nella sua integralità e visione cristiana della vita; la qualità dell'educare; la solidarietà e l'inclusione; la sussidiarietà, il lavoro di rete e il radicamento territoriale; l'innovazione metodologica e tecnologica.

Nell'agire associativo ogni pilastro viene declinato nei confronti del personale dipendente di SCF, dei soci e dei destinatari delle attività.

Il primo pilastro si traduce nei confronti del personale interno nel mantenere l'attività formativa strutturata sui temi individuati con gli Enti; nei confronti degli associati, alla formazione si aggiunge la promozione di attività extracurricolari e ricreative nei corsi IeFP e di ambienti di vita, di studio e di lavoro che favoriscano lo sviluppo integrale della persona e delle sue relazioni, rafforzando il senso di appartenenza al contesto sociale di riferimento. Nei confronti dei destinatari dei servizi, il primo pilastro si declina nell'attenzione al Ben-essere della persona negli ambienti e nelle relazioni e alla prevenzione di fenomeni di disagio e bullismo tra gli allievi, anche attraverso la condivisione delle migliori prassi di intervento.

La traduzione pratica del secondo pilastro valoriale nei confronti del personale SCF passa dal rafforzamento dei gruppi di lavoro tematici per favorire la condivisione delle informazioni e della progettazione interdisciplinare; nei rapporti con gli associati e con gli allievi l'ente investe risorse crescenti per integrare strumenti multimediali nei processi di apprendimento, per rendere i contenuti formativi più accessibili ed efficaci. Sempre per favorire la qualità dell'educare, l'ente punta a rafforzare le competenze degli studenti tramite percorsi di mobilità internazionale e promuoverne il riconoscimento. Il terzo pilastro si traduce in una scelta del personale interno e della compagine associativa inclusiva delle differenze, sostenendo esperienze professionali ed educative che abituino alla conoscenza e al rispetto reciproco all'interno di un quadro di regole condivise.

Nei confronti dei destinatari dei servizi, l'ente punta a coinvolgere i giovani NEET (*Not in Employment, Education and Training*) in percorsi di inserimento formativo e professionale, anche

tramite il sistema duale e a contrastare la dispersione scolastica, tramite l'ascolto dei ragazzi e il rinforzo della motivazione e della fiducia in sé stessi. In ossequio al quarto pilastro, SCF punta sulla differenziazione delle aree di attività (IeFP, Mobilità, Inclusione, comunicazione, innovazione tecnologica, orientamento e transizioni al lavoro) individuando un referente chiaro che diventa connettore tra la struttura centrale di SCF e l'ente socio. I rapporti con gli associati si basano sull'individuazione condivisa dei temi da sottoporre agli organismi superiori nei tavoli di rappresentanza, dando periodicamente conto degli avanzamenti; sull'offerta di occasioni, progetti e strumenti per aumentare la conoscenza reciproca, lo scambio di esperienze, il *networking* e il valore del patto associativo e sul potenziamento delle attività di informazione e comunicazione sui canali *social* favorendo in questo modo anche il contatto *online* con i destinatari dei servizi.

Infine, ma non per importanza, il pilastro dell'innovazione trova una convergenza delle azioni messe in campo per la sua attuazione rispetto ai diversi interlocutori dell'associazione che punta sulla didattica innovativa e sulla promozione di una metodologia flessibile e personalizzata, coinvolgente e collaborativa, con strumenti digitali e sempre con un occhio attento alle esigenze del mercato del lavoro. Un altro aspetto che SCF sta presidiando per l'innovazione dei centri di formazione professionale è quello che passa dall'implementazione dei servizi al lavoro e dei servizi alle imprese quale chiusura del cerchio della filiera formativa, azione volta ad aumentare l'occupazione giovanile e adulta e a favorire il reingresso nella formazione durante la vita lavorativa e non solo nei periodi di interruzione di carriera.

### **1.3 SCF nello scenario esterno alla rete associativa**

Lo scenario nel quale si iscrive l'azione di SCF è caratterizzato da alcuni elementi significativi che identificano il contesto attuale, sicuramente condizionato anche dalla pandemia che ha spinto all'accelerazione di alcune tendenze. Pensiamo alla miccia della digitalizzazione accesa dalla pandemia, dalla didattica a distanza al lavoro da remoto forzato, all'impennata di vendite *online* e alla richiesta dei profili della logistica.

Lo scenario correlato all'emergenza sanitaria si inserisce in un "sistema" di formazione professionale ancora *work in progress*, per i diversi aspetti che si ha avuto modo di approfondire nel secondo capitolo, e che paga il prezzo della mancanza di un sistema integrato di offerta formativa tra l'istruzione professionale statale e la formazione professionale regionale. La promozione dei centri di eccellenza professionale anche mediante il programma Erasmus +; le proposte di modernizzazione del sistema raccolte nel PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza); le priorità europee 2021-2027 che mettono al centro la transizione verde, l'inclusione, la digitalizzazione e i giovani. Gli effetti della pandemia sul mercato del lavoro non solo nell'ottica di crisi delle professioni esistenti e dell'esigenza di investire nelle competenze della forza lavoro ma anche nell'ottica delle nuove opportunità occupazionali che richiedono un'offerta formativa innovativa. Tutti questi elementi rendono sempre più fondamentale il collegamento della filiera professionalizzante alle strategie economiche e ai sistemi di innovazione orientati al futuro.

Nel panorama italiano della formazione professionale SCF è il secondo ente per numero di ore di formazione erogate all'anno (17.403.741 al 2019) e numero di sedi nei territori (106 sedi con 1.499 tra aule e laboratori in 11 regioni italiane) come da Tabella 3.

**Tabella 3. Classifica enti nazionali di formazione per dimensione\***

		Sedi	Aule- Laboratori	Monte ore annualità 2019	Presenza Regionale	Ente Di Rappresentanza
1°	ENAIIP	118	1.347	23.021.090	16	FORMA
2°	SCF	106	1.499	17.403.741	11	CONFAP
3°	CNOS	58	/	14.899.646	15	CONFAP
4°	IAL	81	/	7.500.00	13	FORMA

\*Dati aggiornati al 2020

La scelta di una premessa sull'evoluzione storica dell'ente Scuola Centrale Formazione e della crescita dell'organizzazione e delle attività legate all'ambito della formazione professionale, nell'avvio del capitolo dedicato al caso di studio, vuole far comprendere al lettore come una delle forze che muovono il progetto di ricerca sia proprio la volontà aziendale di estendere la struttura di azione di SCF consolidata in ambito formativo anche all'area delle transizioni scuola-lavoro e delle transizioni occupazioni. Questa passa dallo studio e dalla valutazione di una o più strade percorribili per estendere modelli ed esperienza anche ai servizi per il lavoro della rete associativa, quale punto di partenza per la replicabilità del modello. Il valore aggiunto e allo stesso tempo la sfida posta dal progetto di SCF è quella di estendere il campo di azioni su diversi territori regionali.

## 2. I servizi per il lavoro in SCF: profili storico-evolutivi e prospettive future

Come ente di II livello, ad oggi, l'esperienza di SCF nell'area lavoro si distingue su due piani: formazione e progettazione. Attraverso le attività istituzionali e le progettazioni nazionali ed europee e lo scambio di buone pratiche tra i soci, l'ente da un lato intercetta i bisogni formativi dei centri di formazione professionale e dei rispettivi direttori, formatori e operatori; dall'altro cerca di anticiparli promuovendo iniziative formative e coinvolgendoli in progettazioni di più ampio respiro.

Essendo la formazione professionale per definizione fortemente legata all'area delle politiche attive del lavoro ed al mondo delle imprese molte sono le attività che facilitano l'orientamento e le transizioni tra formazione e lavoro. Queste si distinguono tra esperienze curriculari di *stage* in azienda, impresa formativa, ecc. ed esperienze in genere extracurriculari, come le mobilità internazionali e i percorsi del programma "esploriamoci" ideato da SCF per permettere la mobilità formativa laboratoriale degli allievi nei diversi cfp afferenti alla rete su scala nazionale.

Nell'area dei servizi al lavoro, *stricto sensu* intesi, SCF decide di investire dal 2011 con la costituzione di un gruppo di lavoro interregionale che porta alla mappatura di servizi-attività e competenze dei profili professionali afferenti all'area. Nel 2012, avvia l'*iter* per ottenere l'autorizzazione nazionale dal MLPS per svolgere attività di intermediazione in regime particolare. Nello stesso anno intraprende un'azione sperimentale per supportare alcuni enti del Veneto di piccole dimensioni nel processo di accreditamento regionale ai servizi al lavoro, facendosi carico dell'iniziativa. Nel 2014, si associa ad Adapt (Associazione per gli studi internazionali e comparati per il diritto del lavoro e delle relazioni industriali) con la quale avvia un percorso di consulenza manageriale e di formazione dello *staff* degli enti soci per lo sviluppo dei servizi per il lavoro (2016). Nel frattempo, la ricerca tra gli associati di buone pratiche legate alla materia porta alla condivisione dell'esperienza ligure dell'ente il Villaggio del ragazzo e alla volontà, espressa dal consiglio direttivo, di continuare ad investire risorse nel segmento dell'accompagnamento al lavoro. A tal fine, nel 2018, SCF decide di finanziare una borsa di studio del corso di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro dell'Università degli Studi di Bergamo e si avvia, così, il mio percorso di ricerca all'interno dell'ente, nella sede di coordinamento sita in Bologna. Sul tavolo c'è l'ipotesi di valutare la strada di costituire un ente terzo che si occupi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro o/e di somministrazione di manodopera muovendo dalla presenza fisica dei soci nei diversi territori regionali.

Il primo passo dello studio è quello di fare una ricognizione sullo stato dell'arte dell'esperienza concreta della rete in materia di servizi per il lavoro che fotografa il quadro seguente. Scuola Centrale Formazione è autorizzata a svolgere intermediazione di lavoro in regime particolare ex art. 6 del D. Lgs. 276 del 2003<sup>279</sup> quale associazione senza fini di lucro volta alla tutela del lavoro, alla progettazione e all'erogazione di percorsi formativi e di alternanza e alla tutela della disabilità. Come su anticipato, SCF è anche accreditata ai servizi al lavoro<sup>280</sup> presso la Regione Veneto con 4 sedi

---

<sup>279</sup> Regimi particolari di autorizzazione: i soggetti pubblici e privati indicati nell'articolo 6 del d.lgs. 276/2003 (quali scuole, università, comuni, as-sociazioni di rappresentanza, patronati, enti bilaterali e associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità, ecc.) sono autorizzati per legge allo svolgimento dell'attività di intermediazione.

<sup>280</sup> Definizione di "Accreditamento": l'art. 2, del D.M. 11 gennaio 2018, definisce l'accREDITAMENTO come la procedura mediante cui ANPAL, Regioni e P.A. riconoscono ad un operatore, pubblico o privato, l'idoneità ad erogare servizi per

operative situate presso i soci. Gli enti soci operanti tramite accreditamento regionale ai servizi al lavoro o autorizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sono 27 con la seguente distribuzione territoriale. Gli enti accreditati in Veneto sono 10 di cui 4 ospitano sedi operative di SCF, i 5 enti accreditati in Emilia-Romagna sono sedi di AECA (Associazione Emiliana Centri Autonomi), 4 in Liguria (di cui 3 con accreditamento regionale e 1 opera con autorizzazione Ministeriale MLPS), 4 in Lombardia, 1 nelle Marche, 1 in Piemonte, 1 in Puglia e 1 in Sicilia (Tabella 4).

**Tabella 4. Mappatura degli accreditamenti regionali ai Servizi al Lavoro e delle autorizzazioni per l'intermediazione di lavoro presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali degli enti soci di SCF.**

Ente: SCUOLA CENTRALE FORMAZIONE			
n.	Regione	Nome completo della struttura periferica coordinata e sitografia	SERVIZI AL LAVORO <sup>281</sup>
0	Veneto	<a href="#">SCUOLA CENTRALE FORMAZIONE</a> - MESTRE	Autorizzato MLPS dal 21 maggio 2014, Accreditato regione Veneto
1	Veneto	CENTRO SERVIZI FORMATIVI - <a href="#">ASSOCIAZIONE SAN GAETANO</a>	Accreditato regione Veneto
2	Veneto	CENTRO SERVIZI FORMATIVI <a href="#">STIMMATINI</a> - PROV. IST.SACRO CUORE	Accreditato regione Veneto
3	Veneto	ASSOCIAZIONE CENTRO DI FORM.PROFESS.LE - ANNA ROSSI VED. <a href="#">SAUGO</a>	No
4	Veneto	FONDAZIONE CASA DELLA GIOVENTU' - CENTRO FORM. PROF.LE <a href="#">TRISSIMO</a>	Accreditato regione Veneto
5	Veneto	ASSOCIAZIONE <a href="#">LEPIDO ROCCO</a>	No
6	Veneto	ASSOCIAZIONE CENTRO PROF.LE <a href="#">SAN LUIGI</a>	Accreditato SCF
7	Veneto	FONDAZIONE <a href="#">OPERA MONTE GRAPPA</a>	Accreditato regione Veneto
8	Veneto	FONDAZIONE <a href="#">IREA MORINI PEDRINA</a> - PELA' TONO	Accreditato SCF
9	Veneto	FONDAZIONE <a href="#">CAVANIS</a> - CENTRO FORM.NE PROF.LE	No
10	Veneto	PIA SOCIETA' <a href="#">SAN GAETANO</a> - FORMAZIONE PROFESSIONALE	Accreditato regione Veneto
11	Veneto	CENRO FORM.NE PROF.LE <a href="#">CASA NAZARETH</a>	Accreditato SCF
12	Veneto	SUORE DELLA COMPAGNIA - <a href="#">ISTITUTO FORTUNATA GRESNER</a>	No
13	Veneto	CONGREGAZIONE PICCOLE FIGLIE DI SAN GIUSEPPE " <a href="#">CFP SAN GIUSEPPE</a> "	No
14	Veneto	<a href="#">I.R.P.E.A.</a> ISTITUTI RIUNITI PADOVANI DI EDUCAZIONE E ASSISTENZA - CFP CAMERINI ROSSI	Accreditato regione Veneto
15	Veneto	<a href="#">FRANCESCO D'ASSISI</a> - SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE	Accreditato SCF

il lavoro negli ambiti territoriali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per le politiche del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro domanda ed offerta di lavoro.

<sup>281</sup> Fonte accreditamenti: elenchi regionali dei soggetti accreditati ai servizi al lavoro - sito regione [Emilia Romagna](#), regione [Veneto](#), regione [Liguria](#) D.G.R. 915/2017, regione [Lombardia](#), regione [Puglia](#), regione [Sicilia](#), regione [Piemonte](#), regione autonoma [Friuli-V.G.](#), regione [Marche](#), regione [Basilicata](#), regione [Trentino Alto Adige](#). Fonte autorizzazioni: albo informatico Agenzie per il Lavoro di [ANPAL](#).

LA COSTRUZIONE DI UN MODERNO SISTEMA DI *PLACEMENT* A PARTIRE DAI CENTRI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE TERRITORIALI. IL CASO DI SCUOLA CENTRALE FORMAZIONE

16	Veneto	ASSOCIAZIONE PAVONIANA LA FAMIGLIA - <a href="#">CFP LODOVICO PAVONI</a>	No
17	Emilia-Romagna	<a href="#">C.E.F.A.L.</a> EMILIA ROMAGNA - SOCIETA' COOPERATIVA	Autorizzato intermediazione MLPS, Accreditato SAL sotto AECA regione E-R AREA 1) prestazioni per le persone e per i datori di lavoro AREA 2) servizi per persone vulnerabili
18	Emilia-Romagna	F.O.M.A.L. FONDAZIONE OPERA MADONNA DEL LAVORO	Accreditamento E-R sotto AECA AREA 1) e 2)
19	Emilia-Romagna	OPERA DELL'IMMACOLATA F.P.G.L.	Accreditamento E-R sotto AECA AREA 1) e 2)
20	Emilia-Romagna	OPERA DIOCESANA <a href="#">GIOVANNI XXIII</a>	Accreditato AREA 1) e 2) sotto AECA
21	Emilia-Romagna	C.F.P. ISTITUTO <a href="#">NAZARENO</a>	Accreditato AREA 1) e 2) sotto AECA
22	Liguria	OPERA DIOCESANA MADONNA DEI BAMBINI C.F.P. <a href="#">VILLAGGIO DEL RAGAZZO</a>	Accreditato regione Liguria
23	Liguria	ASSOCIAZIONE <a href="#">FORMA</a>	Accreditato regione Liguria
24	Liguria	AS.FO.R. ASSOCIAZIONE <a href="#">FORMAZIONE RAVASCO</a>	Autorizzato MLPS, non accreditato in regione
25	Liguria	ASSOCIAZIONE " <a href="#">CFP E. FASSICOMO</a> " SCUOLA GRAFICA GENOVESE	No
26	Liguria	<a href="#">ACCADEMIA DEL TURISMO</a>	Accreditato regione Liguria
27	Lombardia	<a href="#">A.F.G.P.</a> ASSOCIAZIONE FORMAZIONE GIOVANNI PIAMARTA	Accreditato regione Lombardia
28	Lombardia	FONDAZIONE LUIGI <a href="#">CLERICI</a>	Accreditato regione Lombardia
29	Lombardia	FONDAZIONE <a href="#">CASA DEL GIOVANE</a>	Accreditato regione Lombardia
30	Lombardia	<a href="#">FONDAZIONE ASSOCIAZIONE SOMASCA</a> - FORMAZIONE AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE - A.S.F.A.P. - ONLUS	No
31	Lombardia	<a href="#">E.C.Fo.P.</a> ENTE CATTOLICO FORMAZIONE PROFESSIONALE DI MONZA E BRIANZA	Accreditato regione Lombardia
32	Lombardia	<a href="#">ISTITUTO PAVONIANO ARTIGIANELLI</a>	No
33	Puglia	<a href="#">C.I.F.I.R.</a> ONLUS "CENTRI DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE ISTITUTI ROGAZIONISTI"	No
34	Puglia	I.R.F.I.P. "ISTITUTO RELIGIOSO DI FORMAZIONE E ISTRUZIONE"	No
35	Puglia	<a href="#">IRAPL</a> "ISTITUTO REGIONALE PER L'ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE DEI LAVORATORI"	No
36	Puglia	ASSOCIAZIONE <a href="#">CALASANZIO</a> "CULTURA E FORMAZIONE"	Autorizzato MLPS Agenzia intermediazione lavoro in regime particolare
37	Puglia	<a href="#">I.T.C.A.</a> ISTITUTI TERZIARI CAPUCCINI DELL'ADDOLORATA/FORMAZIONE	No



38	Sicilia	O.D.A. "OPERA DIOCESANA ASSISTENZIALE"	Autorizzato MLPS Agenzia intermediazione di lavoro in regime particolare, Accreditato regione Sicilia
39	Piemonte	<a href="#">AG.FORM.</a> ISTITUTI RIUNITI SALOTTO E FIORITO CENTRO FORMAZIONE PROF.LE	Accreditato regione Piemonte
40	Friuli-Venezia Giulia	<a href="#">CIVI.FORM.</a> CENTRO FORMAZIONE PROF.LE CIVIDALE - Soc. Coop. Sociale	No
41	Friuli-Venezia Giulia	FONDAZIONE <a href="#">O.S.F.</a> OPERA SACRA FAMIGLIA	No
42	Friuli-Venezia Giulia	CENTRO SOLIDARIETA' GIOVANI " <a href="#">GIOVANNI MICESIO</a> " ONLUS	No
43	Friuli-Venezia Giulia	<a href="#">COMUNITA' PIERGIORGIO - Onlus</a>	No
44	Friuli-Venezia Giulia	FONDAZIONE <a href="#">CASA IMMACOLATA</a>	No
45	Marche	ASSOCIAZIONE <a href="#">ARTIGIANELLI</a> FAM	Autorizzato MLPS Agenzia intermediazione lavoro in regime particolare
46	Basilicata	C.F.P. ENTI PADRI TRINITARI	No
47	Trentino-Alto Adige	ISTITUTO PAVONIANO <a href="#">ARTIGIANELLI di Trento</a>	No

Monitoraggio aggiornato al 2019.

Da questa prima rilevazione, effettuata attraverso l'accesso pubblico agli elenchi regionali degli operatori del mercato del lavoro, seppure su un campione limitato ma eterogeneo per dimensioni e territorio di riferimento, emerge un fenomeno di "polarizzazione" tra enti accreditati in autonomia ed enti accreditati attraverso l'Associazione regionale di rappresentanza. Una possibile spiegazione, senza alcuna presunzione di completezza, potrebbe essere riscontrata nelle diverse dimensioni degli enti presi in esame, nei requisiti per l'accreditamento stabiliti dalle singole discipline regionali o nelle logiche di finanziamento degli avvisi regionali che premiano gli accordi territoriali.

In secondo luogo, l'indagine prosegue con la predisposizione e somministrazione ai soci di un questionario sulle attività e sulle professionalità afferenti all'area lavoro dal quale emerge come la misura di politica attiva più diffusa sia quella dei tirocini extracurricolari, seguita dall'orientamento di base e specialistico e della formazione. Segue l'accompagnamento al lavoro e l'inserimento in azienda con contratto di apprendistato e le misure volte a supportare le iniziative imprenditoriali dei giovani. Tra i canali di finanziamento delle misure spicca Garanzia Giovani. Inoltre, sul campione di 17 enti in 8 regioni prese in esame emerge come nella maggior parte dei casi le misure di politica attiva del lavoro e il monitoraggio dei percorsi di carriera degli ex allievi sia frequente ma non strutturato.

La tabella 5 evidenzia come il radicamento dei cfp sul territorio si sostanzia in un notevole livello di collaborazione e di rete con le imprese e con gli intermediari del mondo del lavoro e le attività che i centri portano avanti anche grazie a queste preziose alleanze con le imprese e con le agenzie per il lavoro.

**Tabella 5. Relazioni dei CFP\* con le imprese del territorio e con le agenzie per il lavoro.**

LA COSTRUZIONE DI UN MODERNO SISTEMA DI *PLACEMENT* A PARTIRE DAI CENTRI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE TERRITORIALI. IL CASO DI SCUOLA CENTRALE FORMAZIONE

<b>Territori coperti dalla rete associativa</b>	<b>Collaborazioni attive con le imprese del territorio</b>	<b>Collaborazioni Attive con Agenzie per il lavoro (APL)</b>	<b>Profili professionali maggiormente ricercati dalle APL</b>
VENETO	1250	Condivisione dei nominativi degli allievi;  corsi di formazione ai lavoratori somministrati dalle Agenzie	Magazziniere addetto alle pulizie meccanico elettromeccanico saldatore parrucchieri estetisti
PUGLIA	230	Condivisione dei nominativi degli allievi; collaborazione nelle attività curriculari di orientamento al lavoro; Completamento del percorso di orientamento specialistico; Fornisco nominativi degli allievi alle agenzie per il lavoro; Politiche attive del lavoro legate al programma Garanzia Giovani.	Commesso cameriere barman operatore ecologico
LIGURIA	500  Di cui circa 200 nel settore impiantistica e termoidraulica, circa 70 nel settore alberghiero, circa 150 nel settore amministrativo-contabile, circa 100 nel settore commerciale	Condivisione dei nominativi degli allievi, Tirocini estivi e work-experience, progettazione congiunta, partenariato su progetti specifici finanziati dalla Regione Liguria.	Profili dello shopping turismo e servizi di Accounting Artigianato Giovani under 30 diplomati e con esperienza lavorativa almeno minima fascia di età 30-40 in possesso di adeguata qualificazione e di skills professionali certi e spendibili lavoratori disabili per la quota di riserva prevista dalla L.68/99
EMILIA ROMAGNA	600	Corsi di formazione ai lavoratori somministrati dalle agenzie	Operatore della ristorazione meccanica elettronica commercio
PIEMONTE	oltre 1000	Condivisione dei nominativi degli allievi	Operatore sociosanitario

FRIULI VG	oltre 500	Condivisione dei nominativi degli allievi  Corsi di formazione ai lavoratori somministrati dalle agenzie	Operatore della ristorazione produzioni alimentari benessere grafica operatore CNC saldatore idraulico magazziniere
-----------	-----------	--	--

\*I dati sono tratti dal questionario afferente allo studio di fattibilità per la costituzione di un'Agenzia di somministrazione di Lavoro (aprile 2019). Hanno risposto al sondaggio 17 enti soci SCF di cui 6 in Veneto, 5 in Puglia, 2 in Liguria, 1 in Piemonte, 1 in Emilia-Romagna, 2 in Friuli VG.

**Tabella 6. Strumenti di indagine: questionario di raccolta dati**

<p><b>PROGETTO AGENZIA DI SOMMINISTRAZIONE - MONITORAGGIO ATTIVITA'</b>  *I dati richiesti e raccolti da SCUOLA CENTRALE FORMAZIONE con il seguente questionario non saranno diffusi o resi noti a terzi senza il consenso degli interessati.</p>
<p>Il tuo <b>indirizzo e-mail</b> è</p>
<p><b>1. Indicare il numero dei partecipanti annuo per ciascuna tipologia di attività realizzata dal proprio ente</b> (per ogni voce di interesse scrivere la percentuale corrispondente):</p> <p>1-9  10-30  30-50  50-80  80-120  120-200  200-300  PIU' DI 300</p>
<input type="checkbox"/> Partecipanti in uscita al quarto Anno IeFP
<input type="checkbox"/> Partecipanti in uscita IFTS
<input type="checkbox"/> Partecipanti in uscita ITS
<input type="checkbox"/> Tirocini Extra Curricolari
<input type="checkbox"/> Partecipanti Corsi a Qualifica Adulti
<input type="checkbox"/> Partecipanti Corsi Formativi Over 18
<input type="checkbox"/> Partecipanti Percorsi Formazione Aziendali
<input type="checkbox"/> Partecipanti Percorsi Supporto alla Ricollocazione
<input type="checkbox"/> Partecipanti in uscita al 4° Anno IeFP
<input type="checkbox"/> Partecipanti in uscita IFTS
<input type="checkbox"/> Partecipanti in uscita ITS
<input type="checkbox"/> Tirocini Extra Curricolari
<input type="checkbox"/> Partecipanti Corsi a Qualifica Adulti
<input type="checkbox"/> Partecipanti Corsi Formativi Over 18
<input type="checkbox"/> Partecipanti Percorsi Formazione Aziendali
<input type="checkbox"/> Partecipanti Percorsi Supporto alla Ricollocazione
<p><b>2. Accredimento servizi al lavoro</b> (evidenziare in giallo la risposta scelta)</p>

- a) Sono accreditato ai SAL
- b) Non sono accreditato ai SAL ma sono interessato
- c) Non sono accreditato e non mi interessano i SAL
- d) Altro:

**3. Indicare il numero annuo dei partecipanti per ciascuna tipologia di attività realizzata dal proprio ente nei servizi al lavoro** (per ogni voce di interesse scrivere la percentuale corrispondente):

1-9  
10-30  
30-50  
50-80  
80-120  
120-200  
200-300  
PIU' DI 300

- Orientamento di base
- Orientamento specialistico e individualizzato
- Accompagnamento al lavoro
- Attivazione di tirocini
- Incontro Domanda Offerta di Lavoro
- Supporto all'inserimento lavorativo (assegno di ricollocazione)
- Avviamento alla formazione
- Gestione di incentivi alla mobilità territoriale
- Supporto all'impiego

**4. Difficoltà operative dei SAL - rispetto alla disponibilità di finanziamenti, utenti, aziende:**  
(risposta breve)

**5. Percentuale di allievi che dopo 6 mesi dal diploma del 4 anno IeFP** (per ogni voce di interesse scrivere la percentuale corrispondente):

1 - 5 %  
5 - 15 %  
15 - 25 %  
25 -40 %  
40 - 60 %  
60 - 80 %  
80 - 100 %  
Non ho il dato

- Continuano il percorso di Studio
- Occupati nell'azienda dove hanno volto il tirocinio
- Assunti grazie all'intermediazione del CFP o di una agenzia con cui il CFP Collabora
- Somministrati da Agenzie con cui il CFP Collabora
- Occupati per altri canali
- Inoccupati

**6. Percentuale di allievi che all'uscita dei percorsi IFTS** (per ogni voce di interesse scrivere la percentuale corrispondente):

- 1 - 5 %
- 5 - 15 %
- 15 - 25 %
- 25 - 40 %
- 40 - 60 %
- 60 - 80 %
- 80 - 100 %
- Non ho il dato

- Continuano il percorso di Studio
- Occupati nell'azienda dove hanno svolto il tirocinio
- Assunti grazie all'intermediazione del CFP o di una agenzia con cui il CFP Collabora
- Somministrati da Agenzie con cui il CFP Collabora
- Occupati per altri canali
- Inoccupati

**7. Percentuale di allievi che all'uscita dei percorsi ITS** (per ogni voce di interesse scrivere la percentuale corrispondente):

- 1 - 5 %
- 5 - 15 %
- 15 - 25 %
- 25 - 40%
- 40 - 60 %
- 60 - 80 %
- 80 - 100 %
- Non ho il dato

- Continuano il percorso di Studio
- Occupati nell'azienda dove hanno svolto il tirocinio
- Assunti grazie all'intermediazione del CFP o di una agenzia con cui il CFP Collabora
- Somministrati da Agenzie con cui il CFP Collabora
- Occupati per altri canali
- Inoccupati

**8. Numero di aziende del territorio con cui collabori** (evidenziare in giallo la fascia numerica scelta):

- 1-5
- 5-10
- 10-15
- 15-20
- 20-25\
- 25-30
- 35-40
- 40-45
- 45-50
- Altro:

**9. Tipologia di collaborazioni attive con le aziende del territorio** (per ogni voce di interesse scrivere la percentuale corrispondente):

1-5%  
 5-15%  
 15-25%  
 25-40%  
 40 - 60%  
 60 - 80  
 80 - 100%  
 Non ho il dato

Tirocini extracurriculari  
 Apprendistato  
 Raccolta e invio CV alle aziende per candidatura aperta (incrocio domanda e offerta di lavoro)  
 Segnalazione nominativi su richiesta dell'azienda  
 Formazione aziendale  
 Coprogettazione tra azienda e CFP

**10. Collabori attivamente con Agenzie per il Lavoro (APL) presenti sul tuo territorio regionale?**

a) Sì, con agenzie di intermediazione di lavoro

b) Sì, con agenzie di somministrazione di lavoro (ex agenzie interinali)

c) Altro:

**11. Definire il tipo di collaborazione attiva con le Agenzie per il Lavoro (APL):**

a) Fornisco corsi di formazione ai lavoratori somministrati dalle agenzie

b) Fornisco nominativi degli allievi alle agenzie per il lavoro

c) Altro:

**12. In caso di collaborazione con le APL, sapresti dire quali sono i profili professionali di maggior interesse per le Agenzie?**

**13. Quanti ex allievi vengono somministrati/assunti da una APL (ex agenzia interinale)?**

Non ho il dato  
 Altro:

**14. Allega alla presente eventuali file che ti sembra utile condividere.**

**15. Aggiungi altre informazioni utili o tue eventuali richieste di chiarimento:**

GRAZIE PER AVER COMPILATO IL QUESTIONARIO.

**Tabella 7. Elaborazione primi dati questionario monitoraggio attività degli enti**

Numero Regioni coinvolte	6
Numero enti aderenti al progetto	21

Enti che hanno risposto al sondaggio	17
Bacino allievi di riferimento	11.143
<b>COLLABORAZIONI ATTIVATE CON IL TESSUTO PRODUTTIVO REGIONALE</b>	
Numero aziende	3.850
Tipologie attività	Contratto di apprendistato Intermediazione Ricerca e selezione Formazione aziendale Coprogettazione tra azienda e Centro di Formazione Professionale
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il 50 % degli intervistati segnala i nominativi degli allievi alle Agenzie Lavoro (APL)</li> <li>• Il 43,9% collabora con APL intermediazione</li> <li>• Il 12,5% dichiara di non collaborare con APL</li> <li>• Il 6,3% segnala l'assenza di APL nel territorio di riferimento</li> </ul>
Elementi di forza	Potenzialità del mercato interno
Elementi di criticità	Non viene monitorato esito del percorso formativo

In base ai dati raccolti, nei territori coinvolti dalla rete SCF, i profili professionali di maggior interesse per le Agenzie Lavoro sono:

- Operatore della ristorazione, produzioni alimentari, benessere, grafica, operatore CNC, saldatore, idraulico, magazziniere (Friuli);
- Operatore sociosanitario (Piemonte);
- Profili dello *shopping*, turismo e servizi di Accounting, Artigianato, Giovani under 30 diplomati e con esperienza lavorativa almeno minima; fascia di età 30-40 in possesso di adeguata qualificazione e di skills professionali certi e spendibili, lavoratori disabili per la quota di riserva prevista dalla L.68/1999 (Liguria);
- Operatore della ristorazione, meccanica, elettronica, commercio (Emilia-Romagna)
- Magazziniere, addetto alle pulizie, meccanico – elettromeccanico, saldatore, parrucchieri ed estetisti (Veneto);
- Commesso, cameriere, barman, operatore ecologico (Puglia).

In terzo luogo, lo studio si sposta sulla comparazione dei requisiti giuridico-finanziari alla base di un'agenzia di intermediazione di lavoro che opera nel mercato (profit) e di un'agenzia di somministrazione di manodopera permettendo di proseguire l'indagine su quest'ultimo modello.

Si procede, quindi, alla predisposizione di un *business plan* per la costituzione di un'Agenzia di somministrazione di manodopera composto da una prima parte teorica di approfondimento dei requisiti giuridici generali, dell'obiettivo e dei punti di forza del progetto. Una seconda parte viene dedicata agli aspetti economici, quali lo studio dell'andamento del segmento di mercato, il modello organizzativo e la sua sostenibilità di seguito presentati.

Muovendo dal dato normativo, l'attività di somministrazione di lavoro viene definita, dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del D.Lgs. 276/2003 come: la fornitura professionale di manodopera, a tempo indeterminato o a termine, ai sensi dell'art. 20. A tale scopo distinguiamo tra agenzie generaliste e specialiste.

Le agenzie di somministrazione di tipo generalista svolgono attività di somministrazione di manodopera e sono inserite nella Sezione I dell'Albo delle agenzie per il lavoro, ai sensi dell'articolo 4, comma 1 lett. a) del D.Lgs. 276/2003. L'autorizzazione alla somministrazione di tipo generalista consente lo svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale di cui all'art. 20 del D.Lgs. 276/2003<sup>282</sup>.

Queste possono somministrare lavoratori sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato; invece, le agenzie di somministrazione di tipo specialista, ai sensi dell'art. 4 comma 1, lett. b), iscritte alla Sezione II dell'Albo delle agenzie per il lavoro, abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da a) a h), possono somministrare lavoratori solo a tempo indeterminato. I requisiti sono di seguito sintetizzati nella Tabella 8.

**Tabella 8. Requisiti legali previsti per le Agenzie di somministrazione di manodopera**

<b>Requisiti giuridici generali</b>	
	<b>Somministrazione</b>
<b>Forma societaria</b> Art. 5, comma 1, lett. a)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Società di capitali,</li> <li>• cooperativa,</li> <li>consorzio di cooperative</li> </ul>
<b>Sede</b> Art. 5, comma 1, lett. b)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nel territorio italiano o di altro Stato membro dell'Unione Europea</li> </ul>
<b>Professionalità</b> Art. 5, comma 1, lett. c), g)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• disponibilità di uffici e attrezzature idonee allo svolgimento dell'attività, ossia, ai sensi dell'art. 2 del D.M. 10 aprile 2018, i locali devono essere distinti da quelli di altri soggetti e le strutture adeguate allo svolgimento dell'attività nonché conformi alla normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro. Inoltre, i locali adibiti a sportello devono rispettare ulteriori requisiti, quali: conformità alle norme in materia di barriere architettoniche e accessibilità e visibilità per i disabili e alla disciplina urbanistica-edilizia vigente, dotazione, nelle sedi, di attrezzature, spazi e materiali idonei allo svolgimento delle attività, presenza di un responsabile con funzioni di operatore, e di almeno due operatori per sede operativa, l'indicazione visibile all'esterno del locali dell'orario di apertura al pubblico (almeno 20 ore settimanali), l'indicazione visibile all'interno dei locali degli estremi del provvedimento di accreditamento e i servizi per il lavoro erogabili, il nominativo del responsabile dell'unità organizzativa;</li> <li>• adeguate competenze professionali, dimostrabili attraverso esperienze almeno biennale nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali o dall'iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro da almeno due anni;</li> <li>• rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 8 a tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati nell'ambito da esso stesso indicato</li> </ul>
<b>Affidabilità/onorabilità</b> Art. 5, comma 1, lett. d)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• assenze di condanne penali per reati contro il patrimonio, la fede pubblica, l'economia pubblica o per delitti di associazione di tipo mafioso o per delitti non colposi per i quali la legge preveda pene inferiori ai tre anni, per delitti previsti dalle leggi poste a</li> </ul>

<sup>282</sup> Con l'intento di razionalizzare l'accesso degli operatori nel mercato del lavoro e nell'ambito dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, il d.lgs. n. 276/2003 ha istituito un regime unico di autorizzazioni per tutti i soggetti che svolgono le attività di somministrazione, di intermediazione, di ricerca e selezione e ricollocazione professionale; ampliando contemporaneamente il numero di soggetti, sia pubblici sia privati, che possono richiedere l'autorizzazione per svolgere le attività nel mercato del lavoro.



	prevenzione degli infortuni sul lavoro, in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti con rappresentanza e ai soci accomandatari	
<b>Agenzie polifunzionali</b> Art. 5, comma 1, lett. e)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• predisposizione di distinte divisioni operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta</li> </ul>	
<b>Trasparenza del mercato</b> Art. 5, comma 1, lett. f)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obbligo di interconnessione con la borsa continua del lavoro attraverso il raccordo con uno o più nodi,</li> <li>• invio alle autorità concedenti delle informazioni rilevanti per il mercato del lavoro.</li> </ul>	
<b>Requisiti giuridici particolari e requisiti finanziari</b>		
	<b>Somministrazione generalista</b>	<b>Somministrazione specialista</b>
Art. 5, comma 2, lett. c), d), comma 3, lett. b), c), d)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deposito cauzionale di 350.000,00 euro a garanzia dei crediti dei lavoratori</li> <li>• La regolare contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione al reddito, il regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale applicabile</li> <li>• Nel caso di cooperative di produzione e lavoro è anche richiesta la presenza di almeno 60 soci e tra di esse, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deposito cauzionale di 200.000,00 euro a garanzia dei crediti dei lavoratori</li> <li>• La regolare contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione al reddito, il regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale applicabile Nel caso di cooperative di produzione e lavoro è anche richiesta la presenza di almeno 20 soci e tra di esse, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione</li> </ul>
<b>Capitale versato</b>	• Almeno 600.000,00 euro	• Almeno 350.000,00 euro
<b>Diffusione territoriale</b>	• In almeno 4 regioni, 6 sedi adibite a sportello	• In almeno 4 regioni, 6 sedi adibite a sportello
<b>Oggetto sociale</b>	• indicazione nello statuto come prevalente, anche se esclusivo	• indicazione nello statuto come prevalente, anche se esclusivo

Fonte: [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

L'analisi dei requisiti legali e la riflessione guidata, esposta presso il consiglio direttivo di SCF, sulla distinzione tra agenzia generalista e specialista porta a proseguire lo studio di fattibilità sulla prima tipologia. Questa, infatti, permettere di somministrare lavoratori di diversi settori e ambiti professionali e non di "specializzarsi" in una categoria di mercato. La scelta è ovviamente dettata dalla lettura della conformazione della rete associativa che aggrega enti che formano diverse figure professionali, afferenti ai settori dalla ristorazione al benessere, dalla logistica alla meccanica, alla grafica, ecc.

In particolare, il contratto di lavoro in somministrazione è regolato dall'art. 20 del D.Lgs. 276/2003 c.d. Legge Biagi, il quale definisce il lavoro somministrato, ex lavoro interinale, come un contratto in base al quale l'impresa (utilizzatrice) può richiedere manodopera ad agenzie autorizzate (somministratori) iscritte all'Albo informatico ANPAL.

La somministrazione di lavoro coinvolge tre soggetti (agenzie, lavoratori, impresa), legati da due diverse forme contrattuali:

- il contratto di somministrazione stipulato tra utilizzatore e somministratore che ha natura commerciale e può essere a tempo determinato o a tempo indeterminato;
- il contratto di lavoro stipulato tra somministratore e lavoratore che può essere a tempo determinato o a tempo indeterminato.

Il contratto di somministrazione di manodopera esige la forma scritta, in assenza della quale il contratto è nullo e i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze del soggetto che ne utilizza la prestazione lavorativa.

Il pagamento della retribuzione al lavoratore e il versamento dei contributi previdenziali e assicurativi sono a carico del somministratore, con il rimborso successivo da parte dell'utilizzatore. La data di inizio e la durata prevedibile della missione - che può essere prorogata con il consenso del lavoratore secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva - devono essere comunicate per iscritto al prestatore di lavoro da parte del somministratore all'atto della stipulazione del contratto di lavoro ovvero all'atto dell'invio presso l'utilizzatore. I contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi hanno il compito di individuare, anche in misura non uniforme, i limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione di lavoro a tempo determinato. In virtù del principio di tutela del lavoratore rispetto a situazioni discriminatorie, i lavoratori in somministrazione hanno diritto a condizioni di base di lavoro e d'occupazione complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. I lavoratori dipendenti dal somministratore sono informati dall'utilizzatore dei posti vacanti presso quest'ultimo, affinché possano aspirare, al pari dei dipendenti del medesimo utilizzatore, a ricoprire posti di lavoro a tempo indeterminato. Tali informazioni possono essere fornite mediante un avviso generale opportunamente affisso all'interno dei locali dell'utilizzatore presso il quale e sotto il cui controllo detti lavoratori prestano la loro opera.

Il contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. staff leasing), modificato dal Decreto Legislativo n. 81/2015, che ha esteso tale istituto a qualsiasi ambito di attività e tipologia di lavoratori, con un solo limite di tipo quantitativo. Lo staff leasing, infatti, potrà essere utilizzato nel limite del 20% rispetto al numero di lavoratori assunti a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore alla data del 1° gennaio dell'anno in cui viene stipulato il contratto. Tale percentuale potrà essere oggetto di modifica da parte della contrattazione collettiva applicabile dall'utilizzatore. Il lavoratore assunto a tempo indeterminato dall'agenzia di lavoro ha diritto ad un'indennità di disponibilità per i periodi in cui non è in missione presso un utilizzatore. L'importo dell'indennità è determinato dalla contrattazione collettiva e non può comunque essere inferiore all'importo fissato con decreto del Ministero del lavoro.

La legge 96/2018 di conversione del c.d. Decreto Dignità n. 87/2018 ha introdotto dei limiti all'utilizzo dei lavoratori somministrati a termine. Dal 12 agosto 2018 la sommatoria tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori somministrati a termine non potrà eccedere complessivamente il 30% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'impresa utilizzatrice al 1° gennaio dell'anno di stipulazione dei predetti contratti (per i contratti stipulati nel 2018, si dovrà effettuare il calcolo al 1° gennaio 2018)<sup>283</sup>.

Le Agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione di lavoro sono tenute al versamento della contribuzione per il finanziamento del Fondo per la formazione e l'integrazione del reddito previsto dal D. Lgs. 276/2003 da calcolare in misura percentuale sulla retribuzione corrisposta al personale in somministrazione.

---

<sup>283</sup> Durante l'emergenza pandemica i limiti nell'utilizzo del contratto di lavoro in somministrazione rientrante nella disciplina delle causali da apporre per il rinnovo del contratto a tempo determinato sono stati derogati dalla legislazione emergenziale proprio per far fronte alla annunciata crisi economica che accompagna drammaticamente quella sanitaria.

Le attività erogabili delle agenzie autorizzate alla somministrazione non si esauriscono alla stipulazione dei contratti su esposti, ma si estendono potenzialmente alle altre categorie dell'albo informativo ANPAL, quali l'intermediazione, la ricerca e selezione del personale e il supporto alla ricollocazione professionale. Tra i servizi accessori troviamo, invece, Outsourcing, Outplacement e la consulenza in materia di Welfare aziendale (di seguito approfonditi nella Tabella 9).

**Tabella 9. Servizi erogabili dalle APL di somministrazione generalista**

Servizio	Descrizione Caratteristiche
<p>Contratto di Somministrazione di lavoro a tempo determinato</p>	<p>Nel contratto di somministrazione a tempo determinato valgono le disposizioni previste dal decreto legislativo n. 81/2015 per i contratti a termine, ad eccezione dei diritti di precedenza e dello <i>stop&amp;go</i> previsto in caso di rinnovo e della percentuale massima di lavoratori a termine. La data di inizio e la durata prevedibile della missione - che può essere prorogata con il consenso del lavoratore per iscritto, nei casi e per la durata previsti dal contratto collettivo applicato dal somministratore - devono essere comunicate per iscritto al prestatore di lavoro da parte del somministratore all'atto della stipulazione del contratto di lavoro ovvero all'atto dell'invio presso l'utilizzatore.</p> <p>Con il <a href="#">decreto-legge n. 87/2018</a>, convertito dalla <a href="#">legge n. 96/2018</a>, il numero dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato o in somministrazione a tempo determinato non può eccedere complessivamente il 30% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore al 1° gennaio dell'anno di stipulazione dei predetti contratti (con arrotondamento del decimale all'unità superiore, qualora esso sia eguale o superiore a 0,5). Tale limite è cedevole rispetto alle diverse disposizioni previste dalla contrattazione collettiva dell'utilizzatore, e non si applica nei seguenti casi: lavoratori in mobilità, disoccupati che godono da almeno sei mesi di trattamenti di disoccupazione non agricola o di ammortizzatori sociali, lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati (<a href="#">DM 17 ottobre 2017</a>).</p> <p>Il periodo di lavoro svolto da dipendenti assunti con contratto di somministrazione a tempo determinato va computato nel calcolo dei 24 mesi previsti come limite massimo di durata di un contratto a tempo determinato, oltre il quale il contratto si trasforma a tempo indeterminato.</p>
<p>Contratto di Somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (staff leasing)</p>	<p>Il contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (<b>c.d. <i>staff leasing</i></b>) – disciplinato sempre dal D.lgs. n. 81/2015 – è possibile per qualsiasi ambito di attività e tipologia di lavoratori, con un solo limite di tipo quantitativo. Lo <i>staff leasing</i>, infatti, può essere utilizzato nel limite del 20% rispetto al numero di lavoratori assunti a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore alla data del 1° gennaio dell'anno in cui viene a stipularsi il contratto. Tale percentuale può essere oggetto di modifica da parte della contrattazione collettiva applicabile dall'utilizzatore.</p> <p>Il lavoratore assunto a tempo indeterminato dall'agenzia di lavoro, ha diritto a un'indennità di disponibilità per i periodi in cui non è in missione presso un utilizzatore. L'importo dell'indennità è determinato dalla contrattazione collettiva e non può comunque essere inferiore all'importo fissato con decreto del Ministero del lavoro.</p>
<p>Attività di Intermediazione</p>	<p>Consiste nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro, rivolta anche a persone disabili e lavoratori svantaggiati. Attività realizzata mediante: raccolta curricula dei potenziali lavoratori, preselezione e costituzione di una banca dati, promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, orientamento professionale, progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo.</p>

Attività di Ricerca e selezione del personale	Consiste nel ricercare ed individuare il candidato più idoneo a soddisfare le esigenze di un'impresa, attraverso l'ascolto dell'azienda che porta alla ricerca delle candidature più idonee, la valutazione dei profili individuati, l'eventuale formazione dei candidati per l'inserimento nel contesto lavorativo e l'assistenza nella prima fase dell'inserimento.
Supporto alla ricollocazione professionale	Consiste nel ricollocare nel mercato un lavoratore o un gruppo di lavoratori, su specifico incarico del committente, anche in raccordo con le parti sociali. La ricollocazione è realizzata grazie ad attività di preparazione e di formazione specifica della persona o del gruppo, di accompagnamento e affiancamento nello svolgimento della nuova attività lavorativa.
<b>Eventuali Servizi Accessori</b>	<b>Descrizione Caratteristiche</b>
<i>Outsourcing</i>	Le Agenzie per il Lavoro offrono alle aziende la possibilità di esternalizzare tutti o alcuni processi fondamentali per la realizzazione dei servizi e per lo sviluppo del business al fine di migliorare le proprie <i>performance</i> e di garantire un risparmio di costi, in termini di tempo e risorse (ad esempio: risorse umane, payroll, servizi IT, sales marketing, ecc.)
<i>Outplacement</i>	È un servizio di consulenza offerto, su mandato dell'azienda, ai lavoratori di ogni livello che, dovendosi riproporre al mercato del lavoro, si avvalgono dell'intervento specialistico di esperti in tutte le problematiche connesse alla riqualificazione professionale, alla gestione di carriera e al riorientamento dei lavoratori nei diversi settori produttivi.
<i>Welfare aziendale</i>	Consiste nell'individuazione di soluzioni di benefit e welfare aziendale tramite l'adozione di strumenti personalizzati in base ai bisogni dei lavoratori, a seguito di una consulenza specialistica dedicata al cliente (analisi demografica e sociologica, analisi retributiva, indice di spendibilità, piano di comunicazione ai lavoratori, eventuale supporto per l'accordo sindacale, stesura del regolamento aziendale).

## 2.1 Chiudere il cerchio formativo con la somministrazione di manodopera: la costruzione condivisa di moderni centri di formazione professionale sul territorio.

La *ratio* progettuale fa leva sulla somministrazione quale strumento a completamento della filiera formativa. Un'agenzia per il lavoro (APL) creata da esperti della formazione professionale che vada a rispolverare l'idea ispiratrice della riforma Biagi dell'inserimento lavorativo come completamento di un percorso più ampio e complesso, anche in risposta a logiche affermatesi attorno a politiche attive legate all'incentivazione del risultato occupazionale. Il *target* iniziale di riferimento dell'agenzia è rappresentato dagli allievi in uscita dai percorsi IeFP (stimati al 2018 in circa 3500 all'anno su tutta la rete) e dai disoccupati di lunga durata. La somministrazione all'interno di un percorso di crescita diventa strumento teso a ristrutturare e sviluppare il ponte tra la filiera professionalizzante ed il mondo del lavoro.

La capacità di comprendere le esigenze delle imprese è inoltre propedeutica all'aggiornamento dell'offerta formativa e si traduce ora nella costruzione (in alcuni territori), ora nel potenziamento di un processo virtuoso volto alla formazione integrale della persona che si forma nei cfp, sperimenta e amplia le competenze acquisite in contesto di lavoro per poi rientrare nella formazione in logica di apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita.

L'obiettivo del progetto è, quindi, quello di chiudere il cerchio della filiera professionalizzante attraverso «l'apporto coordinato di una pluralità di soggetti, tra cui prioritariamente i servizi che agiscono nell'ambito delle politiche attive del lavoro (in particolare della formazione e del raccordo domanda-offerta di lavoro) e i soggetti (pubblici e privati) che agiscono nel settore dell'istruzione e della formazione»; sposando l'idea che vede «un sistema di orientamento realmente maturo configurarsi come una grande rete tra soggetti organizzativamente autonomi che sappiano integrarsi tra loro per creare reciproci e significativi legami, operino sul territorio in maniera inclusiva e partecipativa, interagiscano, costruendo reti allargate, con i soggetti che sul territorio stesso sono portatori di competenze specifiche»<sup>284</sup>.

L'iniziativa si pone quale possibile strada per traguardare quella effettiva integrazione tra la rete pubblica delle politiche del lavoro con quella privata che l'Italia non ha ancora raggiunto nonostante i tentativi governativi susseguitisi negli anni.

Siamo testimoni ogni giorno di come questo processo di commistione tra pubblico e privato stia avvenendo rispetto al welfare – si pensi agli strumenti di amministrazione condivisa come i regolamenti di cittadinanza attiva, frutto della messa in opera del principio di sussidiarietà (art. 118 della Costituzione) del riappropriarsi del bene comune, dall'economia circolare all'impatto sociale; allora come possiamo garantire ai cittadini attivi di restare lavoratori attivi? Una via percorribile potrebbe contemplare l'agire responsabile delle agenzie per il lavoro autorizzate in regime particolare (ex art. 6 del D. Lgs. 276/2003, così come modificato dall'art. 12 del 150/2015) che siano pronte ad accettare la sfida di uscire dalla logica del finanziamento pubblico, ampliando il proprio *know how* con le logiche di mercato, anche grazie al dialogo costante con il tessuto produttivo territoriale.

Secondo gli esperti del settore, «l'intermediazione responsabile»<sup>285</sup>, all'interno degli attuali mercati delle professionalità, è possibile staccandosi dai retaggi del post-fordismo e ponendo la persona al centro del dibattito, le cui esigenze cambiano a seconda del contesto di riferimento. L'elemento unificante è rappresentato dalla formazione quale «fattore essenziale nello sviluppo della carriera per una forza lavoro adattiva»<sup>286</sup>, in questo modo filiera professionalizzante e agenzie per il lavoro si incontrano nei sistemi di istruzione e formazione professionale regionale (IFP)<sup>287</sup> per rispondere ad un'esigenza del territorio<sup>288</sup>, preoccupandosi di far incontrare domanda e offerta di lavoro attraverso

---

<sup>284</sup> GIOVANI 2014-2020 – Rapporto del gruppo di lavoro “supporto informativo e orientativo per i giovani” istituito nell'ambito della Struttura di Missione per le Politiche Attive (D.L. 76/2013) e delle relative attività per lo studio e l'avvio di Garanzia Giovani a dicembre 2013.

<sup>285</sup> A cui fa riferimento il Manifesto presentato da Annemarie Muntz, Presidente della Confederazione mondiale per l'occupazione, ai membri, alle principali parti interessate e ai responsabili delle politiche durante la 50ª Conferenza mondiale sull'occupazione che si è tenuta a Parigi il 28 e 29 settembre 2017

<sup>286</sup> WEC ECONOMIC REPORT 2018, emerge la formazione quale “potente motivatore” per accettare incarichi: i datori di lavoro sviluppano la base di competenze necessarie per il successo commerciale, mentre i dipendenti valutano l'investimento nelle loro carriere e lo considerano un "valore aggiunto" del lavoro temporaneo. Il 32% di tutti i rispondenti ha ricevuto una formazione. Una percentuale maggiore di dipendenti temporanei negli Stati Uniti (93%) e in Messico (59%). Le percentuali decrescono in Europa dove troviamo la Francia con il 42% e l'Italia all'ultimo posto dove solo il 35% ha beneficiato di programmi di formazione locali nel 2016.

<sup>287</sup> Politiche della Formazione Professionale e del lavoro, Analisi ragionata degli interventi regionali, a cura di CNOS-FAP in collaborazione con Noviter Srl.

<sup>288</sup> A sostegno della nostra tesi R. FLORIDA, *Toward the Learning Region*, in *Futures*, 1995, vol. 27, n. 5, 527-536, sul concetto di “learning regions”, cioè sistemi territoriali caratterizzati da relazioni significative e da processi tecnologici e cognitivi, aree in cui si registra una ampia produzione di nuova conoscenza grazie all'apporto di capitale umano altamente qualificato, alla esistenza di network consolidati tra le imprese, al supporto da parte delle istituzioni.

la leva della formazione (impresa formativa, alternanza, apprendistato duale, corsi di formazione continua, accompagnamento al lavorativo e monitoraggio) ed il dialogo con le imprese del territorio, intervenendo alla radice del problema del *mismatch* di competenze e creando veri percorsi di inserimento e carriera dei lavoratori.

## 2.2 Il modello di Agenzia per il lavoro ideato da SCF

Dopo aver verificato la fattibilità legale e focalizzato l'attenzione sugli obiettivi e sulla loro coerenza con la *mission* dei centri di formazione professionale, lo studio si è spostato necessariamente al modello organizzativo e alla sostenibilità economica dell'impresa da costituire per dar vita al nobile progetto.

Il modello di *governance* dell'agenzia per il lavoro prevede un livello nazionale (sede principale nella tabella 14) in capo a SCF ed ai consigli di amministrazione del nuovo soggetto "la mente" con compiti di coordinamento, consulenza e formazione dello *staff* interno. Il livello territoriale prevede l'attivazione di 6 sedi presso i soci situati in regioni strategiche per l'avvio del nuovo *business*, che permettano l'ammortamento dei costi di avviamento in tre-cinque anni, secondo quanto stimato nel *business plan*. L'attività tra la singola sede e la sede centrale viene affidata ad un operatore del mercato del lavoro specializzato collocato presso la sede territoriale (una figura professionale ibrida con competenze manageriali, di progettazione e *sale & marketing*) che faccia da connettore tra il piano locale e il coordinamento nazionale, appositamente formato e che rappresenti il «braccio» del modello organizzativo. Il valore aggiunto di questa figura professionale sta nella conoscenza delle dinamiche territoriali che si allarga, grazie alle attività promosse dalla sede centrale, alla strategia nazionale ed europea per il futuro (professioni, mercato del lavoro, competenze).

Sul piano della sostenibilità economica, vista la complessità del progetto, numerosi sono gli elementi da contemperare nella prosecuzione dell'analisi. Le tabelle seguenti cercano di luce e sintesi sugli aspetti considerati quali capitale iniziale, prezzi, utenti, sedi, risorse umane, condizioni finanziarie (Tabella 10).

**Tabella 10. Elementi considerati per la sostenibilità economica del progetto**

<b>Sostenibilità Economica</b>	
<b>Capitale iniziale</b>	capitale sociale versato di € 600.000 e deposito cauzionale di € 350.000 (non fideiussorio per i primi 2 anni) a garanzia dei crediti dei lavoratori.
<b>Prezzi</b>	Sono stati ipotizzati prezzi leggermente inferiori alla media di mercato (ricarico del 10% contro un ricarico medio del 15%) sia in considerazione della fascia di lavoratori a cui l'agenzia si rivolge prioritariamente, sia in considerazione della necessità di inserirsi in un nuovo mercato.
<b>Utenti</b>	il numero è stato prudenzialmente stimato partendo da un potenziale bacino di utenza pari a circa 3500 giovani adulti in uscita dai percorsi di formazione professionale, a cui vanno sommati gli utenti che accedono ai servizi dell'agenzia attraverso altri canali.

<b>Sedi</b>	6 unità organizzative in 4 regioni aperte 20 h/settimana. Le sedi dovranno avere le caratteristiche richieste dal D.M.10 aprile 2018 ex art. 2.
<b>Risorse Umane</b>	3 operatori junior per la Sede Principale ed 1 senior con funzione di Responsabile Nazionale, 2 operatori per ogni unità organizzativa di cui uno senior con funzione di Responsabile.
<b>Condizioni finanziarie</b>	Ipotesi di avvalersi di fornitori fidelizzati ai soci SCF presso cui si attiveranno le sedi e disponibili ad applicare le medesime condizioni finanziarie.

Per poter verificare la copertura economica i dati devono essere calati necessariamente nei contesti economici di riferimento, per questo viene indagato l'andamento del mercato della somministrazione nazionale prima e nelle diverse regioni italiane poi (Tabella 11).

**Tabella 11. Variazioni di mercato, segmento della somministrazione di lavoro**

<b>Andamento del Mercato Nazionale</b>		
	Marzo 2018	Marzo 2019
Numero lavoratori in somministrazione	2	384.506
Rapporto tra occupazione in somministrazione e occupazione totale	1,80 %	1,75%
Ore/mese lavorate		+ 0,4%
Ore lavorate su base annua		- 6,7%
<b>Andamento Mercato Regionale (%)</b>		
Percentuale di lavoratori assunti in somministrazione sul totale degli assunti per regione (CO 2017)		
Piemonte		11,2
Valle d'Aosta		0,3
Lombardia		24,2
Bolzano		0,6
Trento		0,8
Veneto		10,7
Friuli-Venezia Giulia		2,6
Liguria		2,9
Emilia-Romagna		10,2
Toscana		6,4
Umbria		1,2
Marche		3,3
Lazio		10,3
Abruzzo		2,8
Molise		0,2
Campania		4,7
Puglia		2,5
Basilicata		1,5
Calabria		0,5
Sicilia		2,2
Sardegna		1,0

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie (CO2017)

Utile all'indagine appare la comparazione tra i contratti di somministrazione attivati nell'anno di riferimento (CO 2017) per territorio regionale e il numero di allievi annui (a.f. 2017) in uscita dai percorsi triennali e quadriennali stimati attraverso la sommatoria del dato dei cfp presenti in una data regione (Tabella 12).

**Tabella 12. Comparazione tra contratti somministrazione attivati e bacino di utenza agenzia**

<b>Mercato Regionale Agenzia SCF</b>		
	N° attivazioni in somministrazione/regione	N° allievi (3° e 4° anno) degli enti SCF aderenti
Emilia-Romagna	89.182	1.385
Veneto	79.910	2.744
Piemonte	57.680	330
Puglia	28.590	233
Marche	8.223	172
Friuli-Venezia Giulia	4.393	5.527
Liguria	6.518	1.216

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie (CO2017); monitoraggio SCF 2018 per a.f. 2017.

Di seguito, la tabella 13 evidenzia il mercato di riferimento in cui andrebbe ad inserirsi l'Agenzia per il lavoro di SCF, sottolineando come (nel periodo di ideazione del progetto) i dati mostrino una corrispondenza tra gli utenti afferenti ai centri di formazione professionale (allievi in uscita dal III anno in possesso di una qualifica professionale (11,26%) o di una licenza media (19,51%) nei casi di abbandono scolastico precoce, anche detto *drop out*. Anche con riferimento ai tipici *partner* dei cfp che fanno ricorso al lavoro in somministrazione, in particolare, medie (25,96%) e piccole (22,38%); allo stesso modo, vengono riscontrate delle affinità tra i profili professionali formati dai cfp afferenti alla rete e i dati sulla mansione svolta dai lavoratori somministrati a tempo determinato, quali Professione esecutiva lavoro di ufficio (17,83%), qualifica commercio/servizi (11,88%), operatore socio-sanitario/assistenziale (2,65%), operaio generico (16,51%).

**Tabella 13. Variazione (%) lavoratori somministrati TD per titolo di studio, tipologia di azienda utilizzatrice e mansione**

<b>Lavoratori Somministrati</b>	
<b>Titolo Di Studio</b>	<b>Lavoratori TD %</b>
Licenza elementare	0,36
Licenza media	19,51
Qualifica professionale	11,26
Diploma di istruzione superiore	46,44
Diploma di laurea a ciclo unico	2,50
Diploma di laurea triennale	9,65
Diploma di laurea magistrale	7,98
Dottorato/Master	2,30
	100,00
<b>Tipologia Aziende Utilizzatrici</b>	<b>Lavoratori TD %</b>



Grandi (più di 500 lavoratori)	35,11
Medio-grandi (tra 250 e 500)	16,55
Medie (tra 50 e 250)	25,96
Piccole (fino a 50)	22,38
	100,00
<b>Tipologia Della Mansione</b>	<b>Lavoratori TD %</b>
Professione di elevata specializzazione	4,11
Professione tecnica/informatica	4,96
Infermiere	1,89
Professione esecutiva lavoro di ufficio	17,83
Professione qualifica commercio/servizi	11,88
Operatore socio-sanitario/assistenziale	2,65
Operatore specializzato/artigiano	22,33
Operaio generico	16,51
Tecnico delle professioni socio-sanitarie	1,45
Altro	16,39
	100,00

Fonte: Ebitemp, 2017.

La costituzione dell’Agenzia per il Lavoro SCF si basa sull’adesione al progetto di 18 soci in 7 regione (Veneto, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Friuli VG, Puglia, Marche). Per l’avvio dell’Agenzia vengono individuati 4 territori regionali strategici, per garantire il *Break even point* in 3-5 anni di esercizio, dove con l’individuazione di 6 sedi operative e una sede principale (*head quarter*). Le regioni iniziali di riferimento sono Veneto, Emilia-Romagna, Liguria e Friuli V.G. I costi distinti tra sede principale e sedi operative sono stimati nelle Tabelle seguenti (Tabelle 14, 15, 16).

**Tabella 14. Costi annui di gestione sede principale**

	Costi sede principale	Note
<b>Costi personale</b>		
Amministratore Delegato	€ 65.000,00	
Ufficio paghe	€ 68.526,48	2 unità
Ufficio legale	€ 43.500,00	1 unità
<b>Affitto - utenze</b>	€ 25.000,00	
<b>Leasing</b>	€ 180.000,00	Gestionale e strumenti d'ufficio, costo per tutte le filiali
<b>Spese varie</b>	€ 15.000,00	

€ 397.026,48
--------------

Fonte: *Business Plan* elaborato per SCF (maggio 2019)

**Tabella 15. Costi annui di gestione per singola sede operativa**

	Costi per sede operativa	Note
<b>Costi personale</b>		
Commerciale	€ 34.253,24	1 Responsabile inquadrato 3° livello CCNL Terziario
Operatore Mercato lavoro	€ 30.928,00	2 Operatori part-time - Inquadramento 4 Livello CCNL Terziario
Affitto - utenze	€ 25.000,00	
Quota copertura costi sede centrale	€ 66.171,08	
Spese varie	€ 15.000,00	
<b>TOTALE</b>	<b>€ 171.352,32</b>	

Fonte: *Business Plan* elaborato per SCF (maggio 2019)

**Tabella 16. Stima FTE/annui per copertura costi**

Ricavo Medio Unitario Annuo FTE (Tempo pieno Equivalente)	€ 33.000,00
Costo Medio Unitario Annuo FTE (Tempo pieno Equivalente)	€ 29.700,00
Margine Contribuzione Lordo FTE (10%)	€ 3.300,00
Costo Complessivo Agenzia	<b>€ 1.028.113,92</b>
<b>N° FTE annuo minimo AGENZIA per copertura costi</b>	<b>312</b>

---

<b>N° FTE annuo minimo/sede operativa per copertura costi</b>	<b>52</b>
---	-----------

Fonte: *Business Plan* elaborato per SCF (maggio 2019) \*FTE (*full-time equivalent*)<sup>289</sup>

---

<sup>289</sup> Un FTE equivale all'impiego di una persona a tempo pieno per un anno lavorativo. In termini di ore può essere quantizzato in circa 8 ore (lavorative giornaliere per giorno lavorato) per 220 giorni (il numero di giorni medi lavorati in un anno escluso festivi).

### **3. I risultati della ricerca sul campo**

#### **Fase I - (a.t. 2018-2020) studio di fattibilità APL somministrazione**

Il lavoro di ricerca, in generale, e lo studio di fattibilità sulla costituzione dell'Agenda per il lavoro, in particolare, che ha interessato l'arco temporale tra ottobre 2018 e gennaio 2020, è stato oggetto di confronto con i soci in diverse occasioni istituzionali della rete SCF. Questa osservazione diretta delle dinamiche associative ha portato un arricchimento della materia ricercata con questioni e tematiche che integrano i dati raccolti con gli strumenti della ricerca qualitativa quali il questionario strutturato su analizzato, facendo luce sulle diverse dinamiche e *governance* dei mercati del lavoro regionali.

Tra i temi emersi si segnala la necessità di incidere sull'orientamento in ingresso degli allievi per contrastare il calo degli iscritti alla filiera professionalizzante; di una azione di sistema rispetto al monitoraggio delle attività dei servizi al lavoro interne alla rete, oggi assente o poco strutturato.

Nello specifico, la difficoltà di rispondere alle richieste delle imprese in quanto spesso i ragazzi risultano non collocabili per mancanza di *soft skill* (pur avendo le competenze tecniche) sollevata in Veneto; il disallineamento tra le richieste delle aziende e i profili professionali degli utenti in Piemonte. Sul piano delle risorse economiche, l'esiguità dei finanziamenti regionali legati ai servizi al lavoro viene riscontrata da parte dei soci di Piemonte, Liguria ed Emilia-Romagna. Sul fronte delle relazioni tra attore pubblico e privati accreditati, invece, il necessario coordinamento tra programmazione regionale e scelte istituzioni territoriali riguarda l'Emilia-Romagna; mentre la scarsa collaborazione con gli enti pubblici e privati la Puglia.

Dando voce agli enti della regione Liguria si segnala, poi, come il sistema di accreditamento ai servizi al lavoro non sia accompagnato da sufficienti attività e da una programmazione che possa permettere alle agenzie accreditate un'autonomia operativa stabile, inoltre, rispetto alla funzione dei Centri per l'impiego non è chiaro se si tratti di un sistema integrato o competitivo; mentre la forte concorrenza dei privati, specie delle agenzie per il lavoro, viene segnalata in Veneto.

#### **FASE II – (a.t. 2020-2021) le esperienze dei cfp durante il primo lockdown e la formazione delle competenze per le Politiche Attive del Lavoro**

Con lo scoppio dell'emergenza pandemica e la chiusura iniziale dei centri di formazione professionale, l'attenzione dei direttori dei cfp coinvolti nel presente studio viene assorbita dalla necessità di garantire la continuità dell'offerta formativa, specie quella dei percorsi rientranti nel diritto-dovere di istruzione, in quanto la garanzia del passaggio di anno prevista dal legislatore per la scuola non viene inizialmente estesa al sottosistema della Istruzione e formazione professionale.

Per capire come i cfp stavano affrontando l'emergenza in termini didattici e organizzativi tra marzo e dicembre 2020 si avvia una raccolta di interviste semi strutturate. I soci di Scuola Centrale Formazione coinvolti sono 14, individuati secondo un criterio di rappresentanza delle diverse realtà che, per dimensioni e territorio di riferimento, arricchiscono la rete associativa.

La somministrazione di una batteria comune di domande (Tabella 17) permette di fotografare le esperienze di agenzie formative di varie dimensioni e attive su territori regionali differenti, dal nord al sud Italia passando per il centro.

Insieme ad altre interviste realizzate dai ricercatori ADAPT, queste sono confluite nell'e-book E. Massagli, A. Salatin (a cura di) *Verso un sistema compiuto di VET in Italia*, Adapt University Press,

maggio 202. La pubblicazione coinvolge altri 13 enti individuati tra i partner di ADAPT, con cui erano già state sviluppate progettualità precedenti la pandemia oppure per la loro rilevanza a livello nazionale e/o territoriale. Le interviste sono condotte in forma semi strutturata, tramite l'utilizzo di piattaforme per l'interazione *online*, come *Google Meet*, o tramite colloqui telefonici. Una batteria comune di domande è stata preventivamente sottoposta a tutti gli enti, che hanno potuto anche inviare contributi scritti.

**Tabella 17. Domande interviste ai direttori dei cfp**

1.	Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e lo svolgimento del nuovo anno formativo?
2.	Che ruolo immagina per l'istruzione e formazione professionale nel percorso di ripresa che ci attende?
3.	Secondo lei, a seguito della pandemia, dovrete organizzare ex novo corsi de-stinati alla formazione di nuove figure professionali o ripensare alle competenze dei profili professionali in uscita?
4.	Quali sono, a suo parere, le principali criticità che limitano le potenzialità della vostra offerta formativa, e come risolverle?
5.	Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?
6.	Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?

Gli elementi emersi dalle interviste possono dividersi in due categorie, ossia, tra punti di forza e criticità dell'istruzione e formazione professionale all'italiana.

### 3.1 I punti di forza della IeFP

Dalle testimonianze raccolte emerge come, in risposta alla chiusura forzata dei cfp, l'utilizzo di modelli organizzativi e didattici basati sull'impiego di dispositivi digitali (forniti in comodato d'uso agli allievi) e l'investimento in formazione dei formatori si siano rivelate provvidenziali. In tal senso, la didattica a distanza (DAD) diviene occasione di innovazione, sfidando i docenti a trovare nuovi spazi per l'attività laboratoriale attraverso la metodologia *flipped* e del *project work*. In un secondo momento, con la riapertura dei cfp limitata alle ore di laboratorio, l'autonomia di cui godono i cfp permette di alternare, in modo flessibile, momenti in presenza e a distanza nonostante gli obblighi burocratici non sempre funzionali all'erogazione del miglior servizio. In particolare, si fa riferimento al mancato riconoscimento delle ore di *project work* ai fini del completamento del tirocinio in alcune regioni, oppure all'obbligo di rendicontare alle amministrazioni regionali le ore di formazione come se si trattasse di lezioni in presenza, imponendo di fatto una DAD sincrona.

La ricerca della dimensione laboratoriale e dell'apprendimento sul posto di lavoro anche nelle contingenze pandemiche porta i cfp a sviluppare soluzioni creative. Infatti, se è vero che, in alcuni settori (ad esempio quello informatico), tirocini e apprendistati continuano in modalità smart senza un depauperamento della formazione on the job, nella maggior parte dei casi, è necessario riprogettare i percorsi ricorrendo al surrogato del *project work*. Negli ambiti dove la dimensione manuale del lavoro è importante (pensiamo agli operatori meccanici) questa soluzione non riesce a garantire la stessa intensità e qualità dell'esperienza formativa (si segnalano, tuttavia, anche le originali soluzioni adottate dai cuochi con le video ricette); invece, la dove lo strumento di lavoro principale è il pc, e l'attività si presta ad essere condivisa via internet con i colleghi (grafici), tale metodo riscontra ottimi risultati.

La ripresa delle attività in presenza, con numeri contingentati di alunni, spinge alcuni centri ad attivare nuove forme di collaborazione con le aziende del territorio facendo diventare il tessuto produttivo locale una sorta di laboratorio diffuso. In tal senso, la pandemia stimola gli operatori a ragionare sempre di più in un'ottica ecosistemica per affrontare insieme alle imprese le sfide poste dal nuovo scenario.

Sebbene gli intervistati siano piuttosto prudenti nel delineare i nuovi profili professionali che emergeranno nel mondo post-pandemia, sono tutti concordi nell'evidenziare il rilievo crescente di alcune competenze trasversali sempre più rilevanti nei vari rami professionali, come quelle legate alla digitalizzazione delle imprese: digital marketing, comunicazione via social e gestione dell'e-commerce per addetti alle vendite, parrucchieri e cuochi; ma anche: cyber security per gli informatici, uso delle tecnologie IoT (*Internet of Things*) per i meccatronici che andranno a lavorare presso delle fabbriche, per forza di cose, sempre più connesse. Quindi, non un ripensamento generale dei percorsi erogati, ma il potenziamento o l'inserimento di alcuni moduli formativi per stare al passo con processi di trasformazione del lavoro, già in atto prima, ma senz'altro accelerati dopo l'arrivo del Covid-19. La relazione stretta con imprese consente ai cfp di aggiornare i piani di studi, dando valore ai titoli rilasciati in esito ai percorsi triennali e quadriennali. Così, la declinazione regionale dei percorsi resta di primaria importanza per valorizzare le peculiarità territoriali con una caratterizzazione di competenze connotative che risponda ai bisogni della singola regione, mantenendo fermo il profilo a livello nazionale, come recentemente aggiornato nel nuovo repertorio delle qualifiche. Spesso però questa declinazione territoriale avviene in maniera informale a causa della rigidità delle procedure amministrative regionali. Allo stesso tempo, i cfp rivendicano la possibilità di conferire l'abilitazione professionale al conseguimento del diploma, senza che ciò avvenga da parte di un soggetto diverso. La competenza regionale in materia di IeFP fa sì che i modelli di governance territoriali siano a volte molto diversi tra loro, evidenziando gioie e dolori del sistema. Dalle esperienze messe a confronto si rileva la buona pratica della regione Friuli dove la IeFP viene gestita con la partecipazione delle Istituzioni formative incaricate, attraverso una Associazione Temporanea di Scopo (ATS) dal nome "EffePi", che raggruppa 12 degli enti formativi accreditati dalla Regione nella macro-tipologia A – obbligo di istruzione (delibera della Giunta regionale n. 2276/2011 e decreto direttoriale n. 233/lavfor.fp/2012). L'incarico dell'ATS è triennale e viene, generalmente, esteso a 5 anni per la conclusione dei corsi avviati all'inizio del mandato. Il meccanismo bando-ATS si rivela vincente nel tempo in quanto, a detta degli attori intervistati, «scarica le tensioni sul sistema» e per questo viene esteso anche alla gestione degli avvisi legati a Garanzia Giovani. L'ATS dirime le questioni interne in assemblea e gode di sei direzioni di area per il coordinamento con la Regione. La Direzione Lavoro, Formazione, Istruzione, Pari Opportunità, Politiche Giovanili, Ricerca e Università della Regione, programma le attività attraverso un documento di indirizzo del Piano annuale formativo predisposto dall'ATS. È questo un ottimo esempio di come l'adozione di logiche di rete territoriale possa contribuire allo sviluppo e alla crescita del sistema IeFP, favorendo l'integrazione con le istituzioni locali, come è possibile cogliere dalle parole del direttore di Civiform (Cividale del Friuli) Daniele Bacchet.

A. Scarlino: Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e lo svolgimento del nuovo anno formativo?

D. Bacchet: «La chiusura forzata di febbraio scorso è stata abbastanza traumatica. Premetto che la peculiarità della Regione del Friuli è che la IeFP viene gestita da 15 anni attraverso una Associazione Temporanea di Scopo (ATS) dal

nome “EffePi” che raggruppa 12 degli enti accreditati dalla Regione. Questa organizzazione ha permesso una crescita considerevole della formazione professionale di base con una dotazione finanziaria che dai 17 milioni iniziali oggi sfiora i 27 milioni di euro, a beneficio di 4.800 allievi IeFP. Tornando alla chiusura di febbraio, per la gestione del personale abbiamo, inizialmente, agevolato la fruizione di permessi e ferie non godute e al protrarsi della situazione emergenziale abbiamo fatto ricorso al Fondo d’Integrazione Salariale (FIS), seppur in misura ridotta, nell’attesa di avviare la Didattica a Distanza che è stata discussa e decisa dall’ATS. Abbiamo, poi, negoziato con la Regione la garanzia del riconoscimento totale del finanziamento per l’intero monte ore/corso IeFP, che in Friuli è di 1056 ore, per tutelarci nel caso in cui il protrarsi dell’emergenza avesse continuato ad ostacolarci. Dall’altro lato, ci siamo attivati per mettere in moto la DAD, anche grazie a piattaforme che già avevamo in casa Civiform, riuscendoci in un paio di settimane grazie al lavoro dei nostri formatori e dell’intervento formativo interno ed esterno a cura di Scuola Centrale Formazione (SCF) a cui siamo associati. Questo ci ha permesso di proseguire le attività con 15 ore settimanali di Formazione a Distanza (FAD) sincrona e tante altre di FAD asincrona. Devo dire che la Regione si è messa molto rapidamente normando la nuova situazione consentendoci di capire come muoverci sia dal punto di vista dei contenuti sia da quello prettamente burocratico. Quindi, abbiamo riallacciato la relazione con gli allievi, prima attraverso i social e poi attraverso la piattaforma, riuscendo a raggiungere quasi tutti gli 800 allievi e di garantire il monte ore di 880 ore che l’ATS si è data come obiettivo. Devo dire che la reazione è stata superiore alle aspettative, tant’è per alcuni corsi siamo riusciti a portare a termine il monte ore “normale” di 1.056. Grazie alla FAD abbiamo fatto rientrare tutto il personale dal FIS e alla fine ce l’abbiamo fatta a portare a casa il contributo intero della Regione. Abbiamo avuto qualche difficoltà in più con i finanziamenti del Fondo sociale europeo (FSE) sui corsi adulti e corsi di arricchimento per la IeFP seppur anche in quel caso abbiamo attivato la FAD, ad esempio, per i corsi di alfabetizzazione dei minori stranieri non accompagnati ospitati nel nostro collegio. Ora, a settembre abbiamo avviato le attività in presenza scaglionando l’avvio dei 48 corsi tra settembre e ottobre. Da ottobre abbiamo avviato anche gli stage per evitare di sovraccaricare la struttura, con una buona risposta da parte delle aziende ospitanti»<sup>290</sup>.

L’eccellenza della VET non passa solo dalle reti, dall’apertura del cfp al territorio ma anche da metodologie e pratiche didattiche in grado di portare ad eccellere anche gli allievi più fragili, come testimoniato dal direttore, degli Artigianelli di Trento, Erik Gadotti che introducendo la realtà del cfp afferma:

«Il primo punto fermo è il concetto di una scuola come ecosistema, cioè, noi siamo partiti dall’idea che al giorno d’oggi una singola scuola non è più in grado di rispondere alle complesse esigenze dei ragazzi. Oggi è più facile immaginare gli artigianelli come una piazza all’interno della quale convivono più realtà: scuola superiore composta di un triennio, di un quarto anno, di un quinto anno per prendere la maturità; un percorso di alta formazione, un terziario non accademico che opera in partenariato con la triennale di Interfacce e tecnologie della comunicazione dell’Università di Trento; un piccolo incubatore all’interno, un centro di ricerca della FBK, fondazione di ricerca Trentina che si occupa di innovazione e tecnologia; due cooperative sociali; un *contamination* Lab del MIUR dove i ragazzi delle varie facoltà si ritrovano per risolvere problemi per le aziende. C’è, poi, una multinazionale dei cartoni animati che ha sede presso gli Artigianelli. Una serie di realtà che convivono in questo posto, tutte motivate dal generale apprendimento e innovazione nei ragazzi e nel tessuto produttivo. Il secondo punto fermo che caratterizza questo sistema è il tema del come sfruttare le potenzialità dell’ecosistema per l’apprendimento dei ragazzi. Noi siamo partiti dall’idea che il modello classico della scuola si basa sul paradigma taylorista abbiamo, quindi, le classi, le materie e tutti i ragazzi svolgono un percorso molto standardizzato che ha funzionato benissimo nel Novecento. Oggi non è più così e quindi abbiamo interrotto il meccanismo dei corsi, creando un sistema che assomiglia di più a quello universitario. I ragazzi degli Artigianelli hanno a disposizione tutta una serie di corsi da scegliere all’interno di un *curriculum* personalizzato che loro possono svolgere. I corsi che servono per ottenere la qualifica o il diploma sono obbligatori, mentre altri opzionali possono essere scelti dall’allievo per personalizzare il proprio *curriculum*. La nostra struttura per corsi ci permette di non rimarcare le differenze tra allievi disabili e non, semplicemente ogni ragazzo segue i corsi più adatti a lui, che siano più semplici o più complessi questo

---

<sup>290</sup> Per il testo integrale dell’intervista Cfr. Scarlino A., Civiform, Friuli-Venezia Giulia. Intervista a Daniele Bacchet, in Massagli E., Salatin A. (a cura di), *Verso una nuova formazione professionale. La IeFP come risorsa per far ripartire l’Italia*, Adapt University Press, maggio 2021, pp. 76-78 [http://www.scformazione.org/wp-content/uploads/2021/06/e-book-SCF\\_Adapt-2021.pdf](http://www.scformazione.org/wp-content/uploads/2021/06/e-book-SCF_Adapt-2021.pdf)

poco importa. Ad esempio, il corso di italiano da noi si traduce in tutta una serie di sottocorsi, tra cui quello di scrittura e diversi corsi di letteratura. Questi ultimi, permettono ai ragazzi di raggiungere le stesse competenze negli allievi, ma possono essere svolti in modalità classica, attraverso il teatro, il corso di letteratura che ad esempio non raggiunge le stesse competenze che servono per la qualifica ma è più adatto per i ragazzi con difficoltà di apprendimento.

Il terzo aspetto è la riflessione che noi abbiamo fatto su che cosa è importante insegnare ai ragazzi. La nostra nasce come una scuola professionale molto improntata all'addestramento sulle macchine da stampa, nel 2000 era così. Ad oggi, abbiamo cambiato completamente la filosofia. Ci siamo resi conto che è più importante insegnare il *problem solving* complesso, ossia insegnare ai ragazzi a risolvere i problemi. Lo facciamo partendo dal mondo della grafica, ma insegnando ai ragazzi fin dal primo anno una metodologia strutturata di design, che prende a riferimento gli approcci del *design thinking*. Partendo nei primi anni dal risolvere piccoli problemi, fino ad arrivare ai quarti e quinti anni, dove questi gruppi sono misti di ragazzi delle superiori e dell'università insieme con i ricercatori della fondazione Bruno Kessler per risolvere i problemi di innovazione di prodotto e di processo per le aziende del settore. Questo è stato possibile attraverso un protocollo di intesa, con la fondazione Bruno Kessler e il Dipartimento universitario delle scienze cognitive, per creare una filiera strutturata dai 14 ai 25 anni che abbia l'obiettivo principale di insegnare ai ragazzi un approccio all'innovazione attraverso il *problem solving* complesso in maniera strutturata. In tutto l'ecosistema usiamo lo stesso approccio, che noi chiamiamo *C-School* che è un adattamento, all'interno della nostra realtà scolastica, delle metodologie di design e la stessa cosa la insegniamo all'università. Il bello è che un ragazzo entra a 14 anni ed ha una filiera completa, che va avanti ipoteticamente fino ai 25 in cui c'è una coerenza nell'intento e nell'approccio»<sup>291</sup>.

Il tema della potenzialità della didattica innovativa e laboratoriale per giovani e adulti, frenate dall'eccessiva burocrazia della Dote Unica Lavoro lombarda (che impedisce l'attivazione di corsi per rispondere alla domanda delle imprese locali nel segmento della formazione degli adulti) viene affrontato nell'intervista ad Adriano Corioni, direttore dell'E.C.Fo.P. - Ente cattolico formazione professionale in Lombardia.

A. Scarlino: Che impatto ha avuto la pandemia sulle vostre attività formative? Come state gestendo la ripresa, e lo svolgimento del nuovo anno formativo?

A. Corioni: «La pandemia ha evidenziato come la nostra azione di formatori e di garanzia di inclusione sociale dei giovani e di contrasto alla dispersione scolastica sia sconosciuta al decisore politico, di fatto non siamo stati inseriti nei provvedimenti e nei finanziamenti atti a dare continuità all'azione di istruzione che portiamo avanti. Il nostro è un ruolo importante, portiamo a qualifica tutti, anche i ragazzi con disabilità che quest'anno sono 140 circa su 1200 allievi. Anche in termini di tecnologie e innovazione, abbiamo le lavagne multimediali in tutte le aule e seguiamo i ragazzi nei processi di apprendimento in aula ed in azienda. I nostri ragazzi di terza e quarta in stage sono chiamati a presentare un *project work* finale, quindi, quest'anno, che gli *stage* sono stati sostituiti dai *project work*, avevano già un metodo. La FAD può servire per imparare a utilizzare nuovi strumenti ma limita molto l'aspetto pratico che nella IeFP è fondamentale».

A. Scarlino: Come giudica un possibile allargamento del ruolo dell'istruzione e formazione professionale alla formazione degli adulti, specialmente disoccupati?

A. Corioni: «Sarebbe fondamentale, in Lombardia è stato sperimentato qualche anno fa, per i lavoratori a rischio di uscita dal mercato, ottenendo ottimi risultati. Ad esempio, attraverso una nostra associazione, abbiamo riconvertito i lavoratori di Philips dopo la delocalizzazione della società in Olanda. Una formazione individuale pensata e progettata in base alle aspirazioni della persona integrate con le richieste del mercato. Attualmente, in Lombardia, le Dote Lavoro sono oberanti in termini di burocrazia, il lavoro di progettazione dei piani formativi non viene riconosciuto, quindi, per garantire la sostenibilità del lavoro del cfp si deve puntare su quelle figure professionali che sono maggiormente collocabili nelle

---

<sup>291</sup> Per il testo integrale dell'intervista Cfr. Scarlino. A., *Istituto Pavoniano Artigianelli, Trentino-Alto Adige. Intervista a Erik Gadotti*, in Massagli E., Salatin A. (a cura di), *Verso una nuova formazione professionale. La IeFP come risorsa per far ripartire l'Italia*, Adapt University Press, maggio 2021, pp. 107-112 [http://www.scformazione.org/wp-content/uploads/2021/06/e-book-SCF\\_Adapt-2021.pdf](http://www.scformazione.org/wp-content/uploads/2021/06/e-book-SCF_Adapt-2021.pdf)



imprese del territorio. Ad oggi, le imprese ci chiedono manutentori di ascensori e sarebbero disposte a finanziare la formazione ma non riusciamo ad attivare i corsi a causa della eccessiva burocrazia. Mentre per i finanziamenti della IeFP abbiamo un dialogo aperto con la Regione e spesso il numero di Doti/allievo riconosciute è inferiore al numero dei nostri corsisti, lo stesso non accade per gli adulti. Non ci rendiamo conto del peso della mancanza di programmazione».

A. Scarlino: Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?

A. Corioni: «Certamente, ogni giovane deve scegliere il percorso che più valorizza i suoi talenti, a tal fine, sarebbe importante, nel nostro Paese, imparare a fare orientamento. A mio avviso, durante la terza media dovrebbero essere fatti dei laboratori tematici in modo che il ragazzo verifichi le proprie capacità e aspirazioni attraverso una presa diretta con la realtà e con il mondo del lavoro. Dalla mia esperienza, il 90% dei ragazzi sceglie il proprio percorso a seguito di una buona esperienza con un docente in particolare o ne elimina degli altri per gli ostacoli incontrati in alcune materie scolastiche o per assecondare le aspirazioni dei genitori. Questo è un non orientamento. Rispetto alla scuola, molti docenti non hanno avuto esperienze nel mondo del lavoro prima di entrare nel mondo dell'istruzione, il primo è in continua evoluzione mentre il secondo è statico. Inoltre, l'economia non viene insegnata abbastanza, i ragazzi crescono senza capire o avere gli strumenti per capire come si sta evolvendo la società di cui saranno i futuri protagonisti. Rispetto ai rapporti con il mondo delle imprese, questo andrebbe maggiormente coinvolto per disincentivare l'utilizzo di tirocinanti e apprendisti come diminuzione del costo del lavoro. Per fare questo serve che la formazione e l'aggiornamento professionale siano comprese dalle imprese, occorre creare cultura in tal senso. L'integrazione tra formazione e imprese è fondamentale per il futuro di entrambe<sup>292</sup>».

La capacità dei percorsi IeFP di adattarsi e di plasmare le competenze richieste dal mercato non può ovviamente prescindere da ingenti investimenti per l'aggiornamento professionale dei formatori, i quali sono a carico del singolo ente o del sistema degli enti come nel caso di SCF.

Altri aspetti positivi emersi dalle interviste riguardano lo spirito educativo che anima le iniziative dei cfp, la sensibilità dei formatori nel riattivare un primo contatto fisico e personale con gli allievi e le famiglie durante il primo lockdown. C'è chi per fornire effettuava visite personali nelle case, chi cercava di attivare contatti telefonici con i ragazzi, o chi, coinvolgendo fondazioni locali, avvia una raccolta fondi per l'acquisto di computer portatili per gli allievi meno abbienti o smantella i laboratori didattici dei centri (E.C.Fo.P. Lombardia).

Tutto questo non sarebbe possibile senza equipe interdisciplinari a supporto degli allievi e delle famiglie attente alle situazioni di disagio. A riguardo i cfp coniugano spesso i servizi formativi con quelli di politica attiva del lavoro.

### 3.2 Le criticità del sistema IeFP

In alcune Regioni, specialmente quelle dove l'istituzione del sistema IeFP è stata tardiva, gli operatori lamentano l'incertezza delle procedure amministrative e scarsa omogeneità delle regole, oltre a vere e proprie lacune normative che danno adito ad interpretazioni spesso arbitrarie nelle visite ispettivo-contabili. Anche questo è un grave limite del sistema che inficia la qualità stessa dell'organizzazione dell'offerta formativa.

---

<sup>292</sup> Per il testo integrale dell'intervista Cfr. Scarlino, A., *E.C.Fo.P. Lombardia. Intervista ad Adriano Corioni*, in Massagli E., Salatin A. (a cura di), *Verso una nuova formazione professionale. La IeFP come risorsa per far ripartire l'Italia*, Adapt University Press, maggio 2021, pp. 79-82 [http://www.scformazione.org/wp-content/uploads/2021/06/e-book-SCF\\_Adapt-2021.pdf](http://www.scformazione.org/wp-content/uploads/2021/06/e-book-SCF_Adapt-2021.pdf)

Il coinvolgimento di enti quali partner SCF seppur esterni alla rete associativa, permette di fotografare lo stato dell'arte in territori del mezzogiorno la dove la IeFP fatica ad entrare a regime.

L'esperienza del Ciofs Calabria punta i riflettori sull'assenza di programmazione regionale stabile, in quanto l'attivazione di nuovi corsi non avviene a settembre e non è detto che avvenga, come accaduto nelle ultime due annualità complice anche la pandemia. L'importanza di una messa a sistema dell'offerta formativa di IeFP e la costruzione di solide reti territoriali tra cfp, imprese e attore pubblico per il futuro dei professionisti calabresi si evince dalle parole di Suor Angela Elicio Ciofs Calabria partner di SCF.

A. Scarlino: Perché scegliere, oggi e domani, i percorsi di istruzione e formazione professionale? Che relazioni cambiare, o sviluppare, con il mondo della scuola, dell'istruzione terziaria e del sistema produttivo?

Suor A. Elicio: «L'affermazione di filiere formative in stretta relazione con le filiere produttive è la via per le vere politiche attive e di inserimento lavorativo. È impossibile realizzare percorsi efficaci se non sono in rete i soggetti citati. Tuttavia, l'assenza dell'intero percorso di filiera produce attività formative occasionali, frammentate, non sempre orientate al successivo inserimento. Inoltre, i target di queste attività sono i più variegati, ciò abbassa il livello formativo»<sup>293</sup>.

In generale, l'istruzione e formazione professionale è fortemente limitata dall'incertezza dei finanziamenti pubblici, guidati dalla logica per bandi in quanto guidati dai POR FSE regionali; dalla carenza di fondi per il sostegno degli alunni disabili<sup>294</sup> all'impossibilità di soddisfare tutta la domanda, dovuta al sotto finanziamento.

Il problema del mancato o errato orientamento degli studenti in uscita dalla secondaria di primo grado (in quanto i docenti non conoscono o peggio non considerano i percorsi IeFP), porta molto spesso i cfp ad essere scelti in seguito a fallimenti nella scuola tradizionale. Il *deficit* culturale in materia non è certo supportato dal sistema italiano di IeFP ancora mal raccordato con l'istruzione superiore e non uniforme sul territorio nazionale.

In seguito alle criticità fin qui descritte, gli attori intervistati denunciano una filiera incompleta. Il percorso post diploma quadriennale verso gli ITS passa, infatti, dai poco finanziati o non normati percorsi IFTS.

Verosimilmente, gli effetti della pandemia sull'economia renderanno sempre più urgenti percorsi di *upskilling* e *reskilling* per i lavoratori temporaneamente espulsi dal mercato del lavoro. Oggi, se si eccettuano alcuni programmi speciali per disoccupati, l'inserimento nei corsi IeFP di persone che hanno già assolto il diritto e dovere di istruzione e formazione non è finanziato dalle Regioni. Eppure, gli enti sentono che la formazione degli adulti sarebbe uno sviluppo naturale della propria missione educativa, un servizio che potrebbero fornire con elevati *standard* qualitativi, sia per le competenze

---

<sup>293</sup> Per il testo integrale dell'intervista Cfr. Scarlino. A., *CIOFS-FP, Calabria. Intervista a Suor Angela Elicio*, in Massagli E., Salatin A. (a cura di), *Verso una nuova formazione professionale. La IeFP come risorsa per far ripartire l'Italia*, Adapt University Press, maggio 2021, pp. 116-118 [http://www.scformazione.org/wp-content/uploads/2021/06/e-book-SCF\\_Adapt-2021.pdf](http://www.scformazione.org/wp-content/uploads/2021/06/e-book-SCF_Adapt-2021.pdf)CIOFS-FP, Calabria. Intervista a Suor Angela Elicio

<sup>294</sup> Cfr. A. Scarlino, *ENDO-FAP, Sicilia. Intervista a Valeria Siliato* in Massagli E., Salatin A. (a cura di), *Verso una nuova formazione professionale. Op. cit.*, pp. 128-130.

pedagogiche e organizzative che hanno maturato sia per i rapporti che hanno instaurato negli anni con le aziende, specialmente laddove i cfp sono già accreditati per i servizi al lavoro<sup>295</sup>.

### 3.3 La formazione formatori sulle politiche attive del lavoro

Passata la prima fase pandemica, che assorbe le energie della rete sui temi dell'innovazione didattica anche grazie alle azioni introdotte dal Progetto INN<sup>296</sup>, SCF riprende in mano l'area dei servizi per il lavoro attraverso un ragionamento - in termini di formazione - sulle figure degli Operatori del Mercato del Lavoro. La progettazione dell'offerta formativa individua come target di discenti il personale già in organico presso i centri di formazione professionale, fulcro del modello di APL pensato in SCF, che diviene parte della prosecuzione operativa della presente ricerca (giugno – settembre 2021). L'idea è quella di una formazione degli operatori del mercato del lavoro, aperta anche alla curvatura delle figure professionali esistenti negli enti per rispondere all'esigenza dei cfp di piccole dimensioni e non solo di chi abbia un gruppo multidisciplinare dedicato. Crediamo, infatti, che l'evoluzione dei cfp passi dall'aggiornamento delle competenze delle figure professionali che in questi gravitano, nella logica di mettere a sistema e ottimizzare le energie si evidenzia la possibilità di mettere in sinergia le aree formazione e lavoro rispetto al personale interno agli enti.

L'idea della proposta di formazione è quella di lavorare sulle competenze del personale dei cfp senza necessariamente restringere il *target* dei discenti agli Operatori del Mercato del Lavoro ma estenderlo anche a figure *jolly* (es. tutor duale, formatori, direttori) che potranno valorizzare le competenze in ottica di rendere più fluida, completa e orientata l'azione educativa integrale della persona. Ad esempio, se mettiamo in relazione il presente progetto formativo con l'innalzamento dell'età dei futuri allievi della formazione professionale - anche in considerazione dei tempi lunghi di uscita dalla crisi suscitata dalla pandemia che si accompagna a fenomeni già noti quali il calo demografico – diventa chiaro come anche per i formatori d'aula sia indispensabile – per la riuscita dell'azione formativa e della ricollocazione sul mercato dell'allievo – conoscere metodologie didattiche per approcciare un *target* più adulto, maturare un *know-how* su bilancio e certificazione delle competenze, progetto di vita, ecc.

La direzione è quella della costruzione di moderni centri di formazione professionali territoriali quali connettori delle competenze del mondo dell'istruzione e formazione e del mercato del lavoro. In tal senso, anche la certificazione delle competenze può rappresentare un'opportunità per ex allievi e target adulti e per rimettere i cfp al centro, pronti a rispondere ai bisogni che si stanno fortemente imponendo come urgenti, quali azioni formative per quei giovani che fuoriescono dai percorsi formativi nel 2020 e 2021 con un forte *deficit* di competenze; NEET in forte aumento; giovani e adulti che hanno perso il lavoro (e lavoro che non esiste o non esisterà più); riconversione di lavoratori a rischio di espulsione; *up-skilling* dei lavoratori, ecc.

---

<sup>295</sup> Bertuletti P., Colombo M., Scarlino A., *La formazione professionale di fronte alla pandemia: criticità, innovazioni e prospettive del sistema VET italiano* in Massagli E., Salatin A. (a cura di), *Verso una nuova formazione professionale*. Op. cit. pp. 43-53.

<sup>296</sup> Per un approfondimento sul Progetto INN (innovazione) didattica di SCF Cfr. Tiraboschi T., *Il Progetto INN di Scuola Centrale Formazione per l'innovazione didattica. Intervista a Lara Paone e Caterina Aimé*, in Massagli E., Salatin A. (a cura di), *Verso una nuova formazione professionale. La IeFP come risorsa per far ripartire l'Italia*, Adapt University Press, maggio 2021, pp. 36-39 [http://www.scformazione.org/wp-content/uploads/2021/06/e-book-SCF\\_Adapt-2021.pdf](http://www.scformazione.org/wp-content/uploads/2021/06/e-book-SCF_Adapt-2021.pdf)

Infine, l'iniziativa tiene conto delle azioni che le reti regionali degli enti di formazione professionale stanno portando avanti sul tema dei servizi al lavoro e alle imprese. Da alcune di queste trae ispirazione rispetto ai contenuti teorici ma si propone di distinguere i contenuti in una premessa teorica seguita da laboratori sugli strumenti di lavoro al fine di fornire una vera e propria cassetta degli attrezzi ai partecipanti.

Il mondo della formazione professionale è da sempre caratterizzato dalla caparbia e dalla resilienza degli enti che tra le difficoltà del frammentato sistema fanno del loro meglio per accompagnare i giovani nel mercato del lavoro.

A seguito delle iniziative fin qui portate avanti da SCF, tenuto conto dei bisogni emersi dagli enti a valore della sussidiarietà dell'azione che è principio cardine della *mission* di SCF, tenuto anche conto dello studio condotto sul legame tra formazione e politiche attive del lavoro e delle politiche europee e prospettive per il futuro che vedono la IeFP portare sempre più la sua azione di accompagnamento con maggiore incisività al target degli adulti, si propone il seguente percorso formativo.

### **Struttura:**

Modulo introduttivo al percorso: il quadro attuale delle Politiche Attive del Lavoro e prospettive future (direttori, delegati).

Inquadramento del progetto formativo e declinazione degli obiettivi strategici dell'iniziativa alla luce dell'evoluzione dello scenario politico istituzionale della VET, del mercato e delle politiche del lavoro.

Moduli sul consolidamento dei servizi:

1. Gestione colloqui di prima accoglienza (Operatori Mercato Lavoro, responsabili di processo, tutor, ecc.)

Contenuti:

tecniche per la conduzione di colloqui misure e programmi di sostegno all'occupazione e normativa di riferimento; modalità di interrogazione e ricerca su portali informativi caratteristiche delle opportunità lavorative del mercato locale caratteristiche dell'offerta del sistema regionale d'istruzione e formazione.

2. Bilancio di competenze (OML, ecc.)

Contenuti:

instaurare la relazione con l'utente, analisi esperienze di vita e bilancio di competenze; bilancio competenze in situazioni di lavoro; caratteristiche della domanda di competenze del mercato del lavoro; classificazioni delle professioni nazionali e Internazionali; tecniche per l'elaborazione di un piano professionale per il cittadino e per verificarne la fattibilità.

Moduli di innovazione e implementazione dei servizi:

3. Possibili piste di lavoro comuni per implementare i servizi alle imprese (direttori, responsabili di processo)

Contenuti:

L'azione formativa vede una regia nazionale in capo a SCF per ampliare il potere contrattuale della rete associativa nell'ambito dei servizi al lavoro e alle imprese (es.: accesso a finanziamenti per upskilling-reskilling lavoratori, Fondi interprofessionali, accordo nazionale per inserimento lavorativo iscritti al collocamento mirato in GDO, accordi con Agenzie Lavoro, ecc.)

#### 4. Fare intermediazione attraverso il marketing applicato ai servizi al lavoro (OML, ecc.)

Contenuti:

strategia reclutamento aziende; incontro Domanda-Offerta e gestione delle vacancy; verifica esigenze del cliente e ottenimento appuntamento; analisi Esigenze del Cliente.

#### 5. Strumenti Commerciali applicati ai servizi per il lavoro (OML, ecc.)

Contenuti:

briefing con il cliente; strumenti e procedura commerciale; target commerciale; definizione indicatori e monitoraggio.

#### 6. Il monitoraggio delle attività nei servizi per il lavoro (OML, ecc.)

Contenuti:

metodi di definizione e di utilizzo di indicatori quali-quantitativi;  
procedure di funzionamento degli applicativi a sostegno della gestione dell'incrocio d/o di lavoro e dei tirocini compresi quelli previsti dalle disposizioni nazionali e regionali.

L'avvio della presente proposta formativa è in programma per l'autunno 2021 e vede il coinvolgimento dei ricercatori ADAPT (Associazione per gli studi internazionali e comparati sul Mercato del lavoro e delle Relazioni Industriali) nel modulo introduttivo sulle politiche attive del lavoro. Ad eccezione del modulo introduttivo di 1 ora, ogni modulo prevede: 1 incontro di introduzione teorica e condivisione delle buone pratiche da 2-3 ore (online) e 1 o più laboratori da 2 ore per l'approfondimento degli strumenti di lavoro.

## CAPITOLO VI - CONCLUSIONI

### 1. Alcune conclusioni tra teoria e pratica delle Politiche Attive del lavoro

L'Istruzione e formazione professionale è da sempre strettamente legata all'inserimento lavorativo: applica la metodologia didattica del laboratorio e dell'alternanza formativa attraverso un apprendimento esperienziale in ambiente di lavoro con strumenti quali lo *stage* curriculare obbligatorio in tutti i percorsi triennali per la qualifica e quadriennali per il diploma professionale (con una variazione del monte ore) e la possibilità di svolgere il quarto anno in apprendistato duale o di I livello. Seppur la verticalizzazione della filiera sia un obiettivo sollecitato dalle politiche dell'Unione Europea questa risulta un cantiere ancora aperto in Italia, tra lacune normative e mancate attuazioni regionali, contro un esito occupazionale alto della filiera testimoniato dai dati occupazionali degli ex allievi IeFP che ribadiscono nei fatti la definizione normativa che vede la IFP allo stesso tempo sottoinsieme del sistema di istruzione e misura di politica attiva del lavoro (PAL). Il legame tra PAL e formazione viene avallato dalla dottrina sociale, che sostiene come «tra le misure che concorrono a definire le PAL, la formazione sia in grado di assicurare crescita e sviluppo e di rendere il tessuto sociale adattabile ai cambiamenti che intervengono in economia» rivelandosi «in linea con il carattere specifico della società della conoscenza»<sup>297</sup>.

L'importanza delle politiche attive è confermata dal fatto che durante la crisi finanziaria 2007-2013 un loro aspetto particolare, la formazione e la scolarizzazione, si dimostra una componente rilevante dei pacchetti di stimolo occupazionale ed economico in molti dei paesi del G20; mentre, ridurre questo tipo di spese sociali può compromettere l'esito della crescita a lungo termine<sup>298</sup>.

Il legame tra politiche attive e formazione si manifesta non solo guardando alla formazione quale misura di politica attiva ma anche guardando alle politiche attive come bussola che guida la formazione (contro l'autoreferenzialità dei percorsi educativi e formativi), anche integrando queste con le misure di primo orientamento dei giovani (che non sempre sono erogate dagli stessi soggetti in quanto alcune regioni distinguono l'accreditamento all'orientamento da quello dei servizi per il lavoro e quindi dalle PAL es. Veneto). Il tema dell'orientamento risulta cruciale per prevenire quei fenomeni di "adattamento" dell'offerta e quindi della forza lavoro alla domanda delle imprese.

Il vantaggio di avvicinare attori della formazione professionale e attori del mercato del lavoro sta nel valore dei centri di formazione professionale come "piazza" per l'incontro di diversi *stakeholder* del territorio attraverso la formazione di eccellenza che attrae le imprese e promuove innovazione e competitività del tessuto produttivo, con ricadute sull'economia del Paese (testimoniato dalle interviste svolte es. Artigianelli di Trento e le esperienze degli enti sulla didattica di fronte alla pandemia). Infatti, per affrontare problemi come disoccupazione giovanile, NEET, ponti scuola-lavoro e successive transizioni occupazionali, non è sufficiente agire sul piano regolatorio ma piuttosto su quello istituzionale in quanto l'analisi comparata evidenzia «come decisivi per gli andamenti della disoccupazione giovanile siano, non solo e non tanto le regole del mercato del lavoro

---

<sup>297</sup> Bianco A., *La formazione come misura per efficaci politiche attive del lavoro* in Apprendistato, formazione e politiche attive del lavoro. Osservazioni sulla legge n. 78 del 2014, Lavoro e diritto, Rivista trimestrale 4/2014, p. 650-652; Cfr. Marconi A. (a cura di), *Il cantiere delle competenze: formazione e lavoro nella società della conoscenza*, Armando, 2008; Cfr. Giullari B. (a cura di), *Lavoro, occupabilità e trasformazioni del sistema formativo nella società della conoscenza*, Franco Angeli, 2006.

<sup>298</sup> ILO 2014, op. cit.

in tema di assunzioni e licenziamenti presenti in un determinato Paese, quanto altri fattori quali la qualità del sistema educativo, la presenza di adeguati percorsi di integrazione e/o transizione dalla scuola al lavoro, la qualità del sistema di relazioni industriali, il funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro»<sup>299</sup>.

Per un intervento preventivo e non a posteriori sulla disoccupazione giovanile occorre, quindi, investire nella qualità dei sistemi di istruzione e formazione professionale e negli strumenti di transizione dall'istruzione al lavoro. «Il sistema educativo rappresenta, infatti, sia una politica utile in tempo di crisi sia strutturale e non è dunque un caso se i Paesi con buoni andamenti occupazionali per i giovani risultino dotati di un sistema educativo di istruzione e formazione di qualità». Nell'integrare i sistemi IeFP con il mercato del lavoro l'apprendistato gioca un ruolo importante garantendo lo scambio continuo di informazioni e di «fabbisogni di formazione e di competenze»<sup>300</sup>. Allo stesso modo, i Paesi con una rete consolidata di *placement* scolastico e universitario come Regno Unito e Stati Uniti sono in grado di facilitare le transizioni e i risultati sono rilevabili nel tasso di occupazione giovanile. Mentre, là dove si concentrano «uffici *placement* inefficienti e servizi per l'impiego pubblici e privati inadeguati» i giovani ricorrono maggiormente al passaparola e alle reti social per trovare lavoro e le lacune informative e orientative, che conseguono il mancato accesso ai servizi dedicati, incidono negativamente sul tasso di disoccupazione giovanile. In questo senso, l'apprendistato e gli altri strumenti per la transizione si pongono come efficace ed efficiente alternativa alle continue riforme del lavoro<sup>301</sup>.

Per la realizzazione dell'apprendimento permanente come politica attiva del lavoro c'è ancora molta strada da fare, l'indicatore individuato dal Cedefop dell'apertura della IVET (*Initial Vocational Education and training*) agli adulti e utilizzato anche nelle interviste realizzate agli enti di formazione professionale (campione di 14 enti soci SCF di diverse regioni e dimensioni e 13 enti esterni alla rete) evidenzia come questo collegamento sia ancora carente se non del tutto assente in Italia.

Anche nel panorama europeo lo scenario è ancora frammentato e lasciato all'iniziativa dei datori di lavoro.

Guardando al contratto di apprendistato quale strumento di ricongiungimento tra scuola e lavoro, ci si è chiesti se i paesi c.d. di apprendistato forte (Germania, Austria) coincidano con quelli che integrano meglio l'istruzione e formazione professionale iniziale e continua. Gli studi comparati che prendono in esame i sistemi IFP e l'andamento occupazionale di giovani e adulti non confermano questa ipotesi, spostando l'attenzione sui modelli di Francia, Finlandia e Norvegia<sup>302</sup>. Tuttavia, i Paesi ad apprendistato forte garantiscono livelli bassi di disoccupazione giovanile anche in tempi di recessione economica, con buone *performance* occupazionali anche dopo il periodo di transizione dalla scuola al lavoro<sup>303</sup>.

Venendo ora a quanto emerso nel capitolo dedicato allo studio di caso, sui servizi al lavoro della rete associativa di enti di formazione professionale di Scuola Centrale Formazione, vediamo come SCF potenzia l'investimento nei servizi per il lavoro a partire dal 2014 promuovendo presso i soci diverse iniziative.

A far data dal 21 maggio 2014, consegue l'autorizzazione dal MLPS a svolgere intermediazione di lavoro in regime particolare, ex art. 6 del D. Lgs. 276 del 2003, quale associazione senza fini di lucro

---

<sup>299</sup> Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi.*, op.cit.,2012, p.74.

<sup>300</sup> Ibidem, p. 91.

<sup>301</sup> Ibidem, p. 92.

<sup>302</sup> Cedefop,2020, op.cit.

<sup>303</sup> Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi.*, op.cit.,2012.

volta alla tutela del lavoro, alla progettazione e all'erogazione di percorsi formativi e di alternanza e alla tutela della disabilità. Nello stesso anno, si accredita ai servizi al lavoro presso la regione Veneto con 4 sedi operative. Al 2021 gli enti soci accreditati ai servizi al lavoro regionali sono 11 su 17 in Regione Veneto (11 di cui 4 accreditati sotto SCF), 5 su 5 in Regione Emilia-Romagna (tutti accreditati sotto AECA – Associazione emiliano romagnola centri autonomi formazione professionale), 2 su 4 in regione Liguria (con un ente autorizzato all'intermediazione presso il MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ma sprovvisto di accreditamento regionale), 4 su 5 in regione Lombardia, 1 su 1 in Regione Piemonte, 1 su 1 in Regione Sicilia. Non risultano enti accreditati ai servizi per il lavoro in Regione Puglia, seppure 2 su 6 siano autorizzati all'intermediazione presso il MLPS; così come i 4 enti soci presenti in Friuli-Venezia Giulia, l'ente della Basilicata e l'ente delle Marche che risulta autorizzato, in regime particolare, all'intermediazione di lavoro presso il MLPS.

I centri accreditati per i servizi al lavoro presso la regione di competenza si differenziano per servizi più o meno strutturati in termini di risorse umane dedicate, bandi aggiudicati e misure di PAL erogate, *target* dei destinatari. L'analisi della letteratura prima sul piano normativo e lo studio di fattibilità per la costituzione di un'agenzia per il lavoro di somministrazione generalista sul piano economico poi confermano la possibile via dell'apprendistato in somministrazione come leva di *placement* per gli allievi della formazione professionale. Inoltre, i requisiti organizzativi che prevedono la presenza di 6 sedi adibite a sportello in almeno 4 regioni (Art. 5, comma 2, D. lgs. 276/2003) possono essere facilmente adempiuti grazie al radicamento degli aderenti al progetto agenzia in 7 regioni.

Certamente più complesso appare la copertura dei requisiti finanziari di € 1.028.113,92 di capitale (di avviamento e gestione annua) da parte di enti no profit da far confluire nel nuovo ente da costituire come società di capitale (quale forma sociale richiesta dall'art. 5, comma 1, lett. a) del D.lgs. 276/2003).

Seppur la copertura finanziaria sia uno scoglio importante non è certo insormontabile, degno di nota in questa sede appare invece il modello organizzativo ideato per la messa a sistema di una APL costituita e radicata presso le sedi regionali dei centri di formazione professionali aderenti.

Il modello di *governance* dell'agenzia per il lavoro prevede un livello nazionale (sede principale nel piano economico del capitolo IV) in capo a SCF ed al consiglio di amministrazione del nuovo soggetto "la mente" con compiti di coordinamento, consulenza e formazione dello *staff* interno. Il livello territoriali prevede l'attivazione di 6 sedi presso i soci situati in regioni strategiche per l'avvio del nuovo *business*, che permettano l'ammortamento dei costi di avviamento in tre-cinque anni, secondo quanto stimato nel *business plan*. L'attività tra la singola sede e la sede centrale viene affidata ad un operatore del mercato del lavoro specializzato collocato presso la sede territoriale (una figura professionale ibrida con competenze manageriali, di progettazione e *sale & marketing*) che faccia da connettore tra il piano locale e il coordinamento nazionale, appositamente formato e che rappresenti il «braccio» del modello organizzativo. Il valore aggiunto di questa figura professionale sta nella conoscenza delle dinamiche territoriali che si allarga, grazie alle attività promosse dalla sede centrale, alla strategia nazionale ed europea per il futuro (professioni, mercato del lavoro, competenze).

Il progetto risponde alla volontà di completare l'offerta della rete SCF, abbinando alla formazione professionale efficaci servizi per il lavoro che attivino un ponte tra la filiera ed il mondo del lavoro anche passando attraverso interventi formativi in risposta al mancato orientamento o al bisogno di aggiornamento professionale rilevato. La soluzione proposta è quella di rafforzare, all'interno della



rete SCF, servizi di inserimento lavorativo efficaci e tempestivi garantiti nei diversi contesti territoriali, promuovere e consolidare il percorso di crescita dei giovani e degli adulti, con particolare sensibilità nei confronti delle persone a rischio di esclusione, ed al contempo sostenere le aziende del territorio nei processi di innovazione.

Il bacino di utenza iniziale stimato di circa 3.500 allievi in uscita dal III e IV anno su tutta la rete associativa permette alla Agenzia per il Lavoro di avviare l'attività concentrandosi sull'utenza che conosce e che gravita attorno ai centri migliorandone l'attrattività; non solo promuovendo iniziative di incontro domanda offerta e di somministrazione anche in apprendistato per gli ex allievi ma anche intercettando nuovi fabbisogni formativi e riportando i giovani verso la filiera verticale e continua. Il nuovo ente, nella sua duplice veste di centro di formazione professionale e Agenzia per il Lavoro, è potenzialmente in grado di diventare un "hub" Formazione e Lavoro, un punto di riferimento per la comunità locale (intesa come lavoratori, imprese, parti sociali, istituzioni). A tal fine, un importante aspetto da attenzionare all'interno della rete è quello di migliorare la comunicazione anche digitale per parlare il linguaggio del *target* giovani e non solo, così come la creazione di un *database* comune dei lavoratori collocati dall'agenzia permette il monitoraggio su scala nazionale degli esiti occupazionali degli allievi IFP, con ricadute positive in termini di attrattività dei centri di formazione professionale e della filiera. Il *database* rappresenta allo stesso tempo una criticità data dalla diffidenza dei centri di formazione professionale di condividere i propri dati con potenziali *competitor* territoriali soci dell'APL ma superabile grazie alla funzione di garanzia e terzietà della sede centrale dell'Agenzia per il Lavoro.

Nonostante le innumerevoli potenzialità del progetto, non mancano naturalmente le criticità. Dal confronto esterno alla rete si evince come in Italia ci siano diversi tentativi di implementazione dei servizi per il lavoro da parte di enti di formazione professionale che (seppur percorrendo strade diverse) risultano arenati. Inoltre, il quadro normativo e di finanziamento differenziato da regione a regione non facilita l'investimento nelle politiche attive del lavoro da parte dei privati.

Chiudono il quadro la concezione diffusa della formazione di base e dell'inclusione sociale quale vera *mission* dei centri di formazione professionale, su ispirazione dei padri fondatori, e le difficoltà burocratiche e di finanziamenti non omogenei e puntuali su tutto il territorio nazionale in quanto lasciati alla "discrezionalità" della programmazione regionale.

Venendo ora al caso in analisi, si riscontra come l'attuale forte protagonismo dei cfp sul territorio li renda restii al coordinamento esterno e li allontani dallo sfruttare a pieno quel potenziale che deriva dal loro radicamento sul territorio, per rendere il cfp vero connettore di realtà diverse pubbliche e private. Infatti, attorno ai centri gravitano tante persone che viste in prospettiva economica possiamo così rappresentare: bacino di utenza inutilizzato rispettivamente costituito da allievi e genitori; aziende *partner* per *stage* (cfp come luogo di incontro tra gli *stakeholder* del territorio), partenariato estero per mobilità e progetti europei (es. mobilità temporanea all'estero in ottica di futuro collocamento presso sedi in Italia di multinazionali straniere e come esperienza per l'acquisizione di competenze volte a migliorare la competitività delle PMI italiane).

A seguito dell'osservazione sul campo, si potrebbe ipotizzare che le criticità individuate nella realizzazione dell'APL di SCF trovino in parte fondamento nel *modus operandi* dei cfp italiani che ricade nella logica di attivare servizi in base a ciò che la regione decide di finanziare, riconducibile alla storia della formazione professionale italiana e all'evoluzione dei cfp (esaminata nel Capitolo II), che li rende non pronti a ragionare in ottica di creazione di *business* a mercato. Questo passaggio di cultura e organizzazione aziendale verso il mondo *profit* dovrebbe necessariamente porsi tra le

fondamenta del nuovo ente da costituire quale Agenzia per il Lavoro senza tralasciare o snaturare la *mission* propria degli enti di formazione.

A tal fine, abbiamo visto come si renda necessario muovere l'azione dall'esigenza individuata e non dal finanziamento; come l'industria investe nel reparto per la ricerca e sviluppo, il cfp investe nella formazione dell'Operatore del Mercato del Lavoro che guardi avanti e trovi la nicchia di mercato dove inserirsi, ad esempio quella di formare quelle competenze alle aziende che la regione ancora non finanzia perché mancano osservatori e programmazione ma che la APL-cfp ha già rilevato quale fabbisogno formativo.

In questo senso i servizi al lavoro devono "pesare" all'interno del cfp quanto l'obbligo formativo, non solo per retorica sociale ma perché, se messi a sistema, possono rendere sostenibile la parte formativa iniziale - attuale core *business* - anche in ottica di ridimensionamento del finanziamento pubblico.

Alla luce dell'indagine svolta possiamo asserire come l'affinità tra istruzione e formazione professionale e politiche attive del lavoro permanga anche rispetto alle criticità dei "sistemi". Sul piano dell'inquadramento professionale degli operatori del mercato del lavoro e della necessaria evoluzione delle figure professionali del comparto formativo, si veda il faticoso tentativo di rinnovo del CCNL per la formazione Professionale siglato a giugno 2012 da FORMA, CENFOP e le controparti FLC CGIL, CISL SCUOLA, UIL SCUOLA, SNALS CONFISAL scaduto nel 2013<sup>304</sup>. Oppure, su quello dei requisiti di accreditamento ai servizi al lavoro e della sostenibilità delle attività, in quanto manca ancora un quadro nazionale di definizione dei costi *standard* poiché le diverse regioni riconoscono costi differenti alle attività ma soprattutto regolano la materia di loro competenza in modo diverso.

In prospettiva, ci si chiede se, specie alla luce dell'evoluzione digitale accelerata dalla pandemia, i requisiti strutturali di accreditamento (del 2003-2015) incentrati sulle sedi fisiche abbiano ancora senso; non essendoci ancora nessun riferimento alla infrastruttura digitale fondamentale negli ultimi due anni di pandemia per il proseguo delle attività da remoto (suggerimento per il legislatore regionale).

Alla luce dell'analisi dei modelli regionali di *governance* dei servizi per il lavoro (capitolo III Literature Review, paragrafo 8), sembra lecito chiedersi se sia o meno auspicabile una "lombardizzazione" dei meccanismi di finanziamento delle politiche per la formazione e per il lavoro incentrata sul meccanismo dei *voucher* – DUL, forse con degli aggiustamenti rispetto alla competitività tra pubblico e privato tipica del modello lombardo, e dell'eccessiva burocrazia per l'attivazione di nuovi corsi professionali riscontrata nell'intervista al direttore di E.C.Fo.P. Lombardia (Capitolo V, paragrafo 3). In effetti, la regione Veneto sta andando verso lo strumento del *voucher* per le PAL e per l'erogazione dell'offerta formativa di IeFP ma ricercando, allo stesso tempo,

---

<sup>304</sup> Cfr. Massagli E., *Verso un contratto collettivo delle transizioni da formazione e lavoro (e viceversa)?*, in *Rassegna CNOS 1/2021*, pp. 179-186 [https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli\\_rassegna/massagli\\_1-2021.pdf](https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli_rassegna/massagli_1-2021.pdf), l'Autore sostiene come le tensioni alla base del mancato rinnovo contrattuale non siano tanto da ricercare nei costi del lavoro quanto nella mancata coerenza tra gli attuali interlocutori e l'oggetto del contratto. Il rinnovo del CCNL non può infatti avere come metro di paragone la contrattazione del reparto scuola ma la via proposta da Massagli è quella di coinvolgere nei negoziati le sigle sindacali che rappresentano i comparti dei profili professionali maggiormente formati nei centri di formazione professionale, quali: artigianato, industria, edilizia, turismo e servizi. Sostenendo come nell'attuale panorama dei contratti collettivi nazionali di lavoro depositati presso il CNEL non vi sia un modello cui fare riferimento, la «via alternativa» proposta è quella di creare il CCNL della transizione tra formazione e lavoro e viceversa.

una maggiore collaborazione con gli enti privati accreditati alla formazione e ai servizi per il lavoro tipica del modello emiliano e laziale (Capitolo III, paragrafo 8). La strada veneta passa da una ridefinizione profonda dell'organizzazione dell'agenzia regionale del lavoro e del modello organizzativo dei CPI e, soprattutto, delle figure professionali che afferiscono agli uffici pubblici. Un'altra esperienza emersa dalle interviste ai direttori dei CFP riguarda la buona pratica della regione Friuli nella gestione della IeFP attraverso un'Associazione Temporanea di Scopo, costituita tra gli enti accreditati per la formazione, che permette alla regione di gestire la IeFP in maniera efficiente. In prospettiva, sarebbe interessante verificare l'applicazione e la replicabilità di tale modello in altre contesti regionali e la sua estensione alla gestione della "rete" pubblico-privata dei servizi per il lavoro. Sul modello cooperativo anche il recente Patto per il lavoro della Regione Lazio (Capitolo I, paragrafo 1 e Capitolo III, paragrafo 9), frutto dell'opera di concertazione tra attore pubblico, parti sociali, studiosi e università risponde alla mancanza di "luoghi" di incontro tra i diversi attori locali portatori di interessi comuni (cittadini, scuola, cfp, imprese, parti sociali).

Rispetto al faticoso lavoro di ANPAL e delle regioni di implementazione della rete delle Politiche Attive del Lavoro, i centri di formazione professionale osservano che la corsa ai meccanismi di premio al *placement*, che si riflette sugli indicatori di monitoraggio e valutazione delle *performance* di cfp e APL e sul conseguente riconoscimento del finanziamento pubblico, non può essere un meccanismo generalizzato specie quando il *target* afferente ai servizi è quello del collocamento mirato, difficilmente collocabile. In tal caso, infatti, la mancata previsione di premi al processo o di soluzioni miste di finanziamento rischiano di aumentare le disuguaglianze sociali non garantendo la sostenibilità economica delle attività svolte a favore delle persone ad alto rischio di esclusione sociale.

Abbiamo visto, poi, come la prosecuzione dell'indagine sulla formazione quale misura di politica attiva del lavoro attraverso la raccolta delle esperienze dei direttori dei centri di formazione professionale nella prima fase di risposta all'emergenza sanitaria abbia permesso di proseguire la ricerca e di calarla nelle nuove dinamiche della formazione a distanza, approfondendo sul campo "virtuale" luci e ombre del sistema.

Sul lato delle criticità del sistema IFP l'incertezza amministrativa sembra essere una costante. In alcune regioni, specialmente quelle dove l'istituzione del sistema IeFP è stata tardiva, gli operatori lamentano incertezza delle procedure amministrative e scarsa omogeneità delle regole, oltre a vere e proprie lacune normative che danno adito ad interpretazioni spesso arbitrarie nelle visite ispettivo-contabili. Anche questo è un grave limite del sistema che inficia la qualità stessa dell'organizzazione e dell'offerta formativa.

La risoluzione del problema del mancato orientamento degli studenti in uscita dalla scuola secondaria di primo grado verso la filiera professionalizzante non viene certo facilitato dalla caratteristica della IFP italiana che la vede ancora come una filiera incompleta. Il tortuoso percorso che attende i diplomati quadriennali per accedere all'istruzione terziaria, ossia, percorso IFTS oppure anno integrativo per il conseguimento del diploma di maturità (spesso non normato e comunque non finanziato né dallo Stato né dalle Regioni) prima di potersi iscrivere agli ITS rende di fatto "monca" la filiera dell'istruzione e formazione professionale. Benché l'offerta di IFTS e di ITS sia cresciuta negli anni, con ottimi risultati sul piano formativo e professionale e raccolga un cospicuo numero di diplomati dell'istruzione e formazione professionale, la mancanza di un passaggio diretto all'istruzione tecnica terziaria trattiene ancora molti giovani dall'intraprendere un percorso di IeFP subito dopo la terza media. Per di più rende meno agevole la progettazione di percorsi lunghi che

preparino, dalle basi fino alle specializzazioni professionali, i tecnici avanzati di cui le imprese hanno estremo bisogno.

Altro aspetto da presidiare attiene al mancato collegamento tra IeFP e formazione degli adulti, anche alla luce degli effetti della pandemia sull'economia che rendono sempre più urgenti percorsi di *upskilling* e *reskilling* per i lavoratori temporaneamente espulsi dal mercato del lavoro. Di fatto, se si eccettuano alcuni programmi speciali per disoccupati, l'inserimento nei corsi IeFP di persone che hanno già assolto il diritto e dovere di istruzione e formazione non viene finanziato dalle regioni. Eppure, gli enti sentono che la formazione degli adulti sarebbe uno sviluppo naturale della propria missione educativa, un servizio che potrebbero fornire con elevati *standard* qualitativi, sia per le competenze pedagogiche e organizzative maturati sia per i rapporti instaurati negli anni con le aziende, specialmente laddove i cfp sono già accreditati per i servizi al lavoro<sup>305</sup>.

Sarebbe auspicabile, soprattutto in uno scenario come quello che si prospetta dopo la pandemia, che venga aperto l'accesso alle qualifiche e ai diplomi IeFP anche agli adulti, magari prevedendo la possibilità di modularizzare i percorsi e di riconoscere le competenze eventualmente già sviluppate in contesti scolastici o lavorativi dagli allievi maggiorenni.

In Italia la IeFP interessa una percentuale di allievi troppo bassa rispetto alle esigenze di competenze tecnico professionali del sistema produttivo e alle stesse potenzialità didattico formative di questo segmento del nostro sistema d'istruzione e formazione, l'unico in grado di connettere davvero teoria e pratica, riflessione e azione, studio e lavoro. Caratteristiche che le consentirebbero di supportare i processi di innovazione di cui avrebbe bisogno l'imprenditoria italiana e ridurre drasticamente il grave fenomeno della dispersione scolastica, il quale ha poi ricadute sul numero impressionante di giovani NEET nel nostro Paese.

Nonostante il pluriennale impegno europeo atto a favorire la collaborazione internazionale, la promozione e diffusione dei percorsi professionali con standard formativi elevati, l'Italia, anche durante la pandemia, continua a "dimenticarsi" dell'istruzione e formazione professionale. Eppure, gli attori della IeFP hanno reagito all'emergenza sanitaria con la determinazione che li contraddistingue. La flessibilità didattica e organizzativa permette di navigare nelle pratiche della didattica a distanza mantenendo viva la relazione con gli allievi. L'uso intelligente delle tecnologie e la capacità innovativa degli operatori, esaltata da modelli di *governance* lungimiranti, gli consentono di mantenere alta la qualità dell'offerta formativa, mentre l'attenzione alla persona non tradisce il suo approccio inclusivo.

Gli elementi fin qui descritti rendono la IeFP uno strumento da valorizzare non solo nella lotta alla dispersione scolastica, ma anche per la preparazione di professionisti capaci di governare i processi di innovazione che le aziende, se non vogliono soccombere nella competizione globale, devono affrontare. L'efficacia degli interventi formativi viene ancora fortemente rallentata dalla mancata programmazione degli avvisi regionali e dall'assenza di continuità dei finanziamenti alla filiera che spesso non permettono di soddisfare l'intera domanda da parte degli allievi. Questo limite incide fortemente su diversi aspetti della IeFP, innescando un meccanismo a catena: in primis la mancanza di una verticalizzazione dei percorsi, che a sua volta incide sulla percezione che addetti ai lavori e

---

<sup>305</sup> Bertoletti P., Colombo M., Scarlino A., in E. Massagli, A. Salatin (a cura di) *Verso un sistema compiuto di VET in Italia*, Adapt University Press, maggio 2021, p. 52

famiglie hanno del sistema IeFP e che, di fatto, si traduce in un orientamento non sempre informato a danno dei ragazzi in uscita dal primo ciclo di istruzione.

La dottrina evidenzia come sia «necessario tornare a interrogarsi su quale sia il ruolo che la formazione assume nella programmazione degli interventi pubblici destinati a (giovani e) adulti rispetto alla molteplicità di ingressi e professioni sperimentati dal singolo, (con) l'idea che tali interventi non possano caratterizzarsi per la natura episodica, ma invece debbano costituire una rete capace di rafforzare l'occupabilità del singolo. Rimane forte la convinzione che le misure orientate al *capability approach* per favorire l'*empowerment* dei singoli, per essere più efficaci, debbano integrarsi con politiche di investimento e logiche di *social investment* capaci di garantire il recupero di vocazioni e caratteristiche dei territori entro cui vengono agite»<sup>306</sup>.

A fronte dell'esigenza di ripensare il ruolo della formazione professionale come centrale nelle politiche pubbliche per la realizzazione della persona, la sua occupabilità e quindi l'economia del Paese, lo studio di caso proposto individua nel rafforzamento dei servizi per il lavoro da parte degli enti di formazione professionale la chiusura del cerchio formativo che nel caso di specie avviene anche attraverso il progetto di fondare una agenzia per il lavoro di somministrazione quale spazio di partecipazione dei privati alla *governance* del mercato del lavoro utilizzando «un approccio che sembra dover riconsiderare l'arte dell'alchimista che fa del processo trasformativo la vera fonte e strada di apprendimento. Un processo in cui imparare e disimparare rappresentano sia il terreno su cui si misura la capacità di individui e istituzioni di attraversare più contesti e condizioni professionali, sia la possibilità di attivare percorsi condivisi»<sup>307</sup>.

---

<sup>306</sup> Chiozza A., Mattei L., Torchia B., *Quali sfide per la formazione di fronte alle nuove storie professionali*, Sociologia del lavoro, n.1/2020, Franco Angeli.

<sup>307</sup> Ibidem

LA COSTRUZIONE DI UN MODERNO SISTEMA DI *PLACEMENT* A PARTIRE DAI CENTRI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE  
TERRITORIALI. IL CASO DI SCUOLA CENTRALE FORMAZIONE

## **Bibliografia**

- ALAIMO A., *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, n. 249/2015.
- ALBERICI A., *Imparare sempre nella società della conoscenza*, Mondadori, 2022.
- ALESSANDRINI G. (a cura di), *Atlante del lavoro*, Franco Angeli, 2018.
- ALESSANDRINI G. (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano: crescita, lavoro, innovazione*, Collana Adapt-Centro Studi Marco Biagi, n.7/2012.
- ALESSANDRINI G., *Atlante di Pedagogia del Lavoro*, Franco Angeli, 2017;
- ALESSANDRINI G., *Developing Capacitation: Civic Engagement and Prospects for VET Development*, Professionalità studi, Numero 1/III – 2020, Studium – Ed. La Scuola – ADAPT University Press, 2020.
- ALESSANDRINI G., *Lavorare nelle risorse umane. Competenze e formazione 4.0*, Armando, 2019.
- ALESSANDRINI G., *Manuale per l’esperto dei processi formativi*, Carocci, 2016.
- ANDERS J., DICKERSON A., GREGG P., MACMILLAN L., *Unemployment: The coming storm, who gets hit, who gets hurt, and policy remedies*, CEPEO,2020.
- ANDERSEN T.M., *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark*, IZA Discussion Paper, 2011, n. 5710.
- ANDERSEN T. M., SVARER M., *Flexicurity—the Danish labour market model*, Ekonomisk Debatt, 2006.
- ANDERSEN, TORBEN M., *The Scandinavian Model—prospects and Challenges. International tax and public finance*, 2008-02, Vol.15 (1).
- ANDREONI A., *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, Giappichelli, 2006.
- Arias G., *L’economia nazionale corporativa*, Roma 1929.
- BALSAMO M.P. ET ALL. NICOFFERO O. E FEDELE R. (a cura di), *L’istruzione professionale nel decennio 88-98 in Studi e documenti degli annali della pubblica amministrazione 67/68*, Le Monnier, 1994.
- BANTI A. M., *Nel nome dell’Italia. Il Risorgimento nelle testimonianze, nei documenti e nelle immagini*, Laterza, 2011.
- BARASSI L., *Il diritto del lavoro*, Giuffrè,1957, vol. II, p. 20;
- BARASSI L., *Il diritto del lavoro*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1949.
- BARBADORO I., *Storia del sindacalismo italiano dalla nascita al fascismo*, La Nuova Italia, Firenze, 1973.
- BARBERA M., *Diritti sociali e crisi del costituzionalismo europeo*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, INT, n. 95/2012.
- BARDERIS E., *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, 2013.
- BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Laterza, 2002.
- BECK U., *Il lavoro nell’epoca della fine del lavoro*, Einaudi, 2000.
- BECKER R., *Economic Change and Continuous Vocational Training in the Work History: A Longitudinal Multilevel Analysis of the Employees’ Participation in Further Training and the Effects on Their Occupational Careers in Germany, 1970–2008*, in *Empirical Research in Vocational Education and Training* 11.1,2019, pp.1-29.

- BENNER M., *The Scandinavian Challenge: The Future of Advanced Welfare States in the Knowledge Economy*, *Acta sociologica*, 2003-06-01, Vol.46(2).
- BERARDI S. (ed.), *Patriottismo, Risorgimento e unità nazionale*, Atti del convegno, Camera dei deputati, Palazzo Marini, 24 Maggio 2011, Edizioni Nuova Cultura, 2012.
- BERTAGNA G. (a cura di), *Fare laboratorio. Scenari culturali ed esperienze di ricerca nelle scuole del secondo ciclo*, La Scuola, 2012.
- BERTAGNA G., *Dall'eccellenza e dal merito per qualcuno all'eccellenza e al merito di ciascuno*, in *Fare Laboratorio. Scenari culturali ed esperienze di ricerca nelle scuole del secondo ciclo*, La Scuola, 2012.
- BERTAGNA G., *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici della riforma Moratti (2001-2006) al «cacciavite» di Fioroni*, Rubbettino Università, 2009.
- BERTAGNA G., *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, ed. 2014.
- BIAGI B., *La politica del lavoro nel diritto fascista*, Firenze, 1939.
- BIANCO A., *La formazione come misura per efficaci politiche attive del lavoro* in *Apprendistato, formazione e politiche attive del lavoro. Osservazioni sulla legge n. 78 del 2014*, in *Lavoro e diritto*, Rivista trimestrale 4/2014.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2009.
- BOBBIO N., *Quale democrazia?* (1959), Morcelliana, 2009.
- BOCCHI G., CERUTI M. (a cura di), *La sfida della complessità*, Feltrinelli, 1994.
- BOERI T., GARIBALDI P., *Un contratto per tutti*, Chiare-lettere, Giuffrè, 2008.
- BOERI T., BRUGIAVINI A., & CLAMFORS L. (Eds.), *The role of trade union in the twenty-first century*, Oxford University Press, 2001.
- BOTTI G., GUIDI L., VALENZI L., *Povertà e beneficenza tra Rivoluzione e Restaurazione*, Morano Editore, 1990.
- BRONZINI G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, DML, 2007, p. 509 ss.
- BRYNJOLFSSON E., SCHWAB A. K., *La quarta rivoluzione industriale*, Franco Angeli, 2016.
- BURATTI U., CASANO L., PETRUZZO L., *Certificazione delle competenze*, ADAPT Labour studies e-book series 6/2013.
- BUTERA F., *Lavoro e organizzazione nella quarta rivoluzione industriale: la nuova progettazione socio-tecnica*, in *L'industria, Rivista di economia e politica industriale*, 3/2017.
- CAIMI L., *Cattolici per l'educazione: studi su oratori e associazioni giovanili nell'Italia unita*, La Scuola, Brescia 2006.
- CAIMI L., *Autorità e libertà. Tra coscienza personale, vita civile e processi educativi. Studi in onore di Luciano Pazzaglia*, Vita e Pensiero, 2011.
- CANTALUPI M., DEMURTAS M., (a cura di), *Politiche attive del lavoro, Servizi per l'impiego e valutazione*, il Mulino, 2009.
- CAPPARUCCI M., *Politiche del lavoro e politiche dei redditi: modelli teorici e processi di riforme*, in *«Quaderni di Economia del Lavoro»*, nn. 88-89, 2009, pp. 74-102.
- CARINCI F. (a cura di), *La politica del lavoro Renzi. Atti del X seminario di Bertinoro-Bologna, 23-24 ottobre 2014*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 40/2015.
- CARINCI F. (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, 2004.
- CARINCI F., *Le riforme del mercato del lavoro: dalla legge Fornero al Jobs Act*, DRI, 2015.
- CARINCI F., *Relazione tenuta al Convegno "La riforma del mercato del lavoro", 13 aprile 2012*, Roma, Facoltà di Giurisprudenza, Università Roma Tre.



CARINCI F., *Complimenti, dottor Frankenstein: Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro (Relazione tenuta al Convegno “La riforma del mercato del lavoro”, 13 aprile 2012, Roma, Facoltà di Giurisprudenza, Università Roma Tre.*

CARINCI F., ZILIO GRANDI G. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto Primo*, ADAPT University Press, 2014.

CARINCI M.T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity “all’italiana” a confronto*, DLRI, 2012.

CEGOLON A., *Il valore educativo del capitale umano*, in *Le scienze dell’apprendimento* (Collana diretta da Margiotta U.), Franco Angeli, 2012.

CHIECO P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013.

CHIOSSO G., *Scuola e stampa nel Risorgimento. Giornali e riviste per l’educazione prima dell’Unità*, Franco Angeli, 1989.

CHIOZZA A., MATTEI L., TORCHIA B., *Quali sfide per la formazione di fronte alle nuove storie professionali*, *Sociologia del lavoro*, n.1/2020, Franco Angeli, 2020.

CIOFFI A., *Istituzioni di diritto corporativo*, Milano 1935.

COLASANTO M., LODIGIANI R., *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Vita e Pensiero, 2008.

COLLINS H., *Independent Contractors and the Challenge of Vertical Disintegration to Employment Protection Laws*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 10, Issue 3, 1 October 1990.

COLLOCA P., *L’approvazione del “Pacchetto Treu” 24 giugno 1997*, il Mulino, 24 giugno 2019.

COLOMBO M., *L’apprendistato in somministrazione, la sinergia tra agenzie ed enti formativi*, in *Professionalità* – n. 3/2018.

COSTA DIAS M., FARQUHARSON C., GRIFFITH R., JOYCE R., LEVELL P., *Getting people back into work*, CERP Covid Economics, 2020.

COSTA M., *Pedagogia del lavoro e contesti di innovazione*, Franco Angeli, 2011.

COSTAMAGLIA C., *Diritto corporativo italiano, secondo la Carta del Lavoro. La legislazione e la dottrina a tutto l’anno 1927*, Unione Tipografico editrice torinese, 1928.

CRISPOLTI E., PENNER F., SPIGOLA C. (a cura di), *Una filiera formativa orientata al lavoro. Stato dell’arte dell’Istruzione e formazione professionale e del sistema duale nella IeFP*, Inapp, 2021, n.3/2020.

CRISPOLTI, CARLINI, *Il quadro del sistema italiano di istruzione e formazione*, in SINAPPSI - Rivista quadrimestrale dell’Inapp, Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche, n. 3/2020.

CROCE G., *Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19*, *Economia & lavoro*, Il Mulino, Fascicolo 2, maggio-agosto 2020.

CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti. Dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, 2004.

FANA M., CIRILLO V., *La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un’analisi regionale del Jobs Act*, in *Rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, Università di Urbino, n.5/2016.

FOGLIA R., COSIO R., (a cura di), *Il diritto del lavoro nell’Unione europea*, Giuffrè, 2011.

FORNERO, CHIECO P., a cura di, *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013.

DAMIANO E., *Società e modi dell’educazione. Verso una teoria della scuola*, Vita e pensiero, 1984.

DE GASPARI B., FIORE F., *Una scuola per famiglie. A proposito della riforma Bertagna-Moratti*, in *Nuvole*, giugno 2002.

DE GIORGI. F., *Le congregazioni religiose dell’Ottocento e il problema dell’educazione nel processo di modernizzazione in Italia*, «*Annali di storia dell’educazione e delle istituzioni scolastiche*», La Scuola, 1/1994.

- DE GIORGI F., *Cattolici ed educazione tra Restaurazione e Risorgimento. Ordini religiosi, antigesuitismo e pedagogia nei processi di modernizzazione*, ISU-Università Cattolica, 1999.
- DE LUCA TAMAJO R., *La norma inderogabile*, Jovene, 1976.
- DE LUCA TAMAJO R., RUSCIANO M., ZOPPOLI L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema. Dalla legge 14 febbraio 2003 n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, ES, Napoli, 2004.
- DI DOMENICO G., MAROCCO M. (a cura), *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 10/2005 ISFOL*, 2005.
- DIONISIUS R., MUEHLEMANN S., PFEIFER H., WALDEN G., WENZELMANN F., WOLTER SC., *Costs and benefits of apprenticeship training. A comparison of Germany and Switzerland*, Appl. Econ. Q 55, 2009, pp.7-37.
- DONATI P., *Il lavoro che emerge. Prospettive del lavoro come relazione sociale in un'economia dopo moderna*, Bollati Boringhieri, Torino, 2001.
- DUSTMANN C., SCHOENBERG U., Why does the German apprenticeship system work?, in MAYER KU., SOLGA H. (eds) *Skill formation, interdisciplinary and cross-national perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 85–108.
- FALASCA G., *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, 2006.
- FERRAJOLI L., *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Laterza, 2013.
- FERRANTE V., *Concorrenza fra pubblico e privato nella disciplina del mercato del lavoro: un equivoco da chiarire*, in *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrato: un dolce girotondo?*, *Lavoro e diritto*, n.2/2016, Il Mulino, 2016.
- FERRARI M., BETRI M.L., SIDERI C., *Ferrante Aporti tra Chiesa, Stato e società civile. Questioni e influenze di lungo periodo*, Franco Angeli, 2015.
- FERRARO G., *Flessibilità in entrata: nuovi e vecchi modelli di lavoro flessibile*, RIDL, I, 2012.
- FOLADOR M., *Il lavoro e la regola*, Guerini, 2008.
- FONDAZIONE CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, dicembre 2018.
- FREY L., *Le politiche dell'occupazione e del lavoro in Europa*, in «*Quaderni di economia del lavoro*», n. 55, 1996, p. 40.
- FRIEDMANN G., NAVILLE P., *Trattato di sociologia del lavoro*, Comunità, 1963.
- GALANTINO L. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, 2004.
- GAROFALO D. ET ALL, *Diritto del lavoro*, seconda edizione, Giappichelli editore, 2015.
- GAROFALO D., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004.
- GAROFALO D., *L'iniziativa legislativa in tema di mercato del lavoro nel decennio 1991-2001*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/2006, Giuffrè, 2006.
- GAROFALO M.G., LAGALA C., *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, 1992.
- GESSLER M., NÄGELE C., STALDER B.E., MILANA M. (Eds), *VET for all – skills for life. Report on the Vetnet & Esrea research workshop during the fourth European Vocational Skills Week in Helsinki*, 2019.
- GHERA E., *Collocamento e autonomia privata*, Jovene 1970.
- GHEZZI G. (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, 2004.
- GIUGNI G., *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in DLRI, 1986.
- GIULLARI B. (a cura di), *Lavoro, occupabilità e trasformazioni del sistema formativo nella società della conoscenza*, Franco Angeli, 2006.

- GONON P., *The Quest for Modern Vocational Education? Georg Kerschensteiner between Dewey, Weber and Simmel*, Peter Lang, 2009.
- GRAGNOLI E., PERULLI A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, 2004.
- GRANDI Z. E SFERRAZZA M. (a cura di), *Una rilettura del lavoro a termine*, ADAPT Labour studies e-book series n. 9/2013.
- GREGORINI G., *Religiose, religiosi, economia e società nell'Italia contemporanea*, Vita e Pensiero, 2008.
- GUALMINI E., *La politica del lavoro*, il Mulino, 1998.
- GUASCO M., *Storia del clero in Italia dall'Ottocento ad oggi*, Laterza, 1997.
- HANDEL M.J., *Skills Mismatch in the Labor Market*, in *Annual Review of Sociology*, vol. 29, 2003.
- HERNANDEZ V.S., *Lineamenti storici del collocamento*, in ISLE, *Orientamenti sul problema del collocamento della manodopera*, Giuffrè, 1963.
- HOWARD J. WIARDA, *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great Ism*, *Comparative Politics series*, M.E. Sharpe, 1996.
- ICHINO P., *Il disegno di legge Fornero: contenuti principali e relativa ratio legis*, *Introduzione al Seminario dello Studio Ichino Brugnatelli Ghera*, 19 aprile 2012.
- ICHINO P., *Il lavoro e il mercato*, 1996.
- ILO, *La crisi dell'occupazione giovanile: è il momento di agire*, 2012.
- LEVY-YEYATI E., MONTANÉ M., SARTORIO L., *What Works For Active Labor Market Policies?*, Cid, Harvard University, 2019.
- LISO F., CARABELLI U. (a cura di), *Il lavoro temporaneo*, Franco Angeli, 1999.
- LOCKE J., *Pensieri sull'educazione*, 1693.
- MAGNANI M., *La disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato: novità e implicazioni sistematiche*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2014, n. 212.
- MAGNANI M., VARESI P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, 2005.
- MALIZIA G., *Il Progetto '92 degli istituti professionali va a regime. Primo bilancio di un successo annunciato* in *Rassegna CnosFap*, 3/2020.
- MALIZIA G., *Tonini M., 40 anni di storia e di esperienze della Federazione Cnos-Fap in Italia e nelle regioni*, Cnos-Fap, 2018.
- MANDRONE E., MAROCCO M., *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, in "Economia & lavoro, Rivista di politica sindacale, sociologia e relazioni industriali", n. 2/2019.
- MARCHI D., *La scuola e la pedagogia del Risorgimento*, Loescher, 1985.
- MARCONI A. (a cura di), *Il cantiere delle competenze: formazione e lavoro nella società della conoscenza*, Armando, 2008.
- MARHUENDA F., CHISVERT-TARAZONA M.J. (Eds.), *Pedagogical concerns and market demands in VET. Proceedings of the 3rd Crossing Boundaries in VET conference*, Vocational Education and Training Network (VETNET), 2019.
- MARIUCCI L., *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, in LD, n. 1/2004.
- MASSAGLI E., *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Edizioni Studium, 2016.
- MASSAGLI E., SALATIN A. (a cura di), *Verso una nuova formazione professionale. La IeFP come risorsa per far ripartire l'Italia*, Adapt University Press, maggio 2021.
- MAZZUCATO M., CIMOLI M. E. DOSI G., *Which industrial policy does Europe need? Intereconomics*, n. 50/2015.

- MCQUAID R.W., GREEN A.E., DANSON M. (a cura di), *Employability and Local Labour Markets*, Routledge, 2006.
- MELONI G., *Analisi degli strumenti di politica attiva del lavoro nella proposta del “reddito di cittadinanza”*, in Bollettino ADAPT n.14/2018.
- MENEGOTTO M., SEGHEZZI F., SPATTINI S. (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, ADAPT University Press, vol. 73, Modena, 2018.
- MENGHINI L., *Il lavoro a termine. Linee interpretative e prospettive di riforma: gli anni Ottanta*, Giuffrè, 1980.
- MISCIONE M., RICCI M. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, Ipsoa, 2004, XXXV.
- MONTUSCHI L., LISO F., PEDRAZZOLI M. (a cura di), ICHINO P., MARESCA A., ZOLI C., ROMEI R., DEL MORANDINI M. C., *Scuola e nazione. Maestri e istruzione popolare nella costruzione dello Stato unitario (1848-1861)*, Vita e Pensiero, 2003.
- MORIN E., *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Editore Cortina Raffaello, 1999.
- NANNI C., *La riforma della scuola. Le idee, le leggi*, Roma, LAS, 2003
- NAPOLI M., *Diritto del lavoro, in trasformazione (2010-2014)*, Giappichelli, 2014.
- NICOLI D., PALUMBO M., SUGAMIELE D., TORRIGIANI C., *Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e anagrafe formativa. Problemi e prospettive*, (a cura) di MALIZIA G., Quaderni Cnos-Fap, 2007.
- NUNZIATA S., *Il PNRR e le politiche per il lavoro: intercettare il futuro del lavoro in continuo mutamento*, in Bollettino ADAPT 26 aprile 2021, n. 16.
- OECD, *Education at a Glance 2018*. OECD Indicators, Paris, 2019.
- OECD, *Job retention schemes during the Covid-19 lockdown and beyond*, 2020.
- OECD, *Strategia per le competenze dell'OCSE Italia 2017*, Paris, 2017.
- OECD, *The future of education and skills. Education 2030*, Paris, 2018.
- OLIVELLI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, 2005.
- PAVONI L., *Storia e sviluppo della sua fondazione nel periodo 1849-1949. Atti del Convegno di studi, Brescia, 13 ottobre 2007, Congregazione dei Figli di Maria Immacolata*, Pavoniani, Brescia 2009.
- PAZZAGLIA L., *Chiesa e prospettive educative in Italia tra Restaurazione e Unificazione*, La Scuola, 1994.
- PAZZAGLIA L., *Cattolici, educazione e trasformazioni socio-culturali in Italia tra Otto e Novecento*, La Scuola, 1999.
- PELLEREY M., *Le competenze individuali e il portfolio*, La Nuova Italia, Firenze, 2004.
- PELLICCIA G., Rocca G., *Dizionario degli Istituti di Perfezione, 10 voll.*, San Paolo, Roma 1974-2004.
- PETTER G., *Psicologia e scuola primaria*, Giunti editore, 1987.
- PIRRONE S., SESTITO P., *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, 2006.
- PRAUSSELLO F., MARENCO M., *Economia dell'istruzione e del capitale umano*, Laterza, 1996, p.20.
- R., *Eppur si muove*, Guerini, 2006.
- PUNTA R., TULLINI P., NOGLER L., BELLOCCHI P., *Il nuovo mercato del lavoro. D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, 2004.

- RAUNER F., WITTIG W., *Differences in the Organisation of Apprenticeship in Europe: Findings of a Comparative Evaluation Study*, in *Research in Comparative and International Education* 5.3, 2010, pp. 237-50.
- RAUSEI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 1, ADAPT University Press, 2012.
- RAUSEI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 2, ADAPT University Press, 2012.
- REYNERI E., *La politica del lavoro*, in DENTE B., *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, 1990, p. 238.
- RICCIARDI G.M., *Impronte. Santi sociali e laici in Piemonte*, Priuli & Verlucca, Ivrea 2008.
- RISPOLI G., *Evoluzione storica dell'istituto del collocamento*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 1976.
- ROMANO L., *Formazione e lavoro nell'opera di don Bosco*, in *Rivista Formazione Lavoro Persona*, Anno VI– Numero 16, marzo 2016.
- RYAN P., *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, in *DRI*, 2011, n.4.
- RYAN P., *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, in *DRI*, n.4/2011.
- S. PIVATO, *Clericalismo e laicismo nella cultura popolare italiana*, Franco Angeli, 1990.
- SALERNO G. M., NICOLI D., in *La riforma degli istituti professionali*, 2019.
- SALERNO G.M., *L'istruzione e la Formazione Professionale tra regionalismo e unitarietà. Una prima analisi*, Rubbettino editore, 2019.
- SALERNO G.M., *L'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP da parte degli Istituti professionali e gli accordi tra le Regioni e gli USR*, in *Rassegna CNOS*, n. 2/2012.
- SANI R. (ed.), *Chiesa, educazione e società nella Lombardia del primo Ottocento. Gli Istituti religiosi tra impegno educativo e nuove forme di apostolato (1815- 1860)*, Centro Ambrosiano, Milano 1996.
- SANI R., ASCENZI A. (edd.), *Vita religiosa, carità ed educazione nell'Italia dell'Ottocento. Rosalie Thouret e la fondazione della Provincia modenese delle Suore della Carità (1834-1853)*, Alfabetica edizioni, 2007.
- SCHUMPETER J.A., *Capitalismo, socialismo e democrazia* (1954), Etas, 2001.
- SCIACCA M.F, *L'ora di Cristo*, Marzorati, 1973.
- SCIARRA S., *Norme imperative nazionali ed europee: le finalità del diritto del lavoro in WP*
- SERRA C. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o reregolazione?*, Giuffrè, 2005.
- SEGHEZZI F., *La nuova grande Trasformazione, Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, Adapt University Press, 2017.
- SEN A.K., *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, 1986.
- SEN A.K., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2000.
- SENNETT R., *Continuano a chiamarla flessibilità*, in AA.VV., *10 idee per convivere con il lavoro che cambia*, Feltrinelli, 2017.
- SIMITIS S., *Il diritto del lavoro e la riscoperta dell'individuo*, in *DLRI*, 1990.
- SIMONE R. HAASLER, ANTJE BARABASCH, *The role of learning and career guidance for managing mid-career transitions – comparing Germany and Denmark*, *British Journal of Guidance & Counselling*, 2015.
- SMITH A., *La ricchezza delle nazioni (tit. orig.: (1776), An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations)*, Utet, 1987.

- SOL E., WESTERVELD W., *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005.
- SORDINI M., *Politiche attive come politiche di attivazione*, in Donolo C., (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, 2006, p. 5.
- SPATTINI S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Collana Adapt Fondazione Marco Biagi, n. 16/2008 Giuffrè, 2008.
- SPATTINI S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Collana Adapt Fondazione Marco Biagi, n. 16/2008, Giuffrè, 2008.
- SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Labor Market Measures in the Crisis and the Convergence of Social Models*, in W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2012.
- TEDESCO BURDA M.C., HUNT J., *What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?*, IZA Discussion Paper, 2011, n. 5800.
- TIRABOSCHI M., (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, 2013.
- TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, 2004.
- TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego. Commentario al D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, 2003.
- TIRABOSCHI M. (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, in Collana Adapt n. 12, Giuffrè, 2006.
- TIRABOSCHI M. (a cura di), *Le nuove leggi civili. Le nuove regole del lavoro dopo il jobs act*, Giuffrè, 2017.
- TIRABOSCHI M., *La legalizzazione del lavoro intermittente tramite «agenzia» nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla legge n. 196/1997*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/1997, Giuffrè, 1997.
- TIRABOSCHI M., *Lavoro a termine: è vera liberalizzazione?*, in *La riforma del lavoro a termine alla prova della contrattazione*, Working Paper ADAPT, 2014, n. 153.
- TIRABOSCHI M., *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, in *Diritto del lavoro*, Collana diretta da M. Rusciano e T. Treu, Giappichelli, 1999.
- TIRABOSCHI M., *Tre anni di Legge Biagi: bilancio e prospettive*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/2006.
- TRANIELLO F., *Mondo cattolico e cultura popolare nell'Italia unita*, in Id., *Religione cattolica e Stato nazionale. Dal Risorgimento al secondo dopoguerra*, Il Mulino, 2007.
- TRENTIN B., *Lavoro e conoscenza in lectio doctoralis*, 13 settembre 2002.
- TREU T., *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 155/2012.
- TROS F., *La flexicurity in Europa: può sopravvivere a una doppia crisi?*, DRI, 2013.
- TULLINI P., *Tra Stato e Regioni: organizzazione e governo del mercato del lavoro*, in Mariucci L. (a cura di), *Dopo la flessibilità cosa?*, Il Mulino, 2006.
- VENETO G., *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, il Mulino, 1974.
- VERGARO F., *Il modello Forma.Temp e le sfide del mercato del lavoro*, in *Professionalità*, n. 3/2018.

- VERRUCCI G., *L'Italia laica prima e dopo l'unità. 1848-1876. Anticlericalismo, libero pensiero e ateismo nella società italiana*, Laterza, 1981.
- VIMERCATI A., *Diritto del lavoro, culture organizzative, politiche proattive*, in *Lavoro e diritto*, Rivista trimestrale 4/2016.
- WEIL S., *La condizione operaia, traduzione* (a cura di) FORTINI F., SE editore, 1994.
- ZAGARDO G., in *La IeFP nelle Regioni. Tra consolidamento e stasi*, Quaderni CNOS-FAP, n. 9/ 2019.
- ZEITLIN J., *Re-forming skills in British engineering 1900- 40: a contingent failure*, in *Historical Studies in Industrial Relations*, 2008, n. 25/26.
- ZOPPOLI L., *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 141/2012.