

Pierluigi Ruffo, Irene Zoppoli*
Gli ITS *Academy* tra sistema formativo
e dinamiche occupazionali

Sommario: 1. Il sistema ITS *Academy*: l'evoluzione normativa. 2. Politiche attive e mercato del lavoro: potenzialità e criticità degli ITS *Academy*. 3. Settore privato e inquadramento contrattuale: spunti *de iure condendo* a margine di una ricerca empirica. 4. Settore pubblico e reclutamento.

1. *Il sistema ITS Academy: l'evoluzione normativa*

Il presente contributo si propone di delineare, con alcuni spunti critici e al contempo propositivi, un quadro complessivo degli Istituti Tecnologici Superiori (d'ora in avanti "ITS *Academy*"¹), esaminando la progressiva crescita del sistema² e la relativa interazione con il mercato del lavoro privato e pubblico³.

* Pur essendo il testo frutto di una riflessione comune, i paragrafi 1 e 4 sono da attribuire a Pierluigi Ruffo, i paragrafi 2 e 3 a Irene Zoppoli.

¹ L'art. 1, co. 1, della legge 15 luglio 2022 n. 99, ha introdotto la denominazione di "Istituti tecnologici superiori (ITS *Academy*)", che sostituisce la precedente dicitura di "Istituti tecnici superiori (ITS)", nell'ambito del riordino del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore.

² Inteso come l'insieme coordinato e integrato di enti, strutture, regole e relazioni che collaborano per realizzare e sviluppare in modo unitario l'offerta formativa degli ITS in tutta Italia. A partire dal 2009, anno di costituzione delle prime due Fondazioni ITS, il sistema degli ITS *Academy* ha registrato una crescita costante, arrivando a contare, ad oggi, 147 Fondazioni attive sul territorio nazionale, con differenze anche significative nella distribuzione regionale (v. Monitoraggio nazionale INDIRE 2025).

³ Gli ultimi dati disponibili, riferiti al 2024 (v. Monitoraggio nazionale INDIRE 2025),

A questo scopo, si ritiene opportuno ripercorrere, in via preliminare, le principali tappe dell'evoluzione normativa di riferimento, culminata nella l. 15 luglio 2022 n. 99, recante l'“Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore”.

Anzitutto, la l. 27 dicembre 2006 n. 296 e la l. 2 aprile 2007 n. 40 hanno delineato le “coordinate” per la riorganizzazione e lo sviluppo del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore (di seguito “IFTS”⁴), istituito dall'art. 69, l. 17 maggio 1999 n. 144⁵.

In tale direzione, con il d.P.C.M. 25 gennaio 2008 – adottato ai sensi dell'art. 1, co. 631, l. n. 296/2006 – sono state definite le “linee guida” per la riorganizzazione del sistema IFTS e la costituzione degli ITS, nel “rispetto delle competenze esclusive delle regioni in materia di programmazione dell'offerta formativa e secondo le priorità della loro programmazione economica”⁶. In particolare, nell'ambito dei profili generali della “riorganizzazione”, vengono puntualmente individuati: gli obiettivi da perseguire, le tipologie d'intervento, le caratteristiche dei percorsi formativi, nonché i criteri per la certificazione e il riconoscimento dei crediti formativi⁷.

A integrazione del processo di riorganizzazione e con l'obiettivo di rafforzare il raccordo tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro, la l. 4 aprile 2012 n. 35⁸ ha introdotto, in coerenza con le politiche di sviluppo economico nazionali, ulteriori “misure di semplificazione e promozione” dell'istruzione tecnico-professionale e degli ITS⁹.

In tale quadro si inseriscono l'Intesa del 26 settembre 2012 tra Stato, Regioni e Autonomie locali, concernente l'adozione di “linee guida per realizzare misure di semplificazione e promozione dell'istruzione tecnico-professionale”, e il decreto interministeriale 7 febbraio 2013 – adottato di concerto tra MIUR, MLPS, MISE e MEF – che ha definito i collegamenti tra aree economiche e professionali, filiere produttive, *cluster* tecnologici,

attestano che l'85% dei diplomati ottiene un contratto di lavoro entro dodici mesi dal conseguimento del titolo.

⁴ V. art. 1, co. 1, d.l. 31 ottobre 2000 n. 436.

⁵ Cfr. art. 69, co. 1, l. n. 144/1999.

⁶ Art. 1, co. 1, d.P.C.M. 25 gennaio 2008.

⁷ V. artt. 1-5, d.P.C.M. 25 gennaio 2008.

⁸ Legge di conversione del d.l. 9 febbraio 2012 n. 5.

⁹ Cfr. art. 52, d.l. n. 5/2012.

aree tecnologiche, ambiti e figure professionali degli ITS, nonché tra gli indirizzi degli istituti tecnici e professionali, diplomi e qualifiche professionali.

L'evoluzione di questo percorso ha trovato compimento con la menzionata l. n. 99/2022, con la quale è stato istituito il “Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore”, di cui fanno parte integrante gli ITS, che – come già accennato – assumono la denominazione di Istituti tecnologici superiori (*ITS Academy*). La riforma è finalizzata a “promuovere l’occupazione, in particolare giovanile”, e a “rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un’economia ad alta intensità di conoscenza, per la competitività e per la resilienza, a partire dal riconoscimento delle esigenze di innovazione e sviluppo del sistema di istruzione e ricerca, in coerenza con i parametri europei”¹⁰.

In particolare, la *mission* degli *ITS Academy* è “potenziare e ampliare la formazione professionalizzante di tecnici superiori con elevate competenze tecnologiche e tecnico-professionali”, al fine di “contribuire in modo sistematico a sostenere le misure per lo sviluppo economico e la competitività del sistema produttivo, colmando progressivamente la mancata corrispondenza tra la domanda e l’offerta di lavoro [...]” e di “assicurare, con continuità, l’offerta di tecnici superiori a livello post-secondario in relazione alle aree tecnologiche considerate strategiche nell’ambito delle politiche di sviluppo industriale e tecnologico e di riconversione ecologica”¹¹.

In altri termini, la legge rafforza il ruolo degli ITS all’interno dei sistemi di formazione professionalizzante per tecnici superiori altamente qualificati. Essa mira, inoltre, ad allineare i profili professionali all’offerta formativa, in stretta coerenza con le esigenze del sistema produttivo nazionale, rispondendo così alle sfide strategiche poste dalla transizione digitale e dalla riconversione ecologica. Una caratteristica essenziale degli *ITS Academy* è il loro stretto legame con il tessuto produttivo territoriale¹² e con il mercato del lavoro, elemento che ne rafforza l’efficacia formativa e ne accresce il potenziale impatto occupazionale.

Per quanto riguarda il profilo “identitario” degli istituti, l’art. 3, della l. n. 99/2022, stabilisce che ciascun *ITS Academy* – costituito secondo il modello giuridico della “fondazione di partecipazione”¹³ – si caratterizza

¹⁰ Art. 1, co. 1, seconda parte, l. n. 99/2022.

¹¹ Art. 2, co. 1, prima parte, l. n. 99/2022.

¹² V. art. 9, l. n. 99/2022.

¹³ Cfr. art. 4, co. 1-2, l. n. 99/2022, secondo cui i soggetti fondatori delle ITS

per il riferimento “a una specifica area tecnologica, tra quelle individuate con decreto del Ministro dell’istruzione”¹⁴. Tale decreto, “tenuto conto delle principali sfide attuali e linee di sviluppo economico”¹⁵, provvede anche a definire: a) le figure professionali nazionali di riferimento, in relazione a ciascuna area tecnologica e agli eventuali ambiti in cui essa si articola a livello nazionale; b) gli standard minimi delle competenze tecnologiche e tecnico-professionali in relazione a ciascuna figura professionale e agli eventuali profili in cui essa si articola; c) i diplomi rilasciati a conclusione dei percorsi formativi¹⁶.

In attuazione della l. n. 99/22, il Ministro dell’Istruzione e del Merito è intervenuto con il d.m. 4 ottobre 2023 n. 91, con il quale, all’art. 2, sono state individuate le seguenti dieci “aree tecnologiche”: Energia; Mobilità sostenibile e logistica; Chimica e nuove tecnologie della vita; Sistema agro-alimentare; Sistema casa e ambiente costruito; Meccatronica; Sistema moda; Servizi alle imprese e agli enti senza fini di lucro; Tecnologie per i beni e le attività artistiche e culturali e per il turismo; Tecnologia dell’informazione, della comunicazione e dei dati.

I percorsi formativi realizzati dagli ITS *Academy* con riferimento a tali aree¹⁷ sono disciplinati dall’art. 5, l. n. 99/2022, che ne individua la struttura e gli standard minimi. Più di preciso, i percorsi si articolano in semestri e sono organizzati come segue:

- a) percorsi formativi di quattro semestri, con almeno 1.800 ore di for-

Academy, quale standard organizzativo minimo, sono i seguenti: a) almeno un istituto di istruzione secondaria superiore, statale o paritario, ubicato nella provincia sede della fondazione e la cui offerta formativa sia coerente con l’area tecnologica di riferimento dell’ITS *Academy*; b) una struttura formativa accreditata dalla regione, situata anche in una provincia diversa da quella ove ha sede la fondazione; c) una o più imprese, gruppi, consorzi e reti di imprese del settore produttivo che utilizzano in modo prevalente le tecnologie che caratterizzano l’ITS *Academy*; d) un ateneo o un dipartimento universitario, un istituto AFAM o altro ente di ricerca pubblico o privato, compresi istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, operanti nell’area tecnologica di riferimento dell’ITS *Academy*.

¹⁴ Art. 3, co. 1, l. n. 99/2022.

¹⁵ Art. 3, co. 4, l. n. 99/2022.

¹⁶ Art. 3, co. 2, l. n. 99/2022.

¹⁷ Ciascun ITS *Academy* può far riferimento a una o più aree tecnologiche, a condizione che, nelle stesse aree, non risultino già operativi altri ITS *Academy* localizzati, rispettivamente, nella medesima provincia o regione (art. 2, co. 3-4, d.m. n. 91/2023).

mazione, corrispondenti al quinto livello del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (d'ora in avanti EQF)¹⁸;

b) percorsi formativi di sei semestri, con almeno 3.000 ore di formazione, corrispondenti al sesto livello EQF¹⁹.

Tali percorsi – all'esito dei quali, previa verifica e valutazioni finali, sono rilasciati, rispettivamente, il diploma di specializzazione per le tecnologie applicate e il diploma di specializzazione superiore per le tecnologie applicate²⁰ – sono finalizzati a garantire, su scala nazionale, livelli omogenei di qualità e di spendibilità delle *skills* acquisite, anche in un'ottica di riconoscimento all'interno dell'Unione europea²¹.

La valorizzazione delle competenze si configura, in questo contesto, quale “leva strategica” di intervento, secondo una duplice direttrice: da un lato, contribuisce al sostegno delle transizioni occupazionali e al reinserimento nel mercato del lavoro di precise categorie di soggetti; dall'altro, persegue l'obiettivo di favorire la mobilità transnazionale dei lavoratori, in

¹⁸ Il Quadro europeo delle qualificazioni per l'apprendimento permanente, istituito con la Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017 (2017/C 189/03), è il quadro di riferimento comunitario per la trasparenza e la comparabilità delle qualificazioni negli Stati membri dell'UE e negli altri Stati aderenti. L'Italia ha aderito alla Raccomandazione EQF fin dall'inizio e ha adottato il Primo Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni all'EQF nel 2013. Si è poi passati ad una seconda fase del processo di attuazione della Raccomandazione EQF tramite un lavoro di cooperazione interistituzionale che, nel 2018, ha portato anche in Italia, al pari degli altri Paesi, all'istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni (d'ora in avanti QNQ), dispositivo unico per la referenziazione delle qualificazioni italiane all'EQF e per la descrizione e la classificazione di tutte le qualificazioni rilasciate dal Sistema nazionale di certificazione delle competenze. Nel 2020 il Punto Nazionale di Coordinamento dell'EQF, istituito presso l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive per il Lavoro dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha elaborato una proposta tecnica per il Rapporto di referenziazione delle qualificazioni italiane al Quadro europeo EQF. Oggi si dispone di un “Nuovo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni all'EQF”, approvato in Conferenza Stato-Regioni ad agosto 2022.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 5, co. 1, seconda parte, l. n. 99/2022, “I nuovi percorsi formativi di sesto livello EQF possono essere attivati esclusivamente per figure professionali che richiedano un elevato numero di ore di tirocinio, incompatibile con l'articolazione biennale del percorso formativo, e che presentino specifiche esigenze, da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione e del Ministro dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”. Sull'articolazione dei percorsi formativi si tornerà più avanti (v. par. 4).

²⁰ Art. 5, co. 2, l. n. 99/2022.

²¹ Art. 5, co. 3, l. n. 99/2022.

coerenza con gli indirizzi strategici e le politiche dell'Unione europea in materia di formazione e occupazione²².

Per completare la descrizione delle caratteristiche strutturali di tali percorsi formativi, occorre evidenziare che almeno il 50% del corpo docente deve essere reclutato tra soggetti provenienti dal mondo del lavoro, in possesso di una “specificata esperienza professionale, maturata per almeno tre anni, in settori produttivi correlabili all'area tecnologica di riferimento dell'ITS *Academy*”²³. Il coinvolgimento di tali figure, unitamente a una rilevante alternanza tra formazione teorica e applicazione pratica delle competenze, costituisce un elemento imprescindibile ai fini della formazione di professionalità immediatamente spendibili nel mercato del lavoro. La corrispondenza tra domanda e offerta occupazionale è, altresì, agevolata dalla definizione delle aree formative in funzione delle esigenze derivanti dalle innovazioni tecnologiche e dai processi di internazionalizzazione dei mercati, tanto nel settore privato quanto nel settore pubblico, sui quali si tornerà nel prosieguo della trattazione, in relazione a specifici profili: l'inquadramento contrattuale nel settore privato e il reclutamento nel settore pubblico.

2. *Politiche attive e mercato del lavoro: potenzialità e criticità degli ITS Academy*

Alla luce dei tratti essenziali sinora evidenziati emerge che gli ITS *Academy* si prestano ad essere considerati una soluzione efficace per una pluralità di sfide che il mercato del lavoro si trova ad affrontare, con un'urgenza di risposta sempre più marcata negli ultimi anni. Nella consapevolezza di non poter fornire per ovvie ragioni di spazio un'analisi di contesto esaustiva, si intende riflettere su come questa offerta formativa possa situarsi in relazione a due aspetti specifici, sottolineandone potenzialità e criticità, a partire soprattutto dai dati dell'esperienza finora maturata. Il primo aspetto concerne la necessità del sistema produttivo di adattarsi alle transizioni verde e digitale; il secondo aspetto riguarda l'impatto sul tasso di disoccupazione giovanile.

²² Da ultimo, cfr. la Comunicazione della Commissione europea del 5 marzo 2025, COM(2025) 90 final, relativa alla c.d. *Union of skills*.

²³ Art. 5, co. 5, l. n. 99/2022.

In relazione alla prima prospettiva di analisi, vi è da osservare che le transizioni richiedono la presenza nella quasi totalità delle organizzazioni lavorative di profili professionali specializzati; questo cambiamento morfologico di un gran numero di settori ha reso evidente il cd. *skill mismatch*: alla crescita della domanda di profili con elevata specializzazione tecnica non corrisponde una parallela crescita dell'offerta di lavoro con la concretizzazione di una paradossale situazione di stallo a svantaggio di tutti. Un simile risultato va evitato tramite una strategia preventiva incentrata, da un lato, su una approfondita e aggiornata analisi dei fabbisogni professionali basata sulle effettive competenze richieste dal mercato del lavoro, con particolare attenzione alle specificità delle singole aree, e, dall'altro lato, sulla cd. "formazione di ultimo miglio"²⁴, ossia l'avvicinamento delle competenze possedute in uscita dai percorsi formativi a quelle richieste.

A tal riguardo il contenuto dell'offerta formativa degli ITS, avvalorato dal coinvolgimento nell'attività didattica di attori privati, è funzionale all'accompagnamento dell'attuale trasformazione del mercato del lavoro, la cui rapidità richiede una parallela velocità di adeguamento delle competenze, sia in un'ottica di prima formazione sia in una prospettiva di riqualificazione professionale, verso l'obiettivo generale di innalzamento e adattamento delle competenze.

Tale potenzialità al momento è stata parzialmente sfruttata in quanto il numero dei diplomati ITS è nettamente inferiore alla domanda degli stessi²⁵. Questo problema di lenta diffusione trova una molteplicità di ragioni. Anzitutto si osserva che il sostegno finanziario allo sviluppo del sistema ITS non è sufficiente, né paragonabile a quello degli altri paesi europei, seppure crescente, anche in virtù della spinta impressa ad opera del PNRR²⁶. Questa

²⁴ CIUCCIOVINO, *L'intermediazione alla prova dello skill mismatch*, in *LD*, 2023, p. 313.

²⁵ V. SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024. L'economia e la società del Mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, Il Mulino, 2024, p. 271, ove emerge che a fronte di una domanda stimata di oltre 47mila entrate programmate per il 2023, nello stesso anno i diplomati ITS sono stati poco più di 7mila.

²⁶ L'approvazione del PNRR ha previsto un sostegno aggiuntivo per il sistema ITS molto consistente, pari complessivamente a 1,5 miliardi di euro. Più specificamente, l'Investimento 1.5 "Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)" della Missione 4 - Istruzione e Ricerca - Componente 1 del PNRR ha destinato circa 500 milioni di euro al potenziamento dei laboratori degli ITS *Academy* con tecnologie 4.0 e alla realizzazione di nuovi laboratori. A queste risorse si sono aggiunti i 700 milioni destinati con Decreto ministeriale 26 maggio 2023, n. 96, in attuazione dello stesso Investimento PNRR, a tutte le Fondazioni

offerta formativa, inoltre, è ancora connotata da una scarsa visibilità, dal pregiudizio di inferiorità delle scuole in cui “si impara a fare”, dalla proliferazione di proposte normative parziali e contraddittorie²⁷, da un problematico rapporto con il mondo universitario, come si analizzerà in seguito.

Un'altra criticità da porre in rilievo attiene alle differenze tra la quantità e la qualità dell'offerta formativa ITS nel territorio nazionale, tra aree del Centro Nord e Mezzogiorno²⁸, con un effetto di moltiplicazione di disparità di sviluppo già fortemente presenti.

Nell'auspicabile utilizzo delle risorse assegnate dal PNRR specificamente dedicate agli ITS una possibile soluzione per mettere più velocemente a frutto le potenzialità occupazionali di questo sistema, anche in modo più omogeneo all'interno delle diverse regioni italiane, è da individuarsi nella valorizzazione dello stesso all'interno del Programma “Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori” (d'ora in avanti GOL). Questo programma: a) è mirato a migliorare le opportunità di ricerca e accompagnamento al lavoro dei cittadini tramite attività di inserimento e reinserimento lavorativo sulla base di percorsi personalizzati, di *upskill* o di *reskill* a seconda del caso concreto; b) è fondato sulla cooperazione tra sistema pubblico e privato, sul coinvolgimento delle imprese e del territorio e sulla sperimentazione dei Patti territoriali²⁹; c) si inserisce nel processo di miglioramento dell'organizzazione amministrativa del mercato del lavoro in cui pesa in particolare il “riorientamento della *mission* dei servizi per l'impiego, dal mero supporto al disoccupato al sostegno alle transizioni, non soltanto occupazionali, stimolato dalle indicazioni europee”³⁰.

Il nesso che sarebbe da potenziare tra GOL e ITS potrebbe imprimere una maggiore velocità al processo di avvicinamento tra sistema educativo e

ITS accreditate con almeno un percorso di formazione attivo, per l'incremento dell'offerta formativa e della partecipazione delle aziende ai processi formativi.

²⁷ BUTERA, *Verso una formazione terziaria non universitaria di livello europeo*, in *Studi Organizzativi*, 2021, p. 197.

²⁸ V. SVIMEZ, *cit.*, p. 267.

²⁹ Si rinvia senza pretesa di esaustività a VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *DRI*, 2022, p. 75 ss.; DEL GAISO, *I Patti territoriali quali accordi di programmazione negoziata strumentale al raggiungimento degli obiettivi del Programma “GOL”. Analisi e riflessioni a margine di alcuni casi empirici*, in *RIDL*, 2025, p. 57 ss.

³⁰ SARTORI, *Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego nell'ordinamento multilivello*, in *LD*, 2023, p. 241.

sistema produttivo per ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro nell'ottica di far dialogare gli strumenti, le strutture e gli attori già esistenti nell'apparato istituzionale.

Il secondo aspetto attinente alle dinamiche e alle caratteristiche del mercato del lavoro che si intende mettere a fuoco in questa indagine sugli ITS concerne il tasso di disoccupazione giovanile: un'altra sfida importante dei nostri giorni è la necessità di ridurre la percentuale di giovani Neet (*Not in Education, Employment or Training*)³¹.

La soluzione ad un problema non può prescindere dalla comprensione delle ragioni della sua esistenza e, a tal riguardo, per quanto possibile nell'economia della presente riflessione, si ritiene necessario combinare i risultati dell'analisi giuslavoristica con quella sociologica. Rispetto alla prima prospettiva le principali determinanti della disoccupazione giovanile si rinvencono nell'assenza di adeguati percorsi di integrazione e/o transizione della scuola al lavoro, nella qualità del sistema di relazioni industriali, nel funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro³². Nella seconda prospettiva si è rimarcato che: a) il proseguimento degli studi non viene considerato come un'opportunità per aumentare le possibilità di successo nel mercato del lavoro; b) oltre ad associare al lavoro significati strumentali, come mezzo per procurarsi un reddito e costruirsi un futuro, i giovani, seppure diversamente a seconda della situazione economica di partenza, ancora oggi riconoscono sempre più in esso una componente fondamentale per la propria realizzazione personale e si ritrovano spesso sfiduciati verso la possibilità di un inserimento lavorativo corrispondente alle proprie aspettative, dati i processi di precarizzazione e dequalificazione delle occupazioni³³.

Anche rispetto a questo fenomeno l'offerta formativa degli ITS *Academy* risulta potenzialmente fruttuosa, nonché – come già sottolineato in

³¹ Per un quadro statistico aggiornato sul fenomeno si rinvia a FONDAZIONE GiGROUP, *Rapporto "NEET, giovani non invisibili: sfide e risposte per attivare le risorse del futuro"*, 2025.

³² TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, in *DRI*, 2012, p. 414 ss. Rimarcando una crescente attenzione politica e normativa, nazionale e sovranazionale, al fenomeno si rinvia senza pretesa di esautività a ALAIMO, MAZZEO, *Sostegno all'occupazione giovanile, politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: verso nuovi livelli di cooperazione e integrazione a livello europeo*, in *RIDL*, 2015, p. 177 ss.; CIAPETTI, LIZZI, *Garanzia Giovani, dal programma nazionale alla dimensione territoriale delle politiche per l'occupabilità*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, p. 155 ss.

³³ GASPANI, *Giovani Neet e mondo del lavoro: una transizione complessa*, in *Polis*, 2018, p. 289 ss.

apertura – normativamente deputata a rispondere a tale problematica³⁴. I dati confermano che questo canale di formazione assicura un ampio margine di occupabilità, a ridosso del conseguimento del titolo e coerente alla formazione posseduta³⁵, sebbene con alcune criticità di inquadramento contrattuale che saranno oggetto di specifica attenzione nel prosieguo della trattazione.

Si riconosce, dunque, al sistema ITS la capacità di attrarre giovani che interromperebbero gli studi senza perfezionarsi verso tecniche innovative e specialistiche³⁶, nell’ottica di riorientare le scelte e gli investimenti delle persone fin dal loro ingresso nel sistema scolastico³⁷.

Tale caratteristica è presente, tuttavia, anche nelle cd. lauree a orientamento professionale con l’emersione del rischio di sovrapposizione e spiazzamento reciproco dei percorsi formativi; da qui riemerge, come accennato in precedenza, il prevalente atteggiamento di ostilità del mondo universitario, che ha contribuito ad ostacolare la diffusione dei diplomati ITS, vissuti come concorrenti. Sarebbe necessario, invece, incentivare un approccio di coesione, teso a concretizzare meccanismi non concorrenziali tra sistemi ITS e sistema universitario, ma moltiplicativi del vantaggio: il *target* è condiviso, ossia il superamento della povertà educativa, della dispersione scolastica, nonché della fuga di giovani talenti all’estero. A tal riguardo sono stati proposti i seguenti strumenti³⁸: a) un processo di *job and organization design* teso a valorizzare la diversità dei percorsi formativi in punto sia di competenze acquisite sia di spendita della professionalità maturata; b) “programmi permeabilità” incentrati su una maggiore presenza delle Università nella direzione e nella didattica ITS e su passerelle bidirezionali. In aggiunta a quanto evidenziato, con questa riflessione si intende porre l’accento in modo specifico su un aspetto, pure funzionale a vedere il mondo degli ITS e quello delle Università come alleati, ossia un’adeguata valorizzazione delle diverse competenze ai fini dell’inquadramento contrattuale dei lavoratori.

³⁴ Art. 1, l. n. 99/2022.

³⁵ V. INDIRE, *Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore. Istituti tecnologici superiori (ITS Academy). Monitoraggio nazionale 2025*, 2025, p. 175 ss.

³⁶ SANDULLI, *La scommessa del PNRR per il rilancio degli Istituti tecnici superiori (ITS)*, in *Mumus*, 2021, p. 472.

³⁷ BOZZAO, *L’intermediazione del lavoro nel programma GOL: potenzialità e criticità*, in *LD*, 2023, p. 276.

³⁸ BUTERA, *Verso una formazione*, cit., p. 202.

3. *Settore privato e inquadramento contrattuale: spunti de iure condendo a margine di una ricerca empirica*

Il dato già richiamato della percentuale di occupati tra i diplomati ITS come indice di successo di questo percorso formativo per quanto concerne lo sbocco occupazionale va arricchito, nella prospettiva sopra delineata, di alcuni elementi da cui emergono profili problematici che ridimensionano la valutazione positiva precedentemente espressa. A tal fine si ritiene interessante partire da quanto emerso da una ricerca empirica tesa a verificare la coerenza tra la professionalità acquisita e l'inquadramento contrattuale dei diplomati sulla base di un questionario somministrato ad un campione di diplomati ITS³⁹. Il numero ridotto degli intervistati ha reso necessaria una perimetrazione dell'osservazione: per dotare l'indagine di un più elevato grado di significatività statistica – o quantomeno per rendere più attendibili le valutazioni perché basate su un campione più numeroso – l'analisi si è limitata ai soggetti destinatari del percorso formativo dell'area "Mobilità sostenibile", con una netta predilezione per l'ambito della "produzione e manutenzione di mezzi di trasporto e/o relative infrastrutture", focalizzando così l'attenzione sui due contratti collettivi nazionali di categoria di gran lunga più applicati, quello dei metalmeccanici e quello dei trasporti.

I risultati dell'analisi specifica sono comunque rilevanti perché evidenziano la difficoltà di un'adeguata valorizzazione del diplomato ITS nell'inquadramento contrattuale⁴⁰, inducendo ad interrogarsi più approfonditamente sul tipo di professionalità acquisibile tramite tale percorso formativo. Imprescindibile è il riferimento ai Rapporti italiani di referenziazione delle qualificazioni nell'ambito del Quadro europeo delle qualificazioni per l'apprendimento permanente. Tali documenti sono importanti in virtù della cd. funzione unificante per il mercato del lavoro⁴¹, ossia in quanto finalizzati a sostenere le persone nelle transizioni occupazionali, nonché per facilitare

³⁹ RUFFO, ZOPPOLI I., *Professionalità e classificazione contrattuale dei lavoratori diplomati nei corsi I.T.S.*, report elaborato nell'ambito del progetto di ricerca assegnato alla Fondazione Domenico Colasanto, 2023.

⁴⁰ I dati empirici a disposizione non hanno permesso di formulare osservazioni circa altri aspetti, come la tipologia di contratto di lavoro stipulato; si rinvia sul punto a INDIRE, *cit.*, p. 185 ss.

⁴¹ Per una più compiuta analisi, anche del Sistema nazionale di certificazione delle competenze, si rinvia, senza pretesa di esaustività, a SIMONCINI G.R., *Occupabilità e produttività del lavoro: il nodo della certificazione delle competenze*, in DRI, 2017, p. 687 ss.

il reinserimento lavorativo di tante categorie di soggetti. Un'altra funzione che i rapporti svolgono, rilevante a questi fini, è quella di porre l'accento sulle competenze e sul nesso instaurato tra titolo di studio e competenze tramite una puntuale ricostruzione delle abilità che si ritengono acquisite in seguito al conseguimento di una qualifica soggettiva. In altri termini, la sola esistenza di tali rapporti nobilita un'indagine che ruota intorno alla riflessione su cosa una qualifica soggettiva permetta di sviluppare in termini di competenze, indipendentemente dalle mansioni concretamente svolte, parametro centrale di riferimento per valutare la legittimità dell'inquadramento contrattuale dei lavoratori. Un simile approccio è quantomai necessario in un momento in cui i modelli di lavoro emergenti sempre più slegati al solo concetto di mansioni o tempo di lavoro implicano la necessità di valorizzare in modo onnicomprensivo le competenze del lavoratore⁴², ossia con riguardo non solo alle competenze tecnico-specifiche, ma anche a quelle trasversali e relazionali. In un sistema che si presta sempre più a passare dal cd. *pay for job* al cd. *pay for capacity*⁴³, trova, dunque, maggior senso guardare ad una concezione complessa della professionalità, da intendersi come sintesi del saper fare, saper come fare e saper essere, e, quindi, ai percorsi formativi che permettono di porre le basi per acquisirla.

Fatta questa necessaria premessa, nel “Nuovo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni all'EQF”, si evidenzia una bipartizione della referenziazione dei percorsi formativi ITS: i percorsi biennali si considerano appartenenti al V livello delle qualifiche (sia dell'EQF sia del QNQ), mentre i percorsi triennali si considerano appartenenti al VI livello delle qualifiche (sia dell'EQF sia del QNQ)⁴⁴. In altre parole, i risultati dell'apprendimento

⁴² Si rinvia a PRETEROTI, CAIROLI, *Il nuovo inquadramento professionale nell'industria metalmeccanica 4.0*, in ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Giappichelli, 2021, p. 153. Cfr. GARGIULO, *L'equivalenza delle mansioni nel contratto di lavoro*, Rubbettino, 2008, p. 28 ss.; BALLESTRERO, *Il ruolo della giurisprudenza nella costruzione del diritto del lavoro*, in LD, 2016, p. 780; CARUSO, *Strategie di flessibilità funzionale e di tutela dopo il Jobs Act: fordismo, post fordismo e industria 4.0*, in DLRI, 2018, p. 118; FENOGLIO, *Professionalità e competenze: tracce di osmosi fra impiego privato e pubblico*, in LD, 2024, p. 155 ss.

⁴³ TOMASSETTI, *Una mappatura della contrattazione collettiva in materia di classificazione e inquadramento del personale*, in DRI, 2019, p. 1152.

⁴⁴ Il V livello si caratterizza per: a) fornire conoscenze pratiche e teoriche esaurienti e specializzate, in un ambito di lavoro o di studio, e la consapevolezza dei limiti di tali conoscenze; b) formare una gamma esauriente di abilità cognitive e pratiche necessarie a dare soluzioni creative a problemi astratti; c) insegnare a: saper gestire e sorvegliare attività nel contesto di attività lavorative o di studio esposte a cambiamenti imprevedibili; esaminare e sviluppare le

conseguiti da un diplomato ITS, apprezzati nella triplice dimensione delle “competenze”, “abilità”, “responsabilità e autonomia”, sono considerati superiori a quelli di un “mero diplomato”. Inoltre, di rilievo non secondario è l'appartenenza al VI livello EQF/QNQ del diploma ITS conseguente a un percorso formativo triennale, alla stregua di quanto avviene per la laurea triennale⁴⁵.

La ricerca empirica cui si fa riferimento ha restituito tale dato: si è registrata una sostanziale equiparazione sul piano dell'inquadramento contrattuale tra “meri diplomati” e diplomati ITS, uniformazione *de facto* tra i due profili ancor meno giustificabile in caso di diploma ITS conseguente ad un percorso triennale.

I due termini di paragone evidenziano una certa insoddisfazione verso un sistema che finisce per non assegnare il giusto valore ai diversi percorsi formativi, moltiplicando due pericoli: da un lato, giustificando la scelta di non seguire un percorso formativo ITS in quanto capace di fornire il medesimo sbocco occupazionale raggiungibile da un “mero diplomato”; dall'altro lato, giustificando l'ostilità del mondo universitario verso un titolo di studio, che pur diverso qualitativamente, finisce per assegnare lo stesso vantaggio professionale. Per evitare tale rischio di confusione potrebbe immaginarsi l'elaborazione di un autonomo livello destinato a operare unicamente per chi abbia conseguito il diploma ITS, indipendentemente dalla durata del percorso. In questo modo, sarebbero pienamente valorizzate le competenze professionali maturate lungo il percorso formativo di alta specializzazione tecnologica. I risultati dell'apprendimento tipici del percorso ITS permettono, infatti, di delineare una specifica professionalità derivante dal conseguimento di questa qualifica soggettiva, meritevole persino di trovare un'apposita considerazione in un livello contrattuale *ad hoc*. Un'eventuale declaratoria dedicata alla sola categoria presa in esame dovrebbe, pertanto, ricomprendere i lavoratori che svolgono attività di un'area deter-

prestazioni proprie e di altri. Il VI livello si caratterizza, invece, per: a) fornire conoscenze avanzate in un ambito di lavoro o di studio, che presuppongono una comprensione critica di teorie e principi; b) formare abilità avanzate, che dimostrino padronanza e innovazione necessarie a risolvere problemi complessi ed imprevedibili in un ambito specializzato di lavoro o di studio; c) insegnare a: gestire attività o progetti tecnico/professionali complessi assumendo la responsabilità di decisioni in contesti di lavoro o di studio imprevedibili; assumere la responsabilità di gestire lo sviluppo professionale di persone e gruppi.

⁴⁵ V. nota 19.

minata di lavoro di uno specifico ambito operativo per abilitarsi alle quali occorre una corrispondente esperienza di lavoro e conoscenze professionali pratiche e teoriche esaurienti e specializzate. Una simile dimensione delle “competenze e abilità” deve essere affiancata dalla descrizione della dimensione della “responsabilità e autonomia”, che contempla un normale grado di autonomia e la capacità di gestire e sorvegliare attività nel contesto di situazioni lavorative o di studio esposte a cambiamenti imprevedibili, nonché di esaminare e sviluppare le prestazioni proprie e di altri.

Un’unitaria considerazione dei percorsi formativi ITS, distinta sia dal diploma sia dalla laurea triennale, sarebbe più idonea ad incentivare una diffusa consapevolezza del tipo di professionalità che tale sistema può offrire nel mercato del lavoro, e, quindi, del corretto inquadramento contrattuale che occorre riconoscere, non alimentando ingiuste equiparazioni o inutili ostilità e riducendo così le criticità evidenziate in precedenza.

4. *Settore pubblico e reclutamento*

Completando il quadro di analisi con riferimento al settore pubblico, v’è da evidenziare una recente novità normativa: il d.l. 14 marzo 2025 n. 25⁴⁶, recante “Disposizioni urgenti in materia di reclutamento delle pubbliche amministrazioni”, introduce infatti una significativa valorizzazione dei percorsi formativi ITS *Academy*. In particolare, l’art. 1 del decreto – che integra e modifica l’art. 3-ter, del d.l. 22 aprile 2023 n. 44⁴⁷ – consente a regioni, comuni, unioni di comuni, province (incluse le province autonome di Trento e di Bolzano), città metropolitane e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, fino al 31 dicembre 2026, di destinare il 15% delle rispettive facoltà assunzionali⁴⁸, al reclutamento a tempo determinato, con contratto di apprendistato della durata massima di trentasei mesi, di soggetti in possesso di diploma rilasciato dagli ITS⁴⁹ o dagli IFTS, purché strettamente conferente

⁴⁶ Convertito con modificazioni dalla l. 9 maggio 2025 n. 69.

⁴⁷ Convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2023 n. 74.

⁴⁸ Inoltre, il quarto comma del citato art. 3-ter stabilisce che “Per le regioni, i comuni, le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”, la percentuale è incrementata “al 20 per cento delle facoltà assunzionali esercitabili e, comunque, per almeno una unità”.

⁴⁹ La disposizione fa riferimento a entrambe le tipologie di diploma rilasciate dagli ITS

ai profili tecnici messi a bando. La norma stabilisce inoltre che, alla scadenza del contratto, qualora siano soddisfatti i requisiti per l'accesso al pubblico impiego – ivi compreso il possesso del titolo di studio richiesto – e in presenza di una valutazione positiva del servizio prestato, il rapporto di lavoro si trasforma a tempo indeterminato, nei limiti delle facoltà assunzionali già autorizzate.

Dunque, nel settore pubblico, attraverso un regime derogatorio in materia di reclutamento e di ricorso a forme di lavoro flessibile – seppur entro limiti temporali definiti – l'intervento normativo si configura come una misura mirata a favore di quanti hanno già conseguito, o sono in procinto di conseguire, il diploma ITS o IFTS, con l'obiettivo di accrescerne l'attrattività e di ampliarne le opportunità professionali immediate, anche all'interno della pubblica amministrazione.

Invero, in controtendenza rispetto a quanto osservato in precedenza per il settore privato, la norma sembra volta a conferire un vantaggio competitivo al diplomato ITS rispetto al “semplice” diplomato, sostenendo tale percorso formativo e valorizzando in maniera più adeguata le competenze acquisite, pur senza una chiara e apparente distinzione tra i due tipi di diploma ITS, che, come detto, corrispondono a diversi livelli EQF.

Il risalto normativo riconosciuto in fase di reclutamento ai diplomati ITS nel pubblico impiego rappresenta il chiaro indice di un cambio di paradigma nell'organizzazione del lavoro anche nella pubblica amministrazione⁵⁰, che non è certo immune alle sfide poste dalle transizioni verde e digitale. *New jobs* e *new skills* costituiscono fattori sempre più ricercati in ogni ambito professionale, e i percorsi ITS si configurano come ambito privilegiato per il loro sviluppo e come “bacino” da cui attingere, contribuendo così a ridurre il disallineamento tra fabbisogni professionali e offerta formativa nella fase del primo inserimento⁵¹.

Academy: il diploma di specializzazione per le tecnologie applicate e il diploma di specializzazione superiore per le tecnologie applicate, conseguiti rispettivamente al termine di un percorso formativo biennale, corrispondente al V livello EQF, e di un percorso formativo triennale, corrispondente al VI livello EQF.

⁵⁰ In proposito cfr. VISCOMI, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, in *LPA*, 2024, p. 11; BUTERA, *Un sistema professionale nella Pubblica Amministrazione? La progettazione dei ruoli e delle professioni a larga banda. Sciogliere tre nodi: progettazione dei servizi, gestione del cambiamento, semplificazione delle forme di rappresentazione e regolazione del lavoro*, in *LDE*, 2022, p. 3 ss.

⁵¹ Cfr. CIUCCIOVINO, *cit.*, p. 309 ss.

Una delle criticità più spesso segnalate per spiegare i limitati risultati finora conseguiti dalla filiera della formazione tecnico-professionale è la debole integrazione tra i percorsi formativi e il mondo del lavoro e della produzione⁵². Su questo punto la normativa in parola intende intervenire, “costruendo” un primo ponte di collegamento che consente di allocare risorse tecnico-professionali nelle maglie dell’amministrazione, con l’ulteriore scopo di offrire una solida alternativa al settore privato e di favorire il potenziamento e la “settorializzazione” delle competenze nell’ambito del pubblico impiego.

Naturalmente sarà essenziale monitorare con attenzione gli esiti concreti di questo intervento normativo, considerato il ristretto arco temporale entro cui è destinato a operare. In primo luogo, sarà importante valutarne l’effettivo impatto occupazionale, analizzando le interazioni con la variegata morfologia territoriale, intesa come assetto formativo e dinamiche locali del mercato del lavoro. In tale prospettiva, la misura intende essere al tempo stesso motore di sviluppo dei percorsi ITS e canale esplorativo, volto a coglierne potenzialità e criticità. Del resto, gli stessi ITS rappresentano un “fenomeno evolutivo e sperimentale ad alto livello di differenziazione”⁵³, giacché le quasi 150 fondazioni attive sul territorio nazionale operano e si sviluppano in modi diversi, calibrati – come già osservato – sul contesto produttivo di riferimento. Pertanto, le risultanze empiriche dovranno essere lette e valutate alla luce delle specificità territoriali e delle diverse modalità organizzative e formative adottate dai singoli istituti, così da evidenziare eventuali disomogeneità, valorizzare i modelli e le prassi più efficaci e orientare, in modo mirato, le successive scelte di programmazione e di sostegno al sistema ITS.

Spostando l’attenzione sulla tipologia contrattuale, è opportuno soffermarsi sulla centralità del contratto di apprendistato quale strumento di primo inserimento.

La normativa in esame, infatti, sulla scia del d.m. 26 dicembre 2023 attuativo del d.l. n. 44/2023, valorizza il ricorso all’apprendistato da parte degli enti locali, configurandolo come tipologia privilegiata per l’accesso alla p.a. di giovani laureati e diplomati ITS. Se, da un lato, l’applicazione a regime di

⁵² V. SANDULLI, *cit.*, p. 471.

⁵³ COSÌ, BUTERA, *ITS Academy come sistema di formazione terziaria di livello europeo: la nuova legge e la gestione del cambiamento che parta dalle eccellenze italiane*, in *PrS*, 2021, p. 13.

tale strumento può favorire un necessario ricambio generazionale della p.a. e un più stretto raccordo tra l'offerta formativa delle Università e i fabbisogni di competenze emergenti nei diversi contesti organizzativi⁵⁴, dall'altro, la sua centralità anche con riferimento agli ITS desta alcune perplessità.

Infatti, mentre per i giovani laureati l'apprendistato si configura come un percorso finalizzato all'acquisizione di competenze mediante la combinazione di formazione e lavoro, al termine del quale si consegue una qualifica professionale utile sia al lavoratore sia all'amministrazione⁵⁵, diverso è il caso dei diplomati ITS, il cui *iter* formativo è già orientato al conseguimento di una qualifica professionale immediatamente spendibile nel mercato del lavoro. Ne deriva un'allarmante probabilità di "duplicazione formativa", con il rischio che lo strumento venga utilizzato principalmente come forma contrattuale volta a contenere il costo del lavoro per le amministrazioni.

Sotto questo profilo, il settore pubblico corre il pericolo di replicare l'impiego patologico già riscontrato in ambito privato, dove l'apprendistato è stato in diversi casi utilizzato con finalità elusive, generando una casistica di abusi che solo con difficoltà il sistema sanzionatorio è riuscito a contenere⁵⁶.

Del resto, non sorprende che, dai dati emersi dall'indagine empirica sull'inquadramento contrattuale dei diplomati ITS nel settore privato – seppur privi di elevata significatività statistica a causa del numero limitato di risposte – si evidenzia che la maggior parte risulti impiegata proprio con contratto di apprendistato⁵⁷. Questa convergenza induce a ritenere che detto tipo contrattuale possa affermarsi, in via generale, quale strumento d'elezione per l'accesso dei "tecnici" al mercato del lavoro, pubblico e privato. Un simile scenario, tuttavia, rafforza l'esigenza di un costante monitoraggio e di idonei presidi di garanzia, allo scopo di assicurare che l'apprendistato resti fedele alla propria *ratio* formativa e organizzativa e non venga distorto in chiave meramente economica.

In tale prospettiva, assume particolare rilievo, nel settore pubblico, la disposizione che consente, al termine del contratto di apprendistato, la sua

⁵⁴ RICCOBONO, *Le metamorfosi del lavoro pubblico a trent'anni dalla privatizzazione: reclutamento, inquadramenti, estinzione*, nei Quaderni di questa rivista, 2024, p. 166.

⁵⁵ Cfr. ZARRELLA, *I contratti formativi nelle Pubbliche Amministrazioni dopo la legge n. 74/2023: vincoli e opportunità*, nei Quaderni di questa rivista, 2024, p. 174.

⁵⁶ ZARRELLA, *cit.*, p. 175.

⁵⁷ RUFFO, ZOPPOLI I., *cit.*

conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, purché sussistano i requisiti per l'accesso al pubblico impiego e sia formulata una valutazione positiva del servizio prestato⁵⁸. Questa previsione, nel confermare la peculiare natura giuridica del contratto di apprendistato nel settore pubblico – configurato come rapporto a tempo determinato, a differenza di quello privato che ordinariamente presenta carattere a tempo indeterminato⁵⁹ – pone l'accento sulla centralità del “merito”⁶⁰ dell'apprendista⁶¹. Le prestazioni espletate e le competenze acquisite, puntualmente documentate in una relazione motivata sull'attività resa, assumono, infatti, valenza decisiva ai fini dell'eventuale prosecuzione del rapporto di lavoro.

Pur permanendo i dubbi circa una possibile deriva patologica dello strumento, suscettibile di esporre gli apprendisti (e i giovani laureati) a fenomeni di “precarizzazione”⁶² in caso di giudizio negativo, rimane comunque imprescindibile verificare con rigore le evidenze empiriche sulle conversioni effettivamente realizzate e su quelle non intervenute, prima di formulare un giudizio definitivo sulla portata della novella legislativa.

Nonostante le criticità evidenziate, resta acquisito che il necessario “rinvigorismento del capitale umano della P.A.”⁶³, reso urgente dalle transizioni verde e digitale, impone che quest'ultima si doti di figure professionali provviste di abilità e competenze nuove rispetto a quelle finora necessarie⁶⁴; in tale prospettiva, per gli ITS la sperimentazione introdotta può rappresentare un'opportunità strategica sia per accreditarsi ulteriormente come bacino di professionalità tecniche qualificate, sia per incrementare la propria platea di iscritti, accrescendo l'attrattività dell'offerta formativa.

⁵⁸ V. art. 3-ter, d.l. n. 44/2023.

⁵⁹ Art. 41, co. 1, d.lgs. 15 giugno 2015 n. 81.

⁶⁰ Sulla problematica identità del concetto di “merito”, cfr. VISCOMI, *cit.*, p. 3 ss.

⁶¹ V. ZARRELLA, *cit.*, p. 176.

⁶² NICOSIA, SARACINI, SPINELLI, *Prove tecniche di umanesimo nel progetto di restyling del lavoro pubblico: verso l'infinito e oltre?*, in RGL, 2023, p. 40.

⁶³ D'ORO, *Professionalità, competenze e formazione del “capitale umano” della P.A. tra processi di digitalizzazione e sfide dell'intelligenza artificiale*, in VISCOMI (a cura di), *Le grandi transizioni: sfide per la società, il diritto, l'economia*, Lefebvre Giuffrè, 2025, p. 90.

⁶⁴ Cfr. MAFFEI, *Digitalizzazione della P.A. e nuovi profili professionali: il ruolo del reclutamento*, in LPA, 2024, p. 295.

Keywords

ITS *Academy*, mercato del lavoro, politiche attive, inquadramento contrattuale, reclutamento.

ITS Academy, Labour Market, Active Labour Market Policies, Employment Classification, Recruitment.

