



Alternanza, apprendistato, ITS: cosa cambia con la Legge di bilancio 2019

di Matteo Colombo

Tag: #leggedibilancio2019 #alternanza #apprendistato #ITS

La Legge di bilancio 2019 ([legge n. 145/2018](#)), approvata lo scorso 30 dicembre, porta con sé significative novità in merito ai percorsi d'alternanza scuola-lavoro, all'apprendistato, e agli Istituti Tecnici Superiori.

Per quanto riguarda l'alternanza, a poco o nulla sono valse le quasi 22.000 firme raccolte da Federmeccanica per evitarne la riduzione del monte ore: ad oggi, almeno sulla carta, i percorsi d'alternanza scuola-lavoro sono drasticamente depotenziati. Il termine, che non era mai stato apprezzato dal Ministro Bussetti, sparisce e viene sostituito da “Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento”, come si legge al comma 784 della legge. Non solo: anche il monte ore minimo, precedentemente fissato a 400 ore per istituti professionali e tecnici, e 200 per i licei (così come previsto dalla “Buona Scuola”, l. 107/2015), diventa di 210 ore per gli istituti professionali, 150 per gli istituti tecnici e 90 per i licei. Inizialmente il nuovo monte ore per gli istituti professionali sarebbe dovuto essere di 180 ore, ma un emendamento a firma dell'On. Gelmini ha ottenuto l'aumento a 210. A seguito di ciò, si è pensato che anche gli istituti tecnici avrebbero potuto vedere un “rialzo” di 30 ore, arrivando a 180, anche come tentativo di risposta, seppur timido e parziale, al successo della già citata petizione lanciata da Federmeccanica. Niente di fatto: dopo l'approvazione dell'emendamento sopra citato, la discussione in Senato, forse complice l'approvazione del maxi-emendamento e lo scarso tempo a disposizione, non è più tornata sull'argomento. Oltre al nome e al monte ore, un'ulteriore modifica riguarda le risorse destinate a questi percorsi: esse vengono infatti rimodulate per far seguito alla riduzione della durata dei percorsi. Dato che quest'ultima è stata tagliata del 50%, anche le risorse assegnate subiscono un taglio del 50%, passando da 100 a circa 50 milioni, già a partire dall'anno scolastico in corso. La Legge di bilancio interviene quindi in modo drastico, cancellando (quasi con una *damnatio memoriae*) il nome di questi percorsi, che era divenuto noto al grande pubblico dopo l'approvazione della riforma del 2015 (sebbene, in sé stesso, molto più “antico”), e riducendone la durata e risorse assegnate. Il naturale effetto di tutto ciò è un'ulteriore riduzione: quella dell'importanza di questi percorsi, ridotti ad appendice di una didattica ancora tutta incentrata sulla dimensione scolastica, dove appunto la parola “lavoro” viene fatto sparire e si fissa l'attenzione esclusivamente sulla figura dello studente: obiettivo è infatti “orientarlo” e migliorarne le “competenze trasversali”.

Ma, e questo è forse l'errore – più pedagogico che politico – della nuova legge: non è possibile realizzare percorsi di vero orientamento e di sviluppo di competenze “soft”, senza a monte progettare e realizzare dei veri percorsi di alternanza scuola-lavoro. In altre parole, senza una vera collaborazione – non solo gestionale, ma soprattutto didattica – tra mondo del lavoro e scuole ciò che rimane sono piccoli “gite” o “micro-stage”, di certo non percorsi significativi per i giovani e per la loro formazione integrale. Il Governo dovrebbe occuparsi di fornire i giusti strumenti e il necessario sostegno per la buona riuscita di queste esperienze: è evidente che, dimezzandone i fondi e il monte orario, dimostra di non credere in questo metodo pedagogico.

Niente di nuovo: già nel c.d. “Contratto di Governo” si era annunciata l'intenzione di modificare la “Buona Scuola”, arrivando a concludere a proposito dell'alternanza scuola-lavoro che “uno strumento così delicato che non preveda alcun controllo né sulla qualità delle attività svolte né sull'attitudine che queste hanno con il ciclo di studi dello studente, non può che considerarsi dannoso” (Contratto per il Governo del Cambiamento, pag. 41). Coerentemente con la propria proposta politica, il Governo ha quindi deciso di stravolgere i percorsi d'alternanza, concependola come uno strumento – il quale può sì essere utile, oppure no, in base a come viene utilizzato – e non come metodo, finalizzato a una formazione integrale.

Ciò nonostante, è opportuno segnalare che la Legge di bilancio in analisi prevede che, entro due mesi, il MIUR provvederà a realizzare “linee guida in merito ai percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento”. Per comprendere quindi nel dettaglio come cambierà il senso di questi percorsi è opportuno attendere questo decreto, seppur lo spazio di manovra nel quale potrà muoversi, a fronte della riduzione delle risorse a disposizione, sarà molto limitato.

Se a proposito dell'alternanza scuola-lavoro l'intervento governativo è stato significativo, altrettanto non si può dire dell'apprendistato. Nemmeno citato nel “Contratto di Governo”, anche in questa finanziaria trova poco spazio. La legge interviene solamente sull'apprendistato di primo livello, finalizzato al conseguimento della qualifica e del diploma professionale, del diploma d'istruzione secondarie superiore e del certificato di specializzazione tecnica superiore. Il *Jobs Act* ne aveva promosso la diffusione tramite la c.d. “sperimentazione del sistema duale”. Il finanziamento dei percorsi formativi collegati a questa sperimentazione (apprendistato di primo livello e alternanza) viene aumentato per l'anno 2019, passando da 75 milioni a 125 (c. 281). L'aumento è destinato al finanziamento dei percorsi formativi: principali destinatari saranno quindi, realisticamente, scuole e istituti professionali regionali. Allo stesso tempo, c'è un netto taglio delle risorse destinate al finanziamento degli incentivi per l'assunzione – e quindi destinati ai datori di lavoro – di giovani in apprendistato di primo livello, che erano stati previsti dal d.lgs. 150/2015. La precedente legge di bilancio aveva stanziato 15,8 milioni per il 2019 e 22 per il 2020: con l'attuale legge di bilancio, questi stanziamenti scendono a 5 milioni per il 2019 e 5 milioni per il 2020 (c. 290). Sono provvedimenti, questi, che di fatto non determineranno significativi cambiamenti in merito alla diffusione dell'istituto. D'altronde, come già ricordato è lo stesso Governo che non ha mai mostrato particolare interesse a proposito dell'apprendistato, citato (in negativo) solamente a proposito dell'alternanza scuola-lavoro: il ministro Bussetti accusava infatti che alcuni percorsi d'alternanza erano in realtà “apprendistati occulti”.

Manca però una definizione – in positivo – di cosa l'apprendistato dovrebbe essere nei progetti dell'attuale governo, se insomma esso costituisce ancora – almeno idealmente –

la “modalità d’ingresso prevalente dei giovani nel mercato del lavoro” (come indicato dalla legge 92/2012, c.d. “Riforma Fornero”), sulla quale puntare per favorire un’occupazione di qualità. Per ora tutto tace, e nel silenzio viene completamente ignorato l’apprendistato di terzo livello, cioè quello di alta formazione e ricerca, il quale invece, se opportunamente valorizzato (non solo economicamente), potrebbe essere un efficace strumento di *placement* per tanti giovani, utile anche alle aziende per ottenere lavoratori competenti e formati con un metodo (quello dell’integrazione formativa) attento alle concrete esigenze espresse dal mondo produttivo. Di certo non era compito della Legge di bilancio esporre l’idea del Governo a proposito dell’apprendistato, ma il limitato posto che occupa lascia intuire lo scarso interesse per l’istituto e la limitata fiducia sul fatto che possa essere un utile strumento per promuovere l’occupazione e la formazione dei giovani.

Per quanto riguarda invece gli Istituti Tecnici Superiori, le novità sono molte e interessanti. Già lo scorso agosto il Ministro Bussetti aveva espresso l’intenzione di potenziarli, proposito rinnovato con l’approvazione dell’atto di indirizzo del MIUR per il 2019, dove (al punto 3) si legge che si vuole “diffonderne la conoscenza tra i giovani”, “aumentare il numero degli iscritti e migliorar la sinergia con le Regioni”, e “introdurre metodologie e percorsi innovativi legati a Industria 4.0”. In Legge di bilancio (cc. 465-469) vengono quindi ridefinite le modalità di erogazione delle risorse del “Fondo per l’istruzione tecnica superiore”, introducendo una scadenza annuale per la ripartizione delle risorse tra le regioni: il 30 settembre. Si avranno così tempi certi a proposito dell’erogazione dei fondi necessari. Di particolare importanza sarà il DPCM che verrà emanato entro i prossimi sei mesi, su proposta del MIUR sentiti anche il Ministero del Lavoro e quello dello Sviluppo Economico, previa intesa in Conferenza Stato – Regioni, che di fatto si occuperà di ridefinire nuovi standard organizzativi, gestionali e di valutazione degli ITS. Questo decreto avrà quindi l’obiettivo di potenziare e rendere più efficace l’offerta formativa realizzata dagli Istituti Tecnici, chiamati oggi ad aumentare i loro numeri (sia per quanto riguarda i percorsi offerti, sia gli iscritti, che i diplomati) anche a fronte della crescente richieste di tecnici specializzati e figure professionali altrimenti di difficile reperimento sul mercato del lavoro.

È opportuno segnalare che la Legge di bilancio prevede anche uno sgravio fino a 8.000 euro destinato ai datori di lavoro che assumono a tempo indeterminato giovani neolaureati che hanno conseguito come votazione finale 110 e lode e con una media ponderata di almeno 108 (cc. 706-717). Misure volte a favorire l’occupazione giovanile sono indubbiamente positive, in questo caso è necessario però chiedersi: è opportuno stanziare 70 milioni in due anni per favorire l’assunzione di giovani eccellenti, i quali già partono – giustamente - “favoriti” alla ricerca di un’occupazione, anziché concentrarsi su misure di politica attiva in grado di avvicinare *tout court* giovani e lavoro, senza andare a selezionare “solo” i più meritevoli e migliori, oppure investire queste risorse per incrementare i fondi per il diritto allo studio? Inoltre, i criteri di valutazione sono diversi da Ateneo ad Ateneo, così come sono diversi a fronte di percorsi di studi differenti: i laureati delle Università e dei percorsi di studi d’eccellenza, nei quali ad una più alta valutazione corrisponde un’effettiva migliore preparazione e competenza, rischiano così di vedersi penalizzati da questo provvedimento, a tutto vantaggio di percorsi di studi e di Atenei nei quali le valutazioni sono meno severe e più “elastiche”. Anche in questo caso, si assiste quindi a un intervento limitato e parziale, nel senso che alle sue spalle non ha una visione complessiva di come promuovere la crescita dell’occupazione giovanile, che nei moderni mercati transizionali del lavoro non può essere

determinata solamente da incentivi economici e sgravi all'assunzione, tantomeno se destinati a una platea selezionata e limitata di soggetti.

Concludendo, la Legge di bilancio svolge il ruolo di *pars destruens*: sono tagliati e rinominati i percorsi d'alternanza, è per lo più ignorato l'apprendistato, sono annunciati cambiamenti a proposito degli ITS. Si dovrà attendere la *pars costruens*, rappresentata dalle nuove Linee Guida per i percorsi per le competenze trasversali, e il Decreto per gli ITS, i cui contenuti saranno determinanti per comprendere gli obiettivi del Governo in merito a questi percorsi. Ad oggi, siamo davanti a un brusco passo indietro rispetto all'introduzione di metodi in grado di favorire un vero rinnovamento della didattica e della formazione, nonostante i molteplici appelli, soprattutto da parte delle imprese, affinché mondo della scuola e mondo del lavoro trovino un linguaggio comune attraverso il quale progettare e gestire percorsi di formazione di qualità, in grado di favorire una vera occupabilità dei giovani, anche a fronte dell'ancora tristemente elevata disoccupazione giovanile e al fenomeno dei NEET.

Il metodo dell'integrazione formativa, realizzato attraverso gli strumenti dell'alternanza scuola-lavoro, dell'apprendistato e degli ITS, vuole promuovere una formazione integrale della persona, promuovendone l'occupabilità non solo a breve termine. L'alternativa è spesso quello di una formazione *school-based*, autoreferenziale e quindi, inevitabilmente, parziale. La Legge di bilancio 2019, almeno per quanto riguarda i percorsi considerati, va purtroppo in quest'ultima direzione: attendiamo ora con fiducia la *pars costruens* con le nuove Linee Guida e il Decreto ITS, sperando di assistere a una rivalutazione del metodo dell'integrazione formativa e alla promozione di un vero dialogo tra mondo della scuola e mondo del lavoro, così da unire, in una logica di completamento e arricchimento, le rispettive dimensioni in percorsi efficacemente formativi, i cui primi beneficiari sono i giovani stessi.

Matteo Colombo

Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
Università degli Studi di Bergamo

 @colombo_mat

Legge 145/2018, “bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.”

Alternanza Scuola-Lavoro	
C. 784	I percorsi in alternanza scuolalavoro di cui al decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77, sono ridenominati « percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento » e, a decorrere dall’anno scolastico 2018/2019, con effetti dall’esercizio finanziario 2019, sono attuati per una durata complessiva: a) non inferiore a 210 ore nel triennio terminale del percorso di studi degli istituti professionali; b) non inferiore a 150 ore nel secondo biennio e nell’ultimo anno del percorso di studi degli istituti tecnici; c) non inferiore a 90 ore nel secondo biennio e nel quinto anno dei licei.
C. 785	Con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, fermi restando i contingenti orari di cui al comma 784, sono definite linee guida in merito ai percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento.
C, 786	Le risorse di cui all’articolo 1, comma 39, della legge 13 luglio 2015, n. 107, sono assegnate alle scuole nei limiti necessari allo svolgimento del numero minimo di ore di cui al comma 784.
C. 787	Per l’anno scolastico 2018/2019, in relazione ai progetti già attivati dalle istituzioni scolastiche, si determina automaticamente, anche nei confronti di eventuali soggetti terzi coinvolti, una rimodulazione delle attività sulla base delle risorse finanziarie occorrenti e disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio in attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 784 a 786.

Apprendistato	
C. 281	Limitatamente all’esercizio finanziario 2019, le risorse di cui all’articolo 1, comma 110, lettera b), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono incrementate di euro 50 milioni a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all’articolo 18, comma 1, lettera a), del decretolegge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.
C. 290	All’articolo 1, comma 110, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, la lettera d) è sostituita dalla seguente: « d) euro 5 milioni per l’anno 2018, euro 5 milioni per l’anno 2019 ed euro 5 milioni annui a decorrere dall’anno 2020 per l’estensione degli incentivi di cui all’articolo 32, comma 1, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 ».

Istituti Tecnici Superiori	
C. 465	Per rispondere con continuità alla richiesta di giovani con un’alta specializzazione tecnica e tecnologica necessaria allo sviluppo economico e alla competitività del sistema produttivo italiano, le risorse del Fondo di cui all’articolo 1, comma 875, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come incrementato dall’articolo 1, comma 67, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono ripartite tra le regioni e assegnate in modo da rendere stabile e tempestiva, a partire dall’anno formativo 2019/2020, la realizzazione dei percorsi degli istituti tecnici superiori coerenti con i processi di innovazione tecnologica in atto e inclusi nei piani territoriali regionali di cui all’articolo 11 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 86 dell’11 aprile 2008.
C. 466	Il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca assegna le risorse di cui al comma 465, entro il 30 settembre di ciascun anno, direttamente alle regioni, che le riversano agli istituti tecnici superiori che nell’annualità formativa precedente hanno riportato una valutazione realizzata secondo i criteri e le modalità di applicazione degli indicatori di cui all’accordo sancito in sede di Conferenza unificata il 5 agosto

	2014, come modificato dall'accordo sancito in sede di Conferenza unificata il 17 dicembre 2015.
C, 467	Resta fermo l'obbligo di cofinanziamento delle regioni ai piani triennali di attività degli istituti tecnici superiori per almeno il 30 per cento dell'ammontare delle risorse statali stanziare. Gli istituti tecnici superiori possono comprendere, nei suddetti piani, anche ulteriori percorsi e attività, coerenti con l'ambito tecnologico di riferimento, finanziati da soggetti pubblici e privati per potenziare la propria offerta formativa, previa comunicazione al competente assessorato della regione e all'ufficio scolastico.
C. 468	Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono attualizzati, anche ai fini dell'istituzione di nuovi istituti tecnici superiori o dell'eventuale accorpamento di quelli già istituiti, gli standard organizzativi delle strutture e dei percorsi degli istituti tecnici superiori, nonché i criteri di valutazione dei piani di attività realizzati, con particolare riferimento agli esiti occupazionali dei giovani specializzati e alla rispondenza alle esigenze di innovazione tecnologica e organizzativa delle filiere produttive a vari livelli territoriali.
C. 469	Dall'attuazione dei commi da 465 a 468 non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

“Bonus Eccellenze”	
C. 706	Ai datori di lavoro privati che, a decorrere dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2019, assumono con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato soggetti in possesso dei requisiti previsti dal comma 707 è riconosciuto un incentivo, sotto forma di esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, per un periodo massimo di dodici mesi decorrenti dalla data di assunzione, nel limite massimo di 8.000 euro per ogni assunzione effettuata.
C. 707	L'esonero di cui al comma 706 è riconosciuto per le assunzioni a tempo indeterminato che riguardano: a) cittadini in possesso della laurea magistrale, ottenuta nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2018 e il 30 giugno 2019 con la votazione di 110 e lode e con una media ponderata di almeno 108/110, entro la durata legale del corso di studi e prima del compimento del trentesimo anno di età, in università statali o non statali legalmente riconosciute; b) cittadini in possesso di un dottorato di ricerca, ottenuto nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2018 e il 30 giugno 2019 e prima del compimento del trentaquattresimo anno di età, in università statali o non statali legalmente riconosciute.
C. 708	L'esonero di cui al comma 706 è riconosciuto anche per assunzioni a tempo parziale, purché con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. In tal caso, il limite massimo dell'incentivo è proporzionalmente ridotto.
C. 709	L'esonero di cui al comma 706 si applica anche nel caso di trasformazione, avvenuta nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019, di un contratto di lavoro a tempo determinato in contratto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il possesso dei requisiti previsti dal comma 707 alla data della trasformazione
C. 710	L'esonero di cui al comma 706 non si applica ai rapporti di lavoro domestico e non è riconosciuto ai datori di lavoro privati che, nei dodici mesi precedenti all'assunzione, abbiano proceduto a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ovvero a licenziamenti collettivi nell'unità produttiva per la quale

	intendono procedere all'assunzione di personale con le caratteristiche di cui al comma 707.
C. 711	Il licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo del lavoratore assunto avvalendosi dell'esonero di cui al comma 706 o di un lavoratore impiegato nella medesima unità produttiva e inquadrato con la medesima qualifica del lavoratore assunto avvalendosi dell'esonero di cui al comma 706, effettuato nei ventiquattro mesi successivi alla predetta assunzione, comporta la revoca dell'esonero e il recupero delle somme corrispondenti al beneficio già fruito.
C. 712	Nelle ipotesi in cui il lavoratore, per la cui assunzione a tempo indeterminato è stato parzialmente fruito l'esonero di cui al comma 706, sia nuovamente assunto a tempo indeterminato da altri datori di lavoro privati, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019, l'esonero è riconosciuto agli stessi datori di lavoro per il periodo residuo utile alla sua piena fruizione.
C. 713	L'esonero di cui al comma 706 è cumulabile con altri incentivi all'assunzione, di natura economica o contributiva, definiti su base nazionale e regionale.
C. 714	L'Istituto nazionale della previdenza sociale provvede, con apposita circolare, a stabilire le modalità di fruizione dell'esonero di cui al comma 706.
C. 715	Al fine di ottenere l'esonero di cui al comma 706 si applicano le procedure, le modalità e i controlli previsti dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 23 ottobre 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 16 del 21 gennaio 2014. Trova altresì applicazione quanto previsto dall'articolo 24, commi 2, 4, 5, 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
C. 716	Gli incentivi di cui ai commi da 706 a 715 sono fruiti nel rispetto delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti « de minimis ».
C. 717	Gli oneri relativi agli interventi di cui ai commi da 706 a 716 sono posti a carico, nel limite di 50 milioni di euro per l'anno 2019 e di 20 milioni di euro per l'anno 2020, delle risorse del programma operativo nazionale «Sistemi di politiche attive per l'occupazione». L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) provvede a rendere tempestivamente disponibili le predette risorse, nel rispetto delle procedure europee di gestione dei fondi del programma operativo nazionale di cui al primo periodo, al fine di determinare la data di effettivo avvio degli interventi di cui ai commi da 706 a 716. Nell'ambito delle proprie competenze le regioni possono integrare il finanziamento degli interventi di cui ai commi da 706 a 716 nel limite delle disponibilità dei propri bilanci allo scopo finalizzate.