



Unione per la Repubblica

RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE

***NUOVE MISURE PER LA TRASPARENZA DEL MERCATO DEL LAVORO, L'INSERIMENTO
MIRATO DEI LAVORATORI SVANTAGGIATI, LA QUALITA' E LA SICUREZZA DEI RAPPORTI DI
LAVORO***



Unione per la Repubblica

1. Premessa

Il provvedimento che qui si illustra costituisce il secondo fondamentale tassello di quella strategia per le riforme che la Segreteria al lavoro aveva presentato ed illustrato a nome del Governo nella relazione al Consiglio Grande e Generale discussa durante la seduta del 20 marzo 2009 (*Linee strategiche di intervento per il sostegno all'occupazione dei lavoratori e alla competitività delle imprese*); si tratta dunque di una proposta di legge con la quale si sta ulteriore, anche se non ancora compiuto, adempimento del **mandato ricevuto con l'approvazione all'unanimità dell'Ordine del giorno concordato** alla fine di un lungo e fruttuoso dibattito **fra le forze politiche di maggioranza e di opposizione** sulla ragioni della crisi economica del paese e sulle misure da predisporre per uscirne.

Come si ricorderà, nella citata Relazione si era delineato un **percorso per le riforme a "tappe" successive**, che avrebbe dovuto prendere avvio con gli interventi evidentemente più urgenti in un contesto di grave difficoltà del sistema economico e produttivo, vale a dire gli interventi in materia di ammortizzatori sociali: così è avvenuto con l'approvazione della legge 31 marzo 2010 n. 73 (*Riforma degli ammortizzatori sociali e nuove misure economiche per l'occupazione e l'occupabilità*), cui ha fatto immediatamente seguito il decreto delegato 5 maggio 2010 n. 80 (*Disposizioni transitorie ed applicative della legge n. 73/2010 sugli ammortizzatori sociali*).

Accanto alla completa riforma degli ammortizzatori sociali, la Relazione al Consiglio Grande e Generale prevedeva la predisposizione di tutta una serie di misure necessarie a rendere più efficace e trasparente la gestione del mercato del lavoro, nell'ambito delle quali si sarebbe dovuto dare attuazione, anche attraverso opportune modifiche



Unione per la Repubblica

ed integrazioni, ad alcune norme della legge n. 131/2005, rispetto alle quale sono emerse criticità ed incongruenze che chiedono di essere sanate. Una ulteriore tappa riformatrice dovrà infine avere ad oggetto la definizione di un nuovo modello di intervento in materia di politiche attive del lavoro e della formazione.

Con il progetto di legge che qui si illustra, il Congresso di Stato compie un ulteriore passo verso la **razionalizzazione normativa del modello di governance del mercato del lavoro sammarinese, nel rispetto delle indicazioni ricevute dal Consiglio Grande e Generale**. Infatti, dopo aver delineato un sistema di protezione sociale a “**vocazione universale**” **incentrato sul lavoratore in difficoltà**, soprattutto quando la difficoltà sia determinata dalla perdita del posto di lavoro (con l’obiettivo di stabilizzare le dinamiche del mercato del lavoro e rafforzare la competitività del sistema economico: p. 4 della Relazione), accanto all’erogazione dei sostegni economici previsti – per tutti i lavoratori in difficoltà, con limitatissime eccezioni relative alle mansioni svolte, ai datori di lavoro o alla tipologia di contratto di lavoro utilizzato - l’impegno che ora si assolve è quello di **disciplinare procedure più efficienti e trasparenti di avviamento al lavoro, prestando particolare attenzione ai soggetti maggiormente svantaggiati, soprattutto quando abbiano subito una significativa riduzione delle proprie capacità lavorative**.

Va peraltro ricordato come il progetto che si illustra **adempie** anche **ad alcuni fondamentali impegni assunti dal Governo in sede di “Accordo tripartito** sui rinnovi contrattuali e sugli interventi a sostegno dell’economia e dell’occupazione”, accordo la cui stipulazione ha rappresentato una tappa importante rispetto all’obiettivo strategico teso al coinvolgimento e alla responsabilizzazione delle forze sociali cui la Relazione al Consiglio Grande e Generale aveva dato grande evidenza (§2, pag. 7). Infatti, come lo era stato per le questioni relative alla riforma degli ammortizzatori sociali (lett. d ed e, pag. 6 dell’Accordo), anche le specifiche tematiche al centro di



Unione per la Repubblica

questo disegno di legge sono state oggetto di discussione: ragionando sull'**attuazione/integrazione della legge n. 131/2005**, il tavolo tripartito ha riflettuto sulle problematiche inerenti, ad esempio, gli impegni occupazionali e formativi delle imprese che si insediano in Repubblica, l'outsourcing, l'avviamento e l'orientamento al lavoro (lett. c, pag. 6).

2. Struttura e contenuti del provvedimento

Il provvedimento, **strutturato su VII Titoli e composto da 22 articoli**, si apre con **(Titolo I: Principi generali) l'indicazione delle finalità che il legislatore si prefigge di conseguire** (*rendere effettivo il diritto al lavoro e la sua scelta, facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, agevolare l'inserimento lavorativo degli inoccupati e dei disoccupati in condizioni di particolare difficoltà, incrementare i livelli di occupazione*

giovanile e femminile, contribuire alla crescita della personalità, delle capacità tecnico-professionali ed intellettuali dei lavoratori occupati, favorire l'acquisizione di condizioni lavorative continuative e stabili che contribuiscano alla qualità della vita dei lavoratori contrastando le forme di precarizzazione del lavoro, sostenere la competitività delle imprese, combattere il lavoro irregolare) e gli strumenti che intende utilizzare (*ridefinire e razionalizzare le modalità di avviamento al lavoro; individuare criteri certi e trasparenti di accertamento dello status di disoccupazione che consentano di valutare l'effettiva situazione di difficoltà e di disagio dei lavoratori in cerca di occupazione, intervenendo a loro sostegno; promuovere l'inserimento e la permanenza al lavoro delle persone con disabilità; prevedere nuove modalità e strumenti di supporto alle misure di riqualificazione professionale; aggiornare la disciplina dei contratti flessibili e dei rapporti a finalità formativa, cercando di migliorarne la qualità, anche allo scopo di favorirne la stabilizzazione*) (art. 1).



Unione per la Repubblica

La norma è integrata da un terzo comma che fa assumere alla disposizione una funzione strategica fondamentale. Consapevole che le misure dettate nel provvedimento non possono realizzare le finalità né predisporre tutti gli strumenti necessari a rispondere al mandato ricevuto dal Consiglio Grande e Generale, ma altrettanto consapevole della necessità di dover delineare nella loro complessità la portata degli interventi di riforma, il legislatore esplicita, assumendosene conseguentemente la responsabilità politica, di dover porre mano ad *una riorganizzazione funzionale e strategica delle istituzioni preposte alla governance del mercato del lavoro, alla predisposizione di un sistema di politiche attive del lavoro e della formazione coerentemente integrato con il nuovo sistema di ammortizzatori sociali, ed alla realizzazione di un completo riassetto delle norme in materia di formazione professionale.*

Inoltre, lo stesso legislatore non si limita ad individuare le tematiche su cui intervenire, ma indica anche alcuni criteri direttivi che orienteranno la sua azione, così da rendere fin da subito evidente la strategia complessiva dallo stesso perseguita (*l'efficienza ed efficacia organizzativa dei servizi all'impiego e alla formazione; l'integrazione funzionale e il rafforzamento delle sinergie organizzative tra servizi informativi e Enti pubblici erogatori di formazione; la certificazione delle competenze professionali dei lavoratori; la valorizzazione delle condizioni di occupabilità, nel rispetto del principio di pari opportunità; la progettazione, con possibilità di finanziamento, di azioni positive per il lavoro e la formazione; la previsione di congedi formativi e di voucher per garantire il diritto alla formazione professionale, anche in una prospettiva di formazione continua; la riforma dei contratti a finalità formativa, con particolare attenzione alla fattispecie del contratto di apprendistato*) tanto da evitare ogni possibile dubbio o riserva circa la coerenza di un percorso per fasi successive reso necessario dalla complessità e dalla tecnicità delle misure da adottare.



Unione per la Repubblica

Tornando alle misure contenute nel presente provvedimento, visto il perdurare della situazione di eccezionale gravità in cui versa il sistema economico e produttivo del Paese, la consapevolezza diffusa è che occorre agire affinché tutti gli Attori istituzionali e sociali siano disponibili ad una **forte assunzione di responsabilità diffuse**. **A questa assunzione di responsabilità sono già stati chiamati i lavoratori**: la legge n. 73/2010 (artt. 1, 2 e 3) condiziona infatti il godimento delle prestazioni erogate a titolo di ammortizzatore sociale alla loro disponibilità – ritualmente formalizzata nel Patto di servizio – ad accettare offerte di lavoro o a partecipare ad interventi formativi o a progetti indicati dagli organismi preposti. Per il vero, **anche le imprese e i datori di lavoro** che partecipano al sistema integrato

per il “buon lavoro” delineato all’art. 2 della stessa legge, **assumono l’impegno di collaborare alla migliore gestione del mercato del lavoro**, anche attraverso lo scambio di informazioni e un’attività di programmazione/progettazione condivisa.

Al rafforzamento dell’assunzione di responsabilità da parte delle imprese è destinato l’art. 2: come recita la norma, **soltanto attraverso la partecipazione al sistema integrato per il buon lavoro** (la partecipazione non è consentita per le imprese che non abbiano assolto, nelle forme e nei modi previsti dalla legislazione vigente, gli obblighi inerenti l’inserimento lavorativo degli invalidi ex art. 4 della legge n. 71 del 1991 e delle persone svantaggiate individuate ai sensi dell’art. 3 della legge n. ...*(Norme sulla cooperazione sociale e di servizio)*, non abbiano osservato le disposizioni della legge quadro 18 febbraio 1998, n. 31 in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro e di tutti i decreti ad essa correlati, e abbiano reiteratamente violato le norme in materia di assunzione abusiva di lavoratori) **le imprese dimostrano la loro virtuosità sociale, e la loro legittimazione a godere dei sostegni economici e normativi previsti dalla legislazione** nonché a partecipare alle gare di appalto e di forniture con le pubbliche amministrazioni.



Unione per la Repubblica

Il **Titolo II (Avviamento al lavoro)** si apre con una importante disposizione relativa allo **status di disoccupazione (art. 3)**, nel quale viene riconfermata la necessità per i lavoratori di dare la loro disponibilità rispetto ad iniziative specifiche finalizzate a trovare un'occupazione; la mancata accettazione di proposte lavorative, formative e di riqualificazione coerenti con la professionalità

posseduta, senza giustificato motivo, comporta la perdita dello status e di tutti i diritti ad esso correlati.

L'art. 4 introduce una importante innovazione nelle procedure di avviamento al lavoro; fatte salve le priorità da accordare a coloro che vengono dalle liste di mobilità, **la richiesta nominativa dei lavoratori** purché iscritti nelle liste di avviamento **è sempre ammessa.**

Aperto senza limitazioni alla possibilità delle imprese di ricorrere alla chiamata nominativa dei lavoratori iscritti nelle Liste di avviamento al lavoro, il disegno di legge realizza una **decisa liberalizzazione delle procedure di scelta e selezione del personale da assumere, favorendo lo spontaneo incontro tra domanda ed offerta di lavoro.** Fatta eccezione per i lavoratori in mobilità che mantengono i loro diritti di precedenza, la tutela dei lavoratori viene ora assicurata da quel complesso di disposizioni che (aggiungendosi a quelle già vigenti) operano valorizzandone l'occupabilità (formazione), attribuiscono incentivazioni normative e finanziarie (contratti di inserimento, contratti in praticato), tengono conto delle ridotte capacità lavorative (collocamento mirato).



Unione per la Repubblica

Peraltro, l'inserimento e il reinserimento del lavoratore iscritto alle Liste e che abbia sottoscritto il Patto di servizio (art. 3, legge n. 73/2009), è ora oggetto del **Piano individuale di inserimento lavorativo e formativo** (art. 5) definito congiuntamente dai direttore dell'Ufficio del lavoro e da direttore del Centro di formazione

professionale, coerentemente con le competenze possedute dal lavoratore: le attività lavorative e formative nello stesso previste sono svolte sotto la vigilanza ed il controllo predisposto dal Centro di formazione, che dovrà anche certificare, in base ad un modello internazionalmente validato, le competenze che il lavoratore avrà via via acquisito e che dunque potrà "spendere" dentro e fuori il territorio della Repubblica per realizzare i propri obiettivi e le proprie legittime aspirazioni.

La situazione di particolare difficoltà occupazionale in cui si trova il Paese, chiede al legislatore di **farsi particolarmente carico dell'inserimento lavorativo delle persone che**, anche a seguito di infortunio o malattia, **possiedono ridotte capacità lavorative**. In tal senso, l'art. 6 opportunamente rinvia ad un decreto delegato nel quale definire apposite procedure che consentano di effettuare una completa valutazione **funzionale del lavoratore**, consistente in una descrizione analitica della compromissione psicofisica al fine di accertare le residue capacità lavorative, eventualmente migliorabili attraverso percorsi riabilitativo/formativi. Il decreto individuerà le **misure più utili al sostegno dell'inserimento di tali lavoratori**: esso definirà altresì i criteri e le condizioni per l'**assolvimento alternativo** – attraverso commesse a cooperative sociali o mediante apposito versamento al Fondo per le politiche attive di cui all'art. 3 della presente legge - da parte delle imprese **dell'obbligo di collocamento dei lavoratori disabili** previsto dalla legge n. 71/91.

Il **Titolo III** (Telelavoro e cooperazione solidale), il **Titolo IV** (Modifiche ed integrazioni alla legge n. 131/2005) ed il **Titolo VII** (Appalto di servizi e trasferimento di azienda)



Unione per la Repubblica

contengono una serie di disposizioni diverse tra loro, accomunate dall'obiettivo di **migliorare la qualità delle misure e degli strumenti giuridici messi a disposizione di imprese** (contratti flessibili, appalto di servizi di facchinaggio, trasferimento di azienda) **e lavoratori** (telelavoro, cooperative di lavoro solidale, contratti di lavoro in praticato, inserimento aziendale, stages aziendali, assunzioni agevolate in riqualificazione) per affrontare situazioni gestionali e personali che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi di produttività e di occupazione desiderati.

La tecnicità delle misure predisposte non consente, né rende utile una illustrazione compiuta ed esaustiva: fatte salve alcune sottolineature, destinate soprattutto a chiarire le finalità di alcune delle misure ivi inserite, si fa dunque rinvio all'articolato.

Un breve richiamo meritano gli artt. 7 e 8. Per soddisfare esigenze personali e familiari, di cura o di formazione, **il lavoratore può chiedere di espletare, totalmente o parzialmente, la prestazione lavorativa in forma telelavorata** (art. 10): a tale modalità possono ricorrere anche le Cooperative sociali di cui alla legge 21 settembre 2010, n. 160 (Norme sulla Cooperazione sociale e di servizio). L'art. 8 istituisce le **cooperative di lavoro solidale**. A ben vedere, si tratta di una misura che rientra a pieno titolo nelle politiche attive per il lavoro. A fronte della formalizzata cessazione dell'attività aziendale, le organizzazioni sindacali possono avanzare richiesta alla Segreteria di Stato per il lavoro affinché la stessa verifichi la sussistenza delle condizioni per trasformare l'impresa cessata in una cooperativa di produzione e lavoro. La Segreteria convocherà organizzazioni sindacali e datoriali allo scopo di esaminare congiuntamente la situazione e presentare, su mandato del Congresso, un **piano dettagliato delle agevolazioni attribuibili ed eventualmente dei rapporti preferenziali instaurabili con le pubbliche amministrazioni**.

Nel caso in cui le parti dovessero concordare sulla praticabilità della trasformazione, verrà siglata una ipotesi di accordo da sottoporre all'approvazione dei lavoratori.



Unione per la Repubblica

L'aspetto più significativo relativo alla trasformazione in cooperativa dell'impresa cessata, anche perché rimarca lo stretto legame esistente tra misure di politica attiva e passiva del lavoro, è l'erogazione effettuata dallo Stato, all'atto della costituzione della cooperativa, di una **somma in conto capitale pari alle indennità di sostegno che ciascun lavoratore-socio della costituenda cooperativa avrebbe potuto percepire in conseguenza della perdita del posto di lavoro per un periodo massimo di 12 mesi**. Al di là di ogni altro profilo, attraverso la nascita della cooperativa solidale si realizzano più obiettivi, tutti strategicamente rilevanti: la continuazione dell'attività produttiva, nella forma propria dell'autoimprenditorialità, favorita dalla iniezione di nuove risorse finanziarie derivanti dalla capitalizzazione degli ammortizzatori sociali che sarebbe spettati ai lavoratori licenziati; la conservazione e la valorizzazione delle competenze professionali dei lavoratori coinvolti; il non necessario impiego di risorse da destinare alla ricerca di una nuova occupazione o per predisporre le attività di formazione e di inserimento necessarie al ricollocamento.

Il **Titolo IV** (Modifiche ed integrazioni alla legge n. 131/2005), è strutturato su due Capi: il Capo I (Rapporti di lavoro a contenuto formativo), il Capo II (Rapporti di lavoro flessibile). Nel rinviare all'articolato per la disamina degli aspetti di dettaglio, soltanto una piccola annotazione per l'istituzione dell'**Albo delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo** (Titolo IV, Capo II, art. 15), al quale dovranno iscriversi tutti coloro che intendono svolgere l'attività di fornitura di lavoro temporaneo. La disposizione attua quanto dettato dall'art. 17, comma 2 della legge n. 131/2005.

Il **Titolo V** (Appalto di servizi di facchinaggio e trasferimento di azienda) offre al sistema imprenditoriale due importanti strumenti per favorire una migliore organizzazione funzionale e strutturale della propria attività produttiva, tutelando i diritti dei lavoratori coinvolti. L'art. 16 disciplina e rende legittimo il rapporto tra una impresa manifatturiera, appaltante, e un'altra impresa sammarinese, appaltatrice, la quale deve garantire a proprio rischio e con organizzazione di risorse e propri mezzi,



Unione per la Repubblica

l'attività di facchinaggio da eseguirsi all'interno dell'impresa appaltante. L'art. 17, invece, è destinato a regolare il **trasferimento d'azienda** o di un suo ramo, comprensivi dell'usufrutto e dell'affitto, attraverso la definizione di una procedura di informazione e consultazione sindacale – il cui mancato rispetto configura una ipotesi di condotta antisindacale, ai sensi dell'art. 10 della legge 11 marzo 1981, n. 23

(Norme sulle tutela dell'attività antisindacale) – e la conservazione dei diritti in capo ai lavoratori ceduti.

Il Titolo VI (Disposizioni per il contrasto al lavoro irregolare e in materia di procedimento sanzionatorio) contiene due norme molto significative per le conseguenze di ordine sistematico che possono generare. L'art 18 introduce nell'ordinamento una disposizione che ha la finalità di rendere più efficace la **lotta contro il lavoro irregolare**, lotta che costituisce un impegno essenziale e prioritario se si vogliono davvero assicurare migliori livelli di qualità e di sicurezza nei rapporti di lavoro, nonché il rispetto di tutti i diritti riconosciuti alle persone che lavorano. In base a tale disposizione, qualora gli ispettori del lavoro, durante lo svolgimento delle loro attività di controllo sui luoghi di lavoro, dovessero riscontrare la **presenza di persone per le quali non sia possibile immediatamente stabilirne la legittimità**, tali persone dovranno essere considerate lavoratori dipendenti del titolare dei luoghi in cui sono stati trovati; di conseguenza, gli ispettori saranno tenuti ad adottare tutti i provvedimenti di natura sanzionatoria previsti dalla legge. Sarà onere del titolare dei luoghi, in qualità di datore di lavoro presunto, esercitare, nelle forme e secondo le procedure, ogni ricorso utile, idoneo ad accertare i motivi e la regolarità della presenza delle persone individuate dagli Ispettori. Inoltre, il comma 3, introduce un significativo inasprimento delle sanzioni penali, sostituendo integralmente l'art. 4 della legge n. 128/1989, soprattutto per quanto concerne i casi di recidiva nell'assunzione di lavoratori subordinati senza il preventivo *nulla osta*.



Unione per la Repubblica

L'art. 19 interviene a sanare una anomalia del procedimento giudiziale amministrativo inerente l'applicazione di sanzioni amministrative connesse all'assunzione abusiva di lavoratori subordinati. Infatti, nel caso in cui **la controversia dovesse riguardare la qualificazione giuridica del rapporto di lavoro ovvero lo status giuridico dei lavoratori**, come molto spesso accade, il giudice amministrativo è tenuto, d'ufficio o su richiesta di parte, a **sospendere immediatamente il giudizio e ad inviare i relativi atti al Magistrato dirigente che provvederà ad assegnarli al Commissario della Legge competente per le cause civili**. Emessa la decisione da parte del Commissario della Legge, e acquisito valore di cosa giudicata, il Magistrato dirigente provvederà ad inviarla al giudice amministrativo rimettente che riaprirà il procedimento e deciderà per quanto di competenza.

Il **Titolo VII (Norme finali)**, accanto a norme di rito relative ad entrata in vigore e abrogazioni, contiene due disposizioni molto significative. La prima (art. 20, comma 1) pone il **divieto di svolgere attività lavorative se non nelle forme consentite e nel rispetto degli istituti disciplinati dall'ordinamento sammarinese**: chiunque utilizzi forza lavoro in violazione delle norme richiamate, deve essere considerato datore di lavoro, soggetto a tutti gli obblighi ed alle responsabilità che ne derivano.

La seconda disposizione (art. 20, comma 3) riguarda **l'Ufficio del lavoro**, rispetto alla quale sopprime la Sezione Orientamento, istituita e disciplinata dalla legge n. 131/2005. Inoltre, in attesa di una compiuta definizione del fabbisogno di risorse umane previsto dalla riforma della Pubblica Amministrazione, il Congresso di Stato, per assicurare la compiuta ed efficace operatività delle misure previste dal provvedimento e garantire la necessità attività di vigilanza e di controllo, nel rispetto delle procedure di cui all'art. 4, comma 1, lett. c), legge n. 108/1990, viene autorizzato ad attivare un nuovo incarico di "Collaboratore collocamento" e due nuovi incarichi di "Ispettore del lavoro".



Unione per la Repubblica

Giovanni Lonfernini

Gian Marco Marcucci

Pier Marino Menicucci

Pier Marino Mularoni

Nicola Selva

San Marino,