



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

LINEE GENERALI DI RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO

ORIENTAMENTI E STRATEGIE PER IL COMPLETAMENTO DEL PROCESSO DI RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO

1. LA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI MERCATO DEL LAVORO IN VIGORE. EFFICACIA, LIMITI E OBIETTIVI

I principali nuclei tematici sui quali dovrà operare la nuova azione riformatrice in materia di mercato del lavoro sono stati autorevolmente indicati dal Consiglio Grande e Generale che, nella seduta di ratifica del Decreto-Legge 5 ottobre 2011 n. 156/2011, ha approvato un importante **Ordine del Giorno** (nella seduta del 29 settembre 2011), nel quale sono confluiti con qualche limitata modifica, i contenuti di un articolo presente nella versione originaria del Decreto-Legge (9 agosto 2011 n.130).

In tale Ordine del Giorno, si impegna il Governo a proporre un progetto di intervento di riforma che affronti un dettagliato elenco di *nodi tematici*, non necessariamente all'interno di uno stesso provvedimento, anche ricorrendo alla decretazione delegata per quanto concerne i profili di natura più tecnico-applicativa e gestionale. **In via meramente esemplificativa, tra i punti dell'Ordine del Giorno** (a cui formalmente si rimanda) **meritano segnalazione:**

- l'adozione di nuovi modelli organizzativi e strategici delle istituzioni che governano il mercato del lavoro e della formazione professionale, orientati all'erogazione di nuovi servizi all'impiego e all'occupabilità, tra i quali rientra la certificazione delle competenze;

- la predisposizione di un sistema organico di politiche attive del lavoro e della formazione, di tipo nominato o innominato, finanziate attraverso l'approvazione di specifici progetti di intervento:



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

- **la disciplina di un nuovo contratto di formazione e lavoro** come contratto unico per l'accesso al mondo del lavoro;

- **la razionalizzazione, in un'ottica di sostenibilità, degli istituti di sostegno al reddito dei lavoratori;**

- **la modifica del modello di relazioni industriali**, con la definizione di nuove procedure per l'efficacia *erga omnes* della contrattazione collettiva.

Va ricordato che tale Ordine del Giorno si inserisce coerentemente, portandolo a definitivo compimento, nella strategia riformatrice che è stata tratteggiata agli inizi della presente legislatura, quando il Governo presentò al Consiglio Grande e Generale una relazione - poi discussa durante la seduta del 20 marzo 2009 - sulle "Linee strategiche di intervento per il sostegno all'occupazione dei lavoratori e alla competitività delle imprese", discussione che si concluse con l'approvazione di un Ordine del Giorno concordato sulle ragioni della crisi economica del paese e sulle misure da predisporre per uscirne.

Senza entrare in dettagli, quella Relazione indicava due obiettivi: da un lato, rafforzare le condizioni di tutela dei lavoratori messe in serio pericolo dalla condizione diffusa di crisi economica; dall'altro lato, sostenere la competitività complessiva del sistema produttivo e delle imprese sammarinesi. La difficile congiuntura determinata da una crisi che già allora manifestava tutta la sua serietà (anche se non aveva ancora assunto i tratti dell'attuale gravità), aveva ingenerato la convinzione che non fosse possibile difendere efficacemente i diritti dei lavoratori se non attraverso politiche serie e determinate dirette ad aiutare il sistema delle imprese, soprattutto cercando di favorire le buone imprese, quelle che si fanno realmente carico della enorme responsabilità sociale che sulle stesse è riposta per garantire la conservazione nel tempo delle condizioni di benessere dell'intera comunità sammarinese.

Nella Relazione, tra l'altro, era stato 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**, poi tradotti nella 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



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

maggio 2010 n. 80 (*Disposizioni transitorie ed applicative della legge n. 73/2010 sugli ammortizzatori sociali*).

In tale contesto va richiamata anche la **legge 21 settembre 2010 n. 160** che ha istituito una nuova tipologia di **cooperative sociali e di servizio** (composte anche da soci volontari e persone giuridiche), destinate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (invalidi, soggetti a rischio di grave esclusione sociale), il cui elenco può essere opportunamente integrato mediante Decreto Delegato. Si tratta di un'importante provvedimento che istituisce un nuovo "attore" nell'ambito del mercato del lavoro sammarinese, capace di collaborare con le attuali istituzioni nel farsi carico di situazioni complesse e difficili di inserimento lavorativo che non abbiano trovato una diversa soluzione. Per dare completamento al processo riformatore si dovranno predisporre i decreti delegati che la citata legge prevede per la stipulazione, in modo uniforme, di apposite convenzione e di appalti convenzionati con le pubbliche amministrazioni nonché per la previsione di sostegni economici e amministrativi che ne consentano il radicamento.

Occorre peraltro ricordare che nella strategia definita con la **Relazione del Governo** approvata dal Consiglio Grande e Generale nel 2009 si prevedeva altresì che l'azione riformatrice avrebbe dovuto successivamente predisporre anche **nuove misure di politica attiva del lavoro e della formazione**, non disgiuntamente da alcune necessarie disposizioni di attuazione e di integrazione della legge n. 131/2005 rese necessarie alla luce delle sue lacune e incongruenze, chiaramente emerse a seguito del lungo monitoraggio applicativo. L'obiettivo in tal modo perseguito avrebbe dovuto essere quello di **individuare più efficaci percorsi di formazione e di inserimento lavorativo**, gestiti secondo procedure più efficienti e controlli più severi.

Come ovvio, si tratta di politiche che non possono essere realizzate senza una **collaborazione attiva da parte dei datori di lavoro e un comportamento responsabile da parte degli stessi lavoratori**, che devono impegnarsi ad aderire alle proposte lavorative e formative elaborate congiuntamente dall'Ufficio del Lavoro e dal Centro di Formazione Professionale a seguito della formale stipulazione degli appositi Patti di servizio.



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

Sulla necessaria **simbiosi strategico-funzionale tra ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro e della formazione** è già efficacemente intervenuta la legge n. 70/2009 in materia di ammortizzatori sociali. Nell'art. 1, comma 3 (**Principi**), ad esempio, si sottolinea come *“l'erogazione degli ammortizzatori sociali ...deve intendersi orientata ad incentivare ed accrescere l'efficacia delle politiche attive del lavoro e della formazione. Il godimento delle prestazioni economiche erogate a tale titolo è pertanto condizionato alla disponibilità del lavoratore ad accettare offerte di lavoro o a partecipare ad interventi formativi o a progetti avanzati dagli organismi preposti”*. Analogo decisivo rilievo assume l'art. 2, che prevede l'istituzione di un **sistema integrato tra Stato, datori di lavoro, Organizzazioni Sindacali e datoriali** quali attori socialmente responsabili rispetto al raggiungimento di obiettivi quali l'innalzamento della qualità del lavoro, il potenziamento delle competitività del sistema produttivo, la diffusione delle conoscenze, il rafforzamento della coesione sociale, la qualità del lavoro.

Le stesse **“misure per l'occupabilità”** di cui al **Titolo III**, pur realizzando come obiettivo immediato quello di assicurare un sostegno economico a lavoratori in condizioni di difficoltà perché inoccupati, disoccupati di lungo periodo, dipendenti da imprese in crisi o divenuti inidonei alla mansione svolta, sono piuttosto orientate a individuare **percorsi virtuosi destinati a facilitarne l'occupabilità, quali misure di politica attiva in fieri** - di cui sono stati dettati i profili applicativi con la predisposizione dei necessari regolamenti applicativi - da collocare ben più proficuamente nell'ambito di un apparato normativo che valorizzi compiutamente l'insieme dei servizi di inserimento lavorativo, di orientamento e di formazione, anche in un'ottica innovativa di formazione professionale continua (di tutta la forza lavoro, occupata o non occupata) che supporti adeguatamente la competitività del sistema imprenditoriale.

Non può essere infine sottaciuto il **rilievo assolutamente primario** che, analogamente a quanto avvenuto per la riforma degli ammortizzatori sociali, **viene anche qui attribuito alla formazione professionale. Il progetto di riforma che dovrà realizzarsi è chiamato ad affrontare la tematica della formazione professionale realizzando una sorta di Testo Unico che risolva la sovrapposizione realizzatasi nell'Ordinamento sammarinese fra leggi diverse e non facilmente coordinabili tra loro, alcune risalenti nel tempo e non più applicate come avviene per il contratto di apprendistato (legge 11 settembre 1961, n. 27).**

Si deve partire da un dato di fatto davvero incontestabile: **la formazione professionale è oggi una risorsa strategica insostituibile, destinata a favorire l'occupabilità dei lavoratori, la competitività delle imprese, nonché la capacità di innovazione del sistema economico e produttivo nel suo complesso.** Di fronte ad una crisi sistemica del Paese che esige il ripensamento delle sue future prospettive di sviluppo, **occorre**



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

valorizzare al massimo l'insieme delle risorse umane che possono essere mobilitate (e riconvertite), senza le quali sarebbe impossibile affrontare le nuove sfide, aggredire i nuovi mercati, creare nuova occupazione. In questo contesto, l'impegno per la formazione professionale assume connotati inediti per il nostro sistema: essa non è più, o non è più soltanto, lo strumento per migliorare le *performances* individuali dei lavoratori e ottimizzare la produzione dell'impresa, ma è piuttosto da apprezzarsi come una **risorsa strategica per programmare lo sviluppo e per garantire ai lavoratori di poter far parte attiva di quello sviluppo, migliorando la condizione di benessere individuale e collettivo finora raggiunta.**

Le parole chiave in materia di formazione professionale diventano dunque quelle della progettualità e della programmazione: esse presuppongono una condivisa analisi sistemica dei fabbisogni (e dei relativi *gap*) e delle aspettative di **competenze** che servono al Paese, alle aziende e agli stessi lavoratori, tali da garantire un supporto indispensabile ad assicurare nuovo sviluppo e le condizioni di un rinnovato benessere individuale e collettivo.

Peraltro, la tematica della formazione consente di accedere ad una più ampia prospettiva di riflessione che è quella relativa al **concetto di "COMPETENZE"**, concetto che possiamo fin d'ora segnalare come il **perno/fulcro della nuova fase riformatrice** del mercato del lavoro, sulla quale è dunque doveroso ampiamente soffermarsi.

Tradizionalmente, il concetto di "competenze" viene apprezzato come l'oggetto principale dell'analisi dei fabbisogni formativi, che nel documento *Terminology of European education ad training policy* pubblicato dal CEDEFOP nel 2008 viene definita come "analisi sistemica dei fabbisogni di competenze attuali e futuri in relazione alle competenze disponibili allo scopo di attuare una strategia di formazione efficace". E' altresì essenziale ricordare che l'analisi dei fabbisogni formativi:

- si fonda sull'individuazione del fabbisogno di competenze, sull'accertamento delle competenze possedute dalla forza lavoro e sulla stima delle carenze di competenze e di qualifiche;
- può essere effettuata a livello individuale, organizzativo, settoriale, nazionale o internazionale;
- può concentrarsi su aspetti quantitativi o qualitativi;
- deve garantire che la formazione venga erogata in modo efficace ed efficiente rispetto ai costi, e che le competenze effettivamente acquisite siano oggetto di oggettiva e riconosciuta certificazione.

Il concetto di competenza è stato anche definito nella Raccomandazione del Parlamento Europeo del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

(EQF): esso indica la “comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche in situazioni di lavoro o di studio, e nello sviluppo professionale e personale”. Letta in tale particolare contesto, **la competenza si configura come una speciale categoria dei risultati di apprendimento** (da apprezzarsi soprattutto in un’ottica di apprendimento permanente) **che una persona deve raggiungere per agire efficacemente in una data situazione** - di studio, sociale, di lavoro - **utilizzando un insieme di risorse possedute** indicate dalle **abilità** (intese come capacità di applicare conoscenze e di utilizzare Know-out per portare a termine compiti e risolvere problemi; esse si distinguono in cognitive, ovvero comprendenti l’uso del pensiero logico, intuitivo e creativo, o pratiche, comprendenti l’abilità manuale e l’uso di metodi, materiali e strumenti) e dalle **conoscenze** (quale risultato dell’assimilazione di informazioni: le conoscenze sono un insieme di fatti, principi, teorie, pratiche relative ad un determinato ambiente, nel nostro caso dell’ambiente professionale in cui si opera), **variamente combinate ed articolate tra di loro.**

Rispetto alla prospettiva appena descritta, il concetto di competenze, su cui ruota il modello di riforma del nostro mercato del lavoro che si vuole qui promuovere, assume un connotato “nuovo”, o meglio chiede di essere apprezzato in modo sistemico. Infatti, non si tratta tanto di utilizzarlo strumentalmente per valutare la migliore azione formativa da mettere in campo, per favorire, individualmente, l’occupabilità del lavoratore oppure, collettivamente, la migliore produttività del sistema economico. **La valutazione delle competenze va dunque correttamente intesa come “il nuovo principio ordinatore” del mercato del lavoro**, capace di apportare valori essenziali al sistema, quali **la trasparenza, la meritocrazia, l’efficienza, la non discriminazione, la responsabilità sociale, la stabilità dei rapporti di lavoro.**

A voler fare qualche esempio, un **bilancio di competenze** realizzato sul singolo lavoratore non occupato consente di valutare quale percorso di formazione e di lavoro sia più utile per aumentare la sua condizione di effettiva occupabilità; la richiesta avanzata dall’azienda in termini di competenze da acquisire consente a sua volta di individuare il lavoratore più idoneo ad accrescerne l’efficienza, evitando discriminazioni, avvii al lavoro infruttuosi, dunque dannosi per l’azienda (che non riesce a reperire la forza lavoro necessaria) e demotivanti per il lavoratore.

Il bilancio di competenze, in chiave di formazione permanente, consente di **rendere fruttuosi i periodi di non lavoro** coperti da Cassa integrazione o da ammortizzatori sociali, evitando sprechi di risorse e di energie.



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

Tuttavia, ancora più significativo ai fini della programmazione di una saggia politica industriale, è il valore espresso da un **bilancio di competenze che riguardi il sistema economico e produttivo nel suo complesso**, vale a dire che verifichi quali sono le competenze espresse dal mercato interno, quali le lacune rispetto alle richieste del sistema economico, se tali lacune possano essere colmate da un'attività di formazione adeguata, oppure se occorra rivolgersi al mercato esterno per acquisire la forza lavoro necessaria e in che percentuale farlo. Tutto questo può essere compiuto sia come **valutazione della situazione reale in un dato momento storico**, ma ancora di più come **valutazione in prospettiva di programmazione e di futura crescita del sistema economico**: il bilancio di competenze sull'intero mercato del lavoro (realizzato con tecniche statistiche efficaci, tenendo conto dei flussi di entrata e di uscita dal mercato del lavoro) consente di programmare politiche adeguate a sostenere il futuro sviluppo e l'adeguamento e/o conversione del sistema economico imposto dall'attuale condizione di crisi globale, accreditandosi dunque come strumento essenziale per cercare di governare e non soltanto subire la ciclicità degli eventi.

Ovviamente, **il bilancio di competenze relativo al mercato del lavoro nel suo complesso è soltanto uno degli strumenti su cui può fondarsi una credibile politica industriale e di sviluppo**; è piuttosto uno **strumento servente**, cioè capace di assicurare le condizioni in cui determinate strategie di sviluppo economico e industriale possano davvero consolidarsi, potendo disporre delle risorse umane necessarie, garantendo al contempo anche livelli di occupazione molto alti, realizzandosi nei fatti una **politica di formazione professionale che anticipa piuttosto che inseguire le richieste del sistema economico ed imprenditoriale**.

La consapevolezza del valore servente del bilancio di competenze sistemico non ne inficia l'importanza, soprattutto considerando la particolare situazione del nostro mercato del lavoro caratterizzato in modo straordinariamente significativo dalla presenza di lavoratori transfrontalieri, sia per quantità che per qualità dell'apporto dagli stessi reso. Un adeguato bilancio sistemico di competenze consentirebbe infatti di definire, anche in chiave programmatica, le tipologie e le dimensioni dell'apertura del mercato del lavoro ai lavoratori frontaliere, che avverrebbe, per la stragrande parte, in base a dati oggettivi di



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

necessaria integrazione, evitando le attuali costose e complesse procedure amministrative di gestione e di avvio al lavoro, in piena coerenza con le linee di intervento già tratteggiate con il Decreto-Legge n. 156/2011.

Dunque, se ben strutturato, gestito e certificato, un bilancio di competenze sistemico come quello ipotizzato potrebbe concorrere a **risolvere in modo definitivo**, e nel pieno rispetto dei principi di diritto internazionale e comunitario previsti contro ogni possibile forme di discriminazione per nazionalità/residenza, **anche la complessa questione del lavoro dei frontalieri italiani nel nostro territorio.**

Per poter sortire tutti gli effetti qui auspicati, occorre innanzitutto far propria una **nuova cultura del mercato del lavoro** che modifichi gli attuali comportanti dei protagonisti che lo governano: le istituzioni pubbliche, chiamate ad assumersi nuove funzioni e ad erogare in modo prevalente servizi a lavoratori e imprese; le imprese, che dovranno assumersi pienamente la responsabilità a collaborare fattivamente alla valutazione dei bisogni di competenze di cui vorranno disporre; i lavoratori, che dovranno investire sulle loro competenze individuali, sapendo che da queste dipenderà la loro soddisfacente e stabile collocazione occupazionale.

Relativamente ai lavoratori, il concetto di competenza va apprezzato non disgiuntamente dalla dimensione del “merito” e delle pari opportunità.

Non risponde sempre al vero che ciascuno di noi abbia l'esatta percezione di sé, delle proprie capacità ed attitudini, e della raggiungibilità/praticabilità degli obiettivi professionali cui si ambisce. Soprattutto, tale percezione può essere falsata dalla asimmetria informativa che i singoli patiscono rispetto alla complessità del contesto sociale ed economico nell'ambito del quale legittimamente proiettano le proprie aspirazioni. Rispetto a ciò, **la valutazione/certificazione delle competenze assume valore di strumento indispensabile a superare più criticità, con conseguenze rilevanti sia nella sfera individuale che in quella collettiva.**

Per quanto riguarda il profilo individuale, un bilancio individualizzato delle proprie competenze evita una impropria dispersione di energie e di risorse economiche, indirizzando il lavoratore verso percorsi lavorativi e/o formativi che rispondano alle proprie vocazioni e desideri e siano coerenti con le proprie capacità ed attitudini, non



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

ritardando impropriamente l'inserimento nel mondo del lavoro, soprattutto evitando esperienze gravemente demotivanti perché segnati da ripetuti insuccessi.

Intraprendere un percorso correttamente impostato, anche se non immediato e definitivo, di inserimento lavorativo, contrassegnato da tappe gradualità di formazione e crescita umana e professionale di cui sia garantita la proficuità, è il modo corretto per arrivare alla vera e compiuta realizzazione lavorativa: **non si tratta di trovare un lavoro**, si tratta piuttosto di creare le condizioni affinché i lavoratori, **tutti i lavoratori** - ma con particolare attenzione ai giovani inoccupati - **possano trovare il lavoro**, dove esprimere al meglio le potenzialità di cui sono dotati, da svolgere con dedizione, passione ed anche entusiasmo.

Per quanto riguarda il profilo collettivo, il percorso di inserimento lavorativo realizzato in base ad un sistema di rilevamento e certificazione delle competenze come sopra descritto garantisce che **le competenze del lavoratore si coniughino perfettamente con le esigenze dell'organizzazione aziendale nell'ambito della quale confluiranno**, valorizzandone le *performances di gruppo*, così da assicurare un riconoscibile accrescimento di competitività. La riconoscibilità del contributo che il singolo individuo reca all'organizzazione cui entra a far parte costituisce la migliore garanzia, anche al di là della tipologia contrattuale che ne governa il rapporto di lavoro, della stabilità nel tempo della sua assunzione. Idonei successivi **percorsi di formazione professionale continua** saranno poi in grado di "stabilizzare" nel tempo un'occupazione lavorativa gratificante per l'individuo e insostituibile per l'impresa, verso una **prospettiva di fidelizzazione organizzativa** capace di esorcizzare in chiave sistemica anche gli aspetti della flessibilizzazione che, senza freni o controlli, rischia di degradare inevitabilmente nella precarizzazione.

E' davvero una sfida importante ed impegnativa quella che si è qui appena descritta. Essa va assunta con responsabilità, in un'ottica di ragionevole gradualità, nella consapevolezza che già si è operato nella prospettiva indicata con le leggi recenti sugli ammortizzatori sociali e sulla cooperazione sociale e di servizio sopra illustrate, ma anche che alcuni strumenti recentemente introdotti nel Decreto-Legge 5 ottobre 2011 n. 156 che ha ratificato, con modificazioni, il Decreto-Legge 9 agosto 2011 n.130, rubricato



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

“*Interventi urgenti per la semplificazione e l’efficienza del mercato del lavoro*”, se coordinati e completati, costituiscono buone fondamenta di un sistema di gestione del mercato del lavoro più efficace ed efficiente, a beneficio dei lavoratori e delle imprese.

Occorre innanzitutto ricordare che il **Decreto-Legge n. 156/2011** si è mosso secondo una duplice prospettiva, di incentivazione economico-produttiva, da un lato, e di semplificazione burocratico-amministrativa, dall’altro lato. La maggior parte degli strumenti disciplinati sono infatti orientati ad incrementare le possibili occasioni di lavoro, a favorire il reinserimento di chi si trova in mobilità o in disoccupazione, ad agevolare la trasformazione di rapporti non stabili in contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Tra le novità più interessanti del Decreto-Legge, che costituiscono i primi tasselli di quello che sarà il nuovo sistema di gestione del mercato del lavoro dopo il completamento della riforma, è la disposizione contenuta nell’art. 3, in base alla quale **l’avviamento al lavoro**, sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato, **di coloro che possiedono lo status di non occupazione**, può avvenire attraverso la **comunicazione nominativa**, sempre ammessa, oppure a seguito della **richiesta generica**, inviate dal datore di lavoro all’Ufficio del Lavoro, nel pieno rispetto dei modi e delle forme già previste dalle normative vigenti nonché dagli articoli del Decreto-Legge.

La **comunicazione nominativa** consiste in un documento redatto su apposito formulario, debitamente sottoscritto dal datore di lavoro e dal lavoratore che, corredato degli allegati idonei ad attestare la sussistenza di tutti i requisiti previsti dalla legge, costituisce titolo idoneo alla regolare costituzione del rapporto di lavoro fin dal momento in cui sia stata formalmente ricevuta dall’Ufficio del Lavoro, che dovrà comunque successivamente operare, entro due giorni lavorativi, le opportune verifiche e comunicare la presa d’atto della costituzione del rapporto. Nel caso di non conformità della comunicazione ricevuta, il datore di lavoro dovrà provvedere alla regolarizzazione entro tre giorni, a meno che il vizio non sia sanabile, nel qual caso l’Ufficio dovrà comunicare l’immediata risoluzione del rapporto ed eventualmente comminare, sussistendone i presupposti, anche le sanzioni previste per la costituzione irregolare di un rapporto di lavoro. Nell’ipotesi di **richiesta generica**, questa dovrà essere evasa non oltre due giorni successivi al suo ricevimento (attualmente, sulla base delle graduatorie, di avviamento al lavoro, dopo il completamento della riforma, ricorrendo al modello dei Piani di inserimento realizzati secondo il bilancio di competenza, e sulle politiche attive del lavoro innominate o nominate). L’atto di accettazione del lavoratore da parte del datore di lavoro è titolo idoneo alla costituzione del rapporto.



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

Il significato dell'intera normativa richiamata è quello di consentire un più facile incontro fra domanda ed offerta di lavoro, permettendo sia quello direttamente realizzatosi tra datore di lavoro e lavoratore, sia mantenendo quello diretto o mediato dall'attività dell'Ufficio del Lavoro. In tal modo, rivedendo alcune procedure burocratiche ed amministrative, nonché riducendo i tempi di individuazione e di ricerca da parte delle imprese, il legislatore ritiene che possa **determinarsi un aumento complessivo del numero di assunzioni, con un significativo allargamento della base occupazionale**, che resta il principale obiettivo in un momento di grave crisi. Peraltro, così operando, si finisce anche per **valorizzare l'autodeterminazione dei lavoratori**, derivante dalla consapevolezza dell'importanza che le loro abilità professionali possono avere nell'accesso ad un buon posto di lavoro, abilità troppo spesso mortificate da vincoli posti dall'iscrizione a liste e graduatorie non più rappresentative di effettive capacità e competenze, né idonee a tutelare davvero contro abusi o prassi scorrette che possano venire poste in essere ai loro danni.

E' evidente come, attraverso un **vero sistema che realizzi una valutazione oggettiva ed una certificazione delle competenze professionali dei lavoratori in cerca di nuova occupazione**, l'incontro, già liberato da vincoli burocratici, fra domanda ed offerta di lavoro, **sarà fortemente facilitato**: infatti, le imprese saranno garantite rispetto ad assunzioni che (altrimenti) potrebbero non rispondere alle proprie esigenze organizzative e gli stessi lavoratori potranno avere maggiori certezze circa un'occupazione di qualità, stabile e soddisfacente.

Il **sistema di competenze professionali certificate**, infatti, è in grado di **offrire informazioni adeguate sulle competenze richieste e su quelle possedute**, può assicurare percorsi facilitati per l'aggiornamento e l'adattamento delle competenze dei lavoratori rispetto a quelle richieste utilizzando specifici contratti di lavoro oppure sostenendo le spese delle formazione (come già in parte anticipa il Decreto-Legge n. 156/2011). Con la sua messa a regime, si realizzerà un progressivo graduale **superamento dell'attuale sistema incentrato sulle Liste di Avviamento al Lavoro e sulle relative graduatorie**, non prima, tuttavia, di avere compiuto l'implementazione di un nuovo modello di catalogazione delle professioni, secondo parametri europei e comunitari oramai diffusi e



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

molto ben consolidati, che potrebbe peraltro rifarsi ai contenuti della stessa Contrattazione collettiva in tema di inquadramenti e mansionari.

Come ovvio, **per assicurare equità e tutele, il modello sarà opportunamente integrato da strumenti e misure per l'avviamento e il sostegno di tutti quei lavoratori che dovessero trovarsi in condizioni di difficoltà o di disagio**: saranno in particolare disciplinate **procedure di collocamento mirato per i lavoratori diversamente abili e per quelli gravemente svantaggiati**; per i disoccupati di lungo periodo saranno predisposti Piani personalizzati con erogazione di servizi formativi adeguati, contratti incentivati e finanziamenti alle imprese che saranno disponibili ad assumerli (vedi, ad esempio, l'art. 20 del Decreto-Legge n. 156/2011 per i lavoratori disoccupati e in mobilità, su cui più ampiamente *infra*). Si tratterà di provvedimenti ben ponderati, che tuteleranno la dignità di ogni lavoratore e lo garantiranno contro ogni forma di discriminazione o di sfruttamento. Alcune di tali misure sono già contenute nel citato Decreto-Legge n. 156/2011, e dunque si tratta di potenziarne l'efficacia e di arricchirle (in particolare attraverso la previsione di un sistema integrato di politiche attive del lavoro e della formazione, di tipo innominato e nominato) offrendo un ventaglio più completo di interventi, **affinché nessuno possa essere lasciato senza sostegno o tutela**.

Va peraltro utilmente sottolineato come **la tematica della valutazione e certificazione delle competenze** (secondo modelli consolidati negli ordinamenti europeo ed internazionale) **rivesta ancora più importanza nello specifico contesto del nostro mercato del lavoro**, sotto due diversi ma complementari profili: quello dei lavoratori sammarinesi, che non trovando soddisfazione alle loro legittime aspirazioni professionali nell'ambito del sistema economico della Repubblica intendano realizzarsi al di fuori di questo, presentando una documentazione congrua a qualificarne le competenze e le attitudini; quello dei **lavoratori frontalieri italiani**, il cui apporto qualitativo e quantitativo è essenziale allo sviluppo ed alla crescita dell'economica della Repubblica.

Per comprendere bene quest'ultimo profilo, occorre preliminarmente richiamare l'art. 4 del Decreto-Legge n. 156/2011, che disciplina l'avviamento di lavoratori non iscritti alle liste.



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

Dopo aver confermato i limiti all'utilizzo di tali lavoratori previsti dal Decreto-Legge n. 169/2005 - ossia non superiore al 50% dell'organico aziendale - l'assunzione di frontalieri è attualmente consentita con le modalità e nelle percentuali che saranno previste da un apposito Regolamento deliberato dal Congresso di Stato, su proposta della Commissione per il Lavoro, in considerazione della presenza o meno di iscritti nelle Liste di Avviamento al Lavoro. Le percentuali dovranno calcolarsi prendendo a riferimento i lavoratori dipendenti dal datore di lavoro già assunti a tempo indeterminato dalle stesse liste di avviamento. L'assunzione di tali lavoratori avverrà su comunicazione nominativa e dietro rilascio di apposito permesso di lavoro. Al di sopra delle suddette percentuali, ma sempre entro il limite massimo del 50% dell'organico aziendale, l'assunzione di lavoratori non iscritti dalle liste avverrà solo nei casi in cui non saranno reperibili lavoratori aventi la professionalità e le mansioni richieste che siano iscritti; deroghe ai limiti percentuali potranno essere consentite dalla Commissione per il Lavoro in ipotesi specifiche.

Pur ribadendo i limiti di utilizzo da parte delle imprese di lavoratori non iscritti nelle Liste, **la nuova disposizione facilita la diretta assunzione di lavoratori frontalieri necessari alle imprese, senza cioè attendere la specifica verifica di indisponibilità da parte dell'Ufficio del Lavoro, nei casi in cui, rispetto a determinate professionalità, mansioni o qualifiche, e in base alle percentuali indicate dal previsto Regolamento, le stesse Liste di Avviamento al Lavoro risultino stabilmente incapienti.**

Rispetto ad un modello oggi condizionato dal riferimento a Liste non più rappresentative dei reali flussi di andamento del mercato del lavoro, è facile immaginare quale **positivo effetto sistemico si realizzerebbe con l'introduzione di un meccanismo di valutazione e certificazione delle competenze professionali**, grazie al quale determinare l'eventuale avvio di manodopera forense destinata ad integrare l'insufficiente apporto di risorse derivanti dal mercato interno.

Un sistema di certificazione delle competenze potrebbe altresì consentire alle aziende di **strutturarsi in modo più coerente rispetto alle esigenze derivanti dall'attuazione dei propri piani di produzione e di sviluppo imprenditoriale, riducendo il bisogno sistematico e strutturale di fare ricorso a contratti di lavoro flessibili** - di natura subordinata o di natura autonoma che siano - che pur dovrebbero continuare ad essere consentiti nel rispetto rigoroso dei requisiti di legge, perché strumenti ancora essenziali alla competitività del sistema economico.

E' soprattutto il **Titolo II del Decreto-Legge n. 156/2011** a costituire una sorta di significativa anticipazione della filosofia cui intende ispirarsi il nuovo intervento



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

riformatore, poiché vi sono disciplinate un insieme di misure destinate a facilitare l'inserimento lavorativo dei lavoratori che incontrano maggiori difficoltà a trovare lavoro, con l'obiettivo di realizzare il complessivo innalzamento dei livelli occupazionali. L'art. 9 del Decreto-Legge, ad esempio, pone l'obbligo in capo ai direttori dell'Ufficio del Lavoro e del Centro di Formazione Professionale di definire, ove ne ricorrano le condizioni, un **Piano individuale di inserimento lavorativo, di formazione o di riqualificazione professionale** per coloro che, iscritti alle Liste di Avviamento al Lavoro abbiano sottoscritto il Patto di servizio.

Si tratta di una norma che realizza una significativa evoluzione circa il tradizionale ruolo e le funzioni dell'Ufficio del Lavoro e del Centro di Formazione Professionale - quest'ultimo chiamato anche a svolgere una essenziale funzione di tutoraggio e di controllo durante lo svolgimento dell'attività lavorativa - che devono ora porre in essere **un'attività di servizio diretto al non occupato** per individuare e attuare un percorso di inserimento lavorativo "costruito" sulla sua persona, tenendo conto delle sue esigenze, delle sue effettive competenze professionali, dei suoi interessi, correttamente valutati rispetto a ciò che offre il mercato del lavoro in quel determinato contesto temporale e professionale.

In particolare, il **Piano individuale** deve prevedere il tipo di attività, lavorativa o formativa, che potrà essere svolta dal lavoratore non occupato, considerate le competenze professionali possedute, e indicare, tra gli strumenti giuridici e le incentivazioni di natura contributiva e/o economica che l'Ordinamento disciplina a favore dei datori di lavoro e dei lavoratori, quelli che possano essere più efficacemente utilizzati per sostenere la formazione, la riqualificazione, l'occupabilità e l'occupazione del lavoratore (con particolare attenzione a quanto disposto dagli articoli 25, 26 e 27 della Legge 31 marzo 2010 n. 73, come integrati dall'art. 10 del Decreto-Legge n. 156/2011).

La nuova norma del Decreto-Legge presuppone altresì che **l'Ufficio del Lavoro si relazioni permanentemente con le Associazioni di Categoria e con i singoli datori di lavoro** per promuovere, attraverso gli strumenti giuridici e le incentivazioni economiche selezionate e indicate nei rispettivi Piani individuali, l'effettivo inserimento dei lavoratori, dandone periodica informazione alla Commissione per il Lavoro sugli esiti dell'attività svolta.

Nell'ambito delle attività di sostegno all'inserimento dei lavoratori poste in capo ad Ufficio del Lavoro e al Centro di Formazione Professionale, soprattutto di quelli in condizioni di maggior disagio o difficoltà, rientrano anche **la stipulazione e l'attuazione delle Convenzioni** previste dalle norme citate, che



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

saranno trasmesse alla Segreteria di Stato per il Lavoro, all'Ufficio Contributi dell'I.S.S., alle Organizzazioni Sindacale e alle Associazioni di Categoria.

Si tratta di strumenti importanti che, unitamente alla previsione del Piano individuale illustrato precedentemente, rappresentano una **decisiva svolta nella gestione del nostro mercato del lavoro, fino ad ora sostanzialmente improntata ad un modello di tipo burocratico-amministrativo di distribuzione non discriminatoria dei posti di lavoro disponibili, verso un sistema incentrato su un insieme di politiche attive del lavoro - che dovranno pertanto essere fortemente potenziate - destinate a sviluppare l'occupabilità e favorire l'incremento dei livelli di occupazione attraverso azioni che agevolino in modo sistematico l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro, sempre nel rispetto rigoroso dei principi di non discriminazione.**

Se correttamente attuate, rientrano a pieno titolo nel novero di buone politiche attive del lavoro anche gli *stages*, le misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, l'incentivazione del part-time, le nuove procedure per l'avvio incentivato di lavoratori in mobilità o in disoccupazione disciplinate dall'art. 20 del Decreto-Legge n. 156/2011, norma che tra l'altro sana, rispetto alla Legge n. 73/2010 e al Decreto Delegato di attuazione della Legge stessa (D.D. 26 luglio 2010 n. 130) l'ingiusta penalizzazione patita da quei lavoratori che, se assunti a tempo determinato, vedevano irrimediabilmente "bruciate" le loro indennità a fronte di assunzioni precarie che non realizzavano una effettiva stabile collocazione nelle aziende, interessate a beneficiare della riduzione del costo del lavoro che veniva in tal modo loro assicurata.

La complessità della norma contenuta nell'art. 20 del Decreto-Legge n. 156/2011 è l'esempio di cosa debba intendersi per misure di sostegno all'inserimento lavorativo.

Innanzitutto, i primi tre commi dell'articolo 5 sostituito dal primo comma dell'articolo 20 sono destinati ad assicurare ai lavoratori in mobilità o in disoccupazione un **periodo non superiore a due mesi di addestramento o formazione** che serva a migliorarne le condizioni di occupabilità. Tale periodo potrà essere formalmente previsto nell'ambito dei Piani individuali di inserimento lavorativo e formativo - redatti ai sensi dell'art. 9 dello stesso Decreto-Legge n. 156/2011 - , periodo che potrà essere svolto presso un datore di lavoro privato oppure presso il Centro di Formazione Professionale. Nel primo caso, saranno predisposte apposite azioni di controllo e tutoraggio da parte del Centro di Formazione Professionale, volte ad accertarne la proficuità e idonee ad individuare, al termine del periodo, le competenze eventualmente acquisite.



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

Nel corso dell'attività di addestramento o formazione, al più tardi al termine della stessa, mediante apposita comunicazione nominativa all'Ufficio del Lavoro, **i datori potranno assumere i lavoratori coinvolti**, senza periodo di prova, usufruendo degli sgravi contributivi nella misura del 50% per un massimo di sei mesi se il contratto è **a tempo determinato**, e nella misura del 50% per i primi sei mesi, e del 75% per i successivi 12 mesi, per un periodo massimo di 18 mesi, se il contratto è **a tempo indeterminato**. **Ovviamente, l'assunzione dei lavoratori in mobilità o in disoccupazione può avvenire direttamente, anche a prescindere dall'attività di riqualificazione o di addestramento che gli stessi datori dovessero ritenere non necessaria, fermo restando in questo caso da rispettarsi il periodo di prova.**

La distinzione tra assunzione a tempo determinato o a tempo indeterminato non si ferma agli sgravi contributivi. Infatti, nel caso di assunzione a tempo determinato, il decorso delle indennità di mobilità e di disoccupazione si sospende per tutta la durata del contratto e al lavoratore deve essere corrisposta dal datore di lavoro la retribuzione contrattualmente prevista per le mansioni cui sarà adibito. Nel caso invece di **assunzione a tempo indeterminato**, pur avendo diritto i lavoratori di percepire integralmente la retribuzione contrattuale, i datori di lavoro potranno beneficiare di una **forte riduzione del costo del lavoro**, poiché una quota parte della retribuzione loro spettante - a scaglioni decrescenti (dall'80% al 20%) - sarà posta a carico della Cassa per Ammortizzatori sociali, fino a 18 mesi.

La riduzione del costo del lavoro è tuttavia condizionata alla **stabilizzazione del rapporto di lavoro per un periodo non inferiore a 24 mesi**: infatti, se il rapporto dovesse cessare anticipatamente per una causa non imputabile a mancanze del lavoratore, il datore di lavoro sarà tenuto a restituire all'ISS la somma corrispondente agli sgravi e alla riduzione del costo del lavoro di cui abbia fino ad allora beneficiato.

Una segnalazione va fatta anche in relazione ai contenuti del Titolo finale del Decreto-Legge n. 156/2011, laddove sono disciplinate alcune importanti disposizioni che meritano di essere attentamente valutate rispetto alle finalità della nuova fase riformatrice.

Un primo gruppo di norme sono direttamente destinate a tutelare i lavoratori. Tra queste rientrano gli artt. 25, 25 bis e 26. L'art. 25 **aumenta del 10% la misura degli sgravi contributivi** previsti dalle precedenti norme del Decreto-Legge quando si tratti di **assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori di età compresa fra i 18 e i 32 anni oppure di lavoratrici o lavoratori a capo di famiglia monogenitoriale con figli a carico**. Nel caso l'assunzione a tempo indeterminato riguardi invece lavoratrici e lavoratori ultracinquantenni che non dovessero beneficiare di ammortizzatori sociali, **l'aumento della misura degli sgravi è del 15%**.

Significativa, oltre che innovativa, è la norma contenuta nell'art. 25 bis (Vouchers formativi), la quale dispone che lo Stato concorre a **sostenere**, attraverso l'elargizione di appositi **vouchers**, **i costi per l'alta formazione o per la specializzazione svolta all'estero**, che l'Azienda abbia sostenuto **per giovani dipendenti, diplomati e laureati, di età**



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

compresa tra i 18 e i 32 anni, assunti dalle Liste di Avviamento al Lavoro a tempo indeterminato da non più di 12 mesi. A tal fine, l'art. 61 della Legge di Bilancio n. 200/2011 ha istituito il "Fondo per l'alta formazione all'estero dei giovani diplomati e laureati", che sarà operativo dall'esercizio finanziario 2012: spetterà al Comitato Esecutivo per il Lavoro e la Formazione (ex art. 4 della legge n. 131/2005) esaminare le richieste e disporre l'ammissione al contributo, nonché la revoca (per mancato o non conforme svolgimento dell'attività formativa rispetto al progetto) nei casi previsti dall'apposito Regolamento che sarà approvato dal Congresso di Stato con apposito Decreto Delegato entro il mese di febbraio del corrente anno.

Un **secondo gruppo di norme** riguardano la trasparenza, il monitoraggio costante e la semplificazione gestionale del mercato del lavoro. L'art. 27, in attuazione dell'articolo 17, comma 2, della Legge 131/2005, istituisce presso l'Ufficio Industria, Artigianato e Commercio, l'**Albo delle Imprese di fornitura di lavoro temporaneo**. Al monitoraggio costante degli andamenti del mercato del lavoro è finalizzata la disposizione contenuta nell'art. 29, la quale impone - per la prima volta, a far data 30 settembre 2011 - agli Enti del Settore Pubblico Allargato soggetti alle disposizioni di cui all'articolo 18 della Legge 18 febbraio 1998 n. 30, nonché alle imprese partecipate direttamente o indirettamente dallo Stato, **di trasmettere, con cadenza trimestrale**, alla Segreteria di Stato per il Lavoro - che ne curerà l'inoltro al Congresso di Stato - e alla Commissione del Lavoro, **i dati relativi all'organico aziendale completo, con evidenza dei rapporti contrattuali di lavoro posti in essere nel trimestre precedente, e delle eventuali necessità occupazionali del trimestre successivo**.

Un'attenzione particolare merita inoltre l'art. 28, in materia di **comunicazioni telematiche**. La disposizione si lega alla esigenza non più rinviabile di rendere facili e celeri le comunicazioni tra aziende e Ufficio del Lavoro relative alla costituzione ed alla amministrazione del rapporto di lavoro ricorrendo in modo sistematico alle tecnologie informatiche.

Rispetto a tale importante obiettivo, l'Ufficio del Lavoro si sta dotando di un **apposito sito informatico** utile alla ricezione delle richieste e della documentazione finalizzata alla gestione dei rapporti di lavoro, nonché a fornire le informazioni richieste dall'utenza, sia per quanto riguarda la disponibilità di posti di lavoro offerti dalle aziende, sia per consentire ai datori di lavoro di verificare le disponibilità di lavoratori nelle Liste di Avviamento al Lavoro e di conoscere le loro rispettive competenze. Nel sito confluiranno altresì tutti i documenti di natura legislativa ed amministrativa - circolari, pareri - la cui consultazione è utile ad assicurare una qualificata informazione ai lavoratori e alle imprese.

Per consentire di aggiornare le schede professionali degli iscritti alle Liste di Avviamento al Lavoro, l'Ufficio del Lavoro sta altresì adottando le necessarie determinazioni al fine di **organizzare l'invio, anche**



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

attraverso modalità assistite e sempre in formato elettronico, dei curricula da parte degli iscritti alle Liste di Avviamento al Lavoro, secondo gli standard europei.

Pur nella sinteticità imposta dalla natura e dalle finalità dell'analisi, la descrizione di tali norme consente di individuare l'impostazione che il legislatore ha già iniziato a dare al sistema di governo del mercato del lavoro, più attento alle dinamiche reali, più trasparente, meno burocratico, in grado di adottare strumenti capaci di favorire l'occupabilità anche attraverso il sostegno dei lavoratori in difficoltà. Si tratta di un processo che deve essere ora decisamente rafforzato, portandone a compimento la struttura sistemica, così da garantire che gli obiettivi perseguiti siano effettivamente raggiungibili.

2. POSSIBILI CONTENUTI DEL NUOVO PROVVEDIMENTO DI RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Alla luce delle norme che attualmente governano il mercato del lavoro sammarinese che, pur sommariamente, sono state qui illustrate nella loro sistematicità e nelle loro interrelazioni, è ora possibile delineare quali interventi porre in essere e quali soluzioni tecnico-politiche adottare per rafforzare e completare le risorse ordinarie esistenti.

Come tutti sappiamo, **le riforme**, pur necessarie, hanno sempre e comunque un **“costo” molto alto** per quanto riguarda i cambiamenti che esse inducono nell'agire delle istituzioni come in quello dei singoli - nel nostro caso, i lavoratori e le imprese -, **cambiamenti che più che essere imposti vanno condivisi e socializzati**, se non si vuole correre il rischio dell'inutilità o peggio della possibile dannosità degli stessi interventi di riforma. La consapevolezza di ciò induce a considerare fondamentali, quando si tratta di decidere di riformare e di come farlo concretamente, **valori quali la gradualità, la coerenza sistematica, la capacità complessiva di assorbire il cambiamento, il consenso, l'esatta conoscenza del contesto in cui si opererà e la direzione verso cui muoversi.**

In tal senso, nel rispetto dei nuclei tematici dell'azione riformatrice in materia di mercato del lavoro indicati nell'Ordine del Giorno del Consiglio Grande e Generale



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

approvato nella seduta del 29 settembre 2011) e di cui si è dato conto in apertura del documento, è ora possibile individuare, come contenuto di un unico o più disegni di legge, **cinque macro-tematiche nelle quali aggregare le nuove misure che si riterrà utile adottare:**

A) Principi

B) Istituzioni per la Governance

C) Politiche Attive del lavoro e della formazione professionale

D) Formazione professionale e contratto di apprendistato

E) Ammortizzatori sociali

A queste cinque aree tematiche, se ne aggiunge una **sesta**, da trattarsi con provvedimento distinto, **relativa alla riforma del sistema di relazioni industriali**, con particolare attenzione al **modello di contrattazione collettiva ad efficacia erga omnes**. Infine, ma si tratta di una fase di riforma eventuale e comunque temporalmente successiva alle altre sopra richiamate, si potrà anche valutare l'opportunità di coordinare tutti i diversi provvedimenti normativi che disciplinano direttamente o indirettamente il mercato del lavoro in un **Testo Unico**. La fase preparatoria della Riforma potrebbe contestualmente vedere realizzati anche specifici **Testi unici su singoli aspetti**, da intendersi **quali strumenti preparatori per l'elaborazione condivisa e consapevole delle riforme**.

A. PRINCIPI GENERALI

Per la caratteristica del provvedimento, che ha l'ambizione di riordinare, completare e riformare le disposizioni che attengono al mercato del lavoro sammarinese, la macro-tematica sui Principi assume una particolare importanza. Al di là delle consuete indicazioni circa le **finalità, gli obiettivi da perseguire (indicativamente: 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**



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

*precarizzazione del lavoro, sostenere la competitività delle imprese, combattere il lavoro irregolare) e **gli strumenti da utilizzare** (l'erogazione di nuovi servizi e la formazione al lavoro e sul luogo di lavoro, la predisposizione di nuovi strumenti di incentivazione delle politiche attive del lavoro, la ristrutturazione e la collaborazione di tutti i soggetti istituzionali che operano nel sistema), infatti, dovrebbero esservi inserite altre **tre distinte normative che verranno pertanto ad assumere il valore di Principi ordinatori** dell'intero provvedimento riformatore.*

La prima di tali norme, in coerenza con l'assunzione dei nuovi importanti compiti da parte di un rinnovato Ufficio del Lavoro, dovrebbe operare una **fondamentale distinzione tra le funzioni** (mission) e i **servizi pubblici all'impiego e alla formazione professionale**. Conservano la natura amministrativa: *l'attività collocatoria e informativa, consistente nell'accertamento della regolare costituzione e scioglimento del rapporto di lavoro, nonché nella raccolta, conservazione dei dati e delle informazioni relative ai lavoratori iscritti; l'attività di monitoraggio permanente del mercato del lavoro; l'attività ispettiva e di controllo sull'osservanza delle norme*. Tali compiti possono essere svolte esclusivamente dalle istituzioni pubbliche preposte, secondo la ripartizione di competenze che la legge determinerà. Rientrano, invece tra i **servizi pubblici all'impiego**, tutte le *attività di orientamento, destinate a migliorare l'occupabilità dei lavoratori e ad assistere i datori di lavoro nella scelta e selezione del personale; la raccolta di dati ed informazioni idonee a favorire l'incontro domanda-offerta, anche sotto il profilo della valutazione e della certificazione delle competenze professionali, e la costituzione di apposite banche dati dedicate; le azioni di supporto alla ricollocazione professionale; la gestione del flusso di informazioni e comunicazioni obbligatorie fra i soggetti preposti che siano previste in decreti e atti regolamentari*. In tal senso, saranno dunque **da considerare servizi pubblici all'impiego tutte le attività destinate all'accoglienza, all'informazione, all'orientamento, all'accompagnamento e alla consulenza, prestate ai lavoratori anche in attuazione degli impegni assunti con la sottoscrizione del Patto di Servizio predisposto ai sensi dell'art. 3 della legge n. 73/2010) e quelli resi alle imprese che cercano forza lavoro.**

La **seconda norma** sui Principi ordinatori della Riforma riguarderà la tematica della c.d. "**responsabilità sociale delle imprese**", da intendersi quale *integrazione volontaria delle problematiche sociali ed ambientali, allo scopo di innalzare la qualità del*



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

lavoro, potenziare le competenze professionali, diffondere le conoscenze, migliorare la competitività del sistema, alimentare uno sviluppo economico sostenibile, accrescere la coesione sociale, contrastare le forme di lavoro dequalificanti, favorire l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e dei lavoratori diversamente abili.

Le imprese, che saranno a ciò disponibili, vedranno valorizzato (e tangibilmente riconosciuto) il loro ruolo di attori responsabili per il decisivo miglioramento delle condizioni di operatività del mercato del lavoro (sistema "indiretto" di certificazione di qualità). L'assunzione di tale **responsabilità** resta infatti **volontaria**, e risulterà dalla decisione dell'impresa di **partecipare attivamente al sistema integrato per il buon lavoro**.

Dimostrando **la loro virtuosità sociale**, le imprese potranno godere dei sostegni economici e normativi che saranno previsti dalla legislazione incentivante a tal fine **specificamente predisposta**, nonché a partecipare alle gare di appalto e di forniture con le pubbliche amministrazioni.

L'ultima norma relativa ai principi riguarderà il tema assolutamente centrale della rilevazione e della certificazione delle **competenze professionali dei lavoratori**, da considerarsi come **la nozione chiave del progetto di riforma**.

Si è già ampiamente avuto modo di rimarcare che, secondo la comune definizione, la **competenza** *identifica l'insieme, riconosciuto e provato, delle rappresentazioni, conoscenze, capacità e comportamenti mobilizzati e combinati in maniera pertinente in un contesto dato*. **La competenza è dunque una qualità specifica del soggetto**: quella di saper combinare diverse risorse, per gestire o affrontare in maniera efficace delle situazioni e risolvere dei problemi, in un contesto dato, nel nostro caso quello professionale. Ancora più dettagliatamente, **la competenza è essenzialmente ciò che una persona dimostra di saper fare** (anche intellettualmente) in modo efficace, in relazione ad un determinato obiettivo, compito o attività, apprezzato considerando un determinato ambito disciplinare o professionale. **Il risultato** dimostrabile ed osservabile di questo comportamento competente **è la prestazione o la performance** che il soggetto è in grado di realizzare.

Se l'intento perseguito è dunque quello di raggiungere un più alto livello di efficienza ed efficacia dell'attività gestionale delle imprese nonché di valorizzare la



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

professionalità e dunque l'occupabilità dei lavoratori, non è dunque possibile prescindere dalla previsione di nuovi strumenti che consentano **l'accertamento delle competenze professionali di chi lavora, e possano anche arrivare ad una loro certificata validazione** (anche ricorrendo con convenzioni a soggetti esterni abilitati), nel rispetto dei modelli di certificazione internazionale attualmente riconosciuti.

In una tale prospettiva d'azione, portando finalmente a compiuta realizzazione il modello a suo tempo abbozzato, e mai realmente attuato, dall'art. 6 della legge n. 131/2005, **si istituirà l'Anagrafe informatica delle competenze professionali di tutti i lavoratori sammarinesi**. Tale Anagrafe sarà strutturata in Schede individuali contenente tutti i dati e le informazioni necessarie relative ad attestare le capacità e le attitudini professionali, in base alle oramai consolidate procedure che consentono la **realizzazione dei c.d. "Bilanci di competenza"**.

La complessità e la tecnicità delle disposizione regolamentari da predisporre inducono a rinviare ad un apposito Decreto Delegato il compito di dettare le modalità tecniche per l'operatività gestionale dell'Anagrafe informatica, l'accesso ai dati ed alle informazione (nel rispetto dei principi di uguaglianza, non discriminazione, riservatezza e obiettività), nonché ogni altro elemento ritenuto utile all'efficientamento complessivo del sistema di gestione del mercato del lavoro.

Con l'istituzione e la messa a regime dell'Anagrafe delle competenze professionali, da realizzarsi nel rispetto dei tempi che saranno necessari, la tutela dei soggetti che mostreranno particolari difficoltà nell'inserimento lavorativo sarà prevalentemente realizzata attraverso il nuovo sistema delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale (v. paragrafo successivo), nonché mediante l'erogazione dei rinnovati servizi di orientamento, di formazione e di inserimento mirato che saranno erogati dall'Ufficio del Lavoro, che vedrà in tal senso opportunamente indirizzata la propria *mission* strategica.

B. ISTITUZIONI PER LA GOVERNANCE



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

Non è possibile che gli ambiziosi obiettivi descritti possano essere perseguibili con successo senza porre mano ad un **rinnovamento del sistema istituzionale che attualmente governa il mercato del lavoro**, sistema che è stato sì parzialmente rivisto con le norme di cui al Titolo II della legge n. 131/2005, ma che tuttavia ha manifestato negli anni sempre più profonde inadeguatezze sotto molti aspetti di cruciale importanza.

Il ripensamento delle *missions* e delle condizioni di operatività degli Attori istituzionali rappresenta **una delle sfide più ardue che la riforma intende intraprendere**. In questo caso, il cambiamento da realizzare è veramente un cambiamento culturale che, per essere effettivamente utile al Paese, richiede i tempi necessari ad una ristrutturazione funzionale e organizzativa che scommette soprattutto sulla condivisione, sulle capacità e sulla collaborazione di tutti coloro che saranno chiamati effettivamente a gestirla.

B - 1. Uno degli interventi più rilevanti riguarderà l'Ufficio del Lavoro. Attualmente, la sua **struttura**, nonostante i compiti e le funzioni aggiuntive che il legislatore nel tempo gli ha attribuito, è rimasta sostanzialmente improntata a **logiche di tipo amministrativo-burocratico**, orientata pressoché esclusivamente alla gestione delle procedure di avvio al lavoro, alla tenuta delle Liste e delle graduatorie, all'ispezione ed al controllo.

Tale struttura non ha consentito all'Ufficio di esprimere con la necessaria efficienza la cura di quei nuovi servizi alle imprese ed ai lavoratori, che pur il legislatore ha provato ad attribuirgli e che sono oggi considerati fondamentali per favorire migliori condizioni di occupabilità.

L'Ufficio del Lavoro si trova ad esempio **eccessivamente impegnato a gestire le complesse procedure di avvio dei lavoratori frontalieri**; l'impostazione di un sistema di gestione del mercato del lavoro fondato sul principio delle competenze professionali potrebbe a regime risultare decisivo per semplificarne l'operatività, come peraltro ha posto mano il Decreto-Legge n. 156/2011 con alcune importanti disposizioni di cui si è sopra fatto cenno. **Anche l'utilizzo, da parte delle imprese, di un insieme variegato di contratti e rapporti di lavoro, diversi** per causa, natura giuridica, finalità e gestione, ha



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

inciso sull'attività dell'Ufficio, costretto ad una non facile attività di autorizzazione e di controllo.

La ristrutturazione dell'Ufficio del Lavoro deve innanzitutto coerentemente realizzarsi per meglio corrispondere ai nuovi Principi che la riforma intende attuare. L'organizzazione del nuovo Ufficio - che potrebbe anche adottare una diversa denominazione capace di dare immediata evidenza dei tratti qualificanti del suo rinnovato modello - dovrà essere tale da consentirgli di assicurare la cura delle funzioni e l'erogazione dei servizi come sopra definiti, che non ne sminuiscono, **anzi ne accrescono la rilevanza nell'ambito del sistema istituzionale di *governance* del mercato del lavoro.**

Un elemento di innovazione da rimarcare è quello connesso alla **nozione di servizi** (di natura pubblica) che il nuovo Ufficio del Lavoro sarà chiamato ad erogare: tale nozione, infatti, introduce il concetto correlato dell'**efficienza**. **Il servizio (pubblico) sarà erogato correttamente soltanto se risulterà efficiente rispetto alle esigenze che è chiamato a soddisfare, esigenze che nel nostro caso sono quelle dei lavoratori, ad un valido inserimento nel mondo del lavoro, e quelle delle imprese, a poter disporre della forza lavoro necessaria alla realizzazione dei loro obiettivi produttivi ed economici e secondo i principi della massima efficienza.** La soddisfazione di lavoratori e impresa sarà dunque l'unità di misura con cui si valuterà il servizio effettivamente reso; le esigenze degli utenti costituiranno input qualificati per adeguare ed adattare nel tempo procedure, modalità, tempistica.

Al nuovo Ufficio del Lavoro si chiederà dunque di concorrere, con un contributo essenziale e rilevante, a realizzare tutte quelle condizioni di operatività capaci di assicurare al mercato del lavoro il **raggiungimento del più alto livello di occupabilità**, operando su tutta una serie di strumenti e misure, anche di natura programmatica, che il legislatore, anche attraverso l'azione delle altre Istituzioni competenti, ha già messo e continuerà a mettere a sua disposizione (di natura finanziaria, amministrativa, fiscale, formativa), non dimenticando di attivare l'adeguato supporto e la collaborazione permanente di tutte le forze sociali e produttive del Paese.

L'Ufficio dispone già oggi di qualificate risorse professionali: una saggia ristrutturazione organizzativa e funzionale non potrà compiutamente realizzarsi



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

prescindendo da una idonea **riassegnazione dei compiti, da attuarsi anche** attraverso mirate attività di formazione, resa possibile dal venir meno di **adempimenti amministrativi non più necessari.**

Un altro elemento cui prestare attenzione nella scelta di quale dovrà essere il modello di organizzazione più idoneo del nuovo Ufficio del Lavoro, sarà quello di **come favorire la comunicazione con i Centri per l'Impiego delle Province italiane che condividono con l'Ufficio del Lavoro un mercato del lavoro sotto molti aspetti coincidente e sovrapponibile** per territorio e risorse umane. Non si tratta di riprodurre impropriamente il modello organizzativo italiano, ma piuttosto di delineare, nel pieno rispetto dei principi e delle norme che hanno anche recentemente riformato la Pubblica Amministrazione, un sistema operativo che possa assicurare l'efficienza auspicata anche grazie ad un facilitato scambio di dati e di informazioni con i Centri per l'impiego italiani.

B - 2. Nel descrivere i principi ordinatori della Riforma si è ampiamente rimarcato come **lo strumento principale per l'innalzamento quantitativo e qualitativo dell'occupabilità sia rappresentato dalla formazione professionale**, attraverso la quale il lavoratore acquisisce e valorizza le sue competenze, assicurandosi un lavoro più stabile e sicuro e concorrendo alla competitività dell'impresa da cui dipende e, di conseguenza, del sistema economico e produttivo nel suo complesso.

E' dunque essenziale **realizzare una sinergia funzionale, se non strutturale, fra l'erogazione dei servizi all'impiego e l'erogazione dei servizi formativi**, oggi di competenza del Centro di Formazione Professionale. Devono infatti essere superati tutti gli ostacoli che possono frapporsi all'immediata, contestuale e convergente azione di sostegno al collocamento mirato dei lavoratori, attraverso la migliore e più virtuosa combinazione di misure e strumenti, azzerando i tempi di realizzazione e superando *ab origine* ogni ostacolo al coordinamento.

Anche il Centro di Formazione Professionale potrebbe essere oggetto di una ristrutturazione, che ne valorizzi soprattutto il ruolo di soggetto di progettazione/programmazione di formazione - in forme innovative e diverse, quali formazione continua, formazione in azienda, formazione per progetti di collocamento



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

mirato - ma anche **come soggetto certificatore di competenze**, in forma diretta, oppure in forma indiretta, cioè convenzionata con soggetti certificatori accreditati nel rispetto delle regole internazionali e comunitarie; in tal caso, gli esiti dell'attività certificatoria sarebbero riconosciuti anche al di fuori del territorio della Repubblica.

B - 3. Considerando tutti gli elementi descritti, **l'impostazione del nuovo Ufficio del Lavoro dovrebbe essere sostanzialmente ispirato a criteri di gestione manageriale**. La riorganizzazione potrebbe essere imperniata considerando, da un lato, i servizi che dovranno essere erogati e, dall'altro lato, le funzioni che dovranno essere assicurate.

Inoltre, a seguito dell'**abrogazione delle leggi in materia di formazione professionale** e dunque anche degli Organismi lì istituiti (vedi, ad esempio, Consulta per la formazione), diventa importante individuare un **nuovo Attore che assicuri il coordinamento, soprattutto in chiave programmatica, fra le politiche dell'istruzione, della formazione professionale, dello sviluppo economico e del lavoro**.

Si tratta di dare corpo ad un "luogo/soggetto" che garantisca una azione politica strategica che sappia dialogare per convergere verso obiettivi condivisi, secondo procedure armonizzate, evitando sprechi di risorse e ritardi. L'obiettivo potrebbe essere perseguito valorizzando, per composizione e funzioni, quanto già disposto dalla legge n. 131/2005 (all'art. 4), cioè il Comitato Esecutivo per il lavoro e la formazione: il nuovo Comitato (meglio denominato, Conferenza per il lavoro e la formazione), più che esecutiva, dovrebbe in verità acquisire la mission di "decisore della strategia di sistema", lasciando i compiti esecutivi agli organismi amministrativi che, in base ai rispettivi Dipartimenti di appartenenza e alle competenze assegnate dall'Ordinamento sono tenuti per legge e prassi a compierli.

Occorrerà infine **intervenire anche sui compiti e sulla composizione della Commissione per il Lavoro**. **Sulla composizione**, perché in essa trovino adeguata rappresentanza tutti i soggetti sindacali e categoriali cui l'Ordinamento sammarinese riconosce personalità giuridica; ma soprattutto **sui compiti**, in ragione del fatto che nel modello di *governance* del mercato del lavoro che la riforma vorrebbe implementare,



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

l'attività di tipo amministrativo ed anche il contenzioso dovrebbe essere direttamente gestito, almeno in "prima battuta" dal nuovo Ufficio del Lavoro

Della nuova Commissione per il Lavoro dovrebbe piuttosto vedersi rafforzato il ruolo di soggetto istituzionale idoneo a realizzare una consultazione permanente e un confronto fra istituzioni politiche, forze sociali e categorie professionali, con funzioni di programmazione della politica in materia di lavoro, formazione, controllo, presentazione di proposte, elargizione di pareri obbligatori o facoltativi, discussione preventiva di provvedimenti, atti regolamentari, circolari operative.

Non sarebbe corretto interpretare questo intervento sulla Commissione del Lavoro (che potremmo piuttosto denominare come **Commissione consultiva permanente**) come una riduzione del suo ruolo e delle sue funzioni. Si tratterebbe piuttosto di **liberare la Commissione di quei compiti di natura più esecutiva e gestionale che sono propri dell'Amministrazione**, valorizzandone la natura di soggetto più politico e programmatico, funzionale ad un modello di *governance* che vuole diventare sistema, nell'ambito del quale il confronto con le parti sociali, sindacali e datoriali, da episodico diventi permanente, ed anche "preventivo" rispetto all'assunzione di ogni decisione rilevante per il mondo del lavoro e della produzione.

C. POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

L'introduzione, nell'Ordinamento sammarinese, di un sistema compiuto di politiche attive per il lavoro e la formazione c.d. "innominate" o a progetto, finanziate attraverso la costituzione di un apposito Fondo, rappresenta una delle novità di maggiore rilevanza dell'intervento di riforma da attuare. A tal fine, sarà innanzitutto necessario dettare la **"nozione di politiche attive"**, secondo una definizione di tipo teleologico, che evidenzierà delle politiche attive (in modo non tassativo), i possibili **obiettivi** (ad esempio: *favorire l'inserimento, il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone in condizioni di svantaggio sociale con particolare riferimento alle persone con disabilità; favorire l'acquisizione di condizioni lavorative stabili e di qualità; favorire la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro; sostenere i processi di trasformazione e riorganizzazione economica e produttiva che possono tradursi in un aumento dell'occupazione o in un miglioramento delle condizioni di sicurezza del lavoro; sostenere il reinserimento*



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

*lavorativo, anche in forma autonoma o associata, dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione, riconversione o perché espulsi dal sistema occupazionale; sostenere processi che favoriscano il consolidamento sul territorio degli insediamenti produttivi volti al mantenimento o incremento del livello occupazionale), gli **strumenti** (in particolare: percorsi formativi, sia per l'accesso al lavoro sia per l'acquisizione di occupazioni di livello più elevato; l'adeguamento e la riqualificazione delle competenze professionali; assegni formativi e di servizio, nonché borse di studio per la frequenza a specifici corsi; attività di orientamento, di preselezione, di incrocio domanda offerta, bilanci di competenza, tutoraggio formativo; incentivi alla trasformazione dei rapporti di lavoro precari in rapporti a tempo indeterminato e di qualità; l'utilizzazione del lavoro a tempo parziale e del telelavoro, quando richiesti dal lavoratore, come strumenti di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro; il coordinamento degli interventi delle amministrazioni competenti; il confronto e la concertazione fra le parti sociali, nonché la partecipazione attiva dei destinatari alla progettazione delle attività di sostegno) e i **destinatari/beneficiari** (tra cui: persone con disabilità; persone di età superiore ai 45 anni, prive di occupazione; persone inoccupate; persone che ricercano occupazione dopo periodi di prolungata assenza, specie quando determinata da esigenze di cura familiare; persone anche occupate con rapporti stagionali, a rischio di esclusione o depauperamento professionale; lavoratori interessati da processi di riorganizzazione o riconversione industriale; persone a cui siano stati ridotti i requisiti necessari al mantenimento della pensione di invalidità).*

Peraltro, le politiche attive che saranno disciplinate nel nuovo Progetto saranno distinguibili secondo **due diverse tipologie**: le **“politiche attive innominate”** o **“su progetto”**, di cui si è detto, e le **“politiche attive nominate”**, vale a dire quell'insieme di misure e strumenti direttamente disciplinati dal legislatore destinati al sostegno dei soggetti svantaggiati, disoccupati di lungo periodo, portatori di handicaps, e che vanno ad aggiungersi, pur in chiave inconsueta per le finalità perseguite e le modalità adottate, agli strumenti già in vigore nell'Ordinamento. Su queste politiche, saranno date alcune brevi indicazioni nel paragrafo che segue.

Come modello di intervento, le **politiche attive c.d. innominate** consentono di coprire un ventaglio molto ampio di esigenze e di bisogni di lavoratori e imprese, di tipo collettivo ma anche individuale, perché operano attraverso il finanziamento di **progetti** che possono essere promossi direttamente dalle imprese, dalle organizzazioni di categoria, dalle Organizzazioni Sindacali, dalle istituzioni competenti. Si tratta di un modo innovativo di **fare legislazione**: il legislatore non sceglie e non impone cosa, quando e, soprattutto, come fare; lascia libere le imprese e gli altri *stakeholders* del sistema



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

economico e produttivo (imprese, Associazioni di Categoria, Organizzazioni Sindacali, istituzioni) di proporre progetti per interventi concreti attraverso i quali dare risposte efficaci ai bisogni ed alle esigenze emergenti, realizzando in tal modo la migliore allocazione possibile delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione dal sistema.

La presentazione dei progetti avverrà in modo ordinato e coordinato, in modo da consentire una corretta selezione dei migliori progetti presentati in un determinato anno. Al Comitato interistituzionale per il lavoro e la formazione (oppure alla Conferenza per il lavoro e la formazione, che potrebbe istituire al suo interno un Comitato esecutivo cui attribuire anche queste specifiche competenze), dopo formale parere espresso dalla nuova Commissione per il Lavoro (o meglio Commissione consultiva permanente) sarà dato mandato di approvare annualmente un provvedimento (**Programma-obiettivo**) che individuerà le tipologie di progetto da finanziare prioritariamente rispetto ad altri, in ragione delle esigenze e dei bisogni individuali e collettivi da soddisfare, e di indicare i criteri per operare una selezione tra i progetti presentati in ragione delle risorse disponibili al loro finanziamento.

Le grandi potenzialità unitamente alla duttilità di queste “nuove politiche attive innominate” diventano evidenti se apprezzate congiuntamente alla **costituzione del Fondo da destinare al loro finanziamento**. Tipologie di progetto e modalità di erogazione saranno individuate con un apposito Decreto Delegato: tale Decreto, solo per fare alcuni esempi, potrebbe indicare, tra gli altri, i seguenti obiettivi da perseguire:

- incentivi alle imprese che assumono con contratto di lavoro a tempo indeterminato, soggetti svantaggiati o a rischio di esclusione sociale, con particolare riferimento alle donne e alle persone disoccupate con invalidità accertata o con più di 45 anni;

- finanziamenti per progetti di flessibilizzazione organizzativa della prestazione di lavoro destinati a conciliare tempi di vita e di lavoro, specie se previsti in accordi collettivi, anche in modalità telelavorata;



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

- *contributi per l'inserimento lavorativo del disabile, anche comportanti la rimozione delle barriere architettoniche o l'acquisto di beni strumentali finalizzati, come la postazione di telelavoro domiciliare;*

- *sostegni economici ad azioni di trasformazione organizzativa e di formazione tecnologica finalizzate a salvaguardare i livelli occupazionali e migliorare la qualità, la sicurezza, la regolarità, la stabilizzazione dell'occupazione e gli sviluppi di carriera;*

contributi per percorsi formativi individuali di qualificazione, riqualificazione e di crescita professionale, con particolare attenzione a coloro che siano in possesso di titoli di studio non spendibili sul mercato del lavoro.

E' ragionevole immaginare che lo strumento delle politiche attive innominate possa accreditarsi nel tempo quale **risorsa strategica di straordinaria importanza** sia per **sostenere i percorsi di riqualificazione/formazione dei lavoratori** sia per **aiutare gli imprenditori a compiere gli sforzi necessari a riorganizzare, riconvertire e riprogettare la loro attività aziendale**, soprattutto in situazioni di grave crisi e alterata concorrenza internazionale, così da affrontare con migliori garanzie di successo le nuove condizioni di competizione sui mercati in cui operano o per sostenere sfide produttive e commerciali che comportino rischi rilevanti.

C.1. POLITICHE ATTIVE NOMINATE

Al sistema delle politiche attive innominate che dovrà essere implementato *ex novo*, si aggiungono tutte le misure, rientranti nel concetto di **“politiche attive nominate”**, che andranno ad arricchire gli strumenti già disciplinati dall'Ordinamento. Esse potranno essere compiutamente normate dalla legge di Riforma, oppure rinviate, ad apposito Decreto Delegato.

Tra le misure di politica attiva nominata rientrano sicuramente alcune disposizioni destinate a favorire il collocamento mirato **delle persone che**, anche a seguito di infortunio o malattia professionale, **possiedono capacità lavorative ridotte**, nonché di quei lavoratori divenuti inidonei alla funzione.



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

In tal senso, realizzata 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, dovranno individuarsi le **misure più utili al sostegno dell'inserimento di tali lavoratori, che possono variare dalla stipulazione di contratti particolari per quanto concerne tempo e durata o dalla previsione di sostegni economici per l'impresa disponibile ad inserirli nella propria struttura**. E' auspicabile altresì definire i criteri e le condizioni per l'**assolvimento alternativo** - attraverso commesse a cooperative sociali istituite ai sensi della legge n. 160/2010 o mediante apposito versamento al Fondo per il finanziamento delle politiche attive innominate - da parte delle imprese **dell'obbligo di collocamento dei lavoratori disabili** previsto dalla legge n. 71/91.

Altro strumento utile ad assicurare la **valorizzazione delle competenze professionali** dei lavoratori attraverso una adeguata formazione **o assolvere compiti di cura** altrimenti non compatibili con lo svolgimento del rapporto di lavoro è quello dei **congedi**: i lavoratori si vedranno riconosciuta la facoltà di chiedere la **sospensione del rapporto di lavoro per svolgere periodi di formazione e /o formazione continua, per provvedere ad esigenze di cura personale** (gravi patologie che richiedono di sottoporsi a trattamenti terapeutici invasivi e destabilizzanti) **o familiare** (coniuge, genitori, figli). Per consentire comunque lo svolgimento dell'attività lavorativa, si può inoltre prevedere che **al lavoratore che abbia gravi esigenze** come quelle sopra descritte **sia consentita la possibilità di espletare, totalmente o parzialmente, la prestazione lavorativa con contratto part-time e/o in forma telelavorata** (alle stesse modalità possono far ricorso anche le Cooperative sociali di cui alla legge 21 settembre 2010, n. 160).

Importante **strumento da destinarsi sia alla conservazione dei posti di lavoro sia alla sopravvivenza dell'azienda come realtà economico-produttiva**, da valorizzare soprattutto in questo particolare contesto di crisi occupazionale, può essere rappresentato dal ricorso allo strumento della cooperazione sociale. I lavoratori, attraverso le Organizzazioni Sindacali cui sono iscritti, possono avanzare richiesta alla Segreteria di Stato per il lavoro affinché la stessa verifichi la sussistenza delle condizioni per trasformare l'impresa di cui sono dipendenti che si trovi in difficoltà tali da prefigurarne la chiusura, in una cooperativa di produzione e lavoro, attraverso la predisposizione, concertata con le forze sociali, di un **piano dettagliato delle agevolazioni attribuibili ed eventualmente dei rapporti preferenziali instaurabili con le pubbliche amministrazioni**.



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

Nel caso in cui le parti dovessero concordare sulla praticabilità della trasformazione, verrà siglata una ipotesi di accordo da sottoporre all'approvazione dei lavoratori. L'aspetto più significativo relativo alla trasformazione in cooperativa dell'impresa cessata potrebbe essere rappresentata dall'erogazione pro-quota effettuata dallo Stato, fin dall'atto della costituzione della cooperativa, di una **somma in conto capitale pari alla somma degli ammortizzatori sociali che sarebbe spettata ai lavoratori dipendenti, ora soci della Costituenda cooperativa, in caso di perdita del posto di lavoro, per un periodo massimo di 12 mesi.**

Al di là di ogni altro profilo, attraverso la costituzione di una cooperativa del genere si realizzano più obiettivi, tutti strategicamente apprezzabili: **la continuazione dell'attività produttiva, nella forma propria dell'autoimprenditorialità**, favorita dalla iniezione di nuove risorse finanziarie derivanti dalla capitalizzazione degli ammortizzatori sociali che sarebbero spettati ai lavoratori licenziati; **la conservazione e la valorizzazione delle competenze professionali dei lavoratori coinvolti**; la non attivazione delle procedure di ricerca di lavoro e di inserimento lavorativo, con il dispiego di attività amministrative e l'utilizzo di risorse economiche a ciò deputate.

Peraltro, l'attuale situazione di crisi economica e occupazionale che condiziona gravemente anche il nostro sistema produttivo sammarinese mette in particolare evidenza l'assenza di **due importanti strumenti** che in molti casi possono rilevarsi **decisivi per consentire alle imprese di ristrutturare la propria compagine organizzativa e dunque di affrontare con rinnovato vigore le sfide della competizione produttiva**, senza pregiudicare i diritti e le tutele dei lavoratori che dovessero loro malgrado risultarne coinvolti. Peraltro, consentire alle imprese di ripensare la propria struttura organizzativa e funzionale potrebbe consentire loro di "rigenerarsi" e dunque di evitare derive che potrebbero comprometterne in modo irreversibile la sopravvivenza.

Il primo strumento cui si intende riferirsi è quello del c.d. Appalto di servizi, ovvero delle esternalizzazioni di parti del ciclo produttivo *ab origine* integrato, da parte di un'impresa, appaltante, verso un'altra impresa, appaltatrice. Si tratta, in particolare, di disciplinare, rendendolo trasparente e legittimo, il particolare rapporto commerciale tra imprese operanti sul territorio, la seconda delle quali deve garantire a proprio rischio e



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

con organizzazione di risorse e propri mezzi, **l'attività di servizio da eseguirsi all'interno dell'impresa appaltante**, definendo altresì l'insieme delle tutele da riconoscere ai lavoratori di entrambe le imprese coinvolte.

Il secondo strumento riguarda il c.d. **“trasferimento d'azienda”** o di un suo ramo, (comprese le ipotesi di usufrutto e di affitto), attraverso la definizione di una procedura di informazione e consultazione sindacale - il cui mancato rispetto configurerà una ipotesi di condotta antisindacale, ai sensi dell'art. 10 della legge 11 marzo 1981, n. 23 (Norme sulla tutela dell'attività antisindacale) - che assicuri la conservazione dei diritti dei lavoratori **“ceduti”** in capo al cessionario.

D. FORMAZIONE PROFESSIONALE E CONTRATTO DI APPRENDISTATO

Se il perno centrale su cui ruoterà il nuovo provvedimento di Riforma è rappresentato dal concetto di **“competenze”** dei lavoratori su cui si è già ampiamente argomentato, la formazione professionale è lo strumento indispensabile ad acquisirle e valorizzarle.

Almeno fino agli anni ottanta, la legislazione di tutela del lavoro e dei lavoratori si è interessata davvero marginalmente di formazione professionale. La prima legge da ricordare è quella **dell'11 settembre 1961, n. 27**, peraltro ancora in vigore, **che ha regolamentato l'apprendistato**, quale speciale rapporto di lavoro di durata non superiore a quella prevista dai contratti di lavoro - destinato ai giovani di ambo i sessi di età non inferiore ai 16 anni e non superiore ai 20 - in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire o far impartire, nella sua impresa o fuori di essa, l'insegnamento necessario perché il proprio dipendente-apprendista possa conseguire la capacità tecnica di lavoratore qualificato.

Fatta eccezione per la legge 13 febbraio 1980 n. 10, integralmente abrogata, il primo intervento legislativo da segnalare in materia di formazione professionale è la **legge 24 luglio 1987, n. 89**, successivamente integrata con modifiche dalla **legge 4 marzo 1993, n. 36 ancora in vigore**.

La disposizione dell'art. 1 chiarisce le importanti finalità della legge che - evidenziandone il nesso causa-effetto - **lega l'obiettivo dell'inserimento lavorativo alla previsione di iniziative formative finalizzate**



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie ad eseguire la prestazione lavorativa.

Destinata alle aziende che ne facciano richiesta, la legge vuole incentivare e tutelare le aspirazioni di tutti i lavoratori iscritti nelle liste di collocamento, anche quelli in riqualificazione, che possono divenire parte di uno **speciale rapporto di lavoro con finalità formativa**. La durata del rapporto di lavoro e formazione - variabile da 3 a 12 mesi, in considerazione del livello di complessità della professionalità da acquisire (art. 9) - è finalizzato, una volta superato il periodo di prova (art. 10), all'assunzione a tempo indeterminato ed alla acquisizione della qualifica professionale; le aziende sono tenute a versare un "salario di ingresso", che passa dall'iniziale 60% della retribuzione che spetterebbe per le mansioni assegnate, fino al massimo dell'80% in conclusione del rapporto; gli oneri contributivi sono a carico del Centro di Formazione Professionale; i lavoratori sono tenuti a rispettare il normale orario di lavoro, cui si aggiungono almeno 36 ore dedicate all'insegnamento teorico (comprendente informazioni generali sulle istituzioni, sulla legislazione del lavoro, sulle norme di sicurezza ed igiene sul posto di lavoro, sul ruolo delle forze sociali, sulle problematiche sociali, sui settori merceologici).

Il provvedimento disciplina anche un serrato **scambio di informazioni fra istituzioni competenti ed aziende**: le aziende devono inviare all'Ufficio del Lavoro - prima dell'inizio della loro attività o in fase di potenziamento e ristrutturazione - una serie di notizie riguardanti la disponibilità occupazionale di personale con relative qualifiche, al fine di definire un adeguato programma di interventi; per altro verso, il Centro di Formazione Professionale mantiene stretti rapporti di collaborazione con le aziende, sulle quali esercita anche la vigilanza sul corretto svolgimento del Corso.

La legge n. 89/1987 inserisce nell'Ordinamento, ed incentiva sotto il profilo economico e contributivo (salario d'ingresso e decontribuzione) accanto al contratto di apprendistato, **un nuovo contratto a causa mista e a durata massima, configurando in capo al lavoratore un vero e proprio diritto** - superato il preavviso e concluso il periodo ritualmente previsto - **alla trasformazione di quel rapporto speciale in un ordinario rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato**.

Aver disciplinato due diverse tipologie di contratti formativi non può rappresentare un intervento sufficiente ed esaustivo in materia di formazione professionale: occorre, infatti, giungere ad una definizione di un più compiuto sistema che, oltre ai contratti di lavoro, istituisca nuove tipologie di intervento e identifichi i soggetti istituzionalmente competenti ad operare. A ciò ha provveduto esplicitamente **la legge 4 marzo 1993, n. 37** (*Ordinamento del sistema di formazione professionale e delle politiche attive a sostegno dell'occupazione*).



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

E' assolutamente indispensabile dare almeno conto dei molti importanti principi che detta, in particolare delle finalità assegnate dal provvedimento al sistema pubblico di formazione professionale (come recita l' art. 1): la Repubblica di San Marino deve promuovere ed effettuare attività di formazione professionale al lavoro e sul lavoro, organizzare servizi per l'informazione e l'orientamento lavorativo, svolgere attività di osservazione del mercato del lavoro, promuovere e sostenere l' occupazione con misure di politiche attive del lavoro. In tal modo, è possibile rendere effettivo il diritto al lavoro ed alla sua libera scelta, facilitare l'inserimento lavorativo degli occupati e dei disoccupati, contribuire alla crescita della personalità e delle capacità tecnico-professionali dei lavoratori occupati.

A voler sintetizzare, la formazione professionale è correttamente qualificata come un servizio alla persona che contribuisce alla crescita delle sue capacità tecnico professionali; concorre allo sviluppo culturale, sociale ed economico del Paese; rende effettivo il diritto al lavoro ed alla sua libera scelta; favorisce l'inserimento degli inoccupati e dei disoccupati. Gli interventi formativi vanno definiti in armonia ed integrazione con le strategie scolastiche ed universitarie; esigono attività di osservazione del mercato del lavoro; vanno realizzati per il lavoro e sul lavoro; possono sostenere, in quanto parte delle misure di politiche attive sul lavoro, l'occupazione.

Sotto il profilo del sistema istituzionale, la legge prevede la costituzione della **Consulta per la formazione professionale**, organo consultivo in ordine ai piani della formazione professionale ed alla realizzazione delle iniziative formative, presieduta dal Segretario di Stato per il Lavoro e composta dai rappresentanti di tutte le istituzioni competenti, delle parti sociali, delle forze politiche. **La sua funzione principale è quella di esprimere pareri, in particolare di pronunciarsi sui programmi a cadenza sia annuale che pluriennale** - sulla base dei quali le iniziative di formazione professionale possono essere attuate - **redatti dal Centro di Formazione Professionale, d'intesa con l'Ufficio di Programmazione economica, ed infine approvati dal Congresso di Stato.**

Gli **interventi di formazione professionale** vengono distinti in **Corsi di prima formazione o di formazione al lavoro**, che precedono l'inserimento lavorativo e si rivolgono a giovani inoccupati (distinguendosi ulteriormente in Corsi di primo e di secondo livello, per diplomati e laureati) e in Corsi di seconda formazione o formazione sul lavoro, che si rivolgono a lavoratori occupati o disoccupati, sia dipendenti che autonomi. Sono altresì elencate le misure e le azioni che possono tutte essere ricondotte nella nozione di attività formativa: ad esempio, si può passare dalla formazione professionale che si realizza nell'ambito dei contratti di lavoro a causa mista, a quella oggetto degli stages; dalle azioni di aggiornamento, perfezionamento, riqualificazione di inoccupati o disoccupati, a corsi di durata poliennale per l'acquisizione



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

di una qualifica oppure ad esperienze brevi di orientamento e di integrazione dei *curricula* scolastici, azioni che in molti casi esigono adeguate procedure di accertamento e di certificazione da annotare in un apposito Libretto di formazione.

La rilevante condivisibile attenzione che la legislazione appena descritta presta alla formazione professionale non è purtroppo presente in altre normative che pur avrebbero dovuto assicurarla. La constatazione va riferita innanzitutto alla legge 19 settembre 1989, n. 95 in materia di collocamento, la quale manifesta una chiara sottovalutazione dell'importanza che la formazione professionale avrebbe dovuto rivestire nell'ambito delle procedure di avviamento al lavoro dalla stessa disciplinate.

Molta attenzione ai profili formativi è invece prestata dalla legge destinata a sostenere l'inserimento lavorativo degli invalidi e portatori di deficit (legge 29 maggio 1991 n. 71). Meritevole di segnalazione, al fine di facilitare il collocamento e l'inserimento lavorativo, sono gli impegni che lo Stato si assume: promuovere le iniziative formativo-professionali (attuata dal Centro di Formazione Professionale), di recupero delle residue capacità e di riqualificazione che si rivelino idonee e necessarie, anche a seguito di confronto con gli operatori economici e le Organizzazioni Sindacali; farsi carico, parzialmente o interamente, della contribuzione previdenziale prevista a carico delle imprese.

Di formazione tratta ampiamente anche la **legge quadro in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro** (legge 18 febbraio 1998, n. 31): il datore di lavoro deve fornire a ciascun lavoratore una formazione sufficiente ed adeguata, tenuto conto del posto di lavoro e delle mansioni assegnate.

Diverse norme relative alla formazione professionale sono dettate dalla legge n. 131/2005, alcune di queste parzialmente modificate dal recente **Decreto-Legge n. 156/2011**. Si tratta prevalentemente di **specifici contratti di lavoro a finalità più o meno direttamente formativa** (Contratto di lavoro in praticato a contenuto formativo; Assunzione in addestramento; Contratto di inserimento lavorativo) **e di forme non contrattuali di inserimento nel mondo del lavoro** (con indirette finalità formative ed acquisizioni di conoscenze, informazioni e competenze di tipo minimale), quali tirocini e *stages*.



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

La disamina delle fonti che nell'Ordinamento si interessano di formazione professionale ci offre alcuni importanti spunti di riflessione, a partire dalla **constatazione della diffusa consapevolezza del legislatore circa il valore della formazione professionale, di cui tuttavia non si riescono a sfruttare le potenzialità**, soprattutto per quanto concerne le prospettive che potrebbero essere aperte dal suo sistematico utilizzo come strumento gestionale e di controllo delle dinamiche del mercato del lavoro, quelle più direttamente connesse ai concetti di "competenza" e di "occupabilità", sui quali è ora tempo di puntare con convinta determinazione.

Un secondo spunto suggerisce di **riconurre ad unitarietà un variegato insieme di strumenti normativi ancora formalmente vigenti, che riguardano, da un lato, il sistema istituzionale** (la Consulta, il Centro di Formazione Professionale), e dall'altro lato, **i contratti formativi** (apprendistato, contratti a finalità formativa) e le diverse misure di inserimento dei lavoratori nelle aziende, che hanno l'effetto di disorientare le imprese e di complicare la gestione amministrativa e non consentire un adeguato controllo circa l'ottimale impegno delle risorse pubbliche disponibili.

Sotto questo specifico profilo, il nuovo provvedimento di riforma dovrà sostanzialmente **realizzare un vero e proprio Testo Unico in materia di formazione professionale**, in grado di abrogare tutte le precedenti discipline e proporre, da un lato, un **pieno coordinamento funzionale e strategico tra competenze in materia di lavoro e competenze in materia di formazione**, e dall'altro lato, ridurre i contratti formativi a poche figure, aumentare le garanzie per i lavoratori soprattutto sotto il profilo della certificazione delle competenze acquisite e facilitare l'utilizzo da parte delle imprese.

In particolare, **per quanto riguarda i giovani inoccupati al loro primo lavoro**, coerentemente con i migliori sistemi europei, **si ritiene necessario disciplinare, come unico contratto di lavoro utilizzabile, l'apprendistato** (in più tipologie distinte a seconda delle esigenze di professionalità e di formazione dei singoli lavoratori rispettivamente coinvolti), provvedendo, anche per tale aspetto coerentemente con le migliori esperienze europee, a ridefinire gli obblighi formativi dei datori di lavoro, l'ammontare della retribuzione, la durata, gli incentivi alle imprese per la trasformazione dell'apprendistato in un contratto a tempo indeterminato.



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

E. AMMORTIZZATORI SOCIALI

Come si è già avuto modo di ricordare nelle pagine introduttive del documento, la legge 31 marzo 2010 n. 73 ha *riformato gli ammortizzatori sociali e ha disciplinato nuove misure economiche per l'occupazione e l'occupabilità*.

Si è trattato a suo tempo di un **provvedimento molto articolato e complesso** che ha riordinato in un unico testo, abrogandole, tutte le diverse leggi che negli anni avevano disciplinato le misure di sostegno al reddito dei lavoratori, sia quelle riguardanti gli strumenti previsti in costanza di rapporto di lavoro (Cassa integrazione ordinaria e straordinaria), sia quelli successivi al definitivo recesso (mobilità, disoccupazione). **Agli strumenti "tradizionali" ne sono stati aggiunti di nuovi**, tra cui meritano particolare segnalazione i **contratti di solidarietà, l'indennità di primo impiego e di reinserimento lavorativo, il salario di cittadinanza, i lavori socialmente utili**.

Nonostante l'indubbia razionalizzazione del sistema che essa ha conseguito, il difficile contesto di particolare gravità in cui si è trovato ad operare il sistema imprenditoriale in conseguenza della crisi economico-finanziaria non ne ha facilitato l'applicazione, applicazione peraltro resa ancora più complessa per la modificazione - indotta dall'esigenza di un controllo più puntuale del possesso dei requisiti per l'erogazione delle indennità - delle consolidate prassi procedurali di ordine tecnico-amministrativo.

Peraltro, va senz'altro dato atto del **mancato utilizzo dei "nuovi ammortizzatori"**, di cui **evidentemente non è stata adeguatamente compresa la portata** (soprattutto quella di ordine sistematico) quali "misure di politica attiva" destinate a facilitare l'inserimento e il reinserimento di soggetti svantaggiati in un contesto segnato dalla contrazione dei livelli occupazionali.

Nell'ambito di un provvedimento così complesso non potevano ovviamente mancare **incongruenze e lacune**, molte delle quali sono peraltro attribuibili a oggettive difficoltà interpretative del testo normativo. Ad alcune di queste si è cercato di porre rimedio nell'immediatezza dell'emanazione della legge con il Decreto Delegato 5 maggio



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

2010 n. 80 (*Disposizioni transitorie ed applicative della legge n. 73/2010 sugli ammortizzatori sociali*).

Anche il recente **Decreto-Legge n. 156/2011** è intervenuto su alcuni punti qualificanti della legge n. 73/2010, con l'intento di chiarire alcune modalità applicative, facilitare l'utilizzo degli strumenti normativi ed assicurarne l'efficacia.

Ad esempio, nell'art. 15 si è precisato che l'**ammissione al trattamento di integrazione salariale** deve specificarne la durata, giorni e fascia oraria, anche relativamente all'attività lavorativa da svolgere, per favorire il controllo ed evitare abusi e utilizzazione distorta dei fondi.

L'art. 16, dopo aver ribadito il diritto dei lavoratori alle indennità di sostegno al reddito secondo le norme vigenti, impone, con finalità di trasparenza e chiarezza circa la fondatezza delle ragioni che hanno determinato la situazione di eccedenza di personale, **che il verbale dell'Accordo per l'ammissione allo stato di mobilità** debba dare indicazione della relazione sintetica del legale rappresentante dell'impresa, allegata alla richiesta di riduzione di personale, contenente ogni utile informazione in merito all'effettiva contrazione dell'attività economico-produttiva subita, ai motivi che hanno determinato la situazione di eccedenza, le ragioni per le quali non si sono potute adottare misure per evitare l'eccedenza, nonché l'impossibilità di procedere ad una riorganizzazione delle mansioni e/o degli orari di lavoro, oppure di giungere alla stipulazione di **accordi aziendali di solidarietà**, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 29 della Legge 31 marzo 2010 n. 73, come modificato dall'articolo 17 del Decreto-Legge n. 156/2011, il quale ha sostituito i commi 2 e 3 dell'art. 29 della legge n. 73/2010.

Gli elementi di novità, tutti introdotti dal Decreto-Legge citato per **incentivare il ricorso ad uno strumento sicuramente decisivo per dare una soluzione concordata alle situazioni di crisi aziendale**, sono diversi: l'accordo aziendale di solidarietà, ritualmente siglato, costituisce di per sé stesso, titolo idoneo per l'erogazione delle misure e l'attivazione degli strumenti in esso richiamati; nel caso si sia attuata una riduzione dell'orario di tutti i lavori dipendenti, per una durata non superiore a sei mesi, l'Accordo può consentire l'erogazione del trattamento di Cassa integrazione anche in deroga ai requisiti di legge, per un ammontare non superiore al 50% della retribuzione complessivamente persa dai lavoratori; l'Accordo può riguardare anche singoli reparti o settori dell'Azienda; l'Accordo potrà essere direttamente inviato alla Commissione per la Cassa integrazione guadagni senza necessità di rispettare l'ordinaria procedura di erogazione del trattamento; nel caso l'Accordo non realizza la salvaguardia dei posti di lavoro e dunque si debba successivamente procedere all'erogazione dei trattamenti di sostegno al reddito, i lavoratori non verranno penalizzati in ragione di quanto stabilito nel medesimo Accordo.

Inoltre, l'art. 18 del Decreto-Legge n. 156/2011, parzialmente modificando l'articolo 6, comma 4, della Legge 31 marzo 2010, n. 73, provvedere a **sterilizzare il decorso dei periodi coperti da ammortizzatori sociali rispetto a situazioni brevi di inabilità temporanea al lavoro**. Infatti, periodi di inabilità non superiori ai 21 giorni continuativi che dovessero verificarsi durante l'erogazione delle



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

Indennità di mobilità e di disoccupazione non ne comportano la sospensione: per quegli stessi periodi, resta comunque ferma la corresponsione dell'Indennità economica temporanea commisurata all'importo dell'Indennità di disoccupazione o di mobilità giornaliera che il lavoratore avrebbe percepito al netto dei contributi dovuti a carico del lavoratore.

Questione non dissimile è quella affrontata dall'art. 19 del Decreto-Legge n. 156/2011 in tema di sopravvenuta inidoneità alla mansione specifica, con il quale viene modificato l'articolo 30 comma 1, della Legge 31 marzo 2010 n. 73. La finalità della norma è quella di evitare che il lavoratore giudicato non più idoneo alla mansione specifica, e per il quale non sia ragionevole immaginare una possibilità di reale recupero di capacità professionali irrimediabilmente compromesse, possa rimanere per troppo tempo in una situazione di "protezione" esclusivamente di tipo economico, rinviando la messa in campo di tutte le azioni opportune ad un suo utile reinserimento nel mondo del lavoro, che sia pienamente compatibile con le sue attuali condizioni di salute.

I pur significativi interventi di modifica apportati alla legge n. 73/2010 con il Decreto-Legge n. 156/2011 **non hanno risolto tutti i problemi applicativi (quali le difficoltà di ordine contabile/contributivo e la mancata previsione di meccanismi di tutela per gruppi di lavoratori comunque esclusi dalle misure di protezione) sui quali la Riforma dovrà intervenire.**

In attuazione dell'Ordine del Giorno adottato dal Consiglio Grande e Generale nella seduta del 29 settembre 2011, è pertanto opportuno aprire un ampio confronto che, non prescindendo da un attento monitoraggio dei dati applicativi della legge in ordine ai soggetti tutelati ed alle risorse disponibili, valuti la razionalizzazione delle misure e la necessità di adottare nuovi specifici interventi di modifica e/o integrazione della disciplina attualmente in vigore.

3. SUL NUOVO MODELLO DI RELAZIONI INDUSTRIALI E SULL'EFFICACIA *ERGA OMNES* DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA.

Nonostante non si tratti di una tematica strettamente attinente alla gestione del mercato del lavoro, in coerenza con gli impegni assunti con l'Ordine del Giorno approvato dal Consiglio Grande e Generale in sede di conversione in legge del Decreto-Legge n. 156/2011, occorre **riaprire il confronto fra istituzioni e forze sociali sul progetto di riforma della rappresentatività sindacale, sui criteri per la sua verifica e sull'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi.** E' del resto un dato incontestabile che un modello di



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

relazioni industriali più efficiente possa essere correttamente annoverato tra gli strumenti virtuosi, capaci di far **recuperare livelli di competitività all'intero sistema economico produttivo**.

Su tale problematica, le migliori esperienze europee segnalano l'importanza di **attribuire un ruolo, molto più significativo rispetto al passato, al contratto collettivo aziendale**. Il rispetto del nostro tradizionale modello sindacale consiglia tuttavia di **non sminuire la funzione ordinante da sempre assegnata al Contratto Collettivo Unico Generale di lavoro**, in capo al quale deve rimanere il compito di individuare quali potrebbero essere le materie oggetto di contrattazione aziendale (solo a voler fare qualche esempio: produttività, carichi di lavoro, orari di lavoro, modifica delle mansioni, retribuzione incentivante).

Nell'ambito di questo nuovo sistema di contrattazione articolata multilivello, il **contratto collettivo aziendale diverrebbe uno strumento fondamentale per la gestione concertata di alcune "leve essenziali" dell'attività produttiva aziendale, soprattutto per quanto concerne le tematiche della flessibilità organizzativa e della competitività, che sarebbero comunque affrontate sempre attraverso un "confronto collettivo", a tutela e a garanzia di tutti i lavoratori dipendenti**.

Il contratto collettivo aziendale non dovrebbe essere inteso come una necessità - il sistema di relazioni industriali continuerebbe a reggersi sul Contratto Collettivo Unico Generale di lavoro, quale atto in sé completo, sufficiente ed esaustivo, tanto nella parte economica quanto nella parte normativa - **ma piuttosto come una opportunità, da valutarsi molto positivamente soprattutto in un periodo di grave crisi produttiva ed occupazionale come quello attuale**, potendo costituire luogo e momento per trovare risposte specifiche e soluzioni condivise in grado di governare eventuali situazioni di difficoltà e scongiurare il rischio di future crisi irreversibili.

Per rendere possibile il ricorso al contratto aziendale, occorre tuttavia che si verifichi la presenza nelle aziende di una rappresentanza sindacale designata/eletta dai lavoratori che, opportunamente assistita dalle Confederazioni di riferimento (composizione mista della delegazione), sia in grado di trattarne con la direzione



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

aziendale la stipulazione, sempre nel rispetto delle clausole di rinvio definite dal Contratto collettivo Unico Generale di lavoro.

In materia di efficacia della contrattazione collettiva, merita ricordare che la disciplina attualmente vigente risulta dettata dagli **artt. 8 e 9 della legge n.7/1961**, in particolare il comma 1 e il comma 2, primo periodo, dell'art. 9 rubricato "Efficacia erga omnes", che così recitano: *"Il contratto collettivo di lavoro stipulato tra uno dei Sindacati (registrati) ed un altro antitetico ha efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali esso si riferisce. Nel caso in cui si verificasse il concorso di più contratti saranno applicate le clausole più favorevoli ai prestatori di lavoro"*.

Le norme ben chiariscono quale sia il modello di contrattazione collettiva ad efficacia generalizzata adottato nel nostro ordinamento giuridico: è sufficiente che una Confederazione registrata dei lavoratori e una Confederazione registrata dei datori di lavoro concludano un accordo, perché tale accordo valga per tutti gli appartenenti all'area professionale coperta dal contratto stesso. Peraltro, **non esistendo alcuna predefinitiva legislativa dell'area professionale tutelabile dai diversi contratti collettivi**, ma essendo questa rimessa alla libera determinazione dello stesso contratto, **il legislatore disciplina un sistema di contrattazione collettiva non ordinato** (rispetto ai suoi ambiti di applicazione), consentendo potenziali sovrapposizioni anche totali, ma prevalentemente parziali, tra più contratti collettivi, tutti ad efficacia *erga omnes*, ma ovviamente diversi nei loro contenuti, stipulati da sindacati anch'essi diversi, ma aventi le stesse prerogative, purché tutti registrati nel rispetto della procedura selettiva basata sui requisiti di legge per il riconoscimento.

Delle **contraddizioni** in cui si trova ad operare il **sistema di relazioni industriali**, le forze sociali sono consapevoli e preoccupate di non poter esercitare con l'autorevolezza necessaria le alte funzioni di rappresentanza e di tutela cui sono chiamate, in coerenza con il mandato ricevuto dai lavoratori e dai datori di lavoro loro rispettivamente iscritti. Una **situazione** che si amplifica visto il **contesto di grave crisi sociale ed economica del Paese**: non è possibile rinunciare al contributo essenziale e determinante che le forze sociali possono e devono dare alla soluzione dei problemi e all'individuazione condivisa e responsabile delle migliori scelte da adottare.

Tuttavia, il **modello di relazioni industriali** delineato dal legislatore del 1961, che presenta le accennate criticità, **ha avuto anche molti meriti**, tra cui vanno menzionati quello di avere sostenuto il progresso economico e sociale del Paese, di avere concorso a migliorare le condizioni di vita e di lavoro attraverso l'allargamento dei diritti e delle tutele, di avere garantito nel tempo alti livelli occupazionali.



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

A fronte delle superiori constatazioni, l'intervento di riforma dovrebbe **conservarne i due tradizionali pilastri: il riconoscimento giuridico delle Confederazioni e l'efficacia *erga omnes* della contrattazione collettiva.**

Il **primo dei due pilastri**, coerentemente anche con la scelta operata dal legislatore nel 2003 con la legge n. 70, **non pare necessiti di ulteriore modifica. Il secondo pilastro, quello della efficacia *erga omnes* della contrattazione collettiva** - nel senso di ritenere alla stessa vincolati tutti i datori di lavoro ed i lavoratori afferenti ad un determinato ambito di applicazione - dovrebbe invece essere ripensato partendo innanzitutto da una ridefinizione consensuale (fra le Parti) delle aree contrattuali, nell'ambito delle quali l'effettiva rappresentanza delle Organizzazioni Sindacali e datoriali riconosciute venga effettivamente verificata ed attestata, in modo da riuscire a riconoscere a ciascuna di esse **il grado di rappresentanza che effettivamente gli spetta, attribuendo al mandato ricevuto dai rispettivi iscritti il "giusto peso giuridico e valoriale".**

4. Considerazioni conclusive. Per un "*Testo Unico del mercato del lavoro della Repubblica di San Marino*"

Come si è ricordato in apertura, il susseguirsi in un relativamente breve lasso di tempo di così importanti provvedimenti di riforma sollecita a non escludere che, dopo aver atteso un adeguato monitoraggio applicativo delle discipline più recenti e aver dato corso ad una adeguata elaborazione progettuale, possa giungersi alla stesura di un "**Testo Unico del mercato del lavoro**", nel quale sistematizzare tutte le norme che, dall'avviamento fino al recesso, disciplinano la costituzione e l'amministrazione dei rapporti di lavoro.

Non dovrebbe trattarsi di una mera opera di "assemblaggio" in un unico testo delle norme in vigore, quanto piuttosto di una **vera e propria rifondazione legislativa, secondo criteri di armonizzazione, semplificazione, razionalizzazione, completezza, e aggiornamento.** Come ben si comprende, una normazione ben strutturata, redatta secondo i canoni di un moderno *drafting* legislativo, costituisce un essenziale strumento per assicurare lo sviluppo e il sostegno del sistema economico e produttivo del Paese. Una legislazione di tal fatta **può contribuire a ridurre i costi diretti e indiretti derivanti**



Repubblica di San Marino

Segreteria di Stato
per il Lavoro, la Cooperazione e le Poste

dall'applicazione di norme a volte inutili e a volte eccessivamente complesse; non dimenticando che un sistema giuridico compatto, semplice, facile da applicare può davvero costituire, come è stato ampiamente dimostrato dalla pubblicista più accreditata, uno dei fattori di maggior *appeal* per nuovi insediamenti produttivi di cui il nostro Paese ha urgente necessità.

San Marino, gennaio 2012