

LUCIANO ANGELINI

PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL MERCATO
DEL LAVORO SAMMARINESE *

SOMMARIO

1) *Premessa*; – 2) *Ambiti della riforma, sue modalità e possibili dinamiche temporali di attuazione*; – 3) *Il nuovo modello della futura legge quadro. Sue rationes*; – 4) *Elenco anagrafico e Scheda professionale dei lavoratori in cerca di occupazione*; – 5) *I nuovi servizi all'impiego. Considerazioni in merito all'accreditamento di Agenzie di lavoro private*; – 5.1) *Legittimazione delle Agenzie di lavoro private ed Organizzazioni sindacali. Possibili sinergie*; – 5.2) *L'orientamento professionale*; – 5.3) *La riorganizzazione del sistema formativo sammarinese. Formazione professionale, formazione continua, contratti formativi e stage aziendali*; – 5.4) *L'individuazione delle possibili categorie di destinatari dei nuovi servizi di orientamento e formazione*; – 5.4.1) *Informazione, accoglienza, consulenza. Riflessioni sulle tipologie di servizi erogabili*; – 5.5) *Dai divieti agli incentivi. Accertamento dello status di disoccupazione, titolarità degli ammortizzatori sociali, erogazione di incentivi economici alle aziende*; – 6) *Le procedure di collocamento. Dal modello incentrato sulle liste e sulle graduatorie al modello improntato alla valorizzazione dei servizi di orientamento: possibile integrazione o inevitabile conflitto?* – 6.1) *Conservazione delle procedure di collocamento. Proposta di un loro possibile coordinamento con i nuovi servizi per l'impiego*; – 6.2) *Il superamento delle procedure di avviamento. Assunzione diretta ed avvisi "privilegiati" per lavoratori in condizioni di particolare difficoltà*; – 7) *Le nuove istituzioni pubbliche per il governo del mercato del lavoro sammarinese. Sull'utilità di un "dialogo istituzionale" con le autorità regionali e provinciali italiane*; – 7.1) *La riforma delle istituzioni sammarinesi. Organizzazione, competenze, funzioni*; – 7.1.1) *La Commissione per il lavoro e la formazione*; – 7.1.2) *L'Agenzia dei servizi per l'impiego. L'organizzazione funzionale in Servizi (Collocamento, Orientamento, Informativo lavoro e formazione, Ispettivo, Assistenza sociale). L'Agenzia dei servizi per la formazione*; – 8) *Bibliografia essenziale*.

1. *Premessa*

Da molti anni, Istituzioni e Parti sociali sammarinesi dibattono sulla necessità di arrivare ad un complessivo ripensamento delle regole che governano il mercato del lavoro.

* Questo saggio riproduce, con le opportune modifiche, il testo di una dispensa preparata per gli studenti frequentanti il Corso di Diritto del Lavoro Sammarinese a. a. 2002/2003, nell'ambito della Scuola di Perfezionamento in Diritto Sammarinese presso il Dipartimento di Studi storici e giuridici dell'Università degli Studi di San Marino.

Com'era inevitabile che fosse in ragione della delicatezza dei temi da affrontare, l'evoluzione di tale dibattito ha incontrato fortissimi ostacoli soltanto in parte dovuti a diffidenze e reciproche riserve, essendo a tutti evidente l'oggettiva difficoltà di contemperare i molti interessi che meritano di essere considerati in questa complessa materia.

La Segreteria di Stato al Lavoro e Cooperazione, in particolare, si è fatta promotrice di diversi progetti di riforma prevalentemente incentrati sulle procedure di collocamento/avviamento. Tali progetti, tradotti in veri e propri articolati normativi, sottoposti al vaglio critico delle parti sociali, non sono mai giunti all'approvazione del Consiglio Grande e Generale.

Così, nonostante l'impegno di molti, il mercato del lavoro sammarinese è rimasto sostanzialmente disciplinato dal combinato disposto di due fondamentali leggi (oramai datate) – rispettivamente, l. n. 7/1961 e l. n. 95/1989 – alle quali sono, negli anni, andati ad aggiungersi diversi provvedimenti, in sé ancora parzialmente condivisibili, che hanno dettato discipline specifiche relative ad aspetti più o meno particolari sempre inerenti il mercato del lavoro, tra cui anche la formazione professionale. L'esito di tale “processo ad integrazione successiva” è stato quello di costruire un sistema normativo alluvionale, scarsamente coerente, incapace di esprimere un livello adeguato di efficienza.

L'efficienza rappresenta sicuramente una delle finalità strategiche di ogni serio progetto di riforma del mercato del lavoro. Tale efficienza, tuttavia, non va intesa semplicemente come celerità e semplificazione (entrambe necessarie) delle procedure che governeranno l'avviamento al lavoro. Se così fosse, la riforma continuerebbe a muoversi in un contesto di mera distribuzione burocratico-amministrativa, esclusivamente attenta a gestire le ricadute sociali determinate dall'assegnazione dei posti di lavoro resi disponibili dalle spontanee dinamiche del sistema socio-economico. L'efficienza deve essere piuttosto apprezzata come raggiungimento di un livello ottimale d'incontro domanda-offerta di lavoro, attraverso la gestione combinata di adeguate politiche attive imperniante sull'orientamento, la formazione, gli ammortizzatori sociali e gli incentivi alle imprese.

Un sistema come quello tratteggiato è pienamente conforme alle linee di politica del mercato del lavoro che da molti anni i maggiori esperti europei hanno sempre più nettamente delineato; linee di riforma che sono state, con opportune specificità ed inevitabili adeguamenti, fatte proprie dalla maggior parte dei Paesi membri dell'UE impegnati in un'attenta revisione complessiva dei propri ordinamenti interni. Ciò testimonia quanto diffusa fosse la consapevolezza che soltanto attraverso

interventi di tal tipo si sarebbe potuto individuare un modello d'azione atto a contenere l'aumento preoccupante dei livelli di inoccupazione giovanile e di disoccupazione "adulta" di lungo periodo.

Sul punto, la Commissione Europea da qualche tempo ribadisce come la modernizzazione dei servizi pubblici all'impiego rappresenta un momento centrale della strategia occupazionale per un'erogazione efficace di politiche in materia di occupabilità, soprattutto sul piano dell'attivazione e della prevenzione. In particolare, essa ritiene che l'estensione dei moderni strumenti delle telecomunicazioni, unitamente ad un'intensificazione della cooperazione con altri soggetti del mercato, debbano costituire un aiuto essenziale per il nuovo modello dei servizi: l'uso di tali strumenti può consentire di realizzare la più ampia condivisione dell'insieme delle domande e delle offerte di lavoro disponibili attraverso una gestione integrata delle informazioni provenienti sia dai soggetti pubblici che da quelli privati.

Sull'opportunità di iniziare a ragionare in questi termini, anche rispetto ad un sistema socio-economico com'è quello sammarinese che assicura da decenni ad un rilevante numero di frontalieri italiani un posto di lavoro (anche se non giuridicamente) di fatto stabile e sicuro, le statistiche non lasciano dubbi: anche per la Repubblica di San Marino è arrivato il tempo di imparare a confrontarsi in modo aperto e consapevole con il problema della disoccupazione interna e di individuare gli strumenti che possono affrontarlo con successo.

È vero che i numeri non sono preoccupanti rispetto alle potenzialità complessivamente espresse dal contesto socio-economico. Non di meno, l'obiettivo di favorire l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro rappresenta per il cittadino un percorso che è indispensabile intraprendere non soltanto per "trovare lavoro", ma per trovare "il lavoro", magari quello desiderato da sempre, per il quale famiglie e collettività sono pronte a sostenere una costosa attività di studio e di formazione. Quel lavoro che fa sentire la persona realizzata e che le consente di dare il miglior contributo possibile allo sviluppo ed al benessere del tuo Paese: una ricchezza individuale, un arricchimento collettivo che nessuna moderna società può permettersi di mandare sprecato!

Così affrontata, è fuori di dubbio che la questione della riforma del mercato del lavoro trascende i limiti di un provvedimento apprezzabile esclusivamente nella sua dimensione tecnico-giuridica: esso assume, infatti, la portata di una vera "rivoluzione culturale", destinata a ridefinire il ruolo dello Stato e gli obiettivi del suo intervento nel mercato del lavoro valorizzando, al contempo, l'indispensabile protagonismo delle forze so-

ciali. Una rivoluzione, tuttavia, che se può spingersi fino a stravolgere le tradizionali strategie di politica del diritto, non potrà prescindere dalla considerazione degli interessi in gioco: quelli dei lavoratori, ad un'attività ben remunerata, qualificante, professionalmente stimolante, possibilmente stabile, presidiata da diritti; quelli delle imprese, ad una gestione efficiente, ad una manodopera professionalmente preparata rispetto alle mansioni da affidare, ad una flessibilità gestionale indispensabile ad accrescerne produttività e competitività; infine, quelli generali dello Stato, ad un mercato del lavoro ben organizzato, coerente, non discriminatorio, attento alle esigenze di crescita e di sviluppo economico, capace di mostrare attenzione e sensibilità rispetto ai bisogni ed alle aspettative dei cittadini e di quanti vi risiedono, specie di coloro che sono socialmente ed economicamente più deboli.

2. Ambiti della riforma, sue modalità e possibili dinamiche temporali di attuazione

Il progetto di riforma del mercato del lavoro che sarebbe utile realizzare non può prescindere dalla definizione di un impianto sistematico, globale ed organico. Il suo obiettivo deve essere quello di aggiornare, alla luce delle più significative esperienze europee, molti aspetti della legislazione sammarinese che il tempo ed i cambiamenti socio-economici hanno reso inadeguati, riconducendo molte delle attuali normative in vigore, emanate spesso in modo sporadico e quasi emergenziale, a parti coerenti di un sistema caratterizzato da un elevato grado di coordinazione.

Questo tipo di progettualità organico-sistemica non è per nulla incompatibile con modalità di attuazione che siano graduali nei tempi e diversificate negli strumenti. Per quanto riguarda i tempi, è indubbio che il passaggio da un sistema di tipo prevalentemente burocratico – incentrato su procedure amministrative ed un rigido regime sanzionatorio di avviamento al lavoro – ad un sistema imperniato sulle c.d. politiche attive, richiede un'attuazione per fasi successive, compatibilmente con la necessaria predisposizione della ristrutturazione organico-funzionale dell'attuale Ufficio del lavoro e del reclutamento e formazione degli operatori destinati a gestire i nuovi servizi (orientamento, formazione, selezione e ricerca del personale); tutto ciò a prescindere dalla possibilità di un utile coinvolgimento di strutture private appositamente accreditate.

Ancora più attenzione occorre prestare alla scelta degli strumenti di tipo tecnico-giuridico da utilizzare per attuare il progetto riformatore.

Non sembrano esserci dubbi sul fatto che l'organicità e la sistematicità dell'intervento non possono essere garantite che da una legge quadro che sia, al contempo, anche una "legge cornice": essa consente, infatti, di dettare tutti i principi fondamentali del sistema di norme che saranno chiamate a governare il mercato del lavoro, riconoscendo la necessità di affidare la definizione puntuale di competenze, funzioni, strutture, sanzioni ad altre fonti, quali leggi *ad hoc*, decreti reggenti, decreti delegati, regolamenti del Congresso di Stato, contratti ed accordi collettivi, delibere di organi amministrativi. Inoltre, al di là del ricorso ad atti giuridici nella stesura dei quali le Parti sociali siano già formalmente coinvolte – come, ad esempio, nel caso delle attuali delibere della Commissione di collocamento – ogni altra fonte di possibile attuazione della legge quadro dovrà essere opportunamente concertata, essendo ciò essenziale alla costruzione di un sistema efficiente e condiviso nei suoi capisaldi.

La tematica dei rapporti fra le fonti è, in ogni ordinamento giuridico, questione che la dottrina non nasconde di considerare come delicatissima; se possibile, nel sistema sammarinese, essa assume connotati di ancora più difficile valutazione, soprattutto quando si tratta di individuare gli strumenti con cui dare idonea attuazione ad una riforma complessa come indubbiamente è quella del mercato del lavoro. Fino ad oggi, infatti, il legislatore sammarinese ha fatto un uso abnorme ed indifferenziato del decreto reggente, anche in chiave di attuazione dei provvedimenti legislativi, senza che ciò abbia sollevato particolari perplessità o riserve.

Non è certamente questa la sede per affrontare una disamina attenta dell'utilizzazione del decreto reggente; è più che sufficiente limitarsi a ricordare come quest'ultimo costituisca un procedimento tipico attraverso cui San Marino emana atti aventi forza di legge, procedimento ammesso non soltanto per disciplinare situazioni eccezionali e di urgenza, ma anche per emanare atti normativi ordinari, primari o meramente attuativi di atti primari e, talora, per disciplinare materie non normative. Peraltro, sono molti i casi in cui, nell'ambito delle disposizioni di una data legge, il legislatore ha demandato ad un successivo decreto reggente anche la definizione o il riordino di specifiche discipline, nel rispetto di alcuni principi informatori, alla stregua di una impropria procedura di legislazione delegata, visto che il decreto reggente è, come la legge, atto di livello primario. Ne consegue l'impossibilità di garantire che le norme del medesimo attuino i principi dettati nella legge "delegante", non precludendosi la sua piena autonomia e discrezionalità ad intervenire al di là del conferimento di attribuzioni eventualmente disposto dal legislatore ordinario.

Proprio su questo aspetto si concentrano le preoccupazioni del giurista chiamato ad individuare le procedure di attuazione di una riforma complessa di cui è necessario garantire omogeneità tanto nei principi quanto nelle regole. Preoccupazioni relative all'interpretazione, soprattutto all'interpretazione giudiziale: nessuno dovrebbe dubitare che una data norma sia dettata in attuazione di un dato principio o, piuttosto, sia da considerarsi essa stessa espressione di un principio nuovo e diverso da quello. La gerarchia delle fonti costituisce un presupposto irrinunciabile della certezza del diritto: le conseguenze che si potrebbero altrimenti determinare sono assolutamente ingovernabili.

Sotto il profilo da ultimo considerato, quello della delega, la questione sembra ora risolvibile alla luce del quinto comma dell'art. 3 *bis* della legge costituzionale 8 luglio 1974, n. 59, così modificato dall'art. 4 della legge 26 febbraio 2002 n. 36, il quale afferma che *Il consiglio Grande e Generale può, con legge, delegare al Congresso di Stato l'adozione di decreti con forza di legge, soggetti a ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale*. In tal modo, il decreto delegato viene strettamente vincolato all'osservanza dei principi dettati dal legislatore, assicurando la necessaria coerenza e sistematicità delle norme di attuazione.

Diversamente, nulla dispone la legge costituzionale di riforma in merito all'attuazione di atti primari che non siano espressione di delega. Ma, a ben vedere, non si tratta di una svista. Sul punto, infatti, già l'art. 12 della legge 5 febbraio 1997 n. 97 che ha riformato il Congresso di Stato, afferma che *Il Congresso di Stato emana regolamenti per la disciplina delle forme e delle modalità di esecuzione, nonché per la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dei pubblici uffici secondo le disposizioni di legge*.

Di fronte ad una disciplina così chiara, pare difficilmente giustificabile l'utilizzo del decreto reggenziale al posto della fonte regolamentare espressamente prevista dal legislatore del 1997. È certamente esatto rilevare come il ricorso a tale strumento normativo sia servito e possa ancora servire ad assicurare, sempre e comunque, il rispetto del ruolo di assoluta centralità che nell'ordinamento sammarinese riveste il Consiglio Grande e Generale; tuttavia, i "costi" che ciò comporta in termini di scarsa trasparenza dell'intero sistema giuridico sono di portata tale da indurre ad un consapevole quanto rapido abbandono di questa prassi.

Per la riforma del mercato del lavoro, in particolare, l'utilizzo del regolamento del Congresso di Stato si attaglia in modo quanto mai specifico: oltre alla disciplina delle forme e delle modalità di esecuzione delle leggi, il legislatore ha infatti affermato esplicitamente che esso serve *per*

la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dei pubblici uffici secondo le disposizioni di legge. Dunque, nell'ambito di una riforma come quella di cui qui si discute, che è innanzitutto destinata a riorganizzare gli uffici ed a ripensare compiti e funzioni degli organismi attualmente preposti a controllare le procedure di avviamento al lavoro, il ricorso al Regolamento del Congresso di Stato più che una possibilità si impone come una necessità dell'Ordinamento. Di fronte alla definizione di regole ad elevato contenuto tecnico, destinate ad assicurare l'efficienza ed il coordinamento funzionale degli organi della pubblica amministrazione, il legislatore sammarinese sembra chiaramente indicare che il regolamento del Congresso di Stato è la fonte da utilizzare, da preferire non soltanto al decreto reggenziale ma anche alla stessa legge ordinaria.

Al di là della sempre difficile scelta delle fonti, resta certo il fatto che l'utilizzo concertato di una pluralità di strumenti normativi consentirebbe non solo di dotare il nuovo sistema di governo del mercato del lavoro di un'importante risorsa di flessibilità complessiva ma anche, contestualmente, di garantirne l'efficacia nel tempo. Flessibilità ed efficacia sarebbero assicurate dal fatto che, attraverso la semplice modifica di singole disposizioni di regolamento o di decreto, già nella fase di prima applicazione della riforma potrebbero essere introdotti alcuni aggiustamenti dell'impianto complessivamente realizzato, in considerazione delle eventuali lacune o inefficienze che dovessero manifestarsi; successivamente, con il passare degli anni, la pluralità delle fonti utilizzate potrebbe rivelarsi utile sia ad adeguare rapidamente la disciplina giuridica all'evoluzione del sistema socio-economico, sia a consentire di far proprie esigenze nuove che dovessero esprimersi, senza mettere necessariamente in discussione i principi fondamentali contenuti nella legge quadro.

Le considerazioni appena avanzate in merito ai tempi ed agli strumenti di attuazione della riforma vanno poi necessariamente arricchite con quelle relative agli ambiti della stessa. La nozione di "mercato del lavoro" è, infatti, troppo vaga per soddisfare l'insuperabile esigenza di definire a priori l'ambito di applicazione dell'intervento da promuovere.

Sul punto, viene in soccorso il recentissimo Accordo trilaterale siglato il 1° dicembre 2002 tra la delegazione del Congresso di Stato, l'ANIS, la CSdL e la CDLS per una nuova regolamentazione del mercato del lavoro e delle politiche a sostegno della famiglia valevole per il rinnovo del contratto collettivo unico generale di lavoro per le aziende industriali. Pur non potendo dire tutto, infatti, quell'Accordo spiega molte cose in merito agli impegni ed alle responsabilità che le parti firmatarie si sono assunte

rispetto all'obiettivo di approvare una nuova e completa regolamentazione del mercato del lavoro.

Premessa l'urgenza dell'intervento, affermata la necessità di affrontare la problematica in un contesto di unitarietà che rispetti i diritti dei lavoratori ed incentivi lo sviluppo delle imprese, l'accordo interviene su alcuni fondamentali pilastri di ogni moderno diritto del lavoro quali sono i rapporti di lavoro flessibile ed i sostegni normativi all'assolvimento dei doveri di cura e di assistenza dei lavoratori, dedicando altresì attenzione al difficile problema – questo sì del tutto peculiare alla realtà sammarinese almeno per le dimensioni che riveste – del frontalierato.

Sicuramente rientranti nel tradizionale contesto di regolamentazione del mercato del lavoro sono le disposizioni relative ai c.d. rapporti di lavoro flessibile: l'Accordo trilaterale del dicembre 2002 tratta specificamente di contratti a tempo determinato, lavoro interinale, collaborazioni coordinate e continuative, distacchi di lavoratori forensi.

È innanzitutto doveroso riconoscere che le parti firmatarie hanno raggiunto un risultato di grande rilievo in ordine alla definizione dei suoi contenuti. Tuttavia, di là da tali contenuti su cui non è qui il caso d'intrattenersi, quello che ai nostri fini rileva è quanto le parti espressamente dichiarano a proposito delle assunzioni a tempo determinato: in attesa di un'organica regolamentazione di quel rapporto, infatti, esse affermano come sia possibile fin d'ora integrare l'Accordo interconfederale firmato l'11 aprile 1995 fra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni di categoria.

Affidare ad una trattativa bilaterale tra le parti sociali la responsabilità di arrivare ad una disciplina compiuta dei rapporti di lavoro c.d. flessibili si lascia apprezzare sotto diversi punti di vista. Innanzi tutto, rientrando nella piena disponibilità delle parti l'individuazione dei temi e dei modi, una trattativa bilaterale suscita sempre minori diffidenze e riserve di un intervento legislativo. Inoltre, sarebbe colpevole non considerare che a San Marino l'accordo collettivo siglato dalle associazioni sindacali riconosciute ai sensi della legge n. 7/1961 ha efficacia *erga omnes*: vale a dire che esso è fonte normativa dotata di assoluta rilevanza nell'ambito dell'ordinamento giuridico, alla quale non è possibile strategicamente rinunciare come strumento riformatore. Peraltro, quando si tratta di realizzare interventi complessi come quello su cui qui si riflette, è necessario valorizzare tutte le risorse normative che l'ordinamento mette a disposizione, ed è indubitabile che l'accordo collettivo ad efficacia *erga omnes* vada considerato come una risorsa strategica di questo ordinamento.

Il fatto che la disciplina dei rapporti flessibili sia dettata in accordi

interconfederali, non sottrae le Istituzioni politiche sammarinesi dall'obbligo di operare coerentemente per consentire a detti accordi di produrre tutti gli effetti giuridici cui sono preordinati, nel contesto di quello che sarà il sistema di governo del mercato del lavoro riformato, come chiaramente si evince dalla lettura degli impegni assunti nel Patto del 2002. Infatti, nulla esclude che l'intesa raggiunta tra le parti possa essere, su richiesta delle stesse, opportunamente tradotta in una legge *ad hoc*; all'opposto, essendo la regolamentazione dei rapporti di lavoro flessibile un pilastro irrinunciabile del nuovo sistema di governo del mercato del lavoro, è evidente che una manifesta inadeguatezza di tali clausole costringerà la Segreteria di Stato al Lavoro e Cooperazione a promuovere l'emanazione di uno specifico disegno di legge al fine di adeguarle alle esigenze di coerenza e completezza imposte dal nuovo sistema.

È peraltro forte la consapevolezza secondo cui la realizzazione compiuta e definitiva del nuovo modello di collocamento mirato dei lavoratori, incentrato sull'orientamento e sulla formazione, potrà avere effetti importanti anche in merito all'utilizzazione dei rapporti di lavoro flessibili da parte delle imprese. Com'è noto, una percentuale non trascurabile di tali contratti è utilizzata non per rispondere ad esigenze di flessibilità gestionale, ma per verificare le attitudini e le capacità dei lavoratori da incardinare nell'organico aziendale, specie quando si tratti di giovani inoccupati usciti dal mondo della scuola, a fronte di un sistema pubblico di avviamento che fino ad oggi non ha attuato alcuna credibile forma di preselezione o di verifica delle professionalità acquisite dagli iscritti nelle liste di collocamento e che molto spesso non consente neppure all'impresa di fare questa preselezione, negando il ricorso alla richiesta nominativa del lavoratore dalla stessa (impresa) eventualmente selezionato.

Non è contestabile la necessità – o meglio, la doverosità – di continuare a prevedere forme e procedure di avviamento preferenziale per lavoratori che si trovano in condizioni che ne renderebbero difficile l'assunzione quando questa fosse decisa in base alle sole regole di mercato. Quello che occorre fare è riuscire a prospettare l'adozione di strumenti meno rigidi di quelli attualmente utilizzati, che rispondano al tradizionale modello dell'obbligo/sanzione (che pur va, almeno in parte, confermato); strumenti che siano in grado di realizzare le insopprimibili esigenze di tutela dei lavoratori socialmente e professionalmente più svantaggiati, muovendosi in un contesto di promozione-incentivazione piuttosto che (continuare ad) utilizzare soltanto precetti, divieti e relative sanzioni. Si potrebbero, in tal modo, evitare alcuni degli effetti distorsivi che richiesta

numerica e rigidità delle graduatorie hanno prodotto negli anni in termini di efficace gestione del mercato del lavoro.

Altra tematica che va esclusa dall'ambito di intervento della legge quadro di riforma del mercato del lavoro, è quella relativa ai c.d. lavoratori frontalieri. Sviluppando coerentemente alcune soluzioni già formalizzate nell'Accordo interconfederale siglato l'8 aprile 1998, infatti, l'intesa del dicembre scorso sopra più volte richiamata impegna le parti firmatarie all'istituzione di una commissione destinata a studiare ed avanzare proposte per una graduale stabilizzazione di tali lavoratori.

Di là da ogni possibile considerazione riguardante l'importanza del tema frontalierato per un "buon governo" del mercato del lavoro sammarinese, è sufficiente riconoscere come la problematica non potrà essere affrontata direttamente nell'ambito della legge quadro: il che non esime il legislatore dal predisporre un sistema che possa utilmente prestarsi a gestire, quando sarà possibile farlo, le procedure di avviamento dei lavoratori frontalieri, destinando anche ad essi i benefici propri connessi all'adozione di un modello incentrato sulla valorizzazione delle politiche attive dell'impiego e che presuppone – utilizzando la banca dati informatizzata che dovrà essere necessariamente a ciò predisposta – la redazione di un Elenco anagrafico e di una Scheda professionale individuale per tutti i lavoratori frontalieri inoccupati, disoccupati o in cerca di un altro lavoro, disponibili a lavorare nella Repubblica di San Marino.

Ultima, non certo in ordine d'importanza, è la questione relativa all'estensione della riforma anche alle pubbliche amministrazioni che, per numero di dipendenti e risorse economiche complessivamente distribuite, nel complesso rappresentano il primo tra i datori di lavoro della Repubblica. Coinvolgere pienamente, nell'attuazione delle nuove politiche attive del lavoro, anche lo Stato e gli altri Enti pubblici sarebbe dunque di estrema importanza per gli esiti della riforma. Le difficoltà di allargare le nuove norme anche alle pubbliche amministrazioni sono però molteplici e non soltanto di ordine giuridico.

Giuridicamente, l'ostacolo principale resta quello delle diverse modalità di reclutamento che caratterizzano l'impiego pubblico rispetto all'avviamento nel settore privato. La situazione è poi ulteriormente segnata dal fatto che il *corpus* normativo che disciplina i rapporti di lavoro pubblici e privati si sia andato nel tempo sempre più distinguendo.

Già l'art. 58 della legge n. 7/1961 sulla tutela del lavoro e dei lavoratori, intervenendo in merito all'applicazione delle sue norme – tra cui sono ricomprese anche quelle in materia di collocamento al lavoro – aveva disposto che *la PA e gli organi direttamente dipendenti da essa* [sa-

rebbero stati] *obbligati soltanto ad osservare le norme relative all'assistenza e previdenza, alla corresponsione delle feste pagate e della gratifica natalizia e alla concessione delle ferie in proporzione ai giorni di lavoro prestati, con esclusione di qualunque altro onere ed obbligo prescritto dalla presente Legge a carico dei datori di lavoro.*

Da allora, le norme specificamente dettate per disciplinare i rapporti di lavoro pubblici si sono accumulate in modo sempre più significativo, tanto da esigere l'emanazione della legge organica 22 dicembre 1972 n. 41 per i dipendenti dello Stato che, ripetutamente modificata, regolamenta ancora oggi in modo compiuto l'intera materia, in questo supportata da altri interventi legislativi, tra cui merita di essere ricordata, in particolare, la legge n. 106/1993 in materia di dotazione organica dei Dipartimenti, settori autonomi ed Enti autonomi dello Stato. Alla situazione di separazione e di autonomia della disciplina del pubblico impiego ha decisamente contribuito, dai primi anni ottanta in poi, anche la vicenda della stipulazione del Contratto collettivo unico generale di lavoro, l'applicazione delle cui clausole è esclusivamente limitata al settore privatistico.

Peraltro, sarebbe sbagliato attribuire soltanto alla separazione delle discipline l'impossibilità di estendere la futura riforma del mercato del lavoro anche ai rapporti di lavoro pubblico. Un significativo esempio viene proprio dalla più recente legislazione italiana: nonostante il lungo processo di riforme che dal 1992 ha raggiunto una oramai completa contrattualizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendente delle pubbliche amministrazioni, l'art. 6 della legge delega 14 febbraio 2003 n. 30 in materia di occupazione e mercato del lavoro ha stabilito che le sue disposizioni *non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate*. In perfetta coerenza, l'art. 1 comma 2 dello schema di decreto legislativo predisposto dal Governo per l'attuazione di detta delega dispone che le sue norme *non trova(no) applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale*; nelle norme transitorie e finali (art. 86 comma 6) si precisa altresì che *Il Ministro per la funzione pubblica convoca le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per esaminare i profili di armonizzazione conseguenti all'entrata in vigore del decreto...anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi in materia*.

L'indiscutibile prudenza con cui si è mosso il legislatore italiano contribuisce a legittimare la scelta di lasciare fuori dall'ambito di applicazione della riforma del mercato del lavoro sammarinese tutte le pubbliche amministrazioni. È doveroso consentire che il dibattito già apertosi in

merito ad una riforma complessiva delle regole che disciplinano il lavoro pubblico possa procedere con la necessaria serenità e sia affrontato nei tempi e nei modi che le molte specificità che caratterizzano quel comparto consentono. È altresì evidente che, emanata la legge quadro e tutti i suoi regolamenti, sarà necessario riflettere sull'opportunità di intervenire a sanare gli eventuali conflitti che dovessero sorgere fra le nuove regole di governo del mercato e le discipline applicabili nel pubblico.

A voler concludere, dopo le ampie considerazioni esposte, l'ambito d'intervento di una possibile futura legge quadro di riforma del mercato del lavoro sammarinese dovrebbe risultare sufficientemente delineato. Esso comprende tutto il sistema di avviamento (al lavoro), da rivedere in un'ottica radicalmente nuova – destinata a rafforzare le politiche di orientamento e di formazione professionale, utilizzate per ridurre la disoccupazione – attraverso la realizzazione di un vero modello di collocamento mirato.

L'efficacia di un così innovativo approccio risulterà accentuata dal complessivo ripensamento dell'insieme delle risorse che l'ordinamento sammarinese mette a disposizione del sistema economico, sia come “ammortizzatori sociali” destinati ai lavoratori disoccupati, sia come incentivi al consolidamento dello sviluppo imprenditoriale; ammortizzatori ed incentivi da ascrivere, dunque, come momenti assolutamente qualificanti del sistema, espressivi di una nuova logica di intervento premiale-condizionale che si contrappone al precedente contesto esclusivamente di tipo repressivo-sanzionatorio.

3. Il nuovo modello della futura legge quadro. Sue rationes

Il sistema di collocamento attualmente in vigore nella Repubblica di San Marino è disciplinato dalla legge n. 95 del 1989. Dopo la conferma della funzione pubblica dell'avviamento al lavoro – che si esprime anche nel divieto di mediazione privata (art. 26) – la legge delinea un modello organizzato su liste, classi e graduatorie, richieste numeriche e nominative, precedenza e preferenze, nulla osta all'assunzione. Tale modello è governato da un organo collegiale, la Commissione di collocamento a composizione trilaterale imperfetta e da un organo amministrativo, l'Ufficio del lavoro, ed è presidiato da un articolato sistema sanzionatorio di tipo penale ed amministrativo.

Nonostante alcune importanti disposizioni – relative all'anagrafe del lavoro (art. 3), al colloquio preliminare (art. 9), alla Commissione per

l'accertamento del livello professionale (art. 10), alle precedenze e preferenze nell'avviamento (art. 18), ai corsi di formazione e riqualificazione – che avrebbero potuto consentire al sistema una qualche apertura verso innovative prospettive di orientamento e di sostegno atte a favorire l'incontro fra domanda ed offerta del lavoro, tutte le risorse operative e professionali disponibili sono state (purtroppo) dirottate verso la gestione burocratico-amministrativa delle liste e delle graduatorie, comportando l'accentuazione della rigidità progressiva del sistema, solo parzialmente temperata da opportuni interventi *ad hoc* della Commissione di collocamento.

Non si tratta qui di criticare la legge né di stigmatizzarne l'applicazione. Del resto, tanto la legge quanto la sua attuazione esprimono fedelmente il ruolo e le logiche proprie dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro di quegli anni: realizzare un sistema di norme di natura ed a gestione esclusivamente pubblica in grado di consentire una distribuzione equa e socialmente accettabile dei posti di lavoro messi a disposizione dal sistema economico produttivo del paese; ciò attraverso l'individuazione di un ordine di priorità determinato considerando la specifica situazione in cui versano gli aspiranti lavoratori, senza che alcuno sforzo dovesse spendersi nell'agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro (come possibile strumento di contenimento dei livelli di disoccupazione).

Così come strutturato, infatti, il sistema impedisce che un eventuale incontro tra domanda ed offerta di lavoro, realizzatosi al di fuori delle procedure di avviamento, possa validamente consolidarsi in un contratto (di lavoro) tutte le volte in cui ciò risultasse non coerente con il modello distributivo previsto da liste, graduatorie e relative precedenze (*cf.* sul punto, Corte costituzionale, 12 marzo 1999, n. 65); un modello, dunque, condizionato dalla caratterizzazione impersonale ed infungibile dell'offerta e domanda di lavoro, che si esprime chiaramente nella richiesta numerica e nell'avviamento secondo graduatorie.

Occorre ben intendersi: nessuno può validamente contestare l'utilità, o meglio, la necessità di prevedere meccanismi che governino l'avviamento al lavoro prestando attenzione a tutti quei lavoratori che versano in condizioni tali da rendere molto problematico, se non addirittura impossibile per loro, trovare un buon posto. Piuttosto, si vogliono soltanto stigmatizzare gli insostenibili costi che i meccanismi fino ad ora utilizzati producono in termini di efficienza del sistema, efficienza intesa, occorre ripeterlo, come capacità di favorire l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro così da aumentare le occasioni per i disoccupati.

Non è dunque possibile continuare soltanto a distribuire i posti di lavoro disponibili secondo il pur doveroso rispetto di criteri di accettabilità sociale; occorre piuttosto impegnare la maggior parte delle risorse organizzative, professionali e finanziarie per migliorare le probabilità di “incrocio” fra domanda ed offerta ed aumentare, di conseguenza, le migliori opportunità occupazionali, puntando sull’attuazione coordinata di politiche di orientamento, formazione professionale, ricerca e selezione del personale nonché programmazione previsionale dei livelli occupazionali futuri.

Nella prospettiva appena descritta dovrebbe essere valutata anche la maggiore apertura operata da tutti i Paesi europei all’utilizzo dei contratti flessibili: nel rispetto di regole e garanzie in grado di impedire alla flessibilità di trasformarsi in precarietà, l’individuazione di una più o meno ampia griglia tipologica di contratti da affiancare al contratto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato indubbiamente non può non favorire l’incontro tra domanda ed offerta. Emancipandosi da un approccio di tipo esclusivamente individuale, valorizzando un profilo d’indagine che consideri gli effetti che l’utilizzo di tali contratti produce sul sistema, è del resto possibile arrivare a comprendere come i rapporti di lavoro flessibile possano: consentire alle imprese di verificare le attitudini e le professionalità del lavoratore, favorendo la successiva formalizzazione di rapporti tendenzialmente stabili; ridurre i periodi di inattività e di disoccupazione, integrando, attraverso lo svolgimento diretto di un’attività di lavoro, il bagaglio formativo e professionale dei lavoratori; accrescere il livello di flessibilità del sistema produttivo, permettendogli di sfruttare tutte le opportunità di crescita, anche quelle che non presentano un carattere di stabilità, ma si configurano piuttosto come cicliche o addirittura occasionali e straordinarie.

Sempre in un’ottica di sistema dovrebbe essere ripensata l’erogazione delle risorse finanziarie messe a disposizione dallo Stato a sostegno dei lavoratori disoccupati e delle imprese, nella duplice veste di ammortizzatori sociali e di incentivi economici (cassa integrazione guadagni, indennità di mobilità o di disoccupazione). Sotto un profilo strettamente individuale, è indubbio che ammortizzatori sociali ed incentivi alle imprese continueranno a svolgere la loro funzione di sostegno economico indispensabile a superare gli inevitabili tempi di attesa di un lavoro o a recuperare una situazione di crisi economico-produttiva dell’azienda; in una prospettiva di sistema, invece, ammortizzatori sociali ed incentivi economici alle imprese possono rivelarsi strumenti in grado di garantire mag-

giore efficacia alle nuove disposizioni, molto di più di quanto potrebbe fare la rigorosa applicazione di sanzioni penali e/o amministrative.

È, del resto, facile comprendere quanto possa influire sul grado di efficacia delle politiche gestionali del mercato del lavoro l'erogazione di ammortizzatori sociali condizionatamente alla frequenza, da parte del lavoratore, di corsi di formazione o alla sua partecipazione ad attività o servizi socialmente utili. Analogamente, incentivi concessi alle imprese in considerazione dei lavoratori assunti, ad ammontare variabile secondo il tipo di lavoratori – in mobilità, disoccupati di lungo periodo, donne in condizione di reinserimento dopo la maternità – o condizionati allo svolgimento di attività di formazione e di riqualificazione specifica, determinano effetti certi sulle dinamiche occupazionali, rendendoli strumenti validissimi di gestione di un nuovo e più dinamico mercato del lavoro.

4. Elenco anagrafico e Scheda professionale dei lavoratori in cerca di occupazione

Affinché le importanti finalità di orientamento e formazione che la nuova legge di riforma del mercato del lavoro dovrebbe prefiggersi di realizzare possano essere raggiunte, è indispensabile mettere a punto, in via preliminare, due importanti strumenti di supporto gestionale. Si tratta della predisposizione di un completo Elenco anagrafico delle persone in cerca di occupazione, da realizzarsi attraverso la compilazione – sfruttando le più avanzate tecnologie informatiche di riorganizzazione del sistema già in uso presso l'Ufficio al lavoro – di schede professionali individuali nelle quali dovranno essere raccolti tutti i dati utili a realizzare il collocamento mirato del lavoratore, attraverso idonei percorsi di orientamento e formazione professionale. Elenco anagrafico e Schede professionali costituiranno la parte principale di una più ampia “banca dati virtuale” – che dovrà essere gestita dal Servizio informativo, da strutturare nell'ambito della nuova Agenzia dei servizi per l'impiego (che sostituirà l'attuale Ufficio del lavoro, su cui *infra*) – nella quale convergeranno tutte le informazioni in possesso degli attori che animano il mercato del lavoro.

Già disponendo l'Ufficio del lavoro sammarinese di un efficiente sistema informatizzato, l'attuazione dell'Elenco anagrafico e delle Schede professionali non si presenta come un obiettivo di particolare difficoltà: ovviamente, sarà necessario intervenire sul *software* ed adeguare la tipologia delle informazioni già disponibili affinché queste siano meglio utilizzabili ai fini dell'orientamento e della formazione professionale e, soprat-

tutto, provvedere alla loro periodica integrazione anche attraverso un sistema di comunicazioni obbligatorie da parte dei lavoratori, delle imprese e delle loro rispettive associazioni. L'accesso alle informazioni sarà reso più facile grazie alla predisposizione di un portale *web* dove convergeranno, in modo organizzato, i siti già attualmente fruibili da lavoratori ed imprese, i quali potrebbero utilmente essere organizzati in un'unica "borsa lavoro" informatica.

Le modalità di organizzazione e di tenuta dell'Elenco anagrafico e delle Schede professionali dei lavoratori potranno essere indicate, come anticipato in premessa, in uno specifico regolamento del Congresso di Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art 12 della legge 5 settembre 1997 n. 97, regolamento che, in particolare, dovrà definire i criteri di classificazione dei lavoratori iscritti, il contenuto dei dati e le modalità di trattamento, a garanzia di una conduzione coordinata ed integrata e di un efficace controllo di tutti i flussi di forza lavoro.

Il regolamento potrà valutare, anche demandando l'individuazione di alcuni dei criteri da seguire alla nuova Commissione per il lavoro e la formazione (su cui *infra*), l'opportunità di organizzare di propria iniziativa un'anagrafe di tutti gli studenti che avendo assolto l'obbligo scolastico, sono potenziali beneficiari dei servizi di orientamento, anche in ragione di una più attenta programmazione delle attività di conoscenza e gestione delle future dinamiche del mercato del lavoro. La redazione di tale anagrafe, infatti, può consentire di programmare azioni anticipate di orientamento, allo scopo di facilitare la scelta di un percorso di studio/formazione più rispondente alle potenzialità di sviluppo del mercato, anche attraverso la promozione di *stages* aziendali.

Avranno diritto ad iscriversi nell'Elenco anagrafico tutti i cittadini sammarinesi, residenti e soggiornanti, che abbiano assolto gli obblighi scolastici e raggiunto l'età per ammissione al lavoro (capacità giuridica al lavoro), i quali si trovino in condizione di inoccupati, disoccupati o siano in cerca di un nuovo lavoro.

L'inserimento è effettuato su richiesta dei soggetti che intendono avvalersi dei servizi di orientamento/formazione e/o di collocamento (vedi *infra*) tramite colloquio; in ogni momento, l'iscritto potrà richiedere l'integrazione, l'aggiornamento e la cancellazione dei dati. L'iscrizione non costituisce un obbligo, ma esclusivamente un onore, cui è condizionata la fruibilità dei nuovi servizi al lavoro (orientamento - formazione), il godimento degli ammortizzatori sociali connessi all'accertamento dello stato di disoccupazione/inoccupazione ed (eventualmente) anche l'avviamento al lavoro, secondo il modello che verrà meglio descritto in seguito.

La cancellazione dall'Elenco avviene d'ufficio soltanto alla fine della carriera lavorativa; tale cancellazione può assumere valore di sanzione nel caso in cui il lavoratore iscritto abbia rifiutato un'offerta formativa o un lavoro, anche di tipo temporaneo, che i responsabili dei Servizi abbiano giudicato conformi al bagaglio formativo e professionale del lavoratore. Non comporta la perdita dell'anzianità d'iscrizione la frequenza ad un corso di formazione o la partecipazione ad uno *stage*, né l'accettazione di un rapporto di lavoro temporaneo di durata inferiore a quattro mesi.

L'eventuale cancellazione d'ufficio non pregiudica una nuova iscrizione. Alla perdita dell'anzianità di iscrizione sono connesse la fine dell'erogazione degli ammortizzatori sociali e la cessazione del diritto a ricevere proposte formative e di avvio al lavoro corrispondenti al proprio profilo professionale. L'assunzione presso un datore di lavoro esonera il Servizio dall'erogazione di ogni attività di orientamento e di formazione (altra è la questione della c.d. formazione continua, su cui *infra*), a meno che l'avviamento, temporalmente limitato e con finalità di riqualificazione/ricollocaimento, sia stato disposto soltanto nell'attesa di una sistemazione diversa e tendenzialmente definitiva.

Anche l'avviamento ad un posto di lavoro con carattere di stabilità non comporta la cancellazione formale dall'Elenco anagrafico: oltre all'ipotesi in cui il lavoratore dichiara di considerarsi in cerca di un diverso lavoro – nel quale caso beneficerà ancora del servizio di orientamento, che potrà prevedere anche attività di formazione professionale se compatibile con lo svolgimento della prestazione lavorativa (nel caso sia svolta, ad esempio, con contratto *part-time* o temporaneo) – la conservazione nell'Elenco dei lavoratori assunti serve ad assolvere la funzione di conoscenza/documentazione delle dinamiche del mercato del lavoro sammarinese, che potranno essere utilizzate per finalità di studio, programmazione e documentazione. Rispetto a tale specifico profilo, il responsabile della gestione dell'Elenco anagrafico renderà idonea informazione, semestralmente, alla Commissione per il lavoro e la formazione, che ne darà a sua volta sintetica comunicazione, annualmente, al Consiglio Grande e generale, tramite la Segreteria di Stato al Lavoro e Cooperazione.

Dovranno altresì essere previste norme a tutela della *privacy* degli iscritti nell'Elenco anagrafico e dei dati contenuti nelle Schede professionali; tale tutela dovrà realizzarsi in forme e modi compatibili con le necessità di accesso alla banca dati ed alla massima diffusione delle informazioni.

La Scheda anagrafica, eventualmente traducibile in una carta elettronica da consegnarsi al lavoratore – e, come tale, destinata in futuro a

sostituire, per tutti gli iscritti nell'Elenco anagrafico, il libretto di lavoro – raccoglierà tutte le informazioni utili a definire il “bagaglio culturale”, le esperienze formative e professionali, la certificazione delle competenze possedute dal lavoratore. Dovranno, in particolare, essere indicate l'appartenenza del lavoratore a liste speciali, il percorso scolastico e formativo, i periodi di apprendistato e di tirocinio eventualmente svolti, le conoscenze possedute (lingue, informatica), le precedenti esperienze di lavoro.

Tale Scheda verrà stilata sulla base delle dichiarazioni rese dal lavoratore all'atto dell'iscrizione nell'Elenco anagrafico, anche in ragione della documentazione dallo stesso fornita; le dichiarazioni potranno essere integrate e modificate su richiesta dell'iscritto o ad iniziativa dell'Ufficio. Al momento della stesura della Scheda, il lavoratore dovrà dichiarare la propria immediata disponibilità allo svolgimento di un'attività lavorativa conforme alle proprie attitudini. Di fronte all'impegno profuso dallo Stato nell'assicurare servizi di orientamento, formazione e sostegno economico al lavoratore che è in cerca di un posto di lavoro adeguato alle sue aspirazioni ed aspettative, è più che legittimo pretendere dallo stesso lavoratore una piena disponibilità ed un'altrettanta convinta collaborazione.

Pur confermando l'esclusione della materia del frontalierato dall'ambito di intervento della legge di riforma per le ragioni su esposte, senza voler in alcun modo pregiudicare le scelte di politica del diritto che verranno adottate nelle sedi deputate, pare necessario fin da subito prevedere, sia a livello di predisposizione del programma *software* che di struttura organizzativa, anche la costituzione di una speciale sezione dell'Elenco anagrafico destinata esclusivamente ai lavoratori frontalieri che dovessero perdere il posto di lavoro: a tal fine, potranno essere adeguatamente utilizzate le informazioni già disponibili nella banca dati in uso presso l'Ufficio del lavoro.

Anche in questo specifico caso, la redazione di un Elenco anagrafico si rivela strumento di fondamentale importanza, non soltanto come auspicata forma di tutela dei particolari interessi di tali lavoratori che potranno ricorrere all'azione dei servizi di orientamento/formazione, ma anche a beneficio dell'intero sistema produttivo sammarinese, che potrebbe sfruttare in modo più consapevole tutte le risorse di forza lavoro espresse da questo consistente bacino di lavoratori, a fronte di esigenze aziendali che non potranno mai essere adeguatamente soddisfatte ricorrendo ai soli cittadini sammarinesi, residenti e soggiornanti.

Per la futura regolamentazione del frontalierato, dunque, l'Elenco anagrafico dei lavoratori potrebbe rivelarsi assai utile: come strumento

per la gestione degli ammortizzatori sociali che dovessero essere previsti anche a beneficio di tali lavoratori; per organizzare un sistema di precedenza nell'avviamento ad un nuovo lavoro presso un'impresa sammarinese (lista di mobilità); per dare attuazione alle politiche di superamento dell'attuale precarizzazione dei rapporti di lavoro che verranno concordate, attraverso l'individuazione di una procedura di graduale stabilizzazione, alla stregua degli impegni assunti dalle parti firmatarie dell'Accordo trilaterale del 1° dicembre 2002.

5. I nuovi servizi all'impiego. Considerazioni in merito all'accreditamento di Agenzie di lavoro private

Le riflessioni in merito alla struttura ed alle finalità della costituzione di un Elenco anagrafico delle persone in cerca di occupazione e della Scheda professionale individuale hanno aperto, senza affrontarle, due questioni di cruciale importanza ai fini dello sviluppo coerente di un credibile progetto di riforma del mercato del lavoro sammarinese.

Come si è già avuto modo di ricordare, l'Elenco anagrafico costituisce la parte centrale di una più ampia banca dati di tipo virtuale – gestita dal Servizio informativo per il lavoro e la formazione – la gestione della quale presuppone la stesura di norme a tutela della *privacy* degli iscritti e della sicurezza dei dati in essa raccolti, dati che possono riguardare anche aspetti strettamente attinenti la persona del lavoratore (condizioni psicofisiche, malattie, handicap). Tuttavia, seppur essenziali, tali norme non dovranno compromettere l'utilizzazione piena ed efficace della stessa banca dati, né impedire un acceso, il più ampio possibile, alla platea degli attori che governano il moderno mercato del lavoro.

La questione va affrontata secondo modalità di approccio articolate. Un primo profilo potrebbe essere quello riguardante l'utilizzo integrale o parziale delle informazioni raccolte dalla banca dati, nelle quali confluiscono le informazioni già in possesso dell'attuale Ufficio del lavoro, unitamente a quelle relative alle attività di formazione cui i lavoratori hanno partecipato, risultanti dai libretti di formazione rilasciati ai sensi e per gli effetti dell'art. 8 della l. 4 marzo 1993, n. 37.

È del tutto ragionevole prevedere un accesso differenziato a seconda del soggetto che lo richiede: le imprese potrebbero essere abilitate ad accedere alle informazioni attinenti ai lavoratori in cerca di occupazione; viceversa, i lavoratori, mediante la propria carta elettronica personale

(scheda anagrafica magnetica, in sostituzione dell'attuale libretto di lavoro cartaceo), potrebbero verificare i dati che li riguardano e proporre al gestore del Sistema il loro aggiornamento nonché visionare le domande di lavoro avanzate dalle imprese, così da favorire la massima diffusione delle informazioni senza necessità di mediazione da parte dei responsabili dei Servizi.

Un accesso totale alle informazioni contenute nell'Elenco anagrafico dovrebbe invece essere garantito soltanto alle Agenzie private di lavoro, nel caso si ritenesse di legittimarne la costituzione.

Innanzitutto, partendo da una valutazione di tipo strettamente tecnico-giuridico, occorre chiedersi se l'erogazione dei descritti servizi possa essere considerata come attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, conseguendone la necessità di valutare l'osservanza del divieto (di mediazione) dettato dall'art. 26 della legge n. 95 del 1989 che copre tutte le azioni attuate "allo scopo di dar vita ad un rapporto di lavoro subordinato". La risposta non potrà che essere affermativa, risultando del tutto evidente che, senza idoneo accreditamento, l'attività delle Agenzie di lavoro private va considerata illecita: del resto, vista l'alta funzione che l'ordinamento gli assegna, il divieto di mediazione (unitamente alle relative sanzioni penali) merita di essere confermato anche nelle nuove disposizioni della legge quadro.

Risolta la questione del necessario accreditamento cui le Agenzie private devono in ogni caso sottoporsi, occorre considerare che la loro attività potrebbe essere di diversa natura e funzione, anche in ragione dell'utente del servizio dalle stesse erogato. Per quanto concerne i lavoratori, infatti, tali Agenzie dovrebbero fornire, in modo necessariamente gratuito, servizi di orientamento/formazione secondo le modalità previste in una apposita Convenzione stipulata con la Segreteria di Stato al lavoro, in attuazione delle disposizioni del Decreto reggenziale che ne dovrà disciplinare l'accreditamento, ciò comportando il pagamento di contributi pubblici in proporzione al numero di servizi erogati ed all'attività di integrazione/aggiornamento dell'Elenco anagrafico e delle Schede professionali realmente effettuato.

Per quanto riguarda le imprese, tali Agenzie potrebbero: offrire servizi di ricerca, di selezione del personale e di ricollocazione professionale; fornire attività di supporto amministrativo per l'attività di comunicazione/informazione con il Servizio informativo per il lavoro e la formazione cui le imprese sono tenute, in particolare per la predisposizione di piani per la programmazione occupazionale; redigere progetti di orientamento/

formazione, parzialmente o integralmente finanziabili, dopo l'approvazione della Commissione per il lavoro e la formazione e sotto il controllo del Servizio ispettivo incardinato presso la costituenda Agenzia dei servizi per l'impiego.

A differenza dei servizi di orientamento e formazione resi ai lavoratori (per i quali il concorso finanziario dello Stato pare insuperabile, vista l'imposta gratuita), per tutti i servizi erogati alle imprese, questi saranno posti a carico di coloro che si sono rivolti alle Agenzie di lavoro private. Peraltro, è indubbio che questa attività di servizio alle imprese determini vantaggi significativi per l'insieme delle dinamiche del mercato del lavoro: favorendo l'incontro domanda-offerta di lavoro, infatti, si realizza un importante contenimento dei livelli di disoccupazione e una decisa riduzione degli attuali tempi di attesa per l'avviamento ad un nuovo lavoro.

Quanto esposto dovrebbe consentire a tutti una serena riflessione sull'utilità di aprire la gestione del mercato del lavoro sammarinese agli apporti dei privati, senza ingenerare pericolosi equivoci o altrettanto ingiustificati allarmismi.

Occorre innanzi tutto rimarcare che le attività di cui si è prospettato il possibile conferimento a specifiche Agenzie private accreditate riguardano servizi – di orientamento, formazione, ricerca e selezione del personale, programmazione occupazionale – che esulano completamente dall'ambito delle tradizionali attività di collocamento (richieste nominative e numeriche, tenuta delle liste, formazione delle graduatorie, nulla osta, avviamento), fino ad oggi gestite in modo esclusivo dall'Ufficio del lavoro. Pertanto, prospettare, come si sta facendo, che nell'erogazione di tali nuovi servizi siano coinvolte anche Agenzie private accreditate non dovrebbe determinare rilevanti conseguenze in ordine al problema dell'eventuale superamento del monopolio pubblico di avviamento al lavoro, né esprimere alcuna opzione circa l'eventuale nuovo modello di collocamento che sarà opportuno delineare per gli anni a venire. Del resto, pur essendo ben possibile, non sarebbe di alcuna utilità, vista la specifica realtà sammarinese, attribuire alle nuove Agenzie private accreditate funzioni di tipo strettamente collocatorio: attività, dunque, da riservare, sempre in via esclusiva, al nuovo Servizio collocamento che sarà organizzato nell'ambito dell'Agenzia dei servizi per l'impiego.

È tuttavia doveroso riconoscere che già, in ragione dell'erogazione dei nuovi servizi per l'impiego che la legge quadro dovrà predisporre (orientamento/formazione, programmazione occupazione, azioni positive), si determina un inevitabile affievolimento delle funzioni di governo del

mercato tradizionalmente riservate alle procedure di collocamento (liste, graduatorie, richieste, nulla osta). Ciò comporta, inevitabilmente, che l'introduzione dei nuovi servizi per l'impiego sia sostenuta da un attento coordinamento operativo e funzionale tra l'erogazione di detti servizi ed il rispetto delle procedure di collocamento. Peraltro, la costituzione di Agenzie private – accreditate ad erogare i nuovi servizi destinati a favorire l'incontro domanda offerta di lavoro – non deve essere considerata come una *condicio sine qua non* per un'efficace riforma del sistema: il legislatore resta libero di affidare in via esclusiva la loro "fornitura" alla sola Agenzia dei servizi per l'impiego.

Sul punto, come anticipato, il legislatore potrebbe distinguere l'erogazione dei servizi da rendere ai lavoratori da quelli destinati alle imprese. Per la prima tipologia (orientamento, formazione), sarebbe possibile affermare l'esclusiva competenza della nuova Agenzia dei servizi per l'impiego (ex Ufficio del lavoro): la necessaria gratuità degli stessi servizi per i lavoratori-utenti, infatti, scaricherebbe inevitabilmente il costo dell'attività di mediazione privata sulla finanza pubblica, nei termini previsti con l'atto di Convenzione/accreditamento; il che potrebbe, almeno da un punto di vista esclusivamente finanziario, rendere conveniente investire nel potenziamento delle strutture e nell'integrazione delle risorse organiche della stessa Agenzia. Per la seconda tipologia di servizi, quelli da rendere alle imprese (selezione, ricerca del personale, ricollocamento, programmazione delle esigenze occupazionali, progetti di azioni positive per l'incremento dell'organico aziendale), non ponendosi un analogo problema di gratuità, nessun carico potrà derivarne per la finanza pubblica, mentre sicuramente non trascurabili sarebbero i benefici relativi all'aumento delle occasioni di possibile incontro domanda offerta di lavoro. Peraltro, nulla esclude che le imprese possano rivolgersi per gli stessi servizi all'Agenzia pubblica, qualora i servizi da questa resi siano congrui, erogati con rapidità ed anche economicamente convenienti.

La scelta di un modello piuttosto che di un altro resta dunque più politica che tecnica; essa esige un'attenta valutazione di quale sia l'opzione che più risponde alle particolarissime contingenze del mercato del lavoro sammarinese. Sotto un profilo squisitamente tecnico, quello che maggiormente conta è assicurare che tali servizi siano resi in modo efficiente rispetto all'obiettivo che si prefiggono di raggiungere, che è quello di agevolare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro. Ne consegue che, qualora dovesse decidersi di attribuire in modo esclusivo la funzione mediatrice alla sola Agenzia dei servizi per l'impiego, essa dovrebbe anche

essere dotata di tutte le risorse – finanziarie, organizzative e professionali – necessarie a garantire la piena soddisfazione delle esigenze degli utenti, non esistendo nel sistema altri soggetti in grado di compensarne le eventuali deficienze.

Occorre, per la verità, ricordare come tutti gli esperti di mercato del lavoro ritengano che, almeno sulla carta, la realizzazione di un sistema misto che affianchi agli uffici pubblici delle agenzie private accreditate sia “potenzialmente” più efficace. In tal senso si esprime chiaramente anche la stessa Organizzazione internazionale del lavoro, che ha emanato la convenzione n. 181/1997 sulle Agenzie private di collocamento. Tale convenzione, infatti, pur ponendo limiti piuttosto precisi allo svolgimento dell’attività di collocamento da parte dei privati, riconosce che nell’attuale contesto socio-economico le agenzie d’impiego private possono svolgere un ruolo importante ai fini di un buon funzionamento del mercato del lavoro.

Pur considerando le molte specificità che caratterizzano la realtà sammarinese, l’integrazione tra pubblico/privato – sia nell’ipotesi limitata all’erogazione dei nuovi servizi, sia in quella estesa anche alla gestione delle residue procedure di collocamento – va dunque presa in considerazione come una delle possibili future strategie di governo del mercato del lavoro. Del resto, almeno durante la prima fase di attuazione della riforma, potrebbe rivelarsi miope escludere a priori la possibilità di affidare proprio ad una o più Agenzie private accreditate non soltanto la redazione dell’Elenco anagrafico e della Scheda professionale – che comporta l’aggiornamento e la ristrutturazione dell’attuale banca dati informatizzata dell’Ufficio del lavoro – ma anche l’erogazione, ovviamente gratuita per tutti i lavoratori disoccupati, dei nuovi servizi di orientamento e di formazione così come previsti dalla legge e dai suoi regolamenti di attuazione, in attesa che anche gli Uffici pubblici del lavoro possano adeguare la propria struttura ed organizzazione, mettendosi in condizione di assolvere al meglio queste nuove e complesse funzioni.

Non si può inoltre tacere sul fatto che la fase di prima attuazione della riforma sarà quanto mai delicata per le sorti dell’intero pacchetto di provvedimenti che dovranno essere approvati. Di là di quale sarà il sistema di collocamento che il legislatore riterrà di promuovere, infatti, le procedure di avviamento dovranno essere mantenute, così che all’ordinario carico di lavoro che la loro tenuta comporta si andrà inevitabilmente ad aggiungere quello determinato dall’erogazione dei nuovi servizi, dalla costituzione dell’Elenco anagrafico e dall’integrazione delle informazioni

disponibili nell'attuale banca dati informatica. Ora, un potenziamento degli Uffici, in termini di uomini e di mezzi, tale da far fronte adeguatamente ad un così rilevante incremento dei carichi di lavoro, sembra difficile da realizzare, almeno con la tempestività che sarebbe necessaria.

A questa specifica prospettiva – che è propria di coloro che, volendo assicurare alla riforma le condizioni per il rapido raggiungimento di un buon livello di attuazione ed efficacia, ritengono come la scelta di un sistema di servizi all'impiego di tipo misto, pubblico-privato, sia preferibile – se ne aggiunge immediatamente un'altra: sperimentare gli effetti di un'importante sinergia pubblico-privato, consentendo al legislatore ed alle Parti sociali di valutare, a posteriori e “dati alla mano”, l'utilità di consolidare quel modello oppure di definire un diverso equilibrio pubblico-privato o, viceversa, di ritornare ad una gestione pubblica di tipo esclusivo.

Si potrebbe a ragione obiettare che, data la natura sperimentale dell'attività, nessun privato accetterebbe il rischio di investire il capitale necessario per rendere operativa un'agenzia per l'impiego. Non si deve tuttavia dimenticare che con la regolamentazione del lavoro interinale – ora dettata per accordo interconfederale, domani forse lo sarà anche per legge – nel mercato del lavoro sammarinese operano con piena legittimazione le Agenzie di lavoro interinale, cui ben sarebbe possibile attribuire, in via temporanea, anche le funzioni relative all'erogazione alle imprese dei nuovi servizi di selezione, ricerca del personale, ricollocamento, programmazione delle esigenze occupazionali, progetti di azioni positive per l'incremento dell'organico aziendale ed, eventualmente, a titolo gratuito, anche le funzioni connesse all'orientamento dei lavoratori, per dare tempo alla nuova Agenzia dei servizi per l'impiego di raggiungere il livello di efficienza strutturale ed organizzativa necessaria.

Per tali Agenzie di lavoro interinale, infatti – che già devono disporre di una banca dati informatizzata, di personale competente e strutture di sportello distribuite sul territorio – l'erogazione dei nuovi servizi non necessiterebbe di alcun ulteriore investimento di mezzi e di personale. Viceversa, con le nuove competenze, esse vedrebbero ampliate significativamente le tipologie di servizi da offrire alle imprese-clienti, consentendo più facili opportunità di contatto con i lavoratori in cerca di occupazione, ai quali potrebbero offrire, sempre gratuitamente – nei termini fissati dalla Convenzione siglata con la Segreteria di Stato al Lavoro e Cooperazione – efficienti servizi personalizzati di orientamento e l'individuazione dei percorsi di formazione professionale più idonei.

5.1. Legittimazione delle Agenzie di lavoro private ed Organizzazioni sindacali. Possibili sinergie

La *ratio* che è sottesa all'attribuzione, in capo alle Agenzie di lavoro interinale, anche dei nuovi servizi all'impiego – al fine di utilizzare le loro risorse strumentali e professionali ad incremento delle possibilità di incrocio fra domanda ed offerta di lavoro – potrebbe per la verità condurre a ragionare attentamente sull'opportunità di sollecitare le stesse Confederazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro a costituire, nelle forme e nei modi ritenuti più opportuni, proprie Agenzie di lavoro.

L'attribuzione alle Parti sociali di un ruolo non soltanto di tipo politico ma anche gestionale in materia di mercato del lavoro non dovrebbe sorprendere. In Italia, dagli inizi del secolo scorso e sicuramente fino all'avvento dell'era corporativa, l'attività di mediazione fra domanda ed offerta di lavoro era svolta, contestualmente, da agenzie private con finalità lucrativa, da associazioni sindacali, da strutture statali e comunali. Nell'Ordinamento sammarinese, in particolare, l'assunzione di un ruolo gestionale da parte del Sindacato (CSdL) ha addirittura rivestito natura di legittimazione esclusiva: la "Legge per la tutela del lavoro e dei lavoratori sammarinesi" del 30 gennaio 1949, n. 1, tra le funzioni pubbliche e di rappresentanza sociale riconosciute in capo alla Confederazione sammarinese del lavoro, indicava espressamente il collocamento ed assegnava (anche) in ragione di ciò un concorso finanziario da stabilirsi anno per anno.

Dunque, com'è già accaduto in passato, ritagliare nell'ambito del moderno mercato del lavoro un ruolo ancora più operativo/attuativo in capo ad entrambe le parti sociali, coinvolgendo cioè anche le associazioni di rappresentanza degli interessi dei datori di lavoro, sembra soluzione apprezzabile sotto più punti di vista.

Forse basterebbe richiamare alla memoria il ruolo che le associazioni di rappresentanza hanno sempre saputo giocare nell'evoluzione dei sistemi socio-politici. Tuttavia, già una superficiale riflessione sull'Ordinamento sammarinese ci indurrebbe a rilevare l'assoluta "centralità" delle funzioni ivi attribuite sia alle Associazioni sindacali, da tempo riconosciute come persone giuridiche private, sia ai contratti ed agli accordi collettivi, che hanno efficacia *erga omnes*.

L'associazionismo sindacale, infatti, ha rappresentato e continua a rappresentare l'espressione socialmente più autentica di identità collettive reali, importanti "serbatoi" di conoscenza degli interessi, dei valori e delle dinamiche che caratterizzano i sistemi economici, accumulatisi grazie

alla contiguità quotidiana con i bisogni e le esigenze dei loro rappresentanti. Si tratta di un patrimonio di competenze e di conoscenza che, nell'attuale situazione evolutiva caotica e disgregante, merita di essere sfruttato appieno, non soltanto durante "il farsi" delle scelte politiche – il c.d. processo di *policy making* – ma anche durante la fase propriamente applicativa-attuativa dei provvedimenti adottati.

Di fronte alla delicata prospettiva di assicurare al nuovo sistema di gestione del mercato del lavoro sammarinese un'efficace e rapida "entrata a regime", garantendo nel tempo il raggiungimento di *standard* qualitativi sempre più elevati per i servizi erogati, le istituzioni sammarinesi dovrebbero valutare con estremo interesse la possibilità di sollecitare le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori a condividere, come già fanno a livello di concertazione delle strategie politiche ed in sede di Commissione di collocamento, la responsabilità di dare attuazione, gestendole direttamente, alle nuove regole di governo del mercato del lavoro attraverso la costituzione di proprie Agenzie di lavoro.

Alle molte ragioni che sembrano sostenere l'opportunità di dare concretezza alla descritta prospettiva di coinvolgimento operativo delle parti sociali attraverso la costituzione diretta di proprie Agenzie di lavoro vanno poi aggiunti gli altrettanto evidenti benefici che potrebbero derivare, in capo alle stesse organizzazioni sindacali, dal loro "scendere direttamente in campo" nella gestione delle politiche di governo del mercato del lavoro sammarinese. Si tratta di benefici che possono essere tutti apprezzati come rafforzamento e come rinnovamento della tipica funzione di rappresentanza di interessi degli iscritti e dei non iscritti.

Non è qui il caso di riportare gli esiti del lungo e controverso dibattito che da qualche tempo si è aperto intorno alle ragioni della crisi delle tradizionali forme di rappresentanza degli interessi collettivi: l'oggettiva difficoltà di sintetizzare interessi comuni rispetto a situazioni individuali sempre meno omogenee tra loro ha aggravato la sensazione di abbandono che molti iscritti e non iscritti provano di fronte all'agire di Associazioni che si sono impegnate a rafforzare il proprio ruolo di interlocutori delle istituzioni per la definizione delle politiche socio-economiche, dando l'impressione di non affrontare con la stessa determinazione la tutela dei loro più immediati interessi.

Si tratta, appunto, di un'impressione, di un "abbandono" più avvertito che reale: è evidente come la tutela degli interessi dei rappresentati possa essere più efficacemente assicurata dalle Organizzazioni sindacali influenzando direttamente la formazione delle regole, piuttosto che limitarsi ad intervenire in fase di mera applicazione delle stesse. Eppure, la

sensazione di distacco, di burocratizzazione, di non sostegno resta, e restando determina un pericoloso *vulnus* alla credibilità ed al mantenimento del ruolo strategico di organizzazioni che nel numero degli associati e nella capacità di mobilitazione e di aggregazione del consenso intorno alle proprie iniziative fondano i presupposti della propria forza e della propria legittimazione.

Per le Associazioni dei lavoratori e per le Associazioni dei datori costituire proprie Agenzie di lavoro potrebbe rappresentare un'occasione davvero storica per rinsaldare il legame con i propri iscritti, sia rafforzando la tutela e la rappresentanza dei loro interessi e dei loro molti nuovi bisogni, sia allargando significativamente il raggio della propria tradizionale azione. Di fronte ad un mercato del lavoro difficile e complesso in cui, aumentata la libertà di azione individuale, le scelte tanto dei lavoratori che dei datori si fanno inevitabilmente più delicate (essendo i "percorsi" non più preordinati dalla legge), le Associazioni potrebbero mettere a disposizione di tutti coloro che lo richiedessero, il loro enorme patrimonio di informazioni, conoscenze e professionalità, dimostrando così l'insuperabile necessità della loro autorevole assistenza.

A tacer d'altro, è sufficiente riflettere sull'importanza che l'erogazione dei servizi di orientamento potrebbe significare sia per il Sindacato, come irripetibile occasione di qualificato contatto con le giovani generazioni di lavoratori in cerca di occupazione – generazioni che non sempre avvertono la necessità e l'importanza dell'aggregazione collettiva – sia per le Associazioni dei datori di lavoro che vedrebbero moltiplicare la mole di servizi da erogare. Non si tratterebbe soltanto di porre in essere attività di selezione, ricerca del personale, ricollocamento, programmazione delle esigenze occupazionali, progetti di azioni positive per l'incremento dell'organico aziendale, ma anche di curare l'assolvimento dei nuovi obblighi di informazione da rendere ai responsabili dei servizi per l'impiego o di assistere le imprese nell'assegnazione dei finanziamenti pubblici connessi all'attuazione di progetti e programmi di formazione, orientamento, riqualificazione e ricollocamento previsti dalla nuova Commissione per il lavoro e la formazione.

Infine, non dovrebbe escludersi la possibilità che associazioni di categoria e sindacati dei lavoratori decidano di organizzare la fornitura di servizi all'impiego attraverso un unico Ente bilaterale a legittimazione collettiva. Nel caso dell'erogazione dei nuovi servizi all'impiego, infatti, associazioni dei datori di lavoro ed organizzazioni dei lavoratori perseguono l'identico interesse a fornire ai loro assistiti una struttura di soste-

gno efficiente che, facilitando l'incontro domanda ed offerta, sia destinata a perseguire indistintamente l'interesse di lavoratori ed imprenditori.

Con una qualche "arditezza" interpretativa, la costituzione del descritto Ente bilaterale potrebbe essere ricondotta alla *ratio* risultante dall'art. 4 e dall'allegato n. 6 del CCUGL in merito all'attività ed agli obiettivi del Fondo servizi sociali: nelle due disposizioni si fa riferimento, tra l'altro, a *servizi sociali che contribuiscono ad elevare l'occupazione produttiva, di partecipazione finanziaria ai programmi di formazione professionale e riqualificazione in collaborazione con il Dicastero pubblica istruzione e il Centro di Formazione Professionale*. L'art. 4 del CCUGL, in particolare, definisce esattamente l'attività del Fondo come non sostitutiva rispetto ai compiti delle istituzioni pubbliche, essendo destinata sia ad assicurare un contributo significativo alla realizzazione delle descritte finalità, sia ad affermare il principio della necessaria partecipazione delle Forze sociali anche nella fase più propriamente gestionale.

L'erogazione dei nuovi servizi all'impiego potrebbe facilmente rientrare nell'ambito delle finalità indicate per il Fondo: in questo caso, le parti riuscirebbero a spingere la loro azione molto al di là degli attuali confini, dotandosi di una struttura con carattere di autonomia organizzativa e gestionale che, senza modificare le altre strategie di tutela fino ad ora perseguite, arricchirebbe e diversificherebbe gli strumenti e le tradizionali tipologie di azione destinate alla tutela degli iscritti. Non si tratta dunque di indurre gli attori istituzionali e sociali sammarinesi a mutare orientamenti e strategie che implicino l'adozione di nuove forme e di nuovi strumenti del loro "fare rappresentanza". Più semplicemente, l'intento è soltanto quello di prospettare, in modo non improvvisato, tutte le implicazioni e le inevitabili conseguenze di decisioni che potrebbero rivelarsi determinanti sia per la più efficace gestione del mercato del lavoro che si intende realizzare attraverso l'approvazione del progetto di legge quadro di cui qui specificamente si discute, sia per il futuro rafforzamento della presenza e delle funzioni di quanti – Istituzioni pubbliche e Forze sociali – ora lo governano.

5.2. L'orientamento professionale

Insieme alla formazione professionale, l'orientamento identifica una macro tipologia di servizi che attraverso il progetto di riforma il legislatore sammarinese intende mettere a disposizione dei lavoratori in cerca di occupazione, creando un sistema più organico ed efficiente,

destinato a ridurre il livello percentuale e la durata sia della disoccupazione giovanile sia di quella di lunga durata. È facile comprendere come in una società quale l'attuale, caratterizzata da mutamenti repentini rispetto ai quali la conoscenza costituisce una delle principali risorse, l'orientamento professionale diventi uno strumento strategico di sviluppo, rispettando l'equità sociale ed assicurando la razionalizzazione delle risorse.

Del tutto sinteticamente, per orientamento deve intendersi la gestione dell'insieme delle informazioni che consentano al lavoratore – sia giovane che adulto, inoccupato o disoccupato – di individuare un obiettivo professionale e il percorso utile per raggiungerlo nel modo più rapido ed efficiente.

Per poter tentare di assolvere tale compito, l'orientatore deve disporre ed elaborare un enorme flusso informativo che può essere distinto in due grandi nuclei: le informazioni che riguardano lo stesso lavoratore, vale a dire le caratteristiche, le attitudini, gli interessi, le lacune formative, le conoscenze e le competenze acquisite attraverso la scuola e le precedenti esperienze lavorative; le informazioni sul mondo del lavoro e delle professioni (anche di lavoro autonomo ed imprenditoriale), in particolare sulle opportunità formative disponibili.

Tutte le informazioni raccolte vanno poi attentamente valutate al fine di definire una strategia che sia in grado di affrontare il mercato: pertanto, sia nella raccolta che nella loro valutazione, il lavoratore deve essere adeguatamente sostenuto dalle strutture gestionali preposte che, a seconda del caso, forniranno dati ed indicazioni – prevalentemente mediate da un esperto (informazione orientativa) – organizzeranno momenti formativi brevi connessi strettamente all'orientamento (formazione orientativa: tecniche e strategie di ricerca del lavoro, analisi delle capacità e delle motivazioni), o daranno un aiuto individualizzato per consentire al lavoratore di definire, rispetto alle opportunità del mercato, il proprio progetto professionale ed individuare le vie per attuarlo al meglio (consulenza orientativa).

Orientamento come processo continuo, formazione lungo tutto l'arco di vita, sviluppo professionale permanente, sono concetti oramai entrati nel patrimonio comune di tutti gli ordinamenti europei grazie al lavoro della Commissione Europea, la quale ha sfornato decine di documenti che a vario titolo se ne sono occupati, soprattutto in tema di coordinamento delle politiche occupazionali. Nei documenti comunitari e nei programmi d'azione della Commissione, l'attenzione all'orientamento è diffusa in modo trasversale, come strumento strategico destinato ad aiu-

tare le scelte nelle fasi di transizione e per “connettere” a favore dell’individuo, in un’ottica di *lifelong learning*, scuola, università, formazione professionale, imprese e mercato del lavoro.

5.3. La riorganizzazione del Sistema formativo. Formazione professionale, formazione continua, contratti formativi e stages aziendali

La realizzazione di un governo integrato delle politiche del lavoro, delle politiche formative, degli strumenti di gestione del mercato del lavoro e dei servizi per l’impiego rappresenta il nucleo qualificante del progetto di riforma che la legge quadro dovrebbe riuscire ad attuare. Tutti gli esperti sono infatti concordi nel ritenere come sia stata la netta distinzione tra competenze e funzioni in materia di mercato del lavoro, da un lato, ed orientamento e formazione dall’altro, a determinare l’insuccesso e l’inefficacia dei modelli di intervento pubblico.

Tra orientamento e formazione il nesso appare addirittura indissolubile: se l’orientamento identifica l’attività volta ad informare ed indirizzare il soggetto verso una collocazione professionale che tenga conto delle sue aspirazioni, delle sue competenze e delle richieste del mercato, la formazione professionale consente di spingersi ben più in là, adeguando la qualità dell’offerta di lavoro alle esigenze della domanda, così da sopperire alle carenze della normale dinamica di mercato e favorire maggiori possibilità occupazionali. Essa costituisce, pertanto, il principale momento di raccordo tra istruzione e lavoro, tra attività teorico-culturale e sua “applicazione produttivistica”.

Tuttavia, quando si discute di formazione professionale, occorre ben intendersi: essa non può identificare esclusivamente l’attività destinata al lavoratore inoccupato o disoccupato propedeutica all’assunzione o alla riassunzione, di cui nel contesto di questo progetto di legge quadro di riforma del mercato specificamente ci si deve occupare. È necessario, infatti, valorizzare adeguatamente anche la formazione c.d. continua e permanente del dipendente in costanza di rapporto, come misura di stabilizzazione e sostegno dell’occupazione, attraverso la predisposizione di strumenti – tra questi, anche i c.d. congedi formativi – che consentano ai lavoratori di colmare vecchie lacune ed accrescere la propria professionalità, nell’ambito, ma anche al di fuori, delle azioni formative normalmente predisposte dalle imprese.

I congedi formativi possono assumere la forma di: un congedo “aziendalistico” per la formazione continua, quando siano previsti per i

lavoratori occupati e non occupati che hanno diritto di proseguire i corsi di formazione per tutto l'arco della vita, al fine di accrescere conoscenze e competenze professionali. Tale formazione può essere decisa dal lavoratore o predisposta dall'azienda, anche attraverso piani formativi concordati con le parti sociali; essa deve sempre essere finalizzata alla valorizzazione delle competenze utilizzate nell'ambito del rapporto e quindi funzionale anche all'interesse del datore di lavoro a vedere migliorata la professionalità dei suoi dipendenti.

Non è da escludersi la possibilità di prevedere anche un congedo sabbatico per la formazione, finalizzato al completamento di un titolo di studio o alla partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro; dunque, un congedo fruibile per coltivare interessi anche totalmente slegati dal rapporto di lavoro, continuativo o frazionato, limitato nel tempo, con diritto alla conservazione del posto ma non anche alla retribuzione. Il datore di lavoro può non accogliere la richiesta, oppure può più semplicemente differirla per comprovate esigenze organizzative. Con queste tipologie di congedi convivono quelli concessi per motivi di studio, per i quali la contrattazione collettiva stabilisce un monte ore annuo: sul punto, la disciplina dettata dall'art. 31 del CCUGLI è sufficientemente attenta ed opportunamente articolata.

Sarebbe sbagliato non riconoscere come, da qualche tempo, l'Ordinamento sammarinese presta grande attenzione alla formazione professionale, giustamente consapevole che essa può contribuire in modo significativo a rendere effettivo il diritto al lavoro, facilitare l'inserimento lavorativo degli inoccupati e dei disoccupati, contribuire alla crescita della personalità e delle capacità tecnico-professionali dei lavoratori occupati, come recita l'art. 1 della legge 4 marzo 1993 n. 37 in materia di ordinamento del sistema di formazione professionale e delle politiche attive a sostegno dell'occupazione.

La già citata legge n. 37/1993 accredita soluzioni largamente condivisibili, soprattutto quando qualifica la formazione come un servizio alla persona e quando prescrive che le azioni formative siano definite ed attuate in armonia ed integrazione con il sistema scolastico ed universitario, così da essere inserite in una prospettiva di formazione continua e ricorrente (art. 1). Altrettanto condivisibile è la distinzione che il legislatore pone nell'art. 3, quando qualifica la formazione al lavoro, quella che precede il primo inserimento lavorativo e che si rivolge ai giovani inoccupati o già disoccupati (limitatamente ai 25 anni d'età, fatta eccezione per i laureati la cui età è elevabile a 28), e la giustappone alla formazione sul

lavoro, che è rivolta a lavoratori occupati o disoccupati, dipendenti ed autonomi; un insieme di interventi che ben possono essere classificati nell'ambito delle tipologie esemplificativamente già elencate nell'art. 4.

Senz'altro condivisibile è anche la *ratio* che ispira la legge 24 luglio 1987 n. 89 (*Normativa in materia di formazione professionale*), come integrata e modificata dalla successiva legge 4 marzo 1993 n. 36. Tale legge si fonda su una particolare esperienza di formazione in azienda che, superato il periodo di prova, si traduce in un vero e proprio contratto di lavoro speciale (a durata massima) con finalità formativa, destinato all'assunzione a tempo indeterminato.

La legge si lascia apprezzare perché si muove in una logica di promozione-programmazione ad iniziativa delle imprese in base alle loro esigenze di potenziamento e ristrutturazione, sotto il coordinamento ed il controllo della Segreteria di Stato al Lavoro e Cooperazione; assicura al lavoratore un'alternanza tra lavoro in azienda e formazione esterna presso il Centro di formazione professionale; dispone una riduzione retributiva proporzionale al livello di formazione acquisito; incentiva economicamente il coinvolgimento da parte delle aziende dei lavoratori in Cassa integrazione guadagni ed in mobilità; prevede il rilascio di un libretto di formazione, nel quale sono annotate le azioni formative intraprese, le competenze acquisite ed i livelli di professionalità raggiunti.

I provvedimenti citati sono utilmente integrati dalle clausole contenute nell'Allegato contrattuale n. 1 del CCUGL siglato a San Marino il 25 Agosto 1980 dall'ANIS e da CSdL - CDLS. Al di là delle specifiche disposizioni destinate ad agevolare la mobilità interna ed esterna dei lavoratori, le parti firmatarie si impegnano ad incontri congiunti *per individuare, tra l'altro, gli indirizzi di qualificazione o riqualificazione del personale, necessari per cogliere le occasioni occupazionali, promuovendo, se necessario, l'istituzione dei relativi corsi di addestramento professionale in accordo ed in collegamento con gli Organismi statali competenti* (1.b). Inoltre, *le parti firmatarie ritengono che, per una corretta gestione del mercato del lavoro, la problematica della formazione professionale sia attuata in stretto rapporto con l'istituzione scuola e con l'azione programmatica generale del Paese. In tale ambito si ritiene di favorire un sistema di formazione professionale collegato alle attività ed alle esigenze produttive, promuovendo anche momenti formativi attuati all'interno delle aziende* (3).

La validità di molti dei principi contenuti nei citati provvedimenti di legge e di contratto, tuttavia, non deve impedire di rilevare alcuni significativi limiti strutturali, cui la legge quadro dovrebbe cercare di porre subito rimedio, attraverso un più stretto coordinamento funzionale ed ope-

rativo. A tal fine, la riforma del sistema di formazione professionale ben potrebbe orientarsi in due direzioni, la prima relativa a rivedere struttura e funzioni delle diverse istituzioni competenti; la seconda destinata al ripensamento degli strumenti giuridici da utilizzare, così da rendere più chiara la loro finalizzazione strategica. Una duplice direzione, che potrebbe essere meglio definita anche dal diverso tipo di fonti strategicamente utilizzabili: direttamente, con le norme della legge quadro e dei suoi regolamenti di attuazione, per dettare la riforma delle istituzioni destinate al governo del mercato del lavoro; attraverso l'emanazione di un decreto delegato – *ex art. 3 comma 13 della legge 26 febbraio 2002 n. 36*, che ha sostituito l'art. 3 della legge 8 luglio 1974 n. 59 – destinato a fissare la disciplina dei contratti a finalità formativa e degli *stage*.

Sul “fronte degli Organi istituzionali” competenti in materia di impiego e formazione – aspetto da affrontare direttamente con le disposizioni della legge quadro e dei regolamenti di attuazione – oltre a rinviare alle considerazioni finali di questo saggio, si possono qui anticipare alcune brevissime considerazioni.

In ossequio alla necessità di meglio coordinare la formazione professionale con il sistema scolastico ed universitario per la piena valorizzazione delle potenzialità umane e professionali di ogni persona, sarebbe importante confermare, aggiornandone composizione e competenze, l'istituzione della Consulta per il lavoro e la formazione professionale, organo consultivo presieduto dal Segretario di Stato al lavoro e cooperazione, e formata da rappresentanti delle istituzioni e delle parti sociali interessate alla definizione delle politiche di istruzione e formazione professionale e da tutti i responsabili delle strutture deputate all'erogazione dei servizi formativi. Nell'ambito del nuovo sistema integrato Lavoro e Formazione, la Consulta dovrebbe riunirsi almeno una volta l'anno su iniziativa del Segretario di Stato al lavoro per definire le strategie di intervento, fornire pareri sull'opportunità di nuovi interventi legislativi e valutare gli esiti dei programmi proposti alla (ed approvati dalla) Commissione per il lavoro e la formazione, cui dovranno essere attribuite anche tutte le competenze in materia di programmazione pluriennale ed annuale degli interventi in materia di lavoro e formazione.

La Consulta è dunque destinata ad espletare una funzione di coordinamento di tutte le politiche relative alla formazione professionale tra le Segreterie di Stato competenti, con il supporto dei soggetti istituzionali e sociali nelle stesse politiche coinvolti, senza svolgere funzioni di tipo politico/gestionale, esclusivamente attribuito alla nuova Commissione per il lavoro e la formazione, che le assolverà, nei termini e nei modi che sa-

ranno definiti dal regolamento di attuazione (con possibile strutturazione in sottocomitati); non è esclusa la possibilità che la Commissione operi a “composizione variabile”, vale a dire integrata da esperti e responsabili dei servizi operativi interessati alle specifiche tematiche da affrontare, congiuntamente con l’Agenzia dei servizi per l’impiego cui saranno attribuite tutte le funzioni esecutive e gestionali.

In tale rinnovato contesto, la legge quadro dovrà operare un sostanziale ripensamento strutturale ed operativo del Centro di formazione professionale, anche, ma non soltanto, in ragione del fatto che la formazione assume una rilevanza del tutto strategica per l’efficace attuazione dei percorsi di orientamento che i nuovi servizi all’impiego si prefiggono di fornire a lavoratori ed imprese sammarinesi.

È dunque evidente che l’intervento riformatore dovrà essere orientato a potenziare sia le strutture sia l’offerta formativa che il Centro di formazione professionale è attualmente in grado di fornire, attraverso la valorizzazione strategica della figura del Progettista della formazione. Verrà altresì accentuata ogni possibile sinergia con l’attività del Servizio di orientamento e del Servizio informativo (in cui, organicamente e funzionalmente, opererà l’Analista del mercato del lavoro) e previsto un ruolo di indirizzo e controllo in materia di servizi all’impiego e di servizi per la formazione in capo alla riformata Commissione per il lavoro e la formazione (su ciò, ampiamente, *infra*). In ragione di tale rinnovamento organizzativo e funzionale, il Centro di formazione professionale dovrebbe essere qualificato come Agenzia dei servizi per la formazione.

Per quanto concerne il profilo delle competenze e degli Organi istituzionali del mercato del lavoro e della formazione, sarà compito della legge quadro riformare, abrogandoli, gli articoli delle precedenti leggi che risultino incompatibili con i suoi principi fondativi. Per quanto concerne, invece, tutti gli altri profili, e soprattutto per la definizione di un più efficace sistema di formazione professionale, la riforma del Centro di formazione professionale e dei contratti e rapporti formativi (attraverso decreto delegato) potrebbero rendere necessario un ulteriore intervento, magari attraverso una legge speciale, che veda l’utile coinvolgimento delle parti sociali oltre a quello della stessa Consulta.

Riguardo il decreto delegato destinato a ridisciplinare i rapporti di lavoro e non lavoro con finalità formativa in un’ottica più rispondente alle esigenze del nuovo mercato, questo dovrà muoversi in attuazione di quanto dispone l’art. 28 della legge n. 7/1961 che affida ad una successiva legge speciale la regolamentazione dell’apprendistato, realizzando il definitivo superamento della vecchia legge 11 settembre 1961 n. 27. Inol-

tre, il Congresso di Stato dovrà tenere in adeguata considerazione – anche sotto questo profilo può apprezzarsi l'importanza del coinvolgimento delle Parti sociali – le disposizioni contenute negli artt. 31, 48, 49, 56, e negli allegati n. 6 (*Fondo servizi sociali*), n. 8 (*Apprendistato*), n. 10 (*Sostegno occupazionale e politica industriale*), e n. 13 (*Protocollo d'intesa fra OO. SS e ANIS sulle relazioni industriali, allegato A*) del CCUGLI.

Criteri orientativi cui il decreto delegato dovrebbe attenersi potrebbero essere: una nuova disciplina del contratto di apprendistato, come contratto formativo a causa mista ed a durata massima, destinato esclusivamente ai lavoratori adolescenti e giovani fino a 25 anni, o 28 anni se in possesso di laurea, con retribuzione inferiore rispetto a quella contrattualmente prevista per il livello e la categoria professionale di riferimento; istituzione e disciplina del contratto di reinserimento, contratto a tempo determinato con finalità formativa specifica, prevalentemente destinato ai lavoratori adulti disoccupati appartenenti alla seconda, terza e quarta categoria (ove utilizzabile), da svolgersi parte in azienda parte all'esterno, con durata condizionata al tipo di professionalità ed alle esigenze di reinserimento, da incentivare anche attraverso un opportuno ripensamento degli ammortizzatori sociali previsti a titolo di mobilità o di disoccupazione (sulla riforma degli ammortizzatori sociali, v. *infra*); una regolamentazione degli *stage* formativi per i giovani inoccupati, come strumento di tipo non contrattuale di alternanza scuola/lavoro, ai fini di orientamento formativo dei lavoratori e di supporto per le imprese soprattutto per quanto attiene alla programmazione delle future dinamiche occupazionali ed alla valutazione delle potenzialità dell'offerta di lavoro disponibile.

I tirocini sono strumenti di formazione e di orientamento a durata variabile, che si realizzano attraverso l'inserimento lavorativo in azienda, con lo scopo di agevolare le scelte professionali delle persone mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro.

I soggetti promotori saranno tenuti a stipulare, con le imprese ospitanti, una convenzione alla quale va allegato un progetto di orientamento e di formazione, eventualmente redatto in base a schemi predisposti dalla Commissione per il lavoro e la formazione, l'attestazione di versamento all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le altre coperture assicurative connesse al tipo di attività svolta, l'individuazione di un tutore in qualità di responsabile didattico-organizzativo dell'attività.

Il tirocinio formativo offre molti vantaggi: alle imprese, di conoscere e valutare le competenze di un possibile futuro collaboratore, permettendo loro di adottare piani di sviluppo coerenti con le risorse occupazionali disponibili; ai giovani in cerca di lavoro, di operare scelte professionali

ponderate grazie alla conoscenza reale del mondo del lavoro, arricchendone le competenze; alle istituzioni scolastiche di disporre uno strumento di sostegno ed accompagnamento a favore dei loro allievi, così da renderle in grado di assisterli nell'esperienza, sempre problematica, della transizione scuola-lavoro.

5.4. L'individuazione delle possibili categorie di destinatari dei nuovi servizi di orientamento e formazione

Oltre a riflettere sulle concrete tipologie di servizi e di “azioni positive” in cui l'orientamento e la formazione possano di fatto validamente estrinsecarsi, è necessario individuare e distinguere in categorie i soggetti potenzialmente destinatari delle misure promozionali di inserimento al lavoro. Sul punto, la legge quadro dovrebbe limitarsi a definire alcuni *standards* minimi dei servizi che saranno erogati agli utenti: un apposito regolamento del Congresso di Stato, eventualmente supportato dalle deliberazioni della Commissione per il lavoro e la formazione, potrà dettare la disciplina specifica di individuazione delle misure. Si tratta di definire esattamente il tipo di azioni da perseguire, i tempi, gli strumenti e la distribuzione delle risorse, determinando criteri di priorità ed interventi di tipo mirato rispondenti alle specifiche dinamiche del mercato.

Una prima categoria di lavoratori dovrebbe raggruppare tutti i giovani inoccupati in cerca della loro prima occupazione o giovani disoccupati che abbiano perduto il loro precedente lavoro. La categoria potrebbe essere articolata distinguendo gli adolescenti – i minori degli anni 18 – dai giovani, di età compresa dai 18 ai 25 anni, elevabile, per i soli laureati, fino al 28° anno di età.

Fatta eccezione per la particolare vigilanza che va esercitata sul lavoro dei minori, occorre in questo caso ripetere che orientamento e formazione dovranno essere prevalentemente destinati a colmare il tradizionale *gap* fra scuola e lavoro e immaginare percorsi formativi specifici, calibrati sulle capacità del lavoratore e mirati a sfruttare le opportunità di mercato esistenti. Per quanto concerne gli adolescenti, dovrebbero prevedersi corsi strutturati di formazione teorico-pratica, con *stages* aziendali pre-assuntivi; per i giovani (18-25, o 28), inoccupati o disoccupati, dovrebbe essere incentivato il ricorso al contratto di apprendistato, di durata variabile (18-48 mesi), con retribuzione definita contrattualmente in percentuali progressivamente da avvicinare all'ammontare della retribuzione spettante

al lavoratore adulto qualificato, in cui è compresa una formazione minima esterna al luogo di lavoro.

Una seconda categoria potrebbe riunire i disoccupati e gli inoccupati (persone che non hanno mai svolto attività lavorativa) di lungo periodo e con un'età superiore ai 25 anni (non laureati), che abbiano visto decorrenza più di 12 mesi dal momento della prima presentazione agli Uffici (colloquio di inserimento nell'elenco anagrafico) senza trovare un'occupazione definitiva o temporanea adeguata.

Si tratta, per lo più, di lavoratori che godono di ammortizzatori sociali, l'erogazione dei quali può essere condizionata alla frequenza di corsi di riqualificazione o di aggiornamento professionale che siano ritenuti congrui a permettere loro di sfruttare le occasioni occupazionali offerte dal mercato. A tali lavoratori dovrebbe essere destinata una specifica tipologia contrattuale a tempo determinato, il contratto di reinserimento, simile al riformato contratto di apprendistato, nel quale la formazione è parte integrante e costitutiva della causa. Così come accade per l'apprendistato, utilizzando questa tipologia negoziale il datore di lavoro beneficia di importanti agevolazioni contributive e normative.

Tra le proposte di formazione-riqualificazione potrebbero rientrare anche soluzioni occupazionali temporanee – contratti a tempo determinato, lavoro interinale, contratti formativi – che risultino adeguate alle caratteristiche professionali del lavoratore e possano tradursi in un suo arricchimento formativo. Non rappresentano impedimenti assoluti all'assunzione, l'adibizione a mansioni o livelli retributivi inferiori a quelli in precedenza raggiunti. Nel caso che l'assunzione temporanea sia stata indicata dal responsabile dell'Orientamento organizzato presso l'Agenzia dei servizi per l'impiego come proposta di reinserimento o riqualificazione, essa non fa perdere al lavoratore i diritti derivanti dall'iscrizione nell'Elenco anagrafico, fatta ovviamente eccezione per l'erogazione di sostegni economici previsti da leggi o contratti collettivi per tutta la durata del rapporto.

Una terza categoria raggruppa tutti i lavoratori che si trovano in condizione di reinserimento lavorativo, quelli che decidono di rientrare nel mercato del lavoro dopo almeno un anno di inattività, determinata dall'assolvimento degli obblighi di cura e di assistenza connessi alla vita familiare ed, in particolare, lavoratrici in congedo obbligatorio o facoltativo di maternità. È evidente come i provvedimenti e le azioni positive che saranno destinate agli appartenenti a tale categoria, formata in netta prevalenza da lavoratrici, dovranno essere mirati a contrastare le discriminazioni legate al sesso e consentire la piena affermazione professionale delle

donne, permettendo di realizzare, oltre alle legittime aspirazioni lavorative, anche la loro essenziale funzione familiare. Di là da questo specifico profilo, il Legislatore sammarinese, impegnato a riformare il mercato del lavoro, dovrebbe prestare grande attenzione alle politiche delle pari opportunità uomo-donna, rimuovendo ogni ostacolo che ancora limita l'uguaglianza formale e sostanziale delle donne nell'accesso al lavoro e sul lavoro.

Una quarta categoria è formata da tutte le persone che, per le difficili situazioni personali (handicap, tossicodipendenti, *ex* detenuti), familiari e professionali in cui versano, si trovano minacciate dall'emarginazione sociale. Per sostenere tali soggetti, occorre mettere in campo una serie di politiche destinate a combattere le discriminazioni, le esclusioni e le disuguaglianze che si creano o che si accentuano in relazione alle dinamiche del mercato del lavoro, attraverso l'utilizzo di mirate azioni positive. Oltre ai tradizionali impegni di formazione ed orientamento, pare in questo caso necessario favorire l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione, sviluppare ogni altra forma di integrazione, puntare a collocamenti mirati ed incentivare lo sviluppo di nuove forme di organizzazione del lavoro come, ad esempio, le cooperative sociali.

5.4.1. Informazione, accoglienza, consulenza. Riflessioni sulle tipologie di servizi erogabili

Il primo impatto che l'utente avrà con i nuovi Servizi per l'impiego va ricondotto all'insieme di attività che possono essere unitariamente comprese nel concetto di "accoglienza". Sia che si tratti di un lavoratore che di un datore di lavoro, l'utente contatta l'operatore dell'Agenzia dei Servizi per l'impiego e da questo dovrà essere guidato a sfruttare tutte le potenzialità di servizio che la struttura è in grado di fornirgli. Prescindendo dalle diverse modalità attraverso le quali il servizio di accoglienza può essere espletato (prima accoglienza, seconda accoglienza, accoglienza integrata), è comunque indispensabile che l'operatore effettui una prima informazione sui servizi a disposizione dell'utente, attraverso materiali strutturati, cartacei e/o informatici.

In via di prima approssimazione, dopo la fase dell'accoglienza, in considerazione della sua situazione e delle esigenze espresse all'operatore, l'utente dovrebbe poter usufruire di:

a) servizi di consulenza orientativa: consistono nell'elaborazione, attraverso colloqui personalizzati con gli operatori del Centro, di un piano

d'azione finalizzato all'inserimento dell'utente nel mercato del lavoro o in circuiti formativi;

b) servizi di incontro domanda-offerta di lavoro: verificano e favoriscono l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, attraverso una serie di modalità operative, sinteticamente riconducibili a tre attività principali. Le prime due, meglio identificate come Preselezione ed Autocandidatura, sono destinate a lavoratori in cerca di occupazione; la terza, nota come "Promozione delle opportunità", riguarda invece i datori di lavoro.

La Preselezione consiste in un colloquio nell'ambito del quale si analizza il profilo professionale del lavoratore in cerca di occupazione e lo si confronta con le domande di lavoro avanzate dalle imprese; l'Autocandidatura implica invece la raccolta delle disponibilità dei lavoratori in cerca di occupazione attraverso l'autocompilazione – anche mediante supporti telematici – di una scheda personale, direttamente consultabile anche da parte delle aziende. Essa consente la realizzazione di un'apposita borsa lavoro, facilitata dall'autocompilazione di appositi moduli informatizzati, che possono essere trasmessi *on line* attraverso la rete *web*. La Promozione delle opportunità, invece, consiste nella realizzazione di un *form* per le imprese interessate ad assunzioni di personale, le quali potranno inviare *on line* le loro richieste direttamente all'Agenzia dei servizi per l'impiego.

c) servizi di assistenza per la creazione d'impresa: si tratta di orientare gli utenti che abbiano un profilo professionale e formativo adeguato verso l'autoimprenditorialità, come strategia alternativa di promozione dell'inserimento lavorativo. Si tratta di un servizio che dovrà operare sinergicamente con le Associazioni di categoria, studiando e sperimentando modalità di sostegno di quanti desiderino avviare attività di lavoro autonomo. Potranno essere sperimentate azioni di sostegno per la redazione di progetti imprenditoriali e per l'erogazione di incentivi a favore dell'autoimpiego.

d) servizi di promozione delle pari opportunità nell'accesso al lavoro delle donne: lo scopo è quello di aumentare l'informazione sul diritto al lavoro e sulle azioni positive approntate dall'ordinamento e sulle tipologie di congedi utilizzabili, fino a sviluppare la propensione all'imprenditorialità femminile. Sul punto, è senz'altro opportuno ricordare la particolare attenzione delle Forze sociali: nell'Allegato contrattuale n. 1 del CCUGL in tema di mobilità stipulato il 25 agosto 1980, ANIS, CSdL, CDLS, impegnandosi ad incontri congiunti destinati a verificare in concreto le condizioni del mercato del lavoro al fine di favorire l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, tali Forze esprimono una particolare atten-

zione proprio per il problema dell'occupazione giovanile e femminile (1. a). L'impegno è solennemente ribadito nell'Allegato contrattuale n. 11 del CCUGL (*Sostegno occupazione e politica industriale*) del 25 febbraio 1992, in cui si afferma che le parti firmatarie *convengono circa l'esigenza di favorire l'attivazione di iniziative e di politiche di sostegno col fine di consolidare ed incentivare i livelli occupazionali*, con particolare riferimento alla manodopera femminile e giovanile.

In merito, invece, alla tipologia di servizi ed alle modalità di erogazione, la legge quadro non potrà che rinviarne la puntuale definizione all'apposito regolamento che delinea la struttura organizzativa della nuova Agenzia dei servizi per l'impiego. Il regolamento, congiuntamente con le delibere della Commissione per il lavoro e la formazione, dovrà fissare i tempi d'intervento da parte degli operatori, tenendo conto anche della categoria di appartenenza dell'utente.

È ragionevole prevedere che, dopo il primo colloquio – quello d'iscrizione nell'Elenco anagrafico e di formazione della Scheda professionale – gli addetti al Servizio orientamento debbano sottoporre i soggetti, distinti nelle indicate categorie, a colloqui periodici durante i quali, accertata la permanenza dello *status* di disoccupazione, dovranno essere offerti loro idonei servizi di promozione: entro un mese dall'iscrizione nell'Elenco anagrafico, per i giovani di cui alla prima categoria di beneficiari, l'intervento consisterà prevalentemente in colloqui di orientamento, durante i quali dovranno essere vagliate tutte le offerte formative e gli strumenti contrattuali previsti dall'ordinamento (*stage*, apprendistato, formazione); sempre dopo un mese dall'iscrizione nell'Elenco anagrafico, per i disoccupati di lunga durata e per le lavoratrici in reinserimento, si tratterà, invece, di vagliare concrete proposte di adesione ad iniziative formative, di riqualificazione professionale o di inserimento lavorativo, anche temporaneo.

5.5. *Dai divieti agli incentivi. Accertamento dello status di disoccupazione, titolarità degli ammortizzatori sociali, erogazione di incentivi economici alle aziende*

È facile comprendere come, inevitabilmente, i nuovi servizi all'impiego spostino l'asse del governo del mercato del lavoro da una logica incentrata sul modello divieto-sanzione ad uno schema orientato a strumenti di promozione-incentivazione. Col che non si intacca, piuttosto si rafforza, la necessità di mantenere una forte attività ispettiva (Servizio

ispettivo) che, al di là dei compiti che continueranno ad essere allo stesso affidati, serve a controllare la veridicità delle dichiarazioni rese dal lavoratore (titoli posseduti e accertamento delle capacità professionali acquisite) e delle comunicazioni fornite dalle imprese, nei termini e nelle forme che saranno previste nel previsto regolamento che dovrà definire anche la struttura ed i compiti del Servizio informativo, in particolare quelli connessi alla costituzione ed alla regolare tenuta dell'Elenco anagrafico ed all'aggiornamento/adeguamento della relativa banca dati. Al mancato rispetto formale e sostanziale di questi obblighi di informazione saranno connesse sanzioni di tipo penale ed amministrativo: di tipo penale, nel caso le informazioni risultino totalmente false o parzialmente falsificate, con gravità modulata a seconda dei vantaggi che si intendevano illecitamente perseguire; di tipo esclusivamente amministrativo, per l'inadempimento degli obblighi connessi con la trasmissione delle comunicazioni previste dal Sistema informativo lavoro e formazione.

Sull'esistenza e sulla permanenza dello *status* di disoccupazione occorre riflettere più approfonditamente, essendo a ciò legato sia il diritto del lavoratore a beneficiare dei nuovi servizi per l'impiego, sia l'erogazione dei sostegni economici per il lavoratore e per le stesse imprese, questi ultimi condizionati dal fatto che l'imprenditore collabori all'attività di orientamento/formazione o assuma lavoratori che si trovano in condizioni di disoccupazione di lungo periodo, in mobilità, in situazioni di grave disagio personale e/o familiare. Al di là, infatti, della sopravvivenza o meno di procedure di collocamento che assicurino, attraverso nuovi modelli di precedenza/preferenza, l'assunzione di lavoratori in condizioni di difficoltà, è evidente che già a livello di orientamento, formazione e ricollocazione, è possibile (anzi, socialmente doveroso) favorire un percorso privilegiato di accesso a nuove occasioni di lavoro da parte di soggetti bisognosi di un maggior sostegno pubblico nella ricerca e nell'avviamento ad un lavoro che sia più rispondente alle loro specifiche esigenze ed aspettative.

Lo *status* di disoccupazione, da intendersi come la condizione in cui si trova il disoccupato o l'inoccupato (chi non ha mai svolto un lavoro retribuito) immediatamente disponibile a svolgere un'attività lavorativa, è attestato dall'interessato al momento dell'iscrizione nell'Elenco anagrafico, mediante colloquio personale con l'addetto al servizio e sottoscrizione di un'autocertificazione sulla dichiarazione resa, da conservare agli atti.

L'Agenzia dei servizi per l'impiego, mediante l'utilizzo delle informazioni in suo possesso e/o attraverso indagini svolte a campione dal Servizio ispettivo provvederà a verificare l'effettiva permanenza della condizio-

ne di disoccupazione. Tale verifica dovrà essere compiuta in tutti i casi in cui l'iscrizione all'Elenco anagrafico avvenga in conseguenza della cessazione di attività di lavoro autonomo, collaborazioni coordinate e continuative, attività d'impresa o libera professione.

La decadenza dallo *status* di disoccupato o inoccupato e la perdita dell'anzianità d'iscrizione nell'Elenco anagrafico rappresentano due specifiche sanzioni connesse al mancato adempimento, da parte del lavoratore, degli obblighi connessi all'iscrizione all'Elenco anagrafico ed alla collaborazione con l'Agenzia dei servizi per l'impiego. Tali sanzioni comportano effetti che si estendono a tutti i benefici e sostegni economici previsti dall'Ordinamento, che siano connessi con la permanenza di questo *status*: a tal fine, con un decreto delegato dovrà provvedersi alla riorganizzazione degli attuali ammortizzatori sociali di disoccupazione, condizionandone l'erogazione alla piena partecipazione dei lavoratori all'attività posta in essere dall'Agenzia dei servizi per l'impiego.

La decadenza dallo *status* di disoccupazione dovrebbe essere prevista (come sanzione) per la mancata presentazione dell'interessato agli appositi servizi per l'impiego entro i termini indicati nel rispetto del programma di colloqui periodici concordati; oppure, essere disposta come conseguenza del rifiuto di una proposta di reinserimento, formazione o riqualificazione fatta dal responsabile del Servizio orientamento, tenuto conto del bagaglio professionale e delle aspirazioni del soggetto, nonché delle occasioni offerte dal mercato; analogamente, la perdita dello *status* dipenderà dal rifiuto di una proposta di lavoro a tempo indeterminato, determinato, o anche interinale della durata superiore a sei mesi. In tale caso, accettando la proposta di lavoro temporaneo, l'anzianità d'iscrizione sarà soltanto sospesa e non perduta, come nel caso dell'accettazione di un'offerta di lavoro a tempo indeterminato, fatto salvo il caso in cui il recesso sia dato durante il periodo di prova.

Il collegamento virtuoso che viene così a crearsi tra accettazione/adesione alle proposte formative ed occupazionali dell'Agenzia dei servizi per l'impiego e l'erogazione degli ammortizzatori sociali, non rappresenta una novità per l'ordinamento sammarinese. Nell'Allegato contrattuale n. 1 sulla mobilità del 25 agosto 1980, stipulato tra l'ANIS, CSDL, CDLS, ad esempio, si stabilisce che *il lavoratore che senza motivazioni valide e documentate...non accetti l'offerta di un nuovo posto di lavoro...cesserà di beneficiare dell'eventuale erogazione di Cassa Integrazione Guadagni* (1. bc).

Di là dall'utilizzo degli ammortizzatori sociali come misura incentivante la collaborazione degli utenti con i nuovi servizi per l'impiego, si è

già ribadito come l'efficacia dell'azione posta in essere dalle Istituzioni preposte al governo del mercato del lavoro sia strettamente legata anche all'insieme di informazioni che arriveranno al Servizio informativo per il lavoro e la formazione. Il regolamento del Congresso di Stato che dovrà disciplinare struttura e funzionamento del suddetto servizio, valuterà se prevedere la redazione di un modulo unico per la trasmissione delle informazioni da parte delle imprese, attraverso un accesso telematico che certifichi la provenienza delle informazioni e il momento di trasmissione (attribuzione di un accesso codificato).

Per non gravare eccessivamente le imprese con nuovi adempimenti di tipo burocratico, dovrebbe inoltre valutarsi con attenzione la possibilità che le informazioni rese al Servizio informativo siano, a cura dello stesso, trasmesse a tutti gli uffici della pubblica amministrazione interessati: si potrebbe, in altre parole, arrivare alla costituzione di una sorta di "sportello unico telematico" che semplifichi il rapporto tra imprese ed amministrazione, riducendo alla fonte i rischi di erronee o tardive comunicazioni.

Le sanzioni connesse agli inadempimenti in materia di informazioni e il rispetto delle scadenze delle rispettive comunicazioni esigono che ogni impresa individui – comunicandolo preventivamente – il responsabile incaricato di fornire le informazioni da inviare al Servizio informativo. Le imprese potrebbero soddisfare gli adempimenti di legge attraverso l'utilizzo, ove legittimato dal legislatore, delle Agenzie private autorizzate – le stesse abilitate alla selezione e ricerca del personale – che garantiscono piena affidabilità e rispetto del segreto. Del resto, l'utilizzo di un servizio esterno autorizzato esonera l'impresa da qualsiasi responsabilità di tipo amministrativo circa la regolarità e la tempestività degli adempimenti; restano, invece, in capo al datore di lavoro le responsabilità penali connesse alla falsità dei dati forniti all'Agenzia.

Diversa sarà l'importanza funzionale del modello di comunicazioni fra i lavoratori e le imprese ed il Servizio informativo: esso dipenderà dal tipo di procedure di collocamento che verranno disciplinate dalle nuove disposizioni. È infatti evidente come nel caso in cui venisse conservato, seppur in forme adeguatamente ripensate, l'attuale modello fondato su liste, graduatorie, chiamate numeriche e nominative, nulla osta, gran parte delle informazioni – ad esempio quelle inerenti la costituzione e la cessazione del rapporto, il passaggio da rapporti di lavoro *part-time* o temporaneo a rapporti stabili – sarebbero direttamente acquisite dal Servizio collocamento attraverso l'ordinaria gestione delle procedure di avviamento. Nel diverso caso in cui (o eventualmente quando) tutte le

modalità burocratiche di avviamento venissero definitivamente superate e soprattutto si optasse per un sistema ad assunzione diretta lavoratore/impresa (abrogazione della richiesta numerica e/o nominativa e del nulla osta per l'avviamento), la funzione delle comunicazioni diverrebbe essenziale per la stessa gestione della banca dati e per l'erogazione di tutti i nuovi servizi per l'impiego. La soluzione della questione inerente il sistema di comunicazione va dunque opportunamente subordinata al tipo di intervento riformatore che si riterrà di operare in materia di collocamento.

Accantonata la questione delle informazioni, in merito alla natura e tipologie delle sanzioni – penali per dati totalmente o parzialmente falsi; amministrative, per dati non forniti nei tempi e nelle forme previste – è utile rilevare come soltanto il puntuale assolvimento degli obblighi amministrativi incombenti sui datori di lavoro (da intendersi espressione di una leale e corretta collaborazione con l'Agenzia dei servizi per l'impiego) consentirà alle imprese di godere degli incentivi normativi ed economici messi a disposizione dall'ordinamento per il consolidamento e lo sviluppo del sistema economico.

Tuttavia, più che in un'ottica negativa, qual è quella riguardante il profilo sanzionatorio, la questione degli incentivi va vista in positivo: le imprese che collaboreranno ai progetti predisposti dal Servizio orientamento – contratti formativi, *stages*, riqualificazione professionale, assunzioni anche temporanee di disoccupati di lungo periodo, lavoratori in mobilità, cittadini in condizioni di disagio, portatori di handicap (collocamento mirato) – saranno premiate con l'erogazione di sostegni economici proporzionalmente adeguati al ruolo svolto ed all'impegno economico sostenuto.

Oltre a partecipare attivamente alle iniziative promosse dai Servizi all'impiego, singole imprese, loro associazioni ed Agenzie private autorizzate potranno progettare vere e proprie azioni positive destinate a realizzare obiettivi specifici di orientamento/ricollocazione riguardanti una singola impresa, più imprese di un dato bacino o imprese appartenenti a settori produttivi in difficoltà. Tali progetti, sottoposti al vaglio della Commissione per il lavoro e la formazione, se approvati, potranno essere sostenuti economicamente attraverso le risorse raccolte nel previsto Fondo di incentivazione, secondo modalità di contribuzione che verranno concordate con le parti sociali.

Il Servizio orientamento, coadiuvato dal Servizio ispettivo, eserciterà tutti i controlli opportuni affinché i progetti finanziati con il concorso del Fondo vengano realizzati nei tempi e secondo le modalità previste; all'esi-

to favorevole di tali controlli verrà condizionata l'erogazione pro-quota del finanziamento assegnato al progetto.

6. Le procedure di collocamento. Dal modello incentrato sulle liste e sulle graduatorie al modello improntato alla valorizzazione dei servizi di orientamento: possibile integrazione o inevitabile conflitto?

Da quanto finora argomentato, si evince come la nuova legge quadro dovrà essere necessariamente caratterizzata dal ruolo di assoluta centralità assegnato ai Servizi per l'impiego, l'efficacia dei quali dipende in prevalenza dall'organizzazione di un efficiente sistema informativo, come banca dati virtuale (ma anche documentale), contraddistinto dalla messa a punto di due strumenti fondamentali per l'orientamento e la formazione, quali sono l'Elenco anagrafico e la Scheda professionale.

Se i nuovi servizi sono destinati a coloro che si trovano senza lavoro o che cercano un lavoro diverso che sia più rispondente alle loro esigenze ed alla professionalità acquisita, sarà intorno all'accertamento ed alla permanenza dello *status* di disoccupato che il legislatore sammarinese ripenserà tutti gli incentivi economici e finanziari (sia ai lavoratori sia alle imprese) che saranno messi a disposizione, utilizzandoli come strumenti per meglio governare le principali dinamiche del moderno mercato del lavoro.

L'obiettivo della riforma ben potrebbe "limitarsi" ad organizzare i nuovi servizi per l'impiego, la riforma degli ammortizzatori sociali e gli incentivi alle imprese, senza dover necessariamente coinvolgere, se non limitatamente ad alcuni aspetti di necessario coordinamento, le procedure di collocamento e di avviamento al lavoro. All'opposto, il legislatore potrebbe decidere di approvare un provvedimento più radicale, ovviamente prevedendo, per la sua definitiva attuazione, un congruo periodo di graduale assestamento: in tal modo, ci si spingerebbe fino a superare l'intero sistema di collocamento costruito su liste, graduatorie, richieste, nulla osta.

La scelta di politica del diritto che si prospetta assume una rilevanza determinante nel contesto della riforma che verrà attuata; essa va valutata alla luce della sua oggettiva praticabilità, soprattutto verificando la possibilità di aggregare intorno alla soluzione più innovativa un consenso che appare allo stato difficile da acquisire.

Prima di passare alla presentazione delle due distinte ipotesi – quella di mantenimento delle procedure di collocamento, che dovranno co-

munque essere ripensate per renderle più semplici e più facilmente coordinabili con i nuovi servizi all'impiego, in ragione della nuova politica di governo del mercato che esprimono; quella di soppressione delle stesse procedure, cui sostituire meccanismi per gestire con strumenti di precedenza/preferenza l'accesso (al lavoro) di persone in mobilità, in condizioni di grave disagio personale e familiare, di portatori di handicap – è tuttavia utile chiarire alcuni aspetti che possono ricondurre i termini della comunque difficile scelta nell'ambito di una prospettiva meglio definita.

Indipendentemente dalla soppressione delle procedure di collocamento, la nuova strategia di governo del mercato del lavoro, che valorizza il profilo di politica attiva – favorire occasioni di lavoro, non limitarsi a distribuirle secondo criteri socialmente accettabili – riduce già di per sé il ruolo fino ad ora assegnato al collocamento come disciplina destinata a garantire una ripartizione non discriminatoria delle occasioni disponibili. Quello che è indispensabile assicurare è che l'attività di orientamento e di formazione, realizzata attraverso gli strumenti e le metodologie previste dal legislatore e dalle deliberazioni della nuova Commissione per il lavoro e la formazione, prevalga, attraverso procedure trasparenti e verificabili, sui precedenti meccanismi di avviamento al lavoro (liste, graduatorie, richieste).

Così, di là dalla scelta più radicale di superare, dopo un adeguato periodo transitorio (necessario a predisporre strutture organizzative e risorse professionali allo stato non disponibili), le vecchie procedure – scelta che, sotto un profilo tecnico-operativo renderebbe la riforma più coerente ed omogenea, evitando alla fonte un altrimenti non improbabile contenzioso fra lavoratori titolari di “diritti contrastanti” derivanti, i primi dal collocamento, i secondi dai nuovi servizi all'impiego – pare improcastinabile rendere l'attività di avviamento flessibile e cedevole di fronte ad una decisione dei servizi all'impiego destinata a definire il percorso di orientamento e la formazione dei lavoratori inoccupati o disoccupati: il sistema di prevenzione e di sostegno della disoccupazione deve prevalere su quello della mera distribuzione burocratica delle occasioni di lavoro disponibili (*cf.*, in senso contrario, art. 3, comma 3, legge n. 89/1987, dettante norme in materia di formazione professionale).

Queste considerazioni portano altresì a ridimensionare – è questo è in sé già molto positivo – gli effetti determinati dalla scelta relativa al mantenimento del monopolio pubblico del collocamento o, viceversa, all'apertura (più o meno ampia) del mercato del lavoro alle agenzie private. Limitatamente all'erogazione dei nuovi servizi all'impiego, tuttavia, l'e-

ventuale coinvolgimento di agenzie private autorizzate, al di là della sua praticabilità, si conferma essere la soluzione che più di ogni altra può assicurare, nel minore tempo, il raggiungimento di un efficiente livello di funzionamento delle nuove regole.

6.1. Conservazione delle procedure di collocamento. Proposta di un loro possibile coordinamento con i nuovi servizi per l'impiego

La prima soluzione, tesa a conservare le procedure di collocamento nell'ambito di un contesto profondamente rinnovato dall'organizzazione dei nuovi servizi per l'impiego, potrebbe consentire di mantenere la competenza esclusiva della funzione collocatoria in capo allo Stato.

Il sistema di collocamento potrà continuare a fondarsi sulla formazione di liste e graduatorie – da ripensare, però, sia nel numero che nell'individuazione dei criteri di composizione, utilizzando l'Elenco anagrafico informatizzato – e su una procedura di avviamento (da rendere più celere), attivata da opportune richieste avanzate dalle imprese sia di tipo nominativo che numerico, alle quali dovrà aggiungersi un nuovo tipo di richiesta, che potremmo definire di “avviamento orientativo”, promossa esclusivamente dalle strutture pubbliche e private autorizzate deputate all'erogazione dei nuovi servizi all'impiego, cui il Servizio di collocamento sarà tenuto a dar corso salvo limitate e tassative eccezioni. Essendo questo lo snodo centrale che assicura il coordinamento fra nuovi servizi e procedure di collocamento, è opportuno riflettere più approfonditamente.

L'efficacia dell'azione di orientamento e di formazione posta in essere dai nuovi servizi, finalizzata com'è a favorire ed accrescere l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, non può mestamente infrangersi contro una rigida composizione di liste, classi e graduatorie, soprattutto se queste pretendano, come avviene nell'attuale sistema, di fissare un ordine di precedenza invalicabile: continuare a muoversi nell'ottica meramente burocratica di tenuta delle graduatorie, coniugata rigidamente con il principio di precedenza, impedirebbe all'azione di orientamento di produrre quegli effetti positivi sul sistema cui invece dovrebbe scommettere buona parte dello sforzo riformatore.

È pertanto indispensabile garantire che l'esito dell'azione attuata dai nuovi servizi di orientamento e di formazione (pubblici e privati accreditati), verificabile in modo trasparente attraverso le diverse tappe del percorso cui

sarà sottoposto il lavoratore selezionato, divenga criterio prevalente su quelli già fissati dall'attuale regolamento della Commissione di collocamento che stabilisce le norme per la formazione e la gestione delle graduatorie di avviamento al lavoro. Soltanto così, infatti, sarebbe possibile emancipare il nuovo sistema dalla mera dimensione collocatoria che oggi lo caratterizza – distribuzione dei posti di lavoro disponibili in ragione delle condizioni sociali dei lavoratori disoccupati – per approdare ad un modello dinamico di politica attiva del lavoro, non limitato (pur essendo comunque necessario continuare a farlo) a distribuire, razionalmente e senza odiose discriminazioni, il lavoro che c'è, ma a favorire l'incontro delle esigenze delle imprese e quelle dei lavoratori disponibili, realizzando il suo vero finale obiettivo che è rappresentato dalla stipulazione di un contratto di lavoro.

Inoltre, nel caso della costituzione di agenzie di lavoro private, sarebbe opportuno riservare, in capo al responsabile del Servizio orientamento presso l'Agenzia dei servizi per l'impiego, la funzione di formalizzare la richiesta di avviamento orientativo. Tale richiesta potrebbe articolarsi in due fasi tecnicamente e giuridicamente distinte anche se necessariamente complementari: la prima, istruttoria, consistente nella definizione del percorso orientativo e formativo cui il lavoratore verrebbe sottoposto, che può essere compiuta indistintamente dal servizio di orientamento dell'Agenzia dei servizi per l'impiego o delle agenzie private accreditate; la seconda, di verifica e validazione, di competenza esclusiva del responsabile del Servizio orientamento, l'unico legittimato ad inoltrarla al responsabile del Servizio collocamento, tenuto a rilasciare il necessario nulla osta, dopo il controllo del rispetto delle formalità procedurali che saranno attentamente specificate nell'apposito Regolamento di attuazione.

Sarebbe per la verità possibile prevedere anche un modello diverso, nel caso in cui, fin dall'inizio del percorso formativo, venga individuato un preciso sbocco occupazionale, essendo intervenuti specifici impegni in tal senso tra una data impresa, o più imprese congiuntamente tra loro, e la nuova Commissione per il lavoro e la formazione. Il percorso formativo cui i lavoratori, individuati dai responsabili dei nuovi servizi per l'impiego, sarebbero in questa ipotesi coinvolti, risulterebbe davvero "mirato", essendo già definiti i posti in cui gli stessi dovranno essere collocati, soddisfacendo, contestualmente, l'interesse dei lavoratori ad un "incardinamento" aziendale non traumatico e l'interesse dell'azienda che potrebbe fin da subito utilizzare un lavoratore pienamente produttivo. Non sarebbe da escludere la possibilità che l'attività di formazione possa utilmente svolgersi direttamente in azienda, attraverso l'utilizzo di *stages* o

contratti formativi, unitamente all'erogazione di adeguati sostegni economici (sgravi fiscali e contributivi).

Giuridicamente, lo strumento da adottare potrebbe essere assai simile a quello già previsto dall'attuale art. 12 della legge n. 95/89, secondo cui ogni datore di lavoro può concludere con la Segreteria di Stato al Lavoro una convenzione sulla base della quale lo stesso datore accetta l'impegno di assumere un determinato numero di lavoratori.

Nel nuovo sistema, i datori di lavoro sarebbero legittimati a proporre alla Commissione per il lavoro e la formazione un'apposita convenzione nella quale specificare l'impegno ad assumere un numero definito di lavoratori, con l'indicazione delle qualifiche professionali, delle attitudini e dei titoli di studio necessari. Il Servizio orientamento istituito presso l'Agenzia dei servizi per l'impiego, utilizzando la massa di informazioni messe a disposizione dal Servizio informativo, utilmente organizzate in Elenco anagrafico e Schede professionali, individuerà i lavoratori che sono in grado di ricoprire più facilmente e più rapidamente i ruoli funzionali richiesti, potendosi, in mancanza di disponibilità tra lavoratori cittadini, residenti e soggiornanti, accedere anche al più ampio "bacino frontalieri".

La richiamata convenzione diverrebbe titolo idoneo a derogare il sistema delle graduatorie stilate ai fini della funzione collocatoria: attraverso la convenzione, dunque, verrebbe a realizzarsi un virtuoso coordinamento funzionale fra il Servizio collocamento ed il Servizio orientamento; i lavoratori inoccupati o disoccupati verrebbero inseriti in un percorso di formazione programmato per ricoprire un dato posto di lavoro, ottimizzando energie e risorse pubbliche e private.

6.2. Il superamento delle procedure di avviamento. Assunzione diretta ed avvii "privilegiati" per lavoratori in condizioni di particolare difficoltà

Il legislatore sammarinese potrebbe decidere di realizzare *tout court* un riforma ben più radicale dell'attuale sistema di governo del mercato del lavoro, con la quale arrivare ad una vera e propria liberalizzazione delle procedure di collocamento, del tutto conformemente a quanto è avvenuto in Italia (fatta eccezione per il reclutamento nella pubblica amministrazione), dove, dopo una sempre più ampia legittimazione delle richieste nominative, nel 1996 si è decisa la generalizzazione dell'assunzione diretta (con limitate eccezioni per le assunzioni dello straniero

extracomunitario residente all'estero o per le assunzioni degli italiani da inviare in paesi non appartenenti all'UE) e, nel 2002, si è provveduto alla definitiva abrogazione delle liste, del libretto di lavoro e della riserva per le fasce deboli.

In conseguenza di questi progressivi interventi di liberalizzazione, il datore di lavoro, salvo il rispetto di preferenze previste da leggi specifiche a favore di certe categorie di lavoratori (lavoratori licenziati collettivamente o messi in mobilità; lavoratori disoccupati in conseguenza di trasferimento d'azienda; lavoratori a tempo parziale rispetto alle nuove assunzioni a tempo pieno da parte del loro datore di lavoro; lavoratori con contratti a tempo determinato, per assunzioni a tempo indeterminato), è ora libero di individuare la persona da assumere prescindendo da liste e graduatorie. Peraltro, già con la generalizzazione dell'assunzione diretta, oltre al venir meno della richiesta e del nulla osta preventivo, la stessa conclusione del contratto di lavoro avveniva immediatamente, tanto di fatto quanto di diritto, prima della comunicazione, da inviare al Centro per l'impiego contenente l'indicazione precisa delle condizioni di contratto.

In ragione delle nuove facoltà riconosciute al datore di lavoro in materia di costituzione del rapporto, l'ordinamento ha prescritto una serie di obblighi di comunicazione da soddisfare sia nei confronti degli Uffici che dei singoli lavoratori, obblighi che assolvono funzioni di trasparenza e di certificazione circa l'osservanza di norme relative a precedenza e collocamento obbligatorio. Analogamente, le imprese sono tenute a trasmettere al Centro per l'impiego i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione e di cessazione del rapporto, la tipologia contrattuale utilizzata, la qualifica professionale, il trattamento economico. Inoltre, entro dieci giorni dall'evento, dovranno essere comunicate le più rilevanti variazioni apportate alle condizioni contrattuali (proroga della scadenza, trasformazione da *part-time* a *full time* o da apprendistato a rapporto di lavoro ordinario).

Il modello italiano qui sommariamente descritto, potrebbe essere adottato anche dall'ordinamento sammarinese. Potrebbe, anche se pare del tutto irragionevole immaginare che ciò possa avvenire immediatamente e, soprattutto, contestualmente: in tutti i paesi europei, infatti, il passaggio da un rigido sistema fondato sul monopolio pubblico e sulla funzione collocatoria esclusiva ad un modello totalmente liberalizzato è sempre stato segnato da doverosa prudenza ed altrettanto necessaria gradualità.

7. Le nuove Istituzioni pubbliche per il governo del mercato del lavoro sammarinese. Sull'utilità di un "dialogo istituzionale" con le autorità regionali e provinciali italiane

Al di là di ogni altra possibile considerazione, porre a confronto le linee portanti dell'intervento di riforma sammarinese con il sistema di gestione dei nuovi servizi all'impiego che, su *imput* dell'Unione europea, si sta oramai definitivamente consolidando in Italia con la prossima emanazione del decreto delegato della c.d. Legge Biagi n. 30/2003, si rivela attività essenziale anche nella prospettiva di favorire un "dialogo istituzionale" sempre più stretto fra le autorità cui i due ordinamenti attribuiscono le principali competenze in materia di governo del mercato del lavoro.

In particolare, lo sviluppo di un proficuo dialogo tra le istituzioni di governo del mercato del lavoro sammarinese ed italiano assume un'importanza ancor più rilevante solo a voler considerare il profilo della necessaria programmazione delle rispettive politiche gestionali, che, per la condizione di micro sistema della Repubblica di San Marino, vanno attentamente calibrate sullo studio ponderato di flussi che non possono non coinvolgere un bacino territorialmente più ampio di quello strettamente disciplinato dalle sue leggi.

È del resto a tutti noto che, in ragione dell'alto numero di frontalieri di cui il sistema economico-produttivo della Repubblica di San Marino avrà anche in futuro ragionevolmente bisogno visti gli attuali *trend* di crescita, le dinamiche che interessano il mercato del lavoro sammarinese superano di molto i limitati confini territoriali, andando a "pescare" su un bacino di lavoratori che, soprattutto per quanto concerne l'orientamento e la formazione professionale, sono "in carico" ai Centri per l'impiego provinciali di Emilia Romagna e Marche.

Sarebbe dunque miope – se non addirittura sbagliato – che, nell'impostare la riforma delle norme che dovranno regolare il proprio mercato del lavoro, il legislatore sammarinese non prendesse in considerazione l'intero distretto economico marchigiano-romagnolo di cui il "sistema paese San Marino" fa strutturalmente parte, individuando proprio in tale distretto l'ambito di estensione naturale del proprio mercato del lavoro. Non si tratta di svalutare le indubbie specificità giuridico ordinamentali che sono connesse all'esercizio dei poteri sovrani di Italia e San Marino; piuttosto, di sfruttare utilmente, anzi di valorizzare, tutte le sinergie virtuose che una più attenta legislazione consentirebbe di sviluppare. Del resto, essendo inevitabilmente in sinergia i sotto-sistemi economici che

appartengono al medesimo distretto, difficilmente potranno non esserlo i modelli di regolazione deputati a governarli.

L'auspicata interazione fra il sistema giuridico italiano ed il sistema giuridico sammarinese in materia di mercato del lavoro è oggi resa ancora più facilmente realizzabile per l'oramai completato decentramento istituzionale e funzionale dei servizi per l'impiego realizzatosi in Italia a cominciare dal 1997, decentramento che vede attribuire la quasi totalità delle relative competenze alle Regioni ed alle Province. Di tali strutture e delle relative funzioni occorre brevemente trattare: nella consapevolezza che ciò potrà attribuire alla sua riforma una maggiore efficacia, il legislatore sammarinese dovrà infatti valutare con molta attenzione l'opportunità di dettare norme che consentono l'instaurazione di fecondi rapporti tra le proprie e le omologhe Istituzioni territoriali italiane preposte al governo del mercato del lavoro.

L'art. 4 del *d. lgs.* 23 dicembre 1997 n. 469 descrive le caratteristiche del sistema regionale per l'impiego in Italia, indicando i principi ed i criteri direttivi cui devono uniformarsi le legislazioni regionali. Esso prevede che le funzioni di collocamento siano svolte dalle Province cui spetta la gestione e l'erogazione dei relativi servizi ai quali, per decisione regionale, possono aggiungersi quelli di orientamento e formazione professionale; tali servizi verranno materialmente erogati agli utenti dai Centri per l'Impiego.

Nell'assolvere tale ruolo, oltre ad individuare adeguati strumenti di raccordo con gli altri Enti locali – prevedendo la partecipazione degli stessi all'individuazione degli obiettivi ed all'organizzazione dei servizi connessi alle funzioni ed ai compiti attribuiti – le Province istituiscono un'unica Commissione per le politiche del lavoro, organismo tripartito permanente di concertazione e consultazione tra le parti sociali in condizione di pariteticità, presieduta dal vertice dell'Amministrazione provinciale, con possibilità, sempre su deliberazione provinciale, di organizzarsi in sottocomitati.

I Centri per l'impiego costituiscono la struttura operativa del collocamento e dei nuovi Servizi per l'impiego: essi sono chiamati ad attuare le scelte di indirizzo espresse nelle varie sedi decisionali, tenendo conto delle specifiche caratteristiche locali del mercato del lavoro. A tal fine, vengono attuati sistemi di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, attività di preselezione, sistemi di informazione, strategie di sollecitazione della domanda. L'azione di prevenzione della disoccupazione spazierà da iniziative nel campo della formazione a quelle di promozione dell'autoimprenditorialità, dell'impiegabilità, del lavoro autonomo e del sostegno

della disabilità e del disagio sociale. Si può dunque condivisibilmente affermare che i Centri per l'impiego sono le strutture che assommano tutte le competenze concernenti il collocamento e le politiche attive del lavoro, in particolar modo quelle in materia di orientamento e consulenza sulle opportunità formative.

Per quanto riguarda più specificamente il sistema regionale, esso si incentra su tre distinti organismi, il primo dei quali è costituito dalla Commissione regionale permanente tripartita, sede concertativa di progettazione, proposta, valutazione e verifica riguardo alle linee programmatiche ed alle politiche regionali del lavoro. Altrettanto rilevante è il ruolo svolto dal Comitato di coordinamento interistituzionale, che costituisce l'organo di raccordo tra le istituzioni territoriali competenti, col compito precipuo di assicurare l'integrazione (in ambito territoriale) tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e quelle formative.

Allo stesso obiettivo perseguito dal Comitato – organo di cooperazione permanente che esprime le proprie valutazioni sui servizi erogati, formulando proposte su possibili miglioramenti organizzativi e gestionali – concorre anche l'Agenzia regionale del lavoro. Si tratta di un organismo di assistenza tecnica cui sono affidati compiti di assistenza e monitoraggio in materia di politiche attive del lavoro; in particolare, esso gestisce il Servizio informativo regionale lavoro, di cui garantisce il collegamento con il Sistema informativo nazionale, svolgendo un ruolo di grande importanza nella definizione dei programmi di sviluppo economico ed occupazionale, nell'elaborazione di nuovi progetti e nella diffusione delle c.d. "buone pratiche".

7.1. La riforma delle Istituzioni sammarinesi. Organizzazione, competenze, funzioni

Preso atto delle nuove Istituzioni che in Italia concorrono a governare il mercato del lavoro, accantonata la complessa questione della legittimazione di Agenzie di lavoro private autorizzate, ritenendo altresì auspicabile che il legislatore conservi le attuali procedure di collocamento/avvio al lavoro dopo averle coordinate funzionalmente con i nuovi servizi all'impiego, è necessario provare a delineare la struttura istituzionale ed organizzativa di cui sarebbe opportuno l'ordinamento sammarinese si dotasse per far fronte agli importanti compiti di governo del mercato del lavoro che l'attuazione della prospettata riforma comporterà.

Nell'attesa di una definizione più attenta e meditata della struttura complessiva del nuovo sistema, si può fin d'ora distinguere l'organizzazione istituzionale deputata al governo del mercato del lavoro sammarinese in due livelli, il politico ed il gestionale. Premesso il ruolo del Congresso di Stato, la definizione delle politiche di gestione del mercato del lavoro dovrebbe venire integralmente affidata ad una Commissione per il lavoro e la formazione, presieduta dal Segretario di Stato al Lavoro e Cooperazione o suo delegato, in sostituzione dell'attuale Commissione di collocamento, mentre l'attività di attuazione e di erogazione dei servizi all'impiego, collocamento incluso, dovrebbe essere assicurata dalla nuova Agenzia dei servizi per l'impiego, organizzata in servizi funzionalmente ma non strutturalmente autonomi, nella quale confluiranno tutte le risorse umane e strumentali dell'attuale Ufficio del lavoro, arricchite di nuove importanti figure professionali.

7.1.1. La Commissione per il lavoro e la formazione

Occorre preliminarmente affermare l'opportunità tecnico-istituzionale che la funzione di promozione e di direzione nell'ambito dei compiti conferiti alla Commissione per il lavoro e la formazione resti in capo alla Segreteria di Stato per il Lavoro e la Cooperazione. Il Segretario di Stato al Lavoro, infatti, svolge un'importante ed insopprimibile funzione di coordinamento interistituzionale: la presidenza a lui attribuita valorizza il carattere di "gestione politica" – nel senso di scelta delle concrete strategie di governo del mercato del lavoro – di cui dovrà sempre più consapevolmente appropriarsi la Commissione.

La nuova Commissione per il lavoro e la formazione, infatti dovrà assolvere l'essenziale ruolo di programmare, valutare, coordinare e controllare il funzionamento sia dell'Agenzia dei servizi per l'impiego sia dell'Agenzia dei servizi per la formazione, operando attraverso un continuo processo di concertazione e di consultazione tra le parti sociali ed istituzionali. Oltre alla progettazione e verifica delle linee programmatiche e delle politiche di mercato, la Commissione attuerà in modo compiuto l'integrazione fra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, adottando ogni iniziativa utile a favorire l'occupazione e l'occupabilità. Inoltre, essa delibererà su eventuali opposizioni a decisioni operative prese dai responsabili dei vari servizi che costituiscono la struttura funzionale dell'Agenzia.

All'Agenzia dovranno confluire tutte le informazioni riguardanti gli

sviluppi qualitativi e quantitativi del fenomeno lavoro, informazioni che attraverso un'attività di attento monitoraggio verranno trasmesse, tramite la sua presidenza, in forma di rapporti periodici, al Congresso di Stato ed al Consiglio Grande e Generale. La trasmissione dei rapporti periodici potrà altresì essere occasione utile per avanzare analisi e pareri su iniziative legislative in materia di lavoro e formazione, iniziative che la Commissione ritiene necessario sollecitare alla luce delle informazioni, del monitoraggio dei dati in suo possesso e delle autorevoli valutazioni espresse dai suoi membri.

Viste le rilevanti competenze ad essa attribuite, assume essenziale rilievo la questione della composizione della Commissione. Innanzi tutto, è indispensabile che la Commissione sia avvertita come irrinunciabile momento di dialogo e concertazione tra tutti gli attori che animano il mercato del lavoro. È altrettanto indispensabile che all'attività della Commissione partecipino tutti coloro che, a vario titolo, concorrono a definire e ad attuare le politiche relative al lavoro ed alla formazione. Pertanto, la classica composizione tripartita – assicurata dalla nomina di membri nominati dal Consiglio Grande e Generale e, in numero paritetico, di rappresentanti designati, rispettivamente, dalle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro – dovrà essere opportunamente integrata dalla presenza a pieno titolo del direttore dell'Agenzia dei servizi per l'impiego e dal direttore dell'Agenzia dei servizi per la formazione.

In particolare, oltre al Segretario di Stato per il lavoro, in qualità di Presidente, ai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, agli eletti dal Consiglio Grande e Generale, ai direttori delle Agenzie, tutti con diritto di voto, dovrebbero essere chiamati a far parte della nuova Commissione per il lavoro e la formazione, senza diritto di voto, anche i responsabili pro-tempore del Servizio collocamento, del Servizio orientamento, del Servizio informativo, del Servizio ispettivo, del Servizio assistenza sociale, nonché il dirigente dell'Ufficio della Programmazione Economica.

Sarà compito del direttore dell'Agenzia dei servizi per l'impiego, attraverso il proprio ufficio, coordinare l'attività istruttoria svolta dai responsabili dei vari Servizi nonché di tutte le pratiche che dovranno essere sottoposte all'attenzione della Commissione e stilare l'ordine del giorno dei lavori, che dovrà essere approvato dalla Presidenza, cui spetta l'atto formale di convocazione.

La descritta composizione della Commissione non tiene conto dell'esistenza di Agenzie private di lavoro: nell'ipotesi in cui il legislatore deci-

desse di legittimarne la costituzione e l'attività, dovrebbe opportunamente prevedersi la partecipazione dei rappresentanti di tali Agenzie alle riunioni della Commissione, essendo la loro attività da svolgere in attuazione delle direttive della Commissione, in stretta collaborazione con l'ASI, sotto il diretto controllo del Servizio ispettivo.

7.1.2. L'Agenzia dei servizi per l'impiego. L'organizzazione funzionale in Servizi (Collocamento, Orientamento, Informativo Lavoro e Formazione, Ispettivo, Assistenza sociale). L'Agenzia dei servizi per la formazione

Mentre la definizione delle politiche riguardanti il lavoro e la formazione risulta affidata quasi integralmente alla rinnovata Commissione sopra tratteggiata, il livello esecutivo-gestionale dovrà essere attribuito pressoché interamente all'Agenzia dei servizi per l'impiego, cui dovranno essere definitivamente assegnate anche tutte le competenze di tipo prevalentemente operativo.

La nuova Agenzia dei servizi per l'impiego sarà al suo interno organizzata in Servizi dotati di autonomia funzionale, ciascuno dei quali assolverà ad una serie di specifici compiti individuati nell'ambito del modello di *governance* del mercato del lavoro che la legge quadro vorrà promuovere. In particolare, oltre alla tradizionale funzione collocatoria, che sarà assicurata con la gestione delle procedure di autorizzazione/avvio dei lavoratori frontalieri da parte del Servizio collocamento, saranno previste altre aree funzionali, la più "consistente" delle quali sarà indubbiamente rappresentata dal Servizio orientamento (gestione *curricula* dei potenziali lavoratori, preselezione, ricerca e selezione, promozione e gestione dell'incontro domanda-offerta, ricollocazione) finalizzata a consentire un più facile interscambio fra scuola, formazione e lavoro.

Come si è già avuto modo di affermare, la costituzione di un Servizio di orientamento, quale area funzionalmente autonoma nell'ambito dell'Agenzia, rappresenta uno degli aspetti sicuramente più innovativi del progetto di riforma del mercato del lavoro che la legge quadro detterà; tale costituzione, tuttavia, induce a ripensare l'organizzazione, la struttura e le funzioni anche dell'attuale Centro di formazione professionale, così come costituito e reso operativo ai sensi della legge 4 marzo 1993, n. 37 (art. 9 ss.). Coerentemente con i presupposti del nuovo sistema di governo del mercato del lavoro, tale Centro dovrà essere riorganizzato come Agenzia dei servizi per la formazione.

Può essere utile preliminarmente ricordare che l'intervento di riforma comporterà un arricchimento e una diversificazione dell'attività formativa che è stata fino ad ora offerta dal Centro. Si tratterà in particolare di realizzare un "accorpamento strategico", di livello sia politico che gestionale, tra le attività di orientamento/avviamento e quelle formative, in modo da sviluppare sinergie e raggiungere livelli di coordinamento attualmente impensabili, tanto da consentire al mercato di operare con *standards* di efficienza molto più elevata.

Nel rinviare alla disciplina di un apposito regolamento del Congresso di Stato il compito di dettare la specifica regolamentazione delle nuove istituzioni di governo del mercato del lavoro, la legge quadro dovrebbe limitarsi a prevedere l'incardinamento in seno al Servizio informativo dell'Agencia dei servizi per l'impiego dell'Analista del mercato del lavoro – ora organico presso il Centro di formazione professionale – e di istituire, presso l'Agencia dei servizi per la formazione, l'essenziale figura del Progettista della formazione.

Il direttore dell'Agencia dei servizi per la formazione, oltre alle funzioni di tipo didattico ed educativo – organizzazione dei corsi, certificazione dei programmi, affidamento degli incarichi di docenza – dovrebbe essere chiamato a gestire anche tutti gli aspetti tecnico-gestionali concernenti l'attività formativa, dando attuazione alle direttive di indirizzo della Commissione per il lavoro e la formazione, ed operando sinergicamente con i responsabili del Servizio orientamento e del Servizio informativo. Inoltre egli dovrà, tra l'altro, farsi carico di tutta l'attività di relazione con le imprese, le associazioni di categoria, le pubbliche amministrazioni, l'Università, le famiglie. Al responsabile, su direttive della Commissione per il lavoro e la formazione, toccherà altresì promuovere un'oculata politica di alleanze e sinergie con altri centri di formazione di eccellenza italiani ed internazionali, tali da permettere un processo di virtuoso trasferimento di *know-how* all'interno dei confini della Repubblica. Sarà sempre il Direttore dell'Agencia dei servizi per la formazione a dover proporre, in seno alla Commissione per il lavoro e la formazione, i nuovi Piani di programmazione della formazione redatti dal Progettista, che si rendessero necessari alla luce dell'evoluzione dell'offerta e della domanda di lavoro.

Importantissimo settore funzionale nell'ambito dell'Agencia dei servizi per l'impiego sarà quello coperto dal Servizio informativo, cui dovrà essere affidata la gestione della banca dati informativa ed, in particolare, il compito di istituire l'Elenco anagrafico dei lavoratori disoccupati, interessati a lavorare nel territorio della Repubblica – siano questi cittadini,

residenti o anche frontalieri, disoccupati o occupati, ma in cerca di altra occupazione – curando altresì la possibilità di una sinergia con le banche dati gestite dai sistemi informativi del lavoro di Emilia-Romagna e Marche, eventualmente valutando l'opportunità di integrarsi in *Eures*, a vantaggio degli stessi cittadini sammarinesi che volessero usufruire di offerte di lavoro in area comunitaria o di lavoratori comunitari di cui il sistema economico della Repubblica di San Marino dovesse, in prospettiva, avere necessità, a fronte di professionalità che non siano presenti nel mercato locale.

Come per il Servizio collocamento, anche per il Servizio informativo, qualora il legislatore dovesse decidere di consentire, su autorizzazione, la costituzione di Agenzie private di lavoro, sarà necessario definire con particolare cura i sistemi di integrazione/accesso fra la banca dati gestita direttamente dal Servizio e le banche dati delle stesse Agenzie private, prestando attenzione a contemperare le esigenze di diffusione delle informazioni destinate a favorire l'incontro domanda/offerta ed il monitoraggio del mercato del lavoro, con le innegabili esigenze di tutela della *privacy* di lavoratori ed imprenditori.

Anche la natura, l'organizzazione, le funzioni del Servizio ispettivo sono strettamente legate al tipo di sistema giuridico adottato, la cui efficienza ed efficacia esso concorre ad assicurare attraverso un attento controllo della veridicità delle informazioni fornite dalle imprese, del rispetto della normativa legislativa e contrattuale, e di intimazione/applicazione delle sanzioni previste dal legislatore. In particolare, i compiti affidati al Servizio ispettivo saranno significativamente diversi nel caso che la legge di riforma del mercato del lavoro sammarinese mantenga le procedure di collocamento o decida di superarle attraverso l'adozione di un sistema di assunzione diretta; la stessa eventuale apertura del mercato del lavoro a soggetti privati autorizzati comporterà necessariamente l'attribuzione di nuove funzioni al Servizio ispettivo, atteso che tale apertura non mette in discussione, anzi per certi versi accresce, l'importanza di un rafforzamento in capo allo Stato delle competenze amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro.

Peraltro, la riorganizzazione dell'attività d'ispezione come Servizio autonomo nell'ambito dell'Agenzia dei servizi per l'impiego – così da attestarne la sua diretta funzionalizzazione alla piena realizzazione dei nuovi obiettivi di politica del mercato del lavoro che la riforma vuole perseguire – sembra implicare un più complessivo ripensamento dei compiti ispettivi anche dal punto di vista di un raccordo dell'attività di tutti i soggetti che sono istituzionalmente deputati a verificare il rispetto della

disciplina lavoristica nell'ambito dell'ordinamento sammarinese, nell'intento di ridare al nuovo Servizio ispettivo una centralità che sembra essersi un po' perduta negli anni (potenziamento delle sinergie, ad esempio, con il Servizio d'igiene ambientale).

Così intesa, la questione supera sicuramente l'ambito di un intervento destinato a riorganizzare il mercato del lavoro, attraverso l'emanazione di un apposito decreto reggenziale destinato a rendere migliore, più organica e coordinata, la gestione complessiva dell'azione ispettiva, anche sotto il profilo dei canoni di efficacia e di efficienza cui va sempre improntata l'azione amministrativa.

Non si tratta semplicemente di evitare che un'azienda non venga subissata, in un ristretto arco temporale, di controlli diversificati in materia di lavoro; piuttosto, di avviare un nuovo sistema di relazioni – tra imprese ed organi deputati al controllo ed alla verifica della legittima applicazione della normativa in materia – che incentivi accertamenti ispettivi esaustivi, accertamenti eventualmente condotti in forme congiunte o coordinate dalle diverse amministrazioni interessate.

Questo nuovo sistema di ispezioni dovrebbe altresì mirare, oltre che al controllo ed alla sanzione, alla prevenzione ed alla promozione degli obblighi connessi alla disciplina legislativa, previdenziale e contrattuale: l'attività ispettiva si qualificherebbe come attività integrativo/correttiva tesa alla più efficace realizzazione delle strategie politiche individuate dal Congresso di Stato e, per quanto qui maggiormente interessa, della Commissione per il lavoro e la formazione. In tal senso, il Servizio ispettivo potrebbe essere valorizzato anche come "fornitore di consulenza", a beneficio dei destinatari della disciplina ed a garanzia di un rapido quanto effettivo consolidamento della riforma.

Nella prospettiva descritta, ben si collocano istituti quali la prescrizione e la diffida che potrebbero ulteriormente qualificare l'opera ispettiva, se considerata dal punto di vista di favorire ogni opportunità che consenta alle aziende di adeguarsi alla normativa, prima di venire effettivamente sanzionate. In entrambe le ipotesi, si tratta di istituti che si traducono in avvertimenti formali destinati a rimuovere situazioni di fatto pregiudizievoli riscontrate durante le visite, accertamenti in cui sono contenute direttive specifiche da seguire per attuare correttamente il dettato normativo, il cui rispetto va accertato attraverso successive verifiche da parte degli stessi organi ispettivi che hanno avviato il procedimento sanzionatorio.

Nell'ambito di una riforma che si presenta agli occhi dell'interprete così innovativa soprattutto per quanto concerne gli strumenti giuridici utilizzati, gli organi ispettivi possono concorrere in modo determinante a

realizzare un sistema di relazioni tra istituzioni ed imprese in chiave collaborativa piuttosto che repressivo-sanzionatoria; un sistema imperniato sui richiamati strumenti di diffida/disposizione, nella quale, una volta garantita e verificata l'osservanza delle disposizioni legislative e contrattuali da parte delle imprese, si potrebbe addirittura arrivare a prospettare un prudente effetto sospensivo/prescrittivo sulle sanzioni applicate, tanto sul piano amministrativo quanto su quello penale. Tra l'altro, ciò produrrebbe conseguenze largamente positive sul sistema giuridico, anche sotto il profilo della possibile riduzione del contenzioso giudiziale, rendendo meno stringente la pur necessaria semplificazione dell'attuale procedimento sanzionatorio in materia di collocamento al lavoro.

8. Bibliografia essenziale

Aa. Vv. (2003), *La riforma del mercato del lavoro*, in DPL, inserto; Ales E. (1998), *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra "decentramento controllato" e "liberalizzazione accentrata"*, in ADL, p. 527 ss; Andreoni A. (2002), *Precarizzazione del lavoro e tutele nel mercato (dal d. lgs. n. 368/2001 al disegno di legge delega n. 848/2001)*, in www.cgil.it/giuridico; Angelini L. (2002), *La nuova disciplina del collocamento tra decentramenti regionali e competenze statali di indirizzo e coordinamento*, Pesaro e Urbino; Angelini L. (2002), *L'Ordinamento sindacale della Repubblica di San Marino. II. Dalla stipulazione del primo Contratto collettivo unico di lavoro alla definizione del modello di relazioni industriali della fine degli anni ottanta*, in *Studi Urbinati*, Nuova Serie A – N. 53,3, p. 271 ss; Bianca C. M. (1984), *Diritto civile, I, La norma giuridica - I soggetti*, Giuffrè, pp. 113 ss; CDLS, *Comunicazione*, in Aidlass, *Interessi e tecniche nel lavoro flessibile*, Atti del Convegno di studi di Pesaro e Urbino, 24-25 maggio 2002, Giuffrè, in corso di stampa; CDLS (2002), *Rapporto sull'occupazione nella Repubblica di San Marino*, Ufficio Studi e Formazione, San Marino; Cirioli D. (2001), *Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001*, in DPL, pp. 200-207; Commissione delle Comunità europee (2001), *Progetto di relazione comune sull'occupazione 2001*, 438; Commissione delle Comunità europee (2003), *Comunicazione sul futuro della strategia per l'occupazione (SEO), "Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti"*; CSDL, *Comunicazione*, in Aidlass, *Interessi e tecniche nel lavoro flessibile*, Atti del Convegno di Pesaro e Urbino, 24-25 maggio 2002, Giuffrè, in corso di stampa; De Felice A. (1997), *Il collocamento nel pubblico impiego*, NLCC, pp.

693-700; Giardi G. (1999), *Il diritto sindacale e del lavoro*, Aiep editore, San Marino; Ghera E. (1997), *Riforma delle procedure di avviamento*, NLCC, pp. 1121-1133; Guidi G., *Le fonti scritte nella Repubblica di San Marino*, in corso di stampa (datt.); Lambertucci P. (2000), *L'intervento pubblico nella mediazione tra domanda ed offerta di lavoro: dalla registrazione dell'assunzione alla promozione dell'occupazione*, in ADL, p. 225 ss; Magnani M. (1997), *Le nuove procedure di collocamento*, in NLCC, pp. 676-684; Massi E. (2000), *La verifica e l'incontro pubblico tra domanda ed offerta di lavoro*, in DPL, pp. 2089-2093; Massi E. (2001), *Semplificate le procedure del collocamento ordinario*, in *ivi*, pp. 539-541; Massi E. (2001), *Semplificazione del collocamento: nuova scheda professionale*, *ivi*, pp. 1882-1884; Massi E. (2003), *La riforma del collocamento*, in DPL, n. 4, inserto; Ministero del lavoro (2001), *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, Roma, pp. 18-24; Ministero del lavoro (2001), *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma; Repetto D. (2001), *I nuovi servizi per l'impiego*, in *Guida al lavoro, suppl. n. 3*, pp. 10-17; Repetto D. (2001), *I nuovi servizi per l'impiego*, in *ivi*, p. 46 ss; Rigon S. (1999), *Il sistema del collocamento*, in Cester C. (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, vol. II, in *Commentario di Diritto del lavoro* diretto da Franco Carinci, Utet, p. 241 ss; Segreteria per il lavoro e cooperazione RSM (2000), *Progetto di legge sul Collocamento al lavoro*, San Marino; Suppieri G. (2001), *Le nuove agenzie di collocamento privato*, in *Guida al Lavoro*, n. 3, pp. 13-14; Tullini P. (2001), *sub D. leg. N. 181/2000*, in Grandi M., Pera G. (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam , 2001, 2457-2465; Tullini P. (2001), *sub. d.P.R. n. 442/2000*, in *ivi*, 2481-2490; Venturi D. (2001), *Le nuove regole del collocamento*, in *Guida al lavoro, suppl. n. 3*, pp. 18-28; Venturi D. (2001), *I nuovi servizi per l'impiego: leggi regionali a confronto*, in *Guida al lavoro, suppl. n. 3*, p. 36 ss; Vergari S. (2000), *Collocamento e procedure: vecchie eredità e nuove prospettive*, in Aa. Vv., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, QDLRI, n. 22, Utet, p. 51 ss.