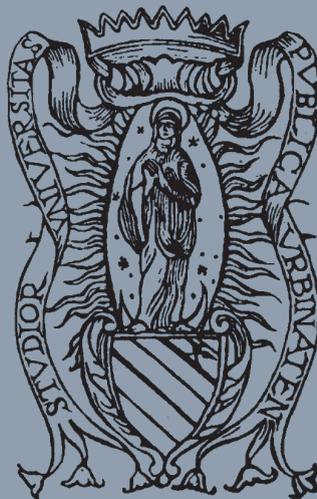


ANNO LXX - 2002/03

NUOVA SERIE A - N. 54,3

# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO



# STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 3

LUCIANO ANGELINI, *Prospettive di riforma del mercato del lavoro sammarinese*, 273

MARIO BOFFO, *L'allargamento e le altre trasformazioni della NATO all'alba del terzo millennio*, 337

PATRIZIA COLAGIOVANNI, *Il Contratto della Dirigenza Scolastica*, 361

GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Confessioni religiose, movimenti e altre organizzazioni di culto nell'ordinamento costituzionale italiano. Un percorso incompiuto*, 405

**Direttore responsabile:** GIOVANNI BATTISTA BOGLIOLO

**Comitato scientifico:** GIACINTO DELLA CANANEA, ANGELO DONDI, CARLO FANTAPPIÈ, GIUSEPPE GILIBERTI, RÉGINALD GRÉGOIRE, MASSIMILIANO GUDERZO, ANNAMARIA LUSARDI, LUIGI MARI, RICCARDO MAZZONI, LUCIO MONACO, PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, VITTORIO PARLATO, EDUARDO ROZO ACUÑA

**Redazione:** MARCO CANGIOTTI, ANNA MARIA GIOMARO

**Direzione e redazione:** Facoltà di Giurisprudenza, Via Matteotti 1, 61029 Urbino Tel. 0722 3031

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927.

**Stampa:** Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

ANNO LXX - 2002/03

NUOVA SERIE A - N. 54,3

# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO



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 richiama

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 ragioni 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* una 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](http://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.

MARIO BOFFO

*L'ALLARGAMENTO E LE ALTRE  
TRASFORMAZIONI DELLA NATO  
ALL'ALBA DEL TERZO MILLENNIO*

SOMMARIO

1) *La situazione di fondo.* 2) *Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo storico.* 3) *Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo politico.* 4) *Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo strategico.* 5) *Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo funzionale.* 6) *La determinazione americana nel volere l'allargamento.* 7) *Gli Alleati europei e l'allargamento.* 8) *L'atteggiamento dell'Italia.* 9) *La NATO da Alleanza difensiva a Organizzazione di sicurezza.* 10) *Quale futuro?*

**1. La situazione di fondo**

Nel dicembre 1994 gli americani annunciarono, senza antecedente preavviso, l'intenzione di procedere all'allargamento della NATO. Sul piano puramente formale, non vi era nulla di anomalo: l'articolo 10 del Trattato istitutivo del 1949 permette infatti successive adesioni all'Alleanza di "qualsiasi altro stato europeo in grado di promuovere i principi di questo Trattato e di contribuire alla sicurezza dell'area dell'Atlantico del Nord"<sup>1</sup>. Non era nemmeno la prima volta che veniva proposto un allargamento dell'Alleanza: i dodici Stati fondatori, infatti, avevano successivamente accolto la Grecia e la Turchia (1952), la Repubblica Federale di Germania (1955) e infine la Spagna (1982). Sul piano politico e geostrategico vi era però una novità per molti aspetti rivoluzionaria, per la storia della NATO: questa volta si trattava infatti di invitare Stati fino a poco tempo prima avversari e potenziali nemici in un possibile conflitto, laddove i precedenti allargamenti avevano riguardato paesi che erano già in

---

<sup>1</sup> Il testo del Trattato dell'Atlantico del Nord può essere trovato, insieme a un compendio delle strutture, organi e recenti evoluzioni dell'Alleanza, nel *NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, pagg. 527 e seguenti, nonché sul sito elettronico [www.nato.int](http://www.nato.int).

qualche modo parte del blocco occidentale emerso dalle intese che pose-  
ro fine alla Seconda Guerra Mondiale.

Al fine di ben comprendere i significati dell'allargamento della NATO per la storia dell'Europa, nonché il contesto entro il quale esso si sta svolgendo, bisogna fare qualche passo indietro. La fine della Seconda Guerra Mondiale aveva determinato due distinte sfere di influenza in Europa, facenti rispettivamente capo a ciascuna delle due grandi potenze vincitrici: gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Negli anni successivi, soprattutto con l'insorgere della "guerra fredda", i due blocchi erano diventati entrambi depositari di ingenti arsenali convenzionali e nucleari sempre potenzialmente suscettibili di muoversi guerra ma sempre fortunatamente frenati dal concetto strategico della "deterrenza", cioè dalla certezza che anche il blocco vincitore, quand'anche ve ne fosse stato uno, avrebbe subito comunque perdite mostruose a causa dell'equilibrio nucleare. Nel continuo vigilarsi a vicenda, i due schieramenti avevano sviluppato una situazione geostrategica consolidata e bloccata in Europa, salvo affrontarsi, sempre indirettamente, su altri scenari mondiali. A parte tali considerazioni di equilibrio strategico, i due blocchi avevano sviluppato anche due diversi modi di concepire la vita della società e la gestione del potere. Un osservatore degli anni cinquanta e sessanta, difficilmente avrebbe avuto l'ardire di prevedere repentini sviluppi di tale situazione.

La NATO era stata istituita fundamentalmente per difendere i paesi del blocco occidentale dal possibile e paventato attacco militare da parte del blocco orientale. Altri aspetti del Trattato dell'Atlantico del Nord, come per esempio la vocazione a porsi come strumento di sostegno della stabilità e sicurezza dei membri e di difesa dei valori di libertà e democrazia condivisi dagli Alleati, che verranno valorizzati in seguito (articolo 2)<sup>2</sup>, emergevano in minore evidenza rispetto alla finalità primaria dell'autodifesa di fronte al possibile attacco dei paesi del Patto di Varsavia, concluso nel 1955 entro il blocco sovietico al fine di contrastare l'Alleanza Atlantica. Questo concetto ha determinato per decenni lo schema di fondo entro cui si è svolta la politica europea, sia nei propri risvolti internazionali che in molti aspetti della vita nazionale.

Successivamente, minata da insufficienti prospettive di sviluppo e dall'involuzione della società e del potere – fenomeni messi in evidenza anche dall'attività della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Euro-

---

<sup>2</sup> Vedi *NATO Handbook* cit, pag. 527.

pa (CSCE), da cui sorgerà poi l'omonima Organizzazione (OSCE)<sup>3</sup> – il concetto sovietico di società venne meno, determinando in successione il progressivo sganciamento dall'Unione Sovietica degli “Stati satelliti” (fine anni ottanta), l'abbattimento del Muro di Berlino (1989), la riunificazione della Germania (1990), la caduta del regime comunista in Russia (1990), la disgregazione della stessa Unione Sovietica (1991), e, infine, la dissoluzione del Patto di Varsavia (1991). Il nemico non esisteva più, almeno nell'assetto della guerra fredda, il colosso sovietico perdeva molti consistenti pezzi, i paesi un tempo suoi vassalli tornavano faticosamente alla democrazia.

Alcuni sostennero, in quei momenti, la sopravvenuta inutilità della NATO, asserendo che il gigante militare era ora carente di obiettivo e di finalità. Tuttavia gli Alleati conclusero che non sarebbe stato opportuno disciogliere un organismo che – benché fortunatamente mai utilizzato – appariva come un patrimonio politico e strategico troppo imponente e raffinato per essere dismesso come un attrezzo oramai inservibile. Intanto la NATO aveva contribuito, insieme al processo di integrazione europea, a mantenere uniti nella pace paesi che si erano sovente combattuti nel corso della storia. Gli Alleati avevano per questo messo in comune meccanismi e strumenti militari in grado di costituire in brevissimo tempo formidabili eserciti; avevano sviluppato una cultura di adozione di decisioni per consenso e a vantaggio generale; avevano “vinto la guerra fredda” – quale che sia il significato che si voglia attribuire a quest'espressione – grazie anche all'esistenza di una coesione e un'integrazione militare senza precedenti nella storia. Del resto il drastico ridimensionamento militare della Russia non eliminava per sempre la possibilità che insorgesse in futuro un nuovo nemico, e la stessa situazione di incertezza causata in tutta l'Europa orientale e nelle Repubbliche ex-sovietiche dal venir meno di un contesto organizzato di sicurezza presentava rischi di grave instabilità per gli Alleati (conflitti etnici, crisi irredentistiche, proliferazione di traffici illegali, movimenti di profughi). Era inoltre già evidente che la stabilità europea occidentale poteva subire minacce di nuovo tipo, diverse da un attacco militare classico, come per esempio il terrorismo e la proliferazione di armi di distruzione di massa. La NATO, fu la conclusione degli Alleati, serviva ancora. Bisognava però adattarne le strutture, le attività e il concetto militare e operativo alla nuova realtà geostrategica.

---

<sup>3</sup> Sulle strutture e funzioni dell'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE), si consulti il sito elettronico [www.osce.org](http://www.osce.org).

Nei suoi termini più squisitamente politici, quest'ultima presentava tre grandi aspetti da soddisfare: il desiderio dell'Alleanza di consolidare la grande affermazione di stabilità e sicurezza conseguita con la caduta dell'opposto schieramento; il desiderio dei paesi dell'Europa orientale e delle Repubbliche ex-sovietiche di trovare agganci alla NATO per non rimanere in una "zona grigia di sicurezza" priva di contesti di riferimento, nella quale eventuali tentazioni egemoniche di una Russia risolleatasi dalla crisi avrebbero potuto tornare d'attualità; la diffidenza e l'opposizione di Mosca per ogni "avanzamento", operativo e geografico, della NATO verso le frontiere della Federazione Russa.

In quegli anni critici, dunque, la NATO intraprese una radicale trasformazione concettuale e strutturale, che è stata svolta per gradi e che ancora continua. Mettendo in valore aspetti del Trattato istitutivo diversi dalla difesa collettiva – e pur continuando a mantenere questa finalità come obiettivo fondamentale dell'Alleanza – furono costruiti i nuovi strumenti che permettono all'Alleanza di proporsi non solo come organizzazione di difesa collettiva ma anche come organizzazione di sicurezza e stabilità in un'area più ampia di quella rappresentata dai paesi membri:

- il nuovo Concetto Strategico (1991), poi ulteriormente sviluppato nel 1999, che prendeva in carico la nuova situazione geostrategica e le nuove minacce e forniva le conseguenti indicazioni militari e operative;

- la "Partnership for Peace" (PfP) (1994), grazie alla quale tutti i paesi un tempo avversari, comprese le Repubbliche ex-sovietiche e la stessa Federazione Russa, avrebbero intrapreso con l'Alleanza programmi individuali di cooperazione militare, addestramento comune e interoperabilità e stabilivano la possibilità di svolgere insieme alla NATO effettive operazioni di sicurezza;

- il "North Atlantic Cooperation Council" (NACC) (1994), successivamente trasformato nel 1997 in "Euro Atlantic Partnership Council" (EAPC), entro il quale gli stessi paesi, nonché quelli europei tradizionalmente neutrali (Austria, Finlandia, Irlanda, Svezia, Svizzera), svolgono consultazioni sulle crisi in corso e sulle attività di mantenimento della pace;

- il processo di allargamento dell'Alleanza, cominciato nel 1995 con lo "Studio sull'Allargamento della NATO" e tuttora in corso grazie alla politica della "porta aperta";

- il "Founding Act" fra NATO e Russia (1997), grazie al quale la Federazione e l'Alleanza potevano consultarsi sulle crisi in corso e sulle attività operative e cooperative condotte insieme;

- il documento per una “Distinctive Partnership” fra NATO e Ucraina (1997), che prevedeva forme di consultazione e cooperazione dotate di prevalente valenza politica;
- la “NATO’s South East Europe Initiative” (SEEI) (1999), finalizzata a promuovere la cooperazione e la stabilità di lungo termine nel sud-est europeo;
- il “Membership Action Plan” (MAP) (1999), grazie al quale i paesi candidati, dopo l’allargamento del 1997, possono prepararsi all’adesione con specifiche attività di cooperazione e di addestramento;
- il Consiglio NATO-Russia (2002), entro il quale le due parti non dialogano più, come nell’ambito del “Founding Act”, sulla base di posizioni NATO concordate in precedenza (formato cosiddetto “a 19 + 1” ma nella piena autonomia dialettica delle singole delegazioni nazionali (formato cosiddetto “a 20”) <sup>4</sup>.

Negli stessi anni, inoltre, fu messo in valore il ruolo rivestito dalla NATO come organizzazione regionale delle Nazioni Unite (ai termini dell’articolo 52 dello Statuto ONU) <sup>5</sup> e come struttura in grado di condurre azioni per la pace, furono condotte su mandato ONU le prime operazioni militari non addestrative della storia dell’Alleanza, nonché le prime fuori dell’area atlantica (il territorio complessivo degli Alleati) (1993), fu definito il ruolo del “pilastro europeo dell’Alleanza” (1996) e successivamente il contesto di riferimento grazie al quale l’Unione Europea potrà guidare operazioni militari in cui l’Alleanza non sia coinvolta come tale utilizzando risorse della NATO (2000), fu avviato il “dialogo mediterraneo” per la cooperazione e contatti politico-militari con i principali paesi non europei del Mediterraneo (1994) <sup>6</sup>.

Nel contesto delineato, l’allargamento dell’Alleanza si presenta come un elemento fra i tanti della trasformazione della NATO; esso è tuttavia un elemento dotato di connotazioni molto particolari, nonché di notevole impatto e suggestione. Innanzitutto sarebbe difficile dire se esso è semplicemente uno fra i tanti mezzi attraverso i quali l’Alleanza si sta adeguando alla nuova situazione geostrategica o piuttosto un fine in sé. È

---

<sup>4</sup> I testi dei documenti elencati sono reperibili sul sito elettronico dell’Alleanza cit.

<sup>5</sup> Per lo Statuto dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), nonché sui più recenti temi d’attualità per tale Organizzazione, si consulti il sito elettronico [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>6</sup> Su questi temi si veda il *NATO Handbook* cit. oppure il sito elettronico dell’Alleanza.

per questo motivo che l'allargamento, fra tutti gli altri elementi della trasformazione, è quello che ha suscitato più speranze, timori, riflessioni e cautele, nonché quello che ha avuto bisogno del più lungo tempo di incubazione. Nel contempo, essendo un processo aperto (nemmeno la stessa Russia ne è in linea di principio esclusa), si pone come elemento di sviluppo sulla cui traccia l'Alleanza potrà promuovere e realizzare ulteriori future trasformazioni.

## ***2. Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo storico***

Indubbiamente gli aspetti storici del processo di allargamento della NATO acquisiscono una valenza particolare, soprattutto se pensiamo alla situazione dei paesi dell'Europa dell'Est. Depositari sin dall'antichità, come paesi e popoli, di una grande parte della tradizione e della cultura europea, essi erano emersi come stati nazionali dagli esiti della Prima Guerra Mondiale. Nel periodo fra le due Grandi Guerre hanno avviato la saldatura di culture nazionali antiche con l'autonomia di moderni Stati indipendenti. Travolti dalla Seconda Guerra Mondiale, essi si sono riformati come Stati a sovranità fittizia e sostanzialmente vassalli dell'Unione Sovietica. Nel periodo della guerra fredda il contributo di quei paesi alla cultura europea nel suo divenire, nonché all'idea stessa dell'Europa, è stato congelato. Asserviti ad un potere pesantemente sovranazionale e non necessariamente coincidente con lo sviluppo culturale e storico dell'Europa, essi hanno in effetti subito, per quasi cinquant'anni, un relativo soffocamento della propria identità europea. Nella richiesta di essere ammessi all'Alleanza, al pari che in quella di divenire membri dell'Unione Europea, i paesi dell'Europa dell'Est cercavano pertanto anche l'ammissione di diritto in un'Europa alla quale sentivano di appartenere in virtù di antiche radici ma dalla quale erano stati di fatto estromessi per lunghi decenni. In questo anelito di rientro in Europa faceva certo premio il desiderio di acquisire lo status politico ed economico di un'area fra le più sviluppate del mondo e di più consolidata stabilità, ma vi era anche un desiderio di rivalsa nei confronti di un periodo di oppressione e di soffocamento.

La forte richiesta di NATO da parte dei paesi dell'Europa dell'Est, tuttavia, si basava anche su più profonde e antiche vicissitudini storiche, soprattutto in relazione ad alcuni di essi. Pensiamo per esempio alla Polonia, da sempre compressa fra i giganti tedesco e russo e tante volte tributaria di pesantissimi pedaggi all'una o all'altra di queste due grandi po-

tenze. Con l'ingresso nell'Alleanza nel 1997 la Polonia ha trovato, forse per la prima volta nella storia, una situazione strategica esente da condizionamenti ultimativi, avendo a Ovest una Germania istituzionale e sostanzialmente alleata con cui interloquire su un piano di formale parità nell'ambito di una più vasta Alleanza, e ad Est una Russia molto meno minacciosa, da cui è protetta dalla partecipazione allo schieramento militare più potente della storia. Pensiamo ai tre paesi baltici, indipendenti nel periodo fra le due guerre e inseriti nell'Unione Sovietica a seguito di una conquista militare. I tre baltici sono stati invitati ad aderire alla NATO in occasione del Vertice di Praga, nel novembre 2002. Pensiamo ad alcuni paesi balcanici, come la Bulgaria e la Romania, anch'essi invitati al Vertice di Praga, il cui lungo cammino dall'Impero Ottomano all'Europa avrà forse solo con l'adesione alle due grandi istituzioni europee (NATO e Unione Europea) un primo risultato veramente consolidato<sup>7</sup>.

In questo senso l'allargamento della NATO, al di là degli aspetti strategici e politici, contribuisce al disegno e allo sviluppo della costruzione europea globale, la quale vede i paesi del continente avviati verso un'unione politica, economica e strategico-militare (pensiamo che anche l'Unione Europea dispone ora di un'identità di difesa e sicurezza): un'unione fondamentalmente culturale. Le direzioni del processo di unificazione europea si estendono verso Est fino agli Urali (ma già si propone da parte di alcuni di allargare l'Unione anche alla Russia, mentre la stessa Federazione non è stata mai esclusa in linea di principio da un possibile invito a entrare nella NATO), verso Sud Est, fino a toccare l'area dei Balcani (la Slovenia è stata invitata dall'Alleanza nel 2002 a Praga, mentre l'Albania è candidata e partecipante alla MAP). Al compiersi delle necessarie condizioni politiche, tutta l'Europa continentale potrebbe costituire presto un'entità politica fortemente integrata nell'ambito di NATO e Unione Europea.

### ***3. Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo politico***

Comunque la si voglia vedere, il decennio degli anni ottanta ha segnato la sconfitta di un modo di concepire l'Europa e il prevalere del modo alternativo. Oltre ogni retorica, infatti, si deve ritenere che il mo-

---

<sup>7</sup> I testi delle Dichiarazioni emerse dai Vertici di Madrid (1997) e di Praga (2002) sono reperibili sul sito elettronico dell'Alleanza cit.

dello rappresentato dall'Europa Occidentale ha costituito un centro d'attrazione per i paesi dell'altro blocco tanto forte da indurre tali paesi ad abbandonare schemi che sembravano altrettanto consolidati dei nostri ma che non avevano alimentato in misura sufficiente alcuna prospettiva di sviluppo – e non solo in senso economico – seppur lontanamente paragonabile a quelle occidentali. Come in ogni guerra, benché fredda, il vincitore ha “occupato” il territorio del nemico. Lo ha occupato, questa volta, non con truppe ma nel senso di estendervi la propria influenza politica ed economica, i propri valori e le proprie istituzioni collettive. L’“occupazione” è avvenuta con il consenso dei “conquistati” e senza azioni militari sul campo, ma ha comunque determinato uno spostamento di influenze di portata storica. Tale spostamento di influenze non è stato però coercitivo: i paesi invitati all'adesione non solo hanno avuto piena libertà di accogliere o meno l'invito ma si sono addirittura spontaneamente candidati a riceverlo.

Diversamente dagli allargamenti precedenti il 1997 (Grecia, Turchia, Germania e Spagna, i quali furono decisi con semplici atti consensuali e non richiesero un processo politico di istruzione), gli allargamenti successivi alla guerra fredda hanno richiesto riflessioni profonde. I primi, infatti, avevano riguardato paesi già appartenenti alla sfera strategica occidentale e al suo sistema di valori; gli altri, invece, provenivano da esperienze storiche profondamente diverse e avevano conosciuto decenni di privazione di libertà e democrazia. Questi elementi comportavano quindi la necessità di riflettere bene ai criteri con cui accogliere nuovi Alleati: era infatti necessario che i candidati possedessero requisiti politici e militari tali da renderli apportatori di ulteriore stabilità, piuttosto che fattori di possibili difficoltà all'interno dell'Alleanza. Le riflessioni vertevano non tanto sul “se” allargare e a “chi” (la determinata volontà politica congiunta americana e tedesca non lasciava adito ad alternative), quanto sul “quando”, sul “perché” e sul “come”. Il “quando” era condizionato fondamentalmente da due fattori: il primo era rappresentato dai tempi necessari per assicurarsi che i paesi invitati fossero in grado di adempiere alle condizioni ritenute dall'Alleanza necessarie alla luce di uno “Studio sull'allargamento della NATO” che fu condotto con un intenso lavoro per tutto il 1995<sup>8</sup>; il secondo consisteva nella necessità di dare il tempo alla Russia di “digerire” un progetto che Mosca considerava un'ingiustifi-

---

<sup>8</sup> Il testo dello Studio sull'allargamento della NATO è contenuto nel sito elettronico dell'Alleanza cit.

cata potenziale minaccia alle proprie frontiere e – nel contempo – trovare adeguati strumenti di compensazione per la Federazione. Il “perché” consisteva nella ricerca di un complesso di motivazioni che, se da un lato trovavano effettivo fondamento nel Trattato istitutivo della NATO, non facessero insorgere, dall’altro, il sospetto di un allargamento fondato su brutali considerazioni di controllo strategico del territorio. Il “come” consisteva nell’indicazione dei processi istituzionali atti ad assicurare un’adesione solida e democraticamente consapevole e nell’indicazione dei parametri fondamentali del processo (se, per esempio, esso dovesse risolversi in un’operazione *una tantum* oppure contemplare anche successive adesioni).

Ovviamente gli interrogativi sul “se” allargare (il fatto di presentare l’iniziativa conteneva un implicito “sì”) e quali paesi invitare subito (questi non furono mai ufficialmente menzionati fino alle fasi finali del processo, nel 1997, ma tutti sapevano dover essere Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria) rispondevano a considerazioni strategiche precise e definite: bisognava allontanare la frontiera della NATO dal suo principale Membro europeo, la Germania. Quest’obiettivo, sul quale Stati Uniti e Germania investirono tutto il proprio potere negoziale per convincere gli indecisi, rispondeva sostanzialmente alle necessità di autodifesa dell’Alleanza e indicava come invitati naturali la Polonia e la Repubblica Ceca. L’invito all’Ungheria fu motivato soprattutto dal grande contributo che il paese aveva fornito come base logistica arretrata alle operazioni militari nei Balcani degli anni novanta e dall’utilità che aveva dimostrato di poter arrecare in ordine alle missioni atlantiche di contributo alla stabilità regionale. L’interrogativo sul “quando” rispondeva soprattutto alla necessità tattica di prendere tempo per attenuare le reazioni russe. Molto più articolate furono le riflessioni sul “perché” allargare la NATO e su “come” concepire il processo.

L’Alleanza possiede sin dalla sua fondazione una vocazione ad essere strumento di stabilità per i suoi membri e di sostegno dei valori di libertà e democrazia dell’Occidente<sup>9</sup>. In questo, oltre che nelle motivazioni più squisitamente strategiche, l’Alleanza ha trovato un fondamento che proprio le esperienze del processo di allargamento dimostrano non essere meramente retoriche. Fu infatti subito stabilito dagli Alleati che i candidati all’adesione dovevano possedere all’atto dell’invito i requisiti necessari per apportare stabilità all’Alleanza, piuttosto che introdurre fonti di

---

<sup>9</sup> Articolo 2 del Trattato, in *NATO Handbook* cit.

potenziali conflitti, nonché quelli indispensabili ad assumere le responsabilità militari conseguenti allo status di membro. A parte questi ultimi, la cui motivazione risulta ovvia, fu proprio sui requisiti politici che si discusse a lungo. I paesi candidati, fu stabilito, dovevano essere democrazie mature, pienamente orientate alle libertà democratiche e all'economia di mercato, con le forze armate sottoposte a controllo civile, con inclinazione a risolvere col negoziato politico le possibili controversie di frontiera; dovevano impegnarsi a non approfittare della qualità di Alleato, una volta dentro, per svolgere pressioni politiche in merito a questioni bilaterali con altri paesi e a non ostacolare future adesioni; dovevano, in altre parole, dimostrare di aver abbandonato le logiche del periodo sovietico e di aver acquisito *modus operandi* del tutto in linea con quelli dei paesi dell'Europa Occidentale.

L'Alleanza si poneva quindi come fattore attrattivo di stabilità e valori democratici, imponendone i parametri a coloro che intendevano entrare a farne parte ed estendendo, in tal modo, l'area di libertà e democrazia – oltre che di sicurezza e stabilità – in Europa. Il contributo della NATO ai valori democratici occidentali, che appariva scontato e un tanto retorico fra gli Alleati fondatori durante la guerra fredda, rivelava tutte le proprie potenzialità con la caduta del blocco sovietico: per entrare nella NATO, obiettivo auspicato da molti, bisognava impegnarsi in un cammino virtuoso di progresso civile e democratico, al fine di contribuire non solo alla stabilità strategica dell'Alleanza ma anche alla sua coesione politica (tanto tale coesione è considerata importante, che alcuni autori giungono a suggerire l'imposizione di penalità, fino alla possibile espulsione, per quei membri che – una volta nell'Alleanza – cambiassero condotta)<sup>10</sup>. Questa politica ha dato risultati pratici e concreti: i Governi dei paesi candidati hanno profuso sforzi considerevoli per mandare avanti le riforme democratiche, la ristrutturazione delle Forze Armate e il loro controllo democratico. Alcuni, inoltre, come Ungheria e Romania, hanno firmato intese per la risoluzione in senso democratico di annosi contenziosi relativi a minoranze etniche in aree di frontiera. La politica descritta rappresenta ora una risorsa di sensibile valenza nella promozione della stabilità in Europa: i Governi dei paesi che si trovino tuttora in “zone grigie” di stabilità (pensiamo a paesi come l'Albania, la Croazia, la Serbia, l'Ucraina e così via) sanno che potranno perseguire l'obiettivo del-

---

<sup>10</sup> Cfr. CELESTE A. WALLANDER, *NATO's price: shape up or ship out*, in: *Foreign Affairs* (novembre/dicembre 2002), volume 81, numero 6.

l'ingresso nella NATO, da essi in genere auspicato, solo se si avvieranno verso una stabile e consolidata democrazia.

Nonostante la precisa e dettagliata definizione di tutti i criteri illustrati, va precisato che il processo decisionale non ha mai inteso creare automatismi. La definizione di criteri e requisiti andavano quindi intesi in senso negativo: il loro mancato possesso da parte dei candidati, rendeva la candidatura non ricevibile; il loro possesso stabiliva una sorta di idoneità da cui non derivava alcun "diritto" all'adesione, essendo questa affidata sempre ed esclusivamente ad un invito formulato sulla base del consenso politico fra gli Alleati e a decisioni fondate su valutazioni di opportunità.

#### ***4. Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo strategico***

Naturalmente gli aspetti geostrategici dell'allargamento della NATO ne costituiscono elemento altrettanto significativo. Se da un lato l'espansione dell'Alleanza è un risultato della mutata situazione della sicurezza in Europa, dall'altro essa contribuisce drasticamente a disegnare una struttura profondamente NATO-centrica, laddove all'epoca dei blocchi quella operante era una struttura a due polarità. Inoltre, mentre durante la guerra fredda vigeva una logica di confrontazione, quella imposta dalla NATO a partire dagli anni novanta è una logica di cooperazione politica e operativa che induce tutti gli attori della sicurezza europea ad avere l'Alleanza come interlocutore primario. Questa struttura NATO-centrica presuppone che – come la realtà ha dimostrato – tutti vogliano avere rapporti di varia intensità con la NATO e che quest'ultima elargisca ed estenda la propria protezione o il proprio sostegno in diversa misura a ciascuno dei propri interlocutori, in una logica di cerchi concentrici.

Il cerchio più interno, dove la protezione fornita dalla NATO è più intensa, è costituito dalla stessa Alleanza: ai propri membri quest'ultima garantisce la massima protezione, garantita dall'articolo 5 del Trattato istitutivo, grazie al quale ogni attacco subito da un qualsiasi membro sarà considerato equivalente a un attacco portato a tutta l'Alleanza, facendo scattare i meccanismi di difesa collettiva. La reazione in caso di attacco, grazie all'esistenza della struttura militare dell'Alleanza e di meccanismi studiati per favorire la rapida messa in azione di forze militari combinate, sarebbe di fatto pressoché immediata. La protezione derivante dall'articolo 5 contempla anche l'uso dell'arma nucleare. Naturalmente ogni membro deve mantenere permanentemente forze militari ben addestrate e in-

teroperabili con gli altri Alleati e deve essere pronto a metterle immediatamente a disposizione del comando NATO in caso di richiesta.

Il secondo cerchio è quello costituito dalla rete dei paesi partner, cioè quelli che aderiscono ai programmi PfP e MAP. Per questi non vale la protezione automatica dell'articolo 5 del Trattato, che è riservato ai soli Alleati. In caso di percezione di minaccia alla propria sicurezza, i paesi partner possono chiedere tuttavia l'attivazione di consultazioni con l'Alleanza a 19+1. Naturalmente l'esito di tali consultazioni non è preconstituito, ma è da ritenere che lo stesso legame di partenariato con la NATO costituisca un forte disincentivo per ogni potenziale aggressore. Anche i paesi partner curano un significativo livello di interoperabilità con la NATO e svolgono con essa un'ampia gamma di attività, esercitazioni e azioni congiunte (molti partner partecipano alle missioni dell'Alleanza nei Balcani). Sostanzialmente tutti questi paesi svolgono con la NATO, nell'ambito dell'EAPC, frequenti consultazioni sull'andamento delle crisi regionali e sulle azioni militari e politiche in corso.

Il terzo cerchio è quello rappresentato dai rapporti di dialogo speciale che l'Alleanza mantiene con due primari attori della sicurezza Europea: la Russia e l'Ucraina. Mentre con quest'ultima il dialogo speciale è motivato soprattutto dall'esigenza di manifestare in termini politici il sostegno dell'Alleanza ad un'Ucraina libera e indipendente, contribuendo così a contenere le possibili spinte ad un riassorbimento di questo paese entro i confini della Russia o di una rinnovata unione più o meno forzata della Federazione con alcune delle Repubbliche ex-sovietiche, il dialogo con la Russia, entro il Consiglio NATO-Russia istituito a Pratica di Mare nel 2000, costituisce un elemento fondamentale per l'architettura NATO-centrica di sicurezza. Intanto il foro offre la possibilità alla Russia, che pure non è membro dell'Alleanza, di dialogare su un piano di parità con gli Alleati, senza – come era invece in passato – la preventiva adozione di una posizione comune dell'Alleanza sui temi in discussione. Tale dialogo avviene su un novero per il momento delimitato, anche se abbastanza ampio, di materie (lotta al terrorismo, gestione di crisi e conflitti, temi di non-proliferazione di armi di distruzione di massa, controllo degli armamenti, missili di teatro, operazioni di soccorso in mare, cooperazione militare e riforma della difesa, emergenze civili, esame delle nuove minacce all'area euro-atlantica) e non contempla la possibilità che Mosca possa pronunciarsi su temi e decisioni interne dell'Alleanza. Esso mette comunque insieme, a fini di cooperazione e consultazione, quelli che erano appena pochi anni fa gli avversari di un confronto aspro e sordo e di un

possibile conflitto su vasta scala. La possibilità del dialogo diretto (la Russia è comunque parte anche dell'EAPC) fu elargita alla Federazione per un doppio motivo. Innanzitutto si intendeva offrire a Mosca una sorta di "compensazione" per l'allargamento, inizialmente osteggiato dalla Russia. E non è casuale che ad ognuna delle due (per il momento) tornate di allargamento (1997 e 2002) il livello di dialogo con la Federazione sia stato migliorato (dapprima "19+1", successivamente "a 20"). In secondo luogo, si intendeva mantenere comunque la Russia coinvolta nei processi in evoluzione nella sicurezza europea, per evitare l'involuzione del colosso euro-asiatico in una sensazione di isolamento che avrebbe potuto essere sfruttato da partiti e movimenti reazionari ai fini di un ritorno ad un nazionalismo rischioso per la sicurezza europea e auspice di un nuovo confronto con l'Occidente.

Il quarto cerchio è quello dei rapporti della NATO con le altre Organizzazioni Internazionali che si occupano di sicurezza. L'Alleanza è innanzitutto organizzazione regionale ai sensi dello Statuto delle Nazioni Unite (articolo 52). Improduttivo di effetti operativi negli anni della guerra fredda, questo legame è venuto in grande evidenza in occasione delle azioni della NATO nei Balcani, intese dapprima a sostenere preesistenti azioni condotte dalla stessa ONU e successivamente guidate in proprio su mandato dell'Organizzazione di New York. L'intervento della NATO ha permesso l'adozione di azioni molto più incisive di quelle sino ad allora lanciate dall'ONU: l'Alleanza ha infatti potuto far valere la maggior coesione dei propri Membri e la disponibilità di strumenti militari efficaci e sempre pronti. Anche con l'OSCE la NATO mantiene un rapporto, consistente in questo caso in incontri periodici fra i segretariati e in forme di cooperazione logistica e protettiva delle missioni OSCE sul terreno. L'esperienza ha dimostrato che la cooperazione con la NATO ha permesso a queste due organizzazioni di acquisire l'operatività e la forza necessarie per azioni rese indispensabili da crisi per le quali la semplice interposizione tra forze belligeranti non si era rivelata sufficiente<sup>11</sup>.

Un discorso a parte merita il rapporto della NATO con l'Unione Europea, anch'esso sostanzialmente originato dalle trasformazioni dell'Alleanza entro cui si è sviluppato anche il processo di allargamento e che ha comportato un dibattito sull'equa distribuzione dell'impegno per la si-

---

<sup>11</sup> Per l'approfondimento dei temi di questo paragrafo, si consulti il NATO Handbook o il sito elettronico dell'Alleanza cit.

curezza fra Alleati americani e Alleati europei e un contemporaneo dibattito sulla necessità di evitare una duplicazione di strutture, giacché la membership delle due organizzazioni è in larga parte coincidente e i candidati ad aderire sia all'una che all'altra sono sostanzialmente gli stessi. Grazie agli accordi finalizzati in questi anni, l'Unione Europea – che si sta comunque dotando di mezzi propri per azioni circoscritte da condurre in proprio – potrà guidare azioni completamente europee utilizzando, a certe condizioni previste dai predetti accordi, risorse dell'Alleanza. Significa sostanzialmente che alcune azioni alle quali Stati Uniti e Canada (o, se vogliamo, la NATO in quanto tale) non siano interessati, potranno essere in ogni caso intraprese dagli europei, che potranno valersi di quegli strumenti tipici dell'Alleanza (strumenti di pianificazione, comando, comunicazione e controllo) senza i quali qualsiasi azione militare risulterebbe carente di consistenza oppure implicherebbe improponibili nuovi investimenti militari.

Anche per quanto si riferisce agli aspetti più propri della difesa collettiva, e quindi alle funzioni fondamentali della NATO che sono state mantenute nonostante le trasformazioni, l'allargamento determina un profondo mutamento della situazione geostrategica dell'Europa. Una Russia eventualmente tornata all'antica inimicizia, e tentata di attaccare l'Alleanza, troverebbe occupate dalla NATO aree che erano inizialmente sotto il proprio controllo. Mentre negli anni cinquanta la Russia avrebbe potuto lanciare un eventuale attacco alla NATO a partire da stati satelliti situati immediatamente a ridosso del più grande Alleato (la Germania) e molto vicini a quelli da cui si controlla il Mediterraneo (soprattutto l'Italia), servendosi nel contempo di quegli stessi stati vassalli come cuscinetto per assorbire le reazioni occidentali, ora la situazione apparirebbe completamente ribaltata: la NATO (soprattutto quando saranno venute a maturazione le adesioni disposte a Praga, che includono i tre paesi Baltici, la Bulgaria, la Romania, la Repubblica Slovacca e la Slovenia) sarebbe schierata immediatamente a ridosso dei confini russi e l'eventuale attacco della Federazione dovrebbe muovere dallo stesso proprio territorio e da regioni molto distanti dai gangli vitali dell'Alleanza.

Un'ulteriore elemento geostrategico che deriverà dall'allargamento si riferisce alla vocazione dell'Alleanza alle nuove missioni per la pace: l'inclusione, fra gli invitati di Praga, di Bulgaria, Romania e Slovenia prelude infatti a un più rafforzato controllo da parte della NATO dell'area balcanica, dove si sono sviluppate le principali crisi europee degli ultimi anni.

### ***5. Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo funzionale***

Vi è un ultimo aspetto dell'allargamento e delle collaterali trasformazioni che mi sembra da sottolineare: la prontezza e la capacità di visione di cui ha dato prova la NATO nel momento del cambio. Se facciamo astrazione dall'Unione Europea, sin dall'inizio concepita come un processo integrativo senza limiti precostituiti, in via di lenta realizzazione, la NATO è stata l'unica organizzazione, fra quelle create nel dopoguerra, che ha saputo reagire con successo a cambiamenti profondissimi nella propria area di attività funzionale e territoriale. Pensiamo per contrasto, invece, all'ONU, della cui riforma si parla da più di un decennio senza che alcun passo sia stato finora compiuto. Negli ultimi dieci anni la NATO ha adattato il proprio concetto strategico, ha creato rapporti di tipo completamente nuovo con gli antichi nemici, ha stabilito un dialogo con la potenza un tempo acerrima avversaria, ha condotto azioni per la pace che hanno sedato crisi rischiosissime per l'Europa, ha intavolato dialoghi con paesi un tempo estranei al dibattito sulla sicurezza, ha cominciato rapidamente a estendere la propria partnership. Lo sforzo di immaginazione, di realizzazione politica e di ristrutturazione militare è stato considerevole, e rappresenta certo un primato nella storia delle Organizzazioni Internazionali.

Una simile impresa è stata possibile soprattutto grazie al grande e unico livello di coesione politica e culturale degli Alleati, consapevoli di aver creato, durante la guerra fredda, un patrimonio di sicurezza di immenso valore che non doveva essere disperso, a patto di trovarvi rinnovate motivazioni e una vocazione riadattata alle nuove esigenze. A ciò ha certamente contribuito la consapevolezza dei grandi vantaggi che l'Europa ha tratto, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, dalla protezione fornita dall'"ombrello" NATO, la quale ha consentito alla parte occidentale del continente di conseguire livelli di sviluppo economico e civile mai conosciuti prima e un lungo periodo di pace e stabilità che – oltre a garantirne la difesa e a contribuire all'economia, permettendo ai paesi europei di contenere gli investimenti militari – ha permesso il consolidamento degli obiettivi politici dell'Europa.

### ***6. La determinazione americana nel volere l'allargamento***

Fondamentalmente il processo di allargamento della NATO è cominciato perché l'hanno voluto gli americani. Certo, anche sulla base di una

pressante domanda proveniente dai paesi interessati e con il concorso degli Alleati europei, i quali – benché inizialmente più prudenti – hanno gradualmente fatto maturare il proprio consenso, contribuendo nel contempo a temperare l'urgenza degli Stati Uniti (importante come si è detto fu il ruolo dello “Studio dell'allargamento della NATO”, nel quale furono esaminati i criteri politici delle future adesioni, i requisiti che sarebbero stati richiesti ai candidati, le necessarie modifiche alla struttura militare).

Per gli americani allargare la NATO significa estendere ai fini della sicurezza europea l'area di propria influenza e sottoposta al controllo dell'Alleanza soprattutto in funzione anti-russa, per garantirsi da eventuali ritorni della Federazione a regimi politici ostili all'Occidente. Naturalmente, come abbiamo visto, l'allargamento e i propri corollari permettono anche un più agevole controllo delle crisi regionali, promettono di assorbire nella stabile area euro-atlantica paesi che adotteranno un comportamento virtuoso, piuttosto che dar luogo a potenziali conflitti con i vicini, consentono di condurre più agevolmente azioni militari nell'area. In questo senso l'allargamento della NATO – dove gli americani sono l'Alleato più forte – contribuisce all'espansione ed al rafforzamento degli Stati Uniti come unica superpotenza mondiale. Per conseguire questo rafforzamento della propria influenza sull'area euro-atlantica, gli Stati Uniti hanno accettato di correre il rischio di rendere l'Alleanza meno coesa in virtù del maggior numero di membri e della diversa esperienza storica dei più nuovi fra questi ultimi.

## ***7. Gli Alleati europei e l'allargamento***

Gli iniziali timori degli Alleati europei (con eccezione della Germania, che traeva dall'ingresso della Polonia il vantaggio di “allontanarsi” dalla frontiera russa) si basavano sul fatto di non avere una percezione del futuro tanto preoccupata (o forse lungimirante) quanto quella degli americani. Inoltre essi temevano molto le possibili reazioni politiche della Russia, che sin dalle prime avvisaglie aveva cominciato a lanciare forti moniti all'Alleanza affinché rinunciasse alle mire espansive. Il tempo e i fatti hanno dimostrato che l'intensa politica di apertura verso Mosca, fatta di aiuti economici occidentali, offerta e realizzazione di un dialogo effettivo con la NATO, nonché il realismo della Federazione, che le ha permesso di rendersi conto di quanto la determinazione alleata fosse forte e incontrastabile, hanno indotto la Russia ad accettare non solo l'a-

desione dei paesi un tempo vassalli, ma anche di paesi (i Baltici) che essa riteneva parte del territorio dell'antica Unione Sovietica e sui quali aveva cercato di porre un "veto" apparentemente irrinunciabile.

A questo risultato hanno fortemente contribuito gli Alleati europei, che sono riusciti ad "ingabbiare" a suo tempo la fretta e una certa grossolanità americana in un complesso di prudenti regole e accorgimenti, i quali hanno permesso di evitare il rischio di confrontazioni con i russi e quello di un'eccessiva rapidità che non avrebbe consentito l'adeguata preparazione delle adesioni.

### **8. *L'atteggiamento dell'Italia***

Con grande realismo l'Italia ha subito compreso che l'allargamento non era questione da disquisire, giacché corrispondeva – piacesse o meno – a una chiara, forte e determinata volontà politica. Due sono state quindi le preoccupazioni del nostro paese. Innanzitutto vegliare a che l'allargamento non fosse unidirezionale, cioè non fosse esclusivamente volto verso Est, a protezione degli interessi della Germania, ma anche verso Sud-Est, lungo una direzione limitrofa o vicina alla frontiera dell'Italia. D'altra parte quest'ultima preoccupazione, che finì per essere compresa e appoggiata anche dagli altri Alleati, corrispondeva a spostare l'allargamento dell'Alleanza verso l'area balcanica, dove era conflagrata la più grande crisi regionale che l'Europa avesse conosciuto dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale e dove era lecito attendersi che avrebbe potuto essere anche in futuro minacciata la stabilità. In secondo luogo evitare reazioni da parte della Russia (con la quale, fra l'altro, manteniamo crescenti scambi commerciali). Va sottolineata, a tale riguardo, l'azione svolta dal nostro paese per favorire la creazione del Consiglio NATO-Russia (istituito a Pratica di Mare il 28 maggio 2002), in un'ottica volta a promuovere un salto di qualità nelle relazioni tra l'Alleanza e la Federazione che, a parte i meriti propri della nuova forma di collaborazione, fosse in grado anche di rendere meno traumatica per Mosca la prospettiva di un ampliamento dell'Alleanza Atlantica esteso anche ai paesi Baltici.

L'azione italiana ha avuto successo. Se con la prima tornata di allargamento sono stati privilegiati gli interessi tedeschi (furono invitati, e poi aderirono, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca), al Vertice di Praga sono stati invitati, insieme ai Paesi Baltici e la Repubblica Slovacca, anche la Slovenia, la Romania e la Bulgaria, cioè paesi che da un lato garantiscono all'Italia un "cuscinetto" protettivo verso gli instabili Balcani

(la Slovenia) analogo a quello fornito dalla Polonia alla Germania, e dall'altro contornano la stessa area Balcanica, fornendo all'Alleanza nuovi territori dove creare le basi per future azioni in tale regione, alleggerendo quindi il pesante onere che il nostro paese ha dovuto sostenere nei primi anni novanta come unico paese atlantico a ridosso dell'area di crisi.

### ***9. La NATO da Alleanza difensiva a Organizzazione di sicurezza***

La tendenza dell'Alleanza ad allargarsi, l'aver già stabilito attorno alla NATO cerchi concentrici di sicurezza, l'aver ampliato le proprie funzioni alla gestione delle crisi, mantenendo contemporaneamente le funzioni di difesa collettiva, l'aver operato come "braccio operativo" delle Nazioni Unite nelle crisi più gravi del periodo successivo alla guerra fredda, inducono a chiedersi se la NATO non stia via via trasformandosi in una vera e propria organizzazione di stabilità e sicurezza globale, almeno nell'area euro-atlantica, una specie di super-OSCE dotata di struttura militare e variegati meccanismi di difesa collettiva che si stanno gradualmente estendendo a tutta l'Europa in cui sostanzialmente tutti i paesi rientrano a diversi livelli nel circuito dell'Alleanza. Vi è anche da domandarsi se il principio oramai affermatosi di poter svolgere azioni fuori della tradizionale area atlantica non comporterà una vera e propria tendenza alla globalizzazione della NATO: uno strumento grazie al quale i membri non solo preparino la propria difesa da eventuali attacchi esterni e vegliano alla stabilità dei propri territori e del loro intorno, ma possano ricorrere anche per l'affermazione dei propri interessi su scala mondiale.

Questo può forse sembrare ancora oggi leggermente azzardato. Eppure, svolgendo qualche prospezione, si possono già intravedere i prodromi di una tendenza del genere. I paesi dell'area OSCE coincidono sostanzialmente con quelli del circuito NATO; nelle crisi balcaniche le principali Organizzazioni Internazionali (ONU, Unione Europea, OSCE) hanno potuto svolgere le proprie azioni in buona parte grazie al sostegno dell'Alleanza o in forte coordinamento con essa; la NATO ha ampliato al bacino mediterraneo la propria sfera di interessi e mantiene contatti, anche se solo di livello politico, con il Giappone; la prima – e finora unica – volta che è stato invocato l'articolo 5 (paradossalmente proprio dall'Alleanza più forte, e benché con finalità prevalentemente politiche e dimostrative) ciò è avvenuto come reazione alla classica minaccia globale dei

tempi moderni che per definizione si cela qui e dovunque, cioè il terrorismo internazionale; e infine l'Alleanza è stata interessata anche alla guerra all'Iraq, non foss'altro che per la messa a disposizione di basi e per l'approntamento di meccanismi difensivi a tutela della Turchia. Piaccia o meno, se questa globalizzazione della NATO dovesse verificarsi, con la necessità di acquisire il consenso di un gran numero di membri e il beneplacito di altri importanti interlocutori, con una varietà potenzialmente illimitata di obiettivi e di possibili missioni, l'Alleanza dovrebbe seriamente porsi il problema della propria coesione e dell'efficienza dei processi decisionali, almeno se si vorrà mantenere la regola del consenso (eventuale stabilimento al proprio interno di un novero di membri privilegiati in grado di imporre le proprie decisioni agli altri snaturerebbe definitivamente la NATO, ma d'altro canto le divisioni intervenute alla vigilia della campagna iraqena costituiscono un campanello d'allarme).

Ecco, quindi, che il principale elemento di globalizzazione dell'Alleanza, se la tendenza verrà confermata, e cioè l'allargamento, rischia di trasformarsi in elemento di grande delicatezza. Non solo perché decisioni consensuali di un troppo grande numero di membri annacquerebbero sostanzialmente ogni decisione e rischierebbero di paralizzare l'Alleanza nel momento dell'azione, ma anche perché una situazione del genere indurrebbe gli Stati Uniti ad una progressiva attenuazione del proprio impegno nella NATO (come è successo per l'ONU), privando quindi la stessa Alleanza del suo maggiore e più potente contributore e facendo attenuare il legame transatlantico. Paradossalmente, la NATO che ha saputo rifondarsi nel momento della sua crisi (allo scomparire del nemico sovietico) potrebbe conoscere una profonda crisi proprio nel momento del trionfo globale.

## **10. Quale futuro?**

Naturalmente le proiezioni valgono per quello che valgono, e – se sono utili per comprendere le tendenze attuali – non sempre prefigurano gli scenari che effettivamente si realizzeranno. Lo dimostra proprio la crisi dell'impero sovietico, che nessuno sarebbe stato in grado di prevedere con qualche concretezza appena pochi anni prima della caduta. Il futuro della NATO dipenderà in buona sostanza da come si evolveranno i principali fattori della sicurezza internazionale, da come cresceranno certe realtà attuali e, soprattutto, come interagiranno fra loro. Riusciranno gli

Stati Uniti a protrarre a lungo lo stato di unica superpotenza? Emergerà la Cina come potenza militare credibilmente alternativa agli USA? Si riarmo il Giappone? Risorgerà la Russia (e ancora, si porrà di nuovo in contrapposizione con l'Occidente, oppure continuerà in uno spirito di cooperazione)? Assurgerà l'Unione Europea allo stato di realtà militare non tributaria della NATO per risorse e capacità d'azione? Continuerà il terrorismo a costituire una credibile minaccia senza frontiere? Emergeranno nuove sfide alla sicurezza per ora non prevedibili? Scoppieranno o saranno prevenuti conflitti regionali nucleari?

Nell'incertezza di tutto ciò che abbiamo davanti, molto dipenderà da come verrà concepito e fatto evolvere, di qua e di là dall'Atlantico, quello che è stato il fondamentale cemento che ha tenuto insieme l'Alleanza sin dal suo nascere: il legame transatlantico, cioè la convinzione degli Alleati americani ed europei di aver bisogno gli uni degli altri per garantire pace e stabilità durevoli e di dover coltivare tale legame non solo sul piano della sicurezza ma nella generalità dei rapporti. Rapporti che, pur nella fondamentale coesione, non sono esenti da problemi. Pensiamo alle controversie commerciali fra Stati Uniti e Unione Europea, alle tendenze neo-isolazioniste sempre presenti in molti ambienti americani<sup>12</sup>, al contraddittorio atteggiamento di Washington, che da una parte pretende la condivisione di impegni e l'equa distribuzione delle responsabilità fra le due sponde dell'Atlantico, dall'altra guarda con malcelato disagio – a dispetto delle dichiarazioni ufficiali – alla crescita dell'Unione Europea, prima solo sotto il profilo economico, ora anche sotto quello politico-militare, e infine a certa tendenza europea a pretendere anche sotto il profilo militare l'assoluta indipendenza dalla NATO, salvo poi esitare nel prendere in considerazione i necessari stanziamenti dei bilanci della difesa.

È per questo che – se vorranno mantenere la NATO in buona salute e perfettamente compatibile con altre realtà in evoluzione – Europa e Stati Uniti dovranno soprattutto salvaguardare e ripensare, fuori di ogni retorica, il legame transatlantico, abituandosi la prima all'idea che autonomia politica e operativa non possono escludere i necessari investimenti, non solo finanziari ma anche politici, nel senso di una politica estera veramente unica per tutta l'Unione, e i secondi a non

---

<sup>12</sup> Cfr. STROBE TALBOTT, *From Prague to Baghdad: NATO at risk*, in: *Foreign Affairs* (novembre/dicembre 2002), volume 81, numero 6.

continuare a concepire l'azione americana come necessariamente unilaterale e a valutare i vantaggi di una collaborazione che sappia dar spazio e possibilità di partecipazione anche ad altri importanti interlocutori internazionali.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Quelle che seguono sono alcune indicazioni (in parte già riportate nelle note precedenti), che non hanno pretesa di completezza ma costituiscono elementi particolarmente mirati ai fini di un approfondimento sull'allargamento e delle altre trasformazioni della NATO, nonché sulle tematiche atlantiche di fondo.

*NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, 2001

*Study on NATO enlargement*, September 1995

Tali pubblicazioni possono essere reperite presso il NATO Office on Information and Press, 1110 Brussels, Belgium oppure – insieme ad ogni altra documentazione sulla NATO – sul sito dell'Alleanza: [www.nato.int](http://www.nato.int).

STROBE TALBOTT, *From Prague to Baghdad: NATO at risk*, in: *Foreign Affairs* (novembre/dicembre 2002), volume 81, numero 6

CELESTE A. WALLANDER, *NATO's price: shape up or ship out*, in: *Foreign Affairs* (novembre/dicembre 2002), volume 81, numero 6

THOMAS S. SZAYNA, *NATO enlargement: 2000-2015 – Determinants and implications for defense planning and shaping*, RAND Corporation Publications, 2001

I primi due articoli citati possono essere consultati anche sul sito elettronico di "Foreign Affairs": [www.foreignaffairs.org](http://www.foreignaffairs.org) ([www.foreignaffairs.org/Search/search.asp?Full+Text=nato+enlargement&Articles/](http://www.foreignaffairs.org/Search/search.asp?Full+Text=nato+enlargement&Articles/)).

Il terzo, che contiene un'amplissima bibliografia sul tema dell'allargamento della NATO, potrà essere reperito sul sito della RAND Corporation: [www.rand.org](http://www.rand.org) ([www.rand.org/publications/MR/MR1243/](http://www.rand.org/publications/MR/MR1243/)).

PATRIZIA COLAGIOVANNI

*DIRIGENZA SCOLASTICA E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA*

SOMMARIO

*Introduzione. 1. L'autonomia contrattuale della dirigenza scolastica. 2. L'istituzione dell'autonoma area di contrattazione. 3. Il primo CCNL della dirigenza scolastica. 4. Il quadro normativo del CCNL e i singoli istituti contrattuali. a) Funzione del dirigente scolastico. b) Contratto individuale. c) Affidamento e revoca dell'incarico. d) Mobilità. Mutamento degli incarichi e natura degli incarichi aggiuntivi. e) Il sistema valutativo. f) Rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare. g) L'arbitrato e la conciliazione nella contrattazione collettiva. h) Relazioni sindacali. 5. Il nuovo riordino della dirigenza pubblica: rapporto con il CCNL della dirigenza scolastica. 6. Dirigente scolastico e management pubblico. a) Dirigente generale dell' U.S.R. e dirigente scolastico. b) Conclusioni.*

**Introduzione**

Il 1 marzo 2002 è stato sottoscritto il primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della dirigenza scolastica. Si è così conclusa, almeno apparentemente, la lunga vicenda della riforma della dirigenza scolastica. Segnata dalle direttive delle due norme del 15 marzo 1997 n. 59 e d.lgs. del 31 marzo 1998 n. 112, questa riforma ha profondamente trasformato la figura del capo d'istituto, ora dirigente inquadrato nel ruolo regionale dei dirigenti scolastici, assegnandogli complessivamente una funzione che lo vede responsabile dei risultati di una scuola anch'essa profondamente innovata la quale da mero organo dello Stato centrale diviene ente autonomo ed espressione di autonomia funzionale.

L'intera impalcatura ne ha risentito e sono, quindi, mutati i ruoli, le funzioni e le responsabilità connesse ad una maggiore autonomia ed alla necessità che l'istituto debba erogare servizi tecnici e amministrativi senza tralasciare la funzione perno della professione di dirigente scolastico racchiusa nella missione, originaria ed esclusiva, educativo-pedagogica.

Si è partiti dal modello organizzativo degli anni del fascismo e, quindi, da una scuola fortemente accentrata, ancorata al potere centrale che

vedeva la funzione del personale docente subordinata alla funzione amministrativa, la quale era direttamente governata dal Ministro.

Con l'avvento della Repubblica e il riconoscimento delle libertà fondamentali, il dettato Costituzionale<sup>1</sup> introduce principi fortemente innovativi che mutano il quadro di riferimento esaltando la funzione *dell' insegnamento* e la libertà dell'esercizio di tale delicata funzione. Ma bisognerà attendere i «decreti delegati» del 1974 per tentare di trasformare, almeno sulla carta, il ruolo del personale direttivo che in tal modo non risulta più sovraordinato al personale docente. In verità tale riforma non ha trovato reale applicazione permanendo, di fatto, nella figura del Capo d' Istituto tutto il governo della scuola, anche nei confronti del corpo docente.

Bisogna arrivare agli anni novanta, che hanno costituito un decennio determinante non solo per la costruzione di una nuova figura del «vecchio» capo d'istituto e per tutta l'autonomia della scuola ma anche per l'importanza strategica riconosciuta allo strumento contrattuale, per giungere a riconoscere la assoluta peculiarità di un profilo che necessariamente doveva collocarsi in un'autonoma area di contrattazione.

La presente indagine, partendo da una premessa di analisi dei principi normativi di riferimento e dalle più recenti evoluzioni giuridiche relative alla complessa figura che ne deriva, intende affrontare ed esaminare il primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro di riferimento della dirigenza scolastica seguendo l'impostazione dello schema dell'articolato contrattuale. La nuova disciplina contrattuale è stata costruita attraverso un'attività ricognitiva dei principi contenuti nei CCNL del 4 agosto 1995, del 6 maggio 1999 e del CCNI del 31 agosto 1999 fino a giungere al primo specifico CCNL del 1 marzo 2002<sup>2</sup>. La disamina del contratto di area riguarderà la consueta ripartizione degli istituti contrattuali relativa alle norme di garanzia, campo di applicazione, con cenni anche al trattamento economico e con attenzione al sistema delle relazioni e libertà sindacali. Poiché tale traguardo interviene in un contesto altresì in forte evoluzione, quale quello dell'intera dirigenza pubblica, le indicazioni raccolte sulla concreta applicazione dei vari istituti si rivelano sicuramente insufficienti e assoggettate al regime transitorio.

---

<sup>1</sup> Vedi *infra* par. 2 capitolo 1.

<sup>2</sup> Il preambolo dei decreti di inquadramento dei dirigenti scolastici richiama: il CCNL del 4 agosto 1995 e il successivo del 1 agosto 1996, il CCNL del 26 maggio 1999 e il successivo del 15 marzo 2001, il d.lgs.165/01 e il CCNL sottoscritto il 1 marzo 2002.

L'indagine tende, altresì, ad individuare le funzioni dei nuovi istituti applicabili al dirigente scolastico ma incontra inevitabilmente dei limiti nell'esaminarne la reale applicazione e, di conseguenza, anche l'impatto nell'intero sistema scolastico necessiterà di ulteriori probanti verifiche. Non mancano riferimenti alle contrattazioni decentrate già stipulate e al rapporto tra queste e il Contratto Nazionale ma si potrà affinare l'analisi e rendere più organico il discorso a compimento del primo ciclo contrattuale tanto da monitorare l'efficacia dei nuovi istituti in relazione alla, purtroppo, lenta evoluzione del sistema<sup>3</sup>.

### **1. L'autonomia contrattuale della dirigenza scolastica.**

Come abbiamo avuto modo di comprendere dalla breve introduzione e dai sintetici cenni storici, il mondo della scuola è sicuramente un settore peculiare all'interno della pubblica amministrazione poiché cumula due aspetti: quello organizzativo-funzionale a quello prettamente didattico. In particolare, questo secondo aspetto gode di una specifica tutela costituzionale di non poco conto, infatti l'art. 33 della Costituzione stabilisce che *l'arte e la scienza* sono libere e libero ne è l'*"insegnamento"*. Appare possibile sostenere che la libertà dell'insegnamento, secondo il dettato costituzionale, non è limitabile ma è circoscritta all'aspetto essenzialmente didattico essendo espressamente riferita all'*arte* e alla *scienza*. Pertanto il «prodotto finale» di tale importante funzione statale è il frutto anche dei dettami di cui agli articoli 97 e 98 della Costituzione che sono espressamente dedicati alla Pubblica Amministrazione. Si può quindi sostenere che la figura del dirigente scolastico rappresenta l'emblema, la massima espressione di tale dualismo poiché in essa convivono i due principi essenziali: le richieste capacità di organizzazione secondo buon andamento e imparzialità, che governano la Pubblica Amministrazione e la richiesta specificità dell'esperienza professionale dell'insegnamento. Si può, pertanto, concludere che al *genus* della dirigenza pubblica appartiene la *species* dirigenza scolastica.

Fatta questa breve premessa, bisogna però ripercorrere sinteticamente le tappe che hanno portato alla trasformazione dei *capi d'istituto*, prepo-

---

<sup>3</sup> La Circolare ministeriale 11 febbraio 2003 n. 19, nel richiamare la precedente circolare n. 103 del 23 settembre 2002, sollecita le Direzioni Regionali all'applicazione dei vari istituti contrattuali previsti dal CCNL del 1 marzo 2002.

sti alle funzioni scolastiche ed educative, in *dirigenti scolastici* e, quindi, alla stipula del primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del 1 marzo 2002. Un primo, reale tentativo di cogliere e attuare il significato dei principi costituzionali avviene con la Legge 24 dicembre 1993, n. 537, la quale, nell'ambito di una riorganizzazione della pubblica istruzione dedica espressamente una delega per il conferimento dell'autonomia agli istituti scolastici e per «l'attribuzione ai capi d'istituto di compiti di direzione, promozione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane e professionali e di compiti di gestione delle risorse finanziarie e strumentali, con connesse responsabilità in ordine ai risultati». Tale delega, però, non viene utilizzata e l'espressione *dirigenza scolastica* viene usata per la prima volta nel CCNL del comparto scuola del 4 agosto 1995 ma l'art. 32 chiarisce che tale dirigenza non «è assimilabile alla dirigenza regolata dal d.lgs. 29/93». Il frutto di quel negoziato comunque aveva prodotto la collocazione in una *distinta area della dirigenza scolastica*<sup>4</sup> e con un'apposita sezione dedicata ai capi d'istituto faceva confluire in tale area i direttori didattici, i presidi delle scuole e istituti di istruzione secondaria e artistica, ecc. unificando le predette qualifiche e indicandole con l'unica dizione di dirigente scolastico. In realtà in questa fase, tale figura appare abbastanza ibrida poiché se da un lato si stabilisce che *non è assimilabile alla dirigenza regolata dal d.lgs. 29/93* dall'altro le si attribuiscono funzioni e responsabilità proprie del dirigente pubblico in ordine alla gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali con connesse responsabilità in relazione ai risultati, riprendendo il dettato della delega contenuta nella Legge 24 dicembre 1993, n. 537. La peculiarità di tale dipendente è ancora una volta ribadita dal Contratto del 1995 che testualmente riporta: «*esso assume le decisioni ed attua le scelte di sua competenza volte a promuovere e realizzare il progetto di istituto sia sotto il profilo didattico-pedagogico, sia sotto quello organizzativo e finanziario*».

In tale contesto si innesta la Legge n. 59/97, sul decentramento complessivo delle funzioni amministrative dello Stato, in cui rientra il riconoscimento dell'autonomia scolastica di cui all'art. 21 e in un processo che interessa l'organizzazione scolastica nel suo complesso e che arriva a riconoscere la personalità giuridica alle istituzioni scolastiche, ai circoli didattici, scuole medie, scuole e istituti di istruzione secondaria. Il comma 16 dell'art. 21 ha attribuito la qualifica dirigenziale ai capi d'istituto codificando esplicitamente tale passaggio. Inoltre, in linea con quanto pattui-

---

<sup>4</sup> Art. 32 CCNL Scuola 1995.

to in sede di contrattazione nazionale nel 1995 sopra riportata, ha chiarito che i contenuti e le specificità di tale qualifica dirigenziale andavano individuati con *decreto legislativo integrativo* delle disposizioni del d.lgs.n. 29/93 e successive modificazioni, indicandone i criteri di base. La norma integrativa, rispetto al dettato normativo del d.lgs. 29/93 riguardante le funzioni della dirigenza in generale, prevedeva anche criteri specifici di raccordo tra i compiti della dirigenza e l'organizzazione e le attribuzioni dell'amministrazione scolastica periferica nonché un peculiare canale di ingresso alla dirigenza scolastica, ribadendo la riserva al personale docente, quindi ad una particolare e tipica esperienza professionale.

Il comma 17 dell'art. 21, invece, ha stabilito che il rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici trova idonea disciplina in un' autonoma area di contrattazione.

Pertanto, il d.lgs.n. 59/98 integrava il d.lgs.n. 29/93 e introduceva gli artt. 25 bis, 25 ter e 28 bis quale disciplina specifica della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto. In particolare, per l'amministrazione scolastica periferica i trasformati capi d'istituto in dirigenti vengono inquadrati in ruoli di dimensione regionale con valutazione dei risultati da effettuarsi sempre in ambito regionale<sup>5</sup>.

Sempre la legge delega con l'art. 13 introduceva, codificando con il comma 4 bis dell'art. 17 della legge 400/88, i criteri di organizzazione, che vengono richiamati dal comma 16 lett. b) e comma 18 dell'art. 21 citato, laddove si indicava la necessità di coordinare la riforma degli uffici periferici dell'allora Ministero della Pubblica Istruzione con i compiti e le funzioni amministrative attribuite alle regioni e agli enti locali in materia di riorganizzazione scolastica. Rimangono fuori dal campo applicativo di tale delega le Regioni a Statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano.

Merita qualche osservazione il rapporto tra la legge delega e il decreto attuativo e integrativo del d.lgs. 29/93. In realtà si ha l'impressione che in alcuni casi il decreto attuativo sia una pedissequa ripetizione di quanto già definito con la legge delega e nulla aggiunga a definire i *contenuti e le specificità* della qualifica dirigenziale, salvo attribuirgli la rappresentanza legale dell'istituzione. Sembra inoltre riconoscere a tale figura quell'autonomia tanto attesa quando ne stabilisce competenze e responsabilità ma non entra in maggiori e necessari dettagli per quanto concerne il rapporto con gli organi collegiali, salvo attribuirgli un compito di infor-

---

<sup>5</sup> L'argomento verrà trattato in maniera approfondita nel paragrafo 4 lett e).

mazione periodico dell'attività svolta in ambito organizzativo, formativo e amministrativo. Nel decreto in questione appare, invece, molto dettagliata la scelta dei collaboratori e dei coadiutori amministrativi, materia che avrebbe trovato la normale sede in ambito di contrattazione nazionale di primo livello<sup>6</sup>. Pertanto ancora una volta l'autonomia della dirigenza scolastica sembra aver aggiunto un altro piccolo passo avanti da un punto di vista formale e normativo ma sostanzialmente si può sostenere che i veri nodi cruciali rimangono ancora da sciogliere.

Il d.lgs.n. 59/98 introduce, secondo quanto stabilito dalla legge-delega, anche gli art. 25-ter e 28 che riguardano rispettivamente l'inquadramento nei ruoli regionali dei dirigenti scolastici dei capi d'istituto "in servizio" e il reclutamento cosiddetto "a regime".

I tre articoli citati sono attualmente contenuti dal d.lgs.n. 165/2001 che ha raggruppato in un unico art. 25 i due precedenti art.25 bis e ter e il precedente art. 28.

Da un punto di vista essenzialmente formale negli ultimi anni si sono fatti notevoli passi avanti che hanno portato al riconoscimento della specificità della figura del dirigente scolastico e alla stipula del primo contratto collettivo nazionale di lavoro, esclusivo e separato per tale categoria, ma sicuramente si è aperta una serie di problematiche che discendono dalla concreta attuazione delle norme legislative e pattuite e dei principi che devono concretamente trovare idonea applicazione nella realtà quotidiana.

Il sistema da un punto di vista formale appare così apparentemente completato ma va rilevato che il dirigente scolastico rappresenta la figura perno per la concreta realizzazione dell'autonomia scolastica e pertanto appare alquanto inspiegabile il mancato coordinamento tra l'evoluzione di tale figura e il passaggio agli enti locali<sup>7</sup> di alcune funzioni e compiti di tipo amministrativo. Ad esempio sarebbe stato oltremodo utile che in tema di sostegno, sospensione delle lezioni, ecc.<sup>8</sup> si fosse codificata l'ac-

---

<sup>6</sup> Sulla questione si è espresso anche il Consiglio di Stato Sez. II parere n. 1021/2000 che ha ritenuto corretta la designazione da parte dei presidi dei propri collaboratori ma di fatto ha escluso la possibilità di individuare un docente vicario in quanto figura non prevista dalle nuove disposizioni. Tale esclusione potrebbe essere superata con la recente previsione della vicedirigenza introdotta dalla legge Frattini che verrà esaminata nel capitolo 5.

<sup>7</sup> Capo III della L. 112/98.

<sup>8</sup> Lett. a,b,c ed e dell'art. 139 della L. 112/98.

quisizione almeno del parere del capo dell' istituzione scolastica sul territorio. A conferma di quanto appena esposto l'art. 139 comma 2 della Legge n.112/98 sempre in tema di trasferimento di compiti e funzioni ai comuni stabilisce che questi ultimi esercitano le iniziative di competenza «anche» d' intesa con le istituzioni scolastiche. In altre parole, appare preponderante il ruolo che il legislatore assegna agli enti locali e non altrettanto al ruolo della dirigenza scolastica periferica che, ancora una volta, si trova ad apparire responsabile anche di decisioni e istruttorie che di fatto non può gestire e sulle quali non viene neanche preventivamente interpellata.

Questi due importanti evoluzioni, da un lato la figura del dirigente scolastico e dall'altro il decentramento, avrebbero potuto trovare migliore intesa dal momento che entrambe le norme (dirigente scolastico con d.lgs.59/98 del 6 marzo e d.lgs.112/98 del 31 marzo 1998) sono state elaborate nello stesso arco temporale<sup>9</sup>.

## ***2. L' istituzione dell'autonoma area di contrattazione***

A questo punto è necessario soffermarsi sui passaggi normativi che hanno portato all'istituzione di un'autonoma area di contrattazione per la dirigenza scolastica.

L'art.45 del d.lgs. 29/93 ha, di fatto, istituito l'articolazione dei comparti di contrattazione collettiva nazionale riguardante settori omogenei o affini e per la dirigenza un'area contrattuale autonoma per uno o più comparti, riconoscendo una specifica peculiarità soltanto alla dirigenza del ruolo sanitario.

Il DPCM 30.12.93, n. 593, applicativo di tale norma, è il regolamento che ha provveduto alla determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva.

L'art. 2 di tale regolamento alla lett. g), nello stabilire tali comparti, prevedeva anche il "Comparto del personale della scuola" che all'art.9 dello stesso regolamento comprendeva "anche il personale direttivo delle scuole di ogni grado, ivi compreso il personale direttivo amministrativo, escluse la Università."

---

<sup>9</sup> Sui conflitti tra le due autonomie, quella scolastica e quella degli enti locali, si segnala la sentenza del T.A.R. Veneto n. 5610 del 31 gennaio 2002.

Il citato regolamento stabiliva<sup>10</sup>, inoltre, la possibilità di adottare in sede contrattuale apposite disposizioni riguardanti settori specifici<sup>11</sup>.

Si era partiti, quindi, da una situazione che vedeva più contratti suddivisi che riguardavano la dirigenza pubblica per arrivare all'art. 51 comma 3 del d.lgs. n. 29/93 modificato ed integrato dal d.lgs. n. 396/97 e dal d.lgs. n. 80/98, oggi d.lgs. 165/2001. Tale norma, infatti, prevedeva la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza da concordarsi con le OO.SS. Una volta acquisito il parere favorevole dell'Organismo di Coordinamento dei Comitati di Settore e espressasi la Corte dei Conti in materia di certificazione dei costi e di congrua copertura delle spese, in data 24 novembre 1998 si è pervenuti al primo Accordo Quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza.

La sottoscrizione di tale accordo rappresenta un momento importante di riconoscimento delle caratteristiche più o meno peculiari all'interno della dirigenza pubblica di cui all'art. 1 comma 2 e art. 2 commi 2 e 3 del d.lgs. 29/93 così come modificato.

Questo primo Accordo Quadro prevedeva quattro distinte aree: la prima per la dirigenza dei Ministeri, degli Enti Pubblici non economici, aziende ad ordinamento autonomo, enti di ricerca ed università, la seconda per Regioni e Autonomie locali, la terza per la dirigenza e i ruoli del servizio sanitario nazionale, la quarta relativa alla dirigenza medica del servizio sanitario nazionale.

Pertanto bisognerà attendere ancora per l'istituzione dell'autonoma area di contrattazione della dirigenza scolastica e ciò non appare comprensibile dal momento che il d.lgs. 59/98 è del 6 marzo e l'accordo è del 24 novembre 1998.

L'art. 4 di tale accordo, oltre a dichiarare sperimentale la definizione delle aree così come stabilite a causa della evoluzione dei processi di riforma in atto nelle pubbliche amministrazioni, prevedeva che le parti, Aran e OO.SS., tre mesi prima dell'avvio della contrattazione per il biennio 2000-2001, avrebbero dovuto verificare lo stato di avanzamento dei citati processi di riforma e avrebbero dovuto trovare una collocazione all'area della dirigenza scolastica.

In realtà il procedere delle riforme in atto e l'entrata in vigore del

---

<sup>10</sup> Art. 13 Norme finali.

<sup>11</sup> In particolare, la lett. d) collegava espressamente l'evoluzione del comparto scuola alla riforma delle istituzioni scolastiche.

d.lgs. 300 e 303 avevano reso necessario un intervento sulla prima definizione di quelle aree cosiddette “sperimentali” che, in data 9 agosto 2000, ha prodotto il Contratto Collettivo Quadro per la modifica dell’Accordo Quadro del 24 novembre 1998. L’art. 3 di tale CCNQ introduce al comma 1 dell’art. 2 del precedente Accordo la V<sup>^</sup> Area autonoma per la dirigenza scolastica, con decorrenza 1 settembre 2000.

Una volta giunti all’istituzione dell’autonoma area di contrattazione per la dirigenza scolastica si è di fatto creato uno strumento con il quale poter applicare i principi di peculiarità e specificità propri della categoria, fino ad oggi riconosciuti formalmente dalle norme di tutti i ranghi gerarchici ma mai realmente attuato.

### ***3. Il primo CCNL della dirigenza scolastica.***

L’indagine si volge ora all’analisi di come sia stato utilizzato lo strumento della autonoma area di contrattazione, ottenuto con l’art. 3 del CCNQ dianzi citato. Il presente paragrafo fornisce il quadro generale e una visione d’insieme dei singoli istituti nonché del meccanismo d’impostazione contrattuale.

Bisogna premettere che con la cosiddetta “prima privatizzazione”<sup>12</sup> del pubblico impiego e la delegificazione, la contrattazione collettiva, tra le fonti di produzione delle norme in materia di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, ha assunto un ruolo fondamentale di fonte della disciplina del rapporto di lavoro e di creazione delle regole sia per il profilo economico che per il profilo normativo. Ma bisognerà attendere la “seconda privatizzazione”<sup>13</sup>, l’integrazione del d.lgs. 29/93, come abbiamo visto nei precedenti capitoli, dopo il T.U.P.I. e la definizione dell’autonoma area di contrattazione per la dirigenza scolastica, avvenuta come abbiamo visto il 9 agosto 2000, per arrivare alla stipula del primo contratto collettivo nazionale di lavoro specifico per tale categoria.

Tale contratto, sottoscritto in data 1 marzo 2002 con decorrenza 1 settembre 2000- 31 dicembre 2001, disciplina le modalità di stipula dei contratti individuali di conferimento delle funzioni nonché lo status giuridico ed economico della categoria.

---

<sup>12</sup> Come noto si fa riferimento al D.lgs. 29/93.

<sup>13</sup> In particolare con il d.lgs. 80/98 che ha modificato il d.lgs. 29/93 con il delicato passaggio di giurisdizione al giudice ordinario.

Pertanto, con la disciplina pattizia si arriva a compimento di un processo normativo<sup>14</sup> che, partendo dall'esigenza di attuare l'autonomia scolastica in senso lato, ha portato alla trasformazione dei capi d'istituto in dirigenti scolastici.

L'attribuzione della qualifica dirigenziale ai capi d'istituto e, quindi, «l'assimilazione»<sup>15</sup> alla dirigenza di cui al d.lgs. 29/93, seppure peculiare, comporta l'applicazione di tutti gli istituti previsti dalla normativa generale di riferimento<sup>16</sup> e calati nello strumento contrattuale, per mezzo del quale ne sono state negoziate le modalità applicative. Peraltro il comma 2 dell'art. 1 del CCNL ribadisce esplicitamente tale "assimilazione" laddove riconosce quali norme di riferimento per l'esercizio dell'autonomia, competenze e responsabilità, il T.U.P.I.

L'articolato dell'accordo affronta le varie questioni legate al nuovo stato giuridico, alla ridefinizione del contratto di lavoro, alle tutele e garanzie, al sistema delle relazioni sindacali.

Ad esempio, ciò ha comportato, in analogia a quanto già previsto per la dirigenza amministrativa, l'applicazione anche a tale categoria delle procedure e dei criteri relativi alla valutazione della responsabilità dirigenziale per obiettivi e raggiungimento dei risultati, previsti in particolare degli art. 21 e 25 del d.lgs. 165/2001 e dagli artt. 27 e 31 del CCNL<sup>17</sup>.

Ancora per citare un esempio, scompare il concetto di sede così come precedentemente inteso, scompare il concetto di titolarità e di trasferimento per lasciare il posto alla disciplina più ampia dell'affidamento dell'incarico poiché i dirigenti scolastici avranno diritto ad un incarico a tempo determinato secondo un contratto individuale di lavoro che stabilirà anche quale struttura o istituto scolastico gestire.

La parte normativa del nuovo contratto, che nei più rilevanti singoli istituti verrà affrontata nel capitolo quarto, secondo una sorta di autarchia negoziale, disciplina anche i livelli di contrattazione collettiva stabilendo, all'art. 3 del CCNL, due modelli relazionali:

1) il primo livello, esclusivamente nazionale, tra Aran e OO.SS. rappresentative, secondo quanto stabilito dagli artt. 46 e 47 del d.lgs. n. 165/2001

---

<sup>14</sup> Vedi capitolo 1.

<sup>15</sup> Contrariamente a quanto stipulato precedentemente con l'art. 32 CCNL del 1995, cit. in assenza del d.lgs. 59/98.

<sup>16</sup> D.Lgs. 30.3.2001 n. 165, Titolo II, Capo II.

<sup>17</sup> Tale argomento verrà approfondito nel paragrafo 4 lettera e).

2) il secondo livello, la cosiddetta contrattazione integrativa che si svolge sia a livello nazionale, in sede di MPI, sia a livello periferico, in sede di Ufficio Scolastico Regionale

La contrattazione nazionale assegna le materie alla contrattazione integrativa articolando, in linea generale, i criteri generali delle assegnazioni della retribuzione di posizione e di risultato, l'impatto sulla professionalità delle innovazioni organizzative e tecnologiche e le linee generali per la realizzazione di programmi di formazione e aggiornamento alla contrattazione integrativa nazionale. Invece, le determinazioni dei quantum, le pari opportunità e la sicurezza del lavoro, vengono assegnate alla contrattazione integrativa regionale o decentrata.

Nel caso degli incarichi aggiuntivi, ossia presidenza di commissioni di esami di Stato o concorsi a cattedre, reggenze ad interim, funzioni di commissario governativo, la determinazione dei compensi rimane attribuita al livello di contrattazione integrativa nazionale trattandosi di un profilo organizzativo necessariamente superiore al livello regionale.

Non mancano però problemi e incongruenze a tale impostazione generale poiché, a parte l'esatta ripetizione della materia relativa alla realizzazione di programmi di formazione e aggiornamento con possibili conflitti di attribuzione e competenza tra i due livelli di contrattazione, la determinazione del quantum è strettamente correlata alle risorse economiche a disposizione e quindi alla consistenza del fondo regionale più che ad un criterio meritocratico e premiale della professionalità che, invece, in tal modo risulta compresso e subordinato. Per non parlare di eventuali casi-limite che potrebbero verificarsi nelle ipotesi di regioni con presenza di un elevato numero di alte professionalità e che, quindi, a fronte di un servizio scolastico migliore potrebbero percepire un quantum individuale minore a causa dell'uguale o minore ricchezza di risorse del fondo regionale.

Non si è prevista alcuna forma di intervento diretto della singola Regione all'alimentazione del fondo che, nei casi-limite appena esposti, sarebbe auspicabile e in linea con i principi di decentramento e autonomia degli enti locali e della scuola.

Il Contratto Integrativo Nazionale viene stipulato il 28 maggio 2002 e ovviamente si riferisce alle materie definite in sede di Contrattazione Collettiva Nazionale di primo livello, vengono altresì costituiti i fondi regionali composti dalle risorse assegnate dal M.I.U.R., dalle precedenti voci di trattamento accessorio di tutto il personale dirigente scolastico e dalla finanziaria 2002 per il processo di attuazione dell'autonomia scolastica.

Appare poi discutibile la destinazione dell'85% del fondo alla corre-

sponsione della retribuzione di posizione, seppure costituita da una parte fissa e da una parte variabile, lasciando soltanto il 15% a disposizione della retribuzione di risultato rendendo squilibrato un rapporto che dovrebbe tendere a privilegiare criteri meritocratici e premiali di quelle professionalità che rendono il servizio pubblico scolastico efficiente ed efficace.

Importante è la definizione, di cui all'art. 5 del CCNI, dei criteri generali per *l'articolazione delle funzioni dirigenziali*<sup>18</sup> che mettono in correlazione le funzioni e le responsabilità dirigenziali con la retribuzione di posizione. Tali criteri si fondano su oggettive caratteristiche delle istituzioni scolastiche e riguardano nello specifico la dimensione, la complessità, il contesto territoriale, le responsabilità.

Se per i parametri della dimensione e della complessità appare più facile traslarli nella realtà, il contesto territoriale e la responsabilità sembrano presentare non pochi problemi pratici.

Il primo, seppure considera quelle istituzioni scolastiche "situate in zone di particolare disagio socio-economico", non sembra tenere in considerazione che la realtà odierna è mutata ed esiste un disagio sociale abbastanza frequente che molto spesso non è economico ma rappresenta una sindrome della società in evoluzione che porta alla disgregazione del gruppo- famiglia e chiede, quindi, alla scuola migliore presenza e qualità.

Il parametro della responsabilità appare troppo generico anche se è prevista la possibilità di integrazione di tali criteri in sede di contrattazione integrativa decentrata regionale. Inoltre non tiene conto dei casi di reggenze ad interim per i quali, tra gli incarichi aggiuntivi, l'art. 26 del CCNL prevedeva che i compensi per la corresponsione venivano assegnati al fondo regionale per essere destinati alla retribuzione di posizione e di risultato e quindi alla contrattazione integrativa. Invece, l'art. 9 del CCNI rimanda i compensi di cui all'art. 26 del CCNL alle «disposizioni vigenti».

Per quanto concerne la materia della "formazione ed aggiornamento", andiamo ad analizzare il rapporto tra i vari livelli di contrattazione. Come era già stato dianzi anticipato sia il livello nazionale che il livello regionale di contrattazione integrativa prevedevano la medesima competenza creando, almeno apparentemente, una sorta di duplicazione e sovrapposi-

---

<sup>18</sup> Frase estrapolata dall'art. 5 del CCNI.

zione. In realtà il CCNI con l'art. 10<sup>19</sup> ha provveduto a stabilire che della quota delle risorse annuali assegnate dal Ministero almeno il 60 % deve essere destinato agli uffici scolastici regionali sulla base del numero dei dirigenti in servizio in ogni regione. In sede di contrattazione integrativa regionale vengono definite le linee generali per la realizzazione dei programmi di formazione e aggiornamento con particolare riferimento ai commi 7,8 e 9 dell'art. 14 del CCNL. Analizzando, poi, alcuni contratti integrativi regionali già stipulati ci troviamo di fronte alle più svariate soluzioni in materia, a partire da quella<sup>20</sup> che assegna tutta la materia ad un apposito Comitato bilaterale (le cosiddette Commissioni Paritetiche istituite con l'10 del CCNL) fino ad arrivare a livelli regionali di contrattazione che hanno di fatto ignorato del tutto l'argomento<sup>21</sup>.

In conclusione il livello di contrattazione nazionale di primo livello è in un rapporto di gerarchia con il livello integrativo e ciò ne comporta la inderogabilità ma molto spesso il passaggio delle materie tra i due livelli di contrattazione non ha prodotto un quadro di riferimento completo ed esaustivo come ci si aspettava.

Gli altri istituti oggetto di regolamentazione dei vari livelli di contrattazione saranno trattati singolarmente in apposite sezioni del prossimo capitolo.

#### ***4. Il quadro normativo del CCNL e i singoli istituti contrattuali.***

Abbiamo appena visto come la disciplina contrattuale della dirigenza scolastica abbia trovato una propria autonoma e sistematica organizzazione, pertanto nel presente capitolo affronteremo i singoli istituti contrattuali seguendo l'impostazione dello schema dell'articolato del CCNL ad esclusione del tema riguardante il sistema delle relazioni sindacali che verrà affrontato a completamento della disamina contrattuale.

##### ***a) Funzione del dirigente scolastico.***

L'art. 1 del contratto nazionale, definito il campo di applicazione, delinea le funzioni peculiari e caratteristiche del dirigente scolastico. Prima

---

<sup>19</sup> Richiamando l'art. 14 comma 5 del CCNL.

<sup>20</sup> CCIR per la Regione Lazio.

<sup>21</sup> CCIR per la Regione Emilia Romagna.

di passare all'analisi dei principi indicati dal negoziato si ritiene necessario fare una breve premessa.

La dirigenza scolastica, seppure con maggiore ritardo, ha subito le sorti e ha ripercorso le medesime tappe della dirigenza pubblica in generale che, come è noto, è stata istituita e regolamentata soltanto con l'emanazione del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748. Tale decreto ha scisso la carriera dirigenziale da quella direttiva, con la quale fino a quel momento aveva costituito un *unicum*.

Con l'art. 21 della L.59/97, fondamento dell'autonomia scolastica, e il d.lgs. 59/98, che istituisce la qualifica di dirigente scolastico e in linea con tutto il processo delle riforme, il Ministero della Pubblica Istruzione<sup>22</sup> mantiene compiti di indirizzo politico ma trasferisce la maggior parte dei compiti di gestione decentrandoli direttamente alle scuole e definendo gli obiettivi in una visione di uniformità del sistema.

Questa rivoluzione organizzativa, la quale ha interessato tutta la pubblica amministrazione, ha comportato che anche gli operatori scolastici dovranno ragionare per obiettivi e risultati abbandonando la cultura "della legalità delle procedure".

In particolare il dirigente scolastico diventa il principale artefice della qualità del *prodotto finale* e principale garante e responsabile della concreta attuazione dell'autonomia scolastica. Già l'art. 21 della L.59/97 assegnava al dirigente scolastico la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e poi l'art. 25 bis del d.lgs. 29/93 la gestione unitaria dell'istituzione e la rappresentanza legale.

Da ciò è dipesa la necessità di disegnare un profilo professionale adeguato e di definire anche garanzie e tutele del rapporto di lavoro. Con la stipula del primo CCNL si delineano meglio le funzioni, già individuate dalla norma, e il ruolo di tale figura. Tant'è che l'art. 1 stabilisce in concreto che il dirigente scolastico assicura il funzionamento generale dell'unità scolastica, promuove e sviluppa l'autonomia sul piano gestionale e didattico e promuove e garantisce l'esercizio dei diritti tutelati dalla Costituzione quali la libertà di insegnamento e il diritto all'apprendimento.

Per quanto concerne il primo punto con la dizione "funzionamento generale" si deve intendere tutta l'attività dell'istituzione da quella amministrativa a quella prettamente didattica. Sicuramente essere garante "del funzionamento generale dell'unità scolastica nel rispetto delle competenze degli organi collegiali" non è compito agevole né è chiaro il tipo di rap-

---

<sup>22</sup> Oggi MIUR .

porto e tanto meno il tipo di responsabilità che ne deriva. Altrimenti ancora una volta ci troviamo di fronte ad un tipo di responsabilità ibrida perché è innegabile che si risponde di ciò che si decide. In questo caso o ci troviamo di fronte ad una sorta di responsabilità oggettiva per le decisioni di un organo collegiale o il termine *competenze* vuole indicare che nelle materie affidate agli organi collegiali il dirigente scolastico ha una limitata responsabilità. In verità, la norma nell'affidare la gestione unitaria dell'istituzione al dirigente scolastico gli riconosce autonomi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione *delle risorse umane, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici*. In qualsiasi caso appare difficile ritenere il dirigente scolastico l'unico responsabile di tutto il funzionamento generale dell'unità scolastica ed ancora una volta difficile per il cittadino comprendere e orientarsi nell'individuare responsabilità e meriti.

Il secondo principio assegna al dirigente scolastico il compito di intraprendere iniziative tese a promuovere e sviluppare l'autonomia sul piano gestionale e didattico e tale funzione, nell'ambito dei compiti e delle funzioni affidate al dirigente scolastico, è quella che meglio esprime il carattere *manageriale* di tale categoria. In realtà, non pochi problemi ha creato la mancanza nell'art. 21 della L. 59/97 citata, di un'apposita disposizione tesa a razionalizzare e separare gli atti di indirizzo, di competenza degli organi collegiali scolastici, dagli atti di gestione che secondo l'art. 10 T.U. n.297/94 fanno altresì capo al Consiglio d'Istituto. Infatti quest'ultimo ha anche funzioni di gestione quali l'elaborazione dei criteri generali per la formazione delle classi, per l'assegnazione delle classi e dei docenti, gestione dell'uso delle attrezzature delle scuole, approvazione degli acquisti. Ciò appare in netto contrasto con la figura di un dirigente scolastico *manager* che organizza e assume decisioni autonome ma ne ridimensiona il ruolo riportandolo ad un'attività di proposta, coordinamento ed esecuzione di altrui decisioni<sup>23</sup>. Seppure l'intervento chiarificatore del Consiglio di Stato ha riconosciuto una *vis attractiva* degli atti di gestione da parte della funzione dirigenziale rispetto ai poteri di gestione

---

<sup>23</sup> In tal senso Parere del Consiglio di Stato II Sezione 27.10.1999 n. 1603/99 che fornisce un'importante interpretazione a colmare la lacuna dell'art. 21 della citata legge, poiché ha ritenuto "prevalente la disciplina di cui all'art. 25 bis del d.lgs. 29/93, in base al principio dell'abrogazione implicita della legge precedente ad opera di legge successiva "Lex posterior derogat priori". È evidente che se la legge avesse affrontato il problema anche il DPR n. 275/99, regolamento attuativo, avrebbe potuto introdurre disposizioni innovative in tal senso e contribuire a definire meglio i confini delle varie responsabilità.

del Consiglio d'Istituto non va dimenticato che l'unico responsabile, ai sensi dell'art. 25 bis del d.lgs.29/93, delle competenze degli atti gestionali rimane il dirigente scolastico.

Il terzo principio gli assegna una funzione particolarmente delicata di promotore e garante dell'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati quali il diritto all'apprendimento degli alunni, la libertà di insegnamento dei docenti, la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie. In questa funzione sicuramente si manifesta appieno la peculiarità e la caratteristica principale di tale figura dirigenziale che deve improntare la propria azione al temperamento di principi costituzionali preposti a tutela di tutte le categorie, operatori alunni e famiglie, nella ricerca perenne di un equilibrio di qualità. Certamente il mutato capo d'istituto è oggi responsabile dei risultati di un'istituzione dotata di personalità giuridica, ossia di un ente autonomo, e non più di una scuola appendice del potere centrale dello Stato. D'altro canto la funzione prettamente pedagogica e didattica non deve risultare subordinata alla ricerca dell'efficienza ma deve invece necessariamente essere da sostegno e scopo di ogni attività. In altre parole è fondamentale che il dirigente scolastico relazioni non solo con i docenti ma anche con discenti e famiglie, che conosca il territorio e le sue necessità e i suoi problemi, che si sforzi di innovare le procedure didattico-programmatiche più che orientare la propria opera essenzialmente verso risultati di gestione amministrativa.

Ne deriva una figura alquanto complessa che vede l'attività di gestione e quella didattica convivere e contemperarsi poiché con un'istituzione scolastica innovata la necessità di adeguare i servizi resi a nuovi modelli non può realizzarsi senza una cultura di stampo anche *manageriale*.

### ***b) Contratto individuale.***

Il presente paragrafo prende in analisi l'art. 13 del CCNL e affronta le problematiche inerenti il contratto individuale soffermandosi anche sugli aspetti civilistici e di tutela delle parti. Il tema viene affrontato in due momenti, il primo analizza quanto stabilito in sede di contrattazione nazionale e stipulato con le OO.SS., il secondo quanto codificato dal legislatore con la L. 145 del 15 luglio 2002.

Passiamo, quindi, ad esaminare la fase precedente all'entrata in vigore della L. 145/2002. Secondo quanto stabilito dal CCNL con il comma 1 dell'art. 13, come per il resto della dirigenza pubblica anche il dirigente scolastico veniva assunto mediante la stipula di un contratto individuale

di lavoro. Tale contratto, a tempo indeterminato, stipulato in forma scritta doveva contenere gli elementi essenziali che caratterizzano il rapporto e il suo funzionamento. In particolare, l'art. 13 del CCNL indica quali elementi essenziali del contratto individuale di lavoro: la data di inizio, la qualifica e il trattamento economico fondamentale, di posizione e di risultato (ossia tabellare + salario di produttività), durata del periodo di prova, la sede di prima destinazione, le possibili cause di risoluzione del rapporto di lavoro tra le quali esplicitamente identifica l'annullamento della procedura selettiva<sup>24</sup>.

Tale contratto è regolato dai CCNL nel tempo vigenti. È necessaria qualche riflessione sul punto poiché il principio appena esposto creava una possibile variabilità, almeno quadriennale, degli elementi cosiddetti "essenziali" e se ciò era sicuramente condivisibile per la parte economica non lo era altrettanto per la parte normativa e addirittura inutile per elementi quali la data di inizio e la qualifica. Sarebbe stato preferibile che la connessione tra il contratto individuale di lavoro e il CCNL vigente fosse stata, a limite, correlata esclusivamente alla parte economica. Infatti se da un lato è pur vero che questa fase è già di natura privatistica e appartiene al giudice ordinario<sup>25</sup> non bisogna dimenticare che una delle due parti contraenti è la Pubblica Amministrazione la quale risponde comunque ai principi dell'art. 97 della Costituzione e alle difficoltà di stipulare contratti con dirigenti divenuti tali per mezzo della medesima procedura concorsuale ma assunti a cavallo tra due CCNL e quindi in momenti diversi con possibili variazioni del periodo di prova, data di inizio, ecc.

Esiste un'altra serie di problemi relativi alle assunzioni. Infatti, da una prima lettura sembrerebbe esistere un contratto individuale a tempo indeterminato per l'assunzione e un contratto individuale pattizio-bilaterale a tempo determinato per l'incarico. Ciò sembrerebbe logico in quanto scindere i due momenti eviterebbe anche di ingessare tutta l'operazione nel suo complesso in caso di impugnazioni e richiesta di tutela giudiziaria.

---

<sup>24</sup> Infatti non pochi problemi di responsabilità precontrattuale si sono creati in occasione di annullamento delle procedure concorsuali.

<sup>25</sup> È ormai assodato che il giudice amministrativo è competente per la fase che va dal bando di concorso fino all'approvazione della graduatoria e degli atti concorsuali, mentre spetta al giudice ordinario tutta la fase successiva che ha inizio con la stipula del singolo contratto di lavoro. Pret. Roma 20 maggio 1999 in *Giust. Civ.*, 2000, 269; Trib. Roma, 3 luglio 2000 in [www.cipa.net/contenzioso/giurisprudenza](http://www.cipa.net/contenzioso/giurisprudenza); Tar Sicilia, Catania, sez. III, 20 maggio 1999 n. 1098 in *Giust. civ.* 2000, I, 271.

In realtà pur sembrando due momenti distinti il fatto che il CCNL preveda nel caso di contratto individuale di lavoro, di cui all'13 comma 3, l'indicazione del trattamento economico in relazione all'indennità di posizione e di risultato può far pensare alla necessità di richiamare espressamente nel contratto individuale di lavoro i parametri indicati dal CCNL vigente al momento della stipula, ma il comma 5 dell'art. 13 di quest'ultimo rinvia all'articolazione delle funzioni dirigenziali e della connessa responsabilità "ai fini della retribuzione di posizione e di risultato "riferendosi ai criteri concernenti l'affidamento dell'incarico"<sup>26</sup>. Ci troviamo quindi di fronte ad un sorta di contratto bicefalo costituito da una parte a tempo indeterminato e per l'altra a tempo determinato e da alcuni elementi che si intrecciano. È chiaro che il problema è ridotto essenzialmente al caso dei neo-assunti, essendo applicabile per i dirigenti già in servizio l'art. 23 del CCNL previsto per l'affidamento dell'incarico<sup>27</sup>.

Si può concludere che il contratto individuale di lavoro regolamentato dall'art. 13, pur essendo di natura privatistica, in realtà non è altro che una sorta di atto unilaterale dal momento che nessun elemento che va a costituirlo è effettivamente rimesso alla determinazione e alla volontà delle parti ma si riduce ad una mera riproduzione di quanto contenuto da norme e da disposizioni contenute dal CCNL vigente.

In sostanza ci trovavamo di fronte ad un atto unilaterale che viene chiamato *contratto* individuale di lavoro ed ad un vero e proprio contratto di natura pattizia e negoziale, quale l'affidamento dell'incarico, che viene al contrario denominato *atto bilaterale* di natura pattizia<sup>28</sup>. Tant'è che lo stesso Ministero dell'Istruzione con una circolare esplicativa del CCIN per i dirigenti scolastici ha diffuso un contratto – quadro contenente il contratto individuale di lavoro e l'affidamento dell'incarico<sup>29</sup> a firma del Direttore Generale, in qualità di datore di lavoro.

Intervenuta la L. 145 del 15 luglio 2002 e la Circolare 31 luglio 2002 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'art 19 del T.U.P.I. viene quasi completamente modificato e intanto introduce, quale criterio per l'affidamento dell'incarico, anche la valutazione dei risultati conseguiti

---

<sup>26</sup> Il Dipartimento per i servizi del territorio D.G.P.S.A. - Uff. V ha predisposto un'apposita circolare che contiene un contratto individuale-tipo unico per entrambi composto da una prima parte relativa al contratto individuale di lavoro e una seconda parte relativa all'incarico.

<sup>27</sup> L'argomento sarà trattato nella lettera c).

<sup>28</sup> Art. 23 comma 2 CCNL.

<sup>29</sup> C.M. n. 71 del 18 giugno 2002.

con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro. Il comma 2 poi stabilisce che il conferimento dell'incarico avviene con il «provvedimento di conferimento» ovvero con «separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente» e sparisce la definizione contrattuale dell'oggetto, degli obiettivi da conseguire e della durata<sup>30</sup> dell'incarico. Pertanto viene in tal modo reintrodotta l'atto unilaterale dell'amministrazione e non è più atto di gestione del datore di lavoro ma ritorna all'autorità politica la potestà di affidare l'incarico dirigenziale.

Infatti, alla luce della L. 15 luglio 2002, n. 145, che come abbiamo visto modifica pesantemente l'art. 19 del T.U.P.I., introduce il comma 12 bis determinante per l'argomento trattato nel presente paragrafo poiché affronta il problema del rapporto tra norma e CCNL e stabilisce che le disposizioni dell'art. 19 riformato *costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi*. Ciò significa che per gli incarichi da affidare nella vigenza contrattuale si deve applicare la norma e disattendere quanto stabilito in sede negoziale.

### **c) Affidamento e revoca dell'incarico.**

Affrontiamo adesso nel dettaglio il tema dell'affidamento dell'incarico dirigenziale, di cui all'art. 23 del CCNL, e della revoca, di cui all'art. 25 del CCNL. Il primo comma dell'art. 23 chiarisce espressamente che l'ottenimento dell'incarico costituisce un *diritto* da parte del dirigente scolastico<sup>31</sup>. In verità l'art. 19 del T.U.P.I., anche alla luce della nuova riform-

---

<sup>30</sup> La durata risulta modificata non esistendo più la durata minima e inserendo una durata massima di tre e cinque anni.

<sup>31</sup> Alcuni hanno sostenuto "*l'assenza nella sfera giuridica del dirigente di un diritto soggettivo al conferimento di un incarico*" in relazione all'art. 19 T.U.P.I. che esclude l'applicazione dell'art. 2103 c.c. F. VERGINE, *La dirigenza e le posizioni organizzative nell'Ente locale e nello Stato. Il conferimento e la revoca dell'incarico*, (Testo della relazione svolta al "Convegno nazionale di polizia locale" di Riccione nel settembre 2001). Anche l'art. 13 del CCNL del personale dell'Area 1 stabilisce che *tutti i dirigenti hanno diritto ad un incarico*. In realtà c'è stato qualche tentativo di correlare l'istituto dell'incarico e l'art. 52 del T.U.P.I. relativo al diritto alle mansioni del pubblico dipendente ma l'art. 52 del D.lgs. 165/2001 stabilisce che il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti corrispondentemente all'art. 2103 del c.c. Un'interpretazione tesa a configurare il diritto all'incarico quale diritto alle mansioni porta ad abrogare di fatto la norma che istituisce l'incarico del dirigente poiché ragionando per equazione se il termine "incarico" corrispondesse a "mansione", in

ma, non parla di diritto ma le fonti contrattuali<sup>32</sup> collettive nazionali sono intervenute positivamente a colmare tale lacuna per almeno due motivi: il primo di interesse pubblico affinché il dirigente oltre a possederne la qualifica metta a disposizione della collettività la propria opera ed il secondo a tutela dello stesso dirigente poichè in tal modo si obbliga l'amministrazione a definire chiaramente e concretamente il prodotto che vuole ottenere<sup>33</sup> nel periodo di tempo stabilito<sup>34</sup> (contestualmente il dirigente prima della intervenuta riforma aveva il diritto addirittura di contrattare la «controprestazione» contrattuale e si trattava di un diritto soggettivo pieno).

L'affidamento dell'incarico pertanto non era un atto autoritativo emanante dall'amministrazione ma un vero e proprio atto negoziale "di diritto privato di gestione del rapporto di lavoro"<sup>35</sup>. Si incardinava quindi nel sistema delle norme di diritto comune e per questo risulta incomprensibile che il CCNL lo definisca "atto bilaterale" laddove lo stesso comma 2 dell'art. 19 del T.U.P.I., ante riforma, stabiliva che gli incarichi dirigenziali "sono definiti contrattualmente". L'articolo citato elencava quali elementi che devono essere contrattati e negoziati per ciascun incarico: l'oggetto, gli obiettivi da conseguire la durata dell'incarico nell'arco della durata minima e massima e il corrispondente trattamento economico. La norma inoltre, anche così come recentemente modificata, indica

---

realità si cancellerebbe in un sol colpo la disciplina dell'assegnazione e della rotazione dell'incarico al dirigente poichè tale momento (l'assegnazione dell'incarico) è successivo e non precedente all'assunzione del dirigente (in pratica l'art. 52 citato si riferisce all'assunzione di dipendenti per effettuare mansioni già individuate ad es. per profili, si pensi al funzionario amministrativo-contabile e al funzionario amministrativo e non a dirigenti che vengono assunti in quanto tali e poi gli viene assegnato e definito l'incarico). L'incarico quindi costituisce una *species* nel *genus* delle «mansioni dirigenziali».

<sup>32</sup> In verità era già intervenuta la giurisprudenza con l'ordinanza del Tribunale di Venezia 8 giugno 2000.

<sup>33</sup> Scrive L. RINALDI in *Autonomia, poteri e responsabilità del dirigente pubblico: un confronto con il manager privato*, Torino, 2000, p. 59, riferendosi al passato e alla fumosità delle direttive, che "il sistema appena illustrato si è scontrato sin da subito con la difficoltà di valutare la responsabilità dirigenziale in un contesto nel quale le direttive politiche quasi mai assumevano la forma prevista dalla legge di "atti programmatici". Di conseguenza, stante la impossibilità di verificare il raggiungimento di qualsiasi risultato, il regime sanzionatorio previsto in caso di inadempienza è rimasto una semplice ipotesi descritta dalla norma."

<sup>34</sup> Da un minimo di due ad un massimo di sette anni.

<sup>35</sup> L. OLIVERI, *Il sistema degli incarichi dirigenziali e delle revocche alla luce delle interpretazioni del giudice del lavoro*, in <http://www.Giust.it>.

alcuni criteri generali sulla base dei quali conferire l'incarico e il CCNL in maniera peculiare, nell'ambito del criterio della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, specifica relativamente al settore scuola delle "caratteristiche e complessità delle istituzioni scolastiche da affidare ovvero, per i dirigenti scolastici utilizzati presso uffici dell'Amministrazione centrale o regionale, dei programmi e degli obiettivi da realizzare". Inoltre, ai criteri indicati nel CCNL, oggi va aggiunta anche la valutazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli atti di indirizzo del Ministro. Nella precedente formulazione della norma, nel momento della trattativa la p.a., in veste di datore di lavoro, operava come un privato ma le linee e le direttive per così dire «aziendali» erano comunque i principi dell'art. 97 della Cost. che fungevano da guida ma non dovevano necessariamente riportarsi nel preambolo di un formale atto amministrativo, trattandosi di un vero e proprio contratto quasi alla stregua dell'istituto della concessione-contratto. Rimane tuttora a disposizione della trattativa tra le parti il "*corrispondente trattamento economico*" contenuto del contratto individuale che «accede» al provvedimento di conferimento dell'incarico. Problematica appare la trattativa per quanto concerne l'aspetto economico poiché le risorse finanziarie a disposizione non sono variabili durante il negoziato ma precedentemente stabilite.

Il CCNL prevede che l'incarico può essere rinnovato per esigenze di natura scolastica e ciò rimane perfettamente in linea con il nuovo comma 2 dell'art. 19.

Altro problema riguarda la valutazione, da svolgersi entro tre mesi dalla scadenza naturale del contratto individuale e da effettuarsi da parte dei singoli Uffici Scolastici regionali, prevista dal comma 4 dell'art. 23 del CCNL che oggi va parametrata agli obiettivi di indirizzo politico fissati nella direttiva annuale. Qualora non venga riconfermato il precedente incarico e non vi sia un'espressa valutazione negativa, si assicura al dirigente scolastico un incarico "equivalente"<sup>36</sup>.

Una riflessione a parte merita il comma 7 dell'art. 23 del CCNL in rapporto al nuovo comma 5 dell'art. 19 del T.U.P.I. e al comma 12 bis recentemente introdotto. Infatti il contratto stabiliva che l'incarico di direzione di uffici dirigenziali è conferito dal dirigente regionale a *dirigenti*

---

<sup>36</sup> Il comma 4 dell'art. 13 del CCNL della dirigenza Area 1 chiarisce che deve intendersi per "equivalente" un incarico cui corrisponde una retribuzione di posizione il cui importo non sia inferiore al 10% rispetto a quello precedentemente percepito.

dell'area V nell'ambito della dotazione dei rispettivi ruoli regionali della dirigenza scolastica e quindi, oltre ad assegnare le competenze dell'affidamento dell'incarico, ribadiva la peculiarità del settore scuola. Invece, alla luce della nuova riforma ed esclusa la fase transitoria, che verrà di seguito analizzata, appare possibile rimettere in discussione tale assunto e ciò perché da un lato si introduce il comma 5, il quale stabilisce che gli incarichi possono essere affidati anche a dirigenti non appartenenti al ruolo di cui all'art. 23 del T.U.P.I., e dall'altro si codifica la prevalenza dell'art. 19, così come modificato sui CCNL, ma la norma non codifica altrettanto la peculiarità della dirigenza scolastica. In effetti sembrava eccessivo che tale peculiarità nel CCNL arrivasse addirittura ad essere considerata una sorta di super-dirigenza in quanto il comma 6 dell'art. 24 del CCNL stabilisce che i dirigenti scolastici *possono ottenere incarichi presso Amministrazioni ed Enti pubblici diversi, anche per consentire l'acquisizione e lo sviluppo di esperienze professionali* ma non era possibile il contrario.

La revoca dell'incarico dirigenziale può avvenire a causa della soppressione del posto dirigenziale e a causa di valutazione negativa. Anche per quanto riguarda la revoca dell'incarico dirigenziale, di cui all'art. 25 del CCNL, sono state introdotte rilevanti novità con la modifica dell'art. 21 del T.U.P.I. Il CCNL prevede la possibilità di revocare unilateralmente l'incarico prima della naturale scadenza a seguito di valutazione negativa, secondo quanto disposto dall'art. 21 del T.U.P.I. Dopo la avvenuta riforma il testo dell'art. 21 è stato modificato ribadendo il principio di cui all'equazione: mancato raggiungimento degli obiettivi = revoca dell'incarico chiarendo che ciò comporta anche l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo. Nei casi particolarmente gravi il dirigente a cui è stato revocato l'incarico può essere collocato in disponibilità nei ruoli di cui all'art. 23 del T.U.P.I. Inoltre l'abrogazione del secondo comma dell'art. 21 ha reso più fumosa la fase successiva al collocamento in disponibilità laddove la precedente formulazione prevedeva espressamente il recesso dal rapporto di lavoro.

Un'ultima e necessaria considerazione merita la fase transitoria della Legge 145/02<sup>37</sup> poiché introduce una importante deroga per la dirigen-

---

<sup>37</sup> Vedi anche Circolare 31 luglio 2002 della Presidenza del Consiglio dei Ministri *Modalità applicative della legge sul riordino della dirigenza*. Si veda sul punto anche la recente Circolare ministeriale n. 49 prot. 663 del 16 maggio 2003 che sembra non tener conto della disciplina transitoria prevista dall'appena citata Circolare 31 luglio 2002.

za scolastica in quanto esclude dall'ambito applicativo dell'art. 3, comma 7, i dirigenti delle istituzioni scolastiche che hanno acquisito la qualifica dirigenziale ai sensi del d.lgs.59/98 riconoscendo il peculiare meccanismo di reclutamento, la disciplina specifica che li riguarda in relazione ai contenuti e alle specificità della funzione dirigenziale dei capi d'istituto.

Va da sé che l'affidamento degli incarichi e la durata degli stessi dovrebbero essere adeguati alla specificità della singola scuola che richiede continuità per lo sviluppo delle attività pianificate nel breve e nel lungo periodo.

***d) Mobilità. Mutamento degli incarichi e natura degli incarichi aggiuntivi.***

A completare il quadro riguardante l'istituto dell'"incarico" è necessario analizzare anche gli artt. 24 e 26 del CCNL inerenti la mobilità e il mutamento nonché la natura degli incarichi.

Il capo d'istituto, quindi ante trasformazione, poteva essere trasferito su istanza anche annuale sulla base di un'apposita graduatoria e in presenza di posti disponibili. Con il passaggio alla qualifica dirigenziale scompare l'istituto del trasferimento poiché il cambiamento di sede rimane strettamente collegato al mutamento dell'incarico e il direttore regionale può, nell'ambito del potere discrezionale, accogliere o meno un'eventuale istanza in tal senso. È ovvio che il mutamento di incarico deve avvenire secondo quanto stabilito dalle norme relative all'affidamento degli incarichi. Il CCNL per motivi di organizzazione dell'attività scolastica prevede che il mutamento degli incarichi debba avere effetto dal 1° settembre di ogni anno scolastico.

Il CCNL riserva alla contrattazione integrativa nazionale la definizione dell'ordine ed i tempi delle operazioni per l'assegnazione degli incarichi nonché la definizione del mutamento di incarico in casi eccezionali.

Infatti l'art. 13 del CCNI stipulato il 28 maggio 2002 prevede la possibilità di mutamento di incarico su posti liberi eccezionalmente e per esigenze familiari, di salute e di avvicinamento al coniuge.

Inoltre l'art. 14 del CCNI ha provveduto a disciplinare, secondo quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale di primo livello, l'ordine di priorità e la fasi delle operazioni a partire dalla conferma degli incarichi ricoperti fino ad arrivare alla mobilità interregionale. Nell'ambito delle priorità individuate dall'art. 14 del CCNI la mobilità dovrà tene-

re particolarmente conto delle attitudini, capacità ed esperienza nonché dei risultati ottenuti dai dirigenti sulla base anche di una valutazione del curriculum professionale e culturale. Dopo un esame dell'Ufficio Scolastico Regionale delle esigenze di funzionamento delle varie istituzioni scolastiche del territorio si potrà dare corso alla mobilità professionale e interregionale.

La prima verrà attuata sulla base dell'esperienza professionale e anzianità di servizio di ruolo di direttore didattico e/o preside.

La mobilità interregionale, quindi per settori anche diversi a quelli di appartenenza, avverrà secondo i criteri stabiliti dal CCNI e la Legge 104/92 troverà applicazione soltanto nei casi di mobilità interprovinciale o interregionale e non nella provincia di appartenenza<sup>38</sup>.

Come si è avuto modo di vedere la mobilità dei dirigenti scolastici assume i toni di una maggiore problematicità rispetto alla dirigenza pubblica in generale e ciò è dovuto ancora una volta alla specificità del ruolo e alla necessità di pianificare e portare a compimento i progetti relativi all'attività scolastica nonché alle cadenze del calendario scolastico, nel rispetto dell'autonomia intesa come migliore funzionamento dell'Amministrazione Scuola.

La natura degli incarichi aggiuntivi di cui all'art. 26 del CCNL, intesi quali presidenza di commissioni per esami o concorsi a cattedra, funzioni di commissario governativo, ecc. è a carattere obbligatorio<sup>39</sup>. Per cui l'amministrazione ha facoltà di conferire gli incarichi elencati dal CCNL e il dirigente scolastico è obbligato ad accettarli. Tale assunto appare oltre modo singolare poiché o si considerano tali incarichi a carattere istituzionale e quindi variabili indipendenti comprese nell'incarico quali eventuali previsioni al momento del provvedimento di affidamento o si considerano aggiuntivi ma non obbligatori. Questo anche in considerazione del fatto che seppure è prevista una qualche modalità retributiva, in pratica non è stata definita con gli strumenti di contrattazione collettiva a disposizione<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Appare evidente che la mobilità interregionale debba effettuarsi secondo i criteri del CCNI e che la mobilità all'interno dell'Ufficio Scolastico Regionale possa invece affrontata a livello di contrattazione decentrata sempre tenendo conto dell'inderogabilità dei criteri stabiliti dalla CCNI.

<sup>39</sup> L'art. 26 del CCNL stabilisce che "il dirigente scolastico è tenuto ad accettare".

<sup>40</sup> L'argomento è già stato trattato nel par. 3 a proposito del rapporto tra CCNL e CCNI sul tema delle reggenze *ad interim*.

### e) *Il sistema valutativo.*

Strettamente correlato alla tematica degli incarichi è il sistema di valutazione che viene affrontato nei due aspetti: autovalutazione e POF (Piano dell'Offerta Formativa).

Il sistema di valutazione previsto dall'art. 27 del CCNL ovviamente è basato sulla verifica dei risultati e di essi, come noto, si tiene conto anche per l'affidamento dei successivi incarichi. Tant'è che la nuova caratterizzazione delle funzioni dirigenziali per obiettivi e risultati, prevista da norma e contratti collettivi, integrati dalla recente riforma<sup>41</sup>, ha comportato l'applicazione di quei parametri indicati dal T.U.P.I. e non più soltanto applicando gli istituti relativi alla responsabilità disciplinare a carico dei capi d'istituto<sup>42</sup>.

Ne consegue che la responsabilità dei dirigenti scolastici va necessariamente valutata secondo gli artt. 21, così come modificato, e 25 del d.lgs.165/01 e gli artt. 27 e 31 del CCNL<sup>43</sup>.

In concreto la valutazione viene effettuata, con cadenza annuale, sulla prestazione resa, il livello di conseguimento degli obiettivi, secondo i principi di imparzialità e buon andamento. A tal proposito il CCNL considera prioritario l'utilizzo di dati oggettivi, di sistemi di monitoraggio e valutazione dei costi. Data la specificità del contesto scolastico, appare razionale una valutazione del risultato del dirigente scolastico che tenga conto dei processi e delle iniziative attivate, degli interventi tesi a garantire il diritto all'apprendimento, la libertà di insegnamento, la collaborazione e il sostegno alle famiglie. Pertanto il sistema valutativo dovrà tendere a considerare i contenuti concreti più che le procedure burocratiche appartenenti alla vecchia mentalità della «legalità del procedere». Una interessante novità è l'introduzione dell'*autovalutazione* del Piano dell'Offerta Formativa (da qui P.O.F.), istituito dall'art. 3 del Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21, della legge 15 marzo 1999, n.59 che viene definito come il docu-

---

<sup>41</sup> Il comma 12 bis dell'art. 3 della L. 145/02 invade di fatto la contrattazione collettiva integrandola come già dianzi esposto.

<sup>42</sup> L'art. 2 della L. 145/02 oltre ad abrogare il comma 2 dell'art. 21 del T.U.P.I. ribadisce che un'eventuale valutazione negativa causata dal mancato raggiungimento degli obiettivi non esclude la responsabilità anche disciplinare del dirigente secondo la disciplina contenuta dal contratto collettivo.

<sup>43</sup> I capi d'istituto oggi dirigenti scolastici, quindi, non hanno più quale riferimento il T.U. n. 297/94, Parte III, Titolo I, Capo IV.

mento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curriculare, extracurriculare, educativa e organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia<sup>44</sup>. Ne consegue che il P.O.F. deve necessariamente tener conto delle esigenze della realtà locale, del contesto culturale, sociale ed economico e di fatto prende il posto del Progetto di Istituto nel precedente dettato della normativa secondaria, nella Carta dei Servizi, nel CCNL del 1995. In tal senso il P.O.F. assume un ruolo centrale quel documento progettuale e di applicazione concreta dell'autonomia didattica, organizzativa, finanziaria nella singola istituzione scolastica.

Il Piano viene elaborato ed adottato dal collegio dei docenti, sulla base degli indirizzi forniti dal consiglio di circolo o di istituto.

Ma chi ha la competenza a valutare? Abbiamo visto che i dirigenti scolastici sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale e rispondono della qualità dei risultati ad un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa. Merita una breve parentesi la nuova riorganizzazione del sistema nazionale scolastico composto da una struttura centrale, con due Dipartimenti e tre Servizi, e da una struttura periferica composta da venti Uffici Scolastici Regionali di livello dirigenziale generale che hanno sostituito i Provveditorati agli Studi e le Sovrintendenze. Pertanto, il dirigente generale regionale, sulla base del d.lgs. 286/99, nomina un valutatore detto di "prima istanza"<sup>45</sup> che è un dirigente appartenente all'amministrazione scolastica e che, osservando il principio della partecipazione al procedimento del valutato<sup>46</sup>, è tenuto ad acquisire anche dirette informazioni dal valutando e prendere i necessari contatti con l'istituzione scolastica interessata. Nel caso della presenza di elementi che possano comportare una valutazione negativa, vengono nominati due esperti di cui uno di problematiche organizzativo-

---

<sup>44</sup> Nell'esercizio dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche devono necessariamente coordinarsi con le iniziative eventualmente assunte dagli enti locali a norma dell'art. 139, comma 2 lett. b9 del d.lgs. 112/98 e il dirigente scolastico deve attivare i necessari rapporti con gli enti locali e con le diverse realtà istituzionali operanti sul territorio.

<sup>45</sup> Così definito dal comma 12 dell'art. 27 del CCNL poiché la valutazione, in realtà, avviene in due fasi dal momento che la valutazione finale è adottata dal dirigente regionale, tenuto conto della fase istruttoria e con l'obbligo di motivare un eventuale dissenso.

<sup>46</sup> Importante e inviolabile è il principio del contraddittorio e il rispetto di tempi congrui e certi come ribadito dal Tribunale di Belluno con ord. 22 maggio 2002.

relazionali delle p.a. e di cui almeno uno di provenienza dal settore pubblico. Vanno formulate alcune osservazioni riguardanti l'articolazione del sistema valutativo e il rapporto tra l'art. 25 del T.U.P.I. e l'art. 27 del CCNL. In verità, la norma ha istituito un nucleo di valutazione (non è chiaro se a scadenza o stabile) presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa ma il CCNL ha interpretato la norma modificandola parzialmente. È il caso di esporre un'altra considerazione relativa al sistema di valutazione perché non si è tenuto in alcun conto che la verifica più adeguata è sicuramente quella che proviene dall'utente ossia dagli alunni e dalle famiglie. In altre parole un sistema che avesse tenuto conto anche di una valutazione di tipo esterno sarebbe stato maggiormente rispondente alle necessità del cittadino ed allo stimolo dell'applicazione concreta dei principi di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione. Infatti, se da un lato è equo creare un sistema che garantisca sufficientemente il dirigente valutando altrettanto equo appare dare la parola anche a chi è il più importante fruitore del servizio scolastico, poichè è innegabile che senza l'utente finale il dirigente stesso non ha motivo di esistere.

Avverso gli esiti della valutazione finale è ammesso ricorso alle procedure di conciliazione ed arbitrato, argomento che verrà affrontato nel par. g)

Come abbiamo già visto nel paragrafo d) riguardante l'affidamento e la revoca dell'incarico, in caso di valutazione con esito negativo, oltre all'eventuale responsabilità disciplinare, che però non è al momento regolamentata dal CCNL in vigore, dovranno essere attivati i rimedi previsti dall'art. 27 del CCNL. In casi di particolare gravità tali da non consentire la normale prosecuzione del rapporto di lavoro, è previsto dall'art. 31 del CCNL il recesso per giusta causa.

#### ***f) Rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare.***

Proseguendo nell'ordine dell'articolato contrattuale, il CCNL affronta la delicata questione del rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare e, quindi, degli effetti del giudicato penale nel rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici. Ovviamente trova applicazione la L. 27 marzo 2001, n.97 che peraltro espressamente stabilisce all'art. 8 la prevalenza della norma sulle disposizioni contrattuali. In particolare, il comma 2 prevede che anche i futuri negoziati non possano, in nessun caso, derogare alle disposizioni della legge de quo tant'è che lo stesso

CCNL si preoccupa di chiarire che le disposizioni dell'art. 33 trovano applicazione in quanto compatibili con la citata legge.

La nuova regolamentazione contenuta negli artt. 31 e 33 del CCNL dei dirigenti scolastici, va messa in relazione al disposto dell'art. 506 del T.U. n.297/94 preposto alla disciplina della sospensione cautelare e della sospensione per effetto della condanna penale. Quest'ultimo si occupava dell'istituto della sospensione in senso lato attribuendo competenze e modalità mentre la L.97/2001 si occupa della sospensione ma esclusivamente per i reati contro la pubblica amministrazione e quindi reati specifici commessi in qualità di pubblici ufficiali e considerati di particolare gravità per il contesto in cui si opera. Pertanto, il CCNL avrebbe dovuto non rimandare semplicemente alla Legge n.97/01 ma regolamentare nel dettaglio tutta la materia disciplinare e individuare competenze, procedure e relative sanzioni. Al momento possiamo soltanto dedurre, secondo un ragionamento di tipo analogico rispetto alle precedenti disposizioni dell'amministrazione scolastica, che la competenza alle valutazioni preliminari e all'adozione dei provvedimenti previsti dal CCNL è attribuita alle Direzioni Regionali. Altrettanto vale per i provvedimenti di cui agli artt. 3,4 e 5 della L.97/01 previsti, come abbiamo già detto, rispettivamente per il trasferimento a seguito di rinvio a giudizio, sospensione dal servizio a seguito di condanna non definitiva, estinzione del rapporto di impiego o di lavoro a seguito di condanna non inferiore a tre anni sempre per i delitti di cui agli artt. 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 c.p.

In realtà il comma 3 dell'art. 33 del CCNL stabilisce che il dirigente scolastico rinvio a giudizio per fatti di particolare gravità direttamente attinenti al rapporto di lavoro può essere sospeso dal servizio con privazione della retribuzione fino alla sentenza definitiva. La potestà discrezionale dell'amministrazione deve esercitarsi previa valutazione tra interesse pubblico all'allontanamento del dirigente dalle attività scolastiche e dignità professionale dello stesso. È auspicabile che il prossimo CCNL<sup>47</sup> si preoccupi di regolamentare la materia in tutte le sue fasi (contestazione dell'addebito, controdeduzioni e decisione), i suoi termini e la tipologia delle sanzioni, soprattutto a garanzia non solo dell'azione amministrativa ma del dirigente stesso.

In conclusione si ritiene che l'art. 55 comma 3 del T.U.P.I. sia rimasto

---

<sup>47</sup> Come abbiamo già visto, anche la L. 145/2002 all'art. 3 comma secondo riporta *l'eventuale responsabilità disciplinare*.

tutt'ora disatteso poiché prevede che fatto *salvo quanto previsto dagli art. 21 e 53 comma 1, e ferma restando la definizione dei doveri dei dipendenti ad opera dei codici di comportamento di cui all'art. 54, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi*. In verità il problema è generalizzato poiché non solo il CCNL della V area non ha ottemperato alle indicazioni del legislatore ma anche le altre aree di contrattazione per la dirigenza pubblica e forse proprio per questo motivo il legislatore ha ribadito tale principio nella recente legge 145/02.

### **g) L'arbitrato e la conciliazione nella contrattazione collettiva.**

L'art. 34 del CCNL prevede la possibilità per il dirigente scolastico di ricorrere all'istituto della conciliazione e dell'arbitrato, istituti nati dall'esigenza di prevenire la vera e propria fase contenziosa nel tentativo di deflazionarla e di trovare forme di mediazione disciplinate dalla contrattazione collettiva.

In particolare, il Contratto collettivo stabilisce che il dirigente scolastico possa ricorrere ad un arbitro unico, ai sensi del CCNQ sottoscritto in sede Aran il 23.1.2001, qualora non ritenga congrua la motivazione sulla quale si basa la valutazione finale, il recesso e la revoca da parte dell'amministrazione, istituti esaminati nei paragrafi precedenti.

Bisogna, però, premettere che il legislatore<sup>48</sup>, intervenuto più volte a disciplinare la materia, ha codificato un percorso che prevede innanzitutto l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione di cui agli art. 412 bis c.p.c. e art. 65 e 66 del T.U.P.I. che costituisce condizione di procedibilità della domanda non solo giudiziale<sup>49</sup> ma anche della possibilità di deferire ad arbitri la risoluzione della controversia e riguarda tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni<sup>50</sup>. Lo stesso legislatore ha demandato alla contrattazione e agli accordi collettivi la definizione delle procedure sia del T.O.C. che dell'arbitrato ma il punto merita qualche osservazione. Seppure la norma di cui all'art. 65 comma 1 stabilisca che il T.O.C. di cui all'art.

---

<sup>48</sup> Intervenuto in materia con il d.lgs. 80/98, d.lgs. 387/98 e Legge 448/98.

<sup>49</sup> L'art. 65 del T.U.P.I. stabilisce che la domanda giudiziale diventa procedibile trascorsi **novanta giorni** dalla promozione del T.O.C.

<sup>50</sup> È limitato, quindi, alle controversie relative al rapporto di lavoro e non può in alcun modo essere confuso con l'arbitrato obbligatorio, che rappresenterebbe una lesione contrattuale di diritti individuali indisponibili.

410 c.p.c. si “*svolge con le **procedure** previste dai contratti collettivi, ovvero davanti al collegio di conciliazione di cui all’art. 66, secondo le disposizioni dettate dal presente decreto*”, la competenza a costituire e presiedere il collegio di conciliazione è attribuita alle Direzioni Provinciali del Lavoro. Secondo il dettato normativo sembra acclarato che la contrattazione collettiva possa intervenire sulle procedure ma non altrettanto sulle competenze. A questo punto una volta esperito o decorso il termine per l’espletamento del T.O.C., si può far ricorso all’arbitrato. Desta non poche perplessità la stesura dell’art. 34 del CCNL della dirigenza scolastica poiché il terzo comma dello stesso<sup>51</sup> affida la competenza alle direzioni regionali del MIUR e seppure affidi la fase istruttoria ad un ufficio con compiti di segreteria e l’istanza di T.O.C. ad un non meglio identificato *ufficio del contenzioso dell’amministrazione competente* non è assolutamente chiara la figura della presidenza del collegio di conciliazione. Infatti, il comma sesto dell’articolo citato stabilisce che *l’amministrazione* compie un primo esame sommario, una sorta di *fumus boni iuris*, con poteri di accoglimento delle pretese del lavoratore e sempre *l’amministrazione* individuerà il proprio rappresentante munito di potere di conciliare. Ebbene la poca chiarezza sulle competenze, sulla composizione del collegio di conciliazione, e sul percorso essenzialmente interno all’amministrazione scolastica non sembra offrire tutte le garanzie e le tutele che il legislatore ha messo a disposizione del lavoratore che necessita, per così dire, di un *arbitro imparziale*. In tale contesto, la Direzione Provinciale del Lavoro competente subentra soltanto una volta stilato il verbale dell’avvenuta conciliazione per depositarlo, passaggio meramente formale che costituisce una sorta di ratifica, presso la cancelleria del tribunale per la dichiarazione di esecutività.

Anche nel caso di esito negativo della conciliazione, il relativo verbale verrà depositato presso la Direzione Provinciale del lavoro. Se così è, appare snaturato l’istituto del T.O.C. poiché seppure esso rappresenti, in senso lato, una sorta di obbligo all’esercizio dell’autotutela da parte dell’amministrazione ma sotto la guida di un’amministrazione terza, in questo caso e in tal modo si riduce ad un mero esercizio dell’autotutela sen-

---

<sup>51</sup> Il secondo comma di tale articolo espressamente prevede che “*il T.O.C. previsto dall’art. 65 comma 1 del T.U.P.I. può svolgersi secondo quanto previsto dai successivi commi del presente articolo*” non lasciando alcun dubbio, quindi, sull’istituto oggetto della regolamentazione da parte della contrattazione collettiva nazionale.

za un osservatorio esterno e non sembra soddisfare appieno le esigenze del contraddittorio proprie anche di una fase pre-contenziosa.

A questo punto possiamo ritornare all'arbitrato di cui al comma 1 dell'art. 34 del CCNL poiché soltanto in questo momento se il T.O.C. non riesce o comunque è decorso il termine per l'espletamento, il dirigente scolastico, dice il CCNL, le parti (concordano), dice l'art. 412 ter c.p.c.<sup>52</sup>, possono deferire ad arbitri la risoluzione della controversia. Quest'ultimo passaggio merita un approfondimento poiché la natura dell'arbitrato consiste proprio nel carattere facoltativo di tale istituto. Tale facoltatività non può in alcun modo essere rimessa alla valutazione unilaterale di una parte soltanto e tale principio viene peraltro ribadito dall'art. 2 del CCNQ del 23.1.2001, citato in premessa e richiamato dal CCNL, laddove stabilisce che le parti *possono concordare* di deferire ad un arbitro unico e scelto di comune accordo la definizione della risoluzione della controversia in *alternativa* al ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria.

Appare singolare che si abbiano due visioni diverse di tale istituto tra le stesse parti, OO.SS. e Aran, laddove il CCNQ correttamente sottolinea la natura facoltativa strutturata sull'intesa delle parti a ricorrere all'istituto alternativo dell'arbitrato e il CCNL che invece prevede che il dirigente scolastico possa ricorrere ad un arbitro unico.

In qualsiasi caso, il CCNL null'altro aggiunge sull'argomento e non utilizza la riserva contenuta nell'art. 7 del CCNQ, norma transitoria, per individuare particolari tipologie di controversie non deferibili ad arbitri. In verità nel caso dell'arbitrato il secondo comma dell'art. 412-ter prevede la possibilità che i contratti e accordi collettivi possano definire l'istituzione di collegi o camere arbitrali stabili cosa che è stata fatta con il CCNQ del 23.1.2001 che pertanto rimane per il dirigente scolastico il riferimento per le procedure e le modalità applicative del ricorso all'arbitrato.

### ***h) Relazioni sindacali.***

A completamento delle brevi considerazioni sul CCNL della V Area, merita un cenno il sistema delle relazioni sindacali così come articolato nei vari livelli di contrattazione e nelle materie di informazione, preventiva e successiva, consultazione e concertazione.

---

<sup>52</sup> L'art. 412-ter lo chiama "irrituale" proprio per distinguerlo dall'arbitrato obbligatorio.

Anche il CCNL della dirigenza scolastica si innesta perfettamente nella nuova era delle riforme e del nuovo disegno del sistema delle relazioni sindacali quale effetto che fisiologicamente scaturisce dalla nuova concezione dell'organizzazione della pubblica amministrazione.

Il d.lgs. 80/98 interviene a modificare il d.lgs.29/93 e introduce principi che portano a reinterpretare il dettato costituzionale di cui agli artt.97 e 98. In particolare, l'art. 4, comma secondo, del decreto citato inserisce la rivoluzionaria disciplina che modifica la concezione organizzativa della pubblica amministrazione stabilendo che *“Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'art. 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”*. Pertanto, alla cultura del «procedere» si sostituisce la cultura del «provvedere» e in tal modo l'organizzazione degli uffici diventa più flessibile e più funzionale ai risultati che deve produrre.

Questa importante modifica di sistema ha provocato, in maniera speculare, un nuovo e più adeguato sistema di relazioni sindacali e già l'art. 10 del decreto citato, oggi art. 9 del T.U.P.I., codifica la modulazione dei rapporti sindacali e gli istituti di partecipazione sindacale anche agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro.

Pertanto, con l'affermarsi di tale concezione privatistica e con l'abbandono della cultura meramente giuridico-formale della contrattazione dell'organizzazione del lavoro, si stabilisce un'articolazione delle relazioni sindacali che vanno dai diritti di informazione, alla contrattazione vera e propria, alle nuove forme di partecipazione.

L'art. 3 del CCNL dell'area V intesse il sistema di relazioni sindacali con l'esigenza di contemperare le esigenze di efficienza ed efficacia del sistema scolastico con la funzione di dirigente scolastico<sup>53</sup>, figura centrale dei processi di innovazione in atto nella scuola dell'autonomia.

Come abbiamo visto, i modelli relazionali<sup>54</sup>, di cui al comma secondo del citato articolo, prevedono la contrattazione collettiva, che si svolge a livello nazionale tra Aran e OO.SS. e la contrattazione integrativa di due livelli: nazionale in sede ministeriale<sup>55</sup> e a livello periferico, nelle sedi degli Uffici Scolastici Regionali, che hanno sostituito i Provveditorati e le

---

<sup>53</sup> L'argomento è stato trattato nel sotto-paragrafo a).

<sup>54</sup> L'argomento è stato trattato nel paragrafo 3.

<sup>55</sup> Abbiamo visto il CCNI del 28.5.2002.

Sovrintendenze e costituiscono un autonomo centro di responsabilità amministrativa, applicano le disposizioni dei Dipartimenti e svolgono un ruolo di supporto alle singole scuole con propri uffici sul territorio.

Le delegazioni trattanti di parte pubblica sono, pertanto, costituite dagli stessi dirigenti scolastici che a livello di contrattazione integrativa decentrata regionale è costituita dal Direttore Regionale o da suo delegato e dai dirigenti degli Uffici Scolastici Regionali individuati dalla Direzione Regionale<sup>56</sup>.

Le materie oggetto dei vari livelli di trattativa e le forme di partecipazione sindacale vengono individuate dal CCNL<sup>57</sup> e dal CCNI<sup>58</sup>.

Analizziamo prima gli istituti di partecipazione sindacale che vanno dall'informazione preventiva e successiva, alla concertazione e alla costituzione di organismi bilaterali<sup>59</sup>. La differenza tra l'informazione preventiva e quella successiva consiste nel fatto che la prima è sempre dovuta da parte dell'amministrazione, la seconda<sup>60</sup> avviene su richiesta di una o più rappresentanze sindacali e sempre inerente la prestazione di lavoro dei dirigenti scolastici. Invece la consultazione ha carattere facoltativo e si svolge obbligatoriamente sulle materie quali la tutela dell'ambiente, igiene, sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro di cui al d.lgs. 626/94 e sulla consistenza e variazioni delle dotazioni organiche. La concertazione è il momento di confronto più importante tra l'amministrazione e le OO.SS. e ha ad oggetto materie di fondamentale importanza per la dirigenza scolastica quali l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi<sup>61</sup>, la valutazione dell'attività dei dirigenti, formazione e aggiornamento nonché la modalità di attribuzione della retribuzione di risultato. Secondo un principio di correttezza delle trattative, durante gli incontri le parti non possono adottare iniziative unilaterali: l'amministrazione non adotta alcun atto che riguardi la vertenza in corso e le OO.SS. non assumono posizioni conflittuali.

Un cenno merita il problema relativo alle controversie sull'interpreta-

---

<sup>56</sup> Ad esempio vedi art. 7 del CCDI per la regione Lombardia per la composizione delle delegazioni trattanti.

<sup>57</sup> Art. 4.

<sup>58</sup> Art. 7.

<sup>59</sup> Il CCDI della regione Lombardia ha istituito un Osservatorio Regionale per l'approfondimento dei processi di riorganizzazione delle istituzioni scolastiche.

<sup>60</sup> Vedi art. 6 CCNL.

<sup>61</sup> L'argomento è stato trattato nel sotto-par. c).

zione dei contratti collettivi, in altre parole della norma pattizia, che il legislatore ha affrontato con l'art. 49 del T.U.P.I. laddove stabilisce che le stesse parti, OO.SS. e delegazione datoriale, che hanno sottoscritto la clausola controversa devono incontrarsi per definire consensualmente il significato e la corretta interpretazione della norma pattizia. Tale accordo sostituisce la clausola oggetto di interpretazione autentica e l'art. 11 comma 2 del CCNL prevede analoghe modalità anche per l'interpretazione dei Contratti Collettivi Integrativi.

### **5. Il nuovo riordino della dirigenza pubblica: rapporto con il CCNL della dirigenza scolastica.**

Esaurita la panoramica sul primo CCNL della dirigenza scolastica, vanno necessariamente esaminati gli effetti e le conseguenze dell'applicazione delle norme relative al recente riordino della dirigenza pubblica sul CCNL e CCNI della dirigenza scolastica.

La recente riforma di riordino della dirigenza statale interviene, come abbiamo già esaminato, a modificare ulteriormente alcuni articoli del T.U.P.I. ma la circolare 31 luglio 2002, inerente le modalità applicative della citata legge, chiarisce che i dirigenti delle istituzioni scolastiche che hanno acquisito la qualifica dirigenziale ai sensi del d.lgs. 59/98 sono esclusi dall'ambito applicativo dell'art. 3, comma 7, che riguarda la disciplina transitoria degli incarichi in corso. Pertanto, in sede di prima applicazione dell'art. 19 del T.U.P.I., come modificato dal comma 1 dell'art. 3 della Legge 145/02, la dirigenza scolastica non viene coinvolta in ragione del peculiare meccanismo di reclutamento, dell'applicabilità soltanto parziale del complesso normativo definito dagli articoli modificati nonché per i contenuti e la specificità della funzione dirigenziale dei capi d'istituto.

Appare razionale la scelta del legislatore di escludere la dirigenza scolastica dalla fase transitoria dal momento che la trasformazione dei capi d'istituto in dirigenti scolastici è troppo recente e non ancora consolidata ed il primo CCNL di riferimento è stato da poco stipulato.

Esaminato lo *jus specialis* riservato alla dirigenza scolastica per la fase transitoria, la disciplina a "regime" coinvolgerà anche tale categoria e in alcuni casi potrebbe colmare quei vuoti che più volte sono stati rilevati anche dalla giurisprudenza. In particolare, sembra adesso più vicina la soluzione del problema relativo ai docenti collaboratori scelti dal dirigen-

te che non potevano avere la qualifica di vicario<sup>63</sup>. Come abbiamo visto il dirigente scolastico per poter essere realmente e pienamente responsabile del “risultato” deve potersi avvalere di docenti da lui individuati così da non correre il rischio di essere chiamato a rispondere per l’operato di collaboratori scelti da altri, in altre parole per essere pienamente responsabile deve necessariamente essere responsabile anche della scelta dell’alter ego<sup>64</sup>. La L. 145/2002 prevede che i dirigenti possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune competenze e funzioni a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate. Pertanto, in linea con tutto il sistema della dirigenza pubblica e con l’introduzione della vice dirigenza e poiché tale figura professionale non viene direttamente introdotta dalla legge, sarà compito della contrattazione collettiva di individuare, nel CCNL del comparto scuola, la collocazione di tale figura necessariamente apicale e sarebbe invece logico pensare ad un CCNI e CCDI ponte che utilizzi, quindi, le risorse economiche appartenenti all’area dirigenziale per la parte accessoria, legata quindi al tipo di attività svolta, della retribuzione. Tale figura, dotata di competenza intermedia tra i direttivi e la dirigenza, potrebbe costituire un ulteriore elemento utile a completare quel percorso che conduce ad una dirigenza improntata più alla managerialità che all’operatività, rendendo i dirigenti effettivamente coordinatori di attività e di processi.

Infine, sull’argomento va ripreso e approfondito quanto già trattato nel paragrafo 4 lett. c) poiché la compressione della fase paritetica relativa all’affidamento dell’incarico e il ritorno all’atto unilaterale dell’amministrazione degli elementi quali l’oggetto, obiettivi da conseguire e durata porteranno ad una revisione di tutto il sistema non esclusa la questione della giurisdizione<sup>64</sup>. Di fatto la nuova legge di riforma trasforma completamente la natura dell’atto di conferimento e di revoca dell’incarico che non può più essere considerato neanche più un atto di gestione dal momento che il provvedimento amministrativo è emanato da organi di governo.

---

<sup>62</sup> Consiglio di Stato, Sez. II, 1021/2000.

<sup>63</sup> Il parere n. 1603/99 del Consiglio di Stato già rilevava la *necessità di iniziative legislative che mettano ordine nella materia in esame*.

<sup>64</sup> La Corte Costituzionale con la sentenza 23 luglio 2001 n. 275 e la Corte di Cassazione con la sentenza 11 giugno 2001 n. 7859 hanno ritenuto che le nomine e le revoche degli incarichi dirigenziali rientravano nel novero degli atti privatistici e quindi materia assegnata al giudice ordinario.

## **6. Dirigente scolastico e management pubblico.**

A conclusione di questa disamina e considerate le criticità già evidenziate nei precedenti capitoli, relative soprattutto al mancato coordinamento tra norme, contrattazione nazionale e contrattazione decentrata, appare necessario andare a verificare se gli strumenti a disposizione hanno realizzato nei fatti una figura *manageriale* di dirigente scolastico, anche in relazione al nuovo sistema di rapporti con gli altri organi e gli altri uffici del settore scolastico.

### **a) Dirigente generale dell'U.S.R. e dirigente scolastico.**

Prima di analizzare i rapporti e l'autonomia organizzativa del dirigente scolastico rispetto agli uffici periferici dello Stato, conviene accennare brevemente al nuovo modello organizzativo delle strutture scolastiche, globalmente intese.

La nuova organizzazione scolastica ha radicalmente modificato l'amministrazione scolastica periferica con la soppressione dei Provveditorati agli Studi. Infatti, il regolamento applicativo dell'art. 75 del d.lgs 300/99<sup>65</sup> prevede che in ogni capoluogo di regione sia istituito un ufficio scolastico regionale di livello dirigenziale generale con articolazione provinciale o subprovinciale. La funzione di tale ufficio di raccordo con l'amministrazione centrale influenza pesantemente l'istituzione scolastica sul territorio poiché da esso dipende, oltre alla ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo dell'offerta formativa, la proposta agli uffici centrali per l'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale e di conseguenza l'assegnazione alle scuole delle risorse finanziarie, di personale e strumentali. Nel caso dell'esistenza del negoziato per l'affidamento dell'incarico almeno era possibile per il dirigente rappresentare le necessità strumentali utili alla organizzazione dell'istituzione scolastica. Al momento una partecipazione del capo dell'istituto non è prevista neanche per quanto concerne la mera rappresentazione delle necessità della singola istituzione scolastica. Pertanto, l'ufficio scolastico regionale, sito presso ogni capoluogo di regione, dotato di poteri di vigilanza, di raccordo con l'amministrazione centrale e con la regione e gli enti locali, di supporto e assistenza seppure nel *rispetto dell'autonomia ad esse riconosciuta*, oltre a

---

<sup>65</sup> D.P.R. 6 novembre 2000 n. 347 con il quale è abrogato l'art. 613 del T.U. approvato con d.lgs. n. 297/94.

rappresentare l'organo che assicura una visione globale del territorio e delle necessità di tutte le istituzioni scolastiche della singola regione esercita anche la funzione, nelle vesti del dirigente generale preposto, di stipula dei contratti individuali di lavoro dei dirigenti scolastici ed adotta i relativi atti di incarico. Appare, quindi, in un sistema così come articolato una netta differenziazione tra un potere «forte», seppure di carattere local-regionale, rappresentato dall'U.S.R. che autonomamente stabilisce fabbisogni e stipula contratti con i dirigenti scolastici nonché gestisce il reclutamento<sup>66</sup>, e dall'altro il dirigente scolastico, l'unico responsabile dinanzi alla legge della qualità del servizio prodotto.

Inoltre, a decorrere dal 1° settembre 2000<sup>67</sup> alle istituzioni scolastiche sono state attribuite le funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, all'amministrazione e alla gestione del patrimonio e delle risorse e allo stato giuridico ed economico del personale non riservate all'amministrazione centrale e periferica di cui all'art. 15 dello stesso regolamento e dell'articolo 138 del d.lgs. 31 marzo 1998 n.112. Questo passaggio sembra l'ulteriore riprova della connotazione tipicamente di indirizzo politico assegnata agli Uffici Scolastici Regionali e quindi di autorità politica sul territorio. In tal modo la scuola dell'autonomia finisce per essere ancor più promanante e vincolata al potere politico che risulta, quindi, moltiplicato e decentrato in ogni regione. Ciò costituisce uno svantaggio per la classe dirigente della V area di contrattazione poiché tale modello organizzativo crea una netta distinzione all'interno della dirigenza stessa, fra dirigenti generali in grado di negoziare con l'organo politico, favoriti dal rapporto a base fiduciaria con quest'ultimo, e la dirigenza preposta a capo degli istituti scolastici la quale non ha un ruolo e un benché minimo potere decisionale per le questioni per le quali svolge un ruolo esecutivo, anche se nell'ambito delle risorse assegnate, tenuta al rispetto delle regole provvedimentali e unica responsabile del raggiungimento o mancato raggiungimento dei risultati. A ciò si aggiunga che lo stesso cittadino, destinatario del prodotto scuola, non ha alcun potere elettivo nei confronti di questa sorta di ponte, costituito dagli U.S.R., con l'autorità politica centrale.

---

<sup>66</sup> L'art. 29 comma primo stabilisce che il reclutamento dei dirigenti scolastici è indetto con decreto del MIUR ma svolto in sede regionale.

<sup>67</sup> Art. 14 del D.P.R. n. 275 dell'8 marzo 1999 – Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997 n. 59.

Dall'ottica, invece, del decentramento appare innegabile che questa funzione-ponte degli U.S.R. permette di mantenere un quadro d'unione e una visione globale dell'intero territorio nazionale, seppure con le singole necessità e peculiarità.

Pertanto, sarebbe auspicabile una rivisitazione del rapporto tra U.S.R. e dirigente scolastico, capo dell'istituto, alla luce soprattutto della recente riforma<sup>68</sup> di riordino della dirigenza pubblica, al fine di creare maggiori possibilità di rappresentare le esigenze, di prendere parte alle decisioni che si trasformeranno in risultati da raggiungere e nel negoziare le risorse, strumentali, finanziarie ed umane, indispensabili ad una attività di gestione della quale egli potrà essere realmente chiamato a rispondere.

### **b) Conclusioni.**

A questo punto è giunto il momento di chiedersi se l'attuale dirigente scolastico, che deve gestire la "scuola dell'autonomia", sia effettivamente più vicino al manager privato<sup>69</sup>. In realtà le criticità di questa nuova figura vanno esaminate sotto due aspetti: il primo che possiamo chiamare «esterno», ossia il rapporto con il potere politico (problema comune a tutta la dirigenza pubblica) e già trattato nel precedente paragrafo per quanto riguarda il rapporto con gli U.S.R., e il secondo che possiamo chiamare «interno», ossia il rapporto con le strutture organizzative della scuola, intesa non solo quale istituto ma anche con gli organi collegiali. Come abbiamo visto il salto di qualità dei capi d'istituto con l'equiparazione alla qualifica dirigenziale ha comportato una vera e propria rivoluzione nelle fonti di riferimento, giuridiche e contrattuali, passando a quell'«assimiliazione» alla dirigenza disciplinata dal T.U.P.I. e ad un CCNL specifico di riferimento. Tale evoluzione ha comportato vantaggi e svantaggi poiché se da un lato tale categoria ha finalmente ottenuto il riconoscimento della peculiarità in uno specifico profilo professionale regolamentato *ad hoc*, dall'altro ha reso forse più dipendente dal potere politico, e quindi paradossalmente meno autonoma, il vertice dell'istituzione scolastica che, al momento, sembra destinata a seguire le sorti della dirigenza pubblica in generale. Tale quadro appare difficilmente conciliabile

---

<sup>68</sup> Vedi Cap. 5.

<sup>69</sup> Vale la pena ricordare il significato del termine *manager* dal latino *manus agere* e cioè colui che sa gestire l'organizzazione e coinvolgere i propri collaboratori, capacità determinanti per il passaggio ad una scuola che rappresenti un'organizzazione efficiente.

con le libertà costituzionali esaminate in premessa, laddove l'art. 33 codifica il principio della libertà di insegnamento e non si comprende come si possa contemperare l'autonomia dirigenziale con un ruolo di *longa manus* dell'autorità politica. In altre parole un dirigente più vicino al manager privato è un dirigente forte, autonomo nelle proprie scelte e pienamente responsabile del «prodotto finale». Per tali motivi sembra che il rapporto tra *management* scolastico e *management* privato veda permanere una differenza radicale che riguarda comunque tutto il sistema il quale si poggia sul delicato rapporto tra potere esecutivo e pubblica amministrazione. Le basi a sostegno del rapporto tra manager privato e vertice aziendale è completamente di altra natura e si innesta in un sistema che vede da un lato il dirigente trattare realmente il proprio contratto individuale, le risorse umane e finanziarie di cui poter disporre al fine del raggiungimento dell'obiettivo e dall'altro un vertice aziendale che ragiona in termini di plusvalore e non di consenso.

In altre parole l'attenzione del potere esecutivo nei confronti di una dirigenza sempre più tecnica e professionalmente capace e indipendente dalla politica e quindi meno assoggettata alle alee insite nei procedimenti di nomina e di mantenimento dell'incarico, renderebbero una dirigenza più autonoma e volano di una riforma tangibile della p.a. È innegabile, infatti, che il vero potere rimane e, alla luce della recente riforma appare addirittura rafforzato, all'organo politico<sup>70</sup> e quindi ciò comporta sicuramente una forma di debolezza nell'esercizio della gestione. Si aggiunga che la responsabilità degli atti di gestione è stata trasferita alla dirigenza la quale però potrebbe essere condizionata nelle scelte dal potere politico e vedere di fatto svilito il proprio ruolo e la propria funzione e unica responsabile di scelte per così dire «pseudo-obbligate».

Passando all'esame del secondo aspetto, che abbiamo chiamato «interno», volendo schematizzare le principali funzioni che afferiscono alla gestione organizzativa dell'istituto, è necessario analizzare autonomia, poteri e responsabilità del dirigente scolastico nei seguenti aspetti:

- nell'attività di gestione delle risorse finanziarie
- nell'attività di gestione delle risorse umane
- nel rapporto con la classe docente

---

<sup>70</sup> L. RINALDI, in *Autonomia Poteri e Responsabilità del dirigente*, parla di poteri «forti».

Per quanto concerne il primo punto è necessario partire dal regolamento, decreto interministeriale n.44 del 1 febbraio 2001, concernente le “istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche”, il quale delinea le competenze e disegna i passaggi relativi alla gestione delle risorse finanziarie delle istituzioni scolastiche cui è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia<sup>71</sup>.

Da tale decreto si può ricavare la quantità e qualità dei poteri decisionali del dirigente in relazione all’attività finanziaria basata essenzialmente su un documento contabile annuale detto “programma”, predisposto dal dirigente scolastico e approvato dal Consiglio di istituto. L’art. 7 di tale regolamento affida al dirigente la *realizzazione* del programma richiamandosi, per ciò che concerne l’esercizio dei compiti e la responsabilità di gestione, all’art. 25 bis del d.lgs. 29/93, così come integrato dal d.lgs. n. 59/98, secondo le *modalità* indicate dalla norma primaria. Questo rappresenta un passaggio nevralgico poiché la fase della predisposizione e quella, determinante, della realizzazione del programma sono affidate al dirigente ma le *modalità*, che dovrebbero trovare sede fisiologica proprio in un regolamento applicativo, vengono rinviate ad una norma primaria che invece, correttamente, si è preoccupata di definire i principi generali quali competenze, materie e funzioni della dirigenza in ordine alle responsabilità che ne derivano. Si potrà addirittura discutere se fosse effettivamente necessario individuare le modalità applicative della realizzazione del programma ma in questo caso il termine è improprio e da sostituire con un mero rinvio ai principi della norma primaria.

Altro aspetto interessante da analizzare è rappresentato dalla rappresentanza legale dell’istituto affidata al dirigente che con gli artt. 32 e 33 del regolamento citato viene considerato titolare dell’attività negoziale necessaria all’attuazione del programma, nel rispetto delle deliberazioni del Consiglio di istituto. Sono questi i passaggi più significativi che rendono più vicina la dirigenza scolastica, e quella pubblica in generale, alla dirigenza privata poiché richiedono una competenza professionale che comporta:

---

<sup>71</sup> In realtà, già il precedente Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche, D.P.R. dell’8 marzo 1999, n. 275 ai sensi dell’art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, richiamava, all’art. 14 comma 3, per le incombenze derivanti dalla gestione del bilancio, dei beni e per la stipula dei contratti di prestazione d’opera, il regolamento di contabilità.

- capacità di pianificare al fine di predisporre il “programma” annuale
- abilità nella presentazione e difesa del documento al Consiglio d’istituto al fine dell’approvazione
- capacità nella concreta realizzazione del “programma”

Tali caratteristiche e il rapporto tra dirigente e Consiglio d’istituto corrispondono alle caratteristiche e al rapporto tra l’amministratore delegato e un’azienda privata. Rimane, quale differenza determinante tra le due realtà, la distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione che è tipica dell’organizzazione della p.a. e basata sul dualismo politica/tecnica.

Passando al secondo punto in esame, concernente la gestione delle risorse umane, inevitabilmente si tocca un atavico problema di tutta la p.a. la quale fino ad oggi non ha ancora saputo attuare una vera politica del personale. Da molti anni la gestione e l’organizzazione delle risorse umane è governata da principi quali le piante organiche, la mobilità e il blocco delle assunzioni, percorsi di carriera inesistenti e scarsamente collegati a sistemi premianti della professionalità. Tutto ciò deriva da una sorta di cogestione e scambi di ruoli tra politica, dirigenza e sindacato che affligge tutta la p.a. impedendo e ostacolando il perseguimento dei reali obiettivi e ripercuotendosi negativamente su tutta la collettività.

In tale situazione i poteri del dirigente scolastico appaiono molto residuali e lontani dal dirigente privato che, invece, è dotato di strumenti efficaci per motivare e stimolare il personale al raggiungimento degli obiettivi fissati. Infatti appare del tutto impensabile che un dirigente scolastico, in relazione alle esigenze della propria struttura, delle caratteristiche della realtà in cui opera, dei prodotti che dovrebbe fornire al destinatario a seconda delle condizioni socio-culturali del territorio, possa autonomamente dotarsi delle necessarie risorse umane, salvo casi molto limitati che riguardano esperti per particolari attività ed insegnamenti<sup>72</sup>.

Passiamo ora al rapporto tra dirigente scolastico e classe docente.

Il dirigente scolastico è necessariamente un *primus inter pares*<sup>73</sup> nel rapporto con il corpo docente, nella funzione tipica dell’ insegnamento, a causa

---

<sup>72</sup> Art. 33 comma 2 decreto n. 44 del 1 febbraio 2001 cit.

<sup>73</sup> Il terzo comma dell’art. 16 del D.P.R. n. 275 cit. espressamente assegna, nella norma dedicata al coordinamento delle competenze, esclusivamente ai docenti il compito e la responsabilità della progettazione e della attuazione del processo di insegnamento e di apprendimento.

delle garanzie riconosciute all'autonomia didattica dalla Costituzione e, quindi, anche alla mera attività di docenza e, al contrario, si trova in rapporto gerarchico con il personale amministrativo. Nel primo caso, sulla base del back-ground di insegnante, egli ha piuttosto un ruolo di coordinamento dell'attività didattica nel suo complesso e di trait d'union tra territorio e istituto, teso ad orientare e modulare l'attività scolastica alle esigenze locali<sup>74</sup>, funzione che viene ribadita nella disciplina contrattuale nazionale.

Nel secondo caso, laddove il dirigente scolastico esercita un'attività pienamente amministrativa, quindi esclusivamente nel rispetto dell'art. 97 della Costituzione, si ricade nella fattispecie della dirigenza in generale e nei compiti di gestione che gli vengono affidati dal T.U.P.I. e dal Regolamento amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche.

Come già evidenziato, non va sottovalutato che egli è coordinatore, nel primo caso, e gestore, nel secondo caso, di personale che non può in alcun modo selezionare e reclutare nonché motivare, di risorse finanziarie che gli vengono assegnate e di strutture inadeguate e quasi del tutto prive di innovazioni tecnologiche.

Ne deriva, quindi, un quadro molto articolato di funzioni diversificate, responsabilità e know-out per cui è legittimo chiedersi se il recente contratto nella costruzione di questo nuovo ruolo, sia riuscito, da un lato, a garantire le condizioni per esercitarle e, dall'altro, a creare efficaci meccanismi premianti nei casi di professionalità meritevoli. Ciò proprio in ragione del fatto che il nuovo articolato contrattuale dianzi esaminato, ha scritto e modellato ex novo una disciplina complessa relativa ad un rapporto di lavoro non direttamente ricavabile dalla obsoleta figura del Capo d'istituto.

Pertanto da un lato mancano ancora forme di riconoscimento reali e concrete per quella parte della dirigenza meritevole e dall'altro tutto il sistema denota una quasi matematica impossibilità nell'individuare reali responsabilità a carico di quella parte della dirigenza colpevole del mancato raggiungimento almeno di uno standard accettabile di «prodotto scolastico» a servizio della collettività. È auspicabile che il prossimo CCNL e CCNI utilizzino gli strumenti messi rispettivamente a disposizione dalle norme e dalle fonti contrattuali superiori, regolamentino le materie e gli istituti demandati alla contrattazione collettiva dal legislatore al fine di rendere realmente il dirigente scolastico responsabile ma anche più tutelato e non affidato a logiche di corporazione interna.

---

<sup>74</sup> Vedi lett. a) cap. 4.

GIOVANNI BATTISTA VARNIER

*CONFESSIONI RELIGIOSE, MOVIMENTI  
E ALTRE ORGANIZZAZIONI DI CULTO  
NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO.  
UN PERCORSO INCOMPIUTO \**

1. Non ho titoli per sedere a questo tavolo se non l'amicizia con Sergio, una amicizia che nacque in un convegno genovese di diritto costituzionale, prima della mia chiamata nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino, e che durante gli anni urbinati il tempo ha sempre più consolidato.

Ma c'è un altro elemento che non mi rende estraneo dal prendere parte a questo incontro. Questo elemento risiede nel fatto che mi considero allievo del prof. Sergio Antonelli; quanto affermo non è un paradosso retorico, perché molti di noi, oltre che colleghi e amici, sono stati suoi allievi, a cominciare dal preside di questa Facoltà giuridica prof. Luigi Mari. Allievi nel senso che Sergio Antonelli ci ha insegnato a conoscere Urbino, la sua Università e le sue vicende, ci ha introdotti nella tradizione accademica, in quelle regole non scritte ma sempre rispettate delle quali egli è custode.

Aggiungo poi che all'amicizia personale con molti di noi egli somma una speciale amicizia con gli ecclesiastici urbinati. Le testimonianze in proposito sono molte, a cominciare da due figure di colleghi che ci hanno precocemente lasciato: Antonino Consoli e Gabriele Molteni, vicende umane diverse, ma con tratti comuni.

2. Sergio non solo è testimone delle trasformazioni dell'Università di Urbino – dalle tre facoltà alle undici di oggi – ma anche della storia del nostro ordinamento costituzionale. Egli nacque nel tramonto dello Stato liberale, allorché il fascismo si trasformò in regime, ha vissuto la guerra,

---

\* Intervento alla tavola rotonda "L'ordinamento costituzionale italiano tra riforma e conservazione", organizzata, dall'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", in occasione della presentazione degli Studi in onore del Professor Sergio Antonelli. Urbino, 11 aprile 2003.

la resistenza, la scelta repubblicana, l'Assemblea costituente, la nascita e il tramonto della Democrazia cristiana, fino al cosiddetto terzo millennio, con la chiusura di un'epoca definita della modernità e l'ingresso in una fase di trasformazione, che non riguarda soltanto il titolo V della Costituzione italiana, ma concerne l'intero assetto del nostro ordinamento, diviso tra neo-localismi e globalizzazione, tra autonomie e Unione europea, il tutto accompagnato dal riemergere di istanze di legittimismo pre-unitario, che si credevano cancellate per sempre.

Non sappiamo ancora, in una Europa comunitaria allargata a dismisura, quale ordinamento si stia costruendo per noi, ma è certo che è venuto meno quello Stato, la cui costruzione fu alla base di quel patto che portò alla monarchia nazionale, cioè unitaria, che nel disegno di fondo ha retto anche per gli anni della repubblica attraverso l'accentramento burocratico.

3. Esattamente in questo incontro si parla di ordinamento costituzionale italiano tra riforma e conservazione; si potrebbe anche dire tra riforme lasciate a metà e rimaste incompiute con il proposito sia di andare avanti che di tornare indietro, mentre le disposizioni legislative vengono presto riformate da nuove leggi.

Si riforma e si conserva ad un tempo, con prudente arditezza e ardita prudenza. Temo che sia una caratteristica italiana affidare la realizzazione delle riforme a chi è ad esse contrario, mentre i conservatori si mischiano ai progressisti e tutti risuliamo specialisti nel combinare federalismo, autonomie e centralismo, sperando nel miracolo del genio italico, che dovrebbe quadrare il cerchio e accontentare istanze contrapposte nella ricerca di un equilibrio tra pluralismo e particolarismo.

Forzando ora, ma di poco, il tema di questa tavola rotonda sull'ordinamento costituzionale italiano tra riforma e conservazione, vorrei richiamare l'attenzione su ciò che conosco un poco meglio, cioè la riforma della disciplina del fenomeno religioso nell'ordinamento italiano, realizzata tra il 1984 e il 1985 con gli accordi di Villa Madama, con la legge 222 del 1985 e l'avvio delle intese. Come sappiamo questa fase di attuazione dei nuovi accordi, nonostante il trascorrere di un lungo arco di tempo, è rimasta incompiuta.

Tale richiamo si colloca anche nel ricordo di due convegni urbinati, primi nel loro genere, dedicati alla conoscenza istituzionale della realtà religiosa diversa dalla cattolica, che si svolsero nel 1990 (*Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Torino, Giappichelli,

1992) e nel 1993 (*Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, Giappicchelli, 1995).

Dal 10 aprile 2003, l'aula della Camera dei Deputati ha avviato la discussione generale sul disegno di legge governativo (n. 2531 e abb.), recante norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi, che nella sua originaria stesura fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 settembre 1990. Un progetto trasversale, pensato per essere proiettato nel futuro ma forse ormai già vecchio, ripresentato da governi differenti e nel silenzio della dottrina giuridica italiana, progetto che risale ad un'epoca politicamente lontana, ad anni in cui erano ancora sulla scena politica la Dc e il Pci e il referendum Segni del 1991 ancora da votare, ma che non è mai giunto all'approvazione neppure di un ramo del Parlamento.

L'intento di questa norma è di abrogare la legge 24 giugno 1929, n. 1159, *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*, e, soprattutto, di assicurare l'esercizio della libertà religiosa alle confessioni senza intesa. Dopo settantaquattro anni e dopo l'entrata in vigore dell'articolo 8 della Costituzione la legislazione del 1929 ha cessato di avere efficacia per le sei confessioni religiose, le cui intese stipulate con lo Stato italiano sono diventate legge, ma continua a regolare i rapporti delle minoranze religiose operanti nel nostro ordinamento. Un quadro normativo vecchio, elaborato in un contesto autoritario e teso a favorire la religione di Stato e pensato per non più di qualche decina di realtà confessionali, trova applicazione in un panorama segnato dall'attività di oltre 250 organizzazioni e movimenti religiosi.

Di fronte alla sensibile dinamicità del fenomeno religioso contemporaneo, le norme costituzionali ad esso relative, per qualche limite iniziale (penso alla difficoltà di delineare un profilo minimo di una forma di rappresentanza) e soprattutto per il cambiamento delle condizioni generali e del diverso rapporto cittadino/straniero, non risultano del tutto adeguate alle necessità generali e, parimenti, una trasformazione del dettato costituzionale relativo agli articoli 7-8-19-20 non pare concretamente proponibile. Questo mentre il fattore religioso, pur diventato secondario rispetto all'Ottocento, è nello stesso tempo oggetto di interesse diffuso, come la formazione della squadra di calcio su cui tutti si sentono legittimati ad intervenire.

L'Occidente secolarizzato, dopo un apparente processo di erosione del sacro, è interessato ad un suo ritorno alla ribalta, anche con manifestazioni in ambiti differenti da quelli delle religioni tradizionali.

Con espressione terminologica propria della sociologia religiosa si tratta della riscoperta del sacro, per identificare quel fenomeno che rintraccia nel tramonto delle ideologie un ritorno ad elementi di identità di ordine etnico e confessionale.

Nel contempo la pluralità culturale e ideologica conduce ad un relativismo etico, come se tutte le possibili concezioni della vita avessero uguale valore, che si accompagna alle trasformazioni dell'Italia in un paese multiculturale e multireligioso. Seguendo un tracciato comune a tutto l'Occidente, sta rapidamente trasformandosi la mappa delle appartenenze religiose e, più ancora, il comune sentire verso i fenomeni legati al sacro.

Questa trasformazione ha posto in luce la superficialità della conoscenza delle religioni e la quasi totale ignoranza delle loro normative.

4. Parimenti di fronte all'“offensiva delle religioni” si evidenzia il ritardo di adeguati strumenti legislativi per contrastare pratiche che, sotto l'etichetta della religione, minacciano i diritti dell'uomo e gli equilibri sociali.

Che il pericolo sia reale lo evidenzia la Francia che, dopo un secolo di separatismo, sta orientandosi verso l'intervento nei rapporti con le confessioni religiose e quell'ordinamento, da sempre considerato modello di libertà e di laicità, ha costituito un organismo interministeriale di lotta contro le sette religiose, nei confronti delle quali c'è chi propone di limitare le garanzie di libertà individuale e di associazione.

In questo settore l'Italia, che nel XIX secolo tenne a battesimo la scienza del diritto ecclesiastico dello Stato, non sta valutando, a livello governativo e parlamentare, le fenomenologie legate all'offensiva religiosa nei termini reali in cui essa si presenta e tanto meno ne prende in considerazione le dimensioni transnazionali, operando quasi esclusivamente in un'ottica di vigilanza interna. A questo proposito il materiale raccolto a cura del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale di Polizia di Prevenzione risulta di una povertà sconsolante e si risolve in un campionario di elencazione di reati da vecchia pretura, senza sfiorare la sostanza dei termini del problema (cfr. *Sette religiose e nuovi movimenti magici in Italia*, in “Il fattore religioso tra vecchie nuove tensioni”, a cura di S. BERLINGÒ, Torino, Giappichelli, s.d., pp. 289-392).

Ciò è dovuto soprattutto alla mancanza di un osservatorio che in modo ufficiale raccolga ed elabori un'adeguata documentazione. Si tratta di monitorare quei fenomeni connessi al rispetto del diritto fondamentale

della libertà religiosa alla prova dei fondamentalismi. Il riferimento è a quei gruppi, legati a tradizioni culturali diverse da quelle generalmente diffuse in paesi appartenenti all'area giudaico-cristiana e, in particolare, europea, segnati da attriti e contrasti, come reazioni di rigetto o moduli di integrazione/assimilazione.

Non credo al terrorismo in nome di Dio, ma è indubbio che il panorama sta cambiando sotto i nostri occhi e alle religioni si richiede l'impegno a ricondurre la loro azione nella dinamica spirituale, contro chi le utilizza per delegittimare il potere politico.

Ci sono, in particolare, da stabilire i limiti per l'esercizio di una completa libertà religiosa dello straniero, in relazione alla richiesta dell'immigrato extra europeo di conservare abitudini e diritti della civiltà di origine, senza rinunciare alle garanzie assicurate dalla nazione ospitante.

Indubbiamente siamo in presenza di un ordinamento in cui la cittadinanza è debole, il che ci fa porre il quesito se sussistano dei limiti per l'esercizio di una completa libertà religiosa dello straniero e come possa coesistere il rispetto del diritto fondamentale della libertà religiosa in settori che coinvolgono problemi di sicurezza per tutti i cittadini.

L'11 settembre ha assunto un significato paradigmatico per il luogo in cui avvenne (la città capitale simbolo del mondo) più che per il fatto il sé e ha messo in crisi il multiculturalismo.

Vero è che la violenza non è il monopolio di una sola religione e che aleggia come una oscura presenza in tutte le tradizioni religiose, favorendo la motivazione agli attentati di matrice religiosa che si sono moltiplicati negli ultimi anni, mentre le risposte sia legislative che di polizia restano inadeguate. Si affaccia quindi la necessità di studiare il terrorismo religioso, anche se è più pericoloso da perseguire rispetto alla pornografia telematica, con risposte esaurienti al fatto che tanti credenti, pur appartenenti a culture diverse tra loro, usano la fede per demonizzare gli avversari e, negandogli il diritto alla vita, uccidono degli innocenti in nome di Dio.

Focalizzando meglio, molte delle nostre perplessità ruotano attorno alla questione islamica.

D'altra parte, da Lepanto in poi, mai come oggi si parla di islam, che nella sua connotazione contemporanea, insieme alla estraneità al nostro sistema di vita e condivisione di valori, ha assunto, a seguito dei processi di modernizzazione e di conseguente destrutturazione delle società musulmane tradizionali, un carattere individualista, perdendo la matrice comunitaria e la lingua comune. Questo lo porta a riscoprire la religione come restante vincolo di identità.

5. È noto che la legislazione ecclesiastica dello Stato presenta la caratteristica di riflettere la stretta relazione tra i problemi di politica del diritto e le vicende modificative dell'assetto storico-giuridico della società, rimanendo spesso ancorata nella sostanza ad una connotazione di organicità. Per quanto concerne le nuove organizzazioni e i movimenti di culto, i cosiddetti culti emergenti (che per la stessa definizione di nuovo e di movimento presentano le cifre della fluidità) il legislatore è in considerevole ritardo, ingabbiato in un quadro normativo elaborato in anni in cui tale dinamicità era del tutto imprevedibile.

Questo mentre l'antica legge sui culti ammessi, realmente ormai antica, si trova a dover affrontare il nuovo pluralismo e il principio di libertà religiosa è messo alla prova dai neo-fondamentalismi, senza che il disegno di legge in discussione assicuri ciò che tutti nascostamente chiedono: l'accesso alla grande spartizione dell'8/000.

Per contro, l'avvio nel 1984 delle intese ex art. 8 della Costituzione ha accentuato le diseguglianze tra le confessioni per la difficoltà di parecchie di esse di conseguire un accordo con lo Stato italiano, pur avendo avanzato esplicita richiesta. In tal modo, ad una condizione di diseguglianza tra fenomeni diversi (che vede la Chiesa cattolica da un lato e le altre confessioni religiose dall'altro), ritenuta accettabile anche da settori laici della dottrina nella scia dell'insegnamento di Francesco Ruffini, si è sommata una più intensa diseguglianza che concerne questa volta fenomeni che dovrebbero essere eguali (confessioni con o senza intesa). Contemporaneamente crescono le pressioni per dirottare le istanze volte ad ottenere una intesa su di una norma generale, che costituirebbe un doppio binario tra confessioni religiose regolate da una norma negoziata e altre disciplinate da norme di diritto comune. In tale direzione gli emendamenti al testo del disegno di legge in discussione sembrano pensati per svuotare di contenuti, e quindi non realizzare, le future intese. È il caso, ad esempio, dell'introduzione dell'espressione "guide spirituali", con esplicito richiamo alla religione islamica.

Non è quindi esagerato parlare del fallimento della *ratio* costituzionale delle intese, con una ricerca delle clausole contenute nell'intesa più favorita, poiché essa ha perduto la sua funzione originaria di riconoscimento della specificità, per diventare una rincorsa ad accumulare dei privilegi, creando una sorta di diritto comune delle confessioni con intesa.

Poiché siamo in tema si potrebbe anche riflettere sui "parametri di riconoscimento" per chiederci se il nostro ordinamento, in assenza di un dettato normativo, nel riconoscere come confessione religiosa un determinato movimento od organizzazione di culto non si rifaccia a parametri

religiosi (in primo luogo quelli relativi al diritto della Chiesa cattolica) piuttosto che civili.

6. So bene che non bisogna avere troppo fiducia in una disposizione legislativa capace di risolvere tutti i problemi e che la norma non può risultare omnicomprensiva, altrimenti toglie la libertà, ma sono parimenti convinto che la strada delle intese ex articolo 8 non è percorribile all'infinito, cioè per tutte le confessioni religiose. Si tratta quindi di avanzare proposte di riforma nella direzione di permettere l'effettivo pluralismo confessionale, conservando il nostro ordinamento.

L'antica legge sui culti ammessi, quasi un pezzo di antiquariato giuridico, si trova oggi ad estendere le proprie competenze e disciplinare il fenomeno, impreveduto dal costituente, mentre l'inadeguatezza degli antichi strumenti normativi è palese a fronte del profondo cambiamento del Paese, segnato dalla diversità di presenze che delineano l'attuale pluralismo religioso.

Aggiungo da ultimo che l'integrazione europea finirà inevitabilmente con l'incrociare le prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del sacro.

Non si può non concordare sul fatto che, anche in vista di una completa integrazione e della crescente presenza di individui detentori di valori lontani dalla nostra civiltà giuridica, come dal ripresentarsi di istanze confessionali all'interno dello Stato laico, merita ulteriore attenzione la disciplina del fattore religioso nei diversi ordinamenti confessionali e statuali contemporanei. Le istanze provenienti dalle autonomie locali, la disgregazione sociale, l'immigrazione extracomunitaria, la nuova Europa, l'Occidente non più cristiano impongono la necessità di mettere questa esperienza a confronto per una riflessione particolarmente mirata.

Di fronte alla funzione espansiva del diritto comunitario non so fino a quando ciascuno dei Paesi membri dell'Unione potrà continuare a regolare "in proprio" e con autonomi accordi la condizione delle religioni e se la legislazione comunitaria non giungerà a lambire anche il fenomeno religioso.

7. Qui torna l'ossimoro iniziale: una riforma che conservi, una conservazione che riformi. E poiché la sintesi potrebbe tradire il mio pensiero, desidero chiarire che immagino il nostro ordinamento come una casa comune, con le porte aperte per accogliere il nuovo e permettergli di entrare. Possiamo anche allargare gli stipiti, smussarli, come si faceva un

tempo nelle cantine per far passare le botti, ma non possiamo abatterli, altrimenti l'edificio, la casa comune appunto, è destinato a crollare.

Pertanto auspico una casa regolata da un diritto comune per tutti e che assicuri la libertà religiosa e le libertà confessionali di fronte alle prove dei neo-fondamentalismi, con garanzie per la libertà individuale, piuttosto che accordi per la collettività, che finiscono con l'impedire allo Stato italiano e forse anche all'ordinamento comunitario di legiferare autonomamente.

Questi sommari richiami ci portano a chiederci quanto il disegno di legge in discussione sia idoneo a cogliere il nuovo pluralismo e se, in ultima analisi, anche in considerazione del ritardo tra la elaborazione e la odierna discussione e in considerazione della serie di critiche trasversali che sta incontrando da più parti dopo un dibattito iniziato in sordina, risulti una risposta soddisfacente ai bisogni di garantire la disciplina giuridica del fenomeno religioso nelle sue espressioni comunitarie. E, infine, se non resta, con il contributo di dottrina giurisprudenza e prassi amministrativa, di continuare a percorrere altre strade per costruire un saldo sistema capace di assicurare la soluzione dei problemi pratici dell'esercizio della libertà religiosa.



