

**LUCIANO ANGELINI**

**Docente di Diritto Sindacale del Lavoro all'Università di Urbino.**

Vorrei anch'io iniziare questo intervento con due doverosi e sentiti ringraziamenti.

Il primo ringraziamento va alla Confederazione Sammarinese del Lavoro, per essa al Segretario Gilberto Piermattei, che nella sua veste di direttore di Periscopio ha voluto coinvolgermi in un'iniziativa assolutamente importante, quale quella di riflettere su un tema strategico come la formazione professionale.

Il secondo ringraziamento va all'amico e maestro prof. Paolo Pascucci che, mio tramite, nonostante i numerosi impegni, ha accettato l'invito rivolto dalla Confederazione a prendere parte a questo incontro.

Paolo Pascucci ha da poco tempo terminato il suo ultimo lavoro monografico proprio sul tema "*Stage* e lavoro", nel quale egli compie una riflessione di altissimo profilo giuridico-sociale su questioni e su problematiche che sono assolutamente centrali rispetto al confronto che qui stiamo conducendo. Non vi nascondo dunque che sono in attesa e ho grande interesse ad ascoltare quanto vorrà qui dirci e, se ritiene di farlo, anche alla luce dei contributi che abbiamo pubblicato su Periscopio.

Per rispetto, poi, a chi ha avuto la bontà di leggere il mio saggio e al tempo stesso non volendo togliere interesse a chi decidesse di leggerlo in seguito, evito di riproporre una sintesi delle cose che ho scritto, attraverso le quali ho cercato di descrivere, sia dentro che fuori l'Ordinamento sammarinese, l'insieme dei

principi e delle regole, legislative ma anche contrattuali, che nel tempo hanno disciplinato la formazione professionale.

Dalle analisi che ho compiuto, ritengo siano due i percorsi che meglio la caratterizzano.

Il primo percorso di ricerca ha riguardato l'individuazione dei principi e dei diritti fondamentali in materia di formazione, sanciti sia a livello interno sia dagli ordinamenti internazionali e comunitario. Al di là del formale vincolo giuridico che pongono, del corretto apprezzamento dei valori che esprimono, degli interessi che preservano e delle finalità di progresso culturale e sociale cui tendono, la considerazione della concreta portata dei principi e dei diritti fondamentali risulta essenziale per ancorare l'intervento dei legislatori a fondamenta salde, capaci di garantire che la loro azione muova nella giusta direzione.

Sotto questo profilo, evidentemente, i miei riferimenti sono stati la Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'Ordinamento sammarinese, la Costituzione Italiana, ma poi anche la Carta Sociale Europea, la Convenzione Oil, il Patto dell'ONU, la Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, il Trattato dell'Unione Europea, il Fondo Sociale Europeo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Il secondo percorso ha preso avvio dalla constatazione che l'inefficienza di un sistema giuridico non è sempre da attribuirsi a vizi o a lacune delle sue fonti, ma piuttosto allo svilupparsi di prassi non virtuose, in ragione, soprattutto, dei molti mutamenti significativi che spesso interessano i fenomeni da disciplinare, specie quando questi sono connessi alle dinamiche produttive, come sicuramente è

avvenuto anche nella vicenda relativa alla formazione professionale.

Non si può certamente ritenere che tutti i problemi di efficienza e di efficacia normativa si risolvano attraverso meri interventi di riorganizzazione o di sistematizzazione; tuttavia, occorre riconoscere come in molti casi le spinte ossessive per il cambiamento possono indurre i legislatori a non prestare adeguata attenzione all'importanza di un riordino sistematico del patrimonio normativo che l'ordinamento già possiede, con grave spreco di risorse e di tempo.

In materia di formazione professionale, il "patrimonio normativo" dell'Ordinamento sammarinese, sia a livello legislativo sia a livello contrattuale, è particolarmente ricco. Anche su questo faccio rinvio al testo scritto, limitandomi qui a ricordare che nell'Ordinamento giuridico sammarinese l'attenzione da riservare alla contrattazione collettiva è ancora più doverosa, rispetto, per fare un esempio, a quello italiano, visto che il contratto collettivo sammarinese è fonte inderogabile ed efficace per tutti i datori di lavoro e i lavoratori afferenti alla categoria professionale o all'ambito di applicazione dallo stesso contratto predefinito. Se a ciò poi si aggiunge che la formazione professionale è materia che necessita di essere affrontata secondo logiche di relazioni industriali più partecipative e collaborative che non conflittuali, ne consegue che alle parti sociali viene attribuito un compito di assoluta centralità, ma anche un po' nuovo rispetto a quello che svolge tradizionalmente, come già accade nell'ambito della gestione del Fondo Servizi Sociali o del Comitato Formazione Permanente.

Non voglio soffermarmi più di tanto su un aspetto del problema che pone

direttamente in causa il ruolo del Sindacato e le sue strategie di azione. Rilevo soltanto il fatto che, almeno storicamente, la formazione professionale - e l'esperienza italiana sotto questo aspetto è molto interessante, basti pensare alle casse edili - ha costituito, forse ancora più esplicitamente di quanto non sia avvenuto in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, un vero e proprio terreno di elezione per l'istituzione e per l'attività di specifici enti bilaterali. Il Libro Bianco prima e la c.d. "Riforma Biagi" poi, hanno infatti deciso di puntare sulla valorizzazione strategica degli enti bilaterali, cui sono state attribuite importanti competenze, suscitando però molte riserve perché questo è avvenuto in un contesto in cui si è attentato, in qualche modo, al ruolo tradizionale svolto dal Sindacato e si è ridotta la concertazione a mero dialogo sociale.

Non so se lo stiano già facendo, ma sono convinto che anche le organizzazioni sindacali sammarinesi potrebbero ragionare molto attentamente su quale siano oggi i modi più efficaci di "fare rappresentanza", soprattutto riflettendo sulle nuove prospettive che potrebbero aprirsi dopo l'oramai prossima riforma del mercato del lavoro che sarà indubbiamente caratterizzata da nuovi servizi per l'impiego e da una maggiore attenzione alle c.d. "politiche attive del lavoro".

Non intervengo sui pur interessanti contenuti delle diverse fonti analizzate nel corso della ricerca; segnalo soltanto alcuni aspetti che ritengo meritino la nostra attenzione proprio in vista della ricordata riforma del mercato del lavoro sammarinese, partendo da un tema che ha sicuramente ricevuto grande attenzione anche da parte della Confederazione Sammarinese del Lavoro, qual'è quello dei contratti di lavoro flessibile e delle

garanzie formative da assicurare ai lavoratori in tal modo assunti.

Rispetto ai contratti flessibili la questione formazione, apprezzata come misura e come strumento di professionalità e di personalità dei lavoratori, evidenzia chiaramente come gli equilibri che il contratto a tempo pieno e a scadenza indeterminata consentiva di realizzare risultino, a mio modo di vedere, gravemente alterati a danno dei lavoratori così impiegati. Nel contratto a tempo pieno e a durata indeterminata, infatti, la cura della formazione dei lavoratori dovrebbe essere una conseguenza naturale della dinamica del contratto, a fronte di una prestazione inserita in un rapporto tendenzialmente stabile, tutelato contro le discriminazioni e contro i licenziamenti. Ne dovrebbe conseguire che la conservazione e il miglioramento dei livelli di professionalità dei lavoratori è interesse comune sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, il quali necessitano di avere collaboratori efficienti per assicurare un'adeguata competitività alle proprie imprese.

Dunque, se assunti con contratto a tempo indeterminato, i lavoratori dovrebbero vivere in modo meno drammatico, rispetto ai lavoratori flessibili, l'inevitabile perdita di professionalità determinata da una mancata e strutturata formazione, anche perché tale perdita finisce per essere apprezzata nell'ambito di un contesto, quello aziendale, assai molto meno competitivo di quello che non è, piuttosto, il libero mercato, in cui si trova invece a doversi muovere il lavoratore "flessibile" alla ricerca di una nuova occupazione.

Nei contratti flessibili, infatti, lo schema contrattuale prevede una collaborazione tra lavoratori e datori qualificata dalla temporaneità, dalla

specificità, dalla professionalità del lavoratore. Una professionalità che l'impresa utilizza - non in modo illegittimo, nel rispetto della legge e dei contratti collettivi - per soddisfare le proprie necessità, ma che non ha interesse a conservare, a preservare, ad elevare, visto che la collaborazione di quel lavoratore è per definizione temporanea. Concluso il contratto, infatti, il lavoratore flessibile esce dall'azienda e torna a competere nel mercato del lavoro con la stessa professionalità che gli aveva assicurato la precedente occupazione. Così, nel caso volesse mantenere inalterata e tutelare la propria occupabilità, sarà lui stesso a doversi procurare e a finanziarsi adeguate occasioni formative, se queste non gli sono offerte dal sistema. Come scrive molto efficacemente Paolo Pascucci nel suo nuovo libro, soltanto fortemente investendo in formazione è possibile, per i lavoratori di oggi, fronteggiare le turbolenze di un mercato del lavoro in cui non v'è più alcuna certezza di stabilità.

Se tutto questo è vero, un legislatore saggio e lungimirante che intendesse aprire alla stipulazione di contratti di lavoro flessibile dovrebbe, a mio modo di vedere, contestualmente prevedere servizi adeguati e misure di sostegno, da un lato, chiedendo alle imprese di accollarsi parte dei costi sociali che l'utilizzo dei contratti flessibili comporta, nella prospettiva di una loro auspicabile maggiore "responsabilizzazione sociale"; dall'altro lato, predisponendo un'organizzazione amministrativa, pubblica e/o privata, in grado di sostenere tutti questi lavoratori sia nella ricerca di un nuovo lavoro, sia nel predisporre occasioni formative adeguate al contesto produttivo in cui quel lavoratore vive ed intende operare. Un'organizzazione amministrativa, un "ufficio del lavoro", ampiamente rinnovato

nelle sue strutture operative e nelle sue funzioni, efficiente ed efficace, capace di monitorare il mercato, di fare orientamento, di erogare servizi adeguati tanto per i lavoratori che per le imprese.

Sono fortemente convinto che una buona riforma del mercato del lavoro sammarinese dovrebbe anche ripensare una nuova disciplina dei contratti formativi, cioè di tutti quei contratti nei quali la formazione costituisce elemento essenziale della causa economico-sociale. Del resto, in un contesto economico-produttivo che si globalizza, le esigenze formative non sono soltanto quelle tradizionalmente legate al pieno inserimento del lavoro dei giovani. Ovviamente, anche l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro vanno profondamente rivisitati.

Personalmente non sono ostile ad una ponderata proliferazione della tipologia dei contratti formativi, vista l'accentuata diversificazione delle esigenze sia in capo ai lavoratori sia in capo alle imprese: tuttavia, il legislatore deve operare una chiara distinzione dei profili funzionali di ciascuna figura contrattuale, determinare modalità serie di svolgimento della formazione anche esterna all'azienda e predisporre adeguati strumenti di vigilanza e controllo circa il rispetto dei progetti formativi.

L'indubbia rilevanza strategica che assume la formazione nelle nostre moderne società post-industriali, nelle quali la conoscenza rappresenta una risorsa assolutamente prioritaria, non consente più di fare come si è fatto troppo spesso in passato, quando gli incentivi destinati ai contratti formativi, invece di essere utilizzati per fare vera formazione, sono stati elargiti secondo una logica di mero inserimento occupazionale.

Un breve doveroso chiarimento anche a proposito della c.d. formazione continua, vale a dire alla formazione degli occupati. Non diversamente da tutti i Paesi ad economia avanzata, infatti, anche nella Repubblica di San Marino la partecipazione dei lavoratori occupati ad attività qualificate di formazione continua è troppo bassa; assai scarsa e poco articolata si rivela la progettualità formativa, non sostenuta da adeguate azioni di monitoraggio in grado di interpretare e dare risposta alle nuove esigenze espresse da un sistema produttivo in via di continuo rinnovamento.

Governo e Forze sociali sammarinese sono pertanto chiamate ad individuare responsabilmente misure e strumenti nuovi per programmare e finanziare in modo adeguato un programma globale di formazione continua. Sotto questo specifico aspetto, l'esperienza italiana dei fondi paritetici interprofessionali potrebbe rivelarsi un esempio da utilizzare.

Sicuramente da valutare è anche l'introduzione di meccanismi riconducibili all'esperienza dei c.d. *voucher* individuali di formazione. Si tratta di meccanismi che ribaltano l'approccio tradizionale alla formazione, a fronte di imprese, soprattutto di quelle di piccolissime dimensioni, troppo spesso non impegnate in attività di formazione dei propri dipendenti, perché per loro diventa molto difficile, economicamente ed organizzativamente parlando, farla direttamente o farla fare altrove.

Attraverso i *voucher*, l'iniziativa formativa spetta direttamente ai lavoratori, i quali sono chiamati ad individuare i propri bisogni formativi, a scegliere il percorso formativo da compiere, a ricevere direttamente le

risorse finanziarie messe a disposizione dalle imprese e dallo Stato, e a partecipare eventualmente anche ai costi della formazione se le risorse erogate sono insufficienti a coprirli. Inoltre, tali *voucher* possono essere utilizzati indifferentemente da tutti i lavoratori occupati, in modo stabile o assunti con contratti di lavoro flessibile, come dai lavoratori non occupati e si prestano ad utilizzi diversificati per tutte le esigenze di formazione, calibrando l'impegno formativo alle specifiche esigenze del singolo e alle risorse disponibili, ad integrazione del suo bagaglio professionale e a sostegno delle sue aspirazioni di crescita.

Tuttavia, per essere validamente utilizzati, i *voucher* richiedono che siano assicurate alcune indispensabili condizioni che favoriscono il prodursi di effetti virtuosi sulle dinamiche dell'intero sistema economico-produttivo: il reperimento di risorse pubbliche e private adeguate; la disponibilità dell'impresa a concedere, su richiesta dei lavoratori, periodi di congedo da destinare alla formazione; il controllo e la vigilanza dello Stato sugli enti erogatori e sulla qualità della formazione erogata; efficienti servizi di orientamento, che consentono poi di selezionare le azioni più performanti sotto il profilo dei costi e sotto il profilo dei risultati.

Sono altresì evidenti i rischi insiti nell'utilizzo in questo strumento: un'eccessiva polverizzazione degli interventi formativi; la difficoltà di limitare e controllare un'imponente possibile dispersione delle risorse; la soddisfazione delle esigenze di formazione individuali a scapito, però, dei bisogni formativo/addestrativi più specifici delle imprese occupanti. Un pericolo, quest'ultimo, che deve essere assolutamente scongiurato, innanzitutto attraverso il contributo e l'impegno delle

parti sociali, che dovrebbero dimostrarsi capaci di sviluppare una rete di relazioni industriali idonea a promuovere azioni di orientamento, di progettazione, di selezione dell'offerta disponibile, di valutazione delle esigenze strategiche di cui necessita il sistema-paese.

Credo tuttavia che dovrebbero essere anche le imprese a mobilitarsi per evitare effetti pericolosamente destrutturanti per l'intero sistema economico che potrebbero derivare da misure legislative utilizzate in forme non sufficientemente ponderate circa i loro possibili effetti. Misure legislative che trovano sponda e traggono spesso forza dall'atteggiamento disinteressato, se non addirittura insofferente, di alcune componenti del mondo imprenditoriale, troppo spesso colpevolmente insensibili alle sollecitazioni che giungono dalle più autorevoli istituzioni internazionali e comunitarie, le quali da decenni esortano a moltiplicare gli sforzi per accrescere l'attività di programmazione e aumentare la dimensione delle risorse da destinare alla formazione professionale. Continuare a perpetuare un atteggiamento così sordo di fronte a queste insistenti sollecitazioni non porterà - nel breve, ma soprattutto nel lungo periodo - nulla di buono; né risulterà davvero premiante a livello di competitività dell'intero sistema un ricorso eccessivo ai contratti flessibili, quando il loro utilizzo fosse determinato soltanto dall'interesse a ridurre l'incidenza del costo del lavoro e non prevedesse alcunché in termini di nuove politiche attive del lavoro e della formazione.

Vorrei chiudere questo intervento con le stesse parole da me pronunciate molti anni fa, pochi mesi prima dell'approvazione del c.d. "Pacchetto Treu", a Pesaro in un convegno organizzato dal prof. Pascucci. Si tratta infatti di due circostanze molto simili tra

loro: come accadeva allora in Italia, anche oggi qui a San Marino, nell'interrogarsi su come riformare il proprio mercato del lavoro, credi tutti siano concordi sul fatto che il tema dei contratti flessibili non può essere eluso se si vuole assicurare la necessaria competitività al sistema delle imprese. Continuo tuttavia ad essere convinto, ora come allora, che al buon andamento dell'impresa concorrano, almeno con la stessa rilevanza del "fattore flessibilità", anche la presenza di lavoratori capaci, preparati, affidabili, interessati alle sorti dell'azienda, coinvolti e disponibili. Sarebbe dunque davvero imperdonabile che proprio il mondo imprenditoriale, pilastro fondamentale su cui si regge la forza e la vitalità del sistema economico di questo nostro ricco territorio - sistema che si è consolidato grazie ad un modello organizzativo che non sembra sbagliato definire di "familiarizzazione del lavoro" all'interno della fabbrica - finisse per dimenticare le insuperate potenzialità di quella strategia.

Molte grazie per la vostra attenzione!

**TESTO RIVISTO DALL'AUTORE**