

“PERISCOPIO”

OSSERVATORIO DEL CENTRO SERVIZI CSdL
Approfondimenti & Ricerche su: Lavoro · Economia · Socialità

FORMAZIONE PER: LE PERSONE LA COMPETITIVITÀ LO SVILUPPO

GILBERTO PIERMATTEI:

PREMESSA

LAURA ROSSI:

ORIENTAMENTO
fra istruzione e formazione

DENIS CECCHETTI:

FORMAZIONE
il fattore abilitante

LUCIANO ANGELINI:

FORMAZIONE
E LAVORO
tra modelli giuridici
e prassi applicative

5

— N°5 · GENNAIO 2005 —



“PERISCOPIO”

“PERISCOPIO”

OSSERVATORIO DEL CENTRO SERVIZI CSdL
Approfondimenti & Ricerche su: Lavoro · Economia · Socialità

Direttore Responsabile: **Gilberto Piermattei**
Central Square, 17 via 5 Febbraio
47895 Domagnano - Repubblica di San Marino
Tel.0549 962060 Fax 962075

FORMAZIONE PER: LE PERSONE LA COMPETITIVITÀ LO SVILUPPO

1

GIOVANNI GHIOTTI

Segretario Generale CSdL

PRESENTAZIONE

1

GILBERTO PIERMATTEI

Segretario Confederale CSdL

PREMESSA

5

LAURA ROSSI

Insegnante presso la scuola superiore di San Marino, membro del coordinamento di federazione FUPI della Confederazione Sammarinese del Lavoro

ORIENTAMENTO fra istruzione e formazione

11

DENIS CECCHETTI

Esperto in Economia delle Risorse umane, collaboratore della Confederazione Sammarinese del Lavoro per lo sportello “Lavoro Consapevole”

FORMAZIONE il fattore abilitante

23

LUCIANO ANGELINI

Docente di Diritto sindacale e del lavoro nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo” e nella Scuola di Perfezionamento in Diritto Sammarinese, Dipartimento Studi Storici e Giuridici dell'Università degli Studi di San Marino

FORMAZIONE E LAVORO tra modelli giuridici e prassi applicative

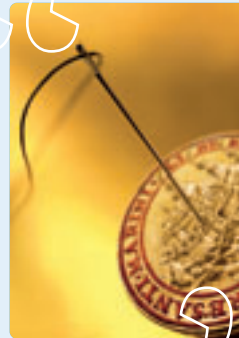
IN COPERTINA:
ELABORAZIONE
ANTICO SIGILLO DELLA
REPUBBLICA

*Progettazione e Impaginazione Grafica:
Studio AG s.a. R.S.M.*

Stampa: Studiostampa s.a.

5

— N°5 · GENNAIO 2005 —



PERISCOPIO, UNO STRUMENTO DI RICERCA SUI TEMI DEL LAVORO DELL'ECONOMIA E DELLA SOCIALITÀ

Con la ripresa delle sue pubblicazioni, Periscopio vuole confermare la sua importante presenza nello scenario sociale e culturale del nostro paese.

Uno strumento di ricerca e approfondimento sui temi del lavoro, dell'economia e della socialità, che rappresenta un significativo contributo di orientamento per la definizione e lo sviluppo delle politiche sindacali, utile sia al gruppo dirigente - in particolare nei vari tavoli di confronto sui temi delle riforme - che ai rappresentanti sindacali, ai lavoratori e ai cittadini in generale.

In sostanza, è una pubblicazione di carattere tematico che dal 1996 si affianca ad Argomenti, l'organo di informazione della CSdL.

Ringrazio particolarmente chi ha lavorato con grande impegno e competenza alla realizzazione delle qualificate ricerche contenute in questo numero dedicato al tema della formazione: il nuovo Direttore Gilberto Piermattei, i professori Luciano Angelini e Laura Rossi, il dott. Denis Cecchetti, esperto delle politiche del lavoro.

La formazione è una tematica a cui la Confederazione ha sempre assegnato un ruolo centrale, in quanto rappresenta una necessità sempre più avvertita dai giovani e dai lavoratori per la propria crescita culturale e professionale, e una risorsa decisiva e strategica per offrire le migliori prospettive allo sviluppo e alla competitività dell'intero sistema paese, che deve misurarsi con le sfide europee e internazionali.

È anche un tema di grande attualità in quanto direttamente collegato con il confronto in corso sulla riforma delle politiche del lavoro. In tal senso i contenuti di indirizzo di questo numero di Periscopio saranno un considerevole punto di riferimento per la CSdL.

di Giovanni Ghiotti
Segretario Generale CSdL

PREMESSA *premess*

di Gilberto Piermattei

Direttore di "Periscopio"

Periscopio riprende le sue pubblicazioni proponendo uno studio finalizzato ad approfondire e a rilanciare la discussione sulla complessa materia della "**formazione professionale e la valorizzazione delle risorse umane**", intesa come servizio alle persone, alla competitività ed allo sviluppo.

Con questa ricerca la Confederazione Sammarinese del Lavoro intende appunto favorire il dibattito, il confronto e l'approfondimento con i lavoratori, le istituzioni, le categorie economiche e il sistema scolastico, per tentare di costruire assieme norme e comportamenti per elevare compiutamente le opportunità e la qualità del lavoro, per superare le tante forme di precarietà per i giovani e per coloro che hanno serie difficoltà nell'inserimento lavorativo.

Per realizzare di questo studio, la CSdL si è avvalsa della collaborazione di tre esperti:

- la prof.ssa **Laura Rossi**, insegnante alla scuola superiore di San Marino, per la parte storica e la connessione tra scuola e formazione;
- il prof. **Luciano Angelini**, Docente di Diritto sindacale e del lavoro nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino, il quale propone una approfondita analisi sia dell'ordinamento sammarinese, che dei "Principi e discipline sulla formazione professionale nel rinnovato contesto normativo internazionale e comunitario";
- il dott. **Denis Cecchetti**, esperto in economia delle "Risorse Umane" e collaboratore della Confederazione Sammarinese del Lavoro per lo Sportello del "LAVORO CONSAPEVOLE" (servizio che ha incontrato grande apprezzamento e che si è rivelato im-

portantissimo per le persone che desiderano inserirsi nel mercato del lavoro sammarinese, in particolare donne), sul tema “Formazione: il fattore abilitante”.

È grazie alle loro specifiche competenze che questo nostro lavoro si è potuto caratterizzare sia per l'alta qualità delle analisi e delle proposte, sia per le possibilità che hanno offerto all'ampliamento della ricerca, che sicuramente avverrà in una seconda e più ampia fase di approfondimento, dopo aver effettuato i confronti con tutti i soggetti interessati al progetto.

Abbiamo scelto di studiare a fondo l'argomento della formazione professionale e la valorizzazione delle risorse umane, perché nel tempo ci siamo resi sempre più conto dell'estrema difficoltà incontrata dai giovani in particolare, ma anche di coloro che generalmente cercano di inserirsi in maniera costruttiva nel mondo del lavoro.

Abbiamo voluto immergerci nel complesso labirinto di coloro che hanno studiato per molti anni, sino al raggiungimento di una laurea, magari anche con ottimi risultati, per poi rendersi conto di aver acquisito una cosiddetta “laurea debole”, difficilmente spendibile per lavorare nel nostro sistema, sentirsi per tale ragione mortificati, a volte anche umiliati, e spesso anche disoccupati o sottoccupati.

Abbiamo constatato la quasi completa inesistenza di adeguati strumenti formativi e pertanto per fare fronte a questo disagio si è ritenuto che non è più possibile affrontare questo argomento con superficialità e frammentazione, lasciando le proposte formative alla iniziativa di volenterosi, o alle singole aziende al momento del proprio bisogno. La formazione deve diventare un modello culturale adeguato alle esigenze dei singoli ed ai bisogni del paese; la formazione deve evolversi a sistema strategico, sino a prevedere una voce strutturale del bilancio dello Stato, con la partecipazione finanziaria anche di enti sia pubblici che privati.

Ciò che deve mutare è l'accostamento alla materia da parte di tutti i soggetti in causa. In primo luogo deve essere completamente rivista la modalità di approccio da parte dei giovani, in quanto deve essere chiaro per tutti che - per ottenere un lavoro di qualità - non sarà più sufficiente acquisire un diploma scolastico o una laurea, ma sarà sempre più determinante avere una o più esperienze formative sul campo, oltre alla conoscenza applicata, mettendosi in gioco fino in fondo.

Dove e come fare formazione? Considerata la ristrettezza territoriale della Repubblica di San Marino, non sempre risulterà possibile realizzare la formazione specifica “in casa”, ed allora con spirito costruttivo sarà determinante considerare la trasferta formativa come una possibilità positiva e non penalizzante.

Ecco che allora diventa decisiva la costituzione di sinergie esterne, che non possono essere lasciate alla sporadicità, ma vanno costruite attraverso rapporti costanti con istituzioni ed enti esistenti in territorio italiano, ed anche in ambito europeo; lo Stato in questo senso deve giocare un ruolo determinante, e nulla potrà essere più lasciato al caso.

Disponibilità e fiducia devono essere il costante binomio per fare in modo che le prospettive formative abbiano buon

esito, e che l'impegno delle persone deve essere ripagato. Le fondamenta di questo nuovo modo di interpretare l'esperienza formativa devono essere solide, sapendo che essere disposti ad applicarsi in adeguati percorsi formativi significa avere fiducia di poter contare in futuro in un lavoro dignitoso e rispondente alle proprie aspettative.

Le imprese (soggetti determinanti affinché il puzzle della formazione possa ritenersi completato) devono anche loro interpretare strategicamente la tematica, e non possono più, come succede ora da noi, accogliere la formazione professionale come un unico modo per ridurre per un breve periodo il costo del lavoro. Devono invece convincersi che la conoscenza applicata delle persone è e sarà sempre di più un patrimonio per lo sviluppo delle singole aziende e per l'intera comunità.

Lo Stato sicuramente è il soggetto determinante per poter garantire continuità, in primo luogo attraverso il Centro formazione professionale, il quale va rilanciato verso una nuova funzione, non più così come è stato concepito fino ad oggi, in cui è stato usato quasi esclusivamente come contenitore di ragazzi con difficoltà nel continuare le scuole secondarie superiori. Pertanto lo Stato deve farsi promotore di iniziative legislative volte a riformare profondamente il concetto della formazione professionale e della valorizzazione delle risorse umane, mettendo a bilancio adeguate risorse finanziarie.

La Confederazione Sammarinese del Lavoro, con questa pubblicazione di *Periscopio* che ha approfondito ed analizzato la materia della “Formazione professionale e la valorizzazione delle risorse umane”, non pretende certo di essere stata esaustiva, considerata l'ampiezza dell'argomento in discussione, ma è convinta di aver aperto un sentiero nel quale dovranno passare altre idee, altre proposte, aprendosi al confronto con tutti gli interlocutori possibili, convinti che troveremo la strada necessaria per San Marino per il superamento delle precarietà esistenti nel nostro sistema lavorativo, con l'obiettivo di ampliare le tutele ed i diritti delle persone nel mondo del lavoro e nella società.

ALCUNI PASSAGGI FONDAMENTALI DELLE TRE RICERCHE

La prof.ssa **Laura Rossi**, che ha ripercorso le tappe storiche della pratica orientativa e della Formazione Professionale a San Marino, ha messo in rilievo alcuni aspetti:

- *l'Orientamento è stato finora un compito demandato esclusivamente alla scuola*
- *fino ad oggi Formazione Professionale e Istruzione hanno operato separatamente*
- *i rapporti delle istituzioni formative del paese con il mondo del lavoro sono una realtà positiva, ma non sempre facili.*

A partire da questi dati di fatto Laura Rossi ha messo in evidenza come le attuali esperienze di collegamento fra scuola e mondo del lavoro debbano costituire un ottimo punto di partenza perché le due realtà possano conoscersi meglio e trovare obiettivi da condividere nella formazione del futuro. È auspicabile infatti che il dialogo si faccia più costruttivo, in uno sforzo di individuazione delle rispettive esigenze.

premessa

Oggi, è sentita come fortemente necessaria una formazione estesa a tutto l'arco della vita, con forme variegata di riqualificazione e riconversione, di integrazione studio e lavoro.

L'orientamento perciò non può più essere prerogativa solo della scuola, ma deve essere un servizio offerto a tutti i cittadini in maniera continuativa, contando sulla disponibilità di professionalità diverse anche in ambito territoriale e su un efficace servizio di raccolta dati e monitoraggio.

Per quanto riguarda la Formazione Professionale, il modo più corretto di pensarla, è sicuramente quello di considerarla un percorso formativo con pari dignità del percorso d'istruzione; ma sia nell'ottica del potenziamento della Formazione Professionale, sia nella prospettiva dell'obbligo al 18° anno di età devono esserne chiariti ruolo e funzione, rispetto al mercato del lavoro e rispetto al sistema complessivo di formazione/istruzione del Paese.

Il futuro della Formazione Professionale si gioca infatti in un sistema formativo riorganizzato che preveda anche forme di integrazione con il sistema dell'istruzione.

Laura Rossi conclude il suo intervento ribadendo perciò la necessità

- di un progetto complessivo sullo sviluppo economico del Paese
- della definizione del sistema di istruzione e formazione e delle sue possibili interconnessioni.

Il dott. **Denis Cecchetti**, ha affrontato il tema della formazione proponendo un approccio che integra agli interessi della persona, delle imprese e del sistema-Paese.

Permea tutto il contributo una visione fortemente incentrata sulla persona, il benessere, in primis, e la partecipazione attiva alla creazione di ricchezza, all'interno delle imprese e del Paese. La persona è vista come destinataria di ogni progresso, antepoendo la sua libertà di scelta e la possibilità di crescere ad ogni valutazione puramente economica, considerando come insufficienti iniziative di formazione di puro adattamento alle esigenze aziendali, ritenendo, inoltre, paradossale ogni intervento, pubblico e privato, che si limitasse a conservare il patrimonio attuale piuttosto che a stimolarne lo sviluppo pieno e continuo in ogni momento della vita.

Nel suo contributo, dopo aver inquadrato il particolare momento di transizione culturale che vede le economie più avanzate passare da un'economia post-industriale ad un'economia della conoscenza, il Cecchetti descrive la formazione come il *fattore abilitante*, e cioè il fattore strategico in grado di attivare processi virtuosi per la realizzazione di sé (persona), per incrementare la competitività (imprese e organizzazioni in genere), per potenziare lo sviluppo socio-economico e culturale (sistema-Paese).

La "convenienza" del fare formazione di qualità è vista in relazione ai temi della qualità di vita, dello sviluppo del capitale umano, dell'innovazione organizzativa, della competitività aziendale, della crescita economica e dello sviluppo.

La formazione è inoltre messa in relazione ai percorsi di istruzione, all'alternanza scuola-lavoro e all'esigenza sempre più pressante di formazione continua lungo tutto l'arco della vita.

Fra i vari pilastri, sui quali costruire un nuovo sistema di formazione, ne emergono alcuni ritenuti fondamentali per il raggiungimento di una soluzione efficace e utile a tutti:

- il coinvolgimento progettuale di tutti i soggetti in un "Tavolo Unico della Formazione";
- l'adesione "contemporanea" di tutti i soggetti ad un "Accordo sullo sviluppo";
- l'esigenza di investimenti strutturali.

Emerge l'esigenza di costruire un sistema della formazione che, avvalendosi dei centri d'eccellenza della formazione sia interni sia esterni alla Repubblica di San Marino, sia efficiente, flessibile ed efficace.

È trattato "il falso problema" della preferibilità di una formazione trasversale o di una formazione specialistica: i due modelli non sono alternativi bensì complementari. Particolare rilevanza viene attribuita allo sviluppo di competenze e attitudini relazionali, viste come fluidificanti nei processi di innovazione, di risoluzione delle problematiche in gruppo e di condivisione degli obiettivi fra le persone.

Cecchetti non trascura alcuni aspetti di criticità prettamente sammarinesi, rilevando contraddizioni e limiti nel sistema del lavoro e della formazione capaci di impoverire il patrimonio culturale ridurre la capacità competitiva delle imprese e l'appealabilità complessiva del sistema sammarinese.

La breve disamina di alcuni provvedimenti adottati dai principali Paesi industrializzati in tema di sviluppo delle risorse umane, fa da cornice ad alcune riflessioni sulle iniziative auspicabili nella Repubblica di San Marino, concludendo con alcune provocazioni che intendono essere di spunto per il rilancio del nostro sistema socio-economico, basato fondamentalmente su una lungimirante *politica della formazione*.

Nel contributo del **prof. Luciano Angelini**, tra l'altro si afferma che *"...ogni Paese moderno che desideri migliorare le condizioni di sviluppo economico e di benessere dei propri cittadini deve riflettere sulla formazione professionale per meglio affrontare i forti cambiamenti che innovazioni tecnologiche e globalizzazione dei mercati determinano sui tradizionali processi di sviluppo. Tali ragioni sono ancora più stringenti in una realtà economica e sociale singolarissima quale è quella Sammarinese.*

Vista dal punto di vista del diritto del lavoro, la formazione professionale è tematica davvero emblematica del passaggio epocale di discipline prima incentrate esclusivamente sul rapporto ed ora invece più attente alle reali dinamiche del mercato del lavoro, che inseriscono la formazione professionale nell'ambito dei nuovi servizi per l'impiego. Resta ovviamente l'attenzione al contratto, nel tentativo di arrivare a considerare la formazione come suo effetto naturale, soprattutto quando il contratto assume la "nuova veste" di contratto flessibile: garantire una buona formazione professionale consente infatti di compensare almeno in parte gli effetti negativi della precarizzazione, facilitando la ricerca di una nuova, futura e più adeguata occupazione!

È impossibile affrontare una riflessione giuridicamente credibile della tematica delle formazione professionale senza dar conto di come l'Ordinamento sammarinese la disciplini attraverso le molte disposizioni di legge e di contratto collettivo; ovviamente,



“PERISCOPIO”

tale riflessione esige di essere collocata nel più ampio contesto delle fonti internazionali e comunitarie, che rappresentano un ambito di necessario riferimento, necessario soprattutto ad orientare gli interventi riformatori alla luce delle esperienze più qualificanti.

La riconduzione ad unità di tutti i principi e di tutte le regole che nell'Ordinamento sammarinese disciplinano attualmente la formazione professionale è doverosa soprattutto quando è necessario recuperare una dimensione sistematica compromessa da una evoluzione normativa caotica e non suf-

ficientemente meditata, messa ulteriormente in crisi dall'evoluzione tumultuosa della realtà sociale e dalla sviluppo economico di questi anni. Un ripensamento prudente che pur perseguendo un obiettivo riformatore, sappia recuperare e valorizzare quello che di valido è stato già sperimentato: le sinergie fra mondo della scuola e del lavoro, le istituzioni partecipate del mercato del lavoro, il dialogo sociale, i contratti formativi, gli stages, la progettualità formativa, gli incentivi normativi alle imprese che fanno formazione...”.



:Per gentile concessione della scuola media 1ª circoscrizione.

Gilberto Piermattei



ORIENTAMENTO

FRA ISTRUZIONE

E FORMAZIONE

di Laura Rossi

1. ORIENTAMENTO E PRATICA ORIENTATIVA

1.1 UN PO' DI STORIA

L'idea di formazione permanente rivolta ai cittadini lungo tutto l'arco della loro vita, associata per questo talvolta a quella di orientamento, è in verità idea non nuova per il dibattito politico-culturale sammarinese, poiché già dai primi anni Ottanta del secolo appena concluso ha cominciato a circolare nei documenti politici e sindacali, costituendo anche una delle idee di forza delle riforme realizzate nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale.

Crede però di non essere molto lontana dal vero nell'affermare che, se la prima è sottintesa e trasversale a quelle riforme e al dibattito politico-sindacale, l'introduzione della seconda si deve prevalentemente al mondo della scuola; perciò la sua connotazione iniziale e ancora oggi più diffusa, è quella di orientamento scolastico, mentre l'estensione del concetto all'ambito professionale e/o lavorativo è certo più recente.

Per chiarire l'affermazione non è forse inutile ripercorrere le fasi della pratica orientativa nella scuola sammarinese.

L'idea di "orientamento" ha permeato la pratica didattica della Scuola, almeno a livello di informazione sulle possibili scelte post-diploma, sicuramente, se non prima, a partire dall'introduzione della Scuola Media unica e obbligatoria istituita in Italia con Legge 31-12-1962, n. 1859 e a San Marino con legge 1-8-1963, n. 32.

Secondo la legge istitutiva italiana la scuola media "concorre a promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi sanciti dalla Costituzione e favorisce l'orientamento dei giovani ai fini della scelta successiva".

L'art. 1 della legge istitutiva sammarinese così recita: "Allo scopo di elevare le condizioni di istruzione e di educazione del cittadino e di consentire ai giovani la scelta dell'attività formativa e professionale futura è sancito l'obbligatorietà della frequenza alla scuola media che ha la durata di anni tre e costituisce scuola secondaria di primo grado, basata su una nuova impostazione educativa e didattica".

Successivamente i programmi della scuola Media Inferiore Italiana del 1979, fatti propri dalla scuola sammarinese, contemplavano fra le finalità anche quella dell'orientamento: la scuola media è infatti definita a) scuola della formazione dell'uomo e del cittadino; b) scuola che colloca nel mondo; c) scuola orientativa; d) scuola secondaria nell'ambito dell'istruzione obbligatoria.

"La scuola media è orientativa in quanto favorisce l'iniziativa del soggetto per il proprio sviluppo e lo pone in condizione di conquistare la propria identità di fronte al contesto cui debbono concorrere unitariamente le varie strutture scolastiche e i vari aspetti dell'educazione. La possibilità di operare scelte realistiche nell'immediato e nel futuro, pur senza rinunciare a sviluppare un progetto di vita personale deriva anche dal consolidamento di una capacità decisionale che si fonda su una verificata conoscenza di sé".

La scuola, che si andava delineando in tutti gli ordini e gradi, richiedeva "una nuova impostazione educativa e didattica" che capovolgeva completamente il modo di intendere il fare quotidiano dell'azione didattica e imponeva agli insegnanti di reinventare il proprio stile di insegnamento, nel quale avrebbe dovuto entrare anche l'attività orientativa. Non fu facile e, forse, l'orientamento fu l'elemento dell'istruzione che rimase inizialmente più trascurato, specie per le comprensibili resistenze degli insegnanti, motivate per lo più dall'idea di una carenza di preparazione specifica e mirata in ambito psicologico. In ogni caso, a partire dagli inizi degli anni Ottanta, il concetto di scuola "orientativa" si tradusse in pratica sistematica sia nella Scuola Media Inferiore (per consentire una scelta il più possibile consapevole dopo la terza media), sia nella Scuola Superiore, che proprio in quegli anni ampliava la propria offerta formativa, introducendo, accanto al Liceo Classico, istituito nel 1883, il biennio dell'Istituto Tecnico Industriale (Legge 16 aprile 1981, n. 28) e il Liceo Linguistico (Legge 24 marzo 1983, n. 46). L'orientamento diventava determinante specie in uscita dal biennio ITI per consentire agli allievi sammarinesi di compiere una scelta oculata fra le numerose specializzazioni offerte fuori territorio dal triennio dell'Istituto Tecnico Industriale. L'idea di "orientamento" andava diffondendosi sempre più fino a comparire, benché non in forma chiaramente esplicita, anche nella concezione educativa dell'istruzione di base.

A livello di Scuola Secondaria, a partire dal 1983, si tenne un corso pluriennale di formazione mirata all'introduzione dei principi base dell'orientamento e delle modalità da seguire nella pratica orientativa: al corso parteciparono docenti della Scuola Media e Superiore che costituiscono poi il primo pool incaricato di trasmettere l'informazione sulle possibili scelte post-diploma. Negli anni successivi il rapporto con i formatori andò gradualmente esaurendosi e il gruppo di insegnanti divenne autonomo rispetto alle modalità di intervento nei due ordini di Scuola Superiore.

Le prevalenti azioni di "orientamento" individuate, in seguito riproposte e tuttora praticate, furono le seguenti:

- incontri preliminari con responsabili politici dell'economia e del lavoro, con esponenti delle categorie economiche, con docenti della Scuola Superiore di San Marino e del Centro di Formazione Professionale
- informazione generalizzata agli alunni classe per classe
- produzione di opuscoli informativi
- incontri con docenti di scuole del circondario
- visite guidate a scuole del territorio e del circondario
- incontri a carattere individuale fra alunni e genitori da un parte e orientatore dall'altra
- incontri a carattere assembleare con famiglie e/o rappresentanti politici e delle categorie economiche.

La cultura dell'"orientamento" si andava diffondendo e allargando fino a comprendere anche azioni relative all'aspetto formativo: in questo caso entravano in campo unità didattiche mirate proposte agli alunni da singoli insegnanti, o gruppi di insegnanti o consigli di classe. Per contro, al di fuori del mondo della scuola e ad esclusione di qualche presa di posizione da parte delle forze sociali, non si ebbero negli anni Ottanta iniziative concernenti l'orientamento. Ha costituito un'eccezione un convegno di alto livello internazionale promosso dalla Associazione Sammarinese degli Psicologi: l'idea di "orientamento" che in quell'occasione fu comunicata andava ben oltre l'ambito scolastico e teneva in considerazione l'intera vita lavorativa dell'indi-

duo, legandosi a quel concetto di formazione permanente che oggi trova ampia e, sembra, più consapevole diffusione.

Le stesse modalità individuate in precedenza caratterizzarono anche la pratica orientativa degli anni Novanta, con l'attivazione, presso le Scuole Medie, di altri corsi di aggiornamento e con l'introduzione di esperienze di stage lavorativi. Nella Scuola Superiore, si potenziava l'orientamento in uscita per gli allievi frequentanti il biennio ITI, mentre agli alunni delle classi quarte e quinte del triennio dei Licei Classico, Linguistico, Scientifico, istituito nel 1990, si offriva la possibilità di incontri informativi sugli studi universitari e colloqui individuali con uno psicologo del lavoro. Il 1990 è anche l'anno dell'estensione dell'istruzione obbligatoria al 16° anno di età che prevedeva l'espletamento dell'obbligo nel biennio delle Scuole Superiori e nei corsi biennali di Formazione Professionale: ciò indusse fra l'altro gli operatori del Centro Formazione Professionale a sperimentare e organizzare negli anni successivi un progetto formativo per il biennio di formazione di base che prevedeva un primo anno a carattere orientativo. L'offerta formativa del territorio veniva ampliata nel 1991 con l'istituzione, all'interno del Dipartimento Sanità e Sicurezza Sociale, della Scuola Infermieri Professionali. Nel 1993 la legge 4 marzo, n. 37 “Ordinamento del sistema di formazione professionale e delle politiche attive a sostegno dell'occupazione”, recepiva dalla pratica ormai diffusa il concetto di “orientamento lavorativo”, nell'accezione di sostegno alle scelte e alla formazione professionale e permanente dell'individuo, nonché nelle sue relazioni con il mercato del lavoro: il legislatore ampliava fra l'altro il numero e la qualità delle “azioni formative” da rivolgere ai cittadini, prevedendo anche “azioni di orientamento” finalizzate.

L'art. 1 della legge 4-3-1993, n. 37 così recita: Finalità “La Repubblica di San Marino promuove ed effettua attività di formazione professionale al lavoro e sul lavoro, organizza servizi per l'informazione e l'orientamento lavorativo, svolge attività di osservazione del mercato del lavoro, promuove e sostiene l'occupazione con misure di politiche attive del lavoro”. La stessa legge all'art. 4 punto c, fra le tipologie di interventi di Formazione Professionale prevede: “Brevi azioni formative di orientamento tese ad indirizzare e sostenere nelle proprie scelte di vita lavorativa il cittadino.

Inoltre con la stessa legge, la formazione e l'orientamento scolastico e professionale entravano a far parte delle materie d'esame previste per la ricopertura dei posti di dirigente, nonché di tutor e formatore, nuove figure del Centro di Formazione Professionale.

Sul versante scolastico, quella che fin allora era un compito espletato almeno da un buon numero di insegnanti, in virtù del rispetto dei programmi e delle finalità proprie di ciascun ordine di Scuola Secondaria, divenne una delle funzioni previste, per tutti gli Insegnanti di Scuola Media Inferiore e Scuola Superiore, dalla Dotazione organica dei Dipartimenti, Settori autonomi ed Enti autonomi dello Stato (legge 17-9-1993, n. 106), tuttora in vigore.

Nel 1998 con le “Norme generali sull'istruzione” (legge 12 febbraio, n. 21) si ebbe la prima completa definizione normativa di orientamento, che sancì giuridicamente l'impostazione delineatasi negli anni: l'orientamento si configura come attività di carattere formativo e informativo, progettata dal

Consiglio di Classe, dal Collegio dei Docenti, dal Consiglio d'Istituto: come attività formativa inizia fin dalla Scuola dell'Infanzia e prosegue nei gradi successivi dove si unisce alle azioni di carattere informativo, con la finalità di seguire l'alunno fino all'ingresso nel mondo del lavoro.

L'art. 12 delle Norme generali sull'istruzione così definisce l'Orientamento: L'orientamento si configura come:

- a) orientamento formativo, inteso come obiettivo dell'educazione che potenzi le capacità individuali sia di scelta sia di decisione;
- b) orientamento informativo, inteso come servizio di informazione-formazione legato allo sviluppo di ogni alunno per accompagnarlo dalla scuola di base all'ingresso nel mondo del lavoro. L'attività di orientamento formativo inizia fin dal ciclo dell'infanzia e, unitamente a quello informativo più specifico delle scuole del ciclo secondario, segue l'evolversi di attitudini e potenzialità, al fine di favorire negli alunni un proprio dinamico progetto di vita utile per un inserimento attivo nella realtà. È compito primario della scuola sviluppare un'azione specifica di orientamento, nell'ambito dei curricoli di studio, utilizzando appropriati metodi e strategie, mediante anche un rapporto attivo con altri soggetti istituzionali che operano sul territorio ed un rapporto con le famiglie. L'orientamento rappresenta un'attività progettuale del Consiglio di Classe, del Collegio dei Docenti e del Consiglio di Istituto che dovranno definire:
 - a) obiettivi a medio e lungo termine;
 - b) interventi specifici nell'attività didattica;
 - c) metodi di verifica;
 - d) strumenti e opportunità per coinvolgere le famiglie nel lavoro attivato per rendere l'alunno consapevole delle proprie conoscenze e competenze;
 - e) raccordo con i soggetti sociali;
 - f) strategie di recupero e di riorientamento rivolte con particolare attenzione agli alunni demotivati e in difficoltà;
 - g) risorse professionali da utilizzare

Da ultimo, nella legislazione sammarinese (Legge sul diritto allo studio 21 gennaio 2004 n. 5) sono entrati il concetto di alternanza scuola-lavoro ed una regolamentazione di tirocini formativi e di orientamento che consentono ai giovani frequentanti scuole superiori o corsi di formazione professionale, università, master o corsi di specializzazione, di realizzare percorsi formativi direttamente nel mondo del lavoro. Nell'anno scolastico 2003-2004 una prima importante esperienza di stage aziendali ha coinvolto direttamente la Scuola Superiore e, nella fattispecie, l'indirizzo Economico-Aziendale che, attivato con decreto 25 ottobre 1999, n. 107, è il primo indirizzo professionalizzante sorto a San Marino. Gli stage, realizzati per la prima volta nelle classi quarte dello stesso indirizzo, sono stati seguiti da una settimana di verifica e di orientamento, con la riflessione sul lavoro svolto, l'osservazione delle diverse professionalità esistenti all'interno delle aziende, l'informazione sulle facoltà universitarie inerenti alle stesse professioni. A livello di Scuola Secondaria Superiore essi costituiscono la prima importante esperienza di contatto diretto fra scuola e mondo del lavoro.

orientamento

1.2 ALCUNE CONSIDERAZIONI CRITICHE

Il breve excursus storico sui passi finora compiuti ha messo in evidenza come la cultura dell'orientamento abbia ormai una lunga tradizione nella scuola sammarinese, dove le iniziative sono state (e sono tuttora) molteplici e diversificate e la pratica consistente. Ciononostante è necessario mettere in evidenza alcuni elementi di criticità, con l'intento, beninteso, di voler contribuire al discorso in senso positivo.

In passato è prevalsa un'idea di orientamento che, basata sul fraintendimento secondo il quale orientare significava indirizzare l'alunno verso una determinata professione, tenendo conto delle attitudini dimostrate nelle discipline specifiche, può aver comportato effetti negativi. Oggi non appare più così: si è ampliata la concezione di orientamento e la sua cultura è assai diffusa in tutta la Scuola Secondaria, in particolare nella Scuola Media, dove è aumentato negli anni il numero degli insegnanti coinvolti nelle attività. È cresciuta nel tempo la consapevolezza che, accanto all'orientamento informativo, debba coesistere un orientamento formativo realizzato attraverso le competenze richieste da tutte le discipline e con il contributo di tutti i docenti.

Ciononostante l'abitudine a progettare azioni didattiche e formative ad essa attinenti non corrisponde al grado di diffusione di tale consapevolezza, ovvero essa prevale spesso fra i docenti una tendenza alla delega all'insegnante orientatore, cioè a colui che si fa carico soprattutto della comunicazione agli allievi e alle famiglie di tutti gli elementi che attengono all'ambito informativo dell'orientamento, o a chi, all'interno dell'istituzione scolastica, si occupa di orientamento a vario titolo e per vari motivi. È indubbio perciò che un potenziamento delle azioni didattiche mirate a rafforzare l'ambito formativo si riveli indispensabile, tanto più che una legge dello Stato lo prevede e soprattutto perché oggi si chiede alla scuola di aiutare i giovani a conoscersi, a capire cosa sia meglio per loro in termini di attitudini e modo di porsi, nonché di trasmettere minime abilità e competenze che consentano loro di affrontare un mondo del lavoro in rapida e continua evoluzione.

Quella che poteva apparire agli inizi come un'attività da esercitarsi *una tantum* in un determinato momento della vita scolastica e/o lavorativa di un cittadino si rivela sempre più come un'attività da ripetersi regolarmente per consentire eventuali ripensamenti, cambiamenti e inversioni di rotta, ma anche rinforzi. In ambito scolastico questa è l'attività che va sotto il nome di riorientamento, comprensivo di tutte quelle azioni che permettono passaggi e trasferimenti da un indirizzo all'altro, da un sistema a un altro.

In mancanza di informazioni sugli esiti e sui percorsi scolastici degli alunni usciti dal nostro sistema di istruzione si perpetuano azioni di orientamento di cui non si conoscono gli esiti in termini di efficacia e/o di adeguatezza alla domanda: infatti, salvo qualche sporadico e saltuario tentativo di raccolta dati, non si è mai operato sistematicamente per l'organizzazione di un servizio che si occupasse dell'analisi e della valutazione dei risultati, nonché del monitoraggio dell'azione orientativa svolta dalla scuola, che si renderebbero invece assolutamente necessari sia per dare maggiore consapevolezza all'attività, sia per eventuali correzioni di percorso.

Per quanto riguarda il rapporto scuola/mondo del lavoro e dell'economia credo di poter dire che il merito dell'avvio del dialogo con le forze economiche, sociali e politiche del territorio vada attribuito *in primis* alla scuola e ai suoi orientatori, che si sono resi (e si rendono periodicamente) promotori di incontri con esse ai fini dell'orientamento. Rispondono allo stesso scopo anche le esperienze di scuola-lavoro presso aziende del territorio organizzate sempre su iniziativa della scuola. Ritengo che tali

esperienze possano costituire un ottimo punto di partenza perché i due mondi possano conoscersi meglio, molto più di quanto non avvenuto finora, e possano trovare obiettivi da condividere nella formazione del futuro. È auspicabile che il dialogo si faccia più costruttivo, in uno sforzo di individuazione delle rispettive esigenze: in particolare la scuola deve attrezzarsi meglio a sviluppare nei giovani le competenze e le abilità che servono per conoscersi e rapportarsi al mondo del lavoro.

Un ultimo aspetto riguarda più in generale la valenza dell'orientamento nella società sammarinese. Nonostante una ormai consistente tradizione, la cultura e la pratica dell'orientamento a San Marino non fuoriescono dall'ambito scolastico: ad eccezione della breve esperienza di *@genzia Giovani e Lavoro* (che negli anni 2000-2002 ha svolto iniziative di orientamento) o lo sportello di Lavoro consapevole, tuttora aperto presso la Confederazione Sammarinese del Lavoro, non esistono enti o istituzioni che se ne occupino. Possibili futuri sviluppi sono però indicati dal "Protocollo d'intesa sulla politica del lavoro, dell'impresa e dei redditi" del 15 gennaio 2001, dai lavori del Convegno "Orizzonti strategie investimenti" dello stesso anno e, da ultimo, dalla relazione sul Mercato del Lavoro presentata in Consiglio Grande e Generale dal Segretario di Stato al Lavoro il 23 luglio 2004.

Oggi, di fronte al crescere e al diversificarsi dei bisogni lavorativi, ha assunto un'evidenza maggiore l'esigenza di una formazione estesa a tutto l'arco della vita, rendendosi necessarie sia forme di riqualificazione e riconversione, di integrazione studio e lavoro, sia flessibilità e duttilità ad affrontare i cambiamenti del mondo del lavoro. Direttive dell'Unione Europea prevedono che l'orientamento diventi sempre più un servizio accessibile a tutti (studenti e non) in maniera continuativa e a livello locale, che sia realizzato attraverso una molteplicità di interventi, utilizzi un ampio ventaglio di metodi, strumenti e canali, conti sulla disponibilità di professionalità diverse in ambito scolastico e territoriale, possa disporre di un servizio di raccolta dati e monitoraggio; che, infine, sia mirato più sulla persona e sulle sue capacità che non finalizzato esclusivamente alla tipologia degli sbocchi professionali.

2. LA FORMAZIONE PROFESSIONALE

2.1. IL PERCORSO

La cultura della Formazione Professionale nella Repubblica di San Marino può forse trovare i suoi precedenti storici nelle brevi esperienze della "Scuola di arti e mestieri" (1918-1922) e delle Cattedre Ambulanti di Agricoltura degli anni Venti e dei primi anni Cinquanta.

La nascita dell'attuale sistema pubblico di Formazione Professionale risale però al 1980, quando è stato istituito nell'ambito del Dipartimento dei Settori Produttivi e del Lavoro.

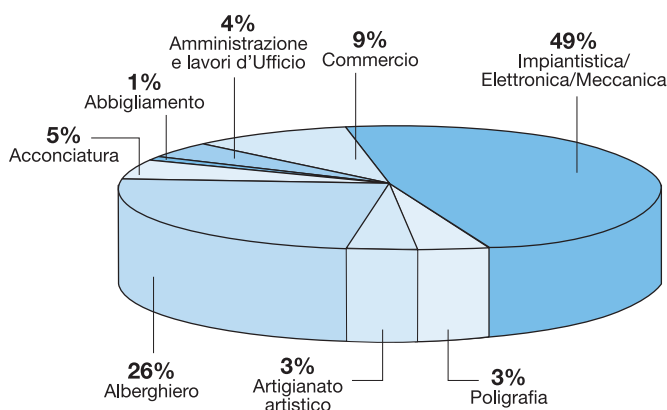
La legge istitutiva (13 febbraio, n. 10) si poneva come finalità il diritto al lavoro nella sua più ampia accezione, considerava la formazione professionale come strumento della politica economica e del lavoro, si rivolgeva a una serie di destinatari, tutti prosciolti dall'obbligo scolastico, prevedeva la possibilità di ripresa degli studi ad ogni livello: andava cioè ben oltre la semplice creazione di corsi di qualificazione o di apprendistato.

Legge sulla formazione professionale. Art. 1: Finalità- Al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro ed alla sua libera scelta, di facilitare l'inserimento nel lavoro degli inoccupati e dei disoccu-

pati, di contribuire alla crescita della personalità e delle capacità tecnico-professionali dei lavoratori già occupati attraverso l'acquisizione di una cultura specifica viene promosso un sistema pubblico di formazione professionale. La formazione professionale costituisce uno strumento della politica attiva del lavoro al servizio dello sviluppo economico ed occupazionale del Paese, e si svolge nel quadro della programmazione economica con la partecipazione delle forze sociali e culturali interessate. La formazione professionale è attuata in armonia con le attività scolastiche e assicura la possibilità di ripresa degli studi ad ogni livello, secondo le modalità che saranno definite dall'ordinamento dei corsi e sulla base delle Convenzioni che dovranno essere stipulate con altri Paesi.

Nella gestione del sistema, sia pure a livello consultivo, erano direttamente chiamati in causa, attraverso la Consulta per la Formazione Professionale, oltre ad esponenti politici del Lavoro, della Pubblica Istruzione, dell'Industria, della Programmazione, delle Organizzazioni Sindacali, anche i rappresentanti di tutte le categorie economiche presenti in territorio. Una legge avanzata, basata sugli stessi principi teorici su cui oggi ancora si ragiona, uno strumento che avrebbe dovuto consentire ampie prospettive di efficace intervento.

QUALIFICATI PER SETTORE ANNI 1982-2000



Centro di Formazione Professionale - Obbligo di istruzione e obbligo formativo: il ruolo della formazione professionale e dell'apprendistato - cfp 20 anni.

Con la stessa legge (art. 8) veniva istituito anche il Centro di Formazione Professionale, "unità didattica polivalente" per l'attuazione delle finalità del sistema.

La costante dell'attività del Centro negli anni è stata sicuramente la formazione di base, con un investimento alto nei corsi di prima qualificazione: fra il 1982 e il 2000 presso il CFP si sono qualificati, in diversi settori, 337 giovani cui se ne sono aggiunti 50 negli ultimi quattro anni; per 24 di questi giovani qualificati, fra 1993 e 2004, è stato possibile proseguire gli studi presso Istituti Professionali Statali italiani.

In collaborazione con altri settori della Pubblica Amministrazione, delle Associazioni di categoria e delle imprese in genere, il Centro ha inoltre offerto corsi di formazione, qualificazione, riqualificazione, specializzazione e aggiornamento per adulti, assumendosi gli oneri finanziari e l'insegnamento teorico previsto per le attività di formazione professionale richieste dalle aziende e/o dai lavoratori iscritti nelle liste di avviamento al lavoro secondo la legge 24 luglio 1987 n. 89. La molteplicità e la varietà dei corsi attivati negli anni documentano un'azione che si è sviluppata ad ampio raggio, spaziando fra pubblico e privato.

Nell'ambito della formazione corsi di/per:

- informatica a diversi livelli, rivolti ai cittadini, nonché ai dipendenti della

Pubblica Amministrazione o degli Istituti di Credito della Repubblica

- funzioni varie del personale del Dipartimento Sanità e Sicurezza Sociale
- addetti al servizio finanza/titoli di banche e società finanziarie

Nell'ambito della qualificazione corsi per:

- programmatori
- addetti postali
- responsabili amministrativi, anche settore privato
- addetti ai servizi di cucina
- addetti ai monumenti e musei
- scalpellini
- addetti sociali
- addetti asili nido
- agenti di polizia
- addetti alla manutenzione dei parchi
- muratori

Nell'ambito della riqualificazione corsi per:

- bidelli e bidelli-cuochi
- operatori uffici postali
- elettricisti settore privato
- addetti ai pubblici monumenti
- operatori addetti assistenza sanitaria (OTA)

Nell'ambito della specializzazione corsi per:

- addetti alle relazioni diplomatiche (specializzati n. 6, 1982)
- organizzatori della produzione/tempi e metodi settore privato
- collaboratori educativi e sociali
- manager della comunicazione aziendale
- ragionieri nel settore privato

Nell'ambito dell'aggiornamento corsi per:

- dirigenti Pubblica Amministrazione
- animatori Centri estivi e Casa-vacanza
- responsabili amministrativi settore privato

L'estensione, nel 1990, dell'obbligo scolastico al 16° anno di età con la possibilità del suo espletamento attraverso i corsi di formazione professionale ha costituito un passaggio importante,

orientamento

ma estremamente critico nell'attività del CFP: l'essere messo su un piano di pari dignità con il sistema scolastico avrebbe dovuto rafforzare la sua valenza formativa e sanzionare un indubbio riconoscimento della stessa sia a livello istituzionale che di opinione pubblica. Così non è avvenuto: i due canali attraverso i quali era ed è possibile espletare l'obbligo scolastico hanno sempre operato separatamente, pur nel rispetto e nel riconoscimento delle reciproche peculiarità. Inoltre il tipo di utenza che, con l'andare del tempo, ha afferto al CFP, vuoi per indicazioni non adeguate, vuoi per mancanza in territorio di possibilità formative, per così dire intermedie fra l'istruzione classica e la formazione professionale, è risultata costituita da alunni poco motivati e/o con problemi di apprendimento. Nonostante ciò, il Centro e la sua attività si sono adeguati alle nuove esigenze, rispondendovi in maniera qualificata.

Con la legge n. 37 del 1993 è stato definito l'ordinamento attuale della formazione professionale che prevede un'ampia differenziazione di corsi e interventi rispetto ai destinatari, convenzioni, borse di studio, disposizioni per alunni portatori di deficit, nonché un notevole potenziamento dell'organico, costituito da figure nuove quali i tutor o l'analista del mercato del lavoro e progettista di formazione. Il lavoro che si è sviluppato dai primi anni Novanta, rifacendosi anche all'esperienza della Provincia autonoma di Trento, è sfociato nell'approvazione, tramite delibere del Congresso di Stato, dell'ordinamento del biennio della formazione professionale di base, organizzato in un primo anno di corso a carattere polivalente e orientativo e un secondo che prevede la possibilità di un progetto formativo differenziato per facilitare il rientro, nel circuito scolastico, degli alunni che ne manifestino l'intenzione.

BIENNIO DI FORMAZIONE DI BASE

| Suddivisione annuale in cicli | |
|--|----------------------------|
| 1° ANNO | Durata in settimane |
| 1° ciclo | 12 |
| 2° ciclo | 11 |
| 3° ciclo | 12 |
| 2° ANNO | Durata in settimane |
| 1° ciclo | 12 |
| 2° ciclo | 8 |
| 3° ciclo (stage o rinforzo) | 3 |
| 4° ciclo | 12 |
| Aree formative | |
| 1° ANNO | Durata in ore |
| Area comune | 405 |
| Area professionalizzante | 740 |
| Area orientativa | 80 |
| 2° ANNO | Durata in ore |
| Area comune | 352 |
| Area professionalizzante | 748 |
| Area del rientro scolastico | 0 |
| 2° ANNO con ipotesi di rientro scolastico | Durata in ore |
| Area comune | 352 |
| Area professionalizzante | 500 |
| Area del rientro scolastico | 361 |

Centro di Formazione Professionale - Obbligo di istruzione e obbligo formativo: il ruolo della formazione professionale e dell'apprendistato - cfp 20 anni.

Nel frattempo la Formazione Professionale e l'attività del Centro sono stati fatti oggetto di importanti analisi e indagini

ni rispetto al fabbisogno delle aziende, al grado di conoscenza e di gradimento da parte delle stesse, alle prospettive future (Lombardini-La Rosa, 1991; DATAFAN, 1995). Si tratta di analisi e indagini che, assieme ad altre iniziative promosse negli anni dai Segretari di Stato che si sono succeduti alla guida del Dipartimento Settori Produttivi e del Lavoro (11 fra 1980 e 2004), testimoniano un'attenzione ricorrente delle forze politiche ai problemi della formazione e del lavoro, senza però che tali analisi e indagini abbiano poi avuto una ricaduta nel fare concreto della gestione del mercato del lavoro.

Nel febbraio 1998, accanto alle "Norme generali sull'istruzione" veniva approvato un "Progetto sperimentale per l'innovazione dei cicli d'istruzione" (legge 12 febbraio, n. 23) di durata triennale, che prevedeva, fra le ipotesi di sperimentazione, anche l'attivazione di "progetti integrati fra scuola e formazione professionale, definiti da accordi di programma tra la Segreteria di Stato per la Pubblica Istruzione e la Segreteria di Stato per il Lavoro": tali progetti però non hanno trovato realizzazione.

L'anno successivo, con l'art. 68 della legge 144 del 1999, veniva introdotto in Italia l'obbligo formativo al diciottesimo anno di età da espletarsi in percorsi integrati di istruzione e formazione. Dell'estensione dell'obbligo al 18° anno di età si cominciò a trattare più concretamente anche a San Marino, dove fra 2000 e 2001 venne avviato un dibattito attorno alla riforma della scuola e in particolare alla "Riforma dei cicli di istruzione".

L'occasione ha sancito, a mio parere, un passo importante sulla strada dell'effettivo riconoscimento della pari dignità del CFP, sia per la partecipazione del dirigente e dei rappresentanti dei formatori al tavolo della discussione, sia per il rafforzamento del ruolo che il documento, elaborato dalla Commissione Tecnica per il riordino dei cicli, attribuiva alla formazione professionale in genere. Nella prospettiva dell'estensione dell'obbligo d'istruzione o formativo al 18° d'età si prevedevano per l'assolvimento, diverse tipologie e percorsi integrati fra sistema d'istruzione e sistema di formazione professionale. Può essere interessante notare, per le future prospettive, che il documento in questione vedeva il sistema di formazione professionale "in funzione della oggettiva consistenza e tendenza evolutiva del mercato del lavoro", e che nell'ottica di evitare "un numero eccessivo e tendenzialmente dispersivo di direzioni formative" ipotizzava "l'apertura di linee convenzionali con il sistema italiano ispirate all'idea della reciprocità e dell'interscambio di qualità". Gli esiti di quel confronto non sono però andati oltre l'elaborazione del documento: i nodi evidenziati nell'occasione, in particolare sull'estensione dell'obbligo e sulle modalità di assolvimento, sono ancora tutti da sciogliere e il dibattito, a quanto mi è dato sapere, fermo a quel punto.

2.2 QUALE FORMAZIONE PROFESSIONALE?

Il fervore riformista degli anni Ottanta del secolo scorso ha consentito di realizzare a San Marino un sistema di formazione professionale pubblico che aveva l'ambizione di porsi all'avanguardia anche rispetto alle realtà limitrofe. Tuttavia, le caratteristiche del mercato del lavoro sammarinese e la diversa tipologia di domanda di formazione determinatasi negli anni hanno contribuito notevolmente a modificare gli intenti riformistici iniziali e costretto il CFP ad adeguarsi a richieste di formazione via via più variegata e, in alcuni casi, problematiche.

Ne è derivata innanzitutto una non chiara definizione del ruolo e della funzione della Formazione Professionale e del CFP. Se infatti nella “Premessa” agli “Ordinamenti didattici dei corsi di qualificazione professionale per operatori di macchine utensili, commis di sala e bar, commis di cucina”, riferibili al 1980, la formazione professionale viene definita “canale alternativo e non parallelo al sistema scolastico tradizionale”, vent'anni dopo viene evidenziato come essa non sia “l'alternativa alla scuola bensì un altro percorso formativo con caratteristiche e peculiarità proprie” (Rondelli, 2000). Dunque, una definizione che si è chiarita ed evoluta nel tempo, ma che, assieme ad altri elementi, come la dispersione delle direzioni formative, non ha contribuito a trasmettere all'opinione pubblica una percezione precisa della formazione professionale e del Centro: nonostante le enunciazioni teoriche la cultura della formazione professionale, permanente e continua, è infatti piuttosto debole e la considerazione delle attività del Centro spesso labile, se non negativa. In questo può aver influito anche l'atteggiamento snobistico che altre istituzioni, specie in passato, hanno loro riservato.

Come l'orientamento, anche l'attività di formazione professionale non è stata seguita da un'azione di monitoraggio finalizzata alla conoscenza del grado di assorbimento dei giovani qualificati nel mercato del lavoro. Tuttavia le informazioni in possesso consentono di fare considerazioni che possono essere significative di rapporti non sempre facili fra mondo della formazione e mondo del lavoro:

- la non corrispondenza fra l'elevata professionalità che i corsi di commis di cucina e commis di sala e bar, su cui inizialmente si era puntato molto, consentivano di raggiungere e quella richiesta dagli operatori della ristorazione ha fatto sì che i qualificati del ramo finissero per essere assorbiti nel settore pubblico
- facilità di assunzione si è determinata, almeno fino a qualche anno fa, soprattutto per i qualificati nel settore dell'elettronica e della meccanica, ai quali venivano avanzate offerte di lavoro già durante gli stage lavorativi, con conseguente diminuzione della motivazione a completare il percorso formativo; ciò ha fatto sì che essi praticamente costituissero, negli ultimi anni, l'unica offerta formativa nell'ambito della qualificazione di base
- la grande varietà delle richieste di formazione ha indotto il CFP ad una corrispondente frammentazione e dispersione degli interventi formativi, diminuiti nell'ambito della qualificazione di base e distribuiti a largo raggio nell'ambito della riqualificazione, dell'aggiornamento, della specializzazione.
- La prevalenza di azioni formative in questi ambiti sembra indirizzare l'attività del CFP prevalentemente verso la formazione continua.

Oggi il modo più corretto di pensare alla formazione professionale e al Centro, cui è demandata la realizzazione pratica dei corsi, è sicuramente quello di considerarli un percorso formativo con pari dignità del percorso d'istruzione; ma sia nell'ottica del potenziamento della formazione professionale in senso lato sia nella prospettiva dell'obbligo al 18° anno di età vanno, d'ora in poi, più concretamente chiariti il loro ruolo e la

loro funzione rispetto al mercato del lavoro e rispetto al sistema complessivo di formazione/istruzione del Paese. Il futuro della Formazione Professionale si gioca sia in un sistema formativo ridisegnato e riorganizzato sia in un nuovo rapporto integrato con il sistema dell'istruzione.

È ovvio che, perché ciò si realizzi, occorrono innanzitutto stabilità e progettualità politica: il susseguirsi di Segretari di Stato, la relativa discontinuità nella gestione politica del settore, le inadempienze rispetto alla programmazione delle attività di formazione hanno di certo inciso negativamente sullo sviluppo dell'azione di formazione professionale. Ma ciò che a mio parere ne ha limitato fortemente l'affermazione, è stata innanzitutto la mancanza di un progetto complessivo sullo sviluppo economico del Paese; in secondo luogo la mancata definizione, a seguito dell'estensione dell'obbligo al 16° anno di età, di un sistema di istruzione e formazione e delle sue possibili interconnessioni. Al di là della stabilità politica, pur necessaria, entrambi i progetti sono oggi più che mai indispensabili: perché l'economia e le imprese chiedono di poter operare in un ambito di certezze; perché nell'ipotesi del prolungamento dell'obbligo al 18° anno di età, a quanto pare imminente, occorre muoversi nella direzione di stabilire con chiarezza quali opzioni saranno possibili per l'obbligo di istruzione e/o di formazione, oltre a definire le strutture che dovranno farsi carico dei diversi percorsi.

I principi teorici su cui lavorare non mancano: il già citato Protocollo d'intesa del 2001, le direttive UE, la raccomandazione riguardante la valorizzazione e formazione lungo tutto il corso della vita adottata dalla 92° sessione del Bureau International du Travail (BIT, Ginevra luglio 2004), di cui le organizzazioni governative e sindacali del nostro Paese fanno parte. In particolare, a proposito di quest'ultima è interessante notare, anche per poterne ricavare elementi utili per la nostra realtà, come educazione e formazione non siano considerate separate le une dalle altre, ma costituiscano le due facce di una stessa medaglia.

Solo a titolo esemplificativo e per concludere ricordo che i membri della Conferenza dovrebbero:

- Definire, con la partecipazione dei partner sociali, una strategia nazionale per l'educazione e la formazione
- Stabilire politiche sociali e altre politiche di sostegno, creare un ambiente economico e realizzare misure che incitano le imprese a investire nell'educazione e nella formazione
- Promuovere l'accesso all'educazione e alla formazione nel corso della vita delle persone che hanno necessità specifiche
- Stabilire, mantenere e migliorare un sistema coordinato di educazione e formazione nel corso della vita
- Assicurare l'informazione e il consiglio in materia di orientamento professionale, di lavoro e di mercato del lavoro
- Assicurare che i sistemi di insegnamento e di formazione professionale siano sviluppati e rafforzati in modo da offrire possibilità adeguate per la valorizzazione e la validità delle competenze pertinenti per il mercato del lavoro.



FORMAZIONE: formazione

IL FATTORE ABILITANTE

di Denis Cecchetti

Parlare di formazione è molto stimolante e al contempo molto complesso perché riguarda una moltitudine di soggetti con esigenze ed obiettivi anche molto differenziati: la persona, nella sua dimensione privata, il lavoratore, l'imprenditore, in generale il gestore di un'organizzazione pubblica o privata, fino al sistema-Paese. La complessità dell'argomento deriva anche dai diversi punti di vista attraverso i quali poter guardare alla formazione, fra i principali: economico, giuridico, pedagogico, culturale.

Questa parte dell'edizione di Periscopio, pur integrandosi con le parti trattate dal Prof. Luciano Angelini (aspetti giuridici) e dalla Prof.ssa Laura Rossi (aspetti storico-istituzionali), sostiene tesi di taglio prevalentemente economico sulla formazione, in relazione alle quali chi scrive è da ritenersi il solo responsabile. Stessa "liberatoria", unitamente ad un grande senso di gratitudine per l'opportunità offertami di esprimere tesi coltivate negli ultimi anni di lavoro, vale per la CSdL che ha creduto nell'importanza di affrontare un tema, la formazione, fondamentale per lo sviluppo della Repubblica di San Marino.

Mentre è frequente sentir parlare di formazione, è raro sentirne parlare in un'ottica globale, che comprenda i diversi punti di vista e armonizzi gli obiettivi dei diversi soggetti interessati. Accade, a volte, di assistere a manifestazioni di interesse verso la formazione come se fosse uno strumento, alternativamente, a favore di questo o di quel soggetto, come se ci fosse una formazione pro-lavoratori e una formazione pro-imprenditori, e dove lo Stato sia costretto dalle proprie funzioni *super partes* a finanziare ora quella istanza ora quell'altra.

Una tal visione sottintende che non sia possibile, o quantomeno non sia facile, contemperare esigenze e obiettivi diversi attraverso un'unica concezione di formazione. Questo accade perché il confronto, quando c'è, trascura il reale destinatario della formazione – la persona – e le finalità ultime della formazione – la realizzazione di progetti professionali e imprenditoriali.

Ragionare sulla formazione tutti assieme, in un'ottica di sistema, e individuare un approccio alla formazione che crei vantaggi diffusi, per cui tutti i soggetti ne beneficino e stiano veramente meglio, è più impegnativo nell'immediato ma più remunerativo nel medio-lungo periodo. In realtà, affinché si possa realmente dire che tutti i soggetti stanno meglio (lavoratori, imprese, Paese) occorre prendere in considerazione più elementi di valutazione: la ricchezza materiale (prevalentemente di tipo economico), la ricchezza immateriale (prevalentemente di tipo intellettuale e culturale), il senso di benessere (economico e psicologico) e di armonia fra i vari soggetti.

Per constatare se tutti stanno veramente meglio occorre valutare se il divario socio-economico fra i vari soggetti aumenta o diminuisce nel tempo a seguito di specifiche iniziative, di tipo economico, normativo, formativo, ecc.

Modalità diverse di formazione influiscono sulla qualità di vita complessiva di un Paese, sulla competitività delle organizzazioni* che in esso operano, sullo stato di benessere psico-fisico delle persone e dei lavoratori. (* nel presente lavoro si utilizzerà il termine "organizzazioni" per riferirci ad ogni entità che impieghi il lavoro delle persone per raggiungere obiettivi pubblici o privati, ad esempio: le imprese private, gli organismi, enti e uffici pubblici, le associazioni, ecc.)

Di seguito, saranno trattati separatamente i diversi punti di vista – macro e micro economico, culturale, pedagogico, sociale, ecc. – con l'intenzione di fornire al lettore elementi eterogenei che supportano la **visione unitaria** sottostante il presente contributo, e cioè che perseguire prioritariamente lo sviluppo della persona non solo non è in contrasto con lo sviluppo delle singole imprese e organizzazioni, né è in contrasto con i temi dello sviluppo di un Paese, ma favorisce lo sviluppo di tutti, e *abilita* la realizzazione delle aspettative più elevate di ogni essere umano.

Così S.J. Borland parla provocatoriamente della moda contemporanea legata alla formazione: se ne parla in termini elevati ma la si pratica in toni sommessi, spesso asfittici, senza che aggiunga ricchezza alla qualità di vita delle persone e alla salute dell'economia.

Al lettore si chiede la pazienza di "comprendere" la portata dei singoli temi affrontati nel presente contributo, per poi "confrontarsi" assieme su soluzioni non faziose e lungimiranti, in seno a quello che potrebbe essere un "Tavolo Unico della Formazione". Ogni paragrafo del lavoro può essere letto autonomamente dagli altri; in ciò si è preferito dare un'idea complessiva seppur sintetica su ogni tema trattato, affrontandolo sempre da "ogni punto di vista": persona, organizzazioni, Paese.

Va premesso che il lavoro che segue non spinge a giudicare la scarsa qualità del sistema attuale, ma a constatare l'eccellenza per pochi e la mediocrità per molti; e la *grande contraddizione* a danno di tutti.

Quella che seguirà, concludendo, è una *ricognizione* di ciò che studiosi di varia estrazione culturale e organizzazioni sovranazionali, come l'OCSE e l'Unione Europea, hanno *constatato* riguardo la formazione delle risorse umane: la formazione è un fenomeno che conviene a tutti, ma che va affrontato da tutti contemporaneamente, perché abbia efficacia.

QUALITÀ DI VITA COMPLESSIVA

G. Moro rileva che la società degli anni '80 e '90 ha visto svilupparsi nuovi modelli di vita ed espressione sociale, economica e culturale. Le novità hanno portato con sé nuovi tempi e spazi del vivere, verso una nuova concezione di qualità di vita.

Descritta come "mutevole" e a "complessità crescente", la società contemporanea vede materializzarsi un nuovo tipo di relazioni fra lavoratori e fra questi e i responsabili delle organizzazioni nelle quali operano, riproponendo la centralità del diritto all'educazione e alla formazione per ogni persona. Questo diritto è riconosciuto dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), dalla Carta dei Diritti Fondamentali

dell'Unione Europea (2000), e insito nei principi fondanti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e nella più recente Carta Costituzionale Europea (2004). Il *Memorandum sull'educazione continua lungo l'arco della vita* della Commissione Europea, descrive la *cittadinanza attiva* “come il modo in cui le persone partecipano in tutte le sfere della vita sociale ed economica, alle opportunità e ai rischi che affrontano nel parteciparvi, all'intensità con la quale si sentono parte della società in cui vivono e nella quale si esprimono”. Non a caso in un numero crescente di Paesi si parla di *qualità di vita complessiva* e delle modalità per innalzarla ponendo la persona al centro di ogni processo di formazione.

La Danimarca, ai primi posti nelle classifiche internazionali per la capacità di innovazione e la qualità di vita complessiva, sta sperimentando un approccio all'apprendimento basato sulle attitudini personali e professionali. In Svezia, ai primi posti nelle classifiche citate, l'Adult Education Initiative, che è il programma pubblico al quale sono stati destinati i maggiori investimenti mai dedicati alla formazione degli adulti in quel Paese, è esplicitamente strutturato attorno ai bisogni, alle aspettative, alle capacità e alle attitudini della persona, e mira altrettanto esplicitamente ad incrementare le opportunità di lavoro e all'acquisizione di ulteriori competenze per tutti.

La formazione *abilita* la persona a diventare *autonoma e consapevole* della propria crescita, se adeguatamente supportata da investimenti pubblici e privati lungo tutta la vita. Questi paesi realizzano una democrazia fondata sullo sviluppo delle persone. Oltre a servizi di base e allo stipendio, le persone ricevono un “alimentazione intangibile continua” che le supporta nell'opera di sviluppo della società e delle ricchezze delle organizzazioni nelle quali lavorano. Da un approccio passivo centrato sull'insegnamento di tecniche si è passati ad un approccio incentrato sulla persona finalizzato alla formazione per la vita e per il lavoro, che valorizza la consapevolezza di se stessi e il capitale personale da esprimere. Diminuisce il valore della conoscenza fine a se stessa e aumenta l'importanza del saper apprendere, del saper individuare ed analizzare le informazioni e del saperle trasformare in nuova conoscenza, adatta al mutevole contesto professionale e di vita.

Le conclusioni della Presidenza del *Consiglio Europeo di Lisbona (2000)* sostengono espressamente che “il sistema di educazione e di formazione europeo si debba adattare sia alle esigenze della società della conoscenza sia alla realizzazione di un più elevato livello qualitativo del lavoro”. Il sistema educativo e formativo dovrà sviluppare le capacità di apprendimento individuali mettendo a disposizione percorsi educativi e formativi specificamente progettati per fasce di persone ad ogni stadio della propria vita: persone giovani, adulti disoccupati e lavoratori le quali competenze sono a rischio di obsolescenza a causa dei rapidi cambiamenti nel mondo del lavoro. L'approccio invocato nel documento di Lisbona include tre principali componenti:

- lo sviluppo di centri di apprendimento locali;
- l'acquisizione di nuove competenze di base;
- maggiore trasparenza delle qualificazioni.

LO SVILUPPO DEL CAPITALE UMANO E LA CRESCITA ECONOMICA.

Tutte le teorie economiche che trattano del capitale umano e gli studi sui fondamenti della crescita economica, come

rileva G. Vittadini, prendono in considerazione le competenze e le conoscenze acquisibili attraverso l'istruzione e la formazione. Nello studio di economisti come Mincer, ad esempio, si ipotizza che ai fini del successo nel lavoro, riguardo al salario in particolare, gli aspetti principali da considerare sono le caratteristiche della persona e del lavoro, da una parte, e quelle della singola organizzazione produttiva e del contesto socio-economico, dall'altra. Anche di fronte ad un “obiettivo” quantitativo qual è il salario, i *fattori abilitanti* del successo sono prevalentemente di tipo qualitativo: individuale, nel primo ambito, e relazionale, nel secondo e terzo ambito.

Se limitiamo l'analisi ai soli Paesi industrializzati (Paesi OCSE), la crescita del capitale umano spiega circa i *due terzi* della crescita del reddito.

La destinazione di risorse ingenti, sia pubbliche sia private, al settore dell'istruzione e della formazione è un investimento strategico, non solo per la valorizzazione del patrimonio culturale e scientifico, ma anche per lo sviluppo economico di una società.

Se vogliamo riprendere l'Agenda di Lisbona – tutta basata sullo stimolo all'innovazione e alla qualità del capitale umano – e davvero considerare rilevante l'obiettivo della crescita economica, non si dovrebbero concentrare le riforme strutturali necessarie per raggiungere e superare gli USA solo nel ridimensionare il nostro Welfare State e aumentare l'orario di lavoro, come stiamo facendo in Europa. Dovremmo invece dare la priorità, sia in ciascun Paese sia a livello europeo, a tutto ciò che serve a migliorare il sistema formativo.

(Giacomo Vaciago – Economista)

Con il divenire dell'*economia della conoscenza*, stanno mutando i concetti di “prodotto e servizio” e il concetto di “valore”, e si sta andando verso una concezione della *ricchezza* intesa come *capacità di interpretazione*, di *conoscenza* e di *progettazione*.

M. Solow, K.J. Arrow e altri economisti hanno verificato che l'incremento della produzione nazionale, statisticamente, non è spiegabile con l'incremento quantitativo dei fattori produttivi impiegati, ma risulta determinata da fattori di ordine qualitativo, dal progresso tecnologico e dall'evoluzione del fattore lavoro.

J.K. Kendrick conferma che l'aumento del prodotto nazionale lordo sia dovuto più all'investimento in capitale umano che agli investimenti in capitale materiale.

FORMAZIONE E INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA.

Il capitale umano diventa sempre più un *asset* (risorsa) strategico per l'azienda e il suo principale fattore di competitività. Di fronte a questa tendenza, la selezione e l'inserimento di persone con attitudini e competenze adeguate, la continua formazione professionale e la motivazione del personale sono, e lo saranno sempre di più, fattori determinanti per il successo di ogni organizzazione imprenditoriale.

Gli ambiti che in un'organizzazione possono essere soggetti a innovazione organizzativa sono molti, alcuni fra i quali: l'individuazione di miglioramenti nei processi produttivi,

formazione

il rapporto con il cliente, il modo di organizzare il lavoro, la progettazione di nuove soluzioni, il tipo di collaborazione con i fornitori, le strategie di marketing e di vendita.

Essendo il processo innovativo tipicamente caratterizzato da *interazioni continue* tra i diversi soggetti, possiamo dire che l'innovazione si realizza sia all'interno sia all'esterno dell'organizzazione, coinvolgendo soggetti differenziati per competenze, capacità e obiettivi.

Se con riferimento al comportamento delle singole imprese può essere largamente condiviso l'obiettivo di un aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo, alcuni economisti hanno opportunamente sottolineato come sia indispensabile, per ridare competitività al nostro sistema produttivo, investire, contemporaneamente, nel cambiamento organizzativo e nello sviluppo delle risorse umane.

(Giuliano Conti – Economista, Segretario Società italiana economisti)

Nei processi di delocalizzazione aziendale sono tenuti in considerazione vari fattori di eccellenza di tipo esterno all'organizzazione, primo fra i quali la disponibilità di risorse professionali qualificate.

Principali motivazioni che spingono le aziende a delocalizzare



Fonte: Economy 2004

La disponibilità di tali risorse umane qualificate e di buona formazione locale varia da territorio a territorio, con grandi differenze anche nell'arco di 40/50km. A livello di sistema-paese sono questi i moderni fattori di *attrattività* di nuove imprese, fattori determinanti anche nella permanenza di imprese già esistenti su un territorio.

L'investimento in capitale umano è, in ultima analisi, un fattore rilevante nella "fioritura locale" di nuove imprese.

L'impresa è ancora troppo lenta, troppo timida nella formazione, nell'attrazione e nella gestione dei talenti professionali, e nello sviluppo delle risorse umane.

(Luca Cordero di Montezemolo – Presidente di Confindustria)

La persona gioca un ruolo determinante nel successo di ogni attività innovativa, perché per innovare occorre un impegno tenace delle proprie risorse mentali, logiche e intuitive. Ogni organizzazione che intenda migliorare nel tempo e permanere sul mercato necessita di tale lavoro individuale; ogni apporto coerente in termini di conoscenze, competenze e attitudini, può fare la differenza. La persona chiamata ad esprimere le sue doti, nel campo specifico delle sue competenze, "risponderà" in maniera più o meno "potente" a seconda delle attenzioni e gratificazioni ricevute in passato e di quelle che ipotizza di poter ricevere in prospettiva. Intendere la formazione come un percorso di crescita e di "scambio" fra il lavoratore e l'organizzazione, *abilità* la migliore manifestazione del potenziale individuale.

L'essere umano si attiva e si rende disponibile a fronte dell'opportunità di conseguire maggior benessere, per se e per altri. Un lavoro e una formazione che siano vissuti da tutti i soggetti, lavoratori e organizzazioni nelle quali lavorano, come utili al raggiungimento di livelli maggiori di benessere, rispondono ad una logica *win/win* (*vinco io/vinci tu*), l'unica in grado di coinvolgere pienamente tutti i soggetti per il raggiungimento di una meta comune.

Il *divide et impera* nega all'individuo la sua dimensione relazionale. La persona, che è individuo in relazione ad altri, attinge ai propri e altrui talenti per raggiungere i propri fini. Come a dire che coltivare le peculiarità della persona attraverso la formazione e ogni altra iniziativa favorevole al suo sviluppo relazionale, abilità maggiori livelli di successo, individuale e collettivo.

LA CENTRALITÀ DELLA PERSONA E DELLE RELAZIONI INTERPERSONALI.

"Viene confuso lo sviluppo con la crescita economica. È vero che il Pil di uno Stato non può aumentare costantemente in eterno, ma lo sviluppo è un concetto umano più ampio, di cui la crescita è solo un indicatore e nemmeno quello più importante. Ci sono poi indici qualitativi essenziali, quali la diminuzione delle disuguaglianze e l'aumento del grado di democraticità di un sistema".

(Stefano Zamagni- Economista)

A. Sen, premio Nobel per l'economia, ha osservato che "l'utilità della ricchezza sta nelle cose che ci permette di fare, nelle libertà sostanziali che ci aiuta a conseguire"; "la felicità dipende, oltre che dal reddito e dalla ricchezza materiale, anche e soprattutto dalla natura delle relazioni che le persone sono in grado di stabilire tra loro".

È obiettivo del presente lavoro quello di renderci consapevoli di quanto considerevole sia, ai fini della crescita di tutti i soggetti coinvolti, l'importanza di approcci alla formazione tesi a migliorare la qualità delle relazioni fra le persone nel perseguire gli obiettivi delle organizzazioni nelle quali lavorano.

Il problema è quello di non cogliere il nesso profondo tra capitale umano, progresso economico e ampliamento degli spazi di libertà delle persone. Quel che è in gioco non è tanto l'aggiornamento – questo poteva andare bene ieri – quan-

to piuttosto la riqualificazione. Non si tratta di educare meglio coloro che entrano nel mercato del lavoro, ma anche coloro che vi sono già entrati. Di qui l'esigenza del mutamento di prospettiva: la formazione di ieri era finalizzata al miglioramento immediato delle prestazioni, dal momento che il processo formativo era centrato sul prodotto. L'educazione di oggi, deve mirare alla valorizzazione della persona nella sua integralità, se si vuole andare oltre il vecchio concetto di impiegabilità al fine di abbracciare quello di occupabilità.

(Stefano Zamagni – Economista)

K.J. Arrow, premio Nobel per l'economia, in un suo recente lavoro sostiene che “il sistema rilevante per il raggiungimento di un *massimo sociale* è quello basato sui valori, che rispecchiano i desideri degli individui, compresi gli importanti desideri socializzati”.

FORMAZIONE PER L'EPOCA DI MEZZO.

Se la società nella quale viviamo mostra segni di fragilità e fenomeni di emarginazione, nonostante i progressi registrati in vari ambiti della vita sociale ed economica, ciò è da imputare a molti fattori diversi. Una premessa valga su tutto: la fase post-industriale che stiamo vivendo è un processo di transizione, un'epoca di mezzo, fra l'epoca industriale e l'epoca della conoscenza, ed è connotata da incongruenze, dicotomie e processi di dialogo, fra interlocutori economici, politici e sociali; e c'è ancora molto da comprendere, accordi da siglare e sistemi da realizzare. L'eccesso di ottimismo di alcuni e al contempo di scetticismo intransigente di altri sul *modello di formazione abilitante* non toglie validità al modello stesso; va attivato un lavoro a più mani, negoziato e condiviso, per realizzarne una *formula sammarinese*. Innegabili gli effetti positivi, in termini di flessibilità (modalità, luoghi e tempi del lavoro), di redditività degli investimenti (efficienza nella allocazione delle risorse), di competitività delle organizzazioni e del tasso di benessere psico-economico della persona e della società.

Realisticamente possiamo affermare che all'interno di ogni organizzazione economica e sociale coesistono diverse tipologie di lavoro, da quelle più ripetitive ed esecutive fino a quelle più creative e a quelle manageriali; possono allora coesistere percorsi formativi diversi, accomunati dalla stessa passione per la persona. Le diverse opzioni sulla natura della formazione e del lavoro, frutto di scelte di tipo economico, sociale e culturale, condurranno alla realizzazione di modelli alternativi di società, nei quali pure coesisteranno forme di lavoro e modelli di formazione eterogenei, ma il prevalere dell'uno o dell'altro orientamento di fondo farà la differenza sui gradi complessivi di libertà, di benessere e di competitività.

...certamente la formazione e l'istruzione adesso si trovano al crocevia tra questa aspirazione a sviluppare le capacità individuali, a muoversi con flessibilità e opportunità in un mondo nuovo, e l'esigenza di una organizzazione produttiva e sociale che non può farcela senza un'immissione forte di conoscenza. Personalmente non sono sicuro che i due termini si incontrino, che il crocevia funzioni. La formazione è

il “globulo rosso” che porta un particolare ossigeno, che è anche una quota di trasmissione di valori.

(Pier Luigi Bersani – Responsabile economico dei DS)

Un'approccio alla formazione, sistemico e multidimensionale, che riconosca l'interdipendenza esistente fra i vari ambiti della società e all'interno delle organizzazioni, consentirà di raggiungere una formula socialmente condivisa e flessibile nel tempo.

INVESTIRE SULLO SVILUPPO DELLE RISORSE UMANE: FRA DIRITTO/DOVERE E ATTO DI RESPONSABILITÀ.

Lo Stato e il suo Governo sono strumenti, espressi dalla popolazione di un Paese, per organizzare la crescita verso un maggior benessere collettivo; ogni organizzazione che produca beni o servizi, pubblici o privati, è un accordo fra persone portatrici di risorse personali, interessi e ruoli diversi, comunque orientati alla soddisfazione del desiderio di benessere dei vari soggetti; da quanto premesso possiamo individuare nello sviluppo del benessere della persona *il fine* che orienta ogni organizzazione evoluta. La singola persona, la famiglia, l'impresa e ogni altra organizzazione ha il diritto/dovere di migliorare il modo in cui soddisfare le proprie esigenze, oltre che migliorare il modo di relazionarsi con gli altri e con l'ambiente nel perseguire tale fine.

Investire in maniera strutturale e consistente in formazione di qualità è un atto di lungimiranza e di responsabilità.

Nel campo dello sviluppo delle risorse umane, accontentarsi del mantenimento di un capitale costante potrebbe essere la peggiore conseguenza di una visione individuale, organizzativa e politica miope, che porterebbe a un impoverimento e a una regressione esponenziale piuttosto che alla crescita sociale ed economica.

LA TRANSIZIONE DALLA SOCIETÀ INDUSTRIALE ALLA SOCIETÀ DELLA CONOSCENZA: NUOVE TENDENZE E STRATEGIE.

M. Crozier analizzando gli aspetti della *formazione post-industriale* individua quattro tendenze, che stanno modificando la natura delle attività umane a livello sociale, culturale ed economico.

La *prima* di queste tendenze è individuata nella *crescita esponenziale della complessità delle interazioni* fra le persone, i gruppi e le istituzioni. Diventano insufficienti i modelli formativi che ripropongono percorsi meramente tecnici.

La *seconda* tendenza risiede nell'accresciuta importanza della *logica dell'innovazione* come fattore trainante dello sviluppo economico e sociale. Il successo è determinato dalla capacità di progettare e sviluppare nuovi prodotti, servizi e formule organizzative, e di migliorarli continuamente. La creatività richiesta in questo ambiente innovativo è fondamentalmente di tipo relazionale e richiede che si coinvolgano e si sviluppino le capacità di ogni componente di un'organizzazione.

La *terza* tendenza è data dal decadimento progressivo delle concezioni puramente quantitative di organizzazione. E' richiesta una formazione che aumenti le capacità di tipo cooperativo, proponendo logiche di tipo *win/win*.

formazione

La quarta tendenza è costituita “dall’irrestituibile *moto verso la libertà degli individui*” e dall’allentarsi dei tradizionali meccanismi di costrizione. La libertà è la possibilità di scegliere fra diverse alternative e il superamento della logica della *one best way*, ossia dell’unica soluzione razionale. La formazione in questa ottica dovrebbe occuparsi della “fragilità” della persona di fronte a *margini di scelta nuovi e più ampi* e al contempo coltivare il *senso di responsabilità* necessaria a tener conto degli spazi di libertà delle altre persone, favorendo la cultura del rispetto e della solidarietà.

Pur riconoscendo la necessità di acquisire competenze specialistiche, una tal concezione della formazione privilegia la crescita culturale del lavoratore piuttosto che finalità di mero addestramento operativo.

L’obiettivo della formazione è quello di promuovere, diffondere, aggiornare e sviluppare la “competenza”, intesa come intreccio organico di sapere, saper fare e saper essere, sia per gli “autonomi” che per i “subordinati”, e comunque per tutti coloro che sono attivi, “fuori” e “dentro” gli impegni di lavoro.

(Renato Di Nubila – Professore di Metodologia della Formazione)

H. J. Leavitt individua tre principali obiettivi che caratterizzano l’attività di una persona inserita in un contesto organizzativo, che esprimono altrettante strategie di formazione professionale:

- 1 *l’implementazione*, cioè il raggiungimento di un risultato, seguendo procedure;
- 2 il *problem solving*, cioè l’affrontare problemi emergenti individuando soluzioni ottimali;
- 3 il *pathfinding*, cioè il ricercare nuovi scopi, obiettivi e sentieri, alla ricerca di soluzioni ottimali.

La concezione di formazione che stiamo delineando, abilita la persona a rinnovarsi e a crescere continuamente, producendo la migliore soluzione professionale in ogni situazione, e rappresenta il fattore abilitante delle professionalità basate sulle strategie indicate al punto 2 e 3.

COMPETENZE DI TIPO GENERALE E SPECIALISTICHE: PER LA CRESCITA DELLE RISORSE UMANE.

Bishop afferma che lo sviluppo di conoscenze e competenze trasversali, che chiama anche “abilità sociali”, crea una buona base per lo sviluppo successivo di conoscenze e competenze specifiche all’ambito del proprio lavoro. Nijhof, Streumer, Duncan e Bowen sottolineano l’importanza di una preparazione di tipo trasversale per saper interagire con altri nel lavoro.

L’Agenda di Lisbona (UE 2000) promuove uno sviluppo delle risorse umane, ad ogni livello, nelle organizzazioni pubbliche e private, che si basi su nuove attitudini professionali: saper affrontare imprevisti che possono presentarsi anche nell’espletare processi collaudati; saper affrontare le responsabilità e le aspettative di risultato; saper lavorare in maniera virtuosa in gruppo; esprimere sensibilità nelle relazioni interpersonali; saper programmare; esprimere ragionamento analitico; saper risolvere i conflitti; saper prendere decisioni

complesse; saper agire con approccio imprenditoriale; dinamismo; saper gestire lo stress.

I sistemi educativi e formativi dei Paesi più avanzati, supportano lo sviluppo di attitudini quali il saper ascoltare e comunicare, lo sviluppo dell’autostima, la buona strutturazione degli obiettivi; l’auto-motivazione, lo sviluppo di se stessi e della propria carriera lavorativa, la capacità di negoziare. Con riferimento a momenti particolari della vita professionale, inoltre, è supportato lo sviluppo della capacità di ricerca di un lavoro, di presentazione di se stessi a potenziali datori di lavoro, di identificazione delle opzioni e delle opportunità di carriera a propria disposizione, di valutazione di un lavoro o di un’opportunità di formazione.

Perché tanti giovani freschi di studio appaiono agli occhi delle imprese non occupabili? Per la semplice ragione che il sapere acquisito a scuola non consente loro di generare valore aggiunto sin dalle prime fasi dell’inserimento lavorativo. Il fatto è che sempre più le imprese domandano *knowledge workers*, vale a dire lavoratori della conoscenza capaci non solo di apprendere in fretta ma anche di inserirsi in modo positivo in sistemi di relazioni. Ecco perché non basta trasmettere nozioni, insegnare bene linguaggi vari, fornire strumenti di conoscenza. Quel che in più si richiede è che il sistema formativo sia in grado di educare alla relazionalità. La conoscenza senza capacità di relazionarsi non assicura al suo possessore una elevata occupabilità. Lo studio condotto in forme individualistiche o auto-referenziali, anche se di buon livello, non è più garanzia di successo a fini occupazionali.

(Stefano Zamagni – Economista)

Nonostante ci sia chi sostiene che certe competenze e conoscenze non servano in certe organizzazioni, e che certi lavori sono e saranno ancora per molto tempo meramente esecutivi (con ciò trascurando il desiderio di partecipazione, di espressione e crescita personale della persona), è innegabile che favorire la capacità dei lavoratori di apprendere continuamente e di gestire il cambiamento, riduca significativamente i costi sociali ed economici, diretti e indiretti.

I lavoratori inseriti in mansioni e in settori senza prospettive di crescita, reale o percepita, più di altri devono tutelarsi e vanno supportati affinché non perdano la capacità di mettersi in gioco, investire su se stessi e di crescere anche cambiando lavoro.

C’è poi la contrapposizione di chi ritiene che sia più importante sviluppare competenze trasversali e chi invece ritiene più importanti le competenze specifiche; in ciò vi è un fraintendimento basato su erronee convinzioni, giacché le une sono complementari alle altre, e le une sono la “base fertilizzante” delle altre.

La formazione, di tipo specialistico e di tipo trasversale, rappresenta il *fluidificante* del processo di evoluzione economica e sociale contemporanea, processo che si estrinseca in invenzione-innovazione-diffusione, e così di seguito. Con l’allungamento della speranza di vita sarà ancor più necessario allenare le menti ad un lungo periodo di apprendimento post-scolastico. Chi godrà di una formazione di alta qualità potrà scegliere fra un ventaglio maggiore di opportunità e potrà essere più *appetibile* fra molti.



LA FORMAZIONE, FRA PERIODI DI CRISI E AZIONI DI RILANCIO.

Durante i periodi di crisi, spesso, i primi investimenti ad essere sospesi sono quelli relativi alla formazione. Ciò è più un sintomo di crisi culturale piuttosto che un intervento strategico sulle leve competitive.

Oggi si invoca più ricerca e più innovazione. Il Paese ne ha assoluto bisogno. Ma non è chiaro a tutti che questo enunciato rimane astratto se manca una formazione di più alta qualità e meglio finalizzata.

(Massimo Bucci – Presidente Confindustria Emilia-Romagna)

Il tema della centralità e dello sviluppo delle risorse umane, nella *società attuale*, vive fasi alterne perché alterne sono le sorti del *gioco complesso* fra le varie *forze, distinte ma complementari*:

- impresa e lavoratori;
- sistema produttivo e sistema educativo;
- sistema politico e sistema produttivo.

Ed è un gioco complesso che ruota attorno alla consapevolezza più o meno accentuata dell'importanza dei fattori immateriali nel creare processi virtuosi.

Se si prendono in considerazione l'importanza delle varie relazioni, di causa/effetto e di retroazione, che operano nel macrosistema, sarà chiara l'importanza strategica dello sviluppo delle capacità di apprendimento della persona quale *fattore abilitante* per l'innalzamento della qualità totale, l'attivazione di fenomeni di innovazione diffusa e l'incremento della competitività.

FORMAZIONE E COMPETITIVITÀ

E. Santarelli e M. Vivarelli sostengono che “il semplice aumento degli investimenti appare insufficiente a rilanciare la competitività delle imprese. E' necessaria una co-evoluzione dei tre vertici di un triangolo competitivo che si basa su rilevanti e contemporanei investimenti in:

- innovazione;
- cambiamento organizzativo;
- sviluppo delle risorse umane.

Antonio Fazio, Governatore della Banca d'Italia, ricorda che “Un metalmeccanico coreano con una preparazione didattica e professionale superiore a quella di un suo equivalente europeo, costa esattamente la metà”. Ciò fa riflettere sul fatto che la competitività non è solo un fatto di minori costi di produzione, ma anche un fatto di maggiore qualità dei “fattori produttivi” impiegati nel processo di creazione del valore: il lavoro, e la sottostante formazione dei lavoratori.

Più produttività e più occupazione significano più competitività internazionale e più possibilità di crescita dei redditi. Le associazioni delle imprese si sono espresse spesso su queste priorità da conseguire lungo quattro grandi filiere: quella di investimenti in ricerca e innovazione, in infrastrutture, in formazione e nel Mezzogiorno.

(Alberto Quadrio Curzio – Economista)

Già il Libro Bianco di Delors (Presidente della Commissione Europea nel '93) di fronte all'obiettivo della competitività, individuava come prioritario l'investimento in istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita. Tale indicazione poggiava sulla consapevolezza che la ricchezza delle Nazioni nel XXI° secolo risiede nella creazione e nell'impiego produttivo della *conoscenza*, capitale strategico di cui è depositaria la persona.

“Investire in risorse immateriali almeno quanto si investe in quelle materiali”, ecco la linea da seguire per realizzare un trend di crescita duraturo, creando posti di lavoro qualificati, risparmiando risorse pubbliche e private.

Nonostante siano stati compiuti passi in avanti, mancano ancora trasparenza nei percorsi di formazione, manca una efficace strategia cooperativa fra sistema formativo e mondo del lavoro, si assiste ad una eccessiva incertezza sulle prospettive di crescita professionale delle persone e a fenomeni di esclusione che interessano, la donna, i giovani, i lavoratori in età avanzata, e un fascia non marginale di giovani con titoli di studio di altro profilo ma non prontamente spendibili nel mondo del lavoro.

Nello scenario attuale, la formazione va vista come fenomeno *abilitante* l'autonomia personale, per affrontare in maniera flessibile l'evoluzione dell'economia, e come leva di sviluppo delle capacità personali.

La scelta pedagogica di fondo del Libro Bianco di allora, peraltro ancora pienamente condivisibile, *abilita* l'autonomia personale nel compiere scelte sulla propria esperienza professionale e nel saper apprendere alla luce delle proprie peculiarità; afferma la responsabilità delle proprie scelte.

L'esempio di successo di Germania e Giappone offre spunti di riflessione utili ad una piccola realtà come quella sammarinese: in questi paesi i “luoghi” della formazione sono fortemente radicati sul territorio, e hanno giocato una partita a tutto campo assieme ai governi locali, alla comunità civile, alle imprese e alle organizzazioni di lavoratori, creando sistemi aperti, competitivi e capaci di riqualificare continuamente i lavoratori.

FARE SISTEMA, IN MANIERA STRUTTURALE.

Nell'*approccio integrato alla formazione*, qui descritto, non v'è dubbio che si debba parlare di *investimenti strutturali* e non di *interventi contingenti*.

Seppur brevemente, inoltre, vale la pena di segnalare il rischio insito nella *formazione adeguata solo al sistema produttivo locale*; il dialogo tra i vari attori della società, deve essere volto a creare *persone libere* e *sistemi flessibili* capaci di svilupparsi ulteriormente; non deve limitarsi ad allineare le persone alle esigenze contingenti.

Un buon progetto di formazione crea un valore aggiunto che possiamo considerare un “bene collettivo”, e in quanto tale va inquadrato in una sorta di diritto/dovere di cui sono titolari tutti i soggetti coinvolti. Di fronte ai beni collettivi, in particolare, il limitarsi a valutazioni contingenti meramente economiche può condurre a paradossi quali il sottoinvestimento nella stessa formazione.

Ecco, ad esempio, due situazioni che conducono ad assetti professionali sotto-ottimali:

- una persona può avere risorse economiche insufficienti o scarse informazioni disponibili per compiere la scelta formativa migliore per se;

formazione

un'azienda, durante i periodi di crisi può disporre di limitate risorse finanziarie, oppure può sperare di accaparrarsi risorse umane già formate da altri.

È un falso problema chiedersi se investire o no in maniera consistente nella formazione; sono più utili quesiti su: come fare formazione, e in che modo garantire la centralità della persona nei percorsi di alternanza scuola-lavoro e di formazione continua *lungo tutta la vita*.

Ecco perché il "pianeta formazione" va affrontato in un'ottica di *sistema*. Qui sta l'alchimia da realizzare: creare un approccio alla formazione e un assetto di decisioni/investimenti che unitamente alla *logica cooperativa*, in fase di scelta e progettazione, coniughi *logiche concorrenziali* nelle fasi esecutive. Vanno negoziate funzioni e ambiti di intervento sia pubblico sia privato, nei quali individuare tempi e modalità di impegno di entrambi.

Occorre identificare quegli aggiustamenti che possano effettivamente permettere all'Europa di avvicinarsi con più celerità all'obiettivo fissato a Lisbona nel 2000 di rendere l'economia europea la più competitiva, dinamica e basata sulla conoscenza entro il 2010. Perciò tra gli obiettivi chiave rimarranno, oltre a quelli nel campo dell'occupazione, anche indicatori sulla spesa in ricerca, su educazione e formazione continua.

(Wim Kok - Capo della task force europea, per l'Agenda di Lisbona)

W. Streeck afferma che la tendenza di una parte della comunità ad assumere comportamenti da *free riders*, cioè a trarre vantaggi opportunistici mettendo in atto azioni non cooperative, e beneficiare di ciò che hanno creato altri, richiede che lo Stato oltre a farsi garante sia anche promotore di progetti di lungo periodo e controllore degli accordi e degli investimenti in formazione, varando quei provvedimenti utili a far sì che ognuno faccia la propria parte, e contribuisca responsabilmente al bene individuale e collettivo. Le organizzazioni dei lavoratori, dal lato loro, oltre a intervenire a sostegno del potere d'acquisto degli stipendi e della solidarietà, devono farsi carico dei temi della produttività, dell'efficienza e della qualità. Alle imprese è richiesto che diventino sempre di più luogo di vita confortevole per le persone e luogo di apprendimento lungo tutta la vita professionale.

Ne emerge un modello di società impegnativo da realizzare, ma nella quale la tendenza alla concorrenzialità senza vincoli e a qualsiasi costo sociale, non sarà il principio ispiratore di ogni scelta.

TEORIE E STRATEGIE PER MIGLIORARE L'INVESTIMENTO IN RISORSE UMANE.

E. Gori afferma che per migliorare l'investimento attraverso la formazione, occorre avere il coraggio di riflettere a tutto campo e ridefinire l'intera strategia degli investimenti, sfruttando meglio l'insieme di tutte le opzioni a disposizione (programmi di formazione professionale, politiche educative e interventi mirati a migliorare le condizioni di formazione in tutte le fasi della vita della persona).

Ma affinché l'investimento in formazione esprima tutte le sue potenzialità, come dimostra *Wößmann*, occorre "prenderci cura" anche del grado di preparazione e delle *attitudini alla formazione* dei formatori stessi. Del resto l'investimento sulle risorse

umane è soggetto ai rischi propri di ogni investimento: scendenti percorsi, unitamente a docenti e formatori inadeguati, non aumentano necessariamente il valore delle risorse umane, tanto che, proprio come avviene con un cattivo investimento finanziario, possono addirittura intaccare il capitale e produrre perdite.

Arriva il voto sulla qualità della didattica.

"Approvazione definitiva in Consiglio dei ministri per il decreto legislativo che istituisce il Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e formazione professionale.

La valutazione dei livelli di apprendimento e dell'offerta formativa servirà per conoscere a fondo il sistema e per migliorarlo secondo una logica di qualità, consentendo di rendere un servizio più efficiente e trasparente agli studenti, alle famiglie e a tutto il Paese".

Fonte: Il Sole 24 Ore - 29 ottobre 2004

Stasz evidenzia che, in generale, i lavoratori con i più elevati livelli di istruzione al momento dell'assunzione sono proprio quelli che, con maggiore probabilità, successivamente verranno introdotti a ulteriori percorsi di formazione, perché ritenuti più capaci di crescere e quindi di remunerare maggiormente l'investimento. A questo punto ci si trova di fronte ad un paradosso: chi non ha già competenze di buon livello, sarà meno appetibile al momento dell'assunzione e meno "coltivato" nel prosieguo della carriera. Chi investirà su questi lavoratori? Eccoci di fronte ad un altro falso dilemma, generato dalla diafrasi fra i sostenitori della formazione pubblica o autonoma dalle imprese, da una parte, e, dall'altra, i sostenitori della formazione completamente demandata alla decisione delle imprese, interna o esterna ad esse. Va sottolineato che i lavoratori non sono tutti uguali quanto ad esigenze di formazione, sia nell'immediato sia nel lungo periodo. I vari contesti professionali unitamente alle peculiarità individuali necessitano di approcci congiunti, con percorsi pubblici e privati, dentro e fuori dalle organizzazioni nelle quali lavorano.

Si pone poi la questione della "convenienza" ad investire sui lavoratori nelle diverse fasi della loro vita e professione. Heckman analizza il tasso di rendimento dell'investimento in capitale umano a seconda dell'età e delle abilità, da cui ne deriva che un euro investito nella formazione di un giovane, in prospettiva, rende di più di un euro speso nella formazione di una persona adulta o anziana, e allo stesso modo un euro investito nella formazione di una persona con elevate abilità, in prospettiva, rende di più di un euro speso nella formazione di una persona con basse abilità. In sintesi Heckman constata che persone più giovani e con abilità maggiori remunerano maggiormente l'investimento in formazione e riducono i costi di formazione successivi. Il ragionamento può condurre a soluzioni incomplete e limitanti: gli investimenti pubblici nella formazione delle persone più anziane e meno abili potrebbero crescere in mancanza di investimenti privati, perché ritenuti poco remunerativi in un'ottica di breve periodo, ma ciò potrebbe non risultare sufficiente a supportare tali lavoratori. Ecco allora che gli investimenti in formazione vanno inquadrati in un sistema più ampio di politiche di valorizzazione di tutte le persone, dentro e fuori i luoghi del lavoro.

Investire in ricerca per creare sviluppo, attraverso l'investimento nella formazione della manodopera scarsamente spe-

cializzata, farebbe recuperare due milioni di posti di lavoro nei servizi.

(Patrik Artus – Economista, membro della Commissione Camdessus)

Di qui l'importanza di ripensare l'intero assetto della formazione, attraverso riforme mirate ad introdurre maggiore cooperazione e concorrenza nello sviluppare elevati “tassi di realizzazione professionale” e di successo imprenditoriale.

Le questioni dell'investimento in capitale umano... devono uscire dal ristretto ambito degli addetti ai lavori, dei responsabili Scuola dei partiti e imporsi in termini di centralità dell'agenda politica. Negli anni '90, questi temi sono rimasti in una logica di marginalità, tuttavia oggi...è il caso di essere ottimisti, per un motivo: per la prima volta in Italia su tali questioni non soltanto il consenso è trasversale, ma si stanno svolgendo molte iniziative che vedono insieme i soggetti più diversi – industriali e sindacati, partiti politici e fondazioni, istituzioni bancarie.

(Enrico Letta – Responsabile economico della Margherita)

Due sono le linee di intervento imprescindibili:

- migliorare il modo in cui le organizzazioni che producono formazione si relazionano con tutti gli altri interlocutori del sistema;
- migliorare ogni processo formativo.

L'approccio *learn-to-learn*, focalizzato sull'incremento delle capacità di apprendimento della persona, va prediletto in funzione della sua elevata capacità *abilitante* e della sua flessibilità intrinseca.

IMPLICAZIONI PER LE POLITICHE DELLO SVILUPPO DEL CAPITALE UMANO.

M. Mauro sostiene che nei vari ambiti della società, occorre individuare le varie esigenze di supporto e le sinergie da favorire per ottimizzare l'investimento economico, psicologico e di tempo di ogni soggetto, individuale e collettivo.

Occorre valutare i contenuti di professionalità presenti sul territorio e quelli necessari per realizzare gli scenari di sviluppo desiderati, coinvolgendo la comunità civile ed economica, fino ad individuare le soluzioni per colmare il divario esistente.

Alcuni elementi caratterizzanti una simile valutazione sul territorio potrebbero essere:

- il tempo necessario per trovare il primo lavoro;
- il tempo necessario per trovare un lavoro coerente con il proprio profilo di attitudini e competenze;
- il livello di coerenza fra il lavoro svolto dalla persona, il proprio “bagaglio” professionale e le esigenze dell'organizzazione in cui lavora;
- i cambiamenti di mansione che avvengono nell'arco di un determinato periodo di tempo;
- i costi/benefici delle iniziative di formazione organizzate sul territorio, comparati con quelli di iniziative similari in altri sistemi territoriali;
- la produttività del lavoro e la qualità delle iniziative di formazione adottate per innalzarla;

- la “convenienza” economica e sociale a mantenere l'attuale approccio alla formazione, nel medio-lungo periodo;
- il tasso di salute e realizzazione delle singole personalità.

Nel settore della formazione, generalmente, vigono condizioni di *concorrenza imperfetta*, caratterizzata da *asimmetria informativa*, *inefficiente allocazione delle risorse*, *onerosità degli aggiustamenti nelle variabili fondamentali* (di prezzo e quantità). La *mano invisibile* teorizzata dal padre dell'economia classica, A. Smith, mostra la sua inadeguatezza in questo contesto. È necessario che lo Stato eserciti un ruolo “correttivo” dei meccanismi di mercato con funzioni di indirizzo, investimento e garanzia.

Il principale compito di un Governo che intenda aumentare la competitività è quello di aumentare la libertà degli individui, di fare in modo che essi possano approfittare di una serie di opportunità di crescita. ...In questo quadro diventa determinante il modo di organizzare il sistema educativo e formativo che a mio parere deve essere improntato al *learn-to-learn* (apprendere ad apprendere). Solo così i lavoratori saranno in grado di adattarsi, nell'arco delle loro vita, a situazioni che mutano costantemente nel tempo.

(Vernon Smith – Economista, Premio Nobel per l'Economia 2002)

Come potrebbe essere il sistema socio-economico sammarinese realizzando un diverso assetto del sistema della formazione? La soluzione a tale dilemma dovrebbe tenere in ampia considerazione:

- la dimensione e la localizzazione del “sistema sammarinese” all'interno del contesto europeo;
- i vantaggi competitivi che la Repubblica di San Marino intende realizzare;
- i temi dello sviluppo e del benessere.

Nel realizzare un tale “quadro del gioco” nel quale trovare “adeguata cittadinanza” la persona, il lavoratore e le organizzazioni che producono beni e servizi, e all'interno del quale abbiano adeguata valorizzazione tutti gli aspetti citati, di tipo personale, economico e sociale, occorre un nuovo dialogo e la cooperazione stretta fra le organizzazioni sindacali, le organizzazioni imprenditoriali e gli organismi politici ed esecutivi.

Occorre che tutti i soggetti citati decidano i livelli desiderati:

- di *utilità sociale* insiti nelle iniziative di formazione future;
- del *lavoro* di queste alla *competitività*;
- di benessere professionale che *abiliteranno*;
- di *sviluppo* dell'intero sistema.

UE E AGENDA DI LISBONA 2000-2010.

Mancano stime dettagliate sulla formazione simili a quelle effettuate dall'OCSE sull'istruzione, nelle quali si constata che un anno scolastico addizionale aumenta la crescita economica del 5% nel breve periodo e di un ulteriore 2,5% nel lungo periodo.

L'Unione ha adottato cinque criteri di riferimento, per realizzare importanti obiettivi entro il 2010, e migliorare i sistemi d'istruzione e di formazione nei Paesi europei.

formazione

L'obiettivo prioritario è quello di far partecipare tutti i cittadini alla cosiddetta *società della conoscenza* e fare dell'Unione Europea "un' economia e una società basate sulla conoscenza, la più competitiva e la più dinamica del mondo".

Fra le mete da raggiungere, fissate dall'Agenda, ne spicca una ai fini del presente lavoro: elevare il tasso medio di partecipazione all'istruzione e alla formazione lungo tutta la vita, almeno al 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa.

Per raggiungere tali obiettivi è richiesta una loro condivisione fra le parti sociali e riforme che allarghino la frequentazione dei percorsi formativi lungo l'arco della vita e ne innalzino la qualità.

Indichiamo alcune delle iniziative già avviate:

- Danimarca, Svezia, Finlandia e Francia, nello loro recenti riforme, hanno dato avvio ad un processo che renderà i propri sistemi di formazione permanente più flessibili e adatti ai bisogni individuali;
- Belgio, Germania, Austria potenzieranno i percorsi di transizione dalla scuola al lavoro;
- Belgio, Gran Bretagna e Spagna potenzieranno il sistema di formazione permanente;
- L'Italia, dopo ampie riforme nei sistemi di formazione professionale, sta avviando un nuovo sistema di apprendistato, di fondi interprofessionali e di congedi individuali di formazione.

Alcune politiche varate supportano l'investimento in formazione attraverso i seguenti approcci:

- riduzione dei contributi previdenziali per i datori di lavoro che offrono formazione (Spagna);
- crediti d'imposta alle imprese che investono in formazione;
- aiuti ai datori di lavoro per coprire in parte i costi legati alla concessione di congedi pagati al personale che decide di formarsi;
- accordi contrattuali in materia di formazione e prelievi obbligatori.

In ogni Paese si sono attivate strategie volte a incoraggiare le persone ad assumersi maggiori responsabilità nel campo della formazione.

La Comunicazione della Commissione Europea *Draft Joint Employment Report (2003/2004)* esorta gli Stati membri e le parti sociali ad accrescere l'investimento in capitale umano, in particolare a:

- incrementare le opportunità di accesso alla formazione lungo tutto il ciclo della vita;
- rendere trasparenti i diritti e gli obblighi per ciascuna parte interessata da percorsi formativi;
- definire, aggiornare periodicamente e controllare gli standard qualitativi dei sistemi di formazione, siano essi realizzati da organizzazioni pubbliche o private;
- garantire investimenti adeguati ad opera delle varie organizzazioni e un'equa condivisione dei costi e dei benefici;
- migliorare l'individuazione dei bisogni individuali e l'accesso alla formazione;
- migliorare la consulenza e l'orientamento all'atto di definire piani personali di sviluppo;
- potenziare gli aspetti del riconoscimento e della convalida di competenze e qualifiche;
- accrescere l'offerta di formazione;
- promuovere la costituzione di reti e di partenariati fra i vari soggetti a tutti i livelli.

UN PIANO EUROPEO PER LO SVILUPPO.

In Europa, per aumentare la produttività occorre responsabilizzare tutti: governo, sindacati, banche e imprese. Le banche debbono avere un ruolo attivo nel mobilitare le risorse e finanziare la crescita produttiva; le aziende debbono accettare un contesto competitivo non dissimile a quello al quale sono sempre più esposte per esempio le banche; i sindacati debbono rendersi conto di avere un ruolo essenziale: non per proteggere lo status quo, ma per rilanciare la formazione, la produttività, la crescita e dunque l'occupazione.

(Mario Blatero – Corrispondente de ILSOLE24ORE al G-7 02.10.04)

| EMILIA-ROMAGNA: ASSI DI INTERVENTO 2004-2005 | IMPORTI MILIONI DI EURO | % |
|---|-------------------------------|---------------|
| Asse A: aiuti all'occupazione e supporto centri per l'impiego emergenza occupazionale | 4.000 | 1,4% |
| Asse B: politiche rivolte allo svantaggio | 400 | 13,6% |
| Asse C: adeguamento e rafforzamento dei sistemi della formazione e istruzione | 11.000 | 37,4% |
| Asse D: formazione continua | 8.000 | 27,2% |
| Asse E: rafforzamento delle pari opportunità | 6.000 | 20,4% |
| TOTALE | 29.400 | 100,0% |

Fonte: Il Sole 24 Ore – 29 ottobre 2004

UNO PER TUTTI, TUTTI PER UNO

La formazione va considerata il *fattore abilitante* di una rinascita civile ed economica del Paese e fattore moltiplicativo delle risorse presenti: meglio investire per ingrandire la torta, e meritarsi fette più grandi tutti, piuttosto che preoccuparsi di accaparrarsi la fetta più grande a svantaggio di altri.

La formazione, intesa come la si è descritta, porta con sé *logiche di accrescimento e di redistribuzione della ricchezza* che facendo stare tutti meglio al contempo riduce le disuguaglianze, sociali ed economiche.

QUALI PROSPETTIVE

Il tema della formazione è troppo importante per essere lasciato ai margini delle riflessioni di politica economica e culturale di un Paese piccolo come la Repubblica di San Marino, la cui principale risorsa "naturale" è il patrimonio umano.

La mancanza di un progetto sulla formazione consistente, condiviso e lungimirante, impoverisce le capacità della comunità socio-economica sammarinese di rinnovarsi e di far fronte alla competizione internazionale.

Assistiamo, inoltre, ad una *competizione sleale* fra risorse umane locali e "non locali". Spesso le risorse umane "non

locali” hanno maggiore esperienza o competenze, in quanto cresciute in un bacino economico più vasto e competitivo (Romagna e Alte Marche) e supportate da un’offerta formativa molto ricca (corsi pubblici e privati, spesso co-finanziati FSE, Regione, ecc.). Ciò si traduce in una minore appetibilità delle risorse umane locali, le quali, pur non avendo le stesse opportunità di crescita dei colleghi, vantano comunque aspettative di riconoscimento professionale di alto profilo. L’esito di questa competizione sleale si risolve a danno delle risorse professionali locali: meno esperte, con meno opportunità di perfezionamento formativo e di lavoro, e “più costose”. Tale fenomeno, seppur indirettamente, nuoce anche al tessuto imprenditoriale locale, costretto a tortuosi percorsi per reperire risorse professionali adeguate alle proprie esigenze, senza ricevere supporti formativi locali di qualità, da parte pubblica o privata. La stessa problematica del “frontalierato” finisce per essere misurata più sul piano economico e fiscale piuttosto che su logiche di investimento, incentivanti la qualità e la competitività dell’intero sistema sammarinese.

Lasciare che il settore sia animato dal “buonsenso” o dalla “disponibilità”, di questo o quel soggetto, è una strategia irresponsabile e poco remunerativa, in termini sia sociali che economici.

Una Paese che sia di supporto alle imprese e ai lavoratori nel momento in cui questi ne hanno maggiormente bisogno, è un Paese che investe sulla propria prosperità. A questo scopo vanno progettati e resi disponibili servizi di:

- orientamento;
- formazione;
- incontro mirato fra la domanda e l’offerta di lavoro;
- riqualificazione lungo l’arco della vita;
- tutoraggio nelle fasi di ingresso, di fuoruscita e poi di rientro nel mondo del lavoro;
- supporto all’alternanza scuola-lavoro;
- supporto all’auto-imprenditorialità.

La solidità di un sistema, delle proprie istituzioni e organizzazioni è maggiormente messa alla prova nei periodi di crisi, e la presenza di “reti di sicurezza socio-economica” è *condizione necessaria ma non sufficiente* perché il sistema non collassi, ma anzi evolva. L’approccio *passivo* delle tutele va mantenuto e integrato con un approccio *pro-attivo* di stimolo e sviluppo di tutti i soggetti: non possiamo permetterci di attendere che un’impresa o un lavoratore vada in crisi prima di intervenire e potenziare le loro naturali capacità di svilupparsi.

La formazione ha la capacità di attivare le risorse che ogni persona possiede, e favorisce l’*espressione sana di sé* sia nei confronti di sé stessa (star bene con se stessi) sia nei confronti di ogni soggetto con il quale condivide l’esistenza (star bene e aver buone relazioni con la famiglia, gli amici, i colleghi di lavoro, l’azienda nella quale si lavora, ecc.).

Oggi, la STMicroelectronics, con un fatturato nell’ordine di 7 miliardi di dollari, è fra i primi 5 produttori mondiali di microchips. Abbiamo posto le nostre persone al centro dei processi di creazione del valore nelle nostre società, trasformandoli da fattori ad attori e protagonisti della vita del-

l’azienda, valorizzandoli attraverso quell’equilibrata combinazione di formazione, delega e responsabilizzazione dei poteri decisionali, ciò che in inglese viene chiamato “empowerment”.

(Pasquale Pistorio – Presidente e CEO di STMicroelectronics)

Buoni interventi di formazione, a *lavorare in gruppo*, alla *gestione del conflitto* e dello *stress* e, non ultimo, alla *risoluzione di problemi* (problem solving), ottimizzano energie professionali, costi e tempi nel raggiungimento di molti obiettivi aziendali.

La capacità di affrontare in maniera costruttiva problematiche relazionali e tecniche, all’interno dell’azienda e nei confronti di clienti e fornitori, può essere significativamente affinata, riducendo costi diretti e indiretti a carico della persona e dell’azienda, e al contempo aumentando la qualità dei processi aziendali. Ulteriore beneficio, non meno importante, è rappresentato dalla maggiore capacità di gestione delle problematiche ed esigenze extra-lavorative della persona, riducendo il riversamento di tensioni extra-lavorative nell’ambiente di lavoro, e viceversa.

In uno scenario auspicabile, la Repubblica di San Marino metterebbe “al centro di ogni attività” la formazione della persona, come *fattore abilitante* delle politiche pubbliche e delle strategie competitive private.

In questo scenario ci sarebbero efficienti organismi di accreditamento, certificazione e coordinamento della formazione, ovunque fatta e comunque finanziata, al servizio delle persone e delle organizzazioni.

E ancora, ogni *contratto collettivo di lavoro* individuerrebbe investimenti e strategie per la continua riqualificazione dei lavoratori, ma anche le responsabilità di ogni soggetto e gli standard qualitativi cui attenersi nel fare formazione.

Poi, si realizzerebbero percorsi individuali per ogni persona che, stipulando un “accordo” sullo proprio sviluppo, riceverebbe “ascolto”, orientamento, formazione e riqualificazione – durante tutto l’arco della vita – impegnandosi a coltivare e rendere disponibili la propria sensibilità, il talento e le competenze attraverso il proprio lavoro.

...sarà presto possibile assistere ad un importante mutamento di funzione dell’apprendistato, che da mero espediente per l’acquisizione di forza-lavoro a basso costo potrà diventare il primo gradino della formazione continua...

(Michele Tiraboschi – Presidente della Commissione di studio per lo Statuto dei Lavori – Ministero del Welfare italiano)

Scuola-lavoro, l’avvio dell’esperienza italiana.

“Tra il 2003 e il 2004 più di 5.500 giovani sono stati coinvolti in 277 percorsi di alternanza scuola-lavoro, mentre nel 2003 le aziende che hanno ospitato stage e tirocini hanno superato quota 126mila.

I più interessati alle esperienze di stage sono gli istituti tecnici (53%), seguiti dai professionali (20%) e dai licei (18%). Si offrono come stagisti e tirocinanti soprattutto gli studenti delle ultime classi della scuola secondaria superiore (66%), seguiti dai laureati (22%), dai diplomati (7%) e dagli studenti universitari (4%).

formazione

L'introduzione di un *sistema premiante* per chi, persona o impresa, investe nello sviluppo delle competenze e delle attitudini, attiverebbe un processo virtuoso, che passerebbe attraverso la condivisione degli oneri e dei successi connessi a percorsi di formazione di alta qualità. In questo scenario, il lavoro diverrebbe luogo di *incontro*, mezzo di *scambio* e opportunità di *crescita* delle *risorse* della persona.

Le persone investono in azienda il loro tempo, la loro energia, si accollano costi logistici e psicologici, si assumono dei rischi e si attendono un ritorno sia in termini di remunerazione sia in termini di sviluppo del capitale investito. Gli elementi in questione sono la retribuzione, il senso di appartenenza, il prestigio e l'apprendimento. Una "people strategy" efficace si basa quindi su un forte "logica di scambio", che crea valore sia per l'azienda sia per le persone.

(Roberto Protasoni – Amministratore Delegato di Tesi)

Le famiglie, le imprese e le singole persone avrebbero riferimenti certi – organismi specializzati nell'orientare e nel formare – per pianificare il proprio futuro di crescita professionale e di reperimento delle risorse strategiche per la competitività.

In tale scenario, l'ampio patrimonio di professionalità legate alla formazione (scienze della formazione, psicologia del lavoro, ecc.), arricchirebbero il sistema sammarinese di competenze, attualmente inesprese, e attiverebbero dinamiche utili ad assecondare l'evoluzione socio-economica auspicata.

Questo scenario è tecnicamente possibile ma si realizzerà solo con la convinzione che valga la pena lavorare per il be-

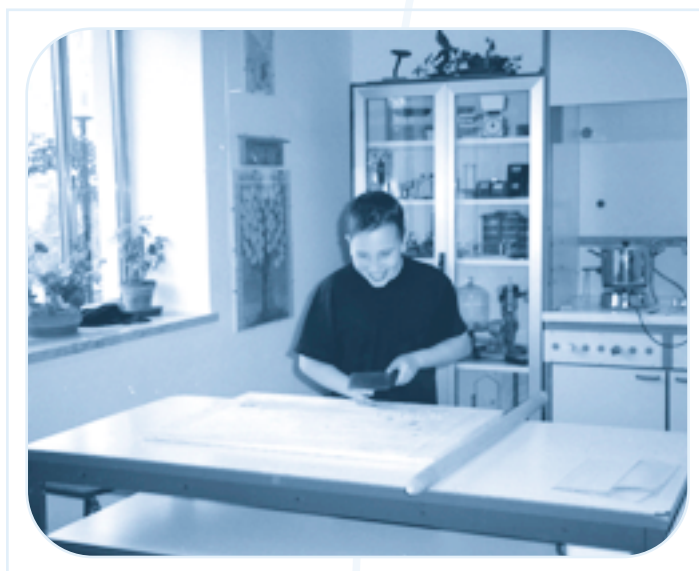
nessere di tutti e non solo per il successo del "soggetto in posizione dominante". Se accetteremo il fatto che non ci sono posizioni dominanti bensì *posizioni distinte ma complementari*, sarà possibile raggiungere "accordi completi" e realizzare *sistemi formativi efficaci*.

La formazione continua passa attraverso l'organizzazione di agenzie che siano veramente in grado di farla; non può essere un modo ulteriore con il quale si accede a finanziamenti immeritati: la vantata qualità dei percorsi formativi svolti sia dalle centrali sindacali che dalle associazioni di categoria è spesso solo un mezzo per ottenere integrazioni improprie.

(Bruno Tabacci – Presidente della X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati – Gruppo UDC)

Alcuni auspici, per concludere:

- per le singole persone – di investire maggiormente su se stessi e determinare miglioramenti continui nella propria vita professionale;
- per le singole imprese – di valorizzare la ricchezza immateriale, fattore di competitività strategico, sviluppando le proprie risorse umane;
- per le organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori – di promuovere una cultura cooperativa, e non conflittuale, lavorando assieme per aumentare competitività e benessere;
- per lo Stato – di esercitare le proprie funzioni di indirizzo e di servizio, nella creazione di condizioni idonee allo sviluppo professionale e imprenditoriale e di sempre maggiore democrazia economica.



Per gentile concessione della scuola media 1ª circoscrizione.

“PERISCOPIO”



Per gentile concessione della scuola media 1^a circoscrizione.



formazione e lavoro

FORMAZIONE
PROFESSIONALE
E LAVORO
NELL'ORDINAMENTO
SAMMARINESE
TRA MODELLI GIURIDICI
E PRASSI APPLICATIVE
PRINCIPI E DISCIPLINE
LEGISLATIVE E CONTRATTUALI NEL
PIÙ AMPIO CONTESTO NORMATIVO
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO
di Luciano Angelini

1. L'IMPORTANZA DI RIFLETTERE SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Sono davvero molteplici le ragioni che inducono le Istituzioni dei Paesi più industrializzati che vogliono migliorare le condizioni di sviluppo e di benessere dei propri cittadini a prestare particolare attenzione alla complessa tematica della formazione professionale. Per le Istituzioni e le forze sociali della Repubblica di San Marino, tali ragioni sono ancora più stringenti, sia per la necessità di interpretare e governare la loro singolare realtà socio-economica, sia, soprattutto, perché si è oramai giunti alla vigilia della discussione di una attesa riforma delle norme destinate a disciplinare il mercato del lavoro.

Com'è noto, da molti anni, tutti gli Stati europei hanno intrapreso un impervio cammino di riforme al fine di dotare i propri ordinamenti giuridici di strumenti e di risorse per meglio affrontare i forti cambiamenti che innovazioni tecnologiche e globalizzazione dei mercati determinano sui tradizionali processi di sviluppo economico. Nell'ambito di queste riforme, grande cura è sempre stata giustamente prestata alla valorizzazione della formazione e della professionalità dei lavoratori. Peraltro, oltre ad essere "oggetto" degli interventi normativi del legislatore e delle parti sociali, non andrebbe dimenticato **che la formazione professionale** assume anche la valenza di "laboratorio", vale a dire, **fornisce una straordinaria "chiave di lettura" dei mutamenti avvenuti nel contesto socio-economico**, offrendo valide indicazioni su quali soluzioni adottare per ottenere risultati positivi in termini di efficienza complessiva del sistema produttivo e di tutela delle condizioni di vita e di lavoro dei propri cittadini.

Su tutto ciò, e su molto altro ancora, ci esortano a riflettere anche le disposizioni della recente Raccomandazione (che rivede e sostituisce quella del 1975) riguardante la valorizzazione delle risorse umane, approvata a Ginevra in sede di Conferenza generale dell' *Organizzazione internazionale del lavoro*, 92° sessione. Nel sollecitare i governi, gli imprenditori e i lavoratori ad un **fermo impegno a favore dell'istruzione e, soprattutto, della formazione permanente** – comprensiva di tutte quelle attività formative rivolte agli "adulti", occupati o disoccupati che siano, al fine di adeguare o di elevare il livello professionale - la Raccomandazione riconosce che ciò può contribuire a promuovere tutti gli interessi coinvolti: *arrivare alla piena occupazione, eliminare la povertà, favorire l'inserimento sociale,*

assicurare una crescita economica duratura nel contesto di un sistema ormai fortemente globalizzato. Inoltre, essa ci ricorda che istruzione e formazione permanente sono fattori che favoriscono la crescita personale e facilitano l'accesso alla cultura e ad una cittadinanza attiva e, come tali, vanno considerate parti integranti delle politiche e dei programmi economici, fiscali, sociali, essenziali per una crescita economica duratura, per una nuova occupazione di qualità e per un forte sviluppo sociale.

L'idea del **Lifelong learning** – cioè della formazione lungo tutto l'arco della vita - risale addirittura agli anni settanta. Si tratta di una visione dell'apprendimento che abbraccia lo sviluppo sociale e individuale di tutti i generi ed in tutte le modalità, formale (scolastico, vocazionale, terziario e nelle istituzioni preposte all'educazione degli adulti) e non formale (a casa, al lavoro, in comunità). L'approccio deve essere sistematico: si focalizza sugli standards di conoscenza e sulle competenze di cui tutti hanno bisogno, indipendentemente dall'età; si enfatizza il bisogno di preparare e motivare tutti i fanciulli in età precoce per un apprendimento lungo tutto l'arco della vita; si indirizzano gli sforzi per assicurare che tutti gli adulti, occupati e non, che hanno bisogno di mantenere o migliorare la loro professionalità. Per approfondire: Risoluzione Consiglio Europeo UE 2002/c 163/01 del 27 giugno 2002, "Spazio Europeo per l'apprendimento permanente".

Sulla nozione di "formazione professionale", può essere utile leggere la motivazione della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee 13 febbraio 1985, Causa 293/83, FRANÇOISE GRAVIER contro CITTÀ DI LIEGI.

In estrema sintesi, la raccomandazione indica agli Stati membri la **necessità di definire**, con la partecipazione delle parti sociali, **nuove strategie per l'istruzione e la formazione** che attraverso la promozione di servizi all'impiego, politiche sociali e azioni di sostegno alle imprese facilitino gli investimenti in formazione ed incoraggino i cittadini a sviluppare le proprie competenze, rafforzando il loro bagaglio professionale. Peraltro, la necessità di valorizzare la formazione direttamente acquisibile sul luogo di lavoro attraverso lo svolgimento di una qualificata attività professionale non dovrebbe comportare una riduzione del grado di responsabilità incombente sugli Stati membri nel destinare risorse pubbliche sufficienti a garantire al sistema educativo e formativo il raggiungimento dei più alti livelli di efficienza e di efficacia, sia per i giovani da inserire nel mercato del lavoro sia per le persone che si trovano senza un vero lavoro.

2. FORMAZIONE PROFESSIONALE E DIRITTO DEL LAVORO, TRA DEFINIZIONI E FUNZIONI

Non è possibile non ammettere che, almeno inizialmente, il diritto del lavoro ha intrattenuto rapporti difficili con il "mondo" della formazione. Se oggi appare impensabile non associare la riflessione sul lavoro a quella più complessiva riguardante i percorsi di istruzione-formazione, in passato la formazione non era oggetto di considerazione da parte del diritto del lavoro, fatta eccezione, almeno nella stragrande parte degli ordinamenti giuridici europei, per il contratto di **apprendistato**, il cui utilizzo veniva per lo più confinato nel variegato settore dell'artigianato. Un esempio eclatante in tal senso è quello italiano: la separazione tra lavoro e formazione viene parzialmente ridimensionata dopo l'approvazione della legge quadro n. 845/78, contenente i principi per la disciplina della formazione professionale di competenza delle Regioni, in base all'art. 117 della

Costituzione. Soltanto da questo momento, infatti, la **formazione professionale** inizia ad assumere la nuova configurazione di **misura di politica del lavoro**, leva principale contro la disoccupazione e materia ideale per lo svolgimento di un fruttuoso dialogo sociale.

Al di là dell'esperienza italiana, l'aprirsi del diritto del lavoro alla formazione produce non poche ripercussioni. La formazione, infatti, è una materia che si pone a cavallo tra la disciplina del rapporto e la disciplina del mercato del lavoro: essa è dunque emblematica del passaggio davvero epocale che l'intero diritto del lavoro si trova ad attraversare in questa fase in cui deve essere registrata l'evoluzione da un diritto incentrato esclusivamente sul rapporto ad un diritto più attento alle dinamiche del mercato, da norme focalizzate sugli occupati, a politiche di promozione del lavoro *tout court*, da prospettive meramente distributive ad obiettivi coerenti con le esigenze della produzione.

La dottrina giuridica più accreditata da tempo riconosce che nei Paesi più avanzati il diritto del lavoro sta dando da tempo importanti **risposte alle sfide che la formazione gli ha posto di fronte**. Una di tali risposte viene da molti individuata nell'**arricchimento tipologico dei rapporti di lavoro** in funzione dell'esigenza di flessibilità delle imprese. L'ordinamento italiano, ad esempio, già dalla fine degli anni settanta, ha aggiunto al "vecchio" apprendistato, il ben noto **contratto di formazione e lavoro**, basato sull'idea del **"ti assumo per formarti"**, in contrapposizione all'assioma fondativo della formazione professionale che è stato da sempre quello del **"ti formo per farti assumere"**. Con il **contratto di formazione e lavoro** - al di là delle molte criticità di un contratto che ha visto negli anni sempre più sacrificate le esigenze di vera formazione a favore di mere prospettive occupazionali - , il legislatore ha impresso una forte trasformazione del sistema di formazione professionale, invitando le imprese a curare esse stesse la formazione dei propri assunti. Purtroppo, quello stesso legislatore si è "dimenticato" di prevedere adeguati meccanismi di controllo e di certificazione; la conseguenza è che quella erogata, più che un'attività di vera formazione, poteva essere considerata, nei migliore dei casi, soltanto un buon addestramento/aggiornamento professionale.

In verità, oltre al dualismo tradizionale del **"ti formo nel rapporto di lavoro"** e il **"ti formo in vista del rapporto di lavoro"**, gli Ordinamenti dei Paesi più sviluppati si sono spinti più in là, o meglio, sono tornati sui loro passi rispetto alla scelta che avevano fatto con l'introduzione del contratto di formazione e lavoro, introducendo gli *stages*. Come avviene nell'ambito dei tradizionali corsi di formazione professionale, anche gli *stages*, infatti, servono per formare in vista di un successivo inserimento al lavoro. A ben vedere, tuttavia, il modello degli *stages* propone uno schema di intervento ambiguo, che ammette sia *stages* di formazione che *stages* di orientamento, questi ultimi finalizzati soltanto alla conoscenza diretta del mondo del lavoro in vista delle future scelte professionali. L'evoluzione del sistema di formazione professionale, peraltro, si intreccia con gli importanti mutamenti istituzionali intervenuti negli ordinamenti dei Paesi più industrializzati, mutamenti spesso indotti da forti *input* provenienti dalle fonti degli Ordinamenti internazionale e comunitario che da sempre tendono alla valorizzazione e al miglioramento del livello di istruzione e di professionalità dei lavoratori. Un primo profilo è quello delle **sinergie che legano il sistema di formazione**

professionale ai c.d. nuovi servizi per l'impiego che sono stati attentamente disciplinati dalle riforme del mercato del lavoro che hanno fortemente segnato i sistemi giuridici dei Paesi ad economia avanzata.

Nell'ambito di questi "nuovi servizi per l'impiego", infatti, un ruolo davvero rilevante è quello assegnato all'orientamento formativo, all'erogazione di incentivi alle imprese per creare occupazione soprattutto a favore delle fasce deboli, all'osservatorio sulle dinamiche del mercato del lavoro, alla certificazione delle qualifiche e delle professionalità acquisite dai lavoratori, all'accREDITAMENTO dei soggetti legittimati ad erogare formazione.

Le riforme del mercato del lavoro hanno altresì contribuito ad evidenziare tutti i limiti insiti nel tradizionale legame tra formazione professionale e lavoro, legame "ristretto" al primo inserimento nel mondo del lavoro. Anche l'apprendistato ed il contratto di formazione e lavoro, infatti, sono figli di una cultura che colloca la formazione soltanto nel momento iniziale di ingresso nel mondo del lavoro, ignorando del tutto le insopprimibili esigenze della **formazione continua e permanente**, alla cui importanza strategica ripetutamente ci richiamano i contenuti della Risoluzione OIL sopra citata.

Quello della formazione continua, infatti, è certamente il nuovo orizzonte entro cui affrontare anche la prima formazione, un orizzonte che può essere indagato soltanto se si prepara un **terreno culturale adeguato** a radicarla. Gli strumenti utilizzabili possono essere diversi. A voler rimanere per ora ancorati a un approccio esclusivamente di tipo "culturale", quello che occorre preliminarmente fare è recuperare il concetto di **professionalità** come vero **elemento-oggetto del contratto di lavoro**. Ogni lavoro, anche il più umile, sia subordinato che autonomo, è sempre estrinsecazione di professionalità; la professionalità entra decisamente a qualificare lo scambio sinallagmatico tra prestazione e retribuzione. In ragione di ciò, **il diritto del lavoro potrebbe contribuire a favorire lo sviluppo della formazione continua come effetto naturale del contratto di lavoro subordinato**. A tale esito non dovrebbero dimostrarsi ostili le imprese: se esse mirano, come dovrebbero, alla qualità totale, non possono non valorizzare al massimo la professionalità potenzialmente esprimibile dal c.d. "fattore lavoro", pena il non raggiungimento dell'obiettivo! Questo è del resto già avvenuto in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori: nell'Ordinamento sammarinese, come in tutti gli ordinamenti dei Paesi più evoluti, il legislatore ha posto in capo al datore di lavoro un vero e proprio obbligo formativo (a favore del lavoratore) per effetto della sola stipulazione di un contratto di lavoro e in presenza di un mutamento delle condizioni tecnologiche e delle situazioni organizzative in cui la prestazione deve essere fornita. Si tratta ora di impegnarsi ad estendere tale obbligo fino a realizzare, in modo dinamico, la salvaguardia e il rafforzamento nel tempo dell'intero patrimonio professionale del lavoratore; ovviamente, non prima che la legge e la contrattazione collettiva abbiano provveduto a definire gli istituti attraverso i quali realizzare l'effettivo esercizio di un diritto alla formazione per i lavoratori, ma che, in fin dei conti, serve soprattutto all'impresa.



3. SUI PRINCIPI E SULLE REGOLE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE. L'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

Nell'**Ordinamento italiano**, dottrina autorevole ha ritenuto di poter fondare il **diritto alla formazione professionale quale effetto legale del contratto di lavoro** sul principio dettato dall'art. 35, comma 2° della Costituzione, letto in relazione agli artt. 2094 e 2103 del Codice civile, come novellato dall'art. 13 dello *Statuto dei lavoratori*.

Quest'ultima norma, in particolare, insiste sulla professionalità dei lavoratori, perseguendo il chiaro intendimento di valorizzare il patrimonio professionale dei lavoratori nei modi e nelle forme concordate tra sindacati e imprese: una cornice ampia, nella quale ben può trovare collocazione proprio l'obiettivo della formazione continua e permanente. Sotto questo specifico aspetto, è rilevante sottolineare come l'art. 35 Cost. – scritto in base ad un emendamento presentato all'Assemblea Costituente dall'On. Aldo Moro che aveva intuito tutta l'importanza della formazione professionale - non si limiti a parlare "soltanto" di formazione, ma punti piuttosto all'elevazione professionale, da intendersi, secondo quanto risulta nella stessa presentazione del citato emendamento, "come indicazione sintetica di un complesso di provvedimenti tendenti ad ottenere un livello più alto di vita professionale, culturale e tecnica dei lavoratori".

In verità, viene spontaneo anche il collegamento tra le complessive attività di formazione professionale – quelle che derivano al cittadino sia dal sistema di istruzione sia da quello di stretta formazione professionale – e gli artt. 3, comma 2°, e 4° Cost: l'istruzione/formazione, infatti, contribuisce significativamente ad agevolare una scelta davvero consapevole da parte del cittadino circa il suo "posto" nella società attiva, strumento attuativo del diritto al lavoro, mezzo essenziale attraverso il quale la Repubblica assolve al compito di rimuovere gli ostacoli che possono impedire il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, nonché necessario presupposto affinché ogni cittadino possa adempiere al dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società cui appartiene.

Com'è evidente, i principi costituzionali italiani proiettano la questione della formazione professionale molto al di là del fine immediato dell'acquisizione di abilità pratiche per garantire l'occupazione con un mestiere qualsiasi: la formazione si accredita piuttosto come strumento per garantire il diritto alla c.d. "cittadinanza sociale" e l'effettività del diritto al lavoro, che si realizza quanto il lavoro sia adeguato alle attitudini e alle capacità del soggetto e sia idoneo nel tempo ad accrescerle.

A differenza di quanto avvenuto in quello italiano, nell'Ordinamento sammarinese la **Dichiarazione solenne dei diritti e dei principi fondamentali** (legge 8 luglio 1974, n. 59) non esprime principi che possano essere direttamente richiamati a fondamento di un diritto all'elevazione professionale dei lavoratori: né nell'art. 6 comma 2°, dove ci si limita ad assicurare ai cittadini il diritto allo studio libero e gratuito; né nell'art. 9, in cui, affermato che il lavoro è diritto e dovere di ogni cittadino, si ribadisce che la legge deve assicurare ai lavoratori l'equa retribuzione, le ferie, il riposo settimanale, il diritto di sciopero, la sicurezza sociale; né nell'art. 11, quando nel riconoscere in capo alla Repubblica – nell'ambito dello studio, del lavoro, delle attività sportive e ricreative - l'obbligo di promuov-

vere lo sviluppo della personalità dei cittadini, ne circoscrive la portata ai giovani, così da meglio prepararli al libero e responsabile esercizio dei diritti fondamentali. Al di là di ogni pur legittimo sforzo interpretativo, quest'ultima disposizione della Dichiarazione solenne, mentre copre tutti gli interventi in materia di istruzione/formazione finalizzati al primo inserimento al lavoro dei giovani, non prevede alcun impegno in termini di formazione continua e permanente.

Anche all'insieme dei principi contenuti nella Dichiarazione solenne possono tuttavia estendersi le considerazioni appena svolte a proposito delle norme costituzionali italiane in merito alla descritta strumentalità della formazione e dell'elevazione professionale rispetto all'effettività del diritto-dovere al lavoro, che ne fa strumento di politica attiva, cioè mezzo a disposizione dello Stato per organizzare efficacemente il suo intervento nel mercato del lavoro. Peraltro, l'analisi dei principi contenuti nella Dichiarazione, come ben si evince dal suo art. 1 - nel testo riformulato dopo la recente revisione approvata dalla legge 26 febbraio 2002, n. 36 – non vanno intesi come esaustivi dei fondamenti costitutivi dell'Ordinamento sammarinese, nei quali sono infatti da comprendere anche "le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e conforma ad esse i suoi atti e la sua condotta".

Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese (legge 8 luglio 1974, n. 58; legge 26 febbraio 2002, n. 36)

Art. 1: La Repubblica di San Marino riconosce, come parte integrante del proprio ordinamento, le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e conforma ad esse i suoi atti e la condotta. Si uniforma alle norme contenute nelle dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Riconferma il diritto di asilo politico. Rifiuta la guerra come strumento di risoluzione delle controversie fra Stati e si conforma, nell'azione internazionale, ai principi sanciti dallo Statuto delle Nazioni Unite.

L'ordinamento sammarinese riconosce, garantisce ed attua i diritti e le libertà fondamentali enunciate nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Art. 6, comma 2°: L'arte, la scienza e l'insegnamento sono liberi. La legge assicura ai cittadini il diritto allo studio libero e gratuito.

Art. 9: Il lavoro è diritto e dovere di ogni cittadino. La legge assicura al lavoratore l'equa retribuzione, le ferie, il riposo settimanale ed il diritto di sciopero.

Tutti i cittadini hanno diritto alla sicurezza sociale.

Art. 11: La Repubblica promuove nell'ambito dello studio, del lavoro, delle attività sportive e ricreative, lo sviluppo della personalità dei giovani e la loro preparazione al libero e responsabile esercizio dei diritti fondamentali.

Per dare conto di quali siano "tutti" i principi che informano l'Ordinamento sammarinese in materia di formazione ed elevazione professionale dei propri cittadini è dunque necessario aprire una pur breve parentesi su alcune fonti di diritto internazionale che intervengono a condizionare la descritta correlazione tra formazione professionale e diritto al lavoro: la **Carta Sociale europea** (18 ottobre 1961), la **Convenzione OIL** n. 117 sugli obiettivi e sulle norme fondamentali della politica sociale (22 giugno 1962) e il **Patto ONU relativo ai diritti economici, sociali e culturali** (16 dicembre 1966).

I contenuti della Carta sociale europea meritano una particolare attenzione. Infatti, essa riconosce esplicitamente il diritto alla formazione professionale (art. 10), impegnando le Parti ad assicurare o favorire:

1) la formazione tecnica e professionale dei lavoratori e di tutte le persone, anche gli invalidi, consultando le organizzazioni sindacali;

2) un sistema di apprendistato e altri sistemi di formazione per i giovani;

3) disposizioni adeguate e facilmente accessibili per la formazione dei lavoratori adulti, nonché disposizioni speciali per la rieducazione professionale di questi lavoratori, riqualificazione resa necessaria dallo sviluppo tecnologico e dai diversi orientamenti del mercato del lavoro.

4) speciali provvedimenti di riciclaggio e di reinserimento per i disoccupati di lunga durata (punto introdotto dalla rivisitazione realizzata a Strasburgo il 3 maggio 1996);

5) l'utilizzazione di strumenti adeguati, quali la riduzione contributiva, l'assistenza finanziaria, corsi supplementari di formazione durante l'orario di lavoro, la garanzia dei sistemi formativi, la predisposizione di sufficienti controlli.

Da segnalare è anche l'art. 15, in base al quale le Parti si impegnano a prendere misure adatte per mettere a disposizione dei soggetti fisicamente e psichicamente minorati mezzi di formazione professionale e di collocamento adeguati alla loro condizione.

Di tenore assai simile sono i contenuti della citata **Convenzione Oil 117 del 22 giugno 1962**, che stabilisce che vengano adottate misure appropriate “per sviluppare progressivamente un vasto programma di istruzione, formazione professionale e di apprendistato onde preparare efficacemente i ragazzi ed i giovani di ambedue i sessi ad una occupazione confacente” (art. 15). Da richiamare sono altresì: la **Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e sulla politica sociale del 16 novembre 1977 adottata dal BIT**, ove si invitano i governi a “sviluppare politiche nazionali di formazione professionale e di orientamento professionale strettamente collegate con l'occupazione” (art. 29); la **Convenzione Oil n. 142 del 23 giugno 1975**, sul ruolo dell'orientamento e della formazione professionale nella valorizzazione delle risorse umane (ratificata dalla Repubblica di San Marino con provvedimento n. 54 del 9 maggio 1985), il cui art. 1 prevede che “Ogni Stato membro dovrà adottare e sviluppare delle politiche e dei programmi completi e concordati di orientamento e formazione professionale, stabilendo, in particolare, grazie ai servizi pubblici dell'impiego, una stretta connessione tra orientamento, formazione professionale e impiego”. Per quanto concerne il **Patto del dicembre 1966**, esso prevede che gli Stati riconoscano il “diritto al lavoro”, da intendere correttamente come il “diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato” e prendano misure adatte per assicurarne la piena attuazione, soprattutto comprendenti “programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale”.

3.1. L'ORDINAMENTO COMUNITARIO. IL RUOLO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE NELLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE. IL FONDO SOCIALE EUROPEO

In punto di stretto diritto, non essendo Stato membro dell' **Unione europea**, la Repubblica di San Marino non è tenuta al rispetto dei Trattati costitutivi e delle fonti di diritto comunitario derivato. Con l'Unione europea, la Repubblica di San Marino ha tuttavia stipulato nel 1991 un **Accordo di**

Unione Doganale e di Cooperazione, entrato definitivamente in vigore dall'aprile 2002, del cui stato di attuazione non si hanno notizie certe.

Al di là dei formali rapporti istituzionali fra Ordinamenti distinti e sovrani, con l'Unione europea e col suo complesso sistema di norme la Repubblica di San Marino deve comunque sapersi confrontare. Di tale necessità si è fatta autorevolmente carico anche la **CSdL** che, nel contesto dei lavori del suo nel suo **15° Congresso**, tenutosi nei giorni 19-20-21 maggio 2004, significativamente intitolato “**A San Marino, in Europa**”, ha riservato ampio spazio proprio ad una riflessione sulla collocazione di San Marino rispetto all'Unione europea. Nella relazione del Segretario Generale Giovanni Ghiotti, in particolare si sottolinea che al di là di definire la migliore collocazione della Repubblica di San Marino rispetto all'Unione europea “è comunque necessario armonizzare e rendere compatibili il più possibile i sistemi istituzionali, sociali e i processi economici”. Esiste in verità un'altra ragione che rende il confronto tra ordinamento sammarinese e diritto comunitario indispensabile: se il sistema giuridico sammarinese non ha vincoli formali rispetto all'ordinamento comunitario, tali vincoli condizionano invece quello italiano. E con l'ordinamento italiano, sia a livello statale che regionale, le istituzioni sammarinesi sono chiamate ad un confronto permanente su molte problematiche, la stragrande parte delle quali sono soggette a vincoli europei. Anche sotto questo specifico aspetto, il richiamo del Segretario Confederale Ghiotti a rendere comunque compatibili i sistemi istituzionali ed i processi economici si rivela strategicamente opportuno.

In materia di formazione professionale, nonostante l'esplicita attribuzione prevista dal Trattato delle Comunità europee (ora art. 150, ex art. 127 del **Trattato di Maastricht**), gli Stati membri di fatto non hanno mai ceduto alla Comunità le loro competenze; l'Unione europea, tuttavia, non ha mancato di esercitare un importante ruolo di definizione di alcuni principi generali, direttamente efficaci, ma che non comportavano vincoli ed obblighi ulteriori per gli Stati membri, i quali mantengono una competenza autonoma nell'attuazione delle azioni nazionali di formazione professionale.

Trattato che istituisce la Comunità europea

Art. 150

1. La Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale.

2. L'azione della Comunità è intesa:

- a facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale;
- a migliorare la formazione professionale iniziale e la formazione permanente, per agevolare l'inserimento e il reinserimento professionale sul mercato del lavoro;
- a facilitare l'accesso alla formazione professionale ed a favorire la mobilità degli istruttori e delle persone in formazione, in particolare dei giovani;
- a stimolare la cooperazione in materia di formazione tra istituti di insegnamento o di formazione professionale e imprese;
- a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di formazione degli Stati membri.

3. La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di formazione professionale.

formazione e lavoro

4. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'art. 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, adotta le misure atte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al presente articolo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

In merito alla questione delle competenze comunitarie in materia di formazione professionale, vedi la motivazione della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee 30 maggio 1989, Causa 242/87, Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee.

I principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale risalgono ai primi anni settanta e portano all'istituzione del **Centro Europeo per lo sviluppo della formazione professionale, organismo quadripartito di assistenza tecnica della Commissione Europea**. Soltanto dalla seconda metà degli anni ottanta in poi si può registrare un radicale cambiamento di prospettiva, segnato dalla sottoscrizione, avvenuta il 9 dicembre 1989, della **Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori**, che rappresenta la prima vera formalizzazione di un programma articolato di crescita sociale, quale dimensione parallela a quella finanziaria ed economica. Per quanto riguarda specificamente la valorizzazione della formazione professionale, l'art. 15 recita testualmente che "ogni lavoratore della Comunità europea deve poter accedere alla formazione professionale e beneficiarne nell'arco della vita professionale", senza che vi possano essere discriminazioni basate sulla nazionalità per quanto concerne le condizioni di accesso.

Autorità pubbliche competenti, imprese e parti sociali, nelle loro rispettive sfere di competenza, "dovrebbero predisporre sistemi di formazione continua e permanente che consentano a ciascuno di riqualificarsi, in particolare fruendo di congedi-formazione, di perfezionarsi ed acquisire nuove conoscenze, tenuto conto in particolare dell'evoluzione tecnica". A questa disposizione avente direttamente ad oggetto la formazione professionale, se ne aggiungono molte altre che valorizzano la formazione anche se in funzione di tutela di obiettivi specifici. Intendo esplicitamente riferirmi agli articoli:

-16, co. 2°: in tema di parità di trattamento, prevede, ove necessario, l'intensificazione delle azioni mirate a garantire l'uguaglianza tra uomini e donne, "in particolare in materia di accesso al lavoro, di retribuzioni, di condizioni di lavoro, di protezione sociale, d'istruzione, di formazione professionale e di evoluzione delle carriere";

- 23: in materia di tutela dei giovani lavoratori, secondo cui questi ultimi, dopo la scuola dell'obbligo, devono poter beneficiare, durante l'orario di lavoro di una "formazione professionale iniziale, di durata sufficiente perché essi possano adeguarsi alle esigenze della loro futura vita professionale";

- 26: relativo alle persone handicappate, le quali devono poter beneficiare di misure aggiuntive - riguardanti la formazione professionale, l'ergonomia, l'accessibilità, la mobilità, i mezzi di trasporto e l'alloggio - che ne favoriscano l'inserimento sociale e professionale.

Gli obiettivi e le competenze della Comunità sono riformulati con il **Trattato di Maastricht**: i nuovi articoli sull'istruzione e sulla formazione professionale (art. 128, poi 127 TCE, ora 150) riassumono il senso dei grandi mutamenti avvenuti nella politica sociale comunitaria europea, dove il ruolo dell'istruzione e della formazione professionale è arrivato a rivestire un'importanza determinante in funzione dello sviluppo econo-

mico complessivo. La Comunità dovrà svolgere essenzialmente una funzione di coordinamento e non di armonizzazione - promozione di studi, comunicazioni e scambi di conoscenze culturali e linguistiche - ad integrazione delle politiche formative dei singoli Paesi membri. In questo rinnovato contesto, la formazione professionale diviene uno dei temi prioritari della stessa negoziazione sindacale europea. A partire dal 1987, infatti, le organizzazioni datoriali e sindacali hanno iniziato ad adottare importanti pareri comuni e diversi Accordi quadro. Sicuramente da rimarcare è la pubblicazione del noto **Libro Bianco di Delors** in materia di crescita, competitività e occupazione (1993), in cui all'istruzione ed alla formazione viene assegnato un ruolo strategico fondamentale ai fini del rilancio dello sviluppo e della competitività e del ristabilimento di un livello occupazionale socialmente accettabile all'interno della Comunità, nel contesto di una più ampia gamma di interventi qualificati di politica industriale e commerciale nonché di politica della ricerca.

La prima vera attuazione degli obiettivi indicati nel Libro Bianco di Delors si è realizzata quasi immediatamente con lo storico **Consiglio europeo di Essen** del 1994 che si fonda su cinque assi prioritari di intervento, uno dei quali ha per oggetto esplicitamente la promozione degli investimenti in formazione professionale. Il "metodo di Essen", vale a dire il **metodo di coordinamento aperto delle politiche nazionali del lavoro**, farà definitivamente ingresso nell'ordinamento comunitario con il nuovo Titolo VIII sull'Occupazione inserito dall'articolo 2, par. 19 del **Trattato di Amsterdam** (artt. 125-130 Tratt. CE), significativamente aperto dall'articolo 125, il quale, chiamando gli Stati membri e la Comunità ad adoperarsi per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, li impegna "in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici...". Come si evince dalla semplice lettura della normativa comunitaria, più che il diritto al lavoro, l'obiettivo della politica comunitaria sull'occupazione è quello di puntare all'**impiegabilità/adattabilità** della forza lavoro, così da imporre una sorta di vero e proprio **riorientamento culturale di tutti gli attori del sistema** (lavoratori, datori, parti sociali, servizi pubblici, istituzioni). In questo contesto, **la formazione, valorizzata attraverso l'insieme delle politiche attive finalizzate all'erogazione dei relativi servizi, finisce per accreditarsi come "nuovo" forte trait d'union fra le politiche sociali e le politiche d'impresa.**

Al di là dei contenuti e dei risultati, la **Strategia Europea per l'Occupazione** merita di essere segnalata per un processo di convergenza istituzionale che si rinnova annualmente e che vede il Consiglio - che a tal fine adotta anche apposite misure di incentivazione - proporre agli Stati nazionali indirizzi di politica comune attraverso Orientamenti annuali organizzati intorno a quattro pilastri fondamentali (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità), la cui attuazione passa attraverso la definizione equilibrata nei Piani di Azione Nazionali (P.A.N.) delle priorità di ogni singolo Stato membro, specificando le azioni e le modalità operative. Assai utile, in tal senso, può essere la lettura del recentissimo **Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione 2004** approvato in Italia dal Consiglio dei Ministri il 28 ottobre 2004: dai suoi contenuti, infatti, emerge come la formazione giochi un ruolo essenziale su tutti e quattro i pilastri della Strategia Europea per l'occupazione e quale sia l'importanza non marginale che su tale



materia riveste l'apporto che può essere dato dall'**intervento delle parti sociali**.

In materia di formazione, l'attenzione prioritaria è sicuramente catalizzata dalla formazione permanente sia nell'ambito delle risposte alle *Guides lines* specifiche (**A/GL4: Promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita**; **A/GL5: Aumentare la disponibilità di manodopera e promuovere l'invecchiamento attivo**), sia nell'ambito delle risposte alle Raccomandazioni del Consiglio (**C. 3: Investire maggiormente e con più efficacia nel capitale umano e nella formazione continua**), sia nella sezione dedicata interamente al dialogo sociale (**D. Dialogo istituzionale e sociale**).

L'aspetto maggiormente indagato dal Piano in tema di formazione è quello degli strumenti destinati al suo finanziamento ed alla sua gestione. Alla legge n. 236/1993 – tradizionale canale di finanziamento della formazione continua in Italia, con attribuzione delle relative risorse alle istituzioni regionali – si è aggiunta la legge n. 53/2000 che finanzia la c.d. **Formazione continua individuale**, attraverso gli strumenti dei **cataloghi** e dei **woucher** anche di tipo aziendale (incentivi economici di natura individualizzata volti al finanziamento di attività formativa documentabile scelta direttamente dagli utenti), che prevedono una partecipazione alla spesa anche da parte dei lavoratori in formazione (con quote fino al 20%).

Ovviamente, il maggior canale di (co)finanziamento della formazione *tout court* resta quello erogato dal Fondo sociale europeo.

Trattato che istituisce la Comunità europea

Titolo XI – Capo II

Art. 146

Per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori nell'ambito del mercato interno e contribuire così al miglioramento del tenore di vita, è istituito, nel quadro delle disposizioni seguenti, un Fondo sociale europeo che ha l'obiettivo di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale.

Art. 147

L'amministrazione del Fondo spetta alla Commissione.

In tale compito, la Commissione è assistita da un Comitato, presieduto da un membro della Commissione e composto di rappresentanti dei governi e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Dopo le riforme del 1971 e del 1983, la struttura e le funzioni del **Fondo Sociale Europeo** sono state profondamente modificate con l'adozione dell'Atto Unico (1987). Da allora, il FSE è divenuto una “componente essenziale” della politica sociale comunitaria. Esso opera in molteplici direzioni: da un lato, cerca di facilitare l'accesso al mercato del lavoro, promuovere le pari opportunità, sviluppare le competenze, le attitudini e le qualifiche professionali e favorire la creazione di posti di lavoro; dall'altro lato, il FSE persegue l'anticipazione delle tendenze del mercato del lavoro e opera per dare risposta alle esigenze di qualificazione e riqualificazione professionale, di prima formazione e di formazione continua.

Per quanto concerne il ruolo del dialogo sociale nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, questo non potrebbe essere più rilevante: il **Piano d'Azione Nazionale 2004** lo afferma ripetutamente, in particolare nell'introduzione

dove si sottolinea come le Parti sociali abbiano addirittura elaborato un documento comune che è entrato pienamente a far parte del Piano anche se i suoi contenuti manifestavano apertamente critiche e riserve in ordine alle riforme promosse dal Governo. Un riconoscimento ancora più esplicito è stato fatto, sempre in Italia, dall' **Assemblea generale del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (23 aprile 2003)**: solo buone relazioni industriali potranno davvero affrontare in termini innovativi i temi della formazione continua, della flessibilità, della produttività e delle esternalità; solo una piena condivisione delle misure potrà consentire di raggiungere gli obiettivi fissati; solo tramite una concertazione preventiva ci si vincherà davvero ad un obiettivo da raggiungere, sia che attenga al campo economico che a quello sociale!

CNEL, *La strategia di Lisbona: la concertazione trilaterale e il dialogo sociale bilaterale per il lavoro e la formazione*,
Assemblea 23 aprile 2003, Osservazioni e proposte.

La naturale conclusione di questa pur breve illustrazione delle fonti di diritto comunitario, non può non essere che quella di ricordare l'approvazione avvenuta a Nizza (dicembre 2000) della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, sostanzialmente incorporata nella nuova Carta costituzionale europea. Per la prima volta compaiono in un documento unico sia i tradizionali diritti civili e politici, sia quelli sociali ed economici, tra cui riveste un ruolo di sicura rilevanza proprio il diritto all'istruzione ed alla formazione professionale e continua previsto all'**art. 14: (Diritto all'istruzione)**. In merito all'esatto significato da attribuire alla citata disposizione, si confrontano più tesi, tra le quali suscita interesse quella che sostiene essere avvenuto il riconoscimento di un vero e proprio diritto individuale d'accesso alla “formazione professionale e continua”. La formazione professionale potrebbe essere riuscita finalmente ad accreditarsi quale presupposto necessario al raggiungimento di concrete condizioni di ingresso e permanenza nel mercato del lavoro; soltanto attraverso un valido percorso formativo, infatti, il lavoratore può assicurare l'adeguamento della propria professionalità al processo tecnologico e ai mutamenti organizzativi, adeguamento generalizzabile per ogni tipologia e forma di rapporto di lavoro.

4. I PRINCIPI E LE REGOLE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE NELL'ORDINAMENTO SAMMARINESE. LA LEGISLAZIONE

Dopo aver ricostruito, pur con l'imposta sintetica, il contesto giuridico internazionale e comunitario, è ora arrivato il momento di dar conto di quella che, in materia di formazione professionale, è stata l'evoluzione delle principali fonti dell'Ordinamento sammarinese. Si tratta di riferimenti normativi e contrattuali noti ai più; ciò tuttavia non sminuisce affatto la necessità di una loro sistematica ricostruzione, doverosa soprattutto in questo momento in cui si discute concretamente della riforma che dovrebbe riguardare l'intera disciplina del mercato del lavoro. Accade molto spesso, infatti, che il consolidarsi di prassi non sempre virtuose impediscano alle fonti normative e contrattuali di dispiegare pienamente i loro effetti, soprattutto se si smarriscono le “sinergie di sistema”, a fronte di procedure legislative condizionate da esigenze emergenziali e ricerca di consenso

formazione e lavoro

che non sempre consentono la doverosa attenzione all'efficienza ed all'efficacia delle norme da attuare.

Fino agli anni ottanta, la legislazione di tutela del lavoro e dei lavoratori sammarinesi si è interessata davvero marginalmente di formazione professionale. Al silenzio della **legge 27 gennaio 1949, n. 1**, si giustappone la **legge 17 febbraio 1961 n. 7**, la quale opera uno scarso riferimento – con mero rinvio a legge speciale – alla regolamentazione dell'apprendistato (art. 28), che sarà di lì a poco disciplinato dalla legge 11 settembre 1961, n. 27. Si tratta di uno speciale rapporto di lavoro di durata non superiore a quella prevista stabilita dai contratti di lavoro – destinato ai giovani di ambo i sessi di età non inferiore ai 16 anni e non superiore ai 20 – in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire o far impartire, nella sua impresa o fuori di essa, l'insegnamento necessario perché il proprio dipendente-apprendista possa conseguire la capacità tecnica di lavoratore qualificato.

Fatta eccezione per la legge 13 febbraio 1980 n. 10 – per la quale rinvio al saggio di Laura Rossi che ne tratta ampiamente – il primo intervento legislativo in materia di formazione professionale direttamente riconducibile al diritto del lavoro è rappresentato dalla **legge 24 luglio 1987, n. 89**, successivamente integrata con modifiche dalla legge 4 marzo 1993, n. 36 ancora in vigore.

Al di là della formale rubricazione del provvedimento, è la disposizione dell'art. 1 a chiarire le importanti finalità della legge che – evidenziandone il nesso causa-effetto – lega l'obiettivo dell'inserimento lavorativo alla previsione di iniziative formative finalizzate alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie ad eseguire la prestazione lavorativa; interventi che, nel rispetto della disciplina sul collocamento, dovranno essere specificamente individuati attraverso un accordo – tra Segreteria al lavoro, organizzazioni sindacali e datoriali – che definisca i settori interessati, i livelli di qualifica ed i profili professionali.

Destinata alle aziende che ne facciano richiesta (art. 3), la legge vuole **incentivare e tutelare le aspirazioni di tutti i lavoratori iscritti nelle liste di collocamento**, anche quelli in riqualificazione (art. 4), che possono divenire parte di uno speciale rapporto di lavoro con finalità formativa. La durata del **rapporto di lavoro e formazione** – variabile da 3 a 12 mesi, in considerazione del livello di complessità della professionalità da acquisire (art. 9) – è finalizzato, una volta superato il periodo di prova (art. 10), all'assunzione a tempo indeterminato ed alla acquisizione della qualifica professionale; le aziende sono tenute a versare un **"salario di ingresso"**, che passa dall'iniziale 60% della retribuzione che spetterebbe per le mansioni assegnate, fino al massimo dell'80% in conclusione del rapporto (art. 11); gli oneri contributivi sono a carico del Centro di formazione professionale (art. 13); i lavoratori sono tenuti a rispettare il normale orario di lavoro, cui si aggiungono almeno 36 ore dedicate all'insegnamento teorico (art. 14) (comprendente informazioni generali sulle istituzioni, sulla legislazione del lavoro, sulle norme di sicurezza ed igiene sul posto di lavoro, sul ruolo delle forze sociali, sulle problematiche sociali, sui settori merceologici: art. 15).

Il provvedimento disciplina anche un **serrato scambio di informazioni fra istituzioni competenti ed aziende**: le aziende devono inviare agli Uffici del lavoro – prima dell'inizio della loro attività o in fase di potenziamento e ristrutturazione – una serie di notizie riguardanti la disponibilità occupazionale di

personale con relative qualifiche, al fine di definire un adeguato programma di interventi (art. 2); per altro verso, il **Centro di Formazione professionale** mantiene stretti rapporti di collaborazione con le aziende, sulle quali esercita anche la vigilanza sul corretto svolgimento del Corso (art. 16).

Dunque, del tutto analogamente a quanto disciplinato dalla legislazione italiana in materia di contratto di formazione e lavoro, la legge n. 89/1987 inserisce nel sistema sammarinese, ed incentiva sotto il profilo economico e contributivo (salario d'ingresso e decontribuzione) accanto al contratto di apprendistato, un nuovo **contratto a causa mista e a durata massima**, configurando in capo al lavoratore un vero e proprio diritto – superato il preavviso e concluso il periodo ritualmente previsto – alla trasformazione di quel rapporto speciale in un ordinario rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato.

Aver disciplinato due diverse tipologie di contratti formativi non può rappresentare un intervento sufficiente ed esauritivo in materia di formazione professionale: occorre, infatti, provvedere alla definizione di un più compiuto sistema che, oltre ai contratti di lavoro, definisca nuove tipologie di intervento e identifichi i soggetti istituzionalmente competenti ad operare. A ciò provvede esplicitamente la **legge 4 marzo 1993, n. 37 (Ordinamento del sistema di formazione professionale e delle politiche attive a sostegno dell'occupazione)**. Non è questa la sede per analizzare con la necessaria attenzione le disposizioni del provvedimento; tuttavia, è assolutamente indispensabile dare almeno conto dei molti importanti principi che detta, in particolare delle finalità assegnate al sistema pubblico di formazione professionale, come recita l' **art. 1**: la Repubblica di San Marino deve *promuovere ed effettuare attività di formazione professionale al lavoro e sul lavoro, organizzare servizi per l'informazione e l'orientamento lavorativo, svolgere attività di osservazione del mercato del lavoro, promuovere e sostenere l'occupazione con misure di politiche attive del lavoro. In tal modo, è possibile rendere effettivo il diritto al lavoro ed alla sua libera scelta, facilitare l'inserimento lavorativo degli occupati e dei disoccupati, contribuire alla crescita della personalità e delle capacità tecnico-professionali dei lavoratori occupati. Così operando, si realizza un servizio alla persona, si concorre allo sviluppo culturale, sociale ed economico dello Stato, nell'ambito ed in coerenza con la programmazione generale, valorizzando l'apporto e la partecipazione delle forze culturali, sociali e produttive.*

Meritevole di particolare segnalazione è anche il dettato del quarto comma, secondo il quale tutte le *azioni formative vanno definite ed attuate in armonia e in integrazione con le attività del sistema scolastico ed universitario, garantendo reciproche entrate ed uscite in un'ottica di formazione continua e ricorrente e di piena valorizzazione delle potenzialità della persona*. In tal senso, le competenze della Segreteria al lavoro – che sovrintende all'attività del Centro di Formazione Professionale (artt. 9 ss.) – in materia di programmazione delle iniziative, vanno esercitate di concerto con la Segreteria alla Pubblica Istruzione e Università.

La citata disposizione fa propri alcuni principi che non potranno non orientare anche in futuro l'azione delle istituzioni pubbliche competenti. Da essi si evince che la formazione professionale è un servizio alla persona e contribuisce alla crescita delle sue capacità tecnico professionali; concorre allo sviluppo culturale, sociale ed economico del Paese;



rende effettivo il diritto al lavoro ed alla sua libera scelta; favorisce l'inserimento degli inoccupati e dei disoccupati.

Inoltre, gli interventi formativi: vanno definiti in armonia ed integrazione con quelle del sistema scolastico ed universitario; esigono attività di osservazione del mercato del lavoro; vanno realizzati per il lavoro e sul lavoro; possono sostenere, in quanto parte delle misure di politiche attive sul lavoro, l'occupazione. A tale funzione sono preordinate le disposizioni degli artt. 18 e 19. L'art. 18 istituisce la **Consulta per la formazione professionale**, organo consultivo in ordine ai piani della formazione professionale ed alla realizzazione delle iniziative formative, presieduta dal Segretario al lavoro e composta dai rappresentanti di tutte le istituzioni competenti, delle parti sociali, delle forze politiche. La sua funzione principale è quella di esprimere pareri, in particolare di pronunciarsi sui programmi a cadenza sia annuale che pluriennale - sulla base dei quali le iniziative di formazione professionale possono essere attuate - redatti dal Centro di Formazione Professionale, d'intesa con l'Ufficio di Programmazione economica, ed infine approvati dal Congresso di Stato.

Sicuramente da segnalare sono anche gli artt. 3 e 4: nel primo, si specifica che gli interventi di formazione professionale si distinguono in **Corsi di prima formazione o di formazione al lavoro**, che precedono l'inserimento lavorativo e si rivolgono a giovani inoccupati (distinguendosi ulteriormente in Corsi di primo e di secondo livello, per diplomati e laureati) e in **Corsi di seconda formazione o formazione sul lavoro**, che si rivolgono a lavoratori occupati o disoccupati, sia dipendenti che autonomi; nel secondo, si elencano le misure e le azioni che possono tutte essere ricondotte nella nozione di attività formativa: (ad esempio si può passare dalla formazione professionale che si realizza nell'ambito dei contratti di lavoro a causa mista, a quella oggetto degli stages; dalle azioni di aggiornamento, perfezionamento, riqualificazione di inoccupati o disoccupati, a corsi di durata poliennale per l'acquisizione di una qualifica oppure ad esperienze brevi di orientamento e di integrazione dei *curricula* scolastici, azioni che in molti casi esigono adeguate procedure di accertamento e di certificazione (art. 6) da annotare in un apposito Libretto di formazione come dispone l'art. 8).

La rilevante condivisibile attenzione che la legislazione appena descritta presta alla formazione professionale non è purtroppo presente in altre normative che pur avrebbero dovuto assicurarla. La constatazione si riferisce innanzitutto alla **legge 19 settembre 1989, n. 95 in materia di collocamento**. Al di là di una evidente sottovalutazione dell'importanza che la formazione professionale avrebbe dovuto rivestire in qualità di risorsa strategica nell'ambito delle procedure di avviamento al lavoro, esistono alcune disposizioni che vi fanno più o meno diretto riferimento: all'art. 9 (*Colloquio preliminare*), dove si afferma che all'atto della prima iscrizione o delle successive reiscrizioni, l'Ufficio al lavoro deve accertare il grado di qualificazione o di specializzazione professionale dell'interessato; all'art. 12 (*Previsione di fabbisogno di manodopera*), in cui si afferma che l'Ufficio Industria invierà all'Ufficio del lavoro copia delle convenzioni sottoscritte dalle Aziende di nuova costituzione e delibera dei relativi impegni occupazionali, al fine di prevedere i flussi occupazionali e le esigenze di formazione professionale; all'art. 19 (*Corsi di formazione e riqualificazione*), secondo il quale al lavoratore iscritto alle liste di avviamento - cui sarà riconosciuto un gettone di presenza - deve essere offerto di frequentare i corsi di formazione e riqualifica-

zione professionale organizzati dallo Stato o dallo stesso riconosciuto; all'art. 24, lett. b) e c) che prevede, tra i compiti della Commissione di collocamento, l'elaborazione delle previsioni di occupazione e la redazione di pareri sui piani di occupazione predisposti dallo Stato, con particolare riferimento all'occupazione giovanile, nonché, esplicitamente, sui programmi di formazione professionale.

Molta attenzione ai profili formativi è riservata dalle disposizioni della legge emanata in quegli stessi anni per sostenere l'**inserimento lavorativo degli invalidi e portatori di deficit (legge 29 maggio 1991 n. 71)**. Precisato che tale inserimento lavorativo **non si configura come rapporto di lavoro** (ma si può trasformare in rapporto di lavoro a collocamento obbligatorio), come tale regolato sulla base di una convenzione - sottoscritta dal Servizio Socio-sanitario, dall'interessato o dal suo tutore, dal responsabile dell'Azienda o dell'Ente in cui avviene l'inserimento e dalle organizzazioni sindacali (art. 9). Il legislatore dispone che per facilitare il collocamento e l'inserimento lavorativo, lo Stato promuove le iniziative formativo-professionali (attuate dal Centro di Formazione Professionale), di recupero delle residue capacità e di riqualificazione che si rivelino idonee e necessarie, anche a seguito di confronto con gli operatori economici e le organizzazioni sindacali, e si fa carico, parzialmente o interamente, della contribuzione previdenziale delle imprese (artt. 10,11,12).

Più recentemente, alla formazione presta molta attenzione, del tutto comprensibilmente visto l'oggetto del provvedimento, la **legge quadro in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro (legge 18 febbraio 1998, n. 31)**: mi limito a segnalare il dettato dell'art. 1, comma 2°, dove si specifica l'obbligo del datore di lavoro di fornire a ciascun lavoratore una formazione sufficiente ed adeguata rispetto al posto di lavoro ed alle mansioni assegnate. All'attuazione delle disposizioni dell'art. 16 ha provveduto il decreto 30 luglio 1999, n. 87 - ratificato con modifiche dal decreto 17 settembre 1999, n. 94 - che, dopo aver opportunamente distinto le nozioni di informazione e formazione, nell'art. 3 disciplina specificamente l'**obbligo di formazione ed addestramento dei lavoratori**, distinguendo, successivamente, con misure rafforzate, l'attività formativa destinata al rappresentante dei lavoratori ed agli incaricati per l'applicazione delle misure di lotta antincendio, gestione delle emergenze, dell'evacuazione e del primo soccorso.

Legge quadro in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro

Art. 16 (Informazione e formazione dei lavoratori)

(...)

2. Il datore di lavoro avvalendosi anche dei dirigenti e dei preposti, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, ha l'obbligo di provvedere affinché ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza specificamente incentrata sul posto di lavoro e sulle proprie mansioni(...)

Decreto 30 luglio 1999 n. 87 "Informazione, formazione ed addestramento dei lavoratori"

Art. 1 (Definizioni e disposizioni generali)

(...)

b. Formazione: l'attività di formazione ha per obiettivo il conseguimento di una preparazione del lavoratore, opportunamente organizzata nei contenuti, modalità di erogazione e strumenti di docenza, volta all'apprendimento teorico di norme di sicurezza e prevenzione, standard tecnici di prevenzione, pratiche di lavoro, procedure organizzative, funzionamento di mac-

formazione e lavoro

chine, impianti, sistemi ed apparati di sicurezza, regole di comportamento in determinate circostanze, al fine di organizzare la prevenzione.

c. Addestramento: ove ritenuto necessario, l'addestramento è l'attività integrativa dell'informazione o della formazione volta all'apprendimento pratico dell'uso di sistemi di sicurezza e di salvaguardia nell'uso di macchine, impianti, apparati, sostanze pericolose, ovvero di applicazione di procedure organizzative ovvero di comportamenti, per la lotta all'incendio, il primo soccorso e le prove di simulazione di situazioni di emergenza e di evacuazione, al fine di rendere abilitati i lavoratori incaricati a svolgere compiti specifici nell'ambito dell'organizzazione della prevenzione.

Una potenziale finalità formativa per i giovani che si affacciano al mondo del lavoro sembrerebbe risultare anche dalle norme della **legge 12 maggio 1989 n. 51** (Misure per l'incentivazione dell'occupazione giovanile nel periodo estivo). Ai sensi dell'art. 1, infatti si dispone che le imprese industriali, artigiane, commerciali e delle cooperative che durante il periodo estivo assumono personale giovane di età compresa fra il 14° e il 20° anno con contratto stagionale o comunque a tempo determinato beneficiano dello sgravio contributivo del 70%; **se i giovani verranno assunti per mansioni attinenti all'indirizzo scolastico** – cioè si valorizzano i profili formativi-orientativi dell'esperienza lavorativa estiva – lo sgravio contributivo sale al 90%.

Per quanto riguarda l'impiego pubblico, non molti ma significativi sono i riferimenti normativi alla formazione professionale. Tra questi, merita segnalare l'art. 10 della **legge 23 ottobre 1990, n. 118**, sullo stato giuridico del personale dirigente, il quale pone in capo all'Amministrazione l'obbligo di curare l'organizzazione di corsi di formazione, di perfezionamento e di aggiornamento e di favorire la partecipazione a corsi, congressi e convegni – disposta con comando del Capo del Personale - che si svolgono fuori territorio, nel rispetto di un programma fissato dai vari Consigli di Dipartimento ed approvato dal Congresso di Stato. Per quanto concerne specificamente i pubblici dipendenti, l'art. 17 della **legge 17 settembre 1993, n. 106** (*Dotazione organica dei dipartimenti, settori autonomi ed enti autonomi dello Stato*) chiarisce che essi sono tenuti a frequentare i corsi di formazione ed aggiornamento professionale organizzati nell'ambito di ciascun Dipartimento o settore o Ente autonomo dello Stato, sulla base di apposita programmazione; sull'esigenza di attivare periodicamente i suddetti corsi e sulle loro specifiche finalità, essenziale è l'**attività di impulso svolta dalle Organizzazioni Sindacali**. La norma qualifica la partecipazione dei dipendenti pubblici all'attività formativa come un vero e proprio diritto-dovere; in quanto tale, la formazione professionale va dunque considerata parte integrante della normale attività lavorativa.

4.1. (SEGUE:) LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LA CONCERTAZIONE SOCIALE

Non è possibile descrivere il sistema delle fonti che disciplinano la formazione professionale prescindendo dall'analisi dei contratti collettivi. L'esigenza di valutare con attenzione il contributo dato dalle parti sociali in tema di formazione professionale è resa manifesta da due importanti constatazioni: nella Repubblica di San Marino, il contratto collettivo, oltre che inderogabile, è anche efficace *erga omnes* (impegna, cioè, tutti i lavoratori e i datori di lavoro afferenti alla categoria professionale o all'ambito dallo stesso contratto predefinito), quindi riveste

un'importanza assolutamente determinante ai fini della disciplina degli istituti dallo stesso trattati; inoltre, la formazione professionale, accreditandosi come tipica materia di dialogo sociale, può essere correttamente affrontata soltanto con il pieno coinvolgimento e la partecipazione delle Parti sociali.

L'analisi della contrattazione collettiva deve necessariamente partire dai contenuti del **Contratto Collettivo Unico Generale di Lavoro per le aziende industriali** che, per numero di destinatari e per ampiezza di disciplina, è sicuramente il più importante tra i contratti collettivi sammarinesi. Il CCUGLI vigente tratta della formazione professionale in diversi articoli e in alcuni dei molti Allegati che ne costituiscono parte integrante, uno dei quali ha per oggetto l'apprendistato: esso impegna le parti firmatarie alla verifica delle norme esistenti rispetto alle realtà cui professionalmente si giustificano, in vista di un adeguamento reso necessario soprattutto se messo in relazione a nuove prospettive com'è quella aperta dalla formazione professionale.

L'aspetto giuridicamente più interessante del CCUGLI Industria in tema di formazione professionale è tuttavia quello rappresentato dal combinato disposto dell'art. 4 (**Accordo sui servizi sociali**) e degli allegati contrattuali nn. 6 (**Fondo Servizi Sociali**) e 13 (**Protocollo d'intesa fra Organizzazioni Sindacali e Anis sulle relazioni industriali**). Con l'art. 4, considerata la carenza di infrastrutture di servizio e sociali che rappresentano una condizione fondamentale dello sviluppo, le parti firmatarie del Contratto collettivo ravvisano la necessità di sostenere tutti quei servizi che contribuiscono ad elevare l'occupazione produttiva, in particolare quella femminile, e i consumi sociali, istituendo allo scopo un Fondo denominato "**Fondo Servizi Sociali**", da destinarsi all'incentivazione finanziaria delle misure che verranno proposte per il perseguimento di queste finalità. Come risulta dall'allegato n. 6 (Fondo servizi sociali), il progetto di attuazione di detto Fondo dedica l'intera lett. b) alla partecipazione finanziaria a programmi di formazione professionale e riqualificazione non esclusivamente destinati ai giovani, svolti anche in collaborazione con la Segreteria all'Istruzione e il Centro di formazione professionale.

Contratto Collettivo Unico Generale di Lavoro Industria Allegato contrattuale n. 6 "Fondo Servizi Sociali"

(...)

b) partecipazione finanziaria a programmi di formazione professionale e riqualificazione rivolta verso:

- i giovani disoccupati per i quali siano possibili sbocchi occupazionali, fermo restando un periodo di prova da concordare;
- i lavoratori che debbono acquisire conoscenze economiche generali;
- i lavoratori che sulla base di specifiche esigenze aziendali debbono acquisire mansioni particolari sul piano tecnico, gestionale e professionale;
- partecipazione a programmi di formazione da concordare fra le parti firmatarie il presente accordo nel campo di attività culturali con particolare riferimento all'acquisizione da parte dei lavoratori di ulteriori conoscenze professionali e culturali.

La doverosa attenzione del Fondo servizi sociali per gli interventi in formazione professionale è ribadita nel più recente accordo del 17 gennaio 2002 (relativo al Settore industria), nel quale le parti firmatarie esprimono chiara consapevolezza circa la necessità di differenziare e specializzare (mediante una diversa copertura dei costi) le misure da finanziare (anche su richieste avanzate direttamente dalle singole aziende

oppure attraverso le Associazioni di categoria, sulla base di un programma di svolgimento che ne indichi i costi e le finalità) a seconda dei destinatari, distinguendo opportunamente le esigenze formative dei giovani, diverse in ragione del loro titolo di studio, da quelle espresse da lavoratori interessati all’inserimento in settori ad alta tecnologia o che richiedono l’acquisizione di conoscenze specifiche, senza dimenticare l’osservanza delle disposizioni della legge quadro in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Analogamente al CCUGL Industria, tutti i principali contratti collettivi attualmente vigenti in Repubblica affrontano la tematica della formazione professionale. Tra questi, merita segnalazione il **Contratto Collettivo di lavoro per i dipendenti del settore bancario (art. 28)**, dove si mette in evidenza il nesso che lega la formazione professionale alla tutela dell’occupazione, alla capacità di adattamento dei lavoratori ai processi di mobilità, alla loro crescita professionale garantita da un processo di costante riqualificazione e di acquisizione di nuove conoscenze. In considerazione di ciò, le aziende promuovono corsi di formazione – dopo averne valutato programmi, modalità, criteri e finalità con le organizzazioni sindacali – da tenersi durante il normale orario di lavoro o durante il fine settimana (nel qual caso le ore impiegate saranno retribuite come straordinario). Il **CUGL Servizi (art. 22)**, nel ricordare che la formazione è risorsa imprescindibile per lo sviluppo del settore e dei livelli di occupazione, sottolinea in particolare le opportunità di crescita professionale e formativa mediante **stages**, secondo tempi e modalità che dovranno essere stabiliti attraverso convenzioni con le Segreterie competenti.

Qualche considerazione in più è necessaria per dar conto dei contenuti del **Contratto di lavoro del c.d. Settore Pubblico Allargato**; di formazione professionale, infatti, si tratta sia nella parte dedicata agli obiettivi ed alle linee guida dell’intervento riformatore che dovrà riguardare tutti gli enti interessati, sia nella specifica sezione dedicata alla formazione. Relativamente all’intervento di riforma legislativa, le parti firmatarie stigmatizzano che l’efficacia del provvedimento sarà fortemente condizionata dalla capacità che le misure adottate sapranno esercitare in termini di: *valorizzazione e razionalizzazione dell’utilizzo e della crescita delle risorse professionali anche ai fini della mobilità; partecipazione consapevole e motivata dei dipendenti; formazione, informazione e riqualificazione del personale, anche ai fini dell’adozione di un nuovo modello di inquadramento funzionale alla crescita professionale.*

Per quanto riguarda la specifica sezione sulla formazione, il contratto, dopo aver ricordato che l’istituzionalizzazione – secondo le risorse disponibili – di precisi corsi di formazione va articolata in base a piani annuali e pluriennali, ribadisce, da un lato, che **la formazione è funzione strategica e variabile strategica essenziale per la gestione delle risorse umane e per l’ammmodernamento della P.A.**, destinata non soltanto a migliorare la situazione contingente con aggiornamenti o conoscenze ulteriori, ma piuttosto ad offrire (al personale) strumenti per assicurare la continuità di un processo di cambiamento culturale, comportamentale ed organizzativo; dall’altro lato, la **formazione, diritto-dovere del dipendente**, va incentivata anche sotto forma di autoformazione, strumento stabile di innovazione organizzativa dell’Amministrazione, della mobilità e della riqualificazione del personale.

Contratto di Lavoro del Settore Pubblico Allargato Formazione
(...)

La formazione così intesa deve intervenire su queste aree principali:

1. Motivazione: per rafforzare il senso di appartenenza, condivisione degli

obiettivi dell’Amministrazione e dei conseguenti comportamenti, deontologia professionale.

2. Sviluppo culturale e valori della P.A.: per capire ed interiorizzare i nuovi valori dell’Amministrazione (più centrati sulla efficienza/economicità, qualità dei servizi, diritti dell’utenza, ecc.).

3. Gratificazione e carriera: la formazione deve alimentare una tensione nella dinamica della professionalità, garantendo anche passaggi di responsabilità e quindi sviluppi di carriera, dando così le gratificazioni che sono il carburante alla motivazione e alla ricerca dei migliori risultati.

4. Attuazione della mobilità: ogni processo di mobilità, condizione essenziale per una moderna organizzazione, deve essere guidato e rafforzato da un processo formativo, per riconvertire professionalità, allargare responsabilità e competenze, e incentivare la mobilità stessa.

5. Professionalità: alcuni momenti formativi devono anche essere finalizzati a rinnovare e rendere più efficaci gli strumenti tecnico-professionali nei vari settori dell’Amministrazione e dei diversi profili professionali, con particolare riferimento alla cultura informatica e alla conoscenza delle lingue straniere.

Anche il sistema di relazioni industriali mette la formazione professionale al centro delle sue dinamiche. Già nel primo **allegato contrattuale del CCUGL Industria** siglato il 25 agosto del 1980 **sulla mobilità**, le parti firmatarie, nell’esprimere la necessità di incontrarsi per verificare le concrete condizioni del mercato del lavoro – soprattutto per favorire l’incontro domanda/offerta di giovani e di donne – manifestano piena consapevolezza circa la necessità di individuare gli indirizzi di qualificazione e riqualificazione, in stretto rapporto con l’istituzione Scuola e con l’azione programmatica generale del paese: un sistema di formazione professionale da organizzare in forme di stretto collegamento alle attività ed alle esigenze produttive, prevedendo anche momenti formativi attuati all’interno delle stesse aziende.

Nel **Protocollo di intesa fra Oo. Ss. e Anis sulle relazioni industriali del 23 febbraio 1994 (Allegato n. 13 del CCUGL Industria)**, il ruolo della formazione professionale si conferma al centro del comune impegno delle Parti sociali volto a sostenere una politica che promuova interventi ed iniziative in tale campo. Alla formazione professionale è infatti quasi interamente dedicato tutto l’Allegato A).

Contratto Collettivo Unico Generale di Lavoro Industria

Allegato contrattuale n. 13 “Protocollo d’intesa fra OO.SS e ANIS sulle relazioni industriali

Allegato A) Ambito operativo delle nuove relazioni industriali
FORMAZIONE PROFESSIONALE

Le OO.SS. e l’ANIS rimarcano la necessità di un impegno comune nell’attivazione di una adeguata politica volta a sostenere e promuovere interventi ed iniziative in questo campo, consapevoli dell’importanza della formazione intesa quale strumento di:

- arricchimento professionale dei lavoratori;
- valorizzazione delle risorse umane e dell’efficienza delle imprese;
- riqualificazione, qualificazione, specializzazione dei lavoratori determinate dall’innovazione tecnologica, dalla riorganizzazione produttiva e del lavoro, nonché dai processi di mobilità.

In tale ottica le Parti si impegnano a:

- agire verso gli Organismi Statali cui spetta la competenza in materia, affinché le iniziative formative siano rivolte in maniera sempre più aderente alla necessità delle imprese ed a quelle di formazione dei lavoratori;
- promuovere e sostenere interventi di formazione diretta, sia nelle imprese, sia per specifiche esigenze professionali e di riqualificazione, prevedendo in questa direzione contributi finanziari da parte del Fondo Servizi Sociali, verificando forme di finanziamento C.E.E., ecc.;

formazione e lavoro

- approfondire e proporre forme di accesso adeguate ad esperienze formative in campo europeo ed internazionale.

La vera "cartina di tornasole" circa il grado di reale consapevolezza raggiunto dalle Istituzioni e dalle Parti sociali sammarinesi sul ruolo strategico che la formazione professionale può giocare per lo sviluppo, la competitività e la crescita non soltanto economica della loro società, è tuttavia rappresentata dal **Protocollo di Intesa sulla Politica del lavoro, dell'Impresa e dei Redditi, siglato dal Governo e dalle Forze sociali del 15 gennaio 2001**. Per forma, contenuti, obiettivi, questo Protocollo rappresenta il momento qualitativamente più significativo di concertazione triangolare che il sistema socio-economico sammarinese ricorda. Limitatamente ai profili che qui interessano, il Protocollo sottolinea fin dalla premessa che "la cultura e la formazione sono importanti per il progresso del Paese e pertanto l'istruzione, la formazione dei giovani e la crescita culturale e civile delle persone sono obiettivi imprescindibili per uno Stato". La conseguenza è che "investire in suddetti ambiti diventa essenziale per il futuro della Repubblica".

Alle questioni inerenti le politiche della formazione, opportunamente affrontate in modo congiunto a quelle occupazionali e del lavoro, il Protocollo dedica l'intero **punto secondo**: rinviando ad un futuro tavolo di confronto la definizione di accordi *ad hoc*, dopo aver elencato gli obiettivi da perseguire e i possibili strumenti da utilizzare, le parti firmatarie ritengono che la scelta di privilegiare la formazione professionale sia strettamente legata alla rapida evoluzione del mondo del lavoro, a fronte della quale occorre strutturare un sistema di "formazione permanente" capace di coinvolgere tutti, sia chi deve ancora inserirsi nel mondo del lavoro, sia chi già lavora, opportunamente distinguendo i soggetti in possesso di titoli di studio e qualifiche professionali spendibili sul mercato da manodopera meno qualificata o addirittura con ridotta capacità lavorativa. Per quanto concerne più specificamente il lavoro giovanile, i firmatari ritengono importante incentivare la positiva esperienza del contratto di lavoro estivo per gli studenti, da sostenere unitamente a servizi di orientamento scolastico, corsi post-diploma e laurea - finanziati anche attraverso l'erogazione di borse di studio - e stages presso istituzioni ed imprese nazionali ed estere. Cura ed attenzione dovranno altresì essere riservate ai soggetti più deboli a rischio di esclusione sociale, per i quali, in un'ottica di più avanzata solidarietà, vanno approvate misure idonee ad un loro corretto e proficuo inserimento.

Protocollo di intesa sulla Politica del lavoro, dell'Impresa e dei Redditi
(16 gennaio 2001)

(...)

2) Politiche occupazionali, del lavoro e della formazione

b) Considerare che si affacciano sul mercato del lavoro figure professionali sempre più scolarizzate, per cui si dovrà operare con interventi in grado di inserire nel mondo del lavoro, principalmente privato, e dell'attività imprenditoriale.

c) Preparazione scolastica di base sempre più orientata alla formazione dell'individuo con l'introduzione fin dai primi anni delle lingue straniere e dell'informatica. Attenzione alle problematiche della riforma scolastica nella consapevolezza che investire nella scuola, nella Formazione Professionale e nell'Università significa investire nel futuro della Repubblica.

(...)

e) Favorire la crescita e la riqualificazione professionale per mantenere e creare nuova occupazione, specie per le persone meno qualificate anche attraverso la revisione delle misure legislative e contributive, e per l'attivazione di forme di mobilità anche interprofessionale e dal settore a quello privato.

f) Intese con le imprese per creare opportunità di inserimento per giovani secolarizzati per la loro crescita professionale a tutti i livelli di responsabilità.
g) Interventi mirati sul primo lavoro e sugli studenti nel periodo estivo tramite una riduzione dei costi per le imprese ed incentivi ai giovani stessi.
h) Ulteriori politiche di indirizzo per aiutare i giovani nella scelta di un percorso scolastico finalizzato all'inserimento lavorativo; verifica in prospettiva della situazione dell'obbligo formativo, delle normative relative all'apprendimento, all'addestramento al lavoro ed all'inserimento lavorativo mediante accordi e/o convenzioni, per creare inserimenti graduali e percorsi flessibili; formazione nelle imprese e/o all'estero attraverso apposite convenzioni.
i) Inserimento lavorativo ai sensi delle leggi vigenti nei settori privati degli invalidi e delle persone che versano in stato di disagio sociale, attraverso accordi generali e specifici, che tengano in considerazione le condizioni personali e le residue capacità lavorative. Tutto ciò anche attraverso l'avvio di iniziative autonome-cooperativistiche (imprenditoria sociale).

(...)

l) Necessità di formazione permanente

m) Istituire borse di studio universitarie per masters e per la formazione di giovani diplomati e laureati da inserire nel mondo del lavoro, attraverso bandi pubblici che consentano la partecipazione in un quadro di pari-opportunità e di trasparenza.

n) Pianificare le risorse finanziarie da prevedere nel bilancio pubblico, nonché, per specifici progetti da concordare e da reperire espletando le procedure previste nel Fondo Servizi Sociali, nel settore privato, ecc.

o) Necessità di promuovere un processo culturale capace di far crescere una nuova cultura del lavoro e la conoscenza del mondo del lavoro nei percorsi scolastici, anche attraverso l'orientamento.

p) Formazione orientata anche al recupero di mestieri artigianali tradizionali e artistici, con incentivi per la nascita di nuove imprese specie giovanili.

Infine, sicuramente da rimarcare, è l'indicazione della necessità di attuare un efficace coordinamento degli interventi che non impedisca l'azione dei privati ma eviti duplicazioni e sprechi di risorse, coordinamento affidato ad un organismo in cui devono essere adeguatamente rappresentate, oltre alla Pubblica Amministrazione, tutte gli "Attori della formazione" presenti nel sistema sammarinese. In attuazione della descritta disposizione del Protocollo, il **"Comitato Formazione Permanente"** è stato istituito con lo specifico accordo del **24 maggio 2001** - nel quale è definito anche il relativo regolamento di gestione - detta disposizioni circa la composizione e gli scopi da perseguire, quali: *la visibilità alle diverse iniziative di formazione pubbliche e private; la valutazione delle proposte e dei progetti presentati circa gli interventi da sostenere, esprimendo suggerimenti anche al fine di valorizzare sinergie e collaborazioni; la raccolta delle informazioni in merito agli stanziamenti pubblici da impegnare in formazione, ad integrazione dell'ammontare già messo a disposizione dai "privati" o attraverso il Fondo servizi sociali.*

5. A PROPOSITO DI NUOVI PRINCIPI E DI NUOVE REGOLE. SPUNTI ORIENTATIVI PER UNA REVISIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE NELL'AMBITO DI UNA PIÙ COMPIUTA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO SAMMARINESE

La ricostruzione, del sistema di principi e di regole normative e contrattuali di diritto del lavoro che disciplina la formazione professionale nell'ambito dell'ordinamento sammarinese ha per scopo quello di ricondurre ad unità provvedimenti distin-



ti che, pur con diversità di approccio e di efficacia giuridica, condividono tutti l'obiettivo di una ferma valorizzazione dello strumento e delle politiche che sono allo stesso sistema riconducibili. Un metodo di lavoro necessario: anche gli operatori del diritto più attenti, quelli che sicuramente ben conoscono ed applicano le disposizioni dettate dalle fonti richiamate, spesso non sono sufficientemente consapevoli di come le stesse normative interagiscono all'interno del sistema. Si tratta di un metodo di lavoro che risulta imposto soprattutto quando ci si muove in contesti in cui le fonti giuridiche e contrattuali si succedono tra loro senza un meditato coordinamento, col rischio di produrre inutili sovrapposizioni, se non ancora più pericolose divergenze di tipo strategico e funzionale.

Per approfondire, leggi gli Atti del Convegno organizzato dal Centro di Formazione Professionale il 30 novembre 2000 su “*Obbligo d'istruzione e obbligo formativo: il ruolo della formazione professionale e dell'apprendistato*”.

Da ciò, un auspicio: la formazione professionale è sicuramente uno di quei temi che meriterebbe di ritornare al centro dell'attenzione di un legislatore disponibile ad impegnarsi nella redazione di una sorta di **Testo Unico** che, abrogando tutte le precedenti discipline legislative, **riconduca ad uno schema coerente tutti i principi e tutte le regole che attualmente governano questa complessa materia**.

Piuttosto che la necessità di introdurre nuovi principi o nuove regole, la ricostruzione delle fonti che disciplinano la formazione professionale sembra consigliare un loro riordinamento e/o revisione che consenta di recuperare gli attuali margini di inefficacia e di inadeguatezza, nella condivisa consapevolezza dell'importanza che ciò può rappresentare per la futura crescita sociale ed economica di San Marino. Se la discussione in merito ad un Testo Unico sulla formazione professionale è questione da prendere in seria considerazione, ben più concreta ed immediata è l'esigenza di riflettere su quale e quanta attenzione riservare alla formazione professionale nell'ambito delle nuove disposizioni che riformeranno il mercato del lavoro, le cui linee-guida sono state recentemente illustrate dal Segretario al lavoro nella **relazione presentata al Consiglio Grande e Generale, che le ha approvate nella seduta del 21 luglio 2004**.

In verità, sulla necessità di **ripensare principi e regole per la disciplina del c.d. mercato del lavoro dettata dalla legge n. 95/1989**, Istituzioni e Parti sociali erano da tempo concordi. Oltre a confermare la funzione pubblica dell'avviamento al lavoro – che si esprime nel divieto di mediazione privata (art. 26) – la legge del 1989 delinea un modello di intervento organizzato su liste, classi e graduatorie, richieste numeriche e nominative, precedenza e preferenze, nulla osta all'assunzione. Il sistema 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 di sanzioni di tipo penale ed amministrativo. Al di là di alcune importanti disposizioni – ad esempio quelle relative all'anagrafe del lavoro (art. 3), al colloquio preliminare (art. 9), alla Commissione per l'accertamento del livello professionale (art. 10), alle precedenza e preferenze nell'avviamento (art. 18), ai corsi di formazione e riqualificazione – che avrebbero potuto consentire aperture verso allora assai innovative prospettive di orientamento e di sostegno atte a favorire l'incontro fra domanda ed offerta del lavoro, tutte le risorse operative e profes-

sionali rese comunque disponibili sono state purtroppo dirottate verso procedure esclusivamente di tipo burocratico-amministrativo delle liste e delle graduatorie, comportando l'accentuazione della rigidità progressiva del sistema, rigidità solo parzialmente temperata da opportuni interventi *ad hoc* della Commissione di collocamento

Confronta, LUCIANO ANGELINI, *Prospettive di riforma del mercato del lavoro sammarinese*, in STUDI URBINATI, n. 54,3, 2002-2003, p. 275 ss., in particolare pp. 304-310.

Al di là dei suoi molti limiti, la legge esprime fedelmente tutte le logiche caratterizzanti il modello di intervento pubblico nel mercato del lavoro più accreditato in quegli anni: realizzare un sistema di norme di natura e a gestione esclusivamente pubblica che fosse in grado di attuare 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 fosse realmente rivolto ad agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, anzi arrivando ad impedire la costituzione di rapporti di lavoro non coerenti col rigido modello di avviamento risultante dalla combinazione di liste, di graduatorie e loro relative precedenza.

Non si tratta di mettere in discussione l'esigenza più che doverosa di prevedere meccanismi che regolino l'avviamento al lavoro prestando maggiore attenzione a tutti quei lavoratori che versano in condizioni di difficile collocabilità, ma piuttosto di stigmatizzare l'insostenibilità di un sistema che si limita a distribuire i posti di lavoro creati spontaneamente senza avere alcuna progettualità in merito alla valutazione delle dinamiche che condizionano l'evoluzione del sistema produttivo. Occorre, cioè, **impegnarsi a favorire e rendere più facile l'incontro domanda-offerta**, puntando sull'attuazione coordinata di politiche attive di orientamento, di ricerca e selezione del personale, di programmazione previsionale dei livelli occupazionali ed infine, non certo ultimo per importanza, di formazione professionale.

La realizzazione di un **governo integrato delle politiche del lavoro, delle misure di gestione del mercato del lavoro e delle politiche formative rappresenta il nucleo qualificante di un valido progetto di riforma legislativa**: tutti gli esperti sono infatti concordi nell'attribuire alla netta distinzione di competenze e funzioni in materia di mercato del lavoro, da un lato, e di orientamento e formazione professionale dall'altro, la responsabilità dell'insuccesso e dell'inefficacia di quel superato modello di intervento pubblico. Occorre altresì riuscire a valorizzare al massimo il **nesso indissolubile che lega orientamento e formazione**: infatti, se l'orientamento identifica l'attività svolta ad informare ed indirizzare verso un lavoro che tenga conto delle sue aspirazioni, delle sue competenze e delle richieste del mercato, la formazione si spinge ben oltre, cercando di **adeguare la qualità dell'offerta di lavoro alle esigenze della domanda**, costituendo il fondamentale momento di raccordo tra mondo dell'istruzione e lavoro, tra attività teorico-culturale e la sua necessaria (ma non esaustiva) traduzione produttivistica. Una formazione professionale che non può esaurirsi esclusivamente nell'attività destinata al giovane in cerca del suo primo lavoro o al lavoratore disoccupato in cerca di riassunzione, ma che deve consolidarsi come formazione continua e permanente del dipendente

formazione e lavoro

in costanza di rapporto, attraverso la previsione di strumenti che consentano ai lavoratori di accrescere e di adeguare il proprio bagaglio professionale, nell'ambito ma anche al di fuori delle attività formative tradizionalmente predisposte dalle imprese. Una formazione permanente e continua che dovrebbe venire assicurata sempre, anche quando il rapporto di lavoro non sia disciplinato e garantito dalle norme dettate per il contratto a tempo pieno ed indeterminato. Chi scrive è convinto che l'attuazione di un **buon sistema di formazione professionale permanente sia in grado di ridurre significativamente le molte e non ingiustificate resistenze che alcuni ancora oppongono al definitivo e compiuto inserimento nell'ordinamento giuslavoristico sammarinese di più ampie possibilità di utilizzo dei c.d. contratti di lavoro flessibile**, in coerenza con gli impegni assunti tra Governo e Parti sociali con la firma dell'Accordo per una nuova regolamentazione del mercato del lavoro e delle politiche a sostegno della famiglia valevole per il rinnovo del Contratto unico generale di lavoro (1° dicembre 2002).

Sulla posizione delle Confederazioni CSdL - CDLS in merito alla più ampia tematica della flessibilità contrattuale nell'ambito dell'Ordinamento sammarinese, con particolare attenzione al rilevante fenomeno dei lavoratori frontalieri, vedi le Comunicazioni dalle stesse Confederazioni presentate durante le giornate di studio di Diritto del lavoro di Pesaro-Urbino, 24-25 maggio 2002, ora pubblicate in AIDLASS, *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, Milano-Giuffrè, 2003, pp. 687-707.

Sul tema delle esigenze delle imprese e flessibilità dei rapporti di lavoro, vedi anche gli interventi di ENZO MULARONI e LUCIANO ANGELINI al Convegno di Urbino del 14 aprile 1997, pubblicati in L. ANGELINI e P. PASCUCI (a cura di), *Le metamorfosi del lavoro in Italia e San Marino. Un inedito confronto fra vicini di casa*, Napoli-ESI, 2000, pp. 39-53.

Al di là dei veri e propri **contratti di lavoro a finalità formativa - che occorrerà necessariamente riformare** perché possano meglio rispondere alle esigenze imposte dall'attuale sistema socio-economico e produttivo - riuscire a **prevedere che anche ogni contratto di lavoro di tipo flessibile sia caratterizzato da una marcata dimensione formativa/addestrativa - prima formazione, formazione per riqualificazione, formazione permanente** - può sicuramente ridurre gli effetti di precarizzazione che tali assunzioni inevitabilmente producono, consentendo di svolgere un'attività lavorativa capace di arricchire ed adeguare il patrimonio professionale del lavoratore in vista di una futura stabile e sicuramente più idonea collocazione lavorativa.

Se dalla riflessione compiuta sulla formazione professionale volessimo ricavare qualche utile indicazione circa le linee di intervento che un buon progetto di riforma del mercato dovrebbe seguire per valorizzare al massimo le potenzialità che la stessa formazione è in grado di esprimere per lo sviluppo del Paese e per la migliore realizzazione delle aspirazioni di vita di tutti i lavoratori, si dovrebbe innanzitutto ripensare, puntando sul rafforzamento del coordinamento e sul dialogo sociale, **la composizione e le funzioni delle istituzioni che dovranno orientare e controllare le dinamiche del mercato del lavoro**.

Riconoscendola che uno dei limiti più gravi del modello attuale è quello di aver separato le competenze in materia di politiche del lavoro da quelle formative, il legislatore della riforma dovrebbe individuare una nuova sede di confronto tra tutte le Istituzioni (che hanno competenze in materia di lavoro, istruzione e formazione) e le Parti sociali, sede in cui sia possibile di-

scutere e coordinare, nel rispetto delle specifiche attribuzioni, le politiche di intervento, in modo che siano garantite le sinergie di sistema e valorizzati gli sforzi di tutti gli Attori coinvolti. Nel contesto di tale intervento, andrebbe chiarita la **natura della formazione quale servizio** destinato ad accrescere la competitività delle imprese e l'impiegabilità-adattabilità professionale dei cittadini/lavoratori, **strumento-principe delle c.d. politiche attive del lavoro**, cioè delle politiche che lo Stato pone in essere per sostenere l'incontro della domanda e della offerta di lavoro.

Diversamente dagli altri servizi per l'impiego, **la formazione professionale, se apprezzata come strumento di politica attiva del lavoro, presenta tuttavia alcune peculiarità che non possono essere sottaciute: la formazione professionale non può essere fornita da un qualsiasi soggetto, ma è servizio di alta qualificazione/specializzazione, che esige la certificazione di chi può erogare; il soggetto erogatore può essere sia di natura pubblica che di natura privata, essendo determinante garantire l'efficacia dell'intervento e la sua sostenibilità sotto il profilo dei costi; la formazione di qualità, soprattutto per la specificità che spesso ne caratterizza i contenuti, può richiedere la mobilità del lavoratore da formare, cioè non può sempre essere svolta "in casa propria"; l'impresa, le associazioni dei datori di lavoro possono essere luogo ideale per svolgere percorsi di formazione mirata, sotto stretto controllo e programmazione degli interventi, della durata, della finalizzazione occupazionale; in un contesto caratterizzato da piccole e piccolissime imprese quale è quello sammarinese, gli investimenti formativi richiedono un concorso finanziario e di programmazione di politiche anche di tipo industriale che chiamano fortemente in causa l'azione delle pubbliche istituzioni.**

Con gli altri "servizi per l'impiego e l'occupabilità, invece, la formazione professionale condivide l' **esigenza di un sistema permanente di informazione/monitoraggio** che sia in grado di valutare tempestivamente le reali dinamiche del mercato del lavoro, così da rendere davvero efficace una seria politica di programmazione degli interventi che, ove possibile, anticipi e "condizioni" gli sviluppi socio-economici, rispondendo coerentemente sia alle richieste delle imprese sia alle aspirazioni occupazionali e di affermazione professionale dei lavoratori. In tal senso, la definizione di scambi programmati di "informazioni qualificate" tra aziende e Ufficio del lavoro sulle previsioni dei bisogni occupazionali futuri, l'organizzazione di Banche dati e schede formative, l'istituzione di una Borsa lavoro telematica si qualificano tutti come strumenti indispensabili per operare efficacemente. Anche sotto questo specifico aspetto, quelle auspicate non costituiscono novità assolute per l'ordinamento sammarinese: l'Ufficio del lavoro gestisce da tempo una buona banca dati informatizzata, che va semplicemente integrata con nuove informazioni che consentano di ricostruire il **curriculum formativo degli iscritti**, banca dati che va resa il più possibile fruibile sia dalle imprese che dai lavoratori.

Per quanto riguarda più specificamente il monitoraggio, occorre potenziare e rendere permanente un **sistema di raccolta dati e di valutazione statistica sul fabbisogno di formazione professionale delle aziende sammarinesi**, aziende che costituiscono un tessuto economico-produttivo che pur nelle sue specificità non può dirsi estraneo alle complesse dinamiche che hanno rivoluzionato in termini di maggiore flessibilità, innovazione, internazionalizzazione ed informazione tutti i paesi ad economia sviluppata. Si era dunque mosso nella giusta direzione il Centro di Formazione professionale quando, già

nel 1995, aveva deciso di commissionare ad una società specializzata una indagine in tal senso, poi successivamente aggiornata ed approfondita, che realizzasse uno studio di rilevazione integrato, (con possibilità di aggiornamento periodico), funzionale a rilevare gli elementi non solo quantitativi, ma anche (e forse, soprattutto) qualitativi della domanda e della offerta di lavoro presente nella realtà sammarinese, relativa al settore privato e a quello pubblico.

Il Mercato del Lavoro nella Repubblica di San Marino

(...)

1.2. SCOPI

(...) verificare la fattibilità della messa a punto di un sistema informativo sulla dinamica strutturale della domanda/offerta di lavoro, che risponda a queste domande:

- quali figure professionali saranno richieste dalle imprese (per sostituzione o per ampliamento) nel breve e nel medio periodo (indipendentemente dai bisogni immediati);
 - quale domanda nel settore privato è oggi soddisfatta ed in quale modo;
 - quali sono le figure professionali oggi di più difficile reperimento;
 - quale sarà la futura domanda nel settore pubblico e pubblico allargato a seguito delle uscite per pensionamento;
 - quali saranno le figure professionali che usciranno dal mondo della scuola nei prossimi anni (e quindi quale l'offerta a cui ci troveremo davanti);
 - quali processi formativi sono stati messi in atto dalle imprese negli anni precedenti, quali i possibili investimenti nel futuro e quali profili professionali coinvolgeranno;
- quali i bisogni e le proposte formative delle imprese.

È a tutti evidente che qualora si riuscisse a realizzare un così significativo investimento di risorse progettuali e finanziarie, sarebbe imperdonabile non prevedere contestualmente un **insieme di misure e strumenti giuridici in grado di “capitalizzare” gli importanti obiettivi formativi e professionali conseguiti**; intendo esplicitamente riferirmi a misure che consentano di realizzare concretamente – nell’interesse dei lavoratori coinvolti e delle imprese che necessitano di forza lavoro qualificata e collaborativa – l’inserimento dei “*lavoratori formati*”, superando, quando necessario, anche i vincoli ora posti da oramai superate procedure di avviamento al lavoro, attraverso l’adozione di soluzioni tecniche non discriminatorie, trasparenti e ampiamente motivate.

La già citata relazione del Segretario di Stato per il Lavoro al Consiglio Grande e Generale del luglio scorso manifesta alcune significative convergenze con le considerazioni finora avanzate. Innanzitutto di metodo: essa infatti colloca la sua analisi valutando, da un lato, il più ampio contesto europeo – con riferimento al quale illustra tecniche e risultati afferenti la c.d. Strategia europea per l’Occupazione – dall’altro lato, un insieme di evidenze statistiche destinate a tratteggiare le singolari dinamiche che caratterizzano il mercato del lavoro sammarinese, con particolare attenzione ai lavoratori, (distinti per fasce di età e titolo di studio), e all’andamento della disoccupazione.

Per quanto concerne le **prospettive di riforma**, i temi maggiormente indagati dalla relazione sono quelli della competitività, della flessibilità contrattuale, dell’equità, della efficienza, dei lavoratori frontalieri, del potenziamento dell’Ufficio del lavoro attraverso la previsione di nuovi servizi per l’impiego; tra questi, non secondaria, è l’attenzione che viene riservata alla formazione professionale: si parte con un chiaro riferimento alla **valo-**

rizzazione dell’attività svolta dal Centro di Formazione Professionale – unitamente al rilancio del Comitato per la Formazione Permanente di cui si è già trattato -, la quale si realizzerebbe anche attraverso lo sviluppo di importanti sinergie con la Scuola, i nuovi servizi di collocamento e orientamento del riformando Ufficio del lavoro, le imprese e le istituzioni che dovranno gestire le nuove politiche attive del lavoro. Nelle intenzioni del Segretario Andreoli, si dovrebbe in tal modo *pervenire ad un sistema formativo che sviluppi una propria centralità ed affermi le proprie potenzialità, ma soprattutto la propria capacità di dare risposte ad un mondo del lavoro che chiede continuamente nuove professionalità e la riconversione di tutte quelle altre che l’evoluzione del mercato rischia di rendere obsolete e superate*. Da qui anche la necessità di *ripensare nuovi modelli formativi* di inserimento, unitamente all’incentivazione, in collaborazione con le aziende, di tutti quegli strumenti (tirocini, stages, borse di studio) che permettano ai giovani sammarinesi una *formazione sul campo e, di conseguenza, anche una maggiore competitività professionale*.

Sarebbe fortemente auspicabile che, del tutto coerentemente con quanto dispongono le fonti internazionali e comunitarie, il legislatore sammarinese, nel definire composizione e funzioni di queste rinnovate istituzioni, non dimentichi di **rafforzare adeguatamente il dialogo sociale**: diversamente, senza il concorso progettuale e il pieno coinvolgimento di tutte le Parti sociali, anche attraverso i consolidati canali delle relazioni istituzionali e della concertazione, non si potrebbero affrontare e risolvere in modo altrettanto efficace le complesse problematiche originate dai nuovi mercati del lavoro. In questo senso, la chiusura della relazione, con il forte richiamo all’individuazione di un percorso comune, al confronto con le forze sociali, economiche e politiche, al sincero e costruttivo contributo di tutti, appare rassicurante. Analogamente, può essere considerato rassicurante il fatto che, pur senza *mutare pedissequamente le scelte compiute da altri Stati*, la stessa Relazione riconosca l’opportunità di *verificare in quali settori, le esperienze di altri, possano essere utilizzate per elaborare una propria legislazione*.

Per le ragioni più volte anche qui esposte, **la riforma del mercato del lavoro portata a compimento dal legislatore italiano si candida ad essere utile oggetto di confronto e di comparazione**. Non sarà sforzo vano quello che vorranno fare le Istituzioni e le Forze sociali sammarinesi nel tenere in grande considerazione oltre che il dettato normativo anche gli esiti dell’animato confronto che ha accompagnato l’approvazione della riforma italiana; tali esiti sono ora infatti ulteriormente arricchiti da valutazioni sempre più autorevolmente accreditate dai dati ricavabili dal consolidarsi delle prime prassi applicative. Sarebbe davvero importante che, esercitando maggiore saggezza e lungimiranza, l’Ordinamento sammarinese fosse capace di riformarsi evitando la sorte non felicissima toccata a quello italiano, “inceppato” dalle enormi difficoltà che l’attuazione della sua riforma ha prodotto, difficoltà che neppure l’intervento correttivo di ampia portata approvato qualche mese fa sembra purtroppo in grado di fargli superare.

Sulla c.d. “Riforma Biagi” del mercato del lavoro italiano, l’elenco dei contributi e dei commenti è davvero sterminato! Più ampiamente, sulla formazione professionale e sul diritto del lavoro, vedi Domenico Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, Bari-Cacucci 2004