

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

La via francese alla *flexicurity*: il ruolo della formazione

di Lilli Casano e Martina Ori

Introduzione

Mentre nel nostro Paese si comincia già a discutere sugli effetti della riforma del mercato del lavoro ed iniziano ad emergere le contraddizioni insite in un progetto di riforma figlio più del compromesso che della concertazione, in Francia è alle ultime battute l'iter legislativo per l'approvazione di un disegno di legge a lungo oggetto di confronto tra le parti sociali, che – secondo i sostenitori ed i detrattori del progetto – sembra destinato a cambiare il modello di regolazione del mercato del lavoro francese. Quest'ultimo, da sempre caratterizzato da un approccio fortemente garantista nei confronti del lavoratore, aveva in realtà già da tempo iniziato ad evolversi, in direzione di una minore rigidità del mercato del lavoro e di una maggiore condizionalità delle misure di sostegno in caso di disoccupazione, attraverso il collegamento di sussidi ed indennità a varie forme di attivazione ⁽¹⁾. Nel modello francese, d'altra parte, a queste tendenze di mutamento comuni a molti Paesi europei, si affiancano, da un lato, misure originali nel campo dell'*insertion*, in particolare la creazione diretta di posti di lavoro nel terzo settore attraverso i cosiddetti *contrats aidés*, dall'altro, una lunga tradizione di

valorizzazione dell'alternanza scuola/lavoro per la riduzione dei tassi di disoccupazione giovanile, in cui all'apprendistato si affiancano numerosi dispositivi di inserimento rivolti specificamente ai giovani, ispirati alla logica della professionalizzazione.

Gli sforzi finora compiuti, tuttavia, non sono bastati a fronteggiare le distorsioni del mercato del lavoro francese, riconducibili principalmente ad una forte segmentazione tra “garantiti” e “poco garantiti”, ad un tasso di disoccupazione pari al 10,4% e dunque comparativamente più alto di quello registrato dai Paesi dell'Europa continentale (sebbene nella media europea, pari al 10,5% nel 2012), ad una sensibile discriminazione di genere ed una forte discriminazione per età ⁽²⁾. La ricetta francese sembrerebbe addirittura aver contribuito ad aggravare questi squilibri, sovrapponendo a quella sopra citata un'ulteriore segmentazione, quella tra il mercato del lavoro secondario e “protetto” dei *contrats aidés* e quello “libero”, che ha determinato la segregazione occupazionale dei soggetti svantaggiati, confinati in lavori di basso profilo in settori che offrono scarse prospettive di sviluppo.

A fronte di queste sfide, la lotta contro l'aumento del tasso di disoccupazione ⁽³⁾ ha costituito la prin-

* Sebbene il lavoro sia interamente frutto di una riflessione comune delle due Autrici, i §§ 1, 4 e 5 sono attribuibili a Lilli Casano, mentre i §§ 2 e 3 sono attribuibili a Martina Ori.

cipale preoccupazione del Governo in carica e delle parti sociali chiamate a negoziare il progetto di riforma, facendo convergere gli sforzi di tutti verso un obiettivo principale: la ricerca di soluzioni sostenibili e condivise per salvaguardare ed accrescere i livelli occupazionali. Se non mancano, nel disegno di legge, ingredienti importanti riconducibili all'obiettivo della *sécurisation des parcours professionnels* ⁽⁴⁾ ed alla lotta contro la precarietà, la sicurezza dell'impiego (e non del posto di lavoro), attraverso una rinnovata alleanza tra lavoratori ed imprese per la crescita dell'occupazione, è la cifra descrittiva del tentativo di riforma.

Il progetto di legge in commento, la cui promulgazione è attesa per il mese di maggio 2013, è stato adottato dal Consiglio dei Ministri il 6 marzo 2013 ed è attualmente in discussione all'*Assemblée nationale*. Esso mira a convertire in legge l'*accord national interprofessionnel* (ANI) dell'11 gennaio recante misure per la *sécurisation* del lavoro, siglato da tre rappresentanze datoriali (Medef, CGPME, UPA) e tre organizzazioni sindacali (CFDT, CFTC, CFE-CGC) ed è stato fortemente voluto dallo stesso Presidente Hollande, nonostante le proteste delle organizzazioni non firmatarie – FO e CGT – che lo hanno definito una «grave regressione dei diritti sociali». Invero, tutte le parti sociali hanno contribuito alla definizione dell'accordo che, come indicato nell'*exposé des motifs*, «incarna l'ambizione di trovare un equilibrio globale in quattro macro-ambiti di cambiamento necessario: la lotta contro la precarietà del lavoro, l'anticipazione delle mutazioni economiche, la ricerca di soluzioni collettive per salvaguardare il lavoro, la modifica delle procedure di licenziamento collettivo».

Il progetto trascrive l'accordo senza sostanziali variazioni, dando prova del valore accordato all'esito di prolungati negoziati tra le parti sociali. Non a caso, infatti, nell'esposizione dei motivi che precede il progetto si legge: «L'accordo concluso l'11 gennaio 2013 tra le parti sociali dimostra che la Francia può essere riformata attraverso il dialogo». L'accordo di gennaio rappresenta in tal senso un momento importante per le relazioni industriali francesi, tanto per la portata delle riforme introdotte, quanto perché frutto di una logica del partenariato, alla ricerca di nuovi equilibri verso una maggiore occupabilità dei lavoratori ed un rilancio della competitività delle imprese.

La “messa in sicurezza” del lavoro proposta nel progetto di legge, secondo le intenzioni del Gover-

no, non consisterebbe in un mero “scambio” tra flessibilità per le imprese e sicurezza per i lavoratori – né tantomeno tra flessibilità per i lavoratori e sicurezza per le imprese – quanto piuttosto in un tentativo di muovere verso un paradigma innovativo. Esso sarebbe caratterizzato da un nuovo equilibrio tra l'esigenza di sicurezza dei lavoratori e quella di flessibilità delle imprese, da ricercarsi attraverso l'aumento della capacità di adattamento (tanto dei lavoratori, quanto delle imprese) e della mobilità, secondo la ormai nota ricetta europea della *flexicurity* ⁽⁵⁾, che ha enfatizzato in particolar modo la dimensione dell'adattabilità. Altrettanto coerente con le indicazioni espresse dalle istituzioni comunitarie è, d'altra parte, l'importanza attribuita alla concertazione tra le parti sociali ai vari livelli istituzionali.

Il progetto di legge si struttura in 19 articoli divisi in 4 capitoli. L'articolazione dei contenuti appare coerente con gli obiettivi dichiarati: il primo è intitolato *creare nuovi diritti per i lavoratori*, il secondo *lottare contro la precarietà nel lavoro e nell'accesso al lavoro*, il terzo *favorire l'anticipazione negoziata dei cambiamenti economici, per sviluppare competenze, mantenere l'occupazione e inquadrate i licenziamenti economici*, il quarto contiene le disposizioni finali. All'interno dei primi 2 capitoli sono contenute disposizioni che sviluppano le misure finalizzate a creare maggiore sicurezza per i lavoratori che sperimentano percorsi instabili, mentre quelle finalizzate all'aumento della flessibilità, nella sua dimensione interna ed esterna, sono contenute principalmente nel capitolo III. Il progetto contiene altresì vere e proprie misure di *flexicurity*, che integrano politiche attive e passive e che costituiscono il principale elemento di innovazione della legge.

Le misure volte a rendere più sicure le transizioni lavorative

Il primo capitolo, recante misure in materia di sicurezza occupazionale, si compone di 2 sezioni, l'una relativa a nuovi diritti individuali per la “messa in sicurezza” dei lavoratori, l'altra invece relativa al rafforzamento dei diritti collettivi, finalizzati ad una maggiore partecipazione e informazione dei lavoratori circa le strategie economiche dell'impresa.

Nella prima parte si prevede l'introduzione di nuo-

vi diritti, tra i quali l'estensione della copertura sanitaria complementare per i lavoratori e una migliore trasferibilità delle coperture sanitarie e previdenziali per chi cerca lavoro. L'art. 1 prevede che dal 1° giugno nei settori in cui non è prevista una copertura sanitaria complementare per i lavoratori le parti sociali avviino consultazioni per stabilire contenuti, livelli di copertura, ripartizione del carico contributivo tra lavoratori ed imprese e procedere per la scelta dell'organismo che garantirà la copertura assicurativa, che sarà comunque di natura privata. Esso estende, inoltre, la portabilità della copertura sanitaria complementare, portando da 9 a 12 le mensilità durante le quali il lavoratore che ha perso il lavoro e si trova in stato di disoccupazione conserva la copertura. Il dibattito parlamentare su questo articolo è stato fin dalle prime battute molto acceso, con le forze di sinistra che hanno sottolineato l'insufficienza degli sforzi compiuti per estendere la copertura sanitaria e, in particolare, i rischi derivanti dall'affidamento di una funzione così cruciale a soggetti privati, affermando con forza la necessità di garantire trasparenza nella individuazione degli organismi assicuratori. Sempre sul fronte dell'ampliamento dei diritti individuali dei lavoratori, l'art. 2 (*infra* § 4) istituisce un conto individuale per la formazione, volto a garantire ai lavoratori, qualsiasi sia lo status occupazionale, la possibilità di accedere a misure di riqualificazione. All'art. 3, il progetto di legge prevede la possibilità per il lavoratore di usufruire di un periodo di mobilità esterna. I lavoratori delle imprese con almeno 300 dipendenti che decidano di avere un'esperienza di lavoro in un'altra impresa, previo accordo del datore di lavoro, possono beneficiare di una sospensione del rapporto di lavoro e poi rientrare nell'impresa di provenienza, nella medesima posizione o in una posizione non inferiore in termini di retribuzione e livello di qualificazione. Poiché la mobilità volontaria è qui inserita in una prospettiva di aumento e diversificazione delle competenze del lavoratore, nel caso in cui la richiesta di un periodo di mobilità sia rifiutata per 2 volte dall'impresa, il lavoratore acquisisce priorità per l'accesso ad un congedo formativo.

Per quanto concerne invece i diritti collettivi, l'art. 4 prevede nuove consultazioni dei comitati aziendali sull'attività e le strategie dell'impresa, ambiziose modalità di condivisione delle informazioni mediante banche dati costantemente aggiornate, la possibilità che i comitati aziendali si avvalgano del

parere di esperti qualificati. Si definiscono altresì i limiti temporali delle consultazioni, spirati i quali il comitato aziendale si ritiene consultato: il ricorso al giudice, che può eventualmente estendere i tempi della consultazione, sarà possibile solo se le informazioni fornite dall'impresa risultano essere insufficienti. Sono previsti poi la semplificazione e l'ampliamento delle funzioni dei comitati d'igiene e della sicurezza sul lavoro, attraverso l'istituzione di un'istanza unica di coordinamento nelle imprese in cui esistono più comitati. L'art. 5 prevede, infine, la partecipazione e il diritto di voto dei rappresentanti dei lavoratori ai Consigli di Amministrazione nelle imprese di grandi dimensioni (10 mila lavoratori su scala mondiale o 5 mila in Francia). Alcuni commentatori⁽⁶⁾ hanno criticato tali previsioni e le disposizioni dell'art. 12 dello stesso disegno di legge relative alla contrattazione aziendale (si veda in seguito), in quanto darebbero il via libera alla risoluzione a livello d'impresa di questioni importanti relative alla riorganizzazione aziendale, ai tempi di lavoro e ai livelli salariali per far leva sullo "spirito di sacrificio" dei lavoratori, pronti in tale contesto ad accettare condizioni di lavoro meno favorevoli.

Ancora sul versante della sicurezza, il secondo capitolo è dedicato alla *lotta alla precarietà nel lavoro e nell'accesso al lavoro*. L'art. 6 istituisce dei diritti "ricaricabili" nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione consentendo, quindi, a coloro che alternano fasi di occupazione a momenti di non occupazione di conservare ed accumulare i diritti ai sussidi non usufruiti in caso di rientro al lavoro. L'articolo si rivolge prevalentemente ai lavoratori precari che si trovano frequentemente, ma per periodi di breve durata, in condizione di disoccupazione. L'obiettivo è quello di non penalizzare i disoccupati che trovano un impiego temporaneo di breve durata, incentivandoli ad accettare anche lavori che pure non garantiscano una elevata stabilità. Le modalità di accumulo e fruizione di tali diritti saranno oggetto di negoziazione nel corso del 2013 per divenire effettivi ad inizio 2014. L'art. 6 prevede altresì la creazione di un sussidio di accompagnamento versato al 7° mese per i beneficiari in via sperimentale del *contrat de sécurisation professionnelle* che partecipano ad attività formative certificate o qualificanti e per i quali il diritto al sussidio termina prima della conclusione del periodo di formazione. Tale previsione viene introdotta al fine di contrastare una tendenza registrata negli

ultimi mesi: alcuni dei potenziali beneficiari del *contrat de sécurisation professionnelle* rinunciano ad usufruire di tale strumento laddove il diritto al sussidio di disoccupazione non copra integralmente il periodo di formazione.

Al fine di promuovere l'assunzione dei lavoratori con contratti a tempo indeterminato, all'art. 7 si prevede una modifica del codice del lavoro che consenta di incrementare/ridurre i contributi in capo al datore in funzione della natura del contratto di lavoro, della sua durata, dei motivi, dell'età del lavoratore o delle dimensioni dell'impresa. Si adottano quindi le disposizioni dell'accordo di gennaio che prevedono, a partire dal luglio 2013, un aumento modulato dei contributi a carico del datore in caso di contratti a termine di breve durata. Gli incrementi previsti si sommano ai 4 punti percentuali di contribuzione attuale, portandola al 7% per i contratti di durata inferiore a un mese, al 5,5% per i contratti di durata compresa tra 1 e 3 mesi e al 4,5% per i contratti di durata inferiore a 3 mesi, in settori in cui per la natura dell'attività svolta non si ricorre generalmente ai contratti a tempo indeterminato. Le parti sociali hanno inoltre previsto una eliminazione totale dei contributi a carico dei datori per i primi 4 mesi in caso di assunzione a tempo indeterminato di un giovane con meno di 26 anni da parte di imprese con almeno 50 dipendenti.

Nonostante gli intenti della legge, alcuni commentatori e rappresentanti sindacali ritengono che le misure di cui agli artt. 6 e 7 non produrranno in realtà un incremento delle assunzioni a tempo indeterminato né ridurranno la precarietà. L'aumento dei costi del lavoro a termine potrebbe invece portare ad un incremento del ricorso al lavoro tramite agenzia a cui non si applicano gli aumenti contributivi summenzionati. Il dibattito appare di estrema attualità anche guardando al nostro Paese: la l. n. 92/2012 prevede come modalità di incentivo al ricorso alle assunzioni a tempo indeterminato un incremento dei costi in capo all'impresa per i contratti a tempo determinato e a progetto. Tuttavia, negli 8 mesi successivi all'entrata in vigore della legge, si è registrato un aumento della disoccupazione e una riduzione della durata media dei contratti a termine, senza un corrispondente incremento delle assunzioni a tempo indeterminato.

Infine, all'incrocio tra esigenze di sicurezza economica dei lavoratori a tempo parziale ed esigenze di flessibilità organizzativa delle imprese, vengono introdotte misure che fissano in 24 ore settimanali

il numero minimo di ore di lavoro part-time, prevedendo una maggiorazione del 10% per le ore complementari a partire dalla prima; allo stesso tempo, è previsto un meccanismo di complemento ore, per offrire alle imprese, previo accordo settoriale, la possibilità di aumentare temporaneamente l'orario di lavoro modificando i contratti.

L'ampliamento dei margini di flessibilità per le imprese

Le misure di flessibilità sono illustrate prevalentemente nel terzo capitolo.

La prima sezione del capitolo riguarda la *gestione previsionale* e negoziata dei posti di lavoro e delle competenze attraverso la promozione di consultazioni *ex art. 4*, le misure per la mobilità interna, i piani di formazione professionale aziendale, da stabilire secondo un quadro di orientamento triennale, sviluppato in coordinamento con le imprese subfornitrici, che spesso non hanno la visione dell'evoluzione futura delle competenze necessarie per restare al passo. Per quanto concerne la mobilità interna (professionale e geografica), essa rappresenta uno strumento complementare alla *gestione previsionale* e consiste nella definizione di misure collettive di organizzazione del lavoro al fine di evitare licenziamenti. In particolare, l'art. 10 consente modifiche alla mansione dei lavoratori o al luogo di lavoro entro determinati limiti geografici. Tali cambiamenti devono essere oggetto di una negoziazione triennale e l'accordo concluso dovrà prevedere misure di accompagnamento alla mobilità, limiti geografici di riferimento e misure per la conciliazione vita/lavoro. Tali accordi di mobilità interna non possono comportare una riduzione delle retribuzioni e dovranno preservare o migliorare i livelli di qualificazione professionale. In caso di rifiuto da parte del lavoratore, questi potrà andare incontro ad un licenziamento per motivi economici, beneficiando di misure di accompagnamento stabilite dall'accordo oggetto di negoziazione, ma tuttavia senza attivazione del piano sociale. Per tale ragione, il punto è stato severamente contestato da alcuni commentatori, in quanto considerato emblematico di una strategia di aumento dell'adattabilità delle imprese basata sulla riduzione delle tutele per i lavoratori.

La seconda sezione prevede misure finalizzate al mantenimento dei posti di lavoro in situazioni di

crisi. In particolare si prevedono nuovi dispositivi di disoccupazione parziale ed una nuova categoria di accordi aziendali, i cosiddetti *accords de maintien dans l'emploi*, ovvero accordi di solidarietà di durata massima non superiore ai 2 anni che consentono di rimodulare l'orario di lavoro e ridurre i salari. Per quanto concerne la disoccupazione parziale, l'art. 11 prevede una semplificazione dei regimi previgenti: le imprese che si troveranno in tale situazione potranno beneficiare di un sostegno economico da parte dello stato e di Unédic, un'associazione indipendente composta dalle diverse parti sociali che si occupa di contributi e sussidi. Inoltre, l'art. 11 sancisce il principio secondo cui i regimi di disoccupazione parziale sono compatibili con la partecipazione in attività formative. In riferimento agli *accords de maintien dans l'emploi*, all'art. 12 il progetto di legge fornisce una base giuridica alla rimodulazione del tempo di lavoro e della retribuzione quale ulteriore strumento in mano alle parti sociali a livello aziendale per evitare licenziamenti in periodi di crisi. Il progetto di legge prevede alcune garanzie per i lavoratori: occorre la maggioranza assoluta per poter siglare l'accordo, durante la vigenza il datore non potrà procedere a licenziamenti per motivi economici, le riduzioni salariali non potranno superare un dato limite e dovranno applicarsi anche ai dirigenti. Gli azionisti dovranno partecipare agli sforzi richiesti ai lavoratori e in caso di mancato rispetto dell'accordo da parte del datore di lavoro sono previste sanzioni. Come già anticipato, questa misura è fortemente contestata dalle organizzazioni sindacali non firmatarie dell'ANI dell'11 gennaio, in quanto implica la possibilità di riduzioni salariali ed espone il lavoratore che rifiuta di accettare l'accordo al rischio di licenziamento per ragioni economiche, con tutte le conseguenze che ne derivano. Altrettanto contestato l'art. 13, che prevede una profonda revisione delle regole sui licenziamenti collettivi. Le procedure applicabili al licenziamento collettivo per motivi economici nell'impresa con almeno 50 lavoratori potranno essere stabilite da accordi collettivi siglati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative all'interno dell'impresa o dai delegati sindacali. Una volta concluso l'accordo la pubblica amministrazione avrà 8 giorni di tempo per validarlo, disposizione sulla quale è in corso un serrato confronto che verte proprio sull'esiguità del tempo a disposizione dell'attore pubblico per verificare la conformità dell'accordo. Nel caso di una proposta

unilaterale da parte del datore, il progetto di legge riduce inoltre i tempi delle consultazioni volte a rispondere ai quesiti posti dai rappresentanti dei lavoratori. La pubblica amministrazione deve validare il piano unilaterale indicante il numero di posti di lavoro da eliminare, le categorie professionali coinvolte, il criterio e l'ordine di licenziamento nonché le misure di salvaguardia dell'occupazione entro 28 giorni dalla presentazione del piano. Tali atti amministrativi potranno successivamente essere contestati davanti a un giudice che disporrà di un massimo di 3 mesi per verificare eventuali irregolarità procedurali, ma non potrà entrare nel merito del motivo economico indicato. La burocratizzazione del processo, la riduzione degli spazi per la concertazione e la limitazione della possibilità di intervento da parte del giudice hanno spinto i detrattori del progetto di legge a definire la misura come un tentativo per "mettere in sicurezza" le imprese, piuttosto che i lavoratori, dalle conseguenze derivanti dai licenziamenti. Sempre sul fronte dell'aumento della flessibilità in uscita, l'art. 15 introduce alcune disposizioni relative ai licenziamenti economici, stabilendo il principio, già sancito in giurisprudenza, secondo il quale è possibile, in assenza di accordo collettivo, privilegiare il criterio di qualità professionale nella scelta dei lavoratori da licenziare, a condizione che si tenga conto di tutti gli altri criteri e previa consultazione del comitato di impresa. L'articolo prevede inoltre una estensione della durata massima del congedo di riqualificazione dei lavoratori di imprese con più di mille dipendenti da 9 a 12 mesi uniformandolo a quanto previsto per le imprese con meno di mille dipendenti (il *contrat de sécurisation professionnelle* prevede infatti un dispositivo della durata di 12 mesi) allo scopo di incoraggiare la riqualificazione anche dei lavoratori più anziani che tendenzialmente necessitano di tempi più lunghi. L'articolo introduce anche la possibilità di posticipare la formazione nel caso in cui il lavoratore trovi un impiego.

Infine, il capitolo IV del disegno di legge contiene ulteriori disposizioni derivanti dall'ANI dell'11 gennaio che riguardano, in particolare, la gestione del contenzioso in materia di lavoro: da un lato, si promuove l'istituto della conciliazione, mediante una proposta di accordo tra le parti, sulla base di livelli di indennizzo stabiliti tenendo conto dell'anzianità del lavoratore; dall'altro, si riducono i tempi di prescrizione per l'imputazione dei licenziamenti,

portando a 24 mesi il tempo a disposizione del lavoratore per adire in giudizio ⁽⁷⁾. Si prevede inoltre, a titolo sperimentale, e solo in relazione a 3 settori (cioccolatai, commercianti di articoli sportivi e settore della formazione), l'accesso diretto al contratto di lavoro intermittente, senza necessità di contratto collettivo e previa informazione dei delegati dei lavoratori, al fine di mantenere posti di lavoro permanenti in posizioni che per loro natura sono caratterizzate da una alternanza dei periodi di lavoro e di non lavoro.

Il ruolo della formazione

Le disposizioni sopra riassunte testimoniano il tentativo del legislatore francese di perseguire una strada insistentemente indicata dalle istituzioni comunitarie e caratterizzata dalla sincronia fra politiche di flessibilità e politiche per la sicurezza, accogliendone altresì le indicazioni di metodo, in riferimento alla valorizzazione del partenariato sociale. Anche su un altro fronte il disegno di legge sembra in sintonia con le indicazioni comunitarie: l'enfasi sulla rilevanza delle politiche formative, con la definizione della formazione come fulcro della strategia di *flexicurity*.

In Francia, infatti, la formazione continua a rappresentare un elemento centrale del modello di regolazione del lavoro. Il progetto di legge in commento, coerentemente con gli obiettivi che si prefigge, dedica ampio spazio in particolare all'ampliamento ed al rafforzamento del diritto *individuale* alla formazione continua (art. 2), all'aumento delle opportunità di apprendimento attraverso il lavoro, mediante la promozione e tutela dei percorsi di mobilità volontaria (art. 3), all'integrazione tra misure attive e passive per il reinserimento occupazionale, tramite le modifiche apportate al *contrat de sécurisation professionnelle* (art. 6), alla gestione preventiva dei posti di lavoro e delle competenze (art. 9). Alcune misure, contenute già nell'ANI dell'11 gennaio, non sono state trasposte all'interno del progetto di legge poiché la loro applicazione non implica modifiche legislative: è il caso delle disposizioni relative allo sviluppo della *preparation opérationnelle à l'emploi* dei disoccupati (art. 9 dell'ANI) e di quelle relative all'orientamento professionale (art. 16 dell'ANI). Sul primo versante, le parti firmatarie dell'accordo sono intervenute sul tema della *preparazione operativa al lavoro* per

l'inserimento dei disoccupati (art. 9 dell'ANI), di cui potranno farsi carico gli *organismes paritaires collecteurs agréés* (fondi bilaterali per la formazione continua) in collaborazione con le imprese aderenti (chiamate a segnalare eventuali offerte di lavoro) ed in regime di convenzione con i servizi per l'impiego. Segno, quest'ultimo – dopo l'ondata di sfiducia che anche in territorio francese, come nel nostro Paese, aveva investito il mondo degli enti bilaterali di formazione portando ad un ridimensionamento e riordino del sistema – di una rinnovata valorizzazione del ruolo delle parti sociali anche nel campo della formazione dei lavoratori e per il lavoro. Sul secondo versante, l'accordo prevede che – per permettere l'accesso di tutti i lavoratori, soprattutto quelli delle piccole e medie imprese, a servizi di orientamento professionale (art. 16 dell'ANI) – sia predisposta al di fuori dell'impresa un'offerta di servizi chiara, “leggibile” e di prossimità, attraverso cui essi possano ricevere informazioni sulle dinamiche dei mercati del lavoro locali, conoscere le proprie competenze, valorizzarle e identificare quelle da acquisire, reperire informazioni sulle offerte di lavoro a loro adatte. Tutti i lavoratori potranno utilizzare i diritti cumulati attraverso il conto personale di formazione per accedere a questi servizi. Sempre in una logica di sistema, è infine importante richiamare un'altra misura contenuta nell'accordo ma non trasposta nel progetto di legge, poiché attuabile senza che intervengano modifiche legislative, cioè quella relativa alla ridefinizione delle condizioni di accesso dei lavoratori con meno di 30 anni al CIF – *congé individuel de formation* (art. 6 dell'ANI). Questo dispositivo è volto a consentire ai lavoratori di assentarsi dal lavoro per seguire una formazione rispondente alle proprie esigenze – ma non soddisfatta dalle opportunità di formazione aziendale – che viene finanziata dai fondi bilaterali per la formazione del settore di appartenenza. Il CIF è rivolto a tutti i lavoratori dipendenti, ma è stato finora appannaggio solo dei lavoratori adulti e stabili per via delle stringenti condizioni d'accesso (24 mesi consecutivi di contribuzione di cui 12 nella impresa a cui si richiedeva il congedo), ora rimodulate: per richiedere il congedo sarà sufficiente aver svolto 4 mesi di lavoro, consecutivi o no, nei 28 mesi precedenti. Per quanto riguarda le misure introdotte dal disegno di legge, si prevede in primo luogo la costituzione di un conto personale di formazione (art. 2), universale (tutti i lavoratori dovranno averne uno,

aperto dal momento in cui entrano nel mercato del lavoro fino alla pensione), individuale (rivolto a tutti i lavoratori ed in tutte le condizioni occupazionali, quindi sia agli occupati che ai disoccupati), integralmente trasferibile (il conto cioè rimane aperto per tutta la durata del percorso professionale di un individuo, qualsiasi sia la forma e la frequenza dei suoi cambiamenti di status occupazionale, ed i diritti cumulati sono sempre esigibili). I diritti del lavoratore a valere su questo conto sono capitalizzabili in ore di formazione finanziata dalle imprese (20 all'anno per i lavoratori a tempo pieno, da riproporzionare per i lavoratori a tempo parziale o a tempo determinato), che possono essere utilizzate annualmente (attraverso l'esercizio del DIF – *droit individuel à la formation*) o cumulate fino a un tetto massimo di 120 ore. Anche i giovani in uscita dal sistema di istruzione e formazione avranno diritto ad un conto personale di formazione, preso in carico finanziariamente dallo Stato.

L'art. 3 poi, come già anticipato, promuove l'istituto della mobilità volontaria, definito come modalità tramite la quale i lavoratori possono sviluppare le proprie competenze attraverso esperienze in contesti di lavoro diversi da quello di provenienza, alle quali si trovano costretti a rinunciare per timore di perdere diritti acquisiti. L'art. 6 che introduce il regime dei diritti "ricaricabili" e modifica il *contrat de sécurisation*, introdotto in via sperimentale in Francia nel maggio del 2011, rappresenta un esempio significativo di integrazione di politiche attive e passive sulla base del principio di condizionalità, consentendo di fatto un prolungamento del sussidio di disoccupazione per coloro che partecipano a determinate attività formative (*formation certifiante ou qualifiante*). L'art. 9, inserito nel capitolo III dedicato alle misure volte a favorire l'anticipazione negoziata dei cambiamenti economici per mantenere i livelli occupazionali, affronta il tema della gestione preventiva dei posti di lavoro e delle competenze (GPEC – *gestion previsionelle des emplois et des competences*). Questo strumento da tempo è ritenuto cruciale oltralpe per l'anticipazione dei fabbisogni professionali delle imprese e la costruzione di percorsi di carriera sicuri e concertati per i lavoratori. Il progetto di legge rafforza le procedure di negoziazione all'interno dell'impresa per la gestione dei percorsi di carriera, che dovranno articolarsi attraverso la combinazione di diversi strumenti: la nuova consultazione sugli orientamenti strategici dell'impresa prevista all'art. 4; la negoziazione

sulla mobilità interna, prevista dall'art. 10; le politiche di formazione professionale ed in particolare il piano di formazione aziendale, che farà parte degli orientamenti triennali negoziati all'interno dell'azienda; le prospettive di utilizzo delle diverse forme contrattuali.

Conclusioni

Il progetto di legge sulla *sécurisation de l'emploi* ha già raccolto opinioni contrastanti, destino ineluttabile per tutti i progetti di riforma che si ispirino alla logica della *flexicurity* ⁽⁸⁾.

Dall'analisi del testo emerge sicuramente un tentativo di bilanciare e coordinare in maniera organica misure per incrementare l'occupabilità e le competenze dei lavoratori e misure di flessibilità, idea che ha ispirato altri progetti di riforma del mercato del lavoro, tra cui quello che ha riguardato di recente il nostro Paese ⁽⁹⁾. Emerge anche una peculiarità della riforma francese, che conferma l'intenzione di puntare verso un modello innovativo di regolazione del mercato del lavoro attraverso la gestione negoziata delle transizioni lavorative: la centralità degli strumenti di accompagnamento (misure attive e passive) all'interno di carriere che diventeranno sempre più mobili (per scelta o per necessità). L'elemento più innovativo, seppur coerente con la tradizione francese delle politiche di *insertion* e con la recente svolta in direzione di un paradigma attivante delle politiche del lavoro, riguarda in particolar modo la previsione di misure che mirano ad una reale integrazione di politiche attive e passive, facendo leva sulla formazione quale strumento di occupabilità. Tra queste, le modifiche al congedo di riqualificazione a seguito di licenziamento economico nelle imprese con più di mille dipendenti, la cui durata massima è aumentata da 9 a 12 mesi, durante i quali sarà possibile svolgere periodi di lavoro senza perdere i benefici connessi, le modifiche al *contrat de sécurisation professionnelle*, la *gestion previsionelle* e negoziata del lavoro e delle competenze.

In materia di formazione continua, sembrano riecheggiare nel progetto di legge francese alcuni elementi da tempo al centro del dibattito europeo, relativo al ruolo della formazione continua nei nuovi sistemi di protezione dei lavoratori sul mercato. In particolare, si riafferma l'idea che la formazione occupi un posto centrale nei nuovi modelli di tutela e che possa costituire un efficace strumento di sé-

curisation des parcours, attraverso l'attivazione di reti territoriali integrate ⁽¹⁰⁾, oltre che attraverso la promozione di un diritto individuale alla formazione continua, non legato al posto di lavoro né allo status occupazionale, ma, appunto, all'individuo in tutte le fasi del suo percorso di vita e di lavoro ⁽¹¹⁾. Certo è che nel caso francese, caratterizzato – al contrario di altri Paesi europei, tra cui l'Italia – da un impegno pluridecennale nella costruzione e nel rafforzamento di un sistema nazionale di formazione continua e valorizzazione delle competenze ⁽¹²⁾, questi miglioramenti appaiono al tempo stesso credibili e marginali, poiché si innestano su istituti già esistenti (il CIF, il DIF, la GPEC), sebbene suscettibili di miglioramento, rappresentando quindi piccoli avanzamenti, in qualche misura prevedibili, all'interno di un'evoluzione quasi naturale verso un modello di *flexicurity* “di nuova generazione”, più equilibrato ed imperniato sul valore del capitale umano.

Lilli Casano

ADAPT Research Fellow
Assegnista di ricerca, Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia

Martina Ori

Scuola internazionale di dottorato in Formazione
della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

Note

⁽¹⁾ Tradizionalmente caratterizzate da criteri di accesso poco restrittivi (4 mesi di anzianità contributiva) e da buoni tassi di rimpiazzo. Si veda I. COLASANTO, R. LODIGIANI (a cura di), *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Vita e Pensiero, Milano, 2008.

⁽²⁾ Il tasso di disoccupazione degli under 25 in Francia, pur non arrivando ai livelli emergenziali registrati nel nostro Paese, era pari al 24,2% nel 2012, dunque di 14 punti percentuali superiore a quello del totale della popolazione (dati Eurostat, 2012).

⁽³⁾ In Francia il tasso di disoccupazione è passato dall'8,4% nel 2008 al 10,4% nel 2012 (dati Eurostat).

⁽⁴⁾ Il termine *sécurisation* dei percorsi professionali significa letteralmente “messa in sicurezza” e fa riferimento ad una idea di tutela basata sulla maggiore occupabilità dei lavoratori, nel tentativo di rendere le transizioni da un impiego all'altro più rapide e semplici. Si veda N. MAGGI-GERMAIN, *Formation professionnelle continue et sécurisation des parcours professionnels*, in *Semaine sociale Lamy*, 7 aprile 2008, n. 1348, suppl.

⁽⁵⁾ Il termine *flexicurity* nasce in un circuito più politico che giuridico (L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” – IT, 2012, n. 141). Il ter-

mine fu coniato in Olanda verso la metà degli anni Novanta ed il concetto è stato elaborato in sede teorica da Wilthagen a partire dal 1998 (T. WILTHAGEN, *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Social Science Research Center Berlin Discussion Paper, 1998, n. FS I 98-202) sebbene la definizione più nota risalga ad un articolo di Wilthagen e Tros nel 2004, dove gli studiosi definiscono la *flexicurity* come «A policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organization and labour relations – on the one hand – and to enhance security (employment security and social security) notably for weaker groups in and outside the labour market – on the other hand» (T. WILTHAGEN, F. TROS, *The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets*, in *European Review of Labour and Research*, 2004, vol. 10, n. 2).

⁽⁶⁾ A. LYON-CAEN, *La partie patronale a progressé*, in *Le Monde*, 17 gennaio 2013.

⁽⁷⁾ Tuttavia, l'art. 16 precisa che questi termini non si applicano in caso di azioni che non riguardano strettamente l'esecuzione del contratto di lavoro, quali quelle per un risarcimento in caso di danni fisici occorsi nell'esecuzione del contratto di lavoro e le azioni esercitate in caso di discriminazione o molestie.

⁽⁸⁾ *Accord sur la sécurisation de l'emploi: de nouveaux droits pour les salariés*, in *Liaisons Sociales Quotidien*, 15 gennaio 2013; B. BISSUEL, *Licenciements, droits des salariés... Ce qui va changer avec l'accord sur l'emploi*, in *Le Monde*, 12 gennaio 2013; A. LYON-CAEN, *op. cit.*; C. DE FROMENT, *La portée réelle de l'accord sur l'emploi n'est pas encore mesurable*, in *Le Monde*, 17 gennaio 2013. Per i primi commenti nel nostro Paese si veda P.P. ARZILLA, *Francia, accordo sindacati-imprese per la riforma del mercato del lavoro*, in *Conquista del Lavoro*, 15 gennaio 2013; L. CASANO, *La via francese alla flexicurity: il posto della formazione nell'accordo per la riforma del mercato del lavoro in Francia*, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 3; M. ORI, *Accordo tra le parti sociali francesi per la sécurisation del lavoro*, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 2.

⁽⁹⁾ Per un'analisi approfondita si veda M. TIRABOSCHI, M. MAGNANI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012.

⁽¹⁰⁾ B. GAZIER, *Vers un nouveau modèle social*, Flammarion, Paris, 2005.

⁽¹¹⁾ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets, from theory to policyapplication. Transitional Labour Markets and Flexicurity: Managing Social Risks over the Lifecourse*, CES Working Paper, Document de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, 2009, n. 75; N. MAGGI-GERMAIN, *Vers un droit personnel à la formation?*, in *Droit Social*, 2007, n. 5; A. SUPIOT (a cura di), *Au-delà de l'emploi: Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Paris, 1999.

⁽¹²⁾ Per una ricostruzione del modello francese di formazione continua si veda CEDEFOP, *Vet in Europe Country Reports-France*, settembre 2011; si veda anche il testo definitivo del progetto di legge approvato dal Senato per la riforma dell'orientamento e della formazione professionale permanente in Francia del 14 ottobre 2009, in www.bollettinoadapt.it, Indice A-Z, Francia, voce *Istruzione, formazione, lavoro*.