www.bolletinoadapt.it, 24 maggio 2013

La riforma del lavoro e la sua implementazione: spunti dal modello francese

di Marco Lai

Le misure prese in Francia: in particolare l'Accordo interprofessionale sulla c.d. "Sécurisation de l'emploi" ed il suo recepimento legislativo

Spunti di interesse anche per il nostro Paese derivano dall'Accordo interprofessionale francese, dell'11 gennaio 2013, siglato tra sindacati ed associazioni datoriali, per "un nuovo modello economico e sociale al servizio della competitività delle imprese e per la tutela del lavoro e dello sviluppo professionale dei lavoratori", in fase di definitivo recepimento legislativo (sull'esperienza francese si segnala in particolare, anche per la sua tempestività, il volume curato da L. Casano, *La riforma francese del lavoro: dalla* sécurisation *alla* flexicurity *europea ?*, ADAPT University Press, e-book n. 7, maggio 2013. Per una sintesi dell'Accordo citato cfr. M. Ori, *Accordo tra le parti sociali francesi per la* sécurisation *del lavoro*, in *Boll. ADAPT*, 21 gennaio 2013, n. 2).

L'Accordo, sottoscritto da CFDT, CFTC e CGC (ma non dalle organizzazioni sindacali FO e CGT), mira ad un nuovo equilibrio tra esigenze delle imprese e tutela del lavoro, nell'ambito di una impostazione partecipativa.

L'Accordo, nei suoi 28 articoli, con una disciplina talora assai dettagliata, viene ad interessare un'ampia gamma di materie: l'assistenza sanitaria complementare, la disoccupazione e la lotta alla precarietà, la formazione e la mobilità anche esterna dei lavoratori, il part time e gli accordi di mantenimento dell'impiego, i licenziamenti per motivi economici, gli strumenti stragiudiziali di soluzione delle controversie. L'aspetto di maggior rilievo è tuttavia il rafforzamento dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze alla vita delle imprese.

Al fine di garantire la tutela del lavoro merita innanzitutto richiamare l'introduzione di diritti "ricaricabili" (*rechargeables*) in materia di assicurazione contro la disoccupazione. Si consente infatti ai lavoratori disoccupati di conservare, in caso di rientro al lavoro, il diritto ai sussidi non ancora utilizzati, i quali, nell'eventualità di una successiva perdita del posto di lavoro, andrebbero ad aggiungersi ai diritti in seguito maturati. L'attuazione di tale dispositivo avverrà nell'ambito del negoziato previsto nel corso del 2013 per la ridefinizione dell'indennità di disoccupazione (la norma più prossima in Italia è l'art. 2, comma 15 e 16, della legge n. 92/2012 – c.d. "Legge Fornero"-, secondo cui la nuova indennità di disoccupazione –ASpI- può essere "sospesa", per un periodo massimo di sei mesi, in caso di nuova occupazione del soggetto assicurato con contratto di lavoro subordinato; è inoltre precisato che, nei casi di sospensione, i periodi di contribuzione legati al nuovo rapporto di lavoro possono essere fatti valere ai fini di un nuovo trattamento nell'ambito dell'ASpI o della mini ASpI).

Di interesse, anche per il nostro Paese, è la correlata previsione di una maggiorazione contributiva, per l'assicurazione contro la disoccupazione, per i contratti a tempo determinato proporzionale alla durata del contratto, in modo da scoraggiare quelli di brevissimo periodo (in Italia invece dal 1°gennaio 2013 ai contratti a termine è applicato un contributo aggiuntivo, di carattere generale, pari all'1,4% della retribuzione, destinato a finanziare l'ASpI). L'Accordo stabilisce infatti un

aumento a carico del datore di lavoro dei contributi assicurativi pari al 7% per i contratti inferiori ad un mese, al 5,5% per i contratti di durata compresa tra uno e tre mesi e al 4,5% per i contratti di durata inferiori a sei mesi, conclusi in settori in cui per la natura dell'attività non si ricorre normalmente al contratto a tempo indeterminato (sono esclusi i contratti per l'esecuzione di compiti specifici, i lavori stagionali, nonché i casi di trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato). Al fine di favorire l'occupazione giovanile si prevede inoltre che in caso di assunzione di un giovane di età inferiore ai 26 anni, là dove il rapporto di lavoro prosegua oltre il periodo di prova, il datore di lavoro sia esonerato dal pagamento dei contributi per i primi tre mesi o per i primi quattro mesi nelle imprese con meno di 50 dipendenti.
Tra i punti qualificanti dell'Accordo vi è poi la creazione di un "conto personale per la formazione", di carattere *universale* (ne dispone ogni persona dall'entrata sul mercato del lavoro sino all'uscita per pensionamento), *individuale* (ne beneficia ogni persona, sia essa dipendente o in cerca di lavoro), interamente *trasferibile*, anche nel caso in cui il lavoratore cambi azienda. Il conto, computabile solo in ore e non monetizzabile, consiste in 20 ore all'anno per i lavoratori dipendenti a tempo pieno, proporzionalmente ridotto per i lavoratori a tempo parziale o a tempo determinato, fino ad un tetto massimo di 120 ore. L'accesso al conto può avvenire su richiesta del lavoratore o del datore di lavoro. Il datore di lavoro potrà anticipare al lavoratore ore del conto formazione non ancora maturate per consentirgli di accedere ad attività formative per il conseguimento di una qualifica o di una certificazione. Il finanziamento del conto-formazione sarà oggetto di concertazione tra Stato e Regioni. Per i giovani privi di qualifica sarà possibile beneficiare di un conto-formazione anche prima dell'ingresso nel mercato del lavoro, mentre per i giovani al di sotto dei 30 anni sarà possibile accedere al conto-formazione alla condizione che abbiano lavorato quattro mesi consecutivi nell'arco dei precedenti ventotto mesi. L'Accordo riconosce dunque come la formazione continua del lavoratore, in un mercato globale dove il capitale è mobile ed il lavoro dei Paesi emergenti costa assai di meno, rappresenti uno strumento indispensabile per la competitività delle imprese. In tema di formazione si è sottolineato come la riforma italiana, al contrario, non individui misure concrete ma definisca solo "uno scenario generale di politiche nazionali di apprendimento permanente rimandando a successivi interventi l'individuazione di strumenti e procedure" (in tal senso A. Sartore, G. Tolve, *Obiettivi comuni, misure a confronto: Le riforme del lavoro in Francia e in Italia*, in L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla* sécurisation *alla* flexicurity *europea ?*, cit., p. 105).
Accanto alla mobilità interna, da regolare per via negoziale, innovativo è peraltro il riconoscimento al lavoratore di un periodo di "mobilità (volontaria) esterna" all'azienda al fine di poter sviluppare le sue competenze professionali. Nelle aziende con più di 300 dipendenti, il dipendente con almeno due anni di anzianità di servizio presso l'impresa potrà infatti beneficiare, in accordo con il datore di lavoro, di un periodo di mobilità, durante il quale il lavoratore potrà decidere se rientrare o meno in azienda, mantenendo nel primo caso una retribuzione ed un inquadramento professionale almeno pari a quello precedente (la previsione si differenzia dall'istituto del distacco, disciplinato nel nostro ordinamento dall'art. 30, del d.lgs. n. 276/2003, che si configura quando il datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse – e non un interesse del lavoratore- pone temporaneamente il lavoratore a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa).
Aspetto centrale dell'Accordo , come accennato, è l'informazione e la partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze alle scelte strategiche dell'impresa, in modo da rafforzare una gestione previsionale degli impieghi e delle competenze professionali (è noto come in Italia la prospettiva di forme più avanzate di democrazia economica, previste fin dall'art. 46 della Costituzione, stenti invece a decollare. La legge n. 92/2012 (art. 4, commi 62 e 63) assegnava una delega al Governo per adottare, entro nove mesi, uno o più decreti legislativi volti a favorire forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, da realizzare tramite la stipula di un contratto collettivo aziendale, nel rispetto di determinati principi e criteri direttivi. La delega, oramai scaduta, non è stata esercitata).

Al riguardo si prevede innanzitutto l'istituzione di un "datebase" unico, aggiornato periodicamente, in cui sono riportati i dati essenziali riferiti all'impresa, concernenti i piani e le strategie aziendali per i tre anni successivi, consultabile da parte dei rappresentanti del personale e dai delegati sindacali, nel rispetto dell'obbligo di riservatezza. Per i gruppi industriali i dati disponibili dovranno almeno riguardare: gli investimenti, le risorse disponibili e lo stato di indebitamento; le retribuzioni, comprese quelle dei dirigenti, e le attività sociali e culturali; la remunerazione degli azionisti; i flussi finanziari tra la società e l'impresa; la gestione degli appalti e dei sub-appalti; i trasferimenti interni al gruppo. I contenuti di tali informazioni potranno essere adattati tramite accordi di settore o di azienda.
Il dispositivo sopra richiamato permetterà di sviluppare un "dialogo rinforzato" (procedura di consultazione) con i rappresentanti del personale in merito alle opzioni strategiche dell'impresa e del loro impatto sull'occupazione. I rappresentanti del personale possono farsi assistere da esperti esterni di loro fiducia per l'analisi delle informazioni messe a loro disposizione. Con previsione significativa si stabilisce inoltre una partecipazione obbligatoria dei rappresentanti dei lavoratori negli organi di governo delle grandi imprese. Ai rappresentanti dei lavoratori nelle imprese con più di 5.000 dipendenti in Francia (o 10.000 a livello mondiale) si riconosce infatti un diritto di voto deliberativo nei consigli di amministrazione. Il numero dei rappresentanti dei lavoratori sarà pari a due nelle imprese con più di dodici consiglieri e di uno nelle altre.
Strettamente connesse sono poi le disposizioni concernenti la gestione previsionale degli impieghi e delle figure professionali, che impattano anche sulla formazione dei lavoratori. Obiettivo è quello di rispondere ai fabbisogni delle imprese in una linea di mantenimento dei posti di lavoro ed al contempo di crescita professionale. Si tratta nello specifico di accompagnare le scelte strategiche a medio e lungo termine, definite come si è visto in una logica partecipativa, con un sviluppo conseguente dei profili professionali considerati indispensabili. In tale ambito la contrattazione collettiva dovrà, tra l'altro, occuparsi di: orientamenti generali dei piani formativi del personale; prospettive di utilizzo delle diverse forme di contratto di lavoro; mobilità interna; "*contrats de génération*".
I "*contrats de génération*", di cui si parla molto, sono stati introdotti dall'art. 1, dell'Accordo interprofessionale del 19 ottobre 2012, e recepiti nella legge n. 2013-185, del 1° marzo 2013; essi assegnano un *bonus* economico per tre anni alle imprese con meno di 300 dipendenti in cambio dell'impegno ad assumere un giovane al di sotto dei 26 anni (30 se affetto da handicap) ed al contempo conservare il posto di lavoro ad un senior di almeno 57 anni (55 se nuovi assunti o affetti da handicap) fino al momento della pensione. Le aziende (o gruppi di aziende) oltre i 300 dipendenti dovranno invece concludere entro sei mesi un accordo intergenerazionale o in mancanza elaborare un piano di azione, a pena di sanzione. Si graduano dunque gli interventi a seconda delle dimensioni dell'impresa. E' da sottolineare che in Francia l'istituto del *contrat de génération* è visto come misura per garantire sia il lavoro dei giovani che quello dei *senior*, e molto valorizzata in tal senso è la "staffetta dei saperi", dove il lavoratore anziano diventa *tutor* per il trasferimento di competenze verso il giovane, mentre in Italia le proposte di c.d. "patto intergenerazionale" si configurano prevalentemente come strumento di prepensionamento, al fine di favorire l'occupazione giovanile (cfr. al riguardo, in particolare, G. ALESSANDRI, *"Je veux redonner espoir aux nouvelles générations" Il nuovo contratto di generazione in Francia*, in L. CASANO (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla* sécurisation *alla* flexicurity *europea ?*, cit. , pp. 115 s).
E' poi prevista la creazione di servizi di assistenza e consulenza per i lavoratori riguardo all'evoluzione professionale, in raccordo con le strutture pubbliche e bilaterali che si occupano di orientamento, formazione e lavoro, in modo da far acquisire maggiore consapevolezza delle competenze possedute (bilancio di competenze) e di quelle che saranno invece necessarie per rispondere alla futura domanda di lavoro.
Da ultimo, ma non per questo meno rilevante, è da sottolineare il raccordo tra partecipazione dei lavoratori e accordi aziendali in deroga, specie sul versante orario e retributivo, al fine del

mantenimento dell'impiego ("*accords de maintien dans l'emploi*", una sorta di contratti di solidarietà difensivi).
L'avvio di negoziati in materia richiede infatti un'assoluta trasparenza e condivisione delle informazioni circa il reale stato economico e finanziario dell'impresa. A tal fine i rappresentanti dei lavoratori possono utilizzare la banca dati sopra menzionata, potendo far ricorso ad esperti, di loro fiducia, pagati dall'azienda.
Gli accordi non potranno in ogni caso derogare agli elementi di ordine pubblico concernenti, tra l'altro, il salario minimo (SMIC), la durata legale dell'orario di lavoro, i riposi e le ferie, nonché quegli istituti qualificati dai contratti di settore come non modificabili da parte della contrattazione aziendale. D'altro lato il dipendente che rifiuti l'applicazione di tale accordo al suo contratto di lavoro può essere licenziato per "motivi economici", con diritto ad indennità e a misure di riqualificazione, non avendo tuttavia accesso ad alcun piano sociale
Gli accordi, conclusi secondo un principio maggioritario, hanno una durata massima di due anni. Dovrà peraltro essere rispettata una sorta di simmetria nei sacrifici, venendo questi ad interessare anche le retribuzioni dei dirigenti e la remunerazione degli azionisti.
Nulla al riguardo è parimenti previsto nell'ordinamento italiano, sia con riferimento alla disciplina dei contratti di solidarietà (articoli 1 e 2, della legge n. 863/1984) che a quella dei c.d. "contratti di prossimità" (art. 8, legge n. 148/2011).

Le priorità di intervento
Si discute sulle possibili correzioni da parte del nuovo esecutivo della legge n. 92/2012, specie laddove il lodevole intento di evitare abusi, rendendo più stringenti i vincoli per le tipologie contrattuali flessibili, si è talora tradotto in uno strumento da parte delle aziende per non rinnovare i contratti di lavoro o riassumere in nero (sulla riforma del mercato del lavoro, si veda, in particolare, T. TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, pp. 1 ss.; M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, 2012; M. Cinelli, G. Ferraro e O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013).
Sul piano del *metodo*, come già nello spirito della riforma, qualunque modifica dovrebbe essere accompagnata da una fase di sperimentazione e monitoraggio, in cui un ruolo significativo è chiamata a svolgere la contrattazione collettiva; al riguardo potrebbe tornare utile la perdurante vigenza dell'art. 8, della legge n. 148/2011 (sul "sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità"), che per specifiche finalità occupazionali consente alla contrattazione collettiva decentrata una diversa regolazione, su un'ampia gamma di materie, rispetto a quella di legge o di contratto collettivo.
Nel *merito* una prima linea di intervento concerne *il lavoro dei giovani*, da raccordare anche a forme di pensionamento flessibile. Tra le proposte avanzate significativa è quella della *Youth Guarantee*, schema che conferisce a tutti i giovani disoccupati al di sotto di una certa età, e che si registrano come tali, il diritto di ricevere entro 4 mesi dal licenziamento o dalla fine della scuola, un'offerta di lavoro, stage, apprendistato, formazione o istruzione continua. L'obbligo di fornire l'offerta ricade sui servizi pubblici per l'impiego, in collaborazione con i soggetti privati. Schemi di questo tipo esistono da molti anni nei Paesi nordici e sono particolarmente efficaci in Svezia e Finlandia. La *Youth Guarantee* è stata votata dal Consiglio europeo, su proposta della Commissione, il 28 febbraio scorso e gli Stati membri in cui la disoccupazione degli under 25 supera il 25% sono invitati a farla propria entro il 2014. Al riguardo la Commissione europea mette a disposizione un'apposita linea di finanziamento e servizi di consulenza. Per l'Italia la prospettiva è quella di anticipare tali misure, e relativi finanziamenti, al 2013 (le risorse disponibili per l'Italia (su 6 miliardi di euro complessivi per il periodo 2014-2020) sono di circa 400 milioni di euro. Le risorse finali potrebbero tuttavia aumentare se si comprende l'utilizzo del Fondo sociale europeo per finanziare incentivi mirati a favore delle assunzioni). Per fine giugno 2013 è peraltro convocato uno specifico Consiglio europeo al fine di varare ulteriori misure contro la disoccupazione giovanile.
Altra misura prospettata è la riduzione di tasse e contributi per le imprese che assumono giovani,

specie a tempo indeterminato, semplificando al contempo l'apprendistato (tramite, ad esempio, la attenuazione dell'obbligo di riconferma con incentivi), fattispecie che di fatto riguarda ancora una quota marginale di giovani nel nostro Paese; la rimozione dei vincoli posti per l'uso dei contratti a termine (riduzione degli intervalli obbligatori tra un contratto e l'altro, causali, ecc..) potrebbe peraltro essere affidata, sulla base di specifiche esigenze, alla contrattazione collettiva, secondo il modello utilizzato per lo sviluppo di imprese di c.d. *start up* innovativo (d.l. n.179/2012)
Di interesse sono inoltre le misure a sostegno del pensionamento flessibile e della c.d. *solidarietà intergenerazionale*, potendosi prevedere per il lavoratore a cui manchino pochi anni per il raggiungimento dei requisiti pensionistici, soluzioni contrattuali (part time o riduzioni di orario), fiscalmente incentivate e con garanzia di contribuzione piena, collegate all'inserimento di giovani al lavoro, magari con contratto di apprendistato (cfr. in tal senso, tra gli altri, il rinnovo contrattuale del settore chimico, del 22 settembre 2012, nonché i progetti elaborati dalle Regioni Piemonte, Lombardia e Friuli Venezia Giulia, in accordo con gli uffici Inps di riferimento, talora d'intesa con le parti sociali -cfr. per le sperimentazioni di "Patto intergenerazionale" in Italia, anche sul piano contrattuale, tra cui si segnala in particolare il protocollo d'intesa territoriale siglato da Cgil-Cisl-Uil di Milano e Assolombarda il 4 dicembre 2012, si rinvia a G. Alessandri, *"Je veux redonner espoir aux nouvelles générations" Il nuovo contratto di generazione in Francia*, in L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla* sécurisation *alla* flexicurity *europea ?*, cit. , p. 128 ss; cfr. anche, in questa legislatura, il disegno di legge di iniziativa dei senatori G. Santini e R. Ghedini, presentato il 21 marzo 2013).
Ulteriore prospettiva di intervento è il raccordo *tra politiche passive e attive* e la *promozione delle politiche per il reimpiego*. Accanto al rinnovato ruolo dei servizi per l'impiego (pubblici e privati) nel garantire adeguate prestazioni in termini di orientamento, formazione ed inserimento al lavoro, ed alla necessaria "*governance*" del sistema, opportuno parrebbe coinvolgere ancor più le imprese negli interventi per la ricollocazione dei lavoratori, affidando ad esempio le persone che abbiano perso il lavoro per licenziamento per motivi economici a servizi di reimpiego, gestiti dalla bilateralità o da consorzi di imprese, con costi decrescenti a seconda della rapidità di ricollocazione (cfr. il disegno di legge n. 1481- d'iniziativa dei senatori Ichino e altri-, presentato nella scorsa legislatura). Il diritto del lavoratore alla formazione, utile per la sua maggiore occupabilità, come abbiamo visto, rappresenta uno dei punti qualificanti dell'Accordo francese sopra esaminato.
Altra proposta significativa è la *riduzione della pressione fiscale sul lavoro stabile*, specie per quello a più bassa retribuzione (al riguardo nel documento dei saggi nominati dal Presidente della Repubblica si propone di introdurre "un credito d'imposta"). Si tratta in particolare di intervenire sulla *riduzione del cuneo fiscale* (la differenza tra il costo del lavoro sostenuto dalle imprese e la retribuzione netta percepita dal lavoratore) rendendo strutturale la detassazione nonché la decontribuzione del salario di produttività (cfr. l'accordo Cgil-Cisl-Uil e Confindustria, del 24 aprile 2013, che estende l'ambito di applicazione della agevolazione fiscale prevista dal Dpcm 22 gennaio 2013, e relativa circolare del Ministero del lavoro n. 15/2013).
*Da ultimo, ma non per questo meno importante, la *semplificazione amministrativa*, cioè la riduzione degli oneri procedurali che pesano su attività di impresa e lavoro. Al riguardo si è evidenziato come assai frequente sia l'uso di una tecnica normativa "a cascata", in cui la legge rinvia ad altri atti normativi secondari (e così via), finendo così per rendere la disciplina "incompleta, incerta e talora inefficace"(cfr. *Agenda Possibile, relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea*, 12 aprile 2013, p. 37, nota n. 2).

Marco Lai
Centro studi nazionale Cisl Firenze

[*] In corso di pubblicazione, in forma più ampia, su *Diritto & Pratica del Lavoro*, Wolters Kluwer editore.