Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

Rivista di
ADAPT-FONDAZIONE
"MARCO BIAGI"

Giuffrè Editore N. 4/XIX - 2009

Pubblicazione trimestrale – sped. In a.p. 45% - art. 2, comma 20b, l. 662/1996 – Filiale di Varese

2. Francia

2.1. Loi n. 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie (in 🕮 *Boll. Adapt*, 2009, n. 36).

Il diritto alla formazione permanente: la legge n. 2009-1437

Sommario: **1.** L'esigenza di una nuova legge sulla formazione professionale continua. – **2.** Gli assi della riforma. – **3.** Obiettivi, strumenti, mezzi finanziari della l. n. 2009-1437.

1. A livello internazionale e comparato il sistema della formazione professionale francese rappresenta da sempre un modello di eccellenza. La l. n. 2004-391 del 4 maggio 2004 ha indubbiamente rappresentato un importante punto di svolta nel sistema di formazione francese anche se alla prova dei fatti la applicazione della riforma ha presentato non poche criticità rispetto agli obiettivi prefissati dal legislatore. Non tanto sulla quantità della formazione erogata, esponenzialmente aumentata negli ultimi 5 anni, quanto invece sulla qualità dell'intervento formativo. Particolarmente critico è stato poi il raccordo tra i percorsi di formazione erogati e la occupazione. Al punto di indurre il governo francese già all'inizio del 2008 a sollecitare una nuova fase di riforma che in poco tempo ha portato alla apertura di una negoziazione con le parti sociali, sfociata nell'accordo interprofessionale del 7 gennaio del 2009 (*Accord National interprofessionnel*) in materia di apprendimento permanente e di professionalizzazione e stabilizzazione delle carriere lavorative.
Tale accordo è stato poi sostanzialmente recepito nel progetto di legge sulla *formation professionnelle tout au long de la vie* depositato all'*Assemblée nationale* il 29 aprile 2009. Il testo del *project de loi* è stato adottato definitivamente dall'Assemblea nazionale il 13 ottobre e dal Senato francese il giorno dopo. Infine, il 25 novembre si è completato l'iter legislativo con la pubblicazione della l. n. 2009-1437del 24 novembre 2009.
Coerentemente con i principi espressi nell'accordo interprofessionale di gennaio, la legge riconosce la importanza della formazione professionale, soprattutto in periodi di crisi, come strumento di giustizia, di equità e di mobilità sociale. Oggi la formazione professionale deve essere indirizzata verso un obiettivo, prima di tutto: la occupazione. L'apprendimento permanente, in altre parole, è lo strumento principe per la stabilizzazione dei percorsi professionali, la promozione sociale dei lavoratori, e il rafforzamento della competitività e della capacità di sviluppo delle imprese. L'accordo del 7 gennaio 2009 sollecitava risposte semplici e fruibili tanto da giovani, lavoratori e disoccupati quanto dalle imprese; risposte che stimolassero una maggiore reattività degli attori al fine di rispondere adeguatamente alle sfide strutturali e congiunturali, nel breve e nel medio termine; riforme, infine, fondate su una chiara *governance* nel rispetto delle competenze di ciascun livello di governo.
In estrema sintesi, l'obiettivo della riforma è chiarire, semplificare, ottimizzare la formazione professionale al fine di migliorarne la qualità e renderla più accessibile. Il testo definitivo di legge, dunque, non riorganizza il sistema della formazione professionale ma attiva e sviluppa – attorno ai valori di *giustizia* ed *efficacia* – le finalità, gli strumenti e i mezzi finanziari per la gestione della formazione professionale.
2. La importanza della nuova legge francese (oltre a un aspetto finanziario, comunque rilevante considerati i 27 miliardi di euro stanziati dal governo per realizzarla) è legata a una nuova concezione della formazione che mette al centro la persona: l'apprendimento come un diritto individuale (portabile), una risposta ai bisogni di tutele e stabilità dei lavoratori, dei disoccupati ma anche delle imprese. Una visione proattiva della società che

permetta a ciascun lavoratore di essere attore del proprio sviluppo professionale e a ogni impresa di attivare i mezzi più adatti ai suoi bisogni per lo sviluppo o adattamento al mercato, in coerenza con la sua politica di risorse umane.

Tale visione si riflette nella promozione, alla base della riforma, di un sistema di relazioni di lavoro che, attraverso il dialogo e la concertazione, garantisca un equilibrio tra capitale e lavoro, in considerazione delle rispettive esigenze ma convergente verso l'obiettivo della crescita e coesione sociale. Infatti, i 62 articoli del testo di legge, discussi e concertati da Stato, Regioni, parti sociali, consigli per la formazione, si rivolgono da un lato ai lavoratori (*salarié*), ampliando per loro le possibilità di rendere effettivo il diritto individuale all'apprendimento attraverso un accesso più trasparente alle occasioni e ai finanziamenti per la formazione. Dall'altro lato, la riforma si rivolge alle piccole e micro imprese, sostenendole e accompagnandole nella realizzazione effettiva del diritto all'apprendimento.

Su questi due fronti si sviluppano i quattro principali assi della riforma.

Il primo, che ha peraltro ispirato anche i recenti piani di azione del governo italiano (MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, 2009; MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E RICERCA, *Italia 2020. Piano di azione per l'occupabilitá dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*, 2009), si rifà alla necessità di rafforzare il legame tra formazione e lavoro, attraverso una idea di apprendimento continuo e circolare. L'apprendimento come mezzo e fine dei percorsi individuali formativi e professionalizzanti, che non vanno più in una sola direzione (dalla formazione al lavoro), ma disegnano circuiti dinamici *nel* mercato del lavoro. Per mantenere, aggiornare, innalzare le competenze e rendere più sicuri i percorsi e le transizioni professionali, la riforma crea un Fondo paritario per la stabilizzazione dei percorsi professionali, finalizzato ad assicurare la qualificazione o la riqualificazione dei lavoratori meno qualificati e dei disoccupati.

Il secondo asse di riforma punta alla eguaglianza nell'accesso alle opportunità di formazione per i lavoratori delle piccole e medie imprese, i lavoratori poco qualificati, i giovani che abbandonano la scuola o gli anziani. A questo fine la legge francese ri-orienta i finanziamenti, incoraggia la alternanza formazione-lavoro, sostiene una politica di rinnovamento delle competenze di base.

Il terzo asse di riforma è direttamente finalizzato alla maggiore efficacia e qualità del sistema della formazione professionale. Le strategie sono due: un migliore coordinamento degli attori – Stato, regioni, parti sociali – e la riforma della rete degli OPCA (*organismes paritaires collecteurs agréés*) assimilabili ai Fondi Interprofessionali italiani.

Infine, il testo di legge promuove un sistema centrato sui lavoratori e i disoccupati, parzialmente riformando e incoraggiando la concreta applicazione di strumenti quali il congedo individuale per lo studio, il diritto individuale alla formazione, e i dispositivi per la validazione degli esiti dell'apprendimento riconducibili al già rodato sistema della validazione delle competenze (VAE, *validation des acquis de l'éxperience*).

3. Il significato della riforma è dare slancio alle finalità, agli strumenti e ai mezzi finanziari della formazione professionale.

Innanzi tutto, gli obiettivi della formazione professionale sono legati alla evoluzione e alla stabilizzazione dei percorsi professionali dei lavoratori: «Elle vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Une stratégie nationale coordonnée est définie et mise en œuvre par l'État, les régions et les partenaires sociaux» (art. 1 del testo definitivo, della l. n. 2009-1437). La formazione professionale dovrebbe peraltro rafforzare il nucleo di competenze di base acquisite con la formazione

iniziale, soprattutto la abilità di apprendere ad apprendere e le competenze sociali. Un obiettivo che poggia sulla idea che i continui e rapidi cambiamenti del mercato del lavoro richiedano un conseguente aggiornamento e adattamento delle competenze e dei profili professionali. A tal fine, il Titolo I – Diritto alla formazione, all'orientamento e alla qualificazione professionale – rinforza la missione del Consiglio nazionale della formazione professionale permanente (*Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, CNFPTLV*), un organo per la concertazione tra lo Stato, le Parti economiche e sociali e i Consigli regionali, dotandolo di un presidente nominato dal Consiglio dei Ministri. Lo stesso CNFPTLV attiverà corsi di formazione professionale con l'obiettivo di dare continuità tra la formazione professionale iniziale e quella continua. Inoltre, la riforma dota il Rappresentante per la informazione e l'orientamento, figura istituita nel Codice del Lavoro francese, del potere di "proporre" (non "definire") al governo le priorità delle politiche di cui esso è incaricato. Tale soggetto dovrà anche coordinare i vari attori nazionali della informazione e orientamento (Onisep, Centre Inffo e CIDJ). Per questo motivo, ma non solo, la legge è stata fortemente criticata per aver così centralizzato la formazione professionale, e aver conseguentemente tolto sostanziali competenze ai livelli di governo decentrati, come le Regioni. La stessa politica per l'orientamento è stata attaccata in quanto insufficiente, sia per quanto riguarda la offerta di servizi, sia per le possibilità di accesso a quelli esistenti.

In secondo luogo, la riforma promuove cinque strumenti per la formazione professionale. Il primo, già previsto nell'accordo tra le parti sociali del 7 gennaio 2009, che costituisce il cuore e il senso della riforma, è la portabilità del diritto individuale all'apprendimento (*droit individuel à la formation*, DIF). Un diritto nato con la riforma del 2004 (codificato all'art. L. 933-1 del Codice del Lavoro francese), che consiste nella possibilità per i lavoratori di accedere ad una formazione di almeno 20 ore all'anno. La novità risiede nella possibilità del lavoratore, in caso di interruzione di contratti di lavoro, di continuare a beneficiare del suo *droit individuel à la formation* al di fuori dell'impresa dove tale diritto è stato maturato. Per permettere l'esercizio di questo diritto alla conclusione del contratto tutti i datori di lavoro dovranno certificare il monte ore cumulato e non utilizzato per il diritto individuale alla formazione. La portabilità del diritto non si sostituisce alla possibilità per il lavoratore di goderne immediatamente, in casi di licenziamento o di dimissioni, ma questa scelta sarà legata alle possibilità di finanziamento del diritto di apprendimento continuo, legate a dei tetti massimi di spesa. Il Senato ha ben specificato che la portabilità del *droit individuel à la formation*, estesa a tutti i lavoratori che si trovino a ricevere il sussidio di disoccupazione alla conclusione di un rapporto di lavoro, non si applica in caso di colpa grave. Gli emendamenti del Senato hanno altresì previsto che in caso di disaccordo sulla fruizione del "*droit individuel à la formation portable*" tra datore di lavoro e lavoratore, questo ultimo possa altrimenti godere del proprio diritto, sempre fuori dall'orario di lavoro e senza oneri per il datore, sotto forma di bilancio delle competenze, validazione degli esiti dell'apprendimento o una formazione nel settore di appartenenza dell'impresa. Il primo è riconosciuto come un diritto effettivo (*droit effectif*) che il lavoratore acquisisce e può richiedere dopo due anni di anzianità nella stessa impresa, e in seguito ogni cinque anni. La seconda poggia in Francia un sistema rodato e solido, anch'esso peraltro oggetto della riforma in esame.

Il progetto di legge approvato dal Senato francese il 14 ottobre 2009, d'altra parte, non dimentica la formazione per i lavoratori in attività. Nei piani per la formazione dei lavoratori, che costituiscono il secondo strumento promosso dalla riforma, si distinguono le attività formative in base alla loro finalità, così classificate in due gruppi (oggi sono tre): da un lato, quelle legate alla realizzazione del profilo professionale del lavoratore per il mantenimento e lo svolgimento delle sue funzioni, che si svolgono all'interno dell'orario di lavoro. Dall'altro lato, le attività per lo sviluppo di competenze che vanno al di là della

qualifica contrattuale; qualora si svolgano oltre l'orario di lavoro, un comitato d'impresa può decidere di finanziarle, garantendo il diritto a un versamento pari al 50% della retribuzione netta.
Il terzo strumento è il congedo individuale per la formazione di cui sarà possibile fruire interamente oltre l'orario di lavoro, potendo il lavoratore chiedere una copertura finanziaria per il congedo all'ente che lo finanzia. In questo senso si comprende perché il godimento del congedo non obbliga il lavoratore a presentare alcuna domanda al datore di lavoro, e il fatto che questo non sia necessariamente informato del cambiamento della retribuzione.
Il quarto strumento, esemplificando una piena convergenza tra capitale e lavoro, è il bilancio delle competenze professionali che, regolato dall'art. 7 della riforma, è compilato congiuntamente da lavoratore e datore di lavoro, offrendo al primo una diagnosi realistica delle sue capacità professionali e competenze, e al secondo una più lucida programmazione della formazione dei dipendenti. Sempre nell'ottica della tracciabilità delle competenze acquisite, il lavoratore potrà compilare su propria iniziativa il *passeport formation* per raccogliere le informazioni relative al proprio percorso formativo: tutta la documentazione raccolta in occasione dei colloqui di lavoro, i bilanci delle competenze, le azioni di formazione realizzate in azienda o comunque rilevanti ai fini della certificazione nel *passeport*, i periodi di stage o di formazione all'interno della impresa, le competenze e attitudini professionali emerse nello svolgimento dell'attività lavorativa.
Infine, l'art. 9 della riforma introduce delle attività formative, individuali o collettive, finalizzate alla preparazione operativa al lavoro (*préparation opérationnelle à l'emploi*, POE), con l'obiettivo di rispondere alle offerte di lavoro rimaste insoddisfatte.
Per quanto riguarda i mezzi finanziari previsti dalla riforma francese al fine di sostenere le attività per il diritto individuale alla formazione professionale continua, la grande novità è l'istituzione di un Fondo paritario per la stabilizzazione dei percorsi professionali (FPSPP), già citato dall'accordo delle parti sociali del 7 gennaio. Il Fondo è alimentato da un prelievo che va dal 5 al 13% della contribuzione che le imprese versano obbligatoriamente per il finanziamento della formazione professionale continua, e da un prelievo dai fondi degli organismi paritari (OPCA) a titolo dello 0,5% destinato alla professionalizzazione e al DIF, e dello 0,2% destinato al congedo individuale per la formazione. Il versamento del 5-13% è destinato alla formazione professionale continua e i relativi strumenti: piano formativo, professionalizzazione e congedo individuale della formazione. Ogni anno le associazioni datoriali e sindacali più rappresentative a livello interprofessionale stabiliscono il livello percentuale trattenuto per il prelievo.
L'obbligatorietà del versamento per la formazione professionale continua da parte delle imprese ha una doppia conseguenza: da un lato, salvo diversa previsione negli accordi di settore, tutte le imprese saranno tenute a versare a un organismo paritario (OPCA) un contributo a titolo del piano di formazione, mentre fino ad ora non esisteva un obbligo formale. In secondo luogo, le risorse disponibili negli OPCA saranno ridotti dai prelievi destinati al fondo paritario per la stabilizzazione dei percorsi professionali (FPSPP). Tali prelievi serviranno a finanziare le azioni di formazione a favore dei disoccupati nel quadro nella preparazione operativa al lavoro e le azioni, stabilite per legge, per la formazione dei soggetti più a rischio (lavoratori poco qualificati, quelli che non sono stati inseriti in attività formative per cinque anni, i dipendenti delle imprese medie e piccole). La finalità della creazione di questo fondo è pertanto quella di ri-orientare sensibilmente una parte importante dei finanziamenti che passano per le casse degli OPCA verso azioni definite per legge come prioritarie a livello nazionale. Ancora una volta, un segno chiaro di quella tendenza alla centralizzazione, fortemente criticata dalla opposizione. Una altra conseguenza che potrebbe scaturire dalla obbligatorietà del finanziamento da parte delle imprese è l'aumento della tassazione versata da parte delle stesse agli organismi paritari e

quindi una diminuzione delle somme disponibili per il finanziamento diretto di attività di formazione all'interno del quadro dei vincoli legali di partecipazione al finanziamento della formazione professionale.
Sempre per quanto riguarda i mezzi di finanziamento della formazione professionale, gli OPCA, che come detto corrispondono ai Fondi interprofessionali italiani, diventano soggetti attivi e responsabili di questa area di *policy*, potendo ora contribuire attivamente allo sviluppo della formazione professionale continua e alla gestione, anticipazione e previsione della occupazione e delle competenze per mezzo della identificazione e della analisi dei fabbisogni in termini di competenze. L'art. 14 del testo di legge prevede che i contributi obbligatori delle imprese di meno di cinquanta dipendenti per il finanziamento della formazione professionale continua saranno integralmente versati a un OPCA che li gestirà separatamente. Tale disposizione ha l'effetto di mettere in comune tutte le risorse delle imprese di meno di cinquanta dipendenti, considerando che la legge non consente di realizzare dei veri piani di formazione in imprese di quella dimensione, mentre lo consente per le imprese di meno di dieci lavoratori. Infine, l'art. 15 prevede che gli accordi degli organismi paritari si esauriscano al massimo due anni dopo l'entrata in vigore della legge.
A fianco di queste nuove responsabilità, per la rete degli OPCA è prevista anche una sostanziale riorganizzazione, in termini di razionalizzazione degli organismi il cui numero dovrà essere dimezzato.
La riforma dell'orientamento e della formazione professionale continua in Francia va nella direzione di una concreta realizzazione di un diritto individuale all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, riorganizzando i finanziamenti, ridistribuendo le responsabilità tra i soggetti responsabili della formazione professionale. Tra i 25 decreti che dovranno completare la legge, il governo ha annunciato che le due priorità saranno la realizzazione del Fondo paritario per la stabilizzazione dei percorsi professionali, dal primo gennaio 2010, e la seconda sarà la riorganizzazione del sistema degli OPCA.

Lisa Rustico
Assegnista di ricerca
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

2. Francia (*segue*)

2.2. Loi n. 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie (in 🕮 *Boll. Adapt*, 2009, n. 36).

La formazione continua in Francia dopo la riforma del 2004

Fino alla riforma "Fillon" del 2004 l'architettura del sistema di formazione professionale era costituito dalla legge "Delors" del 16 luglio 1971 che recepiva sostanzialmente l'accordo interprofessionale del 9 luglio 1970.
Tre in particolare i profili caratterizzanti tale architettura.
Innanzi tutto il ruolo prioritario attribuito alle parti sociali, soprattutto a livello settoriale, nella gestione e applicazione degli strumenti formativi, peraltro, nell'ambito di un sistema di regolamentazione, finanziamento e controllo, facente capo alle Regioni, titolari, con l'entrata in vigore della l. n. 83-8 del 7 gennaio 1983, di una competenza esclusiva in materia di formazione professionale.