

La concertazione sociale in Francia

GIADA DELLA ROCCA*

Ricercatore confermato - Università di Roma «Tor Vergata»

MARTINA BASSOTTI *

Dottore in Giurisprudenza

1. - *Introduzione.* — Nel vocabolario delle relazioni industriali francesi la concertazione è definita come una politica per mezzo della quale le parti interessate si accordano per assicurare che i loro rispettivi interessi siano presi in considerazione nel processo di elaborazione delle decisioni (1).

A livello dei rapporti tra sistema politico e parti sociali, si parla di «concertazione sociale» per indicare il processo d'inserimento delle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori nell'elaborazione delle scelte politico-economiche di un paese, rinforzandole istituzionalmente in maniera da attenuare il peso dell'intervenzionismo dello Stato. La formulazione e l'applicazione delle politiche diviene, in tal modo, il prodotto di una negoziazione pre-legislativa, di natura politica e di struttura tripartita, fondata su uno scambio di vantaggi mutuali tra lo Stato e le parti sociali.

Nell'esperienza degli altri Paesi europei questo tipo di negoziazione pre-legislativa è nota anche come «patto sociale», ma in Francia il termine «patto», piuttosto, è utilizzato per designare un piano di governo

Sommario: 1. - *Introduzione.* — 2. - *La legge delle 8 ore del 23 aprile 1919.* — 3. - *Matignon e Grenelle: gli accordi di fine conflitto.* — 4. - *Le principali tappe della negoziazione legislativa.* — 5. - *La legge di modernizzazione del dialogo sociale e le esperienze successive.* — 6. - *Considerazioni conclusive.*

o un'ambizione presidenziale, di cui il tenore è presentato dal suo autore come il risultato di un dialogo diretto con la popolazione (2).

In ogni caso, al di là del dato letterale, la Francia è sostanzialmente rimasta al di fuori di un tale modello tripartito di concertazione. Non appartiene all'esperienza sindacale francese il coinvolgimento esplicito delle parti sociali nella definizione delle scelte fondamentali di politica economica e sociale e questo perché, storicamente, sono mancate le condizioni per uno «scambio politico» come è stato praticato in altri Paesi europei (3).

In Francia, la frammentazione sindacale e il debole tasso di sindacalizz-

zazione (4) hanno fatto sì che il sindacato intervenisse solo marginalmente sugli orientamenti di politica generale, data l'assenza di un reale peso dialettico nella negoziazione con uno Stato che, al contrario, per via di una tecnostuttura che è forte, ha mantenuto un'effettiva reale autonomia nella definizione delle politiche economica e sociale del Paese. Inoltre, secondo alcuni autori (5), l'inapplicabilità del modello neocorporativo dello «scambio politico» al sistema di relazioni professionali francese è una conseguenza dell'incapacità delle parti sociali di rinunciare a dei vantaggi immediati (controllo dei salari), in vista di ottenere dei vantaggi più sostanziali a lungo termine o in altri domini (rafforzamento delle leggi organizzanti la partecipazione nell'impresa).

È emersa, dunque, una «quasi impossibilità», in campi sensibili come la protezione sociale e l'impiego, di costruire dei compromessi globali basati su una visione condivisa dei problemi e su uno scambio di concessioni reciproche (6). Tenuto conto che la società francese è fortemente settorializzata è stato teoriz-

* Dal paragrafo 1 al 4 Martina Bassotti, dal paragrafo 5 al 6 Giada Della Rocca.

(1) A. LYON-CAEN, *European employment and industrial relations glossary: France*, Sweer and Maxwell, Office for official publications of the European Communities 1993.

(2) A. LYON-CAEN, *De l'influence des syndicats dans la confection des lois*, in G. Borenfreund et M. A. Souriac (dir.), *Syndicats et droit du travail*, Paris, Dalloz, coll. «Thèmes et commentaires» 2008, 63-71.

(3) Sulla concertazione in Francia v. anche R. SCIOTTI, *Europa e concertazione. Modelli a confronto. L'esperienza francese*, in «UDA DSG Working papers» 2009, 2.

(4) Due elementi interdipendenti, il sindacato è debole perché diviso, il sindacato è diviso in quanto debole.

(5) A. COX e J. HAYWARD, *The inapplicability of the Corporatist Model in Britain and France*, *International Political Science Review*, 1983, 4(2), 217-240.

(6) Per il dibattito sul corporativismo in Francia cfr.: FRANK L. WILSON, *Alternative Models of Interest Intermediation: the case of France*, in «British Journal of political science», avril 1982, 173-200; FRANK L. WILSON, *Les groupes d'intérêt sous la cinquième République: test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et gouvernement*, «Revue française de science politique» 1983, 33, 220-254.

zato, piuttosto, un modello settoriale di «neocorporativismo» (7).

Opportuno, a questo punto, fare un duplice ordine di precisazioni.

In primo luogo, esperienze di impegno diretto dello Stato francese nella negoziazione con le parti sociali si sono conosciute anche in Francia in due particolari occasioni: nel 1936 con gli accordi di Matignon e nel 1968 con gli accordi di Grenelle.

In questi due accordi — che è possibile definire «accordi di fine conflitto» — gli impegni presi dal Governo nei confronti delle parti sociali sono diretta conseguenza della grave crisi che affliggeva il Paese, la genesi politico-sociale dell'accordo presentata, quindi, un carattere eccezionale rispetto al normale sistema di relazioni professionali.

In secondo luogo, una manifestazione dello «scambio politico» e dell'inserimento delle parti sociali nell'elaborazione dell'interesse generale si è avuta anche in Francia con il fenomeno della negoziazione legislativa.

Nella negoziazione legislativa le parti sociali assumono la veste di «ausiliari del legislatore» e il contenuto della legge — che prende il nome di «legge negoziata» — proviene da accordi (nazionali interpro-

fessionali) che accompagnano la sua elaborazione. Le leggi sociali più riuscite sono generalmente il frutto di questo sottile gioco di ruoli (8).

La posizione del Governo, a differenza dell'esperienza dei «partiti sociali», non è quella di parte integrante la negoziazione ma di «sorvegliante», sebbene questo non comporti una completa esclusione dal gioco di interessi in atto nella negoziazione.

Quello che a noi interessa precisare è che l'associazione delle parti sociali al processo di elaborazione della legge consegue comunque ad uno scambio tra attori politici e attori sociali: «uno scambio di mezzi e di forze, scambio di debolezze tra attori incapaci in maniera autonoma di raggiungere i fini che perseguono» (9).

Gli attori politici, dotati di una legittimità elettiva, dispongono di una risorsa particolarmente preziosa: il potere di promulgare la legge, che assicura efficacia generale all'accordo. Gli attori sociali, dal canto loro, hanno la capacità di mobilitare i lavoratori e gli imprenditori e il potere di suscitare la loro adesione ad una politica, un progetto, una legge (10). L'idea sottostante è che la norma sia maggiormente condivisibile se i suoi

destinatari siano stati coinvolti, per il tramite dei loro rappresentanti, alla sua elaborazione (11). L'esperienza in fondo insegna che, quando il Governo ha provato ad agire unilateralmente, come accaduto nel 2005 con il contratto di nuova assunzione voluto dall'allora Primo Ministro Villepin, le associazioni sindacali e patronali non hanno esitato a protestare all'unisono ricorrendo anche al Consiglio di Stato (12).

La legge negoziata è un archetipo di un'azione pubblica basata su un tripartitismo alla francese (13), ossia un tripartitismo a due tempi: il tempo dell'accordo e il tempo della legislazione che assicura l'estensione *erga omnes* (14).

Da un punto di vista procedurale il fenomeno della legge negoziata ha conosciuto due varianti.

La prima variante consiste nel donare alle parti sociali l'iniziativa del contenuto della legge.

Una negoziazione collettiva è organizzata prima della deliberazione parlamentare e l'accordo che ne risulta è di seguito preso in tutto o in parte sotto forma legislativa. Questo metodo è stato utilizzato a più riprese per riformare dei vasti settori del diritto del lavoro: formazione professionale, durata del lavoro,

Più recentemente sul tema della democrazia associativa: LAURENT DUCLOS, GUY GROUX, OLIVIER MÉRIAUX, *Les nouvelles dimensions du politique: relations professionnelles et regulations sociales*, in «Droit et société», Paris 2009; C. FOURCADE, *L'autonomie collective des partenaires sociaux, Essai sur les rapports entre démocratie politique et démocratie sociale*, in «Librairie Générale de Droit et Jurisprudence» 2006, 172.

(7) B. JOBERT-P. MULLER, *L'Etat en action, Politique publiques et corporatisme*, in «PUF», Paris 1987.

Altri ancora (Duclos e Meriaux), considerano il paritarismo un frammento di neocorporativismo fondato sullo scambio politico ma ammettono che, nonostante delle somiglianze nella dinamica dell'istituzionalizzazione, il «paritarismo» non corrisponde totalmente all'ideale tipo neocorporatista.

(8) B. SAINCY, *Responsabilité et négociation sociales à l'ère de la mondialisation*, in «Droit social» 2008, 80, rinvia all'associazione dei lavoratori e degli imprenditori all'elaborazione della regola di diritto, che sia unilaterale (consultazione del comitato d'impresa su una decisione di licenziamento) convenzionale (negoziato collettivo) o legislativa (legge negoziata).

(9) A. LYON-CAEN, *De l'influence des syndicats dans la confection des lois*, in G. Borenfreund et M.A. Souriac (dir.), «Syndicats et droit du travail», Paris, Dalloz, coll. «Thèmes et commentaires» 2008, 63-71.

(10) A. LYON-CAEN, *op. cit.*

(11) P. LOKIEC, *Droit du travail, tome II, Les relations collectives de travail*, Thémis droit, in «PUF», Paris 2011, 317.

(12) Il contratto prevedeva un'assunzione riservata alla piccola impresa con un periodo di prova allungato a due anni.

(13) OLIVIER MÉRIAUX, *L'action publique partagée - Formes et dynamique institutionnelles de la regulation politique du régime français de formation continue*, «Thèse de science politique», in «IEP», Grenoble 1999.

(14) Nella negoziazione legislativa si riduce la distinzione tra negoziazione (transazione tra interessi particolari) e la deliberazione (ricerca dell'interesse generale) A. SUPLOT, *Un faux dilemme: la loi ou le contrat?*, in «Droit social», janvier 2003, 59-63.

impiego, mensuralizzazione, contratti precari ecc. In questa prima variante le parti sociali si vedono delegare di fatto il potere d'iniziativa che la Costituzione (15) riserva al Primo ministro e ai parlamentari, «non è più il legislatore che illustra il cammino ai negoziatori privati: sono le imprese e i sindacati che indicano la via al legislatore» (16). Tuttavia, le parti sociali non sono sempre gli autori autentici di tale percorso, spesso le «leggi negoziate» provengono da un'iniziativa governativa: il Primo ministro, in maniera formale o informale, invita le parti sociali a negoziare su un determinato ambito (talvolta minacciando, in alternativa, un intervento legislativo) (17). Il loro accordo costituisce un progetto di legge, cosa che ha condotto le parti sociali a rivendicare talvolta loro stesse un potere che la Costituzione francese accorda al Governo: il potere di limitare il diritto di emendamento del Parlamento e di imporre un voto bloccato sulla legalizzazione del loro accordo (18).

Una seconda variante consiste nel legiferare in due tempi, separati da un tempo di negoziazione.

Il legislatore inizia fissando in una prima legge (definita «legge incompiuta») un obiettivo generale e ingaggiando le parti sociali a negoziare

i modi per raggiungere tale obiettivo. Adotta, in seguito, una seconda legge che s'ispira ai risultati delle negoziazioni così intervenute. Questo metodo è stato seguito nel 1982 per introdurre il diritto all'espressione diretta dei lavoratori e nella legge n. 86-797 del 3 luglio 1986 sui licenziamenti per motivi economici. In tal caso il legislatore aveva abrogato alcune disposizioni esistenti, lasciando alle parti sociali il compito di negoziare nuove regole che, poi, così come risultanti dalla negoziazione, sono state inserite in una nuova legge riformante la materia.

Un metodo conforme alla giurisprudenza del Consiglio costituzionale che ammette che il legislatore possa lasciare alle parti sociali il compito di fissare delle regole relative ai principi fondamentali del diritto del lavoro, «dal momento che la libertà così lasciata agli autori della negoziazione collettiva gli dovrà permettere di adottare in seguito delle regole nuove appropriate al termine di una durata ridotta di sperimentazione e valutazione delle pratiche che ne sono risultate». È stata, poi, ripresa nel 1998 per instaurare la settimana delle 35 ore: una prima legge, n. 98-461 del 13 giugno 1998 (detta Aubry-I, dal nome de ministro legislatore), ne ha posto il tema e il

calendario di messa in opera; una seconda legge, n. 2000-37 del 19 gennaio 2000 (detta Aubry-II), ne ha fissato il regime, ispirandosi alle negoziazioni intervenute sulla base della prima legge.

All'interno di questa seconda variante può inserirsi anche la tecnica della legge sperimentale come praticata con la legge n. 96-985 del 12 novembre 1996 che invita la conclusione di accordi collettivi derogatori delle disposizioni statali in vigore.

Dalla Posizione comune del 16 luglio 2001 «sulle vie e i modi di approfondimento della negoziazione collettiva» la prassi della negoziazione legislativa si è avviata verso un processo lento (ma irreversibile?) di codificazione.

Attualmente l'apporto maggiormente significativo alla democrazia sociale, è quello della legge n. 2007-130 del 31 gennaio 2007 detta di «modernizzazione del dialogo sociale» che ha suggellato l'ingresso del dialogo sociale (19) nell'art. L.1 del codice del lavoro, obbligando il Governo ad organizzare una concertazione con le parti sociali prima di ogni progetto di legge in materia sociale.

La procedura si svolge in tre tempi: informazione, negoziazione, concertazione.

(15) Art. 39, co. 1 della Cost. del 4 ottobre 1958: «l'iniziativa delle leggi appartiene al Primo ministro e ai membri del Parlamento».

(16) G.LYON-CAEN, *Le droit conventionnel du travail*, D. 1963, Chron, 15.

(17) FOURCADE, *L'autonomie collective des partenaires sociaux. Essai sur les rapports entre démocratie politique et démocratie sociale*, in «Librairie Générale de Droit et Jurisprudence» 2006, 110.

(18) Lo hanno fatto introducendo delle clausole che prevedono l'autodistruzione del loro accordo se le stipulazioni di quest'ultimo venivano modificate dalla deliberazione parlamentare, v. G. COUTURIER, *Droit du travail*, in «PUF», Paris 1996, t. 1, n. 27, 53.

(19) Per una analisi completa sulla democrazia sociale in Francia: LE FRIANT, *La démocratie sociale entre formule et concept*, Regards, janvier 2001. È stato giustamente evidenziato come tale espressione sia «correntemente utilizzata, ma raramente definita con precisione e, di conseguenza, riempita dai diversi attori dei contenuti che preferiscono» (MM. PAUL AURELLI et JEAN GAUTIER, *Avis du Conseil Economique et Social: Consolider le dialogue social*, 4 dicembre 2006, 5). La legge Fillon si riferiva alla sola negoziazione collettiva ma, in senso opposto, è orientata la legge di modernizzazione del dialogo sociale che distingue quest'ultimo dalla negoziazione collettiva. L'assenza di una definizione precisa e univoca mostra che la nozione di dialogo sociale si delinea alla luce di determinate finalità e non si esaurisce in un contenuto di tipo tecnico. Il rapporto «Perrut» sul progetto di legge di modernizzazione del dialogo sociale fa riferimento ad una pratica piuttosto che ad una nozione giuridica. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro definisce il dialogo sociale come «comprendente tutti i tipi di negoziazione, consultazione o semplicemente di scambio d'informazione tra rappresentanti governativi, rappresentanti degli imprenditori e rappresentanti dei lavoratori su tematiche aventi un interesse comune relative a politica economica e sociale». La negoziazione legislativa deve, quindi, considerarsi non una pratica alternativa, ma, piuttosto, una delle componenti del dialogo sociale. Per un'analisi approfondita del dialogo sociale: N. MAGGI-GERMAIN, *Sur le dialogue social*, in «Droit social» 2007, 802.

Inizia con l'informazione alle parti sociali sulle intenzioni del Governo. Quest'ultimo comunica alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, rappresentative a livello nazionale e interprofessionale, un documento d'orientamento presentante degli elementi di diagnostica, gli obiettivi perseguiti e le principali opzioni del progetto di riforma. In un secondo tempo, le organizzazioni professionali possono, sulla base di questo documento, decidere, dopo aver informato il Governo delle loro intenzioni, di ingaggiare delle negoziazioni sul soggetto. Infine, arriva il momento della concertazione. Il progetto di riforma è sottomesso ad un'istituzione nella quale sono rappresentate le parti sociali, a seconda dell'oggetto della negoziazione: la Commissione nazionale della negoziazione collettiva, il Comitato superiore dell'impiego o il Consiglio nazionale della formazione professionale.

Nello specifico di questa legge si tornerà più avanti ma, quello che è importante chiarire sin da ora, è che il Governo non è legato in nessuna tappa della procedura ai risultati della negoziazione o della consultazione. Secondo un rapporto del Senato «i progetti di legge sono elaborati tenendo conto dei risultati della procedura, che costituiscono un elemento di valutazione importante politicamente, ma non vincolante giuridicamente». Inoltre, è possibile sottrarsi alla procedura incoraggiando una proposta legislativa di origine parlamentare, come accaduto con la legge n. 2011-893 del 28 luglio 2011 «per lo sviluppo dell'alternanza e la messa in sicurezza dei percorsi professionali».

Nelle recenti riforme del lavoro

francesi, su impulso della procedura fissata dalla legge di modernizzazione del dialogo sociale, il meccanismo della negoziazione legislativa ha avuto un ruolo centrale e il Governo, ispirandosi al procedimento previsto dall'art. L.1 del codice del lavoro, il 13 marzo del 2013, ha presentato un progetto di legge costituzionale (n. 813) che prevede l'ingresso nella Costituzione di un Titolo V *bis* consacrato al «dialogo sociale preparatorio alla legge».

2. - La legge delle 8 ore del 23 aprile 1919. —

È una legge che sotto diversi aspetti ha costituito un avanzamento nel diritto del lavoro francese. Interessa la generalità dei lavoratori senza distinzioni di sesso, introduce nei fatti l'idea che il miglioramento delle condizioni di lavoro della classe operaia non passa necessariamente per la concessione delle vacanze ma per la riduzione e una migliore organizzazione del tempo del lavoro. Ha dimostrato, inoltre, se si tiene conto della genesi sociale e del processo di elaborazione, che il sindacato può assumere un «ruolo rivendicativo e non soltanto difensivo» (20).

I movimenti sociali del 1919 sono intrattenuti dalle difficoltà di riconvertire l'economia della guerra in economia della pace, il caro vita, l'innalzamento degli affitti, la crisi dei trasporti, la mobilità troppo lenta e la rivendicazione o la difesa delle 8 ore. Per prevenire una generalizzazione degli scioperi, il presidente del Consiglio invita il Ministro del lavoro ad elaborare un progetto di legge per mezzo di una commissione del lavoro comprendente, oltre a un certo numero di funzionari, dieci rappresentanti patronali e dieci

rappresentanti sindacali. L'accordo non è ovviamente immediato tra le due fazioni ma, alla fine, saranno gli imprenditori a cedere: in un'epoca dove l'economia è fragile, il pericolo rosso giustifica, provvisoriamente, questa concessione (21). Grazie alla collaborazione congiunturale tra lavoratori e imprenditori, un progetto di legge è esaminato dalla commissione del lavoro alla camera e votato all'unanimità il 17 aprile 1919. Questo progetto viene successivamente votato dal Senato e la legge viene infine promulgata il 23 aprile del 1919.

Sono stati diversi gli ammiratori della legge e del suo metodo di elaborazione, tra questi G. Scelle, noto giurista, secondo il quale la legge del 1919 è «lodevole per l'audacia dei suoi procedimenti, intelligente nel senso etimologico del termine poiché ha compreso i bisogni sociali ai quali doveva far fronte liberale perché ha rimesso direttamente agli interessati il compito di donargli soddisfazione» (22).

Vi è anche un altro profilo di interesse che attiene alla vocazione internazionale della legge, il Governo francese desiderava redigere un testo che, non soltanto, mettesse ordine nella regolamentazione francese ma che, inoltre, servisse da modello per gli altri Stati europei (23).

La legge limita la giornata di lavoro ad otto ore giornaliere o a quarantotto ore settimanali negli «stabilimenti industriali e commerciali [...] di qualunque natura siano, privati o pubblici, laici o religiosi, anche se hanno un carattere di insegnamento professionale o di beneficenza» (24).

In realtà, non enuncia che un principio, non potendo trovare applicazio-

(20) J.P. LE CROM in *Deux siècles de droit du travail*, -ed. de l'-Atelier, 1998, 127.

(21) J.P. LE CROM in *Deux siècles de droit du travail*, -ed. de l'-Atelier, 1998, cit., 117-119.

(22) G. SCELLE, citato da P. DURAND e R. JAUSSAUD, *Traité du droit du travail*, t. 1, Dalloz, 1947, 123, 156.

(23) N. SOURIAU, *La loi des huit heures: un projet d'Europe sociale? (1918-1932)*, Travail et Emploi, n. 110/Avril-juin 2007, 29.

(24) Art. 6 della legge del 23 aprile 1919.

ne che tramite regolamenti dell'amministrazione pubblica determinanti per professione le condizioni d'applicazione (25). I regolamenti, dal canto loro, devono essere presi necessariamente previa consultazione delle parti sociali, il cui parere, risultante da una discussione comune, sarà determinante a prescindere dall'esistenza o meno di un supporto formale costituito dalla convenzione collettiva (26).

Il legislatore ha optato per un sistema misto d'obbligazione e di libertà in una finalità d'incitazione al dialogo al fine di compensare l'anomia delle relazioni del lavoro. Una serie di fattori, però, hanno determinato quello che può definirsi un insuccesso applicativo della legge. In primo luogo, la forte ostilità delle organizzazioni patronali, secondo poi, determinante è stato anche il contesto economico (se in un primo tempo la crisi favorisce l'abbassamento delle ore di lavoro, la ripresa economica determina un ritorno alle vecchie posizioni patronali), infine, le stesse organizzazioni sindacali partecipano al fallimento per la loro tradizionale diffidenza nei confronti della negoziazione collettiva e dell'idea di partecipazione.

La legge delle 8 ore «simbolizza l'ambivalenza delle relazioni professionali in Francia, associando dirigismo statale e negoziazione collettiva [...] gli imprenditori rifiutano l'interventismo statale in favore del liberalismo, i lavoratori per l'ostilità radicata nei confronti del patronato si aspettano maggiore tutela dalla legge piuttosto che dalla negoziazione

collettiva e, per questo, presentano un carattere più riformista che rivoluzionario» (27).

In ogni caso parlare di fallimento è riduttivo se si considera il forte carattere innovativo che il testo e la sua elaborazione presentano, aspetti che non esauriscono la loro portata nell'immediato ma che si rivelano a più riprese come elementi d'ispirazione o spunti di riflessione per definire i rapporti tra potere pubblico e parti sociali.

3. - *Matignon e Grenelle: gli accordi di fine conflitto.* — Gli scioperi del maggio-giugno 1936 hanno una portata dirompente nella storia economica e sociale della Francia. Per arginare le contestazioni nella notte tra il 7 e l'8 giugno venne firmato l'accordo di Matignon tra i delegati della Confederazione generale della produzione francese (Cgpf) e dai delegati della confederazione dei lavoratori (Cgt) sotto la direzione del Presidente del Consiglio Léon Blum. Nella pratica a Matignon si è svolto un arbitrato tra le parti sociali con la direzione del governo del Fronte popolare ma, per quanto concerne la natura, l'accordo può considerarsi un accordo interprofessionale. Matignon ha un'importanza fondamentale per l'evoluzione dei rapporti industriali e, in parallelo, per l'affermarsi dei diritti sindacali nell'impresa. Nel prolungamento del programma dell'accordo il 12 giugno 1936 viene siglata la convenzione collettiva della metallurgia parigina che costituisce un'esperienza preliminare all'elaborazione di una

legge sulla convenzioni collettive. La legge sarà quella del 24 giugno 1936 e costituisce il principale strumento di applicazione di questo programma, conformemente al volere dei firmatari stessi dell'accordo. La legge integra a titolo di disposizioni obbligatorie, per le convenzioni che pretendono l'estensione (28), i punti essenziali dell'accordo: le convenzioni dovranno consacrare un articolo alla libertà sindacale e un altro ai delegati del personale.

Al di fuori di questa parte *standard*, la legge del 24 giugno pone un quadro specifico della negoziazione che apre la via ad una pluralità di convenzioni. Le relazioni tra legge e convenzioni collettive sono precisate dall'ultimo comma dell'art. 31: «Le convenzioni collettive non devono contenere delle disposizioni contrarie alle leggi e regolamenti in vigore, ma possono stipulare delle disposizioni più favorevoli». «La formulazione inaugurata dalla legge del 1936 pone le basi di un "ordine pubblico sociale"» (29).

L'accordo di Matignon e la legge del 24 giugno 1936 rispondono ad una sentita necessità di regolazione collettiva dei rapporti di lavoro nei Paesi industrializzati, basti considerare che prima del 1936 la convenzione collettiva quasi non esisteva in Francia.

L'elaborazione delle convenzioni collettive, nel contesto degli scioperi del maggio-giugno 1936, non mira a regolamentare in maniera preliminare le condizioni di un lavoro a venire. Si situa nel quadro attuale del lavoro. L'orientamento preso

(25) M. COINTEPAS, *La mise en oeuvre de la loi des huit heures*, Extraits du Cahier du Chatefp, n. 4, septembre 2000.

(26) L'art. 7 stabilisce che «i regolamenti sono presi sia d'ufficio, sia su iniziativa delle organizzazioni patronali o sindacali [...] e devono riferirsi, nel caso in cui vi siano, agli accordi intervenuti tra le organizzazioni patronali e sindacali nazionali o regionali interessate». L'intenzione è quella di far riposare l'adozione del principio della riduzione delle ore di lavoro sulla procedura convenzionale.

(27) J.P. LE CROM in *Deux siècles de droit du travail*, -ed. de l'Atelier, 1998, cit., 126-127.

(28) L'estensione è una tecnica giuridica data al Ministro del lavoro per rendere applicabile la convenzione collettiva a tutti i lavoratori dello stesso settore professionale e geografico a prescindere dal fatto che siano membri o no delle organizzazioni firmatarie. L'estensione avviene tramite un provvedimento amministrativo che segue ad una serie di procedure vincolanti per la sua validità.

(29) J.P. LE CROM in *Deux siècles de droit du travail*, -ed. de l'Atelier, 1998, cit. 129-133.

dagli attori politici e sindacali è, nel preciso momento, quello di fare degli scioperi una cassa di risonanza delle rivendicazioni immediate dei lavoratori. Si tratta allora, nelle convenzioni collettive, di definire le condizioni di una ripresa accettabile del lavoro (30).

È per questo che si parla di accordo di fine conflitto, con carattere prettamente politico ed emergenziale, sebbene l'importanza dell'accordo andrà ben oltre la contingenza del momento storico politico.

Strettamente legato alle sommosse sociali è anche il Protocollo di Grenelle del 1968.

In quegli anni il malcontento sociale, dovuto a fattori economici e alle condizioni lavorative, fu amplificato dalla sotto estimazione dell'importanza del movimento sindacale come fattore di regolazione dei problemi sociali e dall'assenza di una negoziazione permanente e obbligatoria delle condizioni di lavoro e di remunerazione (31). La negoziazione svoltasi tra il Governo, il patronato e le confederazioni sindacali, termina con la redazione di una «constatazione» o «processo verbale» non firmato e, per quanto concerne i sindacati, respinto dalla base. L'assenza di un documento formale non limita i vincoli politici susseguenti all'accordo: il Protocollo di Grenelle apre la via verso un intervento legislativo. Il diritto sindacale nell'impresa fa l'oggetto di un annesso speciale che contiene

l'impegno delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali di riunirsi in presenza del Ministro degli affari sociali al fine di eliminare i loro punti di disaccordo, insieme alla promessa del Governo di presentare un progetto di legge a partire da queste discussioni. Dopo due riunioni, il 30 luglio e il 5 settembre, il Ministro troncherà le divergenze rimanenti depositando davanti al Parlamento un progetto di legge di cui il tenore è molto vicino al testo adottato alla quasi unanimità dall'Assemblea nazionale, non senza una lunga battaglia di emendamenti (32). Il testo adottato nel 1968 segue ad un lungo processo di conquiste e di edificazione del diritto sindacale: i sindacati rappresentativi dispongono ormai di una libertà di espressione e di azione nell'impresa. Accanto alle istituzioni elette (delegato del personale e comitato d'impresa) viene posta una figura propriamente sindacale — il delegato d'impresa — ammesso a difendere gli interessi dei lavoratori a questo livello (33).

4. - *Le principali tappe della negoziazione legislativa.*

4.1. - L'accordo del 9 luglio 1970 e la legge n. 71-575 del 16 luglio 1971 sulla formazione professionale: si avvia la complementarietà stabile tra fonte legislativa e fonte contrattuale. — Il principio del diritto di tutti i lavoratori salariati alla formazione venne posto da una legge del

3 dicembre 1966 (34), completata da un'altra legge del 31 dicembre 1968 (35) sulla remunerazione degli stagisti della formazione professionale. Ma le misure d'applicazione furono differite e il principio rimase tale (36).

Sono le parti sociali che, con l'accordo del 9 luglio 1970 (37) — seguito da un clausola «quadri» del 30 aprile 1971 — hanno messo in opera un sistema di formazione permanente portante, per l'essenziale, sull'organizzazione di un congedo di formazione preso sul tempo del lavoro. Queste disposizioni, combinate con quelle delle leggi del 1966 e del 1968, hanno aperto ai lavoratori l'esercizio reale del diritto alla formazione permanente.

L'importanza dell'accordo del 9 luglio è valutabile sotto due profili: il suo contenuto e la sicurezza che conferisce all'azione di governo. Effettivamente costituisce un supporto solido sul quale poter operare un cambiamento di dimensione, il passaggio da un dibattito di ordine organizzativo, tecnocratico in qualche modo, a un livello più politico dove la formazione è interpretata come una nozione larga e generale (38).

L'accordo verte su tre punti. Innanzitutto, sull'organizzazione, in quanto contiene un certo numero di disposizioni sul funzionamento delle istituzioni paritarie. Poi, prende delle posizioni molto chiare sulla formazione dei giovani e in particolare sull'apprendistato. In terzo

(30) L'art. 7 degli accordi di Matignon stabilisce che: «la delegazione confederale operaia domanda ai lavoratori in sciopero di decidere la ripresa del lavoro dal momento che le direzioni degli stabilimenti avranno accettato l'accordo generale intervenuto e le discussioni relative alla sua applicazione saranno ingaggiate tra le direzioni e il personale degli stabilimenti».

(31) G. LYON-CAEN e J. PELLISSIER, *Droit du travail*, 15^a edizione Dalloz, 1990, 16.

(32) G. BORENFREUND, *Les Syndicats forcent les portes de l'entreprise: la loi du 27 décembre 1968 relative à l'exercice du droit syndical dans l'entreprise*, in J.P. LE CROM, in *Deux siècles de droit du travail*, -ed. de l'Atelier, 1998, cit., 214.

(33) G. BORENFREUND, *op. cit.*, 215.

(34) Legge n. 66-892.

(35) Legge n. 68-1249.

(36) Peraltro anche il Protocollo di Grenelle prevedeva l'apertura di negoziazioni sulla formazione e il perfezionamento professionale.

(37) L'apertura delle negoziazioni, in realtà, iniziò nel maggio dell'anno precedente e il cammino fino all'accordo fu lungo e conflittuale.

(38) EMMANUEL DE LESCURE, *La construction du système français de formation professionnelle continue, retour sur l'accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971*, L'Harmattan, 2004.

luogo, contempla delle disposizioni necessarie alla messa in atto di un congedo individuale di formazione (ripreso dalla legge del 16 luglio 1971) finanziato, in situazioni precise, dalle imprese, senza pregiudizio degli aiuti statali per le azioni a lungo termine.

Le prospettive aperte dall'accordo del 9 luglio 1970 (39), hanno condotto il Governo a fare adottare dal Parlamento la legge del 16 luglio 1971 sulla formazione professionale continua, completata da 4 decreti d'applicazione del 10 dicembre 1971.

Siamo in presenza della prima variante del processo di formazione della legge negoziata: è la negoziazione collettiva a stimolare l'intervento legislativo (per la precisione il potere d'iniziativa è sfruttato dal Governo). Una volta firmato l'accordo per il legislatore era quasi impossibile cambiare di una virgola senza che i firmatari non si sentissero traditi. Il legislatore è comunque intervenuto su alcuni punti, in particolare, ha rigettato l'esclusione dei lavoratori a meno di cinque anni della pensione che figurava nell'accordo. Allo stesso modo, il limite di assenza per i titolari di diplomi di insegnamento superiore è stato ridotto.

La complementarietà tra fonti legislative e contrattuali del diritto della formazione diverrà una tradizione più volte confermata negli anni '70 e '80. Le principali riforme saranno, quindi, sempre preparate dalla negoziazione collettiva.

4.2. - La legge n. 78-49 del 19

gennaio 1978 sulla retribuzione e l'accordo del 10 dicembre 1977: un accordo annesso alla legge. — L'accordo del 1977 è la proiezione della politica contrattuale sviluppata in applicazione del «Protocollo verbale» di Grenelle del 1968, politica che mirava ad armonizzare lo statuto degli operai su quello degli impiegati. La loro paga, precedentemente calcolata all'ora, veniva ora calcolata mensilmente. L'obiettivo dell'accordo interprofessionale era quello di creare un regime minimo per tutte le imprese non ricomprese da un accordo professionale.

Con la legge del 19 gennaio del 1978 (40) veniva esteso il beneficio dell'accordo nazionale interprofessionale sulla retribuzione mensile a tutti i lavoratori (ad eccezione dei lavoratori a domicilio, stagionali, intermittenti e a tempo). L'elaborazione convenzionale di una legge non era certo, come già visto, un fenomeno nuovo ma la tecnica utilizzata ha sollevato alcuni profili critici.

Il legislatore non ha scelto di inserire l'accordo, parzialmente o integralmente, nel testo della legge, l'accordo è stato semplicemente «annesso». Ci si è chiesto, di conseguenza, se questo conservasse una natura contrattuale oppure se si dovesse propendere per una natura legislativa.

Una prima analisi, se si tiene conto del procedimento di elaborazione della «legge negoziata», fa optare per la considerazione dell'accordo come dispositivo legale dal momento della sua annessione. Effettivamente il Governo si è mosso come ogni volta che intende riprendere

un dispositivo convenzionale, cioè, ha presentato un progetto di legge al Parlamento che poi è stato votato. Una seconda analisi, favorevole al mantenimento della natura contrattuale, è sostenuta dalle circostanze dell'esame del testo dal Parlamento poiché venne interdetto ai deputati di apportare modifiche al contenuto per rispettare la volontà delle parti (41). Inoltre, il fatto che l'accordo sia stato annesso e non inserito nel testo della legge sarebbe indice del semplice obiettivo di «allargamento» (42) dell'accordo. Il codice all'epoca non conosceva che la tecnica dell'«allargamento» degli accordi di categoria ad un'altra categoria professionale o ad un altro territorio. Ovviamente, i termini della questione non hanno rilevanza unicamente sul piano dottrinale ma presentano delle conseguenze di ordine pratico in particolare, nel caso di conflitto tra norme, per valutare il carattere più o meno favorevole dell'accordo. Se si tratta di comparare una disposizione legale, regolamentare e un contratto, il carattere più favorevole si apprezzerà necessariamente lavoratore per lavoratore — essendo tale diritto concesso per la loro qualità di cittadino — così come vantaggio per vantaggio, in conseguenza del fatto che la legge è un atto unilaterale (43).

L'apprezzamento del carattere più o meno favorevole di un accordo collettivo in rapporto ad un altro si effettua, invece, «in considerazione dell'insieme dei vantaggi rapportati ad uno stesso tema ma per l'insieme dei lavoratori beneficiari» (44).

(39) Unitamente ai primi risultati della politica perseguita dal 1966.

(40) Legge n. 78-49.

(41) «Ci fu una discussione sul controllo medico che i deputati dell'opposizione desideravano sopprimere e gli venne opposto il principio di indivisibilità del contratto» v. J. BARTHÉLÉMY, *Nature juridique de l'accord interprofessionnel de mensualisation*, in «Droit social» 1992, 451.

(42) La tecnica dell'«*elargissement*» dell'accordo implica la possibilità di rendere obbligatorio l'accordo interprofessionale, in presenza di alcuni condizioni, anche a categorie originariamente non ricomprese.

(43) J. BARTHÉLÉMY, *Nature juridique de l'accord interprofessionnel de mensualisation*, in «Droit social» 1992, 451.

(44) Lettera indirizzata dal Ministro del lavoro e della partecipazione all'ispettore generale del lavoro dell'Ile-de-France, in «Droit social» 1992, 453.

Con l'approccio relativo alla risoluzione del conflitto tra le norme, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha risposto indirettamente alla questione della natura dell'accordo annesso alla legge (45). Secondo una sentenza del 17 gennaio 1996 l'accordo aveva «acquisito un carattere legislativo per il fatto della sua annessione» alla legge del 1978 (46). Ma, in precedenza, aveva prevalso un'analisi contraria che riconosceva all'accordo interprofessionale natura convenzionale.

Il quadro è stato ulteriormente modificato in occasione della ricodificazione del codice del lavoro. La legge del 19 gennaio 1978 è stata abrogata e i diritti istituiti dall'accordo interprofessionale sono stati integrati nel nuovo codice del lavoro oppure soppressi. Un inserimento frutto della cosiddetta codificazione a «*droit constant*» che vuole restituire alle norme già esistenti un ordine che permetta un loro uso consapevole. Il nobile intento sembra, tuttavia, non corrispondere ai risultati pratici.

Il problema è che, con l'inserimento di una norma presumibilmente convenzionale nel codice, si rischia di stravolgerne il significato poiché le diverse stipulazioni dell'accordo collettivo possono intrattenere dei legami stretti e costituire un tutt'uno che non tollera dispersione (47). In fondo, come visto in precedenza, nel corso del dibattito parlamentare venne opposto il principio di indivisibilità del contratto.

Di conseguenza l'accordo del 1977

non è stato soltanto solidificato dalla codificazione ma, piuttosto, dissolto nei quattro commi del nuovo codice del lavoro (48).

4.3. - La negoziazione stimolata dalla legge: la legge n. 86-797 del 3 luglio 1986, l'accordo interprofessionale del 20 ottobre 1986 sull'impiego, la legge n. 86-1320 del 30 dicembre 1986 relativa alle procedure di licenziamento. — Il ministro degli Affari Sociali al momento della discussione parlamentare per l'approvazione della legge del 30 dicembre del 1986 (49) sottolineava che «da ormai vent'anni la più parte delle leggi votate in materia di diritto del lavoro non hanno fatto che riprendere le disposizioni di accordi anteriori conclusi dalle parti sociali, che si tratti della legge del 16 luglio 1971 sulla formazione professionale o della legge del 19 gennaio 1978 sulla mensualizzazione». In questo caso, però, la negoziazione non è frutto dell'iniziativa delle parti sociali ma è stata sollecitata dal legislatore stesso tramite la legge del 3 luglio 1986.

La legge sopprimeva parzialmente l'autorizzazione amministrativa di licenziamento e invitava espressamente le parti sociali a definire, per via della negoziazione, le procedure destinate ad assicurare — in luogo della procedura d'autorizzazione amministrativa preliminare — il rispetto della consultazione dei rappresentanti del personale (50), in vista di una futura ripresa legislati-

va (51). L'invito era pressante e le negoziazioni iniziarono il 9 luglio per poi concludersi il 20 ottobre con l'accordo nazionale interprofessionale sull'impiego. La procedura non fu esente da critiche, il senatore M. Bonifai denunciò «un modo di procedere che mette le parti sociali prima e il Parlamento poi in una posizione difficile dove non hanno libertà di manovra» e ancora, per M. Coiffenau, si tratta di un «accordo subito». Inoltre, lo strumento della negoziazione, di principio uno strumento di progresso sociale, viene utilizzato, dovendo riempire il vuoto di tutela creatosi a seguito dell'abolizione dell'autorizzazione amministrativa di licenziamento, «per negoziare un meno e non un più». In altri termini, dal momento che la legge sociale crea un minimo garantito, la convenzione che si innesta sulla legge diventa una sorta di minimo sociale preservato, uno strumento per evitare il regresso (52).

D'altra parte, a quest'ordine di critiche venne risposto che nell'ambito sociale ci si è dimenticati della posizione che ricopre il legislatore che, in quanto deputato al perseguimento dell'interesse generale, può assumere un ruolo di supremazia nei confronti del gioco della negoziazione. L'accordo interprofessionale sotto il profilo dei contenuti presenta contemporaneamente degli aspetti positivi e negativi per i lavoratori. Nel primo ambito si inserisce la considerazione per i lavoratori delle piccole imprese, categoria spesso

(45) C. FOURCADE, *L'autonomie collective des partenaires sociaux. Essai sur les rapports entre démocratie politique et démocratie sociale*, in «Librairie Générale de Droit et Jurisprudence» 2006, 114.

(46) Cass. Soc. 17 gennaio 1996, in «Droit social» 1966, 643.

(47) P. MORVAN, *L'étrange codification d'un accord collectif: le hold up de l'ANI sur la mensualisation*, JCP S, n. 18-19-20, avril 2008.

(48) P. MORVAN, *op. cit.*

(49) Legge n. 86-1320.

(50) M. DESPAX, *De l'accord à la loi*, in «Droit social» 1987, 186.

(51) L'art. 3 della legge 3 luglio 1986 prevedeva: «Il Governo depositerà, nel corso della prima sessione ordinaria del Parlamento del 1986-1987, un progetto di legge definente, tenuto conto dei risultati della negoziazione collettiva tra le organizzazioni patronali e sindacali, le procedure destinate ad assicurare il rispetto delle regole d'informazione e di consultazione dei rappresentanti del personale e l'elaborazione delle misure di riclassamento e di indennizzo programmate dall'imprenditore in caso di licenziamento per causa economica».

(52) M. DESPAX, *op. cit.*, 186.

dimenticata e la previsione degli accordi di conversione (53). Nel secondo rientra, invece, l'aver diminuito il termine di preavviso. L'accordo, apportando nello stesso tempo vantaggi e svantaggi per i lavoratori, è rivelatore di un cambiamento nei metodi della negoziazione e nei risultati: alla negoziazione improntata su un «sempre più» in favore dei lavoratori si sostituisce una negoziazione definita «*donnant-donnant*» (54).

Nella legge del 30 dicembre 1986 soltanto una parte dell'accordo (sostanzialmente i punti principali) venne integralmente ripresa, il resto venne, piuttosto, «ristrutturato» (55). La legge riprende le disposizioni dell'accordo riguardanti le procedure destinate ad assicurare il rispetto delle regole d'informazione e di consultazione dei rappresentanti del personale, le convenzioni di allocazioni speciali del fondo nazionale dell'impiego, i contratti di conversione. Aggiunge, invece, delle disposizioni riguardanti i licenziamenti individuali e l'art. 4 del testo che non era previsto nell'accordo. Sostanzial-

mente, avendo limitato gli ostacoli alla volontà patronale, il legislatore dell'86 ha voluto, in contropartita, migliorare le procedure preliminari di consultazione e di ascolto generalizzando e semplificando le procedure precedenti i licenziamenti individuali (56). In futuro però l'obiettivo di creare una disciplina unica per i licenziamenti individuali venne disatteso, l'obbligo di notificare il motivo di licenziamento nella lettera di notifica di questo è escluso quando il motivo del licenziamento non è di tipo economico o disciplinare. Il lavoratore che è licenziato per «insufficienze» professionali non avrà, nella più parte dei casi, nessuna traccia scritta (57).

4.4. - La legge n. 96-985 del 12 novembre 1996 e l'accordo interprofessionale del 31 ottobre 1995. — La legge del 12 novembre 1996 (58) riprendendo l'accordo del 31 ottobre del 1995 ha permesso, a titolo sperimentale, l'instaurazione della negoziazione collettiva nelle piccole e medie imprese non dotate

di delegati sindacali (59). Già a partire dal 1982, con l'instaurazione, per mezzo della terza legge Auroux, dell'obbligazione di negoziare nelle imprese, il centro di gravità della negoziazione collettiva si era spostato verso l'impresa. Parallelamente nel corso degli anni '80 si assisteva ad una crisi senza precedenti del sindacato francese e ad un indebolimento del contratto nazionale di categoria come modello di riferimento. Il problema di fondo era che, in assenza di un inquadramento (che di principio spetta alla negoziazione di categoria) la negoziazione aziendale si svolgeva su un livello ineguale tra lavoratori e imprenditore, tenuto conto anche del deficit di rappresentanza dei lavoratori nelle piccole e medie imprese (60). Così la legge del 12 novembre 1996 era guidata dall'intento paradossale di sviluppare la negoziazione collettiva nelle imprese sprovviste di delegati sindacali, preservando, al contempo, il ruolo delle organizzazioni sindacali (61). Per rispondere a questa volontà paradossale la legge invita

(53) I lavoratori che optano per un contratto di conversione beneficiano di uno statuto particolare fino alla loro riclassificazione e al massimo per 5 mesi. Questo statuto permette loro di essere considerati come stagisti della formazione professionale. Durante il periodo di valenza del contratto ricevono dall'Assedic (Associazione per l'impiego nell'industria e nel commercio, nel 2009 confluita nel *Pole emploi*) una allocazione specifica uguale al 70% del loro salario lordo anteriore.

(54) R. SOUBIÈ, *Quelque observations sur les accords «donnant-donnant»*, in «Droit social» 1985, 614.

(55) M. DESPAX, *op. cit.*, 188. L'autore sottolinea come tra l'estensione classica (per mezzo del Ministro del lavoro) e questa nuova formula dell'«estensione legale», già prefigurata con la legge del 19 gennaio 1978 (vedi *supra*), vi siano delle sensibili differenze. Il Ministro del lavoro non può mai aggiungere qualcosa all'accordo, se recide, non può farlo che a nome dell'«ordine pubblico» o con estrema cautela perché non deve modificare l'economia della convenzione.

(56) La convenzione è stata generalizzata perché l'imprenditore deve seguirla qualunque sia il numero di lavoratori impiegati nell'impresa. È stata semplificata poiché l'imprenditore deve sempre indicare per iscritto il motivo del licenziamento per la lettera notificante il licenziamento pronunciato per motivi economici o motivi disciplinari. J. PELLISSIER, *L'elaboration laborieuse d'un droit du licenciement*, in «Les transformations du droit du travail: elude offerts à Gerard Lyon-Caen», Dalloz, Paris 1989, 352.

(57) J. PELLISSIER, *op. cit.*, 352.

(58) Legge n. 96-985.

(59) Art. 6 co. 1: «A titolo sperimentale, per raggiungere l'obiettivo dello sviluppo della negoziazione collettiva nelle imprese sprovviste di delegati sindacali, preservando il ruolo delle organizzazioni sindacali, enunciato al paragrafo 2.3 dell'accordo nazionale interprofessionale del 31 ottobre 1995, degli accordi di branca potranno derogare agli artt. L.132-3, L.132-19 e L.132-20 del codice del lavoro alle condizioni di seguito fissate».

(60) G. COIN, *Politique contractuelle: l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995*, in «Droit social» janvier 1996, 6-7. L'articolo mette in evidenza alcune percentuali utili alla comprensione del contesto delle piccole e medie imprese: il 66% dei lavoratori lavora in un'impresa o uno stabilimento di meno di cento lavoratori ma appena il 50% tra questi nel 1995 beneficiano di una rappresentazione collettiva; inoltre è proprio in queste imprese che le organizzazioni sindacali presentano maggiori difficoltà ad inserirsi nel tessuto sociale, intorno al 60% degli eletti non appartengono a nessun sindacato.

(61) J. PIERRE LE CROM, *Syndicats et comités d'entreprises*, in «Revue Agone» 2005, n. 33, 53-63.

le parti sociali a negoziare e concludere degli accordi di categoria prima del 31 ottobre 1998 per una durata non eccedente i 3 anni. A tali accordi è data la possibilità di derogare a disposizione del codice in vigore. Possono, infatti, prevedere che, in assenza di delegati sindacali nell'impresa o di delegati del personale (aventi funzione di delegati sindacali), le negoziazioni — i cui temi devono essere previsti dagli accordi di categoria — saranno condotte dai rappresentanti del personale.

I testi così negoziati non acquisteranno, tuttavia, valore di convenzione collettiva che alla condizione di essere stati convalidati da una commissione paritaria di branca. Riconoscendo gli accordi atipici, la legge del '96 istituisce un doppio limite alla loro conclusione, poiché devono essere allo stesso tempo previsti e convalidati a livello della categoria, con delle organizzazioni sindacali rappresentative che beneficiano, inoltre, di un diritto d'opposizione maggioritario (62).

A seguito delle negoziazioni, il Governo — ed ecco ancora emergere il carattere sperimentale — era tenuto a presentare prima del 31 dicembre 1998 un rapporto sull'applicazione dell'art. 6 della legge, tenendo conto del bilancio previsto dall'accordo nazionale interprofessionale del 31 ottobre 1995, previa consultazione delle organizzazioni sindacali e professionali rappresentative a livello interprofessionale.

Contestualmente all'obiettivo di un rilancio generale della negoziazione

collettiva, l'accordo si preoccupava anche di «rivedere il ruolo dei tre livelli della negoziazione chiarendo il ruolo e la posizione di ciascuno» (63).

Per comprendere i presupposti teorici o, se si preferisce, politici dell'accordo, risulta illuminante l'ultimo paragrafo della sua introduzione che dichiara: «Il dispositivo così messo in atto traduce la volontà delle parti firmatarie di rinforzare il dialogo sociale e la pratica contrattuale e di riappropriarsi della direzione della politica sociale facendo prevalere la negoziazione collettiva piuttosto che il ricorso al legislatore». Presupposto per il rafforzamento del dialogo sociale è un riconoscimento reciproco degli interlocutori sindacali e patronali nelle loro rispettive identità e responsabilità. In pratica la prospettiva è quella della ricerca di un compromesso. Poiché difficilmente la negoziazione potrà assicurare delle acquisizioni maggiori, si tratta, piuttosto, di organizzare al meglio le acquisizioni già ottenute e negoziare gli adattamenti al nuovo contesto politico ed economico.

La questione non è nuova ma attiene a quanto già visto in occasione dell'accordo del 1986 sui licenziamenti e può riassumersi nel titolo dell'articolo di E. Maire dello stesso anno: «dal cambiamento imposto agli adattamenti negoziati». Tuttavia, tra le principali confederazioni sindacali soltanto la Cfdt ha voluto e sostenuto l'accordo che non è stato firmato, invece, da Cgt e Cgt-Fo, sindacati con posizioni più riven-

dicative. Il rischio era prevedibile, l'accordo venne percepito come un passaggio «dal compromesso alla compromissione» (64).

4.5. - La legge n. 98-461 (Aubry I) e la legge n. 2000-37 (Aubry II). — La riduzione delle ore lavorative sfruttando la complementarità tra legge e negoziazione è un cammino intrapreso dalla Francia molto prima degli anni '90. La vittoria della sinistra nel 1997 ha creato nuovamente una congiuntura politica idonea ad un intervento governativo o parlamentare. Una prima legge, volontariamente incompleta, annunciava il principio (la durata legale del tempo di lavoro sarebbe stata fissata a 35 ore per settimana) e il calendario di messa in opera (a partire dal 1° gennaio del 2000) e incitava le imprese a precedere la data prevista firmando degli accordi di riduzione delle ore di lavoro. Infine, affermava che la seconda legge avrebbe tenuto conto delle negoziazioni che si sarebbero svolte durante questa prima fase, senza peraltro precisare la maniera in cui il Governo si sarebbe ispirato ai lavori delle parti sociali (65).

Il quadro giuridico stabilito dalla prima legge Aubry è da considerarsi incitativo nonostante fissi un termine di scadenza imperativo, inoltre, è ben più aperto e ambiguo di quello che il senso comune ha ritenuto (66). Autorizzando una deconnessione tra il tempo sottomesso alla limitazione legale e il tempo remunerato, e lasciando in questo modo un largo margine ai negoziatori nel modo di

(62) L'art. 6 della legge recita: «L'entrata in vigore degli accordi di branca menzionati al presente articolo sarà subordinata all'assenza d'opposizione della maggior parte delle organizzazioni sindacali rappresentative della branca [...]».

(63) Preambolo dell'accordo.

Sulla questione dell'articolazione dei livelli della negoziazione vedere: M. MORIN, *L'articulation des niveaux de négociation dans l'accord interprofessionnel sur la politique contractuelle du 31 octobre 1995*, in «Droit social» janvier 1996.

(64) G. COIN, *Politique contractuelle: l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995*, in «Droit social» janvier 1996, 4.

(65) C. FOURCADE, *L'autonomie collective des partenaires sociaux. Essai sur les rapports entre démocratie politique et démocratie sociale*, in «Librairie Générale de Droit et Jurisprudence» 2006, 132.

(66) J. PELLISSE, *La légitimité du dialogue social comme mode d'action publique. Analyses autour des 35 heures et de leur «échec»*, in «Les nouvelles dimensions du politique: relations professionnelles et régulations sociales» sotto la direzione di L. Duclos, G. Groux, O. Mériaux, Droit et société: recherches et travaux, Paris 2009, 234.

contare le ore di lavoro, le regole che impongono il passaggio dalle 39 ore alle 35 aprono la possibilità di farlo senza ridurre di molto la durata del lavoro (67). Inoltre la durata legale non è che una soglia: nessuna impresa è obbligata a ridurre la durata effettiva ma soltanto a pagare le ore supplementari ad un costo maggiore se superano la nuova durata legale. Piuttosto che un'imposizione di regole dall'alto si trattava di stimolare un movimento per lottare contro la disoccupazione, invitando gli attori a negoziare un compromesso sull'organizzazione delle ore lavorative. Lo Stato doveva ugualmente contribuire alla costruzione di questi compromessi con un impegno economico consistente in aiuti finanziari alle imprese adottanti il nuovo modello virtuoso. In questo senso siamo vicini al modello dello scambio politico applicato in Italia nel corso degli anni '80.

Un altro aspetto merita di essere analizzato: la legge Aubry I (68) che si inserisce nel processo tendente ad incoraggiare la negoziazione aziendale. Per fare questo ha ripreso il meccanismo del mandato che permette alle imprese sprovviste di delegati sindacali di firmare accordi (e quindi di beneficiare degli aiuti), ufficializzato dall'accordo del 31 ottobre 1995 e ripreso dalla legge del 12 novembre 1996. Se ha ripreso il meccanismo ha però soppresso l'esigenza di un accordo di categoria per organizzarlo e l'ha riservato al

tempo di lavoro (69). La perpetuazione del meccanismo del mandato ha avuto per effetto «di relegare simbolicamente la negoziazione nei contorni giuridico-economici dell'impresa» (70). Tuttavia, degli accordi di categoria hanno raggirato l'incitazione a negoziare a livello d'impresa grazie al meccanismo dell'accesso diretto che permette alle imprese di adottare l'accordo di categoria senza negoziare loro stesse, beneficiando comunque degli aiuti. Il numero degli accordi aziendali è comunque triplicato tra il 1999 e il 2000 ma l'accesso diretto ha costituito una procedura lontana dall'essere marginale (71). A riguardo l'analisi statistica delle negoziazioni svolte tra il 1998 e il 2001 mostra che le imprese con meno di 20 lavoratori sono prevalentemente passate alle 35 ore per mezzo dell'accesso diretto, dimostrazione del fatto che il problema delle 35 ore per le piccole imprese è prima di tutto ideologico e non organizzativo, vertendo più sull'obbligazione a negoziare che sulla riduzione delle ore di lavoro (72).

Sul piano del contenuto delle negoziazioni, in particolare di quelle di categoria, l'interesse era quello di influenzare non tanto la norma delle 35 ore quanto gli elementi costitutivi: tempo di lavoro effettivo, ore supplementari, ore di lavoro dei quadri e sui dispositivi derogatori d'organizzazione delle ore di lavoro come la modulazione. Queste strate-

gie hanno parzialmente riconfigurato la dinamica di coproduzione delle norme ingaggiata dalla prima legge Aubry. La seconda legge Aubry ha ratificato gli elementi costitutivi delle norme prodotte dagli accordi collettivi ma il Governo (nell'elaborazione del progetto) ha apportato le dovute modifiche dando priorità alla dimensione di protezione e alla necessaria coerenza del diritto.

È stata definita una «legge di bilancio» proprio perché senza ratificare l'insieme delle clausole negoziate ha legalizzato delle nuove regole create dagli accordi. Promulgata il 19 gennaio 2000, è entrata in vigore il primo febbraio 2000, dopo il ritiro di alcune disposizioni ritenute contrarie alla legge. Fino a questa data il fenomeno della legge negoziata rappresentava una semplice pratica senza effetti vincolanti per il legislatore, di cui la sovranità restava formalmente intatta (73). La riforma delle 35 ore è stata l'occasione di donare per la prima volta alla negoziazione legislativa una portata costituzionale. Le parti sociali avevano concluso degli accordi che, sebbene conformi al tenore della prima legge, non rispondevano alle attese del ministro. Di conseguenza, non solo la legge Aubry II non riprende integralmente lo spirito degli accordi, ma il suo art. 28 intimava alle parti sociali di rinegoziare in un senso che fosse favorevole al tenore dell'articolo. Il legislatore poteva così distruggere delle norme

(67) Basta cambiare la definizione delle ore effettive di lavoro (ad esempio escludendo i giorni feriali o le pause dalle ore effettive di lavoro) perché i lavoratori possano sentirsi dire che già lavorano 36 o 37 ore e che, di conseguenza, la durata settimanale va ridotta di sole due ore perché sia conforme alla nuova durata legale, v. J. PELLISSE, *op cit.*, 234.

(68) Legge n. 98-461.

(69) La legge del 19 gennaio 2000 tuttavia subordina la validità degli accordi firmati dai lavoratori mandatarî a una convalida referendaria.

(70) Commissariat général du Plan, *Rapport de la commission présidée da H. Rouilleault, Réduction du temps de travail: les enseignements de l'observation*, La documentation française, juin 2001, 258.

(71) Sul tema delle negoziazioni seguite alla prima legge Aubry un'analisi sorretta da studi effettuati in una dozzina di imprese di taglia, settore e territorio differente è contenuta nella tesi di sociologia di J. PELLISSE, *A la recherche du temps gagné. Sen set usage sociaux des règles autour des 35 heures*, Doctorat de sociologie université Marne-la-Vallée, décembre 2004.

(72) Y. JORAN, D. TONNEAU, B. Doerflinger, F. FORT, J.M. GELIN, M. MAUFROY, M. PEPIN, *Les réticents à entrerdans le cadre legal des 35 heures*, Document d'Etudes DARES n. 102, Ministre du travail, 2005.

(73) A. SUPLOT, *Un faux dilemme: la loi ou le contrat?*, in «Droit social» janvier 2003, cit., 63.

contrattuali partecipanti al processo legislativo per il solo motivo che queste non rispondevano alle sue attese (74)? Il Consiglio costituzionale ha risposto in senso negativo (75). Sebbene — sempre ad opinione della Corte — fosse permesso al legislatore di tirare liberamente gli insegnamenti degli accordi «legislativi» conclusi sotto l'impulso della prima legge, non poteva rimettere in causa il loro contenuto che per un motivo di interesse generale sufficiente, salvo disconoscere i due principi di valore costituzionale: il principio della libertà e il principio della partecipazione dei lavoratori alla determinazione collettiva delle loro condizioni di lavoro (76). Tramite questa decisione (77) il Consiglio costituzionale ha esteso il suo controllo alle lesioni che il legislatore può eventualmente portare alla libertà contrattuale e ha ammesso che il potere legislativo potesse essere limitato dal rispetto dovuto alle convenzioni collettive.

L'intervento costituzionale sulla riforma delle 35 ore è la dimostrazione che i profili critici sollevati dalla riforma vanno ben oltre le semplici questioni inerenti la sua effettiva applicazione e gli effetti di questa sul mercato del lavoro, sconfinando nell'ambito pubblicistico della legittimità di un'azione pubblica condivisa a fronte di procedure non ancora istituzionalizzate. Si prepara il terreno per interventi più incisivi sotto l'aspetto delle procedure e, di conseguenza, risolutivi (nelle aspettative) del deficit di rappresentanza caratterizzante il sindacato francese. In questo cammino sarà indubbiamente determinante l'influenza del dialogo sociale europeo.

4.6. - La posizione comune del 16 luglio 2001. — Tirando le somme del percorso fino ad ora analizzato, partendo proprio dalle leggi Aubry (legge n. 98-461 del 13 giugno 1998 detta Aubry I e la legge n. 2000-37 del 19 gennaio 2000 detta Aubry II), è possibile delineare le tendenze e le problematiche assunte dal sistema della negoziazione. L'economia generale delle leggi finora espone è differente ma possono rinvenirsi alcuni principi comuni. In primo luogo, il rinvio alla negoziazione è inquadrato dalla legge, secondo poi, la legge deve contenere delle disposizioni suppletive applicabili in caso d'assenza o di fallimento della negoziazione. Una parte della «complessità del diritto del lavoro francese deriva proprio da questo dispositivo di inquadramento e supplenza» (78). Esemplificativo, appunto, il caso delle leggi Aubry. La legittimità del rinvio alla negoziazione non era in discussione ma diveniva ormai pressante l'esigenza di una ripartizione più chiara dei compiti.

Un altro aspetto evidente attiene al cambiamento di rotta degli accordi collettivi, ormai principalmente degli accordi del tipo «*donnant-donnant*». Nell'ambito della negoziazione collettiva si è assistito ad un decentramento in favore della contrattazione aziendale ed era quindi importante risolvere il problema della rappresentatività.

Problematiche ed istanze avvertite trasversalmente da parti sociali e poteri pubblici (questi ultimi comunque interessati ad un decentramento nell'ottica di una responsabilizzazione degli attori privati) che preparano il terreno per interventi più incisivi sotto tre profili. Innanzitutto, demar-

cazione dei campi e dei ruoli tra la legge e la negoziazione collettiva; in secondo luogo, riconoscimento dell'autonomia delle parti sociali, correlato da interventi intorno alla definizione del «principio maggioritario» (e della rappresentatività in generale); infine, una migliore articolazione dei livelli della negoziazione (interprofessionale, categoriale, aziendale).

In questo cammino, che prende il via con la posizione comune del 16 luglio 2001 e raggiunge un primo punto d'arrivo con la legge n. 2004-391 del 4 maggio 2004, sarà determinante l'influenza del dialogo sociale europeo.

La Posizione comune del 16 luglio 2001 «sulle vie e i modi di approfondimento della negoziazione collettiva» è stata adottata da tutte le organizzazioni patronali e sindacali rappresentative a livello nazionale, ad eccezione della Cgt. I punti principali sono lo sviluppo della negoziazione collettiva tramite l'affermazione di una maggiore autonomia dei diversi livelli, il rafforzamento dei mezzi del dialogo sociale favorendo il reciproco riconoscimento degli interlocutori e, in ultimo, la creazione di una dinamica di complementarità tra la legge e la negoziazione collettiva.

Il testo realizza un compromesso tra due esigenze: lo snellimento della gerarchia delle norme sociali, esigenza sostenuta dal Medef e l'introduzione di un principio maggioritario, su richiesta di alcune organizzazioni dei lavoratori (79). Costituisce inoltre un appello al legislatore «per chiarificare e articolare i domini rispettivi di competenza e di responsabilità dello Stato e delle

(74) A. SUPLOT, *op cit.*, 64.

(75) X. PRETOT, *Le Conseil constitutionnel et les trente-cinq heures*, in «Droit social» 2000, 257.

(76) Preambolo ripreso dalla Costituzione del 1946, alinea 8.

(77) C. Const., decisione n. 99-423 DC del 13 gennaio 2000.

(78) J.D. COMBEXELLE, *Loi du 4 mai 2004: quel bilan? Quelle perspectives?*, in «Droit social» janvier 2008, 22.

(79) Ecole Nationale d'Administration, Séminaire relatif au «Dialogue social», juillet 2004.

parti sociali». Tre domini di competenza sono così definiti: il dominio riservato al legislatore che fisserà i principi generali, «il dominio diviso tra legislativo da una parte e gli interlocutori sociali dall'altra»; infine, il dominio esclusivo degli interlocutori sociali riservato al miglioramento delle disposizioni di ordine pubblico sociale e alla creazione di nuovi diritti. Una posizione audace ma che mal si coniuga con la grammatica costituzionale. La difficoltà deriva dal fatto che gli artt. 34 e 37 della Costituzione francese non sono stati concepiti per organizzare la distribuzione delle competenze. Intraprendere questa via comporterebbe la necessità di una riforma costituzionale (80). Al momento, vi sarebbe una compenetrazione necessaria tra le due sfere evidenziata anche dal professor Philippe Langlois (81). In materia di congedi pagati, è impossibile riconoscere una competenza esclusiva tanto alla legge che alla negoziazione collettiva. In effetti, la durata dei congedi pagati è regolata in principio dalla negoziazione collettiva. Tuttavia è competenza del legislatore fissare la durata minima del riposo stimato necessario per preservare la salute dei lavoratori. O ancora l'ambito dei licenziamenti per motivi economici offre un secondo esempio di questa difficoltà. Le modalità della procedura di licenziamento per motivi economici possono essere affidate alle parti

sociali (la legge n. 2003-6 del 3 gennaio 2003 sembra esprimersi in questo senso) ma spetta al legislatore arbitrare tra l'interesse dell'impresa, che deve essere il più competitivo possibile, e l'interesse dell'economia nazionale, che tiene anche al mantenimento dell'impiego.

Inoltre, la fissazione di campi distinti tra la legge e la negoziazione collettiva si scontra, in pratica, con l'assenza di consenso da parte degli attori sul ruolo che deve riempire la legge. Ne è riprova la reazione degli attori al momento della trasposizione dell'accordo del 20 settembre 2003 nella legge n. 2004-391 del 4 maggio del 2004. Sostanzialmente si scontrarono tre visioni differenti: vi era chi voleva nella legge una consacrazione simbolica; chi difendeva una concezione minimalista, nel senso che solo le clausole implicanti delle modifiche legislative devono figurare nella legge, le altre potevano semplicemente divenire oggetto di un provvedimento d'estensione ministeriale; una terza concezione, invece, si fondava su una legittimità superiore della legge che le conferisce il diritto di andare ben oltre i limiti dell'accordo. Senza l'intervento di una riforma costituzionale la via della ripartizione delle sfere di competenza per materia è una strada difficilmente percorribile.

4.7 - La legge n. 2004-391 del 4 maggio 2004. — La legge n.

2004-391 del 4 maggio 2004 (su influenza della posizione comune del 16 luglio) costituisce una doppia rivoluzione: sociale, con il principio dell'accordo maggioritario, e giuridica, con la nuova articolazione delle fonti convenzionali (82). Sotto quest'ultimo profilo si assiste ad un passaggio dalla gerarchia semplice, fondata sull'ordine pubblico sociale (più si scende nelle convenzioni più i vantaggi crescono) ad un'articolazione in forma di vasta decentralizzazione sociale (come avvenuto in Italia alla fine del 2007) dove, in assenza di stipulazione contraria al livello superiore la possibilità di deroga diventa la norma (83). Per ciò che concerne il principio maggioritario, la novità è una maggiore estensione rispetto a quanto previsto nel 1982 con le leggi «Auroux». Non è più limitato agli accordi derogatori e la soglia viene abbassata: dal 50% degli iscritti ad «almeno la metà dei suffragi espressi».

Ma l'aspetto di maggiore interesse della legge del 4 maggio, relativamente alla presente indagine, risiede nel Preambolo del testo. L'esposizione dei motivi prevedeva, oltre all'impegno di rinviare alla negoziazione nazionale interprofessionale ogni riforma legislativa relativa al diritto del lavoro, che il Governo proponesse alla Commissione nazionale della negoziazione collettiva di adottare una carta dei metodi fissante le modalità pratiche di questo

(80) Il 13 marzo 2013 è stato presentato un progetto di legge costituzionale che mira ad inserire nel titolo V della Costituzione francese il metodo del dialogo sociale ma, riprendendo sostanzialmente il contenuto dell'articolo del codice del lavoro inserito dalla legge di modernizzazione del dialogo sociale del 2007, tale progetto non definisce nessun dominio riservato alle parti sociali, concentrandosi, al contrario, sull'aspetto procedurale.

(81) Audition, Rapport d'information n. 1544 pour la mission d'information commune sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail, Assemblée Nationale, 14 avril 2004.

(82) J. E. RAY, *Quel droit pour la négociation collective de demain?*, in «Droit social» janvier 2008, 6.

(83) J.E. Ray, *op. cit.*, 6 e ss. In particolare, nell'articolo viene fatto riferimento al documento preparatorio di fine bilancio 2007, redatto dal Ministro del lavoro. Il documento mostra come il sistema, nella pratica, non sia stato sfruttato e soprattutto dalla negoziazione d'impresa che doveva essere la principale beneficiaria. Secondo lo stesso documento 4 fattori spiegano questa situazione: la conoscenza insufficiente delle nuove possibilità aperte dalla legge; il carattere non esplicito dell'autorizzazione alla deroga (il silenzio dell'accordo di branca vale autorizzazione alla deroga per l'impresa); la difficile negoziazione di clausole derogatorie che comportano un *minus* rispetto all'accordo di branca; gli *standards* imposti dagli accordi di branca sono già il risultato di un compromesso *a minima*, lasciando poco spazio a degli accordi meno favorevoli.

rinvio alla negoziazione e il termine per la risposta delle parti sociali. Propositi di grande avanzamento sul piano simbolico ma privi di carattere cogente. Al di là dell'assenza di imperatività dei propositi è criticabile il fatto di non aver affrontato direttamente la questione della rappresentatività sindacale. In Francia vi erano cinque confederazioni beneficianti di una rappresentatività incontestabile: la Cgt, la Fo, la Cfdt, la Cftc e la Cgs-Cge (84). Una riforma seria del dialogo sociale avrebbe dovuto tener conto dell'importanza della scelta dei rappresentanti della negoziazione da parte dei lavoratori. La legittimità delle organizzazioni non può che trovarsi rinforzata se la base elettorale è la più estesa possibile e la partecipazione elevata (85). Per legittimare l'intervento degli interlocutori sociali è stata scelta la strada meno ardua dell'inserimento, ad ogni livello della negoziazione, del principio maggioritario d'adesione o del diritto d'opposizione maggioritario.

Un breve inciso, inerente alle dinamiche del dialogo sociale in quegli anni, merita anche la volontà manifestata dagli interlocutori sociali di affermarsi come creatori del diritto del lavoro nell'ambito della trasposizione dei testi europei. L'accordo interprofessionale del 19 luglio 2005 che trasponeva l'accordo europeo del 16 luglio 2002 affermava nel

preambolo: «i firmatari esprimono la loro volontà di donare una traduzione concreta al nuovo approccio del dialogo sociale europeo che costituisce gli accordi volontari. Intendono così privilegiare la via convenzionale per trascrivere in diritto interno i testi europei».

5. - *La legge di modernizzazione del dialogo sociale e le esperienze successive.*

5.1. - La legge n. 2007-130 del 31 gennaio 2007 sulla modernizzazione del dialogo sociale. — La legge n. 2007-130 del 31 dicembre 2007 sulla «modernizzazione del dialogo sociale» ha consacrato la pratica della concertazione ufficiosa figurante nel Preambolo della legge n. 2004-391 del 4 maggio 2004. Le ferme critiche conseguenti all'azione unilaterale del Governo De Villepin nel 2005-2006 in ordine al contratto di prima assunzione e al contratto di nuova assunzione, hanno mostrato chiaramente che le parti sociali non erano intenzionate a perdere il loro ruolo di «ausiliari del legislatore». Era fortemente sentita l'esigenza di una riforma per modernizzare il sistema delle relazioni professionali e con questo il mercato del lavoro ma l'attenzione del Governo, a dimostrazione emblematica dell'assenza di un concreto dialogo sociale, non veniva rivolta alle parti sociali bensì a rapporti degli «esperti».

La via per la riforma del dialogo sociale era quella esplorata dal Rapporto «Chertier» del 2006 (86) che propone un'organizzazione procedurale dell'esercizio delle competenze in luogo di una ripartizione per materie (87). Un'agenda condivisa da Governo e interlocutori sociali fissa i domini, gli orientamenti e il calendario programmati per delle azioni normative degli uni e degli altri. Nell'elaborazione di tutti i testi d'iniziativa governativa, una fase è riservata alla concertazione tra gli interlocutori sociali (88). Infine, se gli interlocutori sociali arrivano ad un accordo, il Parlamento deve assicurarne la traduzione o la trasposizione legislativa. Da un punto di vista tecnico, viene proposta la modifica dell'art. 39 della Costituzione (conferente l'iniziativa delle leggi al Primo ministro e al Parlamento) al fine di permettere ad una legge organica di ridefinire la procedura d'elaborazione dei testi. Gli orientamenti proposti non hanno né suscitato l'entusiasmo dei tenenti alla «democrazia sociale», né placato le paure di quelli che ritengono che la democrazia politica esiga che sia salvaguardata, in ambito interno, la sovranità del legislatore (89). P. Langlois, più vicino ai primi, al di là delle critiche nel merito del rapporto, propone di muoversi prima di tutto sulla riforma di un altro settore: la rappresentatività sindacale, «per

(84) Sulla rappresentatività dei sindacati in Francia v. R. SCIOTTI, *Europa e concertazioni modelli a confronto. L'esperienza francese*, in «UDA DSG Working papers» 2009, 2.

(85) La questione è affrontata anche da V. BERNAUD, *Reforme du dialogue social: faut-il inviter le Conseil constitutionnel à la table des négociations?*, in «Droit social» février 2007, 174.

(86) D. CHERTIER, *Pour une modernisation du dialogue social*, Rapporto presentato al Primo Ministro il 31 marzo 2006, consultabile su <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

(87) Sulle differenti vie di razionalizzazione delle competenze v. A. LYON-CAEN, *De l'influence des syndicats dans la confection des lois*, in G. Borenfreund et M.A. Souriac (dir.), *Syndicats et droit du travail*, Paris, Dalloz, coll. «Thèmes et commentaires» 2008, 63-71.

(88) Il problema è che l'espressione concertazione rimane un involucro formale dai contenuti incerti, fatta salva la consapevolezza che non si tratterà di una semplice informazione, né di una vera e propria negoziazione.

(89) M. A. SOURIAU, *Quelques interrogations de fond et de méthode*, in *Que penser du rapport Chertier?*, in «RDT» octobre 2006, 217. L'autore è vicino alle preoccupazioni riguardanti la crisi della democrazia politica e pone un interessante interrogativo: «il rapporto Chertier si concentra esclusivamente sulla negoziazione nazionale interconfederale quando, dalla riforma del 2004, l'accordo interconfederale è suppletivo dell'accordo nazionale di categoria. Ora, riprendendo in blocco un accordo interconfederale, la legge non avrà vocazione essa stessa a mutare tale carattere suppletivo?».

abbandonare la presunzione di rappresentatività e per affermare un più forte principio maggioritario» (90). La via aperta dal Rapport Chertier sarà comunque quella intrapresa dal Governo che, nel novembre del 2006, presenta il proprio progetto di legge all'Assemblea nazionale (91). I progetti di riforma prospettati dal Governo nel campo delle relazioni del lavoro, dell'impiego e della formazione professionale saranno sottoposti a una concertazione preliminare con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori rappresentative sul piano nazionale e interprofessionale in vista dell'apertura eventuale di una negoziazione. Questa concertazione sarà organizzata sulla base di un documento di orientamento. Permetterà a queste organizzazioni di far sapere al Governo se hanno l'intenzione di negoziare sul soggetto, e di indicare il termine che ritengono necessario per condurre una tale negoziazione. I progetti dei testi legislativi e regolamentari elaborati dal Governo in vista dei risultati di questa procedura di concertazione e di negoziazione saranno sottoposti, secondo la materia, alla Commissione nazionale della negoziazione collettiva o al Consiglio superiore per l'impiego o al Consiglio Nazionale della Formazione professionale. Inoltre i grandi orientamenti del Governo in materia di lavoro, impiego e della formazione, così come il calendario della loro messa in atto, saranno oggetto di uno scambio di

informazioni al senno della Commissione nazionale della negoziazione collettiva.

Il progetto è divenuto legge il 31 gennaio 2007 (92) e le disposizioni *ivi* contenute sono state introdotte negli artt. 1 e 3 del codice del lavoro, posizionati in un titolo preliminare creato per l'occasione e consacrato al dialogo sociale. La procedura ha sollevato delle questioni di costituzionalità.

Prima di tutto è opportuna una premessa: se la legge ha permesso di organizzare la partecipazione delle parti sociali alla sua elaborazione è perché il Consiglio Costituzionale ha aperto una breccia in questo senso (93) ed ha partecipato in qualche modo all'ibridazione della legge (94).

Tuttavia le leggi precedenti si fondavano su di una procedura informale, il problema in questo caso è che non spetta alla legge fissare le proprie condizioni di elaborazione. È la Costituzione che determina le condizioni di validità delle leggi, cioè le tappe della loro produzione. Soltanto le consultazioni tramite avviso sembrano essere conformi alla Costituzione (95).

A tale ordine di preoccupazioni si può rispondere che la legge del 2007 presenta in realtà un carattere prettamente dichiaratorio e una debole densità giuridica. Le iniziative del Parlamento sono escluse dalla procedura. La capacità degli interlocutori sociali di esercitare una prelazione sul progetto per donargli corpo tramite la negoziazione collettiva è evocata senza

essere fermamente assunta. Il destino dell'eventuale accordo concluso non è menzionato (96). Proprio per evitare problemi di costituzionalità si considera che il dispositivo messo in atto non sia giuridicamente vincolante ma che abbia valore soltanto su di un piano politico. A ciò bisogna aggiungere che la legge lascia più opportunità al Governo per non ricorrere alla procedura di negoziazione, come l'urgenza o la possibilità di procedere per via di emendamenti parlamentari (97).

La legge è stata messa in opera e i primi documenti d'orientamento indirizzati ai sindacati erano inerenti alla modernizzazione del mercato del lavoro e alla riforma delle regole della rappresentatività.

L'analisi di queste esperienze ci aiuterà a rispondere a due quesiti: «il metodo instaurato è un metodo adatto ai tempi di calma o resisterà alle tempeste? Questo modo d'elaborazione rende la Francia più solida economicamente e socialmente, in un mondo in crisi, come hanno auspicato i suoi autori, e più atta a promuovere, sulla scena internazionale, un diritto evolutivo e ambizioso?» (98).

5.2. - La legge n. 2008-596 del 25 giugno 2008 sulla modernizzazione del mercato del lavoro. — La legge n. 2008-596 del 25 giugno 2008 è stata la prima legge adottata con la nuova procedura e riprende il contenuto dell'accordo interconfederale del 23 gennaio 2008 sulla modernizzazione del mercato del lavoro,

(90) P. LANGLOIS, *Peu à esperer*, in *Que penser du rapport Chertier?*, in «RDT» octobre 2006, 220.

(91) *Projet de loi n. 3456 del 22 novembre 2006*.

(92) *Loi n. 2006-130*.

(93) Con la decisione del 98-401 ha stabilito che la negoziazione non è un'obbligazione costituzionale ma non è stata esplicitamente interdetta; nella decisione 99-423 si afferma che la legge non può rimettere in causa il contenuto degli accordi se non per un motivo d'interesse generale sufficiente; infine con la decisione del 2004-494 ha ammesso che la forma della legge possa intimamente dipendere da quella degli accordi collettivi.

(94) V. BERNAUD, *Reforme du dialogue social: faut-il inviter le Conseil constitutionnel à la table des négociations?*, in «Droit social» février 2007, 174.

(95) V. BERNAUD, *op. cit.*, 175.

(96) A. LYON-CAEN, *op. cit.*, 72.

(97) Proprio perché il Parlamento è escluso dal vincolo.

(98) J. M. SAUVÉ, *La place des partenaires sociaux dans l'élaboration des réformes*, in «Droit social» mai 2010, 481.

consacrato alla «flexicurity». I negoziatori erano tenuti a raggiungere un compromesso i cui estremi sono suggeriti dalla definizione stessa di «flexicurity»: conciliare la mobilità dell'impiego, necessaria per modernizzare il mercato del lavoro, e la sicurezza dei lavoratori contro il rischio di disoccupazione. Le dinamiche di ricerca del compromesso, guidate dalla nuova legge di modernizzazione del dialogo sociale, potevano sancire il successo della nuova concertazione ma l'esordio dei poteri pubblici non sembra una sincera apertura al dialogo. Il Governo ha minacciato di intervenire con una legge se le parti sociali non fossero arrivate ad un accordo. Il documento governativo d'orientamento, destinato a fare conoscere alle parti sociali l'ispirazione dei futuri progetti governativi e a far comprendere agli interlocutori che potevano sostituire a questi progetti un accordo interconfederale, proponeva di instaurare un contratto di lavoro unico e limitare i poteri del giudice.

Le parti sociali, pur condividendo l'analisi del Governo riguardo l'esigenza di maggiore flessibilità del mercato, hanno respinto congiuntamente l'ipotesi di un contratto di lavoro unico che non figura nell'accordo.

Quest'ultimo presenta tre componenti differenti: una componente dichiarativa, che riunisce avvisi, opinioni, osservazioni sul mondo del lavoro; una componente, tipica dell'accordo quadro, che organizza delle eventuali future negoziazioni; in ultimo, una componente di regolamentazione che contiene le dispo-

sizioni destinate a divenire legge o regolamento (99).

Vi sono, dunque, numerose disposizioni che devono essere completate o messe in atto tramite delle negoziazioni future da concludere allo stesso livello (nazionale interprofessionale) o a livello di categoria. La questione dell'applicabilità, in generale, merita di essere precisata (100). Alcune disposizioni non potevano essere effettive se non riprese da disposizioni legislative o regolamentari, altrimenti, per il loro carattere derogatorio decisamente marcato, sarebbero risultate illecite. Per quanto riguarda le disposizioni che potevano essere direttamente applicate, le parti firmatarie hanno subordinato la loro entrata in vigore alla data di pubblicazione nel giornale ufficiale delle disposizioni legislative e regolamentari precitate. In assenza di tali disposizioni, l'insieme dell'accordo sarebbe risultato lettera morta. Tali precisazioni intendono mostrare che i negoziatori dell'accordo hanno inteso conferire alle stipulazioni carattere indivisibile. La stessa volontà spiega perché le parti sociali hanno interdetto che si potesse derogare alle stipulazioni dell'accordo tramite accordo di categoria o aziendale (101).

Sul piano dei contenuti è interessante porre l'accento su due aspetti: la scelta del tipo di contratto e le conseguenze della risoluzione del rapporto di lavoro.

L'accordo stabilisce che il normale contratto di lavoro è il contratto a tempo indeterminato ma, allo stesso tempo, viene creato un nuovo tipo

di contratto: un contratto di lavoro a progetto riservato agli ingegneri e ai quadri della durata ricompresa tra i 18 e i 36 mesi. Una modalità che rafforza il dualismo del mercato di lavoro, diviso, appunto, tra chi si trova in una situazione stabile e chi resta in balia della precarietà. È poi, in ordine alla risoluzione del rapporto e le sue conseguenze, il compromesso tra flessibilità e sicurezza presenta i suoi caratteri più contraddittori. In particolare è stata contestata l'introduzione di una risoluzione convenzionale del rapporto di lavoro che, permettendo di toccare i fondi per la disoccupazione, avrebbe trasformato la gran parte delle dimissioni in tale tipo di rottura, con il conseguente peso sulle spese statali (102).

L'accordo registra prima di tutto le rivendicazioni formulate dal MEDEF ed è stato, per questa ed altre ragioni, oggetto di diverse critiche.

La gran parte convergono nell'affermare che con questo accordo le parti hanno mostrato, più che la loro attitudine a concepire un'evoluzione ragionata del diritto del lavoro, la loro capacità a sottrarre al Governo ogni progetto di riforma. «L'accordo agisce come uno schermo di fumo, dona l'impressione che i problemi siano risolti, quando di fatto niente o quasi cambierà, soprattutto nelle piccole e medie imprese» (103).

Più in generale, vi è la questione che ha sempre suscitato interrogativi sull'opportunità del ricorso alla negoziazione legislativa: «la negoziazione nazionale interprofessionale ha delle virtù, ma la virtù più esaltata oggi, la semplicità, sembra essergli estranea»

(99) A. LYON-CAEN, *Un modeste compromis?*, in *Questions sur l'accord du 23 janvier sur la modernisation du marché du travail*, in «RDT» mars 2008, 149.

(100) V. G. AUZERO, *L'accord du 23 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail: l'ébauche d'une flexi sécurité à la française*, in *Questions sur l'accord du 23 janvier sur la modernisation du marché du travail*, in «RDT» mars 2008, 152.

(101) Sebbene, presentando le caratteristiche di un accordo quadro, con disposizioni programmatiche, ha destato curiosità l'imposizione del divieto di deroga.

(102) A. JEMMAUD, *Un accord historique?*, in *Questions sur l'accord du 23 janvier sur la modernisation du marché du travail*, in «RDT» mars 2008, 152.

(103) A. JEMMAUD, *op. cit.*, 153.

(104). La legge deve rispondere a requisiti di chiarezza, se l'accordo nazionale interprofessionale difetta di tali requisiti, con la procedura della legge negoziata, il difetto si trasmette anche al testo legislativo.

5.3. - La legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008 sul rinnovamento della democrazia sociale e riforma delle ore di lavoro. — La legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008 è un testo ibrido per le sue fonti d'ispirazione e per il suo oggetto. Una prima parte è consacrata alle regole di rappresentatività dei sindacati e al loro finanziamento e alla riforma della negoziazione collettiva. Una seconda parte riguarda la riforma delle ore di lavoro. L'elaborazione della legge nel suo versante democratico sociale si iscrive nella pratica delle leggi negoziate e risponde alle procedure fissate dalla legge del 31 gennaio 2007. La prima parte trascrive abbastanza fedelmente la posizione comune del 9 aprile 2008 (105), l'irruzione, tuttavia, della parte legislativa inerente alle ore di lavoro, mostra ancora dei limiti d'esercizio della procedura. È anche vero, d'altra parte, che il legislatore è intervenuto per offrire maggiore spazio alla negoziazione nella materia. In fondo il documento d'orientamento, rimesso alle parti sociali dal Governo il 26 dicembre 2007 nel disegno di ottenere un rin-

vigorimento dei dibattiti sulla democrazia sociale nell'ambito delle ore di lavoro, si inserisce nella logica di un nuovo modello di ripartizione delle competenze materiali tra legge e negoziazione.

Senza entrare nello specifico, si farà riferimento ad una vicenda emblematica. La legge votata dal Parlamento (su iniziativa del Governo) affidava all'accordo aziendale o, in carenza, all'accordo di categoria, il compito di determinare la durata, le caratteristiche e le condizioni per la fissazione della «compensazione obbligatoria in riposo» (106). Il testo legislativo poneva il principio di una contropartita obbligatoria in riposo ma aveva soppresso ogni inquadramento. Il Consiglio Costituzionale ha stimato che il legislatore non aveva rispettato pienamente le competenze che gli spettano in base all'art. 34 della Costituzione (107). Un apparente freno all'obiettivo di riformulare le competenze e contrarre il ruolo della legge la cui portata non va eccessivamente ampliata. Il legislatore può delegare alla negoziazione collettiva l'applicazione dei principi che promulga. L'essenziale è che questa delega sia sufficientemente precisata e inquadrata (108). Il Consiglio Costituzionale ha allora ripreso delle regole legislative anteriori a carattere sostanziale sulla durata del riposo, in ragione dell'assenza di garanzie lega-

li sufficienti nel nuovo testo. Tuttavia, non si può escludere che un inquadramento legale differente, fondato, ad esempio, su criteri di determinazione della durata avrebbe passato la prova del controllo di costituzionalità (109). Nel documento del Governo sulle ore di lavoro viene tracciato un dominio condiviso che, in realtà, dona priorità alla negoziazione per fissare le modalità d'applicazione dei principi e non richiede l'intervento della legge o del regolamento che per stabilire le regole applicabili in assenza dell'accordo collettivo (110).

Veniamo ora alla prima parte, relativa al rinnovamento della democrazia sociale, e direttamente originata dalla posizione comune del 9 aprile 2008. Il testo affronta un nodo centrale per lo sviluppo della democrazia sociale, un'esigenza affermata da più parti ma rimasta sempre latente nelle precedenti riforme: la rappresentatività sindacale.

A partire da questa legge, la piena attitudine di un sindacato a difendere e promuovere gli interessi dei lavoratori dipende prioritariamente da una soglia di udienza che deve raggiungere all'occasione delle elezioni professionali nell'impresa, al momento del primo turno, essendo aperto ormai, ad altri sindacati oltre alle sole organizzazioni rappresentative (111). Il voto diviene il primo strumento di selezione destinato

(104) A. LYON-CAEN, *op. cit.*, 150.

(105) «Position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme» sottoscritta da Medef, Cgpm, Cfdt, Cfe-Cgc, Cftc, Cgt-Fo, Cgt.

Sulla posizione comune del 2008 cfr.: G. BORENREUND, *Regards sur la position commune du 8 avril 2008. Syndicats: le défi de l'audience électorale*, in «RDT» 2008, 360; e *Le nouveau régime de la représentativité syndicale*, in «RDT» 2008, 712; P. RODIÉE, *Du dialogue social à la démocratie sociale, quelque question sur la réforme de régime de la représentativité syndicale*, in «Sem. soc. lamy» 1370, 7.

(106) In Italia i cd. riposi compensativi.

(107) Decisione n. 2008-568 DC del 7 agosto 2008. La questione si dipana intorno al compromesso tra l'art. 34 della Costituzione che attribuisce alla legge il compito di fissare i principi fondamentali del diritto de lavoro, e la linea 8 del Preambolo della Costituzione stabilente che «ogni lavoratore partecipa per mezzo dei suoi delegati alla determinazione collettiva delle condizioni di lavoro».

(108) Confronta decisione n. 2004-494 DC del 29 aprile 2004.

(109) Commentario alla decisione n. 2008-568 DC, Cah. Cons. Const. 2008, n. 26.

(110) M. A. SOURIAU, *op. cit.*, 16.

(111) Sono ammessi ad accedere alle elezioni i sindacati legalmente costituiti da almeno due anni, di cui il campo d'applicazione professionale o geografico copre quello dell'impresa o lo stabilimento compreso e che rispondono ai criteri d'indipendenza e di rispetto dei valori repubblicani. Inoltre sono ammessi i sindacati affiliati ad un'organizzazione rappresentativa a livello nazionale interprofessionale.

a permettere l'acquisizione della qualità rappresentativa e, allo stesso tempo, determina le condizioni d'esercizio del diritto alla negoziazione collettiva. È una concezione ascendente e non più discendente che presiede al potere di rappresentazione dei sindacati (112).

Per capire il significato e l'importanza della riforma nel sistema francese, è necessario fare un breve *excursus* storico.

Dalla fine della seconda guerra mondiale, la difesa degli interessi del personale ha riposato su una rappresentazione eletta di due elementi — il comitato d'impresa e il delegato del personale — ai quali sono, rispettivamente, riconosciuti i diritti all'informazione e consultazione insieme ad una funzione di ricorso. I sindacati giocano un ruolo importante nel funzionamento di queste istituzioni, ma i membri del comitato d'impresa, così come i membri del personale, sono investiti del loro mandato nel quadro di uno scrutinio, su base del sistema proporzionale, aperto a tutti i lavoratori. Costituiscono, dunque, un'emanazione dell'insieme della collettività dei lavoratori. È stato affermato con forza dalla camera sociale che: «è ai membri del comitato d'impresa, in quanto eletti, che spetta di emettere un avviso sui progetti economici e finanziari dell'imprenditore, non ai sindacati sulla lista dei quali sono stati presentati alle elezioni» (113).

Con la legge del 27 dicembre 1968 viene istituito sul luogo di lavoro il delegato sindacale. Direttamente de-

signato dai sindacati e collocato nella sezione sindacale, è chiamato anche lui a difendere gli interessi del personale nel suo insieme, specialmente attraverso la negoziazione collettiva. Nell'impresa si trovano, quindi, due tipi di rappresentazione: una rappresentazione eletta e una rappresentazione propriamente sindacale. Il problema di questo sistema è che negli anni si è intravista un'affermazione progressiva di un primato sindacale o di «principio unificatore intorno al sindacato» (114).

Con la legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008 si aggiunge un nuovo attore alla capacità di intervento, il rappresentante della sezione sindacale, e si conferisce una maggiore fluidità tra i due tipi di rappresentazione. Inoltre si ricordi che in Francia vi erano cinque confederazioni beneficianti di una rappresentatività incontestabile: la Cgt, la Fo, la Cfdt, la Cftc e la Cgc-Cge (115).

Dalla riforma del 2008 derivano due principali conseguenze: la revisione periodica della lista delle confederazioni sindacali rappresentative a livello nazionale e la soppressione della presunzione irrefragabile di rappresentatività (116). Quest'ultima faceva eco ad una concezione esistenzialista del sindacato che comportava un'identificazione con questo tramite l'atto di adesione, favorendo un pluralismo sindacale «storico». L'esercizio del voto allontana la necessità di questa forma di impegno. La trasformazione riguarda i tre livelli della rappresentanza sindacale: aziendale, nazionale di categoria, na-

zionale interprofessionale. Ormai la piena attitudine di un sindacato a difendere e promuovere gli interessi dei lavoratori, dipende prioritariamente da una soglia elettorale che devono raggiungere in occasione del primo turno delle elezioni professionali nell'impresa. Nel 2008 non erano ricomprese le unità con meno di undici dipendenti, dove normalmente non si tengono elezioni. Bisognerà attendere una legge del 15 ottobre 2010 (117) perché sia prevista l'organizzazione ogni 4 anni di uno scrutinio specifico a queste piccole imprese.

L'accesso all'insieme delle prerogative legate alla rappresentatività, in particolare la negoziazione collettiva, spetta a livello d'impresa ad un sindacato che ha ottenuto il 9,9% dei suffragi. La fissazione di tale soglia ha sollevato l'interrogativo riguardo la compatibilità di tale previsione con il principio della libertà sindacale iscritto nel Preambolo della Costituzione del 1946 (118). La Corte di Cassazione ha stimato, tuttavia, che non vi fosse necessità di trasmettere al Consiglio Costituzionale la questione prioritaria di costituzionalità (119).

La stessa soglia concerne anche la persona stessa del delegato sindacale, quest'ultimo deve essere scelto tra i candidati alle elezioni che abbiano raccolto almeno il 10% dei suffragi. Nuovamente adita, la Corte di Cassazione ha considerato che la regola non costituisse un'ingerenza arbitraria nell'organizzazione sindacale tale da scontrarsi con le norme europee e internazionali.

L'importanza accordata al suffragio

(112) G. BORENFREUND, *Le vote et la représentationsyndicale: quelqueinterrogations à partir de la loi du 20 août 2008*, in *L'essordu vote dans les relations professionnelle*, Dalloz, Thèmeset commentaire, Paris 2011, 9.

(113) Soc. 5 déc. 2006, in «RDT» 2007, 329, obs. E Peskine.

(114) J. LE GOFF, *Droit du travail et société, Les relations collectives de travail*, in «PUR» 2002, 45.

(115) Sulla rappresentatività dei sindacati in Francia v. R.SCIOTTI, *Europa e concertazioni modelli a confronto. L'esperienza francese*, in «UDA DSG Working papers» 2009, 2.

(116) Di questo legame tra rappresentanza e suffragio non vi è corrispettivo dalla parte della rappresentanza patronale.

(117) Legge n. 2010-1215.

(118) Linea 6 e 7.

(119) V. BARNAUD e F. PETIT, *LA Cour de cassation face aux premiers questions prioritaires de constitutionnalité en droit du travail: la porte étroite*, D. 2010, 2264.

ha avuto il merito di mettere i sindacati nella posizione di dover rendere conto ai lavoratori e costituisce un'idea di rappresentanza a metà strada tra la rappresentazione civile (tramite il meccanismo del mandato) e la rappresentazione politica. «Attraverso l'elevazione del suffragio a rivelatore decisivo della rappresentatività, si cerca, in fondo, di favorire il riavvicinamento tra due funzioni maggiori del sindacalismo: intermediario tra collettività dei lavoratori e imprenditori; intermediario tra i lavoratori cittadini e lo Stato» (120). Il ricorso al voto s'impone anche come parametro per valutare la validità degli accordi. Dato il processo evolutivo della negoziazione, ormai più vicina al modello «*donnant-donnant*» e alla funzione di deroga, il legislatore ha manifestato una volontà più ferma di ingerenza nelle condizioni d'esercizio dell'autonomia collettiva. La legittimità dell'accordo è intesa non in senso metagiuridico ma come l'attitudine dell'accordo a tradurre le aspirazioni della collettività dei lavoratori alla quale è destinato ad applicarsi. Senza richiedere né la maggioranza assoluta né la maggioranza relativa, la validità dell'accordo è subordinata alla sua conclusione da parte di uno o più sindacati rappre-

sentativi che hanno ottenuto, soli o insieme, il 30% dei suffragi espressi alle ultime elezioni professionali.

Considerando il rapporto che l'accordo nazionale interprofessionale intrattiene con la legge negoziata, la duplice importanza che il voto assume a seguito della riforma (legittimità dell'accordo e criterio per la rappresentatività sindacale) si inserisce nella prospettiva di «rinforzare la partecipazione degli interlocutori sociali alla determinazione dell'interesse generale» (121).

Tramite la sacralità del voto si favorisce la fissazione, per mezzo dell'accordo collettivo, delle regole inerenti ai principi fondamentali di diritto del lavoro.

5.4. - La legge n. 2013-504 del 14 giugno 2013 sulla messa in sicurezza dell'occupazione. — Gran parte delle disposizioni di questa legge riprendono quelle contenute nell'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio del 2013 su «un nuovo modello economico e sociale al servizio della competitività delle imprese e della messa in sicurezza dell'occupazione e dei percorsi professionali dei lavoratori» (122).

La legge del 14 giugno 2013 e l'accordo nazionale interprofessionale

dell'11 gennaio 2013 hanno suscitato un forte clamore mediatico che non fu della stessa intensità per la legge di trasposizione dell'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio 2008, né per quella del 20 agosto 2008 che, tuttavia, rinnovava profondamente le relazioni collettive (123). Un risalto mediatico in gran parte legato alle dichiarazioni che hanno accompagnato la stipulazione dell'accordo e l'iter legislativo (124) e agli obiettivi altisonanti della riforma.

Prima di tutto, il riferimento è all'accento posto dai poteri politici sul ritorno al metodo della negoziazione legislativa, rimasto sopito per alcuni anni e riaperto con la grande conferenza sociale del luglio 2012 che ha preceduto la stipulazione dell'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio 2013.

In particolare, ricorrendo al metodo della negoziazione legislativa, si voleva garantire certezza delle decisioni e, per tale via, incentivare gli investimenti stranieri. In secondo luogo, nell'intenzione delle parti sociali e dei poteri pubblici, la riforma doveva rispondere ai problemi congiunturali dell'impresa e intervenire per preservare l'impiego (125) garantendo la «messa in sicurezza» dei percorsi professionali (126).

(120) G. BORENFREUND, *op. cit.*, 23.

(121) G. BORENFREUND, *op. cit.*, 24.

(122) M. ORI, Accordo tra le parti sociali francesi per la *sécurisation* del lavoro, in «Bollettino Adapt» 21 gennaio 2013, n. 2; M. LAI, *Riforma del lavoro: spunti dal modello francese*, su www.bollettinoadapt.it, 24 maggio 2013.

(123) J-E RAY, *Un mue salutare, pour que la France épouse son temps*, in «Droit social» 2013, 664.

(124) Il progetto di legge relativo alla «messa in sicurezza» dell'impiego è stato deliberato il 6 marzo 2013 in Consiglio dei Ministri. Lo stesso giorno il Governo ha ingaggiato la procedura accelerata. Il progetto di legge è stato adottato dall'Assemblea nazionale il 9 aprile 2013 poi dal Senato il 20 aprile 2013. Dopo che una commissione mista paritaria (CMP) ha raggiunto un accordo sulle disposizioni rimaste in discussione il 23 aprile 2013 il testo è stato adottato dall'Assemblea nazionale il 24 aprile 2013 e dal Senato il 14 maggio 2013. Il 13 giugno 2013 la legge da parte del Consiglio costituzionale (che, tuttavia, ha censurato l'art. L. 912-1 del Codice della sicurezza sociale) ed è stata promulgata il 14 giugno 2013.

(125) Titolo III dell'Ani: «Dare alle imprese i mezzi per adattarsi ai problemi congiunturali e preservare l'impiego»; la «sicurezza dell'impiego» è esplicitata nell'esposizione dei motivi del progetto di legge: «meglio anticipare, potersi adattare più rapidamente, nella sicurezza giuridica, ma farlo in maniera negoziata, per preservare l'impiego»; anche il Titolo IV dell'Ani era votato a: «incentivare l'impiego adattando le forme del contratto di lavoro all'attività d'impresa».

(126) L'espressione «*sécurisation*» dei percorsi professionali, utilizzata per la prima volta nell'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio 2008, non è stata ripresa nella legge di modernizzazione del mercato del lavoro ma ha ispirato la ridefinizione dell'oggetto della formazione continua per mezzo della legge del 24 novembre 2009. L'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio 2013 ha prolungato questa prospettiva facendo dell'obiettivo di «*sécurisation*» il suo credo che la legge n. 2013-504 del 14 giugno 2013 ha ripreso, posizionando nella sua prima sezione la creazione dei nuovi diritti individuali per la messa in sicurezza dei percorsi professionali.

Per tali motivi l'accordo nazionale interprofessionale è stato definito un tipico accordo «*donnant-donnant*», caratterizzato da concessioni reciproche degli attori.

Tra gli obiettivi della riforma vi era quello di dare nuovo stimolo al dialogo sociale all'interno dell'impresa (per «anticipare e negoziare le mutazioni economiche») e, anche per questa via, ridurre il carico dei contenziosi e dei costi amministrativi, per arrivare ad un vero e proprio «choc di semplificazione», come dichiarato da Jean Marc Ayrault (Primo ministro) nell'aprile 2013.

In realtà, il percorso di traduzione dell'accordo nella legge è stato tutt'altro che pacifico. La procedura accelerata, richiesta per l'adozione del testo, ha limitato (quantomeno temporalmente) le polemiche ma questo non ha evitato lo scontro tra parlamentari a colpi di emendamenti e la conseguente modifica di alcune previsioni dell'accordo (127).

Per quanto riguarda le parti sociali, se, dal lato patronale, è possibile affermare che gli interessi erano lontani dall'essere convergenti (in

ragione del fatto che molte misure e garanzie si differenziano in base alla grandezza delle imprese), dal lato dei sindacati dei lavoratori, le Confederazioni non firmatarie, la Cgt e la Fo, hanno fortemente contestato le previsioni dell'accordo e intentato un processo di legittimità maggioritaria (per opporsi alla validità dell'accordo). Tale processo è stato scongiurato grazie al provvedimento del 30 maggio 2013 che, per la prima volta, ha stabilito l'*audience* dei sindacati a livello nazionale interprofessionale sulla base delle regole fissate dalla legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008, impedendo, così, che venisse invalidato l'accordo (128).

Passando all'obiettivo di *flexicurity*, fondato sull'idea che il diritto del lavoro non può proteggere soltanto chi è titolare di un contratto di lavoro ma deve anche preoccuparsi di coloro che sono senza impiego, la riforma ha sicuramente come preoccupazione centrale il cambiamento di stato dei lavoratori (da un'impresa all'altra; dall'impiego alla disoccupazione; dalla precarietà all'impiego). È in favore di questa

esigenza, si è detto, che il diritto del lavoro tende a trasformarsi in diritto del mercato di lavoro (129).

Alla protezione nell'impiego si sostituisce una protezione «sul» e «per» il mercato che riposa su una duplice logica: maggiore fluidità della circolazione di mano d'opera e la «messa in sicurezza» dei percorsi professionali (130).

La tecnica utilizzata per risolvere l'emergenza del diritto del mercato del lavoro francese è generalmente la c.d. «mutualizzazione» (131). Dunque, se la «messa in sicurezza» dei percorsi professionali consiste nell'instaurare una continuità laddove il diritto pone delle rotture (di categorie di contratti e/o di *status* delle persone alle quali sono legati dei regimi giuridici specifici), il miglioramento delle condizioni dei lavoratori nei periodi intermedi situati tra due impieghi comporta che tale situazione abbia dei riflessi sul tenore dei diritti e delle obbligazioni in corso di impiego. Rendere meno traumatiche le transizioni, allargando la sfera dei beneficiari (132) comporta l'intervento della

(127) Per fare un esempio, le tre ore di negoziazioni per trovare un accordo sull'art. 32 dell'accordo nazionale interprofessionale, considerato come contropartita dell'art. 18, sono state vanificate da un emendamento che ha eliminato le previsioni dell'art. 32 dal testo definitivo della legge (con evidente conseguenza sul piano dell'equilibrio pensato dalle parti sociali). Si consideri anche il ricorso al Consiglio Costituzionale presentato da parte di più di 60 deputati e più di 60 senatori che hanno contestato la legittimità di alcuni articoli della legge.

(128) Le regole per la validità dell'accordo nazionale interprofessionale dicono che questo deve essere sottoscritto da sindacati rappresentativi almeno al 30% e, inoltre, che non devono opporsi sindacati che rappresentino oltre il 50%. Per quanto riguarda le regole per stabilire la rappresentanza, queste erano state fissate dalla legge del 2008 sulla democrazia sociale, che faceva riferimento ai risultati ottenuti durante le elezioni professionali. Prima del provvedimento del 2013, la misura ufficiale dell'*audience* sindacale, in base alle regole fissate nel 2008, non era mai stata fatta. I sindacati che non avevano firmato l'accordo (Cgt e Fo) ne avevano contestato la validità con un ricorso, ma l'intervento di questo provvedimento, che ha misurato l'*audience* (fino a quel momento ancora vigevano le regole di rappresentanza sindacale precedenti al 2008), ha confermato che, nonostante il tentativo d'opposizione di quei due sindacati, l'accordo dell'11 gennaio 2013 era effettivamente valido.

(129) P. LOKIEC, *Droit du travail, Les relations individuelles*, t. 1, 2011, n. 58.

(130) Sulla difficoltà di conciliare l'esigenza di fluidità del mercato e di sicurezza dell'impiego: E. PESKINE, *Protection de l'emploi et efficacité économique: un couple dans la crise*, in «Dr. Ouvr.» 2012, 69.

(131) A. LYON-CAEN e T. SACHS, *Équivoques et ambitions d'une réforme*, in «RDT» mars 2013, 162. Gli autori pongono l'accento sul fatto che sia paradossale la costruzione del diritto di un mercato che riposi su di un meccanismo generalmente associato a delle preoccupazioni di solidarietà, ad una logica sociale; una definizione calzante di «mutualizzazione» è data A. S. GINON, F. GUYOMARD, *Les nouvelles formes de mutualisation*, in «Droit social» 2009, 1017, secondo il quale «mutualizzare» consiste nel far passare un rischio, una spesa, a carico di una mutualità, di una collettività».

(132) Come previsto dall'art. 1 dell'accordo che estende il beneficio della copertura complementare delle spese sanitarie («couverture complémentaire des frais de santé») o assicurando la permanenza di un regime al di là dei cambiamenti della situazione giuridica *ex art. 2* dell'accordo che mira ad incrementare l'effettività della portabilità della copertura sanitaria e previdenziale per le persone in cerca di impiego (*couverture santé et prévoyance*).

tecnica della mutualizzazione. Significativa, sempre in questo senso, è la creazione del conto personale di formazione che ha prolungato il cammino del diritto individuale alla formazione (133) per cui l'affermazione dell'«unicità» del conto comporta la conseguente implicazione dei poteri pubblici nazionali e territoriali nella formazione professionale. Emblematica anche la previsione di una maggiore tassazione per l'imprenditore che ricorre ai contratti a durata determinata (art. 4 dell'Ani) che implicano la partecipazione dell'imprenditore al finanziamento della presa in carica mutualizzata dei lavoratori privati dell'impiego (134). Questo tipo di misure comportano l'esternalizzazione delle obbligazioni nei confronti dei lavoratori: sono delle istituzioni (organismi di formazione e gli organismi di sicurezza sociale) che diventano debentrici dei lavoratori e la legge organizza questa esternalizzazione. Inevitabilmente, la questione del finanziamento della portabilità dei nuovi diritti ha presentato alcune criticità (135). Premesso che, senza l'intervento del legislatore, diverse disposizioni nate dall'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio 2013 (tra le quali la ge-

neralizzazione della «*couverture complémentaire santé*») non avrebbero riguardato che le imprese dei settori industriali, del commercio, dei servizi e gruppi di imprenditori aderenti al Medef alla Cgpmc, o all'Upa (136), relativamente a quest'ambito/oggetto della negoziazione legislativa è necessario fare una precisazione: l'art. L.1 del codice del lavoro (come previsto dalla legge di modernizzazione del dialogo sociale), per quanto riguarda l'oggetto delle negoziazioni, fa riferimento solo ad alcuni domini della convenzione collettiva (relazioni individuali e collettive di lavoro, impiego e formazione professionale). Tra queste non sono citate le garanzie sociali e, anche se non vi è in Francia una definizione legale di garanzie sociali, il concetto, abbiamo visto, è necessariamente influenzato dall'assicurazione, dalla mutualizzazione e dalla previdenza (137). Di conseguenza, la legge del 14 giugno 2013 non avrebbe dovuto contenere le disposizioni relative agli artt. 1 e 2 dell'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio del 2013 (138) o, quantomeno, il vincolo per il Governo di rispettare, nel progetto di legge, la lettera dell'accordo, poteva essere

meno forte rispetto alle materie che interessavano direttamente il diritto del lavoro (139).

Invero, la legge ha tradotto il contenuto dell'accordo relativo alle garanzie sociali ma con delle rilevanti modifiche. Lo stesso Consiglio costituzionale (140), adito da alcuni parlamentari, ha sottolineato come «l'art. 1 sia uno dei rari articoli della legge che non ha seguito l'accordo nazionale interprofessionale» il quale aveva scartato le «clausole di designazione» introdotte, invece, dall'Assemblea nazionale durante l'iter di approvazione del progetto di legge. Le modifiche apportate sono state oggetto di un ricorso al Consiglio costituzionale. Il mantenimento della protezione complementare in caso di licenziamento non era contestato. Le questioni poste all'attenzione della Corte, sono state due: permettere che un accordo di categoria designi un organismo di previdenza per l'insieme delle imprese di categoria e che questa designazione s'imponga alle imprese della categoria già beneficianti di una assicurazione complementare sanitaria, significa disconoscere la libertà contrattuale come iscritta nell'art. 4 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del

(133) Il c.d. «DIF», previsto dall'Ani dell'11 gennaio 2008. In origine la formazione costituisce un'obbligazione dell'imprenditore nei confronti dei lavoratori, di cui si occupa direttamente tramite delle azioni o versando un contributo finanziario, ma i fondi versati dalle imprese sono prioritariamente indirizzati ad una formazione che risponde alle esigenze dell'impresa. In questo schema è marginale lo spazio della mutualizzazione. Diverso, invece, se le disposizioni permettono l'utilizzo dei diritti di formazione, acquisiti a titolo individuale, quando la relazione di lavoro non esiste più. A. S. GINON, F. GUIOMARD, *op. cit.*, 1017.

(134) «Il ricorso a tale meccanismo è lontano dall'essere esclusivo della Francia»: O. LECLERC e A.G. HERNANDEZ, *Abécédaire comparé de l'Ani du 11 janvier 2013. Vers un lexique commun des réformateurs en Europe?*, in «Regards sur l'Ani, Revue de droit du travail» Mars 2013, 58. In Italia, un meccanismo di questo tipo è stato previsto dalla legge n. 92 del 28 giugno 2012 che prevede l'introduzione di una tassazione supplementare a carico degli imprenditori che ricorrono ai contratti a durata determinata.

(135) Come previsto da alcuni commentatori del progetto di riforma: «Non vi è dubbio che il finanziamento della portabilità dei diritti consacrati dall'Ani dell'11 gennaio 2013 potrà suscitare delle interrogazioni. L'idea di *flexicurity* induce un rischio di disequilibrio: le misure di flessibilità sono meno onerose per la collettività di quanto non lo siano quelle per la portabilità. O. LECLERC e A.G. HERNANDEZ, *op. cit.*

(136) Senza la legge, le altre attività economiche non avrebbero potuto rientrare nel campo di certi diritti. J. BARTHÉLÉMY, *Le concept de garantie sociale confronté à l'article L. 1 du code du travail et à la décision des sages du 13 juin 2013*, in «Droit social» 673.

(137) J. BARTHÉLÉMY, *Le concept de garantie sociale, Les cahiers du DRH*, ottobre 2008, 35.

(138) Il dispositivo della portabilità delle garanzie di previdenza che figurava nell'art. 14 dell'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio 2013 non venne integrato nella legge del 25 giugno 2008.

(139) J. BARTHÉLÉMY, *Le concept de garantie sociale confronté à l'article L. 1 et à la décision des sages du 13 juin 2013*, in «Droit social» 2013, 673.

(140) Nel commentario alla decisione n. 2013-672 DC del 13 giugno 2013.

1789. Sempre al II paragrafo dell'art. 1 della legge, le clausole di designazione pongono dei nuovi limiti al principio della libera concorrenza tra i diversi organismi di previdenza, violando, quindi, la libertà d'intraprendere. Il Consiglio costituzionale con decisione n. 2013-672 DC del 13 giugno 2013, ha effettivamente dichiarato contrari alla costituzione il co. 2 del paragrafo II dell'art. 1 e l'art. L. 912-1 del codice di sicurezza sociale (che avrebbe dovuto essere riformato dalla legge) (141). Al di là dei profili di incostituzionalità, le modifiche in sede parlamentare sono state contestate anche per aver complicato l'applicazione di un dispositivo (quello della portabilità dei diritti di protezione sociale) che meritava di essere applicato in maniera chiara e coerente (142). Viene contestato il fatto che, a seguito della riformulazione, attualmente vi siano ben tre sistemi di portabilità applicabili (143), con conseguenze ovvie sulla confusione per stabilire quale dovrà essere applicato nei casi specifici.

Sulla costruzione dei nuovi diritti individuali per la «messa in sicurezza» dei percorsi professionali si sono sollevate delle critiche anche in termini di effettività delle tutele. Le varie figure previste nella legge (artt. 1-4 sulla protezione sociale complementare; art. 5 sul conto in-

dividuale di formazione; art. 6 sulla mobilità volontaria «*sécurisée*») hanno in comune il fatto di essere al confine tra diritti legati all'impiego e diritti di protezione sociale, una configurazione che non è senza ambivalenza dal punto di vista degli effetti. La legge afferma che si tratta di diritti «individuali» che saranno acquisiti nel momento in cui i lavoratori sono impiegati. Per poter portare, trasferire, o ricaricare un diritto, bisogna aver avuto un rapporto preliminare all'impiego: i diritti sono costituiti nella misura in cui il lavoratore versa dei contributi. Si pone il problema di chi è in una situazione troppo precaria per costruire certi diritti e la riforma rischia di accrescere le disuguaglianze tra coloro che si trovano in una situazione d'impiego e coloro che ne sono più lontani (144). Inoltre, riguardo al conto personale di formazione, diverse critiche sono state indirizzate alla genericità della disposizione, che rinvia ad una successiva negoziazione tra Stato, Regioni e Parti Sociali la definizione delle modalità concrete di attuazione del conto personale di formazione (145).

Un altro aspetto delicato e centrale nel progetto di riforma, sempre nella prospettiva di *flexicurity*, è quello degli accordi di mantenimento, dei licenziamenti collettivi e del controllo del giudice.

L'art. 18 dell'accordo prevedeva la possibilità di concludere degli «accordi di mantenimento dell'impiego» per il periodo di difficoltà. In contropartita dell'aumento della durata del lavoro o di un abbassamento dei salari, l'imprenditore si impegna a garantire il posto di lavoro per una durata che equivalga almeno a quella dell'accordo e che non può, in ogni caso, eccedere i due anni. Inoltre si stabilisce che la risoluzione del contratto del lavoro a seguito del rifiuto del lavoratore delle misure previste dall'accordo di mantenimento dell'impiego si interpreta come un licenziamento economico di cui la causa reale e seria è attestata dallo stesso accordo. Per Paskal Lokiec, professore all'università di Nanterre, «questi accordi non sono conformi agli impegni internazionali della Francia, in particolare all'art. 4 della Convenzione 158 dell'Oil, direttamente applicabile, che prevede che un lavoratore non può essere licenziato senza che esista un motivo valido di licenziamento legato alla capacità o alla condotta del lavoratore, o fondato sulla necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio» (146). L'annesso dell'art. 18 si limita ad esigere «un'analisi della situazione condivisa» assieme alle organizzazioni sindacali fondata su indicatori economici (come ad esempio l'e-

(141) Il Consiglio ha comunque riconosciuto che il legislatore ha inteso perseguire l'interesse generale volendo facilitare l'accesso di tutte le imprese di una stessa categoria ad una protezione sociale complementare e assicurare una mutualizzazione dei rischi rinviando agli accordi professionali o interprofessionali il compito di organizzare la copertura dei rischi presso uno o più organismi di previdenza. Per un approfondimento sulla questione cfr. D. ROUSSEAU, *Généralisation de la prévoyance complémentaire, Loi et Constitution*, in «Droit social» 2013, 680.

(142) G. BRIENS, *La nouvelle portabilité des garanties de protection sociale complémentaire*, in «Droit social» 2013, 895. L'autore afferma che «il legislatore avrebbe dovuto limitarsi a trasporre fedelmente le disposizioni di questi due accordi professionali e a generalizzarne l'applicazione».

(143) Quello risultante dall'art. 14 dell'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio 2008, il sistema che risulta dall'applicazione dell'art. L. 911-8 del codice di sicurezza sociale (come riformato dalla presente legge) ed infine quello dell'art. 4 della legge n. 89-1009 del 31 dicembre 1989, che concerne soltanto la garanzia delle spese mediche ma in termini e condizioni molto differenti dal nuovo sistema di portabilità.

(144) Questa l'opinione di F. GUIOMARD, *La sécurisation des parcours professionnels. Naissance d'une notion*, *Revue de droit du travail* 2013, 616.

(145) L. CASANO, *Gli strumenti per il Governo delle transizioni in una prospettiva di qualificazione dei lavoratori*, in «Bollettino Adapt» 21 gennaio 2013, n. 2, 70.

(146) Cfr. Dossier spécial, *L'Ani du 11 janvier 2013 à l'ombre du droit*, *Semaine sociale Lamy*, 28 janvier 2013 n. 1569, 2.

voluzione delle cifre d'affari). Non è richiesto che gli indicatori prevedano delle difficoltà economiche o una minaccia per la competitività dell'impresa. Di conseguenza, il giudice non avrà modo di valutare l'effettiva esistenza del motivo economico invocato. Prosegue Lokiec, «non è certo che il motivo d'interesse generale invocato (il mantenimento dell'impiego durante la durata dell'accordo) permetta di giustificare un tale attacco all'economia del contratto».

Le disposizioni dell'Ani sugli accordi di mobilità sono state inserite nell'art. 15 della legge e il Consiglio Costituzionale, adito sulla questione del licenziamento economico a seguito del rifiuto degli accordi, ha stabilito che era lecito per il legislatore determinare le regole applicabili al licenziamento del lavoratore che rifiuta l'applicazione delle stipulazioni dell'accordo di mobilità, «sottomettendo questo licenziamento alle regole applicabili al licenziamento individuale per motivo economico, il legislatore non ha violato alcuna esigenza costituzionale» (147).

Infine, tra gli obiettivi più ambiziosi della riforma rivendicata da Michel Sapin, Ministro del lavoro francese, vi era quello «di rafforzare la capacità dei rappresentanti dei lavoratori di intervenire nella definizione della strategia d'impresa».

Con l'art. 9 della legge è stato introdotto un nuovo dispositivo di rappresentanza dei lavoratori nei consigli di amministrazione delle Sa e Sca (società per azioni e società in accomandita per azioni). L'analisi di questo dispositivo, che per alcuni aspetti rappresenta indubbiamente un progresso, ha suscitato alcune critiche nel corso del dibattito parlamentare (principalmente sollevate dalla sinistra). In particolare, tali

critiche si riferiscono al numero delle società considerate, 250 società, per 4 milioni di lavoratori, secondo i rapporti consegnati, e al ruolo confidato alla rappresentanza degli interessi, il numero di amministratori introdotti nei consigli non permetterebbe di pesare sufficientemente al momento del voto, relegando, così, i rappresentanti dei lavoratori al ruolo di «idioti utili». Le proposte presentate nel corso del dibattito sono state principalmente legate all'abbassamento del numero dei lavoratori per le società destinarie del provvedimento (da 4.000 a 2.000) e sulla possibilità di una «cogestione» all'interno dei consigli di amministrazione, portando le voci degli amministratori nominati dai lavoratori allo stesso numero di quelle degli amministratori ordinari.

Nonostante i propositi, il testo non ha subito rilevanti modifiche. Dalla lettura dei dibattiti parlamentari risulta assente qualsiasi evocazione delle funzioni del comitato d'impresa e dell'articolazione delle sue attività con quelle del consiglio d'amministrazione o di sorveglianza. Tuttavia, il comitato d'impresa è un luogo centrale per l'impresa, dove i lavoratori hanno modo di accedere ad informazioni sul piano economico e sociale e possono emettere avvisi sulle operazioni e le strategie d'impresa. Sarebbe stato opportuno, quindi, ripensare il dialogo sociale, incoraggiando una sinergia più grande tra comitato d'impresa e consiglio d'amministrazione (148). Questo perché i comitati d'impresa hanno accesso ad un'abbondante serie di informazioni sull'attività della società, ma non votano, mentre gli amministratori eletti dai lavoratori non possono intervenire nel comitato d'impresa, ma votano le deliberazioni del consiglio.

Al di là delle diverse criticità analizzate che, a ben vedere, non permettono di considerare gli obiettivi pienamente raggiunti, è importante sottolineare alcuni aspetti relativi a questa legge e alle intenzioni del Governo. In primo luogo, il coraggio della riforma, che ha affrontato aspetti critici del mondo del lavoro tentando comunque un confronto costante tra le diverse parti in causa. In secondo luogo, l'importanza del metodo utilizzato, alla luce di una considerazione fondamentale: la riforma si inserisce all'interno di un progetto, non è un episodio unico o isolato. Infatti, il Governo ha presentato, il 13 marzo 2013, un progetto di legge costituzionale per inserire il dialogo sociale (così come previsto dall'art. L.1 del codice del lavoro) all'interno della Costituzione e, nel frattempo, ha fissato gli obiettivi per l'anno successivo: nel giugno 2013 si è avviata una seconda conferenza sociale, a distanza di appena un anno dalla precedente, al fine di avviare una nuova riforma della formazione professionale. Evidente, quindi, la volontà di lavorare su un *continuum* organico e coerente, al fine di realizzare una riforma ad ampio raggio.

5.5. - Legge n. 2014-288 del 5 marzo 2014 relativa alla formazione professionale, all'occupazione e alla democrazia sociale. — A gennaio, sette mesi dopo la legge sulla sicurezza dell'impiego, il Ministro del lavoro Michel Sapin ha presentato una legge relativa alla formazione professionale, all'impiego e alla democrazia sociale (149). Il testo è introdotto come una riforma globale che mira a fare della formazione professionale «una leva per la messa in sicurezza dell'impiego e per la competitività delle imprese francesi».

(147) Sempre con Decisione n. 2013-672 del 13 giugno 2013.

(148) Q. URBAN, *La représentation des salariés dans les conseils des sociétés par actions: Quel progrès?*, Revue de droit du travail 2013, 689.

(149) Progetto di legge n. 1721 consegnato il 22 gennaio 2014.

Il cammino della riforma è iniziato con il «documento d'orientamento» che il Governo ha trasmesso alle parti sociali, a seguito delle indicazioni della Grande conferenza sociale di giugno 2013, e in vista della negoziazione di un accordo nazionale interprofessionale, poi stipulato dalle parti sociali il 14 dicembre 2013, sulla formazione professionale. I contenuti dell'accordo sono stati tradotti giuridicamente nella legge che, però, presenta una portata più ampia, occupandosi anche di democrazia sociale (rappresentatività e finanziamento delle organizzazioni patronali e sindacali) e, nel terzo titolo, del controllo della formazione professionale e dell'apprendistato (150). Tuttavia, quest'ultimo titolo, è stato eliminato dalla versione definitiva votata dall'Assemblea nazionale e dal Senato.

La formazione professionale è uno degli argomenti centrali della negoziazione legislativa già a partire dagli anni '70, prima ancora, quindi, che venisse promulgata la legge di modernizzazione del dialogo sociale. Tuttavia, riguardo all'applicazione del metodo della legge negoziata al campo della formazione professionale, devono farsi alcune precisazioni, anche in considerazione della legge costituzionale sul dialogo sociale.

La competenza delle parti sociali a trattare, per via della negoziazione collettiva, sulla formazione profes-

sionale esula dal diritto della negoziazione collettiva nel momento in cui valica il campo delle relazioni individuali e collettive tra imprenditori e dipendenti.

Come si è visto con la legge del 14 giugno 2013, il discorso della formazione professionale è legato a quello delle garanzie sociali. Queste garanzie, dato il loro regime, partecipano al principio della ripartizione, della mutualizzazione e della solidarietà (ma non dell'assicurazione individuale) (151) e si indirizzano ai soli lavoratori titolari del diritto alla negoziazione collettiva, ad esclusione delle altre categorie di lavoratori non dipendenti (152). Mentre, le disposizioni del codice del lavoro relative al finanziamento della formazione continua e dell'apprendistato, che sono di natura fiscale, non rilevano, del diritto dei lavoratori alla negoziazione collettiva. La natura fiscale della partecipazione degli imprenditori al finanziamento della formazione professionale è dovuta al fatto che la formazione è un'obbligazione nazionale e presenta, quindi, un interesse generale, senza essere, tuttavia, un servizio pubblico (153).

Peraltro, in ragione della sua redazione, anche il conto personale di formazione sfugge in gran parte al diritto dei lavoratori alla negoziazione collettiva: «Ogni persona dispone, dal momento del suo ingresso nel mercato del lavoro, indipenden-

temente dal suo statuto, di un conto personale di formazione [...]». Vi è, quindi, alla base, un aspetto sociale che prescinde dallo statuto di lavoratore dipendente.

D'altra parte, «a fronte del difetto del potere di esercitare il diritto alla negoziazione collettiva tramite mandato dei lavoratori, le parti sociali possono contribuire al dibattito pubblico e al regolamento del sistema della formazione professionale tramite l'esercizio di diverse forme di dialogo sociale e di concertazione» (154).

La questione è se l'iscrizione del principio del dialogo sociale nella costituzione contribuirà a chiarire ciò che rileva della competenza del diritto dei lavoratori alla negoziazione collettiva nell'ambito della formazione professionale. Probabilmente, dato che non si è scelto di delimitare degli ambiti esclusivi di competenza, ma si è proseguito con l'idea di definire una procedura (peraltro, non vincolante), quest'ambito continuerà a restare all'interno di una competenza condivisa con i poteri Statali e l'intervento delle parti sociali sarà più assimilabile al modello del «neo-corporativismo» che al rispetto del principio di sussidiarietà, presentando dei profili di originalità rispetto agli altri ambiti della negoziazione legislativa. L'accordo interprofessionale del 14 dicembre, inoltre, è stato caratterizzato da un ulteriore aspetto originale per quanto attiene alla storia del

(150) Si consideri, però, che l'art. 20 che rinforzava l'ispezione sul lavoro e il controllo delle politiche dell'impiego è stato escluso dal testo finale redatto dalla commissione mista paritaria (sette senatori e sette deputati) e poi votato dall'Assemblea nazionale il 26 febbraio 2014 e dal Senato il 27 febbraio 2014.

(151) J-M LUTTRINGER, *Grille de lecture pour la réforme annoncée de la formation professionnelle*, in «Droit social» 2013, 701.

(152) Le risorse che permettono di finanziare il rischio provengono dal lavoratore sia sotto forma di un contributo sociale (trattenuta complementare, Unédic), sia sotto forma di un contributo fiscale basato sulla massa salariale, indirizzato al finanziamento della formazione professionale e di cui la gestione è confidata all'imprenditore sotto riserva della consultazione del comitato d'impresa e all'esterno dell'impresa a dei fondi di assicurazione formazione e degli organismi paritari collegati, istituzioni di garanzia sociale create esse stesse per via di un accordo collettivo e la cui la missione è di assicurare paritariamente la gestione delle risorse mutualizzate rivolte al loro oggetto sociale (formazione professionale continua dei lavoratori e in maniera complementare di coloro che cercano impiego) rilevando anche del regime dell'assicurazione di disoccupazione.

(153) Invero, lo Stato garantisce il finanziamento e gestisce il controllo dei fondi, ma può lasciare a delle istituzioni private create per via di un accordo collettivo la possibilità di intervenire nella gestione e nell'uso dei fondi della formazione professionale.

(154) J-M LUTTRINGER, *op. cit.*, 701.

dialogo sociale: durante le negoziazioni, le divergenze maggiori sono emerse dalla parte patronale soprattutto principalmente, riguardo alla questione del finanziamento della formazione professionale continua e dell'apprendistato (155).

Sulla formazione, l'ambizione delle parti sociali, ripresa nella legge, è quella di far evolvere la politica dell'impiego, del lavoro e della formazione professionale, incentivando il dialogo sociale e pensando a rendere il sistema del finanziamento (e della spesa) più semplice e chiaro affinché questo possa guadagnarne in efficacia (156). Si consideri che, secondo il sistema fino ad ora in vigore, coesistono tre contribuzioni differenti in base alla grandezza delle imprese ed è prevista la compresenza di più organismi a cui versare le somme. Con il nuovo sistema, invece, il contributo sarà unico, con tasso all'1% della massa salariale, e il versamento dovrà effettuarsi ad un organismo paritario autorizzato, un Opc (*organisme paritaire collecteur agréé*).

L'accordo e la legge disciplinano la destinazione delle somme raccolte dagli Opc a titolo di contributi delle imprese, stabilendo, fra le altre cose, che un 20% di questi contributi sarà poi distribuito al conto personale di formazione la cui messa in opera rappresenta la misura faro della legge. Secondo il Ministero del lavoro, in questo modo, circa

1,2 miliardi di euro sarà destinato al conto personale di formazione, di cui 300 milioni prelevati dal Fondo paritario per la messa in sicurezza dei percorsi professionali (Fpspp) (157) e il resto dai contributi versati dalle imprese.

L'innovazione, dettata da un cambio di impostazione ideologica (158), è stata quella di sopprimere l'obbligazione legale per le imprese di finanziare il piano di formazione.

Oltre al finanziamento, un altro punto di particolare importanza e interesse per la riforma della formazione professionale è quello relativo alla «*gouvernance*».

Saranno diverse le istituzioni incaricate di coordinare le politiche dell'impiego, dell'orientamento e della formazione professionale. Prima di tutto, il Consiglio nazionale dell'impiego, della formazione e dell'orientamento professionale, che sarà declinato in comitati regionali. Inoltre, è prevista una nuova «*gouvernance*» a livello nazionale e interprofessionale, chiamata a definire le tipologie di formazione eligibili nel conto personale di formazione (159). Infine, le Regioni, che saranno incaricate della politica di accesso all'apprendistato e alla formazione professionale dei giovani e degli adulti, alla ricerca di un impiego o di un nuovo orientamento professionale.

Come anticipato, la legge non riguarda solo la formazione professionale e disciplina, quindi, ulteriori

aspetti che non risultano direttamente da un'accordo tra le parti sociali. Il secondo titolo della legge, consacrato alla democrazia sociale, fissa le regole per determinare la rappresentatività patronale (art. 29), stabilisce nuove norme per le modalità di elezione dei rappresentanti sindacali (art. 30) e rivede i criteri del finanziamento delle organizzazioni sindacali e patronali (art. 31). Il quadro per la determinazione delle regole sulla rappresentatività patronale traduce, in ogni caso, la volontà condivisa da parti sociali e poteri pubblici di avanzare su questo soggetto (volontà espressa già nella prima grande conferenza sociale di luglio 2012) e rappresenta un avanzamento importante in materia di democrazia sociale, soprattutto in considerazione della legge costituzionale sul dialogo sociale (160). Fino ad ora, infatti, contrariamente a quanto avvenuto per le organizzazioni sindacali dei lavoratori, non erano state definite le condizioni per stabilire la rappresentatività delle organizzazioni patronali.

La principale fonte di ispirazione del testo è costituita dal «Rapporto sulla riforma della rappresentatività patronale» consegnato al Governo dal direttore generale del lavoro ad ottobre 2013 su spinta della «posizione comune» del 19 giugno 2013 presentata dalle principali organizzazioni patronali (161). Quest'ultima riguardava principalmente la

(155) Per la prima volta, in una negoziazione sulla formazione professionale, una delle organizzazioni patronali si rifiuta di firmare l'accordo: la Cgmpe (Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises), preoccupata che la responsabilità del finanziamento risulti ormai principalmente a carico delle piccole imprese.

(156) P. ETIENNOT, *La formation professionnelle pensée autrement*, in «RDT» février 2014, 26.

(157) Creato con l'Accordo Nazionale Interprofessionale del 7 gennaio 2009 sullo sviluppo della formazione lungo tutto il corso della vita professionale, la professionalità e la sicurezza dei percorsi professionali e dalla legge n. 2009-1437 del 24 novembre 2009 relativa all'orientamento e alla formazione professionale lungo tutta la vita, è un'associazione costituita tra le organizzazioni sindacali degli imprenditori e dei lavoratori rappresentative a livello nazionale e interprofessionale.

(158) Come affermato dalle parti sociali nell'Accordo Nazionale Interprofessionale, si passa «da un'obbligazione a pagare ad un'obbligazione a formare».

(159) Il comitato paritario nazionale per la formazione professionale e l'impiego (Cpnfpe) rappresenta l'istanza di «*gouvernance*» politica paritaria nazionale e interprofessionale in materia di formazione professionale e impiego.

(160) Da più parti si era lamentato il rischio di un ingresso ufficiale nel testo costituzionale di organizzazioni autoproclamate rappresentative.

(161) Il Mouvement des entreprises de France (Medef), la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (Cgmpe) e l'Union

rappresentatività patronale a livello nazionale e interprofessionale. Il rapporto, invece, ne amplia i contenuti, occupandosi della questione della rappresentatività a livello delle categorie professionali e presentando delle proposte in materia di validità degli accordi collettivi.

Il risultato delle previsioni del rapporto è rinvenibile nella stesura definitiva della legge dove, prima di tutto (art. 29), vengono enumerati i criteri cumulativi della rappresentatività comuni ai due livelli della negoziazione collettiva (categoria e livello nazionale interprofessionale). È previsto, in questo caso, il rispetto dei criteri fissati dalla legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008: rispetto dei valori repubblicani, indipendenza, trasparenza finanziaria, anzianità e audience. La ragione, è evidente, risiede nella ricerca di una coerenza con quanto previsto per le organizzazioni dei lavoratori, anche se con le dovute specificità in ordine al criterio dell'audience, poiché, mentre la legittimità delle organizzazioni dei lavoratori si fonda sui risultati delle elezioni, per le organizzazioni patronali si fonda sull'adesione delle imprese. Tale adesione sarà fondamentale per il riconoscimento della capacità a negoziare e comporta delle conseguenze giuridiche specifiche in termini di opponibilità degli accordi. A livello delle categorie professionali, saranno ammesse a negoziare le organizzazioni le cui imprese aderenti rappresentano almeno l'8% dell'insieme delle imprese che aderiscono alle organizzazioni professionali di imprenditori della categoria in causa. Inoltre, come

ulteriore requisito, a livello nazionale interprofessionale è richiesta la rappresentatività in almeno quattro settori (industria, costruzioni, commercio e servizi).

Per quanto riguarda, invece, l'efficacia dell'accordo collettivo, è stabilito che questo non potrà essere esteso qualora risulti oggetto di opposizione da parte di una o più organizzazioni patronali rappresentative al livello considerato e di cui le imprese aderenti impieghino più del 50% dell'insieme dei lavoratori delle imprese del livello considerato. Dunque, la conseguenza di un'opposizione presentata da una o più organizzazioni patronali sarà meno rigorosa rispetto a quella formata dalle organizzazioni sindacali, considerando che non avrà come risultato di far invalidare il testo ma di impedirne l'estensione (162).

L'aspetto più discusso del secondo titolo, però, riguarda i criteri per il finanziamento delle organizzazioni sindacali. Precisamente ad essere riformato, non è il meccanismo della contribuzione da parte degli iscritti ma la gestione paritaria delle sovvenzioni versate dagli organismi incaricati delle politiche di interesse generale (formazione professionale, assicurazione contro la disoccupazione, pensioni integrative) che rappresenta un'altra delle modalità di finanziamento delle organizzazioni patronali e sindacali. Queste sovvenzioni, prelevate da contributi sociali, servono a compensare le spese sostenute dalle organizzazioni sindacali e patronali (spese amministrative, formazioni dei militanti ecc.) nell'ambito dell'attività legata agli

organismi paritari. La legge prevede l'istituzione di un fondo paritario di finanziamento, che ha vocazione a sostituirsi ai finanziamenti attuali provenienti dal paritarismo.

Tale fondo sarà alimentato: in parte da un contributo mutualizzato delle imprese stabilito in base al libro paga (163) e completato, nel caso sia richiesto, da un contributo degli organismi a vocazione generale gestiti paritariamente dalle organizzazioni sindacali e patronali; d'altra parte, da un contributo dello Stato. La preoccupazione espressa da alcune sigle sindacali è quella di assoggettare, per questa via, l'indipendenza dei sindacati dei lavoratori alle pressioni degli imprenditori e dei poteri pubblici.

6. - *Considerazioni conclusive.* — La ricognizione storica relativa alle esperienze di concertazione sociale in Francia ci permette di tracciare alcune valutazioni conclusive, avendo come parametro di confronto la situazione ben nota in Italia.

Innanzitutto, si è constatato che il ruolo e il peso giocato dalle parti sociali nei rapporti con i poteri pubblici è ben differente rispetto all'Italia. Alla base di questa differenza vi sono soprattutto ragioni endemiche dei rispettivi sistemi sindacali e politico-governativi.

I Governi italiani hanno avuto raramente una maggioranza stabile e, per questa ragione, la legittimazione sociale ha spesso rappresentato un sostituto della legittimazione politica. Si pensi ai Governi Amato nel '92, Ciampi nel '93 e Dini nel '95 che su queste basi hanno concertato l'abolizione della scala mobile, la riforma

professionnelles artisanale (Upa). Da notare che la posizione comune viene resa nota alla vigilia della seconda grande conferenza sociale del 20-21 giugno 2013.

(162) Degno di nota, secondo i commenti della Cfdt è anche il fatto che il peso delle organizzazioni patronali che presentano opposizione sia calcolato in base al numero dei lavoratori e non al numero delle imprese aderenti. Cfr. «*Représentativité patronale les propositions de l'avant-projet de loi*», Service juridique Cfdt, su www.cfdt.fr.

(163) Il suo tasso, inquadrato in dei margini stabiliti per legge, sarà definito da un accordo tra le organizzazioni rappresentative degli imprenditori e dei lavoratori a livello nazionale e interprofessionale, approvato dal ministero incaricato del lavoro o, in difetto di un tale accordo o della sua approvazione, da un decreto.

della struttura contrattuale, la politica dei redditi e, in ultimo, le pensioni.

Con il passaggio al bipolarismo, l'influenza dei sindacati sulle decisioni di interesse generale è dipesa principalmente dal colore politico del Governo, non più solo da questioni legate all'autosufficienza degli esecutivi. È un dato di fatto che i Governi di centro-sinistra, protagonisti delle successive stagioni di concertazione, sono stati dei Governi politicamente deboli.

Per converso, in Francia, a presentarsi deboli e frammentati sono stati i sindacati dei lavoratori. Il potere pubblico, in ragione di tale debolezza e frammentarietà, non ha considerato le organizzazioni sindacali un *partner* valido per determinare consensualmente gli indirizzi di politica economica e sociale. Il sindacalismo francese ha tradizionalmente rappresentato un sindacalismo di matrice economica e non di matrice sociale. È concentrato sui rapporti con la controparte datoriale e meno intenzionato al coinvolgimento diretto nelle scelte di interesse generale. Per questo, nonostante il debole tasso di sindacalizzazione, la negoziazione collettiva è forte.

Tutto ciò, sul piano giuridico-istituzionale, ha comportato una differenza sostanziale in termini di razionalizzazione dell'intervento delle organizzazioni sindacali alla funzione pubblica.

«La lunga marcia» della concertazione italiana (164), per quanto altalenante e, di principio, informale, si è spiegata in negoziazioni trilaterali che vedono il Governo direttamente coinvolto nella dinamica dello scambio. Le negoziazioni trilaterali si sono concluse con veri e propri Patti concertativi, sia nella forma di proposte irrevocabili del Governo siglate dalle parti, come nell'83, sia tramite veri e propri accordi

interconfederali incorporati in un protocollo ed è il caso, ad esempio, del Protocollo del '93.

Generalmente gli accordi trilaterali presuppongono il completamento della loro funzione tramite la traduzione in un testo di legge (si prenda ad esempio l'accordo sulla riforma delle pensioni dell'8 maggio 1995 attuato poi con la legge 8 agosto 1995 n. 335, o al Protocollo sul *welfare* del 2007) che prenderà il nome di «legge negoziata».

Gli accordi trilaterali e, più in generale, il metodo concertativo (che può anche non sostanziarsi in un accordo e limitarsi alle consultazioni) sono oggetto di un tentativo di istituzionalizzazione con il Patto di Natale del '98. Tuttavia, il carattere meramente politico riconosciuto all'accordo ne ha fatto un semplice accidente storico, presto superato dal successivo Governo di centro destra più propenso a interagire con le parti sociali per mezzo di consultazioni non vincolanti.

È bene precisare che non necessariamente l'accordo trilaterale ha presentato un carattere propriamente concertativo. Questo è escluso, ad esempio, in riferimento all'accordo separato del 2009 «sulla riforma della struttura contrattuale» e all'accordo del 12 novembre 2012 «sulla produttività».

In Francia, al contrario, l'esperienza della negoziazione trilaterale è stata praticamente assente, ad eccezione degli accordi di Grenelles del '68, dove, peraltro, la negoziazione svoltasi tra il Governo, il patronato e le federazioni sindacali termina con la redazione di una «constatazione» (o «processo verbale») non sottoscritta. Successivamente agli accordi di Grenelles vi sono state riunioni informali tra il Governo e gli attori sociali, ad esempio nel 1993 per rivedere l'impianto delle pensioni, ma

non hanno prodotto vere e proprie negoziazioni.

I sindacati non hanno rappresentato un *partner* valevole per concertare accordi con i poteri pubblici essendo poco radicati e legittimati nei luoghi di lavoro e, quindi, non potendo raggiungere una sintesi dei diversi interessi e garantire, poi, il controllo delle posizioni difformi.

Il coinvolgimento delle parti sociali nella funzione pubblica è avvenuto essenzialmente tramite la negoziazione legislativa, stimolata ad iniziativa del Governo o delle stesse parti sociali che richiedono l'intervento dei poteri pubblici per ottenere l'efficacia *erga omnes* delle loro statuizioni. Il Governo partecipa in veste di mediatore esterno, di arbitro apparentemente «*super partes*», che interviene direttamente solo a posteriori, nella fase di traduzione legislativa del risultato della negoziazione. Un tripartitismo a due tempi: il tempo dell'accordo e il tempo della legislazione che assicura l'estensione *erga omnes*.

Il procedimento della negoziazione pre-legislativa è stato istituzionalizzato con la legge n. 2007-130, detta di «modernizzazione del dialogo sociale», che obbliga il Governo ad una concertazione con le parti sociali prima di avviare una riforma in materia sociale. Alle parti è data la possibilità di avviare una negoziazione sulla materia e, in caso di raggiungimento dell'accordo, il Governo s'impegna a formulare un progetto di riforma ispirandosi al contenuto dell'accordo. Certo, con questa procedura non si apre la strada ad una negoziazione diretta con il Governo, né si amplia, di principio, l'alveo delle materie che in precedenza erano oggetto della contrattazione e delle leggi negoziate. Il carattere effettivamente innovativo è stato l'aver stabilito che il Go-

(164) G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione. Conversazioni con Paola Ferrari e Carmen La Macchia*, Bologna 2003.

verno non può modificare il codice del lavoro senza prima consultare le parti sociali, di conseguenza, è stato posto un limite alla regolamentazione unilaterale in materia di diritto del lavoro. Il cammino, in fondo, si è intrapreso a seguito della fallimentare esperienza del Governo Juppé, che decise di calare dall'alto la riforma sulle pensioni. A seguito di un provvedimento preso senza neanche consultare le parti sociali, che non erano ritenute in grado di comporre e gestire gli interessi della base, scaturì la più grande mobilitazione di massa dai tempi dell'autunno caldo e il Governo fu costretto a ritirare il decreto.

In questo si evidenzia il paradosso del sindacato francese: da una parte, debole nell'interloquire istituzionalmente con il Governo, dall'altra capace di mobilitare grandi masse di lavoratori. È per questa ragione che si è sviluppato il fenomeno della negoziazione legislativa: in alcune materie sensibili lo Stato preferisce delegare alle parti sociali la responsabilità di giungere ad un accordo, impegnandosi a tradurlo in legge. Come per l'accordo dell'86 sui licenziamenti negoziati, e l'accordo dell'11 gennaio 2013 su «Accordo per un nuovo modello economico e sociale al servizio della competitività delle imprese e della messa in sicurezza dell'occupazione e dei percorsi professionali dei lavoratori».

In ogni caso, il fatto che in Francia, a partire dall'avviso comune delle parti sociali del 2001, la necessità di approfondire il dialogo sociale sia stata richiamata da più voci, compresa quella del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nonché quella degli esperti incaricati dal Governo di tracciare un quadro sulla situazione (165), sottolinea che effet-

tivamente il Paese in questo campo era indietro rispetto al resto d'Europa, sebbene, negli anni più recenti, la situazione sembra capovolgersi.

In Italia l'ultima esperienza di vera e propria concertazione resta il Protocollo del 2007 e questo per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, la frattura della triplice sindacale dovuta alle differenti posizioni delle confederazioni, principalmente sul tema della deroga contrattuale e della tutela dei salari. Su queste basi, la Cgil ha fondato il dissenso all'Accordo del 2009 sulla riforma della struttura contrattuale e al recente accordo del 21 novembre 2012 «sulla produttività». In secondo luogo, si devono considerare gli aspetti legati alla congiuntura politico-economica (che influisce anche sulla stessa frattura sindacale). Più volte si è detto che con il passaggio al sistema uninominale il colore politico del Governo è divenuto un elemento fondamentale per il ricorso o meno al metodo concertativo. L'ultimo Governo politico è stato un Governo di centro destra che certamente non ha mai sostenuto la necessità di concertare le decisioni con le parti sociali (si pensi al '93 con le pensioni; al 2001 con la riforma Biagi; e al più recente Accordo separato del 2009). Alla caduta del Governo Berlusconi è seguita la nomina di un Governo tecnico guidato da Mario Monti. In linea teorica, come accaduto negli anni '90, sono proprio i Governi tecnici a cercare la legittimazione all'esterno del canale parlamentare, tuttavia, nell'attuale esperienza, un confluire di fattori ha portato ad una soluzione del tutto opposta. La riforma Fornero, senza trovare un accordo con le parti, è riuscita a infrangere il *taboo* dell'art. 18 e ad ottenere l'approvazione in Parla-

mento. Vi sono stati diversi tavoli di trattativa ma, a fronte dell'incapacità di raggiungere un accordo, il Governo ha proseguito unilateralmente in maniera decisa. La riforma del mercato del lavoro, quindi, è intervenuta tagliando corto alla negoziazione interconfederale al fine di raggiungere celermente l'obiettivo di una maggiore flessibilità del mercato.

L'esigenza di flessibilità dell'organizzazione del lavoro è un problema di fondo che accomuna Francia e Italia. A fronte di questa esigenza in molti, in Francia, si sono chiesti se in materia d'occupazione lo stato avrebbe di nuovo scavalcato le parti sociali.

In realtà, su questo punto, il meccanismo della legge di «modernizzazione del dialogo sociale» sembra aver funzionato. Si veda la legge in tema di «*flexicurity*», che riprende l'accordo del 13 gennaio 2013 stipulato dalle parti sociali e contenente disposizioni sui licenziamenti economici e sul ruolo del giudice. Sugli stessi temi, peraltro, era già intervenuto l'accordo del 23 gennaio 2008 sulla modernizzazione del mercato del lavoro, consacrato a sua volta alla «*flexicurity*». Peraltro, come si è detto, l'attuale Presidente della Repubblica francese, François Hollande (166), il 13 marzo 2013, ha presentato un progetto di legge costituzionale (n. 813) per «iscrivere la democrazia sociale nella legge fondamentale» (167).

Ora, a fronte del risultato sostanzialmente unilaterale della Riforma Fornero, potremmo chiederci se, per garantire una maggiore partecipazione degli interlocutori sociali, non sia opportuno, oggi, guardare al modello francese per tentare una nuova istituzionalizzazione della concertazione sociale.

(165) Cfr. Rapport Hads-Label (a cura di), *Pour un dialogue social efficace et légitime: Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, Rapporto presentato al Primo Ministro il 3 maggio 2006.

(166) Insieme al Primo Ministro Jean-Marc Ayrault e al Ministro della giustizia Christiane Taubira.

(167) «Exposé des motifs» del progetto di legge.

Per rispondere al quesito, considerando che in Italia una proposta in tal senso, sempre ispirata al dialogo sociale comunitario, venne avanzata con il Patto di Natale del '98, è possibile confrontare le due procedure per capire le principali questioni teoriche che si sono poste, anche in considerazione del dibattito che si è acceso in Francia in occasione della presentazione del progetto di legge costituzionale sulla democrazia sociale.

Innanzitutto, va considerato il problema dei soggetti chiamati a negoziare e ambito di competenza.

Il Patto di Natale del '98 non affrontava il problema dell'identità dei soggetti negoziatori, non è chiaro, nel testo, se il Governo sia impegnato ad avviare il confronto preventivo con tutte le parti sociali firmatarie del Patto o possa coinvolgere anche solo alcune di esse. La soluzione del problema della identificazione preventiva dei soggetti del negoziato triangolare (e di quelli bilaterali ad esso collegati) restava affidata a valutazioni di opportunità e di correttezza politica del Governo (168). Su questo punto il sistema francese è molto più chiaro: legittimati a ricevere l'informazione riguardo le intenzioni del Governo e, di conseguenza, a negoziare sulla materia, sono le organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale interprofessionale. Vi è, poi, la questione dell'ambito delle negoziazioni. Il Patto di Natale del '98 prevedeva due ordini di materie. Innanzitutto, materie di politica sociale che comportino un impegno di spesa a carico del bilancio dello Stato, per le quali alle parti è concesso solo di esprimere pareri non vincolanti. In secondo luogo, materie che incidono direttamente nei rapporti tra imprese e non comporti-

no un impegno di spesa a carico del bilancio dello Stato, ovvero le parti normative dei provvedimenti che, pur comportando indirettamente tali impegni di spesa, riguardino le medesime materie, incluse le relative discipline comunitarie. In questo secondo caso era possibile aprire una negoziazione. Di fatto le due procedure sono state ritenute piuttosto fungibili, quindi, per le parti sociali era possibile un'ampia possibilità di contrattare.

Nel caso della legge di «modernizzazione del dialogo sociale» le materie sono solo quelle che competono alla negoziazione a livello nazionale interprofessionale e, tra queste, si devono escludere per certo, la previdenza sociale e la politica fiscale. Prevedere che le parti sociali possano negoziare solo in caso di un progetto di riforma che riguardi la loro sfera di competenza risolverebbe i problemi riguardo alla definizione dell'interesse generale e al rischio che questo sia definito dalle pressioni di gruppi privilegiati a discapito di chi non è rappresentato nella negoziazione. Autorevole dottrina sottolinea che, di principio, il metodo concertativo è utile solo se la materia coinvolge esclusivamente gli interessi che sono rappresentati dai gruppi organizzati e, quindi, il provvedimento pubblicistico è previsto essenzialmente al fine di rendere efficace il loro accordo, secondo il « principio di sussidiarietà » di matrice comunitaria (169).

L'esperienza francese, però, mostra che la questione della composizione tra interessi privati (di cui sono rappresentanti le parti sociali) e l'interesse generale non si pone esclusivamente in relazione ai patti concertativi, sebbene l'ampiezza della materia trattata e il fatto che sia il Governo stesso a partecipare

alla negoziazione, amplifichi la problematicità. È una questione che, in generale, si presenta con la legge negoziata, poiché si riduce la distanza tra negoziazione (composizione di interessi particolari) e la deliberazione (ricerca dell'interesse generale). È in entrambi i Paesi che si è più volte avvertita l'esigenza di sottolineare che il Parlamento non deve essere esautorato delle sue prerogative.

Si pone un problema di vincolatività della procedura per l'azione di Governo. La questione, in particolare, sorge nel momento in cui il Governo s'impegna a formulare e a far approvare un progetto di legge in base a quanto concordato dalle parti. Su questo punto si concentrano gran parte dei problemi riguardo l'istituzionalizzazione della procedura e la sua compatibilità con il dettato costituzionale di entrambi i Paesi.

Il Patto del '98, stabilendo che «il Governo si impegnerà a promuoverlo e sostenerlo nelle sedi parlamentari, anche utilizzando forme di consultazione permanente con le stesse parti», non sembra dare un'affermazione dal valore meramente simbolico, si intravede, piuttosto, un impegno serio. Il rischio di svuotare le prerogative del Parlamento è stato risolto con l'interpretazione compatibile al dettato costituzionale per cui «il Governo s'impegna ad assumere l'iniziativa legislativa e non a far approvare dal Parlamento il provvedimento concertato». D'altra parte si potrebbe obiettare che lo stesso vincolo all'attività di Governo sia di dubbia costituzionalità.

La legge di modernizzazione del dialogo sociale non contiene nessuna indicazione sul destino dell'accordo negoziato. Tuttavia, è pacificamente stabilito che i progetti di legge sono elaborati «in vista dei risultati» della procedura, che costituisce un ele-

(168) Cfr. L. BELLARDI, *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in «Arg. dir. lav.» 2001, 87 e ss.; PINTO, *Disciplina del part-time e autonomia collettiva*, in «Lav. inf.» 2000, 19, 5 e ss. specialmente 16 e ss.

(169) A. VALLEBONA, *Interesse generale e concertazione*, in «Arg. dir. lav.» 2008, I, 2.

mento di apprezzamento «importante politicamente, ma non vincolante giuridicamente» (170).

Quindi — come tra l'altro è sempre stato sostenuto con riguardo ai Patti concertativi — il vincolo deve ritenersi valido meramente su di un piano politico. Il problema è che, proprio per ragioni politiche, l'accordo può divenire vincolante.

In Italia, è emblematica la vicenda del 2007, quando si tentava (e alla fine si riusciva) di limitare il diritto di modifiche sull'accordo. Ma, in questo, sono riuscite anche le parti sociali francesi che, ricorrendo a fini tecniche nella stesura dell'accordo, hanno limitato il diritto di emendamento del Parlamento imponendo un voto bloccato sulla legalizzazione del loro accordo (171).

Bisogna, però, considerare un aspetto: la negoziazione rappresenta un momento dell'autonomia collettiva e, come tale, è tutelata da ingerenze della legge (anche in ossequio alla teoria della pluralità degli ordinamenti).

Secondo la giurisprudenza del Consiglio Costituzionale francese, in base alle disposizioni costituzionali esistenti è vero che la consultazione non è obbligatoria ma, nel momento in cui si procede, il legislatore è tenuto ad essere in buona fede e non può rimettere totalmente in discussione gli accordi raggiunti.

In Francia, il progetto di riforma si basa sul testo di un accordo nazionale interprofessionale ed è stato

lo stesso Consiglio costituzionale a sancire che il diritto di ultima parola deve considerarsi limitato alle sole disposizioni «legiferanti» dell'accordo — quelle che non hanno valore se non *de lege ferenda* — e non si estende alle disposizioni contrattuali di cui la forza obbligatoria o l'effetto normativo esistono indipendentemente dall'adozione di una legge (172).

Paradossalmente, questa tutela, sembra venir meno nel caso della negoziazione trilaterale. La sentenza della Corte cost. n. 34/1985, nega, in riferimento ad un patto concertativo (in particolare il Protocollo dell'83) «che si possa parlare di un vero e proprio contratto, *dictum* che vale *ad maiora* nel caso in cui un accordo sia stato raggiunto e sottoscritto [...]» (173). Più precisamente, la Corte ha escluso l'ambito di tutela dell'art. 39 Cost. poiché, nella concertazione, i sindacati non sono portatori di interessi configgenti bensì «enti collegati e cooperanti» con il Governo. Resta dubbia, quindi, la tutela delle disposizioni di natura contrattuale contenute in un accordo trilaterale, sebbene in dottrina diversi autori affermino l'opportunità di distinguere tra impegni contrattuali e promesse politiche (174).

Pur considerando che la procedura non sia strettamente vincolante, si deve porre una questione a monte: fissare delle regole che si sostanziano nel procedimento di formazione

di una legge, significa sancire una norma sulla produzione ed è alla Costituzione che spetta definire l'*iter* legislativo.

In Italia un dibattito sul tema si è acceso, tuttavia, considerando che a seguito del voto non si è attribuito valore normativo alla procedura e che il Governo successivo si è ritenuto assolutamente svincolato da questa, è stata la stessa prassi a rendere ben presto superata la questione.

La Francia, invece, ha semplicemente eluso il problema. Quando il progetto di legge venne presentato in Parlamento, un articolo intitolato: «Riforma del dialogo sociale: bisogna invitare il Consiglio Costituzionale al tavolo delle negoziazioni?», sottolineava come, effettivamente, competesse alla sola Costituzione definire l'*iter* legislativo e, quindi, risultasse opportuna una riforma costituzionale.

Il problema, appunto, è stato semplicemente eluso attribuendo un carattere prettamente dichiaratorio alla procedura.

L'attuale Presidente della Repubblica francese, François Hollande (175), il 13 marzo 2013, ha infatti presentato un progetto di legge costituzionale (n. 813) per «iscrivere la democrazia sociale nella legge fondamentale» (176). Il progetto prevede l'ingresso nella Costituzione francese di un Titolo V *bis* consacrato al «dialogo sociale preliminare alla legge» che riprende, in sostanza,

(170) Rapporto del Senato n. 152, 25.

(171) Lo hanno fatto introducendo delle clausole che prevedono l'autodistruzione dell'accordo qualora le stipulazioni di quest'ultimo vengano modificate dalla deliberazione parlamentare.

(172) La Corte costituzionale con sentenza n. 2007-556 DC 16 luglio afferma: «Il legislatore non può portare ai contratti legalmente conclusi una violazione che non sia giustificata da un motivo d'interesse generale senza disconoscere le esigenze risultanti dagli artt. 4 e 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, nonché la partecipazione dei lavoratori alla determinazione collettiva delle loro condizioni di lavoro prevista dall'ottavo alinea del Preambolo della Costituzione».

(173) F. CARINCI, *La concertazione*, in F. Lunardon (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, Volume terzo, *Trattato di diritto del lavoro* diretto da M. Persiani e F. Carinci, Padova 2011, 970.

(174) In questo senso P. ALLEVA e G. GIUGNI, *Accordi di concertazione e Corte costituzionale*, in «Giorn. dir. lav. rel. ind.» 1987, 1, 169 e ss.; S. SCARPONI, *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, Padova 2005, 305; è concorde nell'individuare all'interno dell'accordo una parte qualificabile come accordo collettivo anche G. PERONE, *L'accordo sul costo del lavoro: problemi e prospettive*, in «Dir. lav.» 1983.

(175) Insieme al Primo Ministro Jean-Marc AYRAULT e al Ministro della giustizia Christiane Taubira.

(176) «Exposé des motifs» del progetto di legge.

l'art. L.1 del codice del lavoro così come inserito dalla legge di modernizzazione del dialogo sociale, prevedendo che le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori saranno messe nella condizione di negoziare prima dell'adozione di un progetto di legge o di ordinanza od ogni proposta di legge che porti una riforma in materia di diritto del lavoro, impiego o formazione professionale.

L'esito del progetto non è ancora noto, ma i dibattiti parlamentari hanno sollevato alcune perplessità (177). In primo luogo, si è sottolineato il rischio di gravare il processo di adozione delle leggi e dei decreti di una nuova formalità sostanziale della quale, alla fine, sarà solo il Consiglio Costituzionale a poterne controllare il rispetto. Come stabilito anche dalla legge di modernizzazione del dialogo sociale, è previsto che l'obbligo di informare le parti potrà essere evitato in caso di urgenza ma non ne è data la definizione, dunque, potrà essere facilmente invocata e ne risulterà difficile il controllo. Inopportuna, inoltre, si è detta la scelta di inserire un nuovo titolo, si sarebbe potuto aggiungere un art. 39.1 poiché l'art. 39 della Costituzione fa riferimento alla fase preliminare all'adozione di un progetto di legge. D'altra parte, però, è stato evidenziato che la proposta concerne tre tipi di atti: progetti di legge, decreti e proposte.

Infine, si deve considerare un aspetto fondamentale nell'ambito della materia trattata: l'integrazione del dialogo sociale nella Costituzione non pregiudica l'esercizio di un diritto costituzionalmente tutelato quale il diritto di sciopero. La

questione del rispetto della volontà delle parti sociali rimarrà sempre legata ad un discorso politico. È emblematico, a riguardo, il difficile iter di approvazione della legge del 14 giugno sulla sicurezza dell'impiego. L'intervento della prima misura d'audience della rappresentatività sindacale, secondo quanto stabilito dalle regole della legge del 20 agosto 2008, sanciva la validità dell'accordo interprofessionale dell'11 giugno 2013 e il Governo si era impegnato a garantire la traduzione in legge ma tutto ciò, evidentemente, non è servito ad impedire le manifestazioni dei sindacati non firmatari che hanno tentato di bloccare l'approvazione del progetto di legge emanato in base all'accordo. Per questa ragione vi è chi, ancora prima della presentazione del progetto di legge costituzionale, ha affermato che «si può rimanere estremamente riservati riguardo la pertinenza dell'incorporazione nella Costituzione di una tale cronologia e di una tale gerarchia. Nulla rimpiazzerà una reale volontà politica e una comprensione approfondita della democrazia sociale degli attori politici» (178).

Nella concertazione, democrazia sociale e democrazia rappresentativa s'incontrano e la capacità del sindacato di comporre gli interessi di cui si fa portatore riveste un'importanza fondamentale. È dove le parti sociali riescono a forzare democraticamente (e opportunamente) l'ascolto dei poteri pubblici, e a porsi come validi *partner* per concertare le decisioni con i Governi, che democrazia sociale e democrazia rappresentativa trovano il loro punto d'incontro ideale. L'aspetto formale non neces-

sariamente garantisce la sostanza. Il ruolo del Governo, assente al tavolo delle negoziazioni dell'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio 2013, è stato comunque penetrante nelle trattative, al punto che — si è detto — chi osserva il documento d'orientamento distribuito alle parti sociali in vista della stipulazione dell'accordo, noterà che non vi sono sorprese sui contenuti di quest'ultimo (179). O ancora, è accaduto che il Governo sia intervenuto con delle decisioni di natura finanziaria per ridurre le risorse che dovevano permettere l'applicazione di un accordo (180).

Dunque, nonostante l'attuale crisi che affronta il sindacato italiano, sembrerebbe più opportuno che la concertazione restasse una prassi, anche immaginando un'istituzionalizzazione sulla base del modello francese. Istituzionalizzando la concertazione nel rispetto del «principio di sussidiarietà», tramite soli accordi bilaterali, probabilmente non si risolverebbe la questione del dissenso sociale e l'interesse dei sindacati a trattare direttamente con il Governo. A ben vedere, i dibattiti sindacali nel nostro Paese dimostrano che le parti sociali sono principalmente interessate ad una trattativa diretta con il Governo.

Bisogna considerare che escludere la sicurezza sociale e la politica fiscale dalle materie oggetto della negoziazione significherebbe ridurre di gran lunga la sfera di influenza che nel nostro Paese hanno esercitato i sindacati. Sulla Riforma Fornero, ad esempio, le lamentele riguardo la mancata concertazione non si riferiscono alla sola questione dell'art. 18, per quanto sia l'aspetto

(177) Le opinioni di seguito esposte sono tratte dal «Compte rendu» della *Commissione delle leggi costituzionali, della legislazione e dell'amministrazione generale della Repubblica*, che raccoglie gli interventi di una seduta dell'11 aprile 2013.

(178) G BELIER e H.-J. LEGRAND, ultima edizione dell'opera: *La négociation collective en entreprise cinq ans après la loi du 20 aout 2008*, Ed. Liaisons, Dic. 2012.

(179) F. GUIOMARD, *La justice du travail confrontée aux politiques de flexicurité*, in «RDT» 2013, 52.

(180) Ad esempio sono state ridotte le spese dei Fondi paritari di messa in sicurezza dei percorsi professionali.

ideologicamente più contestato. I sindacati lamentano l'esclusione da decisioni inerenti a tutta una serie di materie che toccano la previdenza sociale, gli ammortizzatori sociali e le politiche di incentivi all'industria. Si pone a questo punto un'ultima riflessione: con la negoziazione legislativa il contratto interconfederale (o interprofessionale, per quanto riguarda la Francia) rischia spesso di allontanarsi dalla sua originaria funzione.

Si è evidenziato anche nell'esperienza francese che, contrariamente alla pratica classica della negoziazione interprofessionale che mirava a lanciare una dinamica convenzionale nelle categorie e nelle imprese, provvedendo ad inquadrarla, ora si prevedono dei profondi cambiamenti dello stesso codice del lavoro: «l'accordo nazionale interprofessionale firmato nell'ambito di questa

negoziazione legiferante è un oggetto giuridico non identificato» (181). In Italia si può quindi salutare con favore il Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 stipulato tra la Confindustria e le Confederazioni Cgil, Cisl e Uil con il quale viene data applicazione all'accordo del 28 giugno 2011 e si disciplina essenzialmente la contrattazione collettiva nazionale. Si tratta di regole collettive e non legali ma è previsto un sistema coerente e completo che prevede disposizioni precise sia sulla rappresentanza, sia sul procedimento negoziale, sia sulla sottoscrizione a maggioranza del contratto nazionale. «L'accordo in esame è molto ragionevole. Ed, anzi, il legislatore dovrebbe subito emanare una legge che recepisca l'accordo, così finalmente sarebbe risolto il problema del contratto collettivo di categoria con efficacia *erga omnes*» (182).

È proprio riguardo alle regole sulla rappresentanza, fondate su di un principio elettivo e maggioritario, e sulla validità degli accordi che il modello francese ha rappresentato un parametro di riferimento di indubbia importanza per l'Italia ed è proprio in questi ambiti che la traduzione legislativa di un accordo può presentare gli aspetti più favorevoli. In Francia, il sistema che definisce le regole sulla validità degli accordi e sulla rappresentatività sindacale è già previsto per via legislativa e le diverse leggi traducono tutte il contenuto di un accordo nazionale interprofessionale (e, quindi, la volontà delle parti sociali) (183) o, comunque, nel caso del recente progetto di legge che stabilisce le regole sulla rappresentatività e la validità degli accordi per il lato patronale, si ispirano ad una «posizione comune» dei principali sindacati patronali.

(181) J-E RAY, *Un mue salubre, pour que la France épouse son temps*, in «Droit social» 2013, 664; inoltre, secondo un *ex* responsabile federale della Cfdt, il dialogo sociale dovrebbe intervenire maggiormente nell'ambito dell'impresa, poiché gli attori delle imprese hanno bisogno di esperti e di mezzi di cui sono sprovvisti. Le parti sociali sul piano interprofessionale e, a scalare, di categoria, dovrebbero preoccuparsi di incentivare gli strumenti per permettere un efficace dialogo sociale nell'impresa, «piuttosto che produrre norme giuridiche battezzate «accordi» quando non sono altro che delle raccomandazioni», su www.clesdusocial.com.

(182) A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Torino 2013, VIII ed., 115.

(183) Per la validità degli accordi con la legge n. 2004-391 del 4 maggio 2004, per la rappresentatività sindacale, con la legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008 sul rinnovamento della democrazia sociale e riforma delle ore di lavoro e, infine, per la rappresentatività dal lato patronale, con il progetto di legge sulla formazione professionale, l'impiego e la democrazia sociale, recentemente approvato.

LA CONCERTAZIONE SOCIALE IN FRANCIA. — Riassunto. *L'articolo analizza le specificità del metodo della concertazione sociale in Francia. A tal fine, ripercorre le principali tappe della negoziazione pre-legislativa sia antecedenti che successive all'intervento della legge n. 2007-130 del 31 gennaio 2007, che ha suggellato l'ingresso del dialogo sociale nell'articolo L.1 del codice del lavoro, obbligando il Governo francese ad organizzare una concertazione con le parti sociali prima di ogni progetto di legge in materia sociale. Si conclude con un raffronto con l'esperienza italiana, alla luce delle nuove riforme in materia di flessibilità, evidenziando così le principali questioni teoriche che emergono con l'istituzionalizzazione dell'intervento delle parti sociali nel processo di produzione di una legge.*

SOCIAL CONSULTATION IN FRANCE. — Summary. *The article analyzes the specificity of the method of social dialogue in France. To this end retraces the main stages of pre-legislative negotiations both before and after the operation of the law n. 2007-130 of 31 January 2007 that sealed the entrance of the social dialogue in Article L.1 of the Labour Code, forcing the french government to arrange a consultation with the social partners before each draft law on social matters. It concludes with a comparison with the Italian experience, in the light of new reforms in the areas of flexibility, thus highlighting the main theoretical issues that arise with the institutionalization of the intervention of social partners in the production process of a law.*