

## **Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema**

di Michele Tiraboschi

Lo schema di decreto legislativo recante *Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti* non si limita a dare attuazione all'articolo 1, comma 7, lettera *c*, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, che appunto prevede, per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, un regime di tutele crescenti in relazione alla anzianità di servizio.

Lo schema di decreto legislativo disciplina infatti, all'articolo 11, anche il c.d. contratto di ricollocazione <sup>(1)</sup> che ricade, più propriamente anche se in modo non del tutto perspicuo <sup>(2)</sup>, nell'ambito delle deleghe di cui articolo 1, comma 4, lettere *p* e *q*, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, là dove si prevede l'introduzione:

---

<sup>(1)</sup> Per una prima identificazione del contratto di ricollocazione, che si ricollega a talune virtuose esperienze dei Paesi del Nord Europa e, segnatamente, dell'Olanda, cfr. P. ICHINO, *Il "Contratto di ricollocazione": che cos'è, come funziona*, in *Guida al lavoro*, gennaio 2014. Per una prima proposta articolata di contratto di ricollocazione, nell'ambito di una rivisitazione complessiva e conseguente semplificazione del quadro regolatorio del lavoro, cfr. l'art. 2120 del progetto di *Codice semplificato del lavoro* proposto da PIETRO ICHINO e MICHELE TIRABOSCHI con la collaborazione di oltre 200 esperti e operatori del mercato del lavoro (vedilo in [G. GAMBERINI \(a cura di\), Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro](#), ADAPT Labour Studies e-Book series, 2014, n. 23, qui 48-50).

<sup>(2)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in [F. CARINCI \(a cura di\), La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II – Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660](#), ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2014, n. 32, qui 72.

- di principi di politica attiva del lavoro che prevedano un collegamento tra misure di sostegno al reddito e misure di inserimento occupazionale anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico dei fondi regionali a ciò destinati (articolo 1, comma 4, lettera *p*);
- di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale (articolo 1, comma 4, lettera *q*).

Va peraltro subito segnalato che, sempre ai sensi della delega <sup>(3)</sup>, l'introduzione dei nuovi principi di politica attiva del lavoro e di modelli sperimentali di ricollocazione dei soggetti in cerca di lavoro deve avvenire «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale». Questa precisazione, che svela ampiamente la velleità della logica di «scambio» <sup>(4)</sup> sottesa al progetto di superamento del tradizionale regime di protezione del lavoro che trova nell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori il suo punto di massima espressione, consente di comprendere il significato del primo comma dell'articolo 11 dello schema di decreto legislativo in commento là dove si dispone l'istituzione, presso l'Inps, del «Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria». In questo nuovo fondo confluisce la dotazione finanziaria del Fondo per le politiche attive del lavoro istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 1, comma 215, della legge 17 dicembre 2013, n. 147 (c.d. legge di stabilità 2014) con un finanziamento iniziale di 55 milioni di euro <sup>(5)</sup> e avente per oggetto una prima sperimentazione, da realizzare a livello

---

<sup>(3)</sup> Art. 1, comma 4, lett. *p*, l. 10 dicembre 2014, n. 183.

<sup>(4)</sup> Cfr. A. ORIOLI, *Jobs Act, se il diritto al lavoro si chiama occupabilità*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 dicembre 2014, secondo cui: «la logica è semplice: se l'impresa licenzia c'è il welfare state di un Paese moderno che si prende in carico chi perde il posto e cerca di facilitarne la ricollocazione con formazione mirata e attività di assistenza nella ricerca di una nuova opportunità di lavoro mentre gli garantisce forme di sussidio al reddito».

<sup>(5)</sup> Più precisamente: «una dotazione iniziale pari a 15 milioni di euro per l'anno 2014 e a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016».

regionale <sup>(6)</sup>, del contratto di ricollocazione per il «reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali anche in regime di deroga e di lavoratori in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma, 2, lett. c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni» <sup>(7)</sup>.

Le vicende relative al Fondo per le politiche attive di cui all'articolo 1, comma 215, della legge 17 dicembre 2013, n. 147, sono state invero alquanto tormentate, come è ben noto agli addetti ai lavori. Ciò al punto di indurre a parlare del rischio di una sorta di “abrogazione tacita” della norma legislativa «determinata dall'inerzia del ministero rispetto all'adempimento dovuto per l'attuazione della norma stessa» <sup>(8)</sup>. L'attivazione del Fondo era infatti subordinata alla emanazione di un decreto di natura non regolamentare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni. Il Decreto è stato registrato alla Corte dei Conti solo il 9 dicembre 2014 <sup>(9)</sup>, a un anno esatto dalla sua istituzione e comunque ben oltre il termine dovuto del 29 marzo 2014, attraverso un tormentato iter che ha visto il succedersi di ben quattro dure interrogazioni parlamentari promosse dal senatore Ichino all'indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali <sup>(10)</sup> e di un primo schema di decreto attuativo <sup>(11)</sup>

---

<sup>(6)</sup> La sperimentazione a livello regionale, invero, non è mai partita. Tra le poche iniziative si ricorda l'annuncio del 14 luglio 2014, da parte del Governo e della Regione Lazio, con cui si manifestava l'intenzione (rimasta tale) di dare avvio alla sperimentazione del contratto di ricollocazione, con il contributo del Fondo per le politiche attive, per la soluzione della nuova crisi occupazionale di Alitalia con oltre 900 lavoratori licenziati. Cfr. P. ICHINO, *Alitalia: finalmente la crisi è affrontata nel modo giusto*, in *Pietro Ichino Newsletter*, 14 luglio 2014, n. 304, e [A. BONARDO, \*Contratto di ricollocazione: una rondine che fa primavera?\*](#), in *Boll. ADAPT*, 22 luglio 2014, n. 29.

<sup>(7)</sup> L'art. 1, comma, 2, lett. c, del d.lgs. n. 181/2000 definisce, come noto, lo “stato di disoccupazione” in termini di «condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti».

<sup>(8)</sup> In questi termini: P. ICHINO, *Perché il Ministero ostacola la sperimentazione delle politiche attive?*, in *Pietro Ichino Newsletter*, 15 dicembre 2014, n. 324.

<sup>(9)</sup> Decreto 14 novembre 2014, registrato alla Corte dei Conti il 9 dicembre 2014, ma mai pubblicato sul sito del Ministero del lavoro (come pure previsto dall'art. 5 del decreto stesso ai fini della sua emanazione). Vedilo in [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano](#), *Boll. spec. ADAPT*, 2 gennaio 2015, n. 1.

<sup>(10)</sup> A partire dalla interrogazione a risposta scritta (Atto n. 4-02028) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali dai Capigruppo SC, SVP, NCD e PD della Commissione Lavoro del Senato, oltre che da altri senatori della maggioranza.

alquanto contestato, prima di essere corretto <sup>(12)</sup>, per via dei non pochi ostacoli di ordine procedurale e burocratico che esso poneva per avviare una reale e convinta sperimentazione del contratto di ricollocazione <sup>(13)</sup>.

Sorprende pertanto, dopo tanti sforzi e fatica per dare effettiva attuazione all'articolo 1, comma 215, della legge 17 dicembre 2013, n. 147, che lo schema di decreto legislativo in commento di attuazione del *Jobs Act* decida lo svuotamento del Fondo per le politiche attive, tanto in termini di risorse che di finalità, per dare avvio alla istituzione di un nuovo e (sostanzialmente) identico Fondo per le politiche attive, questa volta però presso l'Inps. Fondo che per essere operativo, dovrà attendere ora l'attuazione della delega in materia di politiche attive per l'impiego di cui alla legge 10 dicembre 2014, n. 183.

È certamente vero che il nuovo Fondo presso l'Inps non si occuperà più, stando almeno alla denominazione utilizzata dal legislatore delegato, del reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali (anche in regime di deroga) concentrando le proprie funzioni sulla sola «ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria». Questo obiettivo si sarebbe tuttavia facilmente potuto perseguire con una semplice modifica per via legislativa delle funzioni assegnate al Fondo per le politiche attive, che era oramai in prossimità del suo avvio operativo presso il Ministero, senza rinviare a data incerta (tanto nell'*an* che nel *quando*) l'unico vero strumento di tutela previsto dal decreto legislativo in commento che così finisce, almeno allo stato, per tradursi in una mera riscrittura della disciplina in materia di licenziamento illegittimo senza alcun bilanciamento di sistema sul versante delle (annunciate) tutele di nuova generazione e, ancor di più, senza alcuna aderenza con l'espressione, pure enfaticamente utilizzata dal legislatore, di «tutele crescenti».

È infatti plausibile, stante la complessità della materia, che il nuovo fondo, per essere realmente operativo, debba attendere l'emanazione di uno specifico e ulteriore decreto non regolamentare del Ministero del lavoro e, comunque, di apposite istruzioni dell'Inps di cui si comincerà a parlare solo quando si avrà la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di un decreto legislativo di attuazione

---

<sup>(11)</sup> Schema di decreto ministeriale del 20 ottobre 2014. Vedilo in [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano](#), cit.

<sup>(12)</sup> Cfr. P. ICHINO, *Molto migliorato il regolamento per il Fondo per le politiche attive*, in *Pietro Ichino Newsletter*, 3 novembre 2014, n. 318.

<sup>(13)</sup> Cfr. C. TUCCI, *Alle politiche attive 55 milioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 ottobre 2014, cui adde P. ICHINO, *Fondo per le politiche attive: che fatica*, in *Pietro Ichino Newsletter*, 15 dicembre 2014, n. 324.

della delega sui servizi per l'impiego e le politiche attive (articolo 1, comma 3, legge 10 dicembre 2014, n. 183) di cui, al momento, non v'è ancora neppure una prima bozza. Se ne riparlerà, dunque, tra molti mesi; senza dimenticare che, nel nostro Paese, non poche deleghe di riforma dei servizi competenti al lavoro e delle politiche attive sono scadute rimanendo prive di attuazione pratica.

Sarà del resto il decreto legislativo in questione a dare una configurazione completa, anche in termini operativi, al contratto di ricollocazione che, nello schema di decreto legislativo in commento e diversamente da quanto presente in talune esperienze internazionali di neo-contrattualismo nella gestione dei servizi al lavoro <sup>(14)</sup>, si manifesta molto grezzamente come un voucher assegnato al lavoratore licenziato in modo illegittimo, in termini di vero e proprio diritto subordinato alla accettazione, sempre da parte del lavoratore, di una procedura di definizione di quello che, in modo per ora alquanto generico, viene indicato in termini di profilo personale di occupabilità (articolo 11, comma 2, dello schema di decreto legislativo).

Presentando il voucher a una agenzia per il lavoro (pubblica o privata) accreditata, nei termini e secondo le modalità che saranno previste sempre dal decreto legislativo di attuazione della delega sui servizi per l'impiego e le politiche attive, il lavoratore potrà sottoscrivere con essa il contratto di ricollocazione che prevede un articolato intreccio di diritti e correlativi obblighi tra operatore e lavoratore. Da un lato il diritto a una "assistenza appropriata" nella ricerca di un nuovo lavoro e il diritto alla messa in campo, da parte dell'operatore accreditato, di iniziative di «ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle capacità del lavoratore e alle condizioni del mercato del lavoro nella zona ove il lavoratore è stato preso in carico». Dall'altro lato il dovere del lavoratore licenziato di mettersi a disposizione e di cooperare attivamente con l'operatore accreditato nelle iniziative che via via saranno da esso predisposte. Il voucher potrà, infine, essere incassato dall'operatore accreditato solo a "risultato ottenuto" in funzione del grado di difficoltà di inserimento del lavoratore e della tipologia contrattuale attivata.

Anche per questo profilo, invero, le scelte del legislatore delegato non appaiono chiare e coerenti con l'urgenza di apprestare, in favore dei nuovi assunti con il contratto a tutele crescenti, moderne tutele sul mercato del

---

<sup>(14)</sup> In tema si veda lo studio di S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Collana ADAPT, 2008, spec. il capitolo III sul *management by objectives* dei servizi al lavoro.

lavoro in luogo di quelle tradizionali legate alla conservazione del posto di lavoro. La riforma sconta, in realtà, ritardi storici del nostro Paese e, segnatamente, la persistente assenza di una moderna infrastruttura di operatori, pubblici o privati, qualificati ad accompagnare il lavoratore nel reinserimento nel mercato del lavoro. Non a caso lo schema di decreto legislativo parla genericamente di “agenzie accreditate”, secondo modalità ancora tutte da definirsi, senza per contro fare espressamente riferimento e rinvio ai sistemi di accreditamento regionali di cui all’articolo 7 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 che, come dimostrano le periodiche rilevazioni sul mercato del lavoro di Isfol e Italia Lavoro, sono stati implementati in un numero limitato di regioni, di regola in ritardo rispetto ai tempi della legge Biagi e, comunque, con risultati non sempre soddisfacenti in termini di effettività e funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati <sup>(15)</sup>.

Un motivo di ulteriore incertezza, e di tempistiche dilatate che non appaiono di certo coerenti con la promessa di nuove e moderne tutele, è rappresentato dalla circostanza che il meccanismo dei voucher, intesi come “dote individuale di ricollocazione”, ruoterà attorno ai centri pubblici per l’impiego che, oltre ad aver dimostrato anche recentemente profondi limiti strutturali e operativi nell’ambito del programma europeo “Garanzia giovani” <sup>(16)</sup>, risultano oggi al centro di una complessa e tormentata vicenda che si colloca a cavallo tra il

---

<sup>(15)</sup> Sul ruolo chiave dei regimi di accreditamento per l’organizzazione del mercato del lavoro cfr. i contributi raccolti in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Collana ADAPT, 2005, e ivi in particolare, 40-97, il mio *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*. Cfr. altresì M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l’impiego: commentario al D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell’articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, 2003.

<sup>(16)</sup> Non si possono in effetti non rilevare le marcate analogie tra il contratto di ricollocazione per i lavoratori licenziati e il programma europeo “Garanzia Giovani” che si regge sul medesimo presupposto di “presa in carico” e accompagnamento nel mercato del lavoro di giovani per il tramite di servizi di formazione e orientamento sostenuti da incentivi economici nella forma dei voucher. Cfr. [M. TIRABOSCHI, \*Il Jobs Act alla prova di Garanzia Giovani\*](#), in [Boll. ADAPT, 3 novembre 2014, n. 38](#), cui *adde* l’ampia documentazione raccolta sul portale di ADAPT ([www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)) alla voce *Garanzia Giovani*. Indicativa, al riguardo, è l’esperienza della Regione Lazio che introduce l’idea del contratto di ricollocazione, inteso come «contratto trilaterale fondato sulla cooperazione e complementarità di funzioni tra strutture pubbliche e strutture private con lo scopo di ridurre al minimo la durata del periodo di disoccupazione del giovane interessato e/o di sua assenza dal sistema della formazione e dell’istruzione determinata da una uscita intempestiva», proprio nell’ambito del piano di attuazione del programma europeo di Garanzia Giovani. Cfr. l’art. 1, comma 3, lett. a, all. A), della d.G.R. Lazio 17 aprile 2014, n. 198, richiamata da D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., qui 73.

superamento delle Province <sup>(17)</sup> e la riforma delle competenze assegnate dal Titolo V della Costituzione allo Stato e alle Regioni in materia (anche) di mercato del lavoro <sup>(18)</sup>.

Quanto sin qui rilevato porta a ritenere che, nel complesso dello schema di decreto legislativo in commento, il contratto di ricollocazione appaia invero come un corpo estraneo, non a caso previsto in una delega diversa da quella del contratto a tutele crescenti, riconducibile al tentativo, evidentemente di mera facciata, di presentare il nuovo (e meno protettivo) regime in materia di tutela nel caso di licenziamento illegittimo come opportunamente bilanciato da misure di politica e di reinserimento al lavoro che tuttavia, allo stato, non ci sono e che, senza tema di smentita, per lungo tempo ancora mancheranno nel nostro Paese. Ciò a maggior ragione se, come pare plausibile, tutto il meccanismo del contratto di ricollocazione sarà condizionato dal più generale obiettivo di garantire «la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative» (articolo 1, comma 3, legge 10 dicembre 2014, n. 183) anche per il tramite della istituzione, peraltro «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», di una Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, regioni e province autonome, a cui attribuire le «competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI».

In questi termini, il contratto a tutele crescenti appare una fuga in avanti perché, oltre a non procedere di pari passo con la rivisitazione del quadro delle tipologie contrattuali in ingresso <sup>(19)</sup>, si pone in aperta contraddizione con i principi europei della celebrata *flexicurity* che per essere tale, e cioè adeguatamente bilanciata e non tutta spostata sulla flessibilità, richiede come imprescindibile punto di partenza <sup>(20)</sup> l'operatività sul mercato del lavoro di un

---

<sup>(17)</sup> Cfr. la l. 7 aprile 2014, n. 56, contenente *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (c.d. legge Delrio).

<sup>(18)</sup> Cfr. il disegno di l. cost. S. 1429, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione* (approvato, in prima deliberazione, dal Senato).

<sup>(19)</sup> Come pure previsto all'art. 1, comma 7, l. 10 dicembre 2014, n. 183.

<sup>(20)</sup> In questo senso vedi espressamente, da ultimo, i *Key policy messages from the Peer Review on 'Flexicurity'* elaborati nell'ambito del *Mutual Learning Programme* promosso dalla Commissione europea. Ampia documentazione in [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano](#), cit. Secondo la Commissione, infatti, «for flexicurity to work, there must be a base level of social security in place as a starting

livello sufficiente di protezione sociale per chi perde il posto di lavoro mediante una rete di servizi per il lavoro e interventi formativi ad integrazione dell'intervento (temporaneo) degli ammortizzatori sociali)<sup>(21)</sup>. La *flexicurity* in altri termini – e secondo le efficaci parole della Commissione europea – «è un concetto integrato che si regge su elementi interdipendenti e su di una complementarità tra le differenti istituzioni del mercato del lavoro»<sup>(22)</sup>. In questa prospettiva, una volta raccomandata «moderazione nei livelli di protezione garantiti dalla legislazione del lavoro», la Commissione europea ha sempre ricordato che le politiche attive del lavoro sono «uno degli elementi cardine dei modelli di *flexicurity*»<sup>(23)</sup>.

Vero è, in ogni caso, che nell'impianto complessivo delle misure del c.d. *Jobs Act* salta l'allineamento temporale – oltre che concettuale e di sistema – tra gli incentivi economici per le nuove assunzioni a tempo indeterminato a far data dal 1° gennaio 2015 (contemplati nella legge di stabilità 2015)<sup>(24)</sup>, l'operatività del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tutele crescenti, ancora in attesa dei pareri di Camera e Senato e della seconda (e definitiva) lettura in Consiglio dei Ministri, e la messa a regime, in termini di compensazione a fronte delle minori protezioni in materia di licenziamento illegittimo (compresi i licenziamenti collettivi), di un moderno sistema di servizi al lavoro di cui il contratto di ricollocazione avrebbe dovuto senza

---

point. Establishing such systems can be difficult; however, without this security aspect, there is no flexibility and vice versa. Labour markets must be both dynamic and inclusive».

<sup>(21)</sup> È questo, del resto, uno dei principali punti critici evidenziati nei primi commenti dottrinali del c.d. *Jobs Act* (l. 10 dicembre 2014, n. 183), là dove si evidenzia un eccesso di flessibilità a fronte di un nuovo regime di sicurezza e tutele che ancora non si vede Cfr. i contributi fortemente critici raccolti in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” – Collective Volumes, 2014, n. 3.

<sup>(22)</sup> Cfr. ancora i *Key policy messages from the Peer Review on 'Flexicurity'* elaborati nell'ambito del *Mutual Learning Programme* promosso dalla Commissione europea. In dottrina cfr., tra gli altri: R. MUFFELS, C. CROUCH, T. WILTHAGEN, *Flexibility and security: National social models in transitional labour markets*, in *Transfer*, 2014, 99-114, e R. MUFFELS, T. WILTHAGEN, *Flexicurity: A new paradigm for the analysis of labor markets and policies challenging the trade-off between flexibility and security*, in *Sociology Compass*, 2013, 111-122.

<sup>(23)</sup> *Ibidem*. Vedi già EUROPEAN COMMISSION, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 27 giugno 2007, COM(2007) 359 final.

<sup>(24)</sup> Art. 1, comma 118, l. 23 dicembre 2014, n. 190.



dubbio rappresentate, quantomeno nel testo finale della legge delega <sup>(25)</sup>, la punta più avanzata.

Vero è altresì che la dotazione finanziaria del nuovo Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria appare alquanto esigua. In esso confluiscono, infatti, le modeste risorse del (mai attivato) Fondo per le politiche attive che, a ben vedere, risultano inspiegabilmente decurtate <sup>(26)</sup>, integrate, per il 2015, di una ulteriore somma di 32 milioni di euro derivante dal gettito relativo al contributo di cui all'articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92 <sup>(27)</sup>. Lo schema di decreto legislativo in commento prevede, in modo per ora alquanto generico e in attesa del decreto legislativo di attuazione della delega sui servizi al lavoro e le politiche attive, che l'ammontare del voucher per la ricollocazione sarà «proporzionato in relazione al profilo personale di occupabilità». Prendendo come riferimento le tariffe applicate a livello regionale dai sistemi di dote lavoro per la ricollocazione di figure non dirigenziali, che oscillano tra i 3 mila e gli 8 mila euro a seconda della tipologia di contratti, si può ipotizzare un bacino di lavoratori interessati che non potrà superare complessivamente, nell'arco del biennio, le 12 mila/18 mila unità.

Davvero ben poca cosa, soprattutto là dove si pensi che il contratto di ricollocazione viene presentato nello schema di decreto legislativo alla stregua di un vero e proprio diritto soggettivo di ogni lavoratore licenziato. E purtuttavia potremmo anche dire che si tratta di un intervento allo stato dei fatti coerente, se non con le promesse della “rivoluzione copernicana” del *Jobs*

---

<sup>(25)</sup> Si deve in effetti rilevare che, nel testo originario dell'art. 2, comma 2, lett. *l*, del disegno di legge delega n. 1428-A comunicato alla Presidenza del Senato il 3 aprile 2014 si parlava, inizialmente e molto più timidamente, della semplice «introduzione di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle esperienze più significative realizzate a livello regionale». In dottrina cfr. D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., qui spec. 72-75.

<sup>(26)</sup> Il Fondo per le politiche attive presso il Ministero del lavoro aveva in effetti (come visto sopra alla 5) una dotazione finanziaria di 55 milioni di euro, che diventano ora solo 18 milioni per il 2015 e 20 per il 2016. Non si capisce che fine abbiano sia la dotazione iniziale di 15 milioni di euro sia 2 dei 20 milioni di euro stanziati per il 2015.

<sup>(27)</sup> Detto comma della legge Fornero dispone che «nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'ASpI, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, è dovuta, a carico del datore di lavoro, una somma pari al 41 per cento del massimale mensile di ASpI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni».

*Act* verso la modernità del lavoro <sup>(28)</sup>, quantomeno con l'incerto campo di applicazione del contratto di ricollocazione. Campo di applicazione che, nello schema di decreto legislativo e salvo opportuni ripensamenti in seconda lettura, pare in effetti circoscritto ai soli licenziamenti illegittimi avvenuti «o per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo di cui agli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991 n. 223» (così il secondo comma dell'articolo 11 dello schema di decreto legislativo). Questa interpretazione, certamente limitativa per un pieno e convinto decollo del contratto di ricollocazione dopo anni di attesa, pare del resto confermata in generale dall'articolo 1, comma 1, dello schema di decreto legislativo in commento, là dove si circoscrive il relativo campo di applicazione ai soli «regimi di tutela nel caso di licenziamento illegittimo». E il contratto di ricollocazione, per scelta espressa del legislatore delegato, è senza dubbio parte integrante (ed invero l'unica parte) del nuovo assetto di tutele del lavoratore ingiustamente licenziato come conferma la decisione, per nulla scontata, di non attuare separatamente due istituti (contratto a tutele crescenti e contratto di ricollocazione) contemplati, come già rilevato, in due diverse parti della legge delega.

La conseguenza, di non poco conto, è quella di escludere, almeno per ora, il contratto di ricollocazione non solo per i licenziamenti disciplinari, ma anche per i licenziamenti economici sorretti da adeguata motivazione e persino per i lavoratori che abbiano raggiunto un accordo (fortemente auspicato e incentivato dall'articolo 6 dello schema di decreto legislativo) sul proprio licenziamento in sede di offerta di conciliazione <sup>(29)</sup> con il risultato, non si sa quanto voluto, di confermarne il carattere per certi versi sperimentale e, comunque, ancora tutto da delineare in termini operativi nell'ambito delle iniziative di gestione dei licenziamenti per motivi economici presenti a livello regionale. Ben altra cosa, insomma, rispetto a un progetto di politica

---

<sup>(28)</sup> Di rivoluzione copernicana ha parlato il Presidente del Consiglio Matteo Renzi, nella conferenza stampa del 24 dicembre 2014 di presentazione dei contenuti dello schema di decreto legislativo in commento, in coerenza con la sua ferma convinzione, ribadita a ogni piè sospinto al sindacato, della necessità di cambiare radicalmente l'intero quadro regolatorio del mercato del lavoro perché dallo Statuto dei diritti dei lavoratori del 1970 «è cambiato il mondo».

<sup>(29)</sup> Cfr. M. LEONARDI, *Il cuore del Jobs Act è la conciliazione "alla tedesca"*, in *Linkiesta* del 31 dicembre 2012. L'art. 6 del decreto in commento trae ispirazione dal modello di conciliazione automatico introdotto in Germania con la riforma Hartz del 2003/2004. Sul punto cfr., tra gli altri, C. OGRISEG, *Rischio economico e modelli di protezione del lavoro*, Giuffrè, Collana ADAPT, 2007, n. 14, qui 180-181.

legislativa <sup>(30)</sup> che vede nel contratto di ricollocazione un perno per la modernizzazione del diritto del lavoro e il raccordo, sino ad ora mancato nel nostro Paese, tra politiche passive e politiche attive a sostegno della effettività di quel “principio di condizionalità” <sup>(31)</sup> giustamente definito alla stregua di una elementare regola di civiltà per il corretto funzionamento del mercato del lavoro <sup>(32)</sup>.

Tutto quanto sin qui rilevato induce a una ultima considerazione in attesa, ovviamente, di poter valutare il testo definitivo del decreto in esame e conoscere altresì i tempi di attuazione delle deleghe, ad esso strettamente collegate, relative ai servizi al lavoro e alle politiche attive di cui alla legge 10 dicembre 2014, n. 183. Nell’apprizzare positivamente «il contenuto riformista della legge delega e dei due primi provvedimenti delegati» è stato infatti rilevato, da un attento osservatore delle vicende del diritto del lavoro italiano <sup>(33)</sup>, che il *Jobs Act* «tenta di spostare la concezione del diritto dal posto di lavoro (anni ‘70) all’occupabilità, secondo i dettami di un riformismo che in Europa ha attecchito da ben più tempo. E forse sul nuovo concetto di occupabilità si è riflettuto troppo poco perché la discussione, come sempre negli ultimi 20 anni, è stata polarizzata dalle fazioni pro o contro l’articolo 18

---

<sup>(30)</sup> In questa prospettiva, e in termini pienamente condivisibili, cfr. P. ICHINO, *Il “Contratto di ricollocazione”: che cos’è, come funziona*, in *Guida al lavoro*, gennaio 2014. Cfr. altresì D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit.

<sup>(31)</sup> In tema cfr. S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l’impiego*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro – Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, 2012, 372-381, ID., *La nuova condizionalità all’accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma del sistema degli ammortizzatori*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2010, 377-386; L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2013, 489-505.

<sup>(32)</sup> Cfr. M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, 2001, ora in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi: un giurista progettuale – Scritti Scelti*, Giuffrè, Collana ADAPT, 2013, n. 1, spec. 179, che già nel 2001 sottolineava la necessità di: «introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale. L’erogazione di qualunque forma di ammortizzatore sociale dovrà preventivamente basarsi su un’intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente un’occupazione secondo un percorso anche di natura formativa concordato con i servizi pubblici per l’impiego. La corresponsione del sussidio o indennità dovrà immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od occupazionali approntate dal servizio pubblico. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato».

<sup>(33)</sup> Cfr. A. ORIOLI, *Jobs Act, se il diritto al lavoro si chiama occupabilità*, cit.

e ha sviato una valutazione più serena e ampia delle vere urgenze del mercato del lavoro italiano. Per la prima volta si tenta di abbinare il tema della flessibilità in uscita e della perdita del lavoro al diritto a ottenere forme di accompagnamento a un nuovo traguardo lavorativo. E per la prima volta si prende atto che devono essere lo Stato o soggetti specifici destinati a questo scopo, e non l'impresa, a farsi carico della fase di passaggio tra un lavoro e l'altro».

Effettivamente non è cosa da poco anche perché, almeno secondo il parere di questo avveduto osservatore <sup>(34)</sup>, «l'idea anni '70 che l'impresa dovesse essere anche ammortizzatore sociale ha bloccato parte della modernizzazione trascinando agonie di aziende senza futuro e impedendo il rinnovamento fisiologico, fatto di crisi e rilancio. Il nuovo diritto all'impiegabilità passa dal contratto di ricollocazione e dalla nuova Aspi. La logica è semplice: se l'impresa licenzia c'è il welfare state di un Paese moderno che si prende in carico chi perde il posto e cerca di facilitarne la ricollocazione con formazione mirata e attività di assistenza nella ricerca di una nuova opportunità di lavoro mentre gli garantisce forme di sussidio al reddito».

Ora, anche tralasciando la circostanza che la modernizzazione dello scambio lavoro contro retribuzione è in realtà sempre più spesso giocata su forme di welfare aziendale <sup>(35)</sup> o negoziale <sup>(36)</sup>, resta a chi scrive il dubbio se la strada scelta dal Governo Renzi sia quella giusta, quantomeno alla luce della cronica debolezza nel nostro Paese dei servizi pubblici al lavoro e della inesistenza, nonostante reiterate riforme <sup>(37)</sup>, di una efficiente rete di operatori autorizzati o accreditati per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e il sostegno, anche in termini di interventi formativi e di riqualificazione professionale <sup>(38)</sup>,

---

<sup>(34)</sup> Ancora A. ORIOLI, *Jobs Act, se il diritto al lavoro si chiama occupabilità*, cit.

<sup>(35)</sup> Cfr., al riguardo, i contributi raccolti in [E. MASSAGLI \(a cura di\), \*Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana\*](#), ADAPT Labour Studies e-Book series, 2014, n. 31.

<sup>(36)</sup> Mediante la rete dei sistemi bilaterali in settori come l'artigianato, il commercio, il turismo, l'agricoltura e l'edilizia. Rinvio a M. TIRABOSCHI, *Bilateralism and Bilateral Bodies: The New Frontier of Industrial Relations in Italy*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2013, 113-128, cui *adde* la corposa ricerca condotta da Italia Lavoro (Agenzia tecnica del Ministero del lavoro) nel 2012-2013 su compiti e funzioni dei sistemi bilaterali e, segnatamente, la parte relativa ai sistemi bilaterali di welfare (cfr. ITALIA LAVORO, *Gli enti bilaterali in Italia – Primo rapporto nazionale*, 2013).

<sup>(37)</sup> Per l'impostazione del problema rinvio al mio *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro ecc.*, cit.

<sup>(38)</sup> Su questo fronte va anzi evidenziata la contro-riforma promossa dalla legge Fornero che ha dato luogo a un sistema di certificazione delle competenze e validazione dei percorsi di

delle sempre più frequenti transizioni occupazionali. Per non poi parlare dei limiti, già ricordati, di una riforma “a costo zero” delle politiche attive e passive del lavoro <sup>(39)</sup> che, come conferma proprio il decreto in commento in merito alla dotazione finanziaria del Fondo per le misure di ricollocazione, finisce poi per mortificare anche le buone idee e le condivisibili intenzioni del legislatore gravando la fiscalità generale di oneri che, per essere sostenuti e coerenti agli obiettivi, si traducono inevitabilmente in nuove e maggiori tasse o contribuzioni per il sistema produttivo in generale.

Tutto questo per dire che forse sarebbe stata più realistica – e anche più appropriata, almeno in termini di sostenibilità economica e di funzionalità di sistema – la strada suggerita, in alcuni studi di inizio secolo <sup>(40)</sup>, dal premio Nobel per l’economia Jean Tirole e da Olivier Blanchard. Perché infatti non responsabilizzare la singola impresa (invece di gravare il sistema produttivo in generale, a prescindere cioè dai singoli comportamenti in materia di riduzione del personale) sul costo sociale del licenziamento <sup>(41)</sup> caricandola, a fronte di una sostanziale liberalizzazione della materia, di una “tassa di licenziamento” <sup>(42)</sup> finalizzata a sostenere l’indennità di disoccupazione e le misure di welfare pubblico a sostegno della ricollocazione del lavoratore? Si sarebbe trattato di percorrere una strada molto simile, a ben vedere, a quella indicata dai primi progetti di legge volti a introdurre davvero nel nostro ordinamento, al di là delle buone intenzioni del Legislatore sul versante delle annunciate (ma mai realizzate) politiche attive del lavoro, il contratto di ricollocazione e, con esso,

---

formazione informali e non formali di impronta fortemente pubblicistica e decisamente lontano dalle esigenze professionali espresse (e disciplinate, mediante i contratti collettivi nazionali) dal mondo del lavoro. Cfr. [U. BURATTI, L. CASANO, L. PETRUZZO \(a cura di\), \*Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13\*](#), ADAPT Labour Studies e-Book series, 2013, n. 6.

<sup>(39)</sup> Insiste sul punto, giustamente, F. CARINCI, *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell’articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano](#), cit.

<sup>(40)</sup> Cfr. O. BLANCHARD, J. TIROLE, *Contours of Employment Protection Reform*, MIT – Department of Economics, Working Paper no. 03-35, November 1, 2003. Degli stessi autori vedi anche, in lingua francese e in italiano, *Protection de l’emploi et procédures de licenciement*, in *La Documentation Française*, Paris, 2003, e *Profili di riforma dei regimi di protezione del lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, 2004, I, 161-211.

<sup>(41)</sup> In questa prospettiva, da ultimo, P. POTESTIO, *Jobs Act e decisioni-indennità di licenziamento*, in [www.bollettinoadapt.it](#), 18 dicembre 2014.

<sup>(42)</sup> Ancora O. BLANCHARD, J. TIROLE, *op. cit.*

garantire in termini di maggiore effettività la condizionalità dei trattamenti pubblici di sostegno al reddito del lavoratore licenziato <sup>(43)</sup>.

Anche per questo profilo, insomma, la riforma del lavoro riconducibile al c.d. *Jobs Act* rimane a metà del guado. Né si può certo assimilare a una vera e propria taxa di licenziamento idonea a responsabilizzare il singolo imprenditore, coprendo almeno in parte i costi di ricollocazione del lavoratore licenziato e la relativa indennità di disoccupazione, il “contributo” di cui all’articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. legge Fornero): contributo confermato, in termini di *firing cost*, dall’impianto dello schema di decreto legislativo sui nuovi ammortizzatori sociali <sup>(44)</sup> e che, come, noto, trova applicazione <sup>(45)</sup> in tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che danno origine al diritto alla indennità di disoccupazione <sup>(46)</sup>.

Tale contributo, di importo modesto e certamente ben al di sotto dei costi minimi della ricollocazione e della stessa indennità di disoccupazione <sup>(47)</sup>, si

---

<sup>(43)</sup> Cfr. la proposta di legge n. 5409/2012 a firma GIULIANO CAZZOLA e TIZIANO TREU contenente *Disposizioni per sostenere la formazione e la ricollocazione professionale dei lavoratori licenziati o posti in mobilità, nonché introduzione dell’articolo 5-bis della legge 15 luglio 1966, n. 604, in materia di licenziamenti individuali* (vedila in [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell’articolo 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano](#), cit.) che prevedeva l’obbligo per le aziende, in caso di licenziamento, di farsi carico di un progetto di sostegno alla ricollocazione del lavoratore. Cfr. altresì il progetto di *Codice semplificato del lavoro*, a cura di PIETRO ICHINO e MICHELE TIRABOSCHI, che prevede, tra le altre misure di assistenza del lavoratore licenziato, «l’erogazione a cura e spese del datore di lavoro o committente, per la parte non coperta da programmi statali o regionali, anche mediante una agenzia terza, di un trattamento complementare per il periodo di disoccupazione effettiva e involontaria». Cfr. gli articoli 2119 e 2120 della bozza di codice semplificato in [G. GAMBERINI \(a cura di\), Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro](#), cit., 45-50.

<sup>(44)</sup> Cfr. il secondo schema di schema di decreto legislativo approvato sempre dal Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014, su cui vedi il contributo di Silvia Spattini, che segue in questo volume.

<sup>(45)</sup> In aggiunta ai risarcimenti monetari previsti, in caso di licenziamento illegittimo, a favore del lavoratore. Cfr. ora i contributi di Franco Carinci che precedono in questo volume.

<sup>(46)</sup> Su cui cfr. S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, 2012, qui 162. Per la modifica all’art. 2, comma 31, della l. n. 92/2012 ad opera della l. n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013), cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, J. TSCHÖLL, *Ammortizzatori sociali (parte II)*, Dossier Lavoro, Gruppo24ore, n. 6, 34 ss.

<sup>(47)</sup> Il contributo, che non superava per il 2014 la somma fissa di 1.467,37 euro, dovrebbe corrispondere per il 2015 a 1.469,85 euro, considerando gli importi di riferimento fissati dallo schema di decreto legislativo sulla NASpI e le indicazioni di calcolo di cui alla circ. Inps n.

limita infatti a finanziare in generale e in modo standardizzato l'assicurazione sociale per l'impiego <sup>(48)</sup>, non essendo neppure indirettamente legato alla effettiva prestazione erogata al lavoratore licenziato (il lavoratore potrebbe persino non ricevere l'indennità se non soddisfa i requisiti); tanto meno è, dunque, legato all'obiettivo, pure centrale nell'impianto della legge delega, di concorrere al tempestivo ritorno al lavoro del lavoratore licenziato secondo criteri che, per essere credibili, dovrebbero risultare in realtà ancorati a un sistema di incentivi ovvero di penalizzazioni tanto per il lavoratore interessato che per la singola impresa.

---

44/2013.

<sup>(48)</sup> Sul finanziamento della assicurazione sociale per l'impiego cfr. ancora S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, cit., 160-164.