

IRIS

INSTITUTIONAL RESEARCH INFORMATION SYSTEM
ARCHIVIO ISTITUZIONALE DEI PRODOTTI DELLA RICERCA

intestazione repository dell'ateneo

Jobs Act e contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema

This is a pre print version of the following article:

Original

Jobs Act e contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema / Tiraboschi, Michele. - (2017), pp. 1-14.

Availability:

This version is available at: 11380/1141159.3 since: 2017-07-05T11:42:05Z

Publisher:

Published

DOI:

Terms of use:

Altro tipo di accesso

Testo definito dall'ateneo relativo alle clausole di concessione d'uso

Publisher copyright

(Article begins on next page)

Jobs Act e contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema

di Michele Tiraboschi

Sommario: 1. Quadro normativo. – 2. Dotazioni finanziarie. – 3. Operatività. – 4. Una valutazione di sistema.

1. Quadro normativo

L'art. 17 del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, disciplina il contratto di ricollocazione¹ che, in chiave di modernizzazione delle tecniche di tutela del lavoro, rappresenta indubbiamente uno dei punti maggiormente qualificanti e innovativi del progetto di riforma riconducibile al c.d. *Jobs Act*².

* Il contributo è destinato agli *Studi in onore di Raffaele De Luca Tamajo*, in corso di pubblicazione.

¹ Sulla importanza del contratto di ricollocazione nell'impianto complessivo del c.d. *Jobs Act* cfr. sin d'ora A. ALAIMO, [Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2015, n. 249.

² Nella stessa prospettiva, volta a introdurre nel nostro ordinamento giuridico il contratto di ricollocazione nell'ambito di una rivisitazione complessiva del quadro regolatorio del lavoro, si veda già 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 (in G. GAMBERINI (a cura di), [Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro](#), ADAPT University Press, 2014, n. 23, qui 48-50).

L'istituto trae origine da alcune esperienze del Nord-Europa da tempo allineate ai principi europei di *flexicurity*³ e trova il proprio fondamento giuridico, anche se in modo non del tutto perspicuo⁴, nelle deleghe di cui all'art. 1, comma 4, lett. *p* e *q*, della l. 10 dicembre 2014, n. 183, là dove si prevede l'introduzione di:

- 1) 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» (art. 1, comma 4, lett. *p*);
- 2) «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» (art. 1, comma 4, lett. *q*).

Invero, già l'art. 1, comma 215, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 (c.d. legge di stabilità per il 2014)⁵, aveva previsto l'istituzione del Fondo per le politiche attive del lavoro – con una dotazione finanziaria iniziale di 55 milioni⁶ – proprio per la sperimentazione del contratto di ricollocazione ai fini del «reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali anche in

³ Per una prima prospettazione nel dibattito italiano del contratto di ricollocazione cfr. P. ICHINO, *Che cos'è il contratto di ricollocazione e come funziona*, in *GLav*, 2014, n. 4, che non a caso richiama talune virtuose esperienze dei Paesi del Nord-Europa e, segnatamente, dell'Olanda.

⁴ 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 Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, ADAPT University Press, 2014, qui 72. Nel testo originario dell'art. 2, comma 2, lett. *l*, del d.d.l. n. 1428-A comunicato alla Presidenza del Senato il 3 aprile 2014 si parlava peraltro, 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».

⁵ Cfr. *amplius* F.V. PONTE, *Politiche attive del lavoro e contratto di ricollocazione: riflessioni sulla legge di stabilità del 2014*, in *DML*, 2013, n. 2-3, 483-499.

⁶ La legge di stabilità 2014 parlava, più precisamente, di «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».

regime di deroga e di lavoratori in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni»⁷.

La suddetta sperimentazione, da effettuarsi a livello regionale, non ha tuttavia mai preso avvio⁸. Le vicende relative al Fondo per le politiche attive di cui all'art. 1, comma 215, della l. 17 dicembre 2013, n. 147, sono state invero alquanto tormentate, come è ben noto agli addetti ai lavori, a testimonianza dello scetticismo se non di un vero e proprio sfavore con cui il contratto di ricollocazione è stato accolto nel nostro ordinamento giuridico. Ciò al punto di indurre a parlare del rischio di una sorta di “abrogazione tacita” della norma legislativa «determinata dall'inerzia del Ministero del lavoro rispetto all'adempimento dovuto per l'attuazione della norma stessa»⁹. 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 2014¹⁰, 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 interrogazioni parlamentari promosse dal Senatore Ichino all'indirizzo del

⁷ L'art. 1, comma 2, lett. c, del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, 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».

⁸ 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 www.pietroichino.it, 14 luglio 2014, e A. BONARDO, *Contratto di ricollocazione: una rondine che fa primavera?*, in *Boll. ADAPT*, 22 luglio 2014, n. 29. Cfr. altresì, in termini più generali e sempre con specifico riferimento alla esperienza della Regione Lazio, L. VALENTE, *Jobs Act e contratto di ricollocazione*, in *MGL*, 2014, 856-873.

⁹ In questi termini, P. ICHINO, *Perché il Ministero ostacola la sperimentazione delle politiche attive?*, in www.pietroichino.it, 15 dicembre 2014.

¹⁰ 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 M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'art. 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano*, *Boll. spec. ADAPT*, 2015, n. 1.

Ministro del lavoro¹¹ e di un primo schema di decreto attuativo¹² alquanto contestato, prima di essere corretto¹³, per via dei non pochi ostacoli di ordine procedurale e burocratico che esso poneva per avviare una reale e convinta sperimentazione del contratto di ricollocazione¹⁴.

Aveva destato pertanto non poca sorpresa, dopo i tanti sforzi e la fatica per dare piena attuazione all'art. 1, comma 215, della l. 17 dicembre 2013, n. 147, la circostanza che nelle prime bozze dei decreti legislativi di attuazione del *Jobs Act* approvati dal Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014¹⁵ si prevedesse lo svuotamento del Fondo per le politiche attive, tanto in termini di risorse quanto 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, avrebbe dovuto attendere un nuovo decreto regolamentare e, in parallelo, l'attuazione della ulteriore delega in materia di politiche attive per l'impiego di cui alla l. 10 dicembre 2014, n. 183.

Vero è peraltro che, sempre nelle prime bozze dei decreti legislativi di attuazione del *Jobs Act*, il contratto di ricollocazione trovava la propria disciplina all'interno dello schema di decreto sul contratto a tutele crescenti (vedi ora il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23) e non nello schema di decreto di disciplina del regime degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione volontaria (vedi ora il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22). Scelta questa di non poco conto, anche e soprattutto in funzione del relativo campo di applicazione, perché decisiva nel fissare le finalità (e anche le reali potenzialità) del nuovo istituto, che ora, a seguito della intesa raggiunta nella Conferenza permanente

¹¹ 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.

¹² Schema di decreto ministeriale del 20 ottobre 2014, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

¹³ Cfr. P. ICHINO, [Molto migliorato il regolamento per il Fondo per le politiche attive](http://www.pietroichino.it), in www.pietroichino.it, 3 novembre 2014, n. 318.

¹⁴ 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!](http://www.pietroichino.it), in www.pietroichino.it, 15 dicembre 2014.

¹⁵ Cfr. F. CARINCI, M. TIRABOSCHI (a cura di), [I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni. Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità](http://www.pietroichino.it), ADAPT University Press, 2015.

Stato-Regioni del 12 febbraio 2015¹⁶, cambiano radicalmente rispetto alla impostazione iniziale. Nell'art. 11 dello schema di decreto legislativo sul contratto a tutele crescenti approvato in prima lettura il 24 dicembre 2014¹⁷ il contratto di ricollocazione trovava in effetti applicazione unicamente a favore dei lavoratori assunti sotto il nuovo regime di tutele, là dove in seguito ingiustamente licenziati per ragioni di tipo economico, quasi in termini di contropartita rispetto al venir meno del regime di stabilità reale di cui all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Nel corpo del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, in materia di ammortizzatori sociali, il contratto di ricollocazione diventa, per contro, un vero e proprio diritto in capo a *tutti* i soggetti in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c, del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181.

2. Dotazioni finanziarie

L'estensione del campo di applicazione del contratto di ricollocazione, dai soli lavoratori assunti con contratto a tutele crescenti e ingiustamente licenziati a tutti i disoccupati, incide non poco anche sulla valutazione della congruità delle relative dotazioni finanziarie rispetto alle finalità dichiarate dal legislatore. Ai sensi della delega¹⁸, infatti, 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». Una precisazione, questa, che svela ampiamente la velleità della pur condivisibile logica di “scambio” sottesa al progetto di superamento delle tradizionali tecniche di tutela del lavoro¹⁹ e che trova ora conferma nella dotazione finanziaria di cui all'art. 17, comma 1, del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, che appare del tutto insufficiente rispetto alla rivoluzione copernicana prospettata dai promotori del *Jobs Act*.

¹⁶ Sulle vicende che hanno condotto alla attuale stesura dell'art. 17 del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, cfr. A. ALAIMO, *op. cit.*, spec. 11-12.

¹⁷ In M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

¹⁸ Cfr. l'art. 1, comma 4, lett. p, l. 10 dicembre 2014, n. 183.

¹⁹ 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».

Il Fondo per le politiche attive (che, come già detto, conta su una dotazione finanziaria di 55 milioni di euro) è integrato, solo per il 2015, di una ulteriore somma di 32 milioni di euro derivante dal gettito relativo al contributo di cui all'art. 2, comma 31, della l. 28 giugno 2012, n. 92²⁰. L'art. 17, comma 7, del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, è perentorio nel precisare che, «all'eventuale rifinanziamento del Fondo», negli anni successivi al 2015 si provvede, là dove esistano, con quota parte delle risorse derivanti dai decreti legislativi attuativi dei criteri di delega di cui alla l. 10 dicembre 2014, n. 183, che tuttavia già sappiano escludere nuovi o maggiori risorse per la finanza pubblica in materia di ricollocazione dei lavoratori.

L'art. 17, comma 5, del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, 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 della "dote" 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 1.500 e gli 8mila euro a seconda della tipologia di contratti offerti e del livello di difficoltà dell'inserimento occupazionale, si può ipotizzare alla luce della attuale dotazione finanziaria un bacino di lavoratori interessati che non potrà superare complessivamente, nell'arco del biennio, le 12mila/18mila unità. Davvero ben poca cosa rispetto alla attuale platea di beneficiari, così come precisata dall'art. 17, comma 2, del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, corrispondente ai quasi 3,4 milioni di disoccupati²¹, soprattutto là dove si consideri che il contratto di ricollocazione viene presentato dal legislatore delegato alla stregua di un vero e proprio diritto soggettivo.

Siamo dunque ben lontani, insomma, da un progetto di politica legislativa²² che vede nel contratto di ricollocazione uno snodo di sistema per la modernizzazione del diritto del lavoro italiano e il raccordo, sino ad ora mancato nel nostro Paese, tra politiche passive e politiche attive a sostegno

²⁰ 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% del massimale mensile di ASpI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni».

²¹ Dati Istat al 2014.

²² In questa prospettiva, e in termini pienamente condivisibili, cfr. P. ICHINO, *Che cos'è il contratto di ricollocazione e come funziona*, cit. Cfr. altresì D. GAROFALO, *op. cit.*

della effettività di quel “principio di condizionalità”²³ giustamente definito alla stregua di una elementare regola di civiltà per il corretto funzionamento del mercato del lavoro²⁴.

La modesta entità delle risorse messe in campo per accompagnare il passaggio dalle (vecchie) tutele nel contratto alle (nuove) tutele sul mercato del lavoro si pone del resto in aperta tensione (se non in 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 partenza²⁵ l’operatività sul mercato del lavoro di un 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 sociali²⁶. La *flexicurity* in altri termini – e

²³ 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 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012, 372-381, S. SPATTINI, *La nuova condizionalità all’accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma del sistema degli ammortizzatori*, in *DRI*, 2010, n. 2, 377-386; L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, n. 139, 489-505.

²⁴ 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, 2003, 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».

²⁵ In questo senso si vedano 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 M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.* Secondo la Commissione, infatti, «for flexicurity to work, there must be a base level of social security in place as a starting 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».

²⁶ È questo, del resto, uno dei principali punti critici evidenziati nei primi commenti dottrinali del *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

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»²⁷. 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*»²⁸.

3. Operatività

Diversamente da quanto presente in talune esperienze internazionali di c.d. neo-contrattualismo nella gestione dei servizi al lavoro a cui pure il provvedimento si ispira²⁹, il contratto di ricollocazione delineato all'art. 17, commi 3-6, del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, si manifesta, molto grezzamente, come un voucher: una “dote individuale di ricollocazione”, spendibile presso i soggetti accreditati, che viene assegnata al soggetto in stato di disoccupazione a condizione che l'interessato abbia effettuato la procedura di definizione del profilo personale di occupabilità, ai sensi del decreto legislativo di cui all'art. 1, comma 4, della l. 10 dicembre 2014, n. 183, in materia di politiche attive per l'impiego.

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

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*](#), Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – Collective Volumes, 2014, n. 3. Con specifico riferimento al contratto di ricollocazione si veda invece A. ALAIMO, *op. cit.*, spec. 5.

²⁷ Cfr. ancora i *Key policy messages from the Peer Review on 'Flexicurity'*, cit. In dottrina cfr., tra gli altri, R. MUFFELS, C. CROUCH, T. WILTHAGEN, *Flexibility and Security: National Social Models in Transitional Labour Markets*, in *Transfer – European Review of Labour and Research*, 2014, vol. 20, n. 1, 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, vol. 7, n. 2, 111-122.

²⁸ *Ibidem*. Si veda già *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM(2007)359 final, 27 June 2007.

²⁹ In tema si veda lo studio di S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Giuffrè, 2008, spec. il cap. III sul *management by objectives* dei servizi al lavoro.

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 di «rendersi parte attiva», 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 occupazionale 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 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’art. 7 del d.lgs. 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 prefissati³⁰.

³⁰ 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. Intermediazione pubblica e privata, regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro, tutele del lavoratore sul mercato (artt. 3-19 D.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D.lgs. n. 251 del 2004)*, Giuffrè, 2005, e ivi in particolare, 40-97, M. TIRABOSCHI, *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*

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 inevitabilmente 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*³¹, risultano oggi al centro di una complessa e tormentata vicenda che si colloca a cavallo tra il superamento delle Province³² e la riforma delle competenze assegnate dal titolo V della Costituzione allo Stato e alle Regioni in materia (anche) di mercato del lavoro³³.

4. Una valutazione di sistema

Tutto quanto sin qui rilevato induce a una ultima considerazione di sistema in attesa, ovviamente, di poter valutare il testo dell’art. 17 del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, alla luce delle deleghe ad esso strettamente collegate, segnatamente quelle relative ai servizi al lavoro e alle politiche attive di cui alla l. 10 dicembre 2014, n. 183.

2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell’articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30, Giuffrè, 2003.

³¹ 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. 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, *op. cit.*, qui 73. Cfr., in proposito, L. VALENTE, *op. cit.*

³² 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).

³³ Cfr. il d.d.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).

Nell'apprezzare 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 italiano³⁴, 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 venti anni, è stata polarizzata dalle fazioni pro o contro l'articolo 18 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 «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»³⁵.

Ora, anche tralasciando la circostanza che la modernizzazione dello scambio lavoro contro retribuzione è in realtà sempre più spesso giocata su forme di welfare aziendale³⁶ o negoziale³⁷, resta a chi scrive il dubbio se la strada scelta

³⁴ Cfr. A. ORIOLI, *op. cit.*

³⁵ Ancora A. ORIOLI, *op. cit.*

³⁶ Cfr., al riguardo, i contributi raccolti in E. MASSAGLI (a cura di), [*Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva*](#), ADAPT University Press, 2014.

³⁷ 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, vol. 2, n. 1, 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*](#), 2013).

dal Governo sia quella giusta, quantomeno alla luce della cronica debolezza nel nostro Paese dei servizi pubblici al lavoro e della inesistenza, nonostante reiterate riforme³⁸, 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 professionale³⁹, delle sempre più frequenti transizioni occupazionali. Per non parlare poi dei limiti, già ricordati, di una riforma "a costo zero" delle politiche attive e passive del lavoro⁴⁰ 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.

Più realistica – e anche più appropriata, almeno in termini di sostenibilità economica e di funzionalità di sistema – sarebbe per contro stata la strada suggerita, in alcuni studi di inizio secolo⁴¹, 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 licenziamento⁴² caricandola, a fronte di una sostanziale liberalizzazione della materia, di una sorta di "tassa di

³⁸ Per l'impostazione del problema rinvio a M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, cit.

³⁹ 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 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 University Press, 2013.

⁴⁰ Insiste sul punto, giustamente, F. CARINCI, *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'art. 18 – Riflessioni di sistema a margine del contratto di ricollocazione e delle politiche attive del lavoro che ancora mancano*, cit.

⁴¹ Cfr. O. BLANCHARD, J. TIROLE, *Contours of Employment Protection Reform*, MIT – Department of Economics Working Paper, 2003, n. 35. Degli stessi AA. si veda anche, in lingua francese e in italiano: *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, La Documentation française, 2003; *Profili di riforma dei regimi di protezione del lavoro*, in *RIDL*, 2004, n. 2, I, 161-211.

⁴² In questa prospettiva, da ultimo, P. POTESIO, *Jobs Act e decisioni-indennità di licenziamento*, in *www.bollettinoadapt.it*, 18 dicembre 2014.

licenziamento⁴³ 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, garantire in termini di maggiore effettività la condizionalità dei trattamenti pubblici di sostegno al reddito del lavoratore licenziato⁴⁴.

Anche per questo profilo, insomma, la riforma del lavoro riconducibile al *Jobs Act* rimane a metà del guado. Né si può certo assimilare a una vera e propria tassa 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'art. 2, comma 31, della l. 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. legge Fornero): contributo confermato, in termini di *firing cost*, dall'impianto del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, sui nuovi ammortizzatori sociali e che, come noto, trova applicazione⁴⁵ 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 disoccupazione⁴⁶.

⁴³ Ancora O. BLANCHARD, J. TIROLE, *op. cit.*

⁴⁴ 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'art. 5-bis della legge 15 luglio 1966, n. 604, in materia di licenziamenti individuali* (in M. TIRABOSCHI (a cura di), [Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'art. 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*, cit., 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 artt. 2119 e 2120 della bozza di codice semplificato in G. GAMBERINI (a cura di), *op. cit.*, 45-50.

⁴⁵ In aggiunta ovviamente ai risarcimenti monetari previsti, in caso di licenziamento illegittimo, a favore del lavoratore.

⁴⁶ 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, 2013, n. 6, 34 ss. Cfr. ora M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, J. TSCHÖLL, *Disoccupazione e sostegno al reddito*, Gruppo 24 Ore, 2015, 18.

Tale contributo, di importo modesto e certamente ben al di sotto dei costi minimi della ricollocazione e della stessa indennità di disoccupazione⁴⁷, si limita infatti a finanziare in generale e in modo standardizzato l'assicurazione sociale per l'impiego⁴⁸, 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 quanto per la singola impresa.

⁴⁷ 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. 44/2013.

⁴⁸ 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.