

# Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da  
**MARCO BIAGI**

## *In questo numero*

*Contrattazione collettiva e solidarietà in Mario Napoli*

**RICERCHE**

*La regolazione del mercato del lavoro dopo il Jobs Act – Parte II*

**RICERCHE**

*Il lavoro che cambia: questioni giuridiche e di relazioni industriali*

**INTERVENTI**

*Il demansionamento del lavoratore*

**GIURISPRUDENZA ITALIANA**

*Tutela della maternità e modelli di adozione: un sistema a due velocità  
Articolo 18 e lavoro pubblico: giurisprudenza di merito e prima pronuncia di  
legittimità*

*Mobbing e danno esistenziale: è ancora centrale la prova per presunzioni?*

*In tema di inidoneità temporanea alle mansioni sopravvenuta*

*La Cassazione a Sezioni Unite sulla prosecuzione del rapporto in capo al  
lavoratore pensionabile*

**LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE**

*La contrattazione decentrata nel turismo*

*Le sanzioni in materia di lavoro “nero”, libro unico e buste paga*

*Il Jobs Act e la prescrizione dei crediti di lavoro*

*L'Inps detta le istruzioni per i verbali ispettivi*

**GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO**

*Inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro*

**OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO**

*Regno Unito – La nuova figura dell'employee shareholder*

**N. 1/XXVI - 2016**

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista fondata da Luciano Spagnuolo Vigorita e già diretta da Marco Biagi

## DIREZIONE

Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

## COMITATO SCIENTIFICO

Gian Guido Balandi, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Roberta Bortone, Alessandro Boscati, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Laura Castelvetti, Giuliano Cazzola, Gian Primo Cella, Carlo Dell'Aringa, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Luigi Mariucci, Oronzo Mazzotta, Luigi Montuschi, Gaetano Natullo, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Roberto Pedersini, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Mario Ricciardi, Mario Rusciano, Giuseppe Santoro Passarelli, Franco Scarpelli, Paolo Sestito, Pier Antonio Varesi, Luciano Spagnuolo Vigorita, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

## COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Carmen Agut García (*Castellón*), Janice Bellace (*Pennsylvania*), Roger Blanpain (*Lovanio*), Julio Grisolia (*Buenos Aires*), Csilla Kolonnay Lehoczky (*Budapest*), Antonio Ojeda Avilés (*Siviglia*), Shinya Ouchi (*Tokyo*), Miguel Rodriguez-Pinero y Bravo-Ferrer (*Madrid*), Juan Raso Delgue (*Montevideo*), Jacques Rojot (*Parigi*), Malcolm Sargeant (*Londra*), Manfred Weiss (*Francoforte*).

## REDAZIONE

Paolo Tomassetti (*redattore capo*), Andrea Bollani (*coordinatore Osservatorio giurisprudenza italiana*), Luca Calcaterra, Guido Canavesi, Maurizio Del Conte, Maria Del Frate, Maria Teresa Crotti, Marco Ferraresi (*coordinatore Pavia*), Giuseppe Ludovico, Laura Magni (*coordinatore Modena*), Pietro Manzella (*revisore linguistico*), Marco Marzani, Emmanuele Massagli, Giuseppe Mautone, Nicoletta Pagni, Giovanni Battista Panizza, Flavia Pasquini, Pierluigi Rauseri, Nicola Salerno, Raffaello Santagata, Silvia Spattini, Gaetano Zilio Grandi.

## COMITATO DEI REVISORI

Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Carlo Dell'Aringa, Riccardo Del Punta, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Marcello Pedrazzoli, Giampiero Proia, Giuseppe Santoro Passarelli, Armando Tursi, Pier Antonio Varesi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati del Dipartimento di Economia Marco Biagi Diritto Economia Ambiente Lavoro – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: [dri@unimore.it](mailto:dri@unimore.it)

Dipartimento di Studi Giuridici – Università degli Studi di Pavia

Corso Strada Nuova, 65 – 27100 Pavia (Italy) – Tel. +39 0382 984013; Fax +39 0382 27202. Indirizzo e-mail: [dri@unipv.it](mailto:dri@unipv.it)

*Diritto delle Relazioni Industriali* si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali pubblicati sulla base di un metodo di valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato dei revisori. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla direzione che si avvale anche del Comitato scientifico e del Comitato editoriale internazionale.

Amministrazione: Casa editrice Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A.,  
via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.200 - fax 02/38089432  
Internet: <http://www.giuffre.it> - e-mail: [vendite@giuffre.it](mailto:vendite@giuffre.it)

Pubblicità:

Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.335 - fax 02/38089426  
e-mail: [periodici@giuffre.it](mailto:periodici@giuffre.it)

## CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2016

Unione europea € 120,00  
Paesi extra Unione europea € 180,00  
Prezzo di un singolo numero € 30,00  
(Extra U.E. € 45,00)

Sconto 10% per i soci AISRI - soci ADAPT - abbonati Bollettino ADAPT - soci AIDP - soci GDP

## RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI "BIBLIOTECA RIVISTE" DAL 1991

U.E. abbonato € 31,00\* non abbonato € 99,00\*

\*IVA esclusa

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento "abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso al contenuto dal 1 gennaio 2016, o da qualunque data successiva di sottoscrizione, fino al 31 dicembre 2016.

La sottoscrizione dell'abbonamento "non abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

In caso di sottoscrizione contemporanea alle due riviste cartacee qui di seguito indicate **sconto 10% sulla quota di abbonamento:**

	Unione europea	Paesi extra Unione europea
<i>Diritto delle Relazioni Industriali</i>	€ 120,00	€ 180,00
<i>Rivista Italiana di Diritto del Lavoro</i>	€ 155,00	€ 232,00

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul c.c.p. 721209, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- a ricevimento fattura (riservata ad enti e società);
- mediante carta di credito (VISA - MASTERCARD - EUROCARD - CARTA SI), precisando: numero, scadenza, data di nascita;
- oppure tramite gli Agenti Giuffrè a ciò autorizzati (cfr. pagine gialle).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso la "Dott. A. Giuffrè Editore SpA" - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.

*I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma*

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 1 del 4 gennaio 1991

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Direttore responsabile: MICHELE TIRABOSCHI



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

Pubblicità inferiore al 45%

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 VARESE - Via F. GUICCIARDINI 66

## ***Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori***

*Michele Tiraboschi*

*Sommario:* **1.** Posizione del problema. – **2.** La breve vita e le contraddizioni del contratto di ricollocazione di cui all'articolo 17, commi 2-7, del decreto legislativo n. 22/2015. – **3.** Dal contratto all'assegno individuale di ricollocazione di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n. 150/2015: operatività e (scarse) dotazioni finanziarie. – **4.** Modernizzazione del diritto del lavoro e nuove tecniche di tutela sul mercato: una valutazione di sistema.

### **1. Posizione del problema**

L'articolo 34, comma 1, lettera *i*, del decreto legislativo n. 150/2015 in materia di servizi per il lavoro e politiche attive dispone l'abrogazione della disciplina di regolazione del neonato «contratto di ricollocazione». Un istituto che, non senza difficoltà e resistenze <sup>(1)</sup>, aveva fatto recentemente ingresso nel nostro ordinamento giuridico, inizialmente in via sperimentale <sup>(2)</sup>, per poi consolidarsi, ma solo in apparenza e per un breve lasso di tempo, attraverso la disciplina quadro di cui all'articolo 17, commi 2-7, del decreto legislativo n. 22/2015 <sup>(3)</sup>, sulla scorta di talune esperienze di successo del Nord-Europa da tempo allineate ai

---

\* *Professore ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

<sup>(1)</sup> Per una puntuale ricostruzione della tormentata vicenda del contratto di ricollocazione nel nostro ordinamento giuridico è d'obbligo il rinvio a P. ICHINO, *Perché il Ministero ostacola la sperimentazione delle politiche attive?*, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), 15 dicembre 2014.

<sup>(2)</sup> Con l'art. 1, comma 215, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (c.d. legge di stabilità per il 2014).

<sup>(3)</sup> Su cui vedi, se vuoi, M. TIRABOSCHI, *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in *Studi in onore di Raffaele De Luca Tamajo*, in corso di pubblicazione (anche in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), Indice A-Z, voce *Ricollocazione*).

principi europei di *flexicurity* <sup>(4)</sup>. Al suo posto fa ora ingresso, con l'articolo 23 del decreto legislativo n. 150/2015, un più generico «assegno individuale di ricollocazione»: una misura dai contorni ancora sfumati e destinata, a determinate condizioni e con un raggio di azione assai più limitato (*infra*, § 3), ai disoccupati percettori della nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) di cui al decreto legislativo n. 22/2015 <sup>(5)</sup>.

Invero, almeno da un punto di vista formale, il contratto di ricollocazione in sé considerato non scompare del tutto dall'ordinamento. L'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo n. 22/2015 prevede che «le Regioni, nell'ambito della programmazione delle politiche attive del lavoro, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lett. u), della legge 10 dicembre 2014, n. 183, possono attuare e finanziare il contratto di ricollocazione». E del resto, il contratto di ricollocazione trae origine e ancora oggi trova il proprio fondamento giuridico, anche se in modo non del tutto perspicuo <sup>(6)</sup>, dalle deleghe di cui all'articolo 1, comma 4, lettere *p* e *q*, della legge 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*, l. n. 183/2014); 2) «modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti

<sup>(4)</sup> Per una prima prospettazione nel dibattito italiano del contratto di ricollocazione d'obbligo il rinvio a 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. Per considerazioni di tipo comparato cfr. anche S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *q. Fascicolo*.

<sup>(5)</sup> Cfr. il contributo di S. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, 408 ss., § 5.2.

<sup>(6)</sup> Cfr., sul punto, 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.

in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale» (art. 1, comma 4, lett. *q*, l. n. 183/2014) <sup>(7)</sup>.

Vero è, tuttavia, che viene ora meno la disciplina generale di riferimento di regolazione del contratto di ricollocazione al punto da compromettere o, comunque, rallentarne non poco l'implementazione a livello regionale. A conferma che, anche a prescindere dal nodo non secondario delle risorse effettivamente disponibili, quella della ricollocazione dei lavoratori disoccupati rimane allo stato una felice intuizione che però ancora stenta a prendere forma e impulso anche solo nelle intenzioni dichiarate di un legislatore che, come vedremo (*infra*, § 2), appare sul punto decisamente confuso e fortemente contraddittorio.

Alla luce di questo incerto scenario, obiettivo del presente contributo è quello di ricostruire le anomale vicende e i contorni normativi del contratto di ricollocazione tracciando altresì l'ambito di operatività e le ricadute di sistema, nell'ambito dell'impianto complessivo del *Jobs Act*, del nuovo assegno individuale di ricollocazione di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n. 150/2015.

## **2. La breve vita e le contraddizioni del contratto di ricollocazione di cui all'articolo 17, commi 2-7, del decreto legislativo n. 22/2015**

L'abrogazione dell'articolo 17, commi 2-7, del decreto legislativo n. 22/2015 da parte dell'articolo 34, comma 1, lettera *i*, del decreto legislativo n. 150/2015 sopraggiunge in modo del tutto inaspettato e certamente denota, da parte del legislatore, più di una incertezza progettuale e di sistema rispetto a uno dei punti maggiormente qualificanti e innovativi del progetto di riforma riconducibile al c.d. *Jobs Act* <sup>(8)</sup> in chiave di modernizzazione delle tecniche di tutela del lavoro (*infra*, § 4).

---

<sup>(7)</sup> Nel testo originario dell'art. 2, comma 2, lett. *l*, del disegno di legge delega n. 1428-A (in *www.adapt.it*, Indice A-Z, voce *Jobs Act*) si parlava per contro, 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».

<sup>(8)</sup> Sulla importanza rivestita dal contratto di ricollocazione nell'ambito di una riforma come il *Jobs Act* che si propone una rivisitazione complessiva del quadro regolatorio del lavoro, cfr. 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, cui *adde* B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.* Nella stessa prospettiva si veda anche l'art. 2120 del progetto di *Codice sem-*

Va del resto ricordato che nelle prime bozze dei decreti legislativi di attuazione del *Jobs Act*, approvati dal Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 <sup>(9)</sup>, il contratto di ricollocazione trovava la propria disciplina all'interno dello schema di decreto sul contratto a tutele crescenti <sup>(10)</sup> e non nello schema di decreto di disciplina del regime degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione volontaria <sup>(11)</sup>. 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, almeno in chiave di prima concreta sperimentazione, del nuovo istituto che, a seguito della intesa raggiunta nella Conferenza permanente Stato-Regioni del 12 febbraio 2015 <sup>(12)</sup>, aveva già una prima volta cambiato radicalmente funzione e *ratio* rispetto alla impostazione iniziale.

Nell'articolo 11 dello schema di decreto legislativo sul contratto a tutele crescenti, approvato in prima lettura il 24 dicembre 2014, il contratto di ricollocazione trovava in effetti applicazione unicamente a favore dei lavoratori assunti sotto il nuovo regime di tutele crescenti, là dove ingiustamente licenziati per ragioni di tipo economico, quasi in termini di contropartita rispetto al venir meno del regime di stabilità reale di cui all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Nel corpo del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, in materia di ammortizzatori sociali, il contratto di ricollocazione diventava invece, per contro, un vero e proprio diritto in capo a *tutti* i soggetti in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181.

---

*plificato 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, qui 48-50).

<sup>(9)</sup> Cfr. l'art. 11 dello *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, rubricato *Contratto di ricollocazione*, ancora oggi reperibile sul sito istituzionale del Governo ([www.governo.it](http://www.governo.it)) nella documentazione allegata al Consiglio dei Ministri 24 dicembre 2014, n. 43. Il testo dello schema di decreto legislativo è reperibile anche in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), Indice A-Z, voce *Ricollocazione*.

<sup>(10)</sup> Cfr. ora il d.lgs. n. 23/2015.

<sup>(11)</sup> Cfr. appunto l'art. 17, commi da 2 a 7, del d.lgs. n. 22/2015, ora abrogato dall'art. 34, comma 1, lett. i, del d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(12)</sup> Sulle vicende che hanno condotto alla stesura dell'art. 17 del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, cfr. A. ALAIMO, *op. cit.*, spec. 11-12.

Invero, già l'articolo 1, comma 215, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (c.d. legge di stabilità per il 2014) <sup>(13)</sup>, aveva previsto l'istituzione del Fondo per le politiche attive del lavoro – con una dotazione finanziaria iniziale di 55 milioni <sup>(14)</sup> – proprio per la sperimentazione del contratto di ricollocazione ai fini del «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, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni» <sup>(15)</sup>.

La suddetta sperimentazione, da effettuarsi a livello regionale, non ha tuttavia mai preso avvio <sup>(16)</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, 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» <sup>(17)</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

---

<sup>(13)</sup> Cfr. *amplius* F.V. PONTE, *Politiche attive del lavoro e contratto di ricollocazione: riflessioni sulla legge di stabilità 2014*, in *DML*, 2013, n. 2-3, 483-499.

<sup>(14)</sup> 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».

<sup>(15)</sup> L'art. 1, comma 2, lett. c, del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, definiva, 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>(16)</sup> 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.

<sup>(17)</sup> In questi termini, P. ICHINO, *Perché il Ministero ostacola la sperimentazione delle politiche attive?*, cit.

Stato e le Regioni. Il decreto è stato registrato alla Corte dei conti solo il 9 dicembre 2014 <sup>(18)</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 interrogazioni parlamentari promosse dal Senatore Ichino all'indirizzo del Ministro del lavoro <sup>(19)</sup> e di un primo schema di decreto attuativo <sup>(20)</sup> alquanto contestato, prima di essere corretto <sup>(21)</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>(22)</sup>.

Aveva destato pertanto non poca sorpresa, dopo i tanti sforzi e la fatica per dare piena attuazione all'articolo 1, comma 215, della legge 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 2014 <sup>(23)</sup> 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 legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Invero, anche l'estensione del campo di applicazione del contratto di ricollocazione, di cui all'articolo 17, commi 2-7, del decreto legislativo

---

<sup>(18)</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 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.

<sup>(19)</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.

<sup>(20)</sup> Schema di decreto ministeriale del 20 ottobre 2014, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'art. 18*, cit.

<sup>(21)</sup> Cfr. P. ICHINO, *Molto migliorato il regolamento per il Fondo per le politiche attive*, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), 3 novembre 2014.

<sup>(22)</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 [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), 15 dicembre 2014.

<sup>(23)</sup> 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*, ADAPT University Press, 2015.

n. 22/2015, dai soli lavoratori assunti con contratto a tutele crescenti e ingiustamente licenziati a tutti i disoccupati, incideva non poco sulla valutazione della congruità delle relative dotazioni finanziarie rispetto alle finalità dichiarate dal legislatore. Ai sensi della delega <sup>(24)</sup>, infatti, l'introduzione dei nuovi principi di politica attiva del lavoro e di modelli sperimentali di ricollocazione dei soggetti in cerca di lavoro doveva (e deve) avvenire «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale». Una precisazione, questa, che svelava (e svela) in modo inequivocabile la velleità della pur condivisibile logica di “scambio” sottesa al progetto di superamento delle tradizionali tecniche di tutela del lavoro <sup>(25)</sup> e che trova ora conferma nella dotazione finanziaria di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, che appare del tutto insufficiente rispetto alla rivoluzione copernicana prospettata dai promotori del *Jobs Act*.

Il Fondo per le politiche attive (che, come già detto, conta su una dotazione finanziaria di 55 milioni di euro) veniva integrato, solo 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>(26)</sup>. L'articolo 17, comma 7, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, era del resto perentorio nel precisare che, «all'eventuale rifinanziamento del Fondo», negli anni successivi al 2015 si sarebbe dovuto provvedere con quota parte delle risorse derivanti dai decreti legislativi attuativi dei criteri di delega di cui alla legge 10 dicembre 2014, n. 183, che tuttavia escludevano nuovi o maggiori risorse per la finanza pubblica in materia di ricollocazione dei lavoratori.

L'articolo 17, comma 5, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, prevedeva inoltre che l'ammontare della “dote” per la ricollocazione dovesse essere «proporzionato in relazione al profilo personale di occupabilità». Prendendo come riferimento le tariffe applicate a livello

---

<sup>(24)</sup> Cfr. l'art. 1, comma 4, lett. p, l. 10 dicembre 2014, n. 183.

<sup>(25)</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>(26)</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% del massimale mensile di ASpI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni».

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 poteva ipotizzare alla luce della dotazione finanziaria prevista dalla legge un bacino di lavoratori interessati che non avrebbe potuto superare complessivamente, nell'arco del biennio, le 12mila/18mila unità. Davvero ben poca cosa rispetto alla platea di beneficiari, così come precisata dall'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, corrispondente ai quasi 3,4 milioni di disoccupati <sup>(27)</sup>, soprattutto là dove si consideri che il contratto di ricollocazione veniva normativamente prospettato, dal legislatore delegato, alla stregua di un vero e proprio diritto soggettivo.

Eravamo dunque ben lontani, nella fase iniziale del *Jobs Act*, da un progetto di politica legislativa <sup>(28)</sup> volto a individuare nel contratto di ricollocazione uno snodo di sistema per la modernizzazione del diritto del lavoro italiano <sup>(29)</sup> e per 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>(30)</sup> giustamente definito alla stregua di una elementare regola di civiltà per il corretto funzionamento del mercato del lavoro <sup>(31)</sup>.

---

<sup>(27)</sup> Dati Istat al 2014.

<sup>(28)</sup> 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.*

<sup>(29)</sup> In questa prospettiva cfr. il contributo di B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.*

<sup>(30)</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 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 *q. Rivista*, 2010, n. 2, 377-386, e L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, n. 139, 489-505.

<sup>(31)</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, 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

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 poneva 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 partenza <sup>(32)</sup> 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 sociali <sup>(33)</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>(34)</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 politi-

---

occupazionali approntate dal servizio pubblico. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato».

<sup>(32)</sup> 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), *Il contratto a tutele crescenti come mera riscrittura dell'art. 18*, 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».

<sup>(33)</sup> 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 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.

<sup>(34)</sup> 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.

che attive del lavoro sono «uno degli elementi cardine dei modelli di *flexicurity*»<sup>(35)</sup>.

### **3. Dal contratto all'assegno individuale di ricollocazione di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n. 150/2015: operatività e (scarse) dotazioni finanziarie**

Il giudizio formulato nel paragrafo che precede non cambia con riferimento al nuovo assegno individuale di ricollocazione che manifesta tutte le carenze di risorse<sup>(36)</sup> e i difetti di impostazione e struttura già evidenziati con riferimento al contratto di ricollocazione. Carenze e difetti che, a ben vedere, paiono ora accentuarsi anche in ragione del mancato raccordo<sup>(37)</sup> tra il disegno nazionale dell'assegno di ricollocazione e le sperimentazioni del contratto di ricollocazione nel frattempo avviate nell'ambito delle regolazioni regionali di riferimento<sup>(38)</sup>.

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 ispira<sup>(39)</sup>, l'assegno di ricollocazione delineato

---

<sup>(35)</sup> *Ibidem*. Si veda già *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM(2007)359 final, 27 June 2007.

<sup>(36)</sup> L'art. 24 del d.lgs. n. 150/2015 dispone che al finanziamento dell'assegno di ricollocazione concorrono le seguenti risorse: a) il Fondo di cui all'articolo 1, comma 215, della legge n. 147 del 2013; b) risorse dei programmi operativi cofinanziati con fondi strutturali». Si tratta di risorse modeste, largamente indeterminate e di difficile utilizzo pratico, se è vero che i relativi piani finanziari, ai sensi dell'art. 24, comma 2, del d.lgs. n. 150/2015, saranno promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali «previa verifica delle compatibilità finanziaria e dell'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze» e, comunque, sempre «nel rispetto dei regolamenti dell'Unione Europea in materia di fondi strutturali». Per garantire risorse aggiuntive, ma anche queste preventivamente non quantificabili, il comma 3 dell'art. 24 del medesimo decreto stabilisce che l'Inps trasferisca all'Anpal per finanziare il citato Fondo per le politiche attive del lavoro di cui all'art. 1, comma 215, l. n. 147/2013 con il 30% dell'indennità di disoccupazione (Naspi) mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore che invece sia stato assunto a tempo pieno e indeterminato da un datore di lavoro, che non era tenuto all'assunzione. Contemporaneamente, l'incentivo previsto dall'art. 2, comma 10-*bis*, per il datore di lavoro è stato ridotto dal 50 al 20%.

<sup>(37)</sup> Invero B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.* utilizzano le espressioni contratto e assegno di ricollocazione come equivalenti funzionali, ma così non è almeno a termini di legislazione vigente, dotazioni finanziarie e ambito di operatività.

<sup>(38)</sup> Ampia rassegna in B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.*

<sup>(39)</sup> In tema sempre attuale e imprescindibile lo studio di S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-*

all'articolo 23 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, si manifesta, molto grezzamente, come un voucher: una dote individuale di ricollocazione, spendibile presso i centri per l'impiego e i soggetti accreditati, che viene ora assegnata, a richiesta dell'interessato, ai soli «disoccupati percettori della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) di cui al decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, la cui durata di disoccupazione eccede i quattro mesi». L'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2015 precisa peraltro, a conferma della fragilità della misura in termini strutturali e di sistema, che detto assegno, lungi dal rappresentare un moderno diritto del percettore di sussidio, è rilasciato unicamente «nei limiti delle disponibilità assegnate a tale finalità per la regione o per la provincia autonoma di residenza» ai sensi del successivo articolo 24 che si occupa del finanziamento dell'assegno.

L'accesso all'assegno individuale di ricollocazione, graduato come importo in funzione del profilo personale di occupabilità<sup>(40)</sup>, è condizionato alla stipulazione da parte dell'interessato di un patto di servizio personalizzato con il centro per l'impiego, ai sensi dell'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2015, ed è rilasciato sulla base degli esiti della procedura di c.d. profilazione di cui dell'articolo 20, comma 4, dello stesso decreto legislativo n. 150/2015<sup>(41)</sup>.

L'assegno è spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro presso i centri pubblici per l'impiego o presso i soggetti privati accreditati ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 150/2015. La scelta dell'operatore è riservata al disoccupato titolare dell'assegno di ricollocazione.

Il servizio di assistenza, a pena di decadenza dallo stato di disoccupazione e dalla prestazione a sostegno del reddito, va richiesto dal disoccupato entro due mesi dalla data di rilascio dell'assegno e ha una durata di sei mesi, prorogabile per altri sei nel caso non sia stato consumato l'intero ammontare dell'assegno. Nel periodo di operatività del servizio di assistenza l'eventuale patto di servizio di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 150/2015 rimane sospeso.

---

*comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Giuffrè, 2008, spec. il cap. III sul *management by objectives* dei servizi al lavoro.

<sup>(40)</sup> L'art. 23, comma 3, del d.lgs. n. 150/2015 si fa carico di precisare che «l'assegno di ricollocazione non concorre alla formazione del reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e non è assoggettato a contribuzione previdenziale e assistenziale».

<sup>(41)</sup> Si veda il contributo di S. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., § 5.1.

Il patto di servizio per la ricollocazione 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 del centro per l’impiego o 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 il tutor designato dal centro per l’impiego o l’operatore accreditato nelle iniziative che via via saranno da esso predisposte. In particolare, costituisce manifestazione concreta del principio di condizionalità <sup>(42)</sup>, l’assunzione dell’onere da parte del titolare dell’assegno di accettare le offerte di lavoro congrue rispetto alle proprie capacità, aspirazioni e possibilità effettive tenendo altresì conto delle condizioni del mercato del lavoro nel territorio di riferimento nonché al periodo di disoccupazione. A chiusura del sistema della condizionalità del beneficio e a garanzia della effettività del patto di servizio è fatto obbligo all’operatore (pubblico o privato accreditato) di comunicare al centro per l’impiego e all’Anpal il rifiuto ingiustificato, da parte del beneficiario, di svolgere le attività previste per la ricollocazione ovvero di una offerta di lavoro congrua al fine della irrogazione delle sanzioni di cui all’articolo 21, commi 7 e 8, del decreto legislativo n. 150/2015 <sup>(43)</sup>.

Il voucher potrà essere incassato dall’operatore accreditato «prevalentemente a risultato occupazionale ottenuto», in funzione del grado di difficoltà di inserimento del lavoratore e della tipologia contrattuale attivata, ferma restando la definizione, da parte dell’Anpal previa approvazione del Ministero del lavoro, dell’ammontare complessivo dell’assegno di ricollocazione in maniera tale da «mantenere l’economicità dell’attività, considerando una ragionevole percentuale di casi per i quali l’attività propedeutica alla ricollocazione non fornisca il risultato occupazionale».

Rispetto a questo impianto, e in attesa di valutarne l’effettiva operatività, un ulteriore motivo di perplessità, rispetto a quanto già evidenziato in precedenza (*supra*, § 2), è indubbiamente rappresentato dalla circostanza che il meccanismo dell’assegno di ricollocazione, inteso come “dote” individuale del lavoratore disoccupato da oltre quattro mesi,

---

<sup>(42)</sup> *Ibidem.*

<sup>(43)</sup> *Ibidem.*

ruoterà ora attorno ai centri pubblici per l'impiego, che, oltre ad aver dimostrato anche recentemente profondi limiti organizzativi ed operativi nell'ambito del programma europeo *Garanzia Giovani* <sup>(44)</sup>, risultano oggi al centro di una complessa e tormentata vicenda che si colloca a cavallo tra il superamento delle Province <sup>(45)</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>(46)</sup>.

#### **4. Modernizzazione del diritto del lavoro e nuove tecniche di tutela sul mercato: una valutazione di sistema**

Tutto quanto sin qui rilevato induce a formulare, rispetto alle prospettive dell'istituto della ricollocazione dei lavoratori nel nostro ordinamento, una ultima considerazione di sistema in attesa, ovviamente, di poter valutare l'attuazione del complessivo disegno dei servizi al lavoro e delle politiche attive di cui al decreto legislativo n. 150/2015.

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 italiano <sup>(47)</sup>,

---

<sup>(44)</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.adapt.it](http://www.adapt.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, *op. cit.*, qui 73. Cfr., in proposito, L. VALENTE, *op. cit.*

<sup>(45)</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>(46)</sup> 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).

<sup>(47)</sup> Cfr. A. ORIOLI, *op. cit.*

che il *Jobs Act* «tenta di spostare la concezione del diritto dal posto di lavoro (anni Settanta) 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»<sup>(48)</sup>.

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>(49)</sup> o negoziale<sup>(50)</sup>, resta a chi scrive il dubbio che la strada scelta dal Governo non sia quella giusta, quantomeno alla luce della cronica debolezza nel nostro Paese dei servizi

---

<sup>(48)</sup> Ancora A. ORIOLI, *op. cit.*

<sup>(49)</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. Un'indagine ricostruttiva*, ADAPT University Press, 2014.

<sup>(50)</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, 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). Si veda anche, più recentemente, la proposta di Ferdermeccanica del 22 dicembre 2015 per il rinnovamento del sistema contrattuale ampiamente incentrata su logiche partecipative e di *welfare* contrattuale (previdenza e assistenza sanitaria).

pubblici al lavoro e della inesistenza, nonostante reiterate riforme<sup>(51)</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>(52)</sup>, 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 lavoro<sup>(53)</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.

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 secolo<sup>(54)</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>(55)</sup> caricandola, a fronte di una sostanziale liberalizzazione della materia,

---

<sup>(51)</sup> 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*, Working Paper CSDL "Massimo D'Antona" – Collective Volumes, 2004, n. 21.

<sup>(52)</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 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.

<sup>(53)</sup> 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*, cit.

<sup>(54)</sup> 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.

<sup>(55)</sup> In questa prospettiva, da ultimo, P. POTESTIO, *Jobs Act e decisioni-indennità di licenziamento*, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), 18 dicembre 2014.

di una sorta di “tassa di licenziamento”<sup>(56)</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, garantire in termini di maggiore effettività la condizionalità dei trattamenti pubblici di sostegno al reddito del lavoratore licenziato<sup>(57)</sup>.

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’articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. legge Fornero): contributo confermato, in termini di *firing cost*, dall’impianto del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, sui nuovi ammortizzatori sociali e che, come noto, trova applicazione<sup>(58)</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>(59)</sup>.

---

<sup>(56)</sup> Ancora O. BLANCHARD, J. TIROLE, *op. cit.*

<sup>(57)</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’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, 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. GAMBERRINI (a cura di), *op. cit.*, 45-50.

<sup>(58)</sup> In aggiunta ovviamente ai risarcimenti monetari previsti, in caso di licenziamento illegittimo, a favore del lavoratore.

<sup>(59)</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

Tale contributo, di importo modesto e certamente ben al di sotto dei costi minimi della ricollocazione e della stessa indennità di disoccupazione<sup>(60)</sup>, si limita infatti a finanziare in generale e in modo standardizzato l'assicurazione sociale per l'impiego<sup>(61)</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 quanto per la singola impresa.

**Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori – Riassunto.** *Il contributo ricostruisce le anomale vicende del contratto di ricollocazione all'interno dell'ordinamento italiano e ne analizza gli incerti contorni normativi, tracciando altresì l'ambito di operatività e le ricadute di sistema, nell'impianto complessivo del Jobs Act, del nuovo assegno individuale di ricollocazione di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015. L'A. analizza le difficoltà e le criticità che l'implementazione di queste forme di politiche attive hanno riscontrato e continuano a riscontrare.*

**The Jobs Act and Workers'Outplacement (Article in Italian) – Summary.** *This paper considers the difficult legislative path of special working schemes concluded with outplaced workers and analyses their uncertain regulatory framework within Italian legislation. By considering these new initiatives within the Jobs Act, the paper goes on to define the scope of application of these work arrangements and the consequences they might produce on the new outplacement allowance laid down by Article 23 of Legislative Decree No. 150/2015. The challenges and the difficulties arising at the time of implementing these measures are also taken into account.*

---

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

<sup>(60)</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. 44/2013.

<sup>(61)</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.