

# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II



## DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Dottorato di ricerca in Diritto delle Persone, delle imprese e dei mercati (XXIX ciclo)

TESI DI DOTTORATO

### POLITICHE DEL LAVORO, AIUTI DI STATO E INCENTIVI ALLE IMPRESE IN ITALIA E IN SPAGNA

**Tutor**

**Ch.mo Prof. Francesco Santoni**

**Candidata**

**Dott.ssa Micaela Caloja**

**Anno accademico 2016/2017**

## Indice

### **POLITICHE DEL LAVORO, AIUTI DI STATO E INCENTIVI ALLE IMPRESE IN ITALIA E IN SPAGNA**

#### **CAPITOLO PRIMO**

##### **DIRITTO DEL LAVORO E DIRITTO DELLA CONCORRENZA: UN DIFFICILE RAPPORTO**

1. Il diritto della concorrenza nel contesto europeo. ....	1
2. Diritto <i>antitrust</i> europeo e aiuti di Stato: quale rapporto? .....	8
3. Il valore della concorrenza nel contesto nazionale.....	12
4. L'influenza del diritto <i>antitrust</i> europeo sul diritto del lavoro. ....	16
5. Prospettive di una interazione costruttiva.....	23
6. Uno sguardo all'ordinamento spagnolo.....	26

#### **CAPITOLO SECONDO**

##### **LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO: LUCI ED OMBRE**

1. Premessa. ....	30
2. La nozione di aiuto di Stato.....	31
3. L'irrilevanza della forma.....	34
4. I beneficiari della misura e la nozione di impresa.....	35
5. Il vantaggio economico.....	37
6. Gli effetti distorsivi sulla concorrenza.....	39
7. L'origine statale dell'aiuto.....	40
8. Il requisito della selettività.....	45
8.1. Un <i>focus</i> sul contratto di formazione e lavoro in Italia.....	49
8.2. La selettività e i contratti di riallineamento retributivo.....	54

## CAPITOLO TERZO

### GLI AIUTI DI STATO TRA DISCREZIONALITÀ DEGLI STATI E LIMITI EUROPEI

1. Il generale principio di incompatibilità degli aiuti con il mercato comune e le sue deroghe.....	58
2. Gli aiuti a finalità regionale, gli aiuti settoriali e orizzontali.....	62
3. La soglia cd. <i>de minimis</i> .....	64
4. Cenni sugli aspetti procedurali.....	65
5. Gli aiuti illegali.....	69
6. I regolamenti di esenzione.....	71
7. Gli aiuti all'occupazione: dagli Orientamenti del 1995 al reg. UE n. 651/2014...73	
8. Gli aiuti alle imprese in crisi.....	83

## CAPITOLO QUARTO

### POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E AIUTI DI STATO: L'ESPERIENZA ITALIANA E SPAGNOLA

1. Le politiche attive nel contesto comunitario.....	90
1.1. La Strategia Europea per l'Occupazione.....	92
1.2. La Strategia Europa 2020: le politiche dell'occupazione dopo il trattato di Lisbona.....	96
1.3. Le iniziative per l'occupazione al di fuori del circuito SEO.....	98
2. Le politiche comunitarie vs. nazionali per l'emersione del lavoro sommerso....	100
3. Gli strumenti nazionali a sostegno dell'occupazione.....	109
3.1. Le più recenti politiche attive nazionali. Dalla riforma Fornero al d.lgs.150/2015.....	110
3.2. Le misure incentivanti previste dal legislatore nazionale.....	114
3.3. Le modifiche apportate dalle ultime due leggi di stabilità.....	120
4. Il piano Garanzia Giovani: una misura che funziona?.....	124
5. L'esperienza spagnola. Cenni sul quadro normativo nazionale.....	133
6. Il piano <i>Garantia Juvenil</i> : punti di forza e debolezze.....	138
 <i>Bibliografia</i> .....	 146

## CAPITOLO PRIMO

### DIRITTO DEL LAVORO E DIRITTO DELLA CONCORRENZA: UN DIFFICILE RAPPORTO

SOMMARIO: 1. Il diritto della concorrenza nel contesto europeo. – 2. Diritto *antitrust* europeo e aiuti di Stato: quale rapporto? – 3. Il valore della concorrenza nel contesto nazionale. — 4. L’influenza del diritto *antitrust* europeo sul diritto del lavoro. – 5. Prospettive di una interazione costruttiva. – 6. Uno sguardo all’ordinamento spagnolo.

#### 1. Il diritto della concorrenza nel contesto europeo.

Il diritto *antitrust*, inteso come insieme di norme rivolte alle imprese al fine di contrastare la formazione di cartelli anticoncorrenziali e gli abusi dei monopolisti, affonda le sue radici negli Stati Uniti d’America, ove nel 1890 fu emanato il noto *Sherman Act*<sup>1</sup>, dai più considerato il primo vero e proprio atto posto in essere a tutela della concorrenza<sup>2</sup>.

Nell’esperienza americana le norme *antitrust* hanno principalmente una funzione antimonopolistica e di contenimento del potere delle grandi imprese. Oltreoceano il diritto della concorrenza, infatti, fin dalla sua nascita è stato considerato strumento di difesa della democrazia economica, e dunque, del pluralismo delle piccole e medie imprese a fronte dello strapotere delle grandi imprese emergenti, finalizzato alla tutela dell’efficienza del sistema economico complessivamente inteso.

---

<sup>1</sup> G. AMATO, *Il potere e l’antitrust. Il dilemma della democrazia liberale della storia del mercato*, Bologna, 1998; R. J. PERITZ, *Competition Policy in America*, Oxford, 1996; G. BERNINI, *Un secolo di filosofia antitrust*, Bologna, 1991.

<sup>2</sup> Non sembra essere d’accordo con questa impostazione parte della dottrina, secondo cui lo *Sherman Act* non deve essere considerato l’originale punto di avvio di un istituto giuridico completamente nuovo, quanto piuttosto la riproduzione di un modello normativo tratto dalla *common law*, che, in realtà si può ritrovare in tante leggi dell’Europa medievale e moderna: divieto di monopolizzazione artificiosa dei mercati, divieto di *conspiracy* ai danni dei consumatori, la previsione di sanzioni penali contro gli abusi monopolistici, la previsione di uffici ad hoc, diretti a reprimere i cartelli, che hanno numerosi precedenti già a partire dal diritto romano. M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell’Unione Europea*, Milano, 2014, 13 ss.

Affinché il diritto della concorrenza prendesse corpo anche in Europa<sup>3</sup> si è dovuto attendere il 1957, anno di nascita della Comunità Economica Europea<sup>4</sup> e della prima legge *antitrust* di matrice europea, che ha visto la luce in Germania<sup>5</sup>, paese *leader* della normativa *antitrust* europea<sup>6</sup>.

La tradizione europea affermatasi nel mezzo secolo precedente appariva, infatti, sostanzialmente favorevole ai cartelli, considerati strumenti moderni di autoregolazione dei mercati, idonei a garantire stabilità ed efficienza ad interi settori economici.

L'idea che faceva da sfondo a questa epoca storica era che la concorrenza, considerata libertà individuale di commercio e ordine spontaneo dei mercati, fosse uno stato di fatto acquisito e che ci si dovesse preoccupare solo di evitare gli eccessi della concorrenza e le conseguenze antisociali ad essi collegate.

Dopo la seconda guerra mondiale, tuttavia, tale impostazione cominciò a vacillare, da un lato sotto l'influenza della positiva esperienza statunitense e dall'altro per il sempre maggior seguito che stava raccogliendo la scuola di Friburgo, in seno alla quale si era sviluppato il cd. ordoliberalismo<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Il diritto *antitrust* americano e comunitario nascono in epoche diverse, con finalità diverse ed hanno subito un percorso evolutivo differente, ciascuno influenzato dalle proprie concezioni dello Stato e dell'economia locali. Sebbene a seguito delle riforme del 2003/2004 le differenze possono dirsi sensibilmente attenuate. In estrema sintesi, negli Stati Uniti predominavano le tesi Lockiane e Calviniste, per cui lo Stato è considerato dotato di un potere limitato, in particolare per quanto riguarda la materia economica. In quest'ottica viene esaltata la libertà di iniziativa del singolo e i monopoli sono del tutto vietati. In Europa, al contrario, in omaggio alla filosofia di Jean-Jacques Rousseau, lo Stato, espressione del potere del popolo, ha un potere illimitato divenendo il fulcro dell'intera attività di un paese e quindi, anche in ambito economico. Il sistema monopolistico non è vietato del tutto, così come il divieto di concentrazioni è subordinato al rafforzamento di una posizione dominante. Per analisi delle differenze tra la legislazione a tutela della concorrenza americana e europea si veda: G. PROEST, *L'antitrust negli Stati Uniti e in Europa. Analisi e psicoanalisi di una divergenza*, *Merc. Conc. Regole*, 1, 2002; V. MANGINI, *La vicenda dell'antitrust: dallo Sherman Act alla legge italiana n. 287/1990*, *Rdi*, 1995.

<sup>4</sup> Il trattato di Roma ha posto, sin da subito, tra gli obiettivi della Comunità *la sana concorrenza tra le imprese che operano nel mercato comune*.

<sup>5</sup> Invero, normative contenenti una disciplina, sia pure in forma larvale erano già state approvate in altri Stati europei: in Francia nel 1945 (*Ordonnance* n. 45-1483), e nel Regno Unito nel 1948 (*Monopolies and Restrictive Practices Act*), tuttavia erano incomplete e a differenza della normativa tedesca, non troppo cogenti ed efficaci.

<sup>6</sup> In occasione della presentazione di tale legge anticoncorrenziale al parlamento tedesco, il diritto *antitrust* venne definito *"l'arma più geniale contro il potere economico concentrato"*. D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, 511.

<sup>7</sup> D.J. GERBER, *Law and competition in twentiethcentury Europe*, Oxford, 2001; V. J. VANBERG, *The Constitution of Markets Essays on Political Economy*, London, 2001; L. DE LUCIA, *Le elaborazioni della dottrina tedesca ed italiana sulla natura giuridica della concorrenza. Spunti per una riflessione sulla l. l. 10 ottobre 1990, n. 287*, *Riv. Dir. Comm.*, 1994, I, 65 ss.

Il pensiero liberale tedesco ha svolto, infatti, un ruolo determinante nell'affermazione del diritto *antitrust* europeo.

Tale filone di pensiero si basava principalmente sull'idea che i mercati concorrenziali sono strumenti indispensabili per la realizzazione del benessere collettivo, ma che allo stesso tempo, se lasciati alle regole spontanee e alla semplice libertà contrattuale, i mercati tendono a degenerare, dando luogo alla formazione di strutture di potere privato, lesive della libertà di impresa e di consumo. L'obiettivo fondamentale della politica di concorrenza diviene, dunque, quella di contenere il potere economico privato, di fronte ai possibili abusi che possono ledere la democrazia economica e politica. Lo strumento fondamentale di questa politica è la creazione di un'autorità amministrativa indipendente, immune dall'influenza delle contingenze del potere politico.

A questo modello si sono ispirate le norme di concorrenza contenute nei trattati europei, sulla cui falsariga si sono sviluppate le discipline *antitrust* dei singoli stati membri, in un processo di assimilazione spontanea, non imposto da direttive comunitarie.

All'interno dei trattati le norme a tutela della concorrenza sono, tuttavia, volte al raggiungimento di due diverse finalità: la necessità di porre fine ad una tradizione di cartelli, che, come si è accennato, aveva caratterizzato, in una prospettiva di sostegno delle economie nazionali, le precedenti politiche della maggior parte dei paesi europei e la realizzazione di un mercato comune per consentire la libera circolazione di merci e capitali al suo interno<sup>8</sup>.

Una concorrenza efficace viene considerata condizione necessaria per la realizzazione di un mercato interno libero e dinamico e allo stesso tempo rappresenta uno strumento volto allo sviluppo del benessere economico comune.

È sulla base di queste considerazioni che il Trattato di Roma nel 1957, inserì tra gli obiettivi della Comunità “*la sana concorrenza tra le imprese che operano nel mercato comune*”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Milano, 2014; L.F. PACE, *I fondamenti del diritto antitrust europeo*, Milano, 2005.

<sup>9</sup> Nel Trattato di Roma la concorrenza compare già nel preambolo del Trattato, per poi essere prevista tra i principi (art. 3 e 29), mentre la vera e propria disciplina è contenuta nella parte terza, dedicata alle politiche, art. 85-94, con separazione tra quelle norme applicabili alle imprese, quelle rivolte alle pratiche di *dumping sociale* – sezione che è stata poi soppressa – e quelle destinate agli Stati. Già

Fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la concorrenza è sempre stata collocata tra gli obiettivi della Comunità<sup>10</sup>.

La ricollocazione che ha subito a partire dal 2009, non ha inciso sulla *ratio essendi* del diritto della concorrenza e sulla sua centralità nell'ambito della politica europea<sup>11</sup>, sebbene non siano mancate voci contrarie, che hanno ravvisato in questa operazione un vero e proprio declassamento della concorrenza nell'ambito dei principi fondanti l'Unione Europea<sup>12</sup>.

All'art. 3 TUE è scomparsa l'indicazione della “*concorrenza non falsata*” come obiettivo fondamentale della Unione stessa<sup>13</sup>, ma questa fa da *pendant* il Protocollo n. 27 (“*Sul mercato interno e la concorrenza*”), allegato ai trattati (e costituente parte integrante degli stessi ai sensi dell'art. 51 TUE), in cui è inserito un “considerando”, secondo cui *il mercato interno ai sensi dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata*, a questo segue poi una disposizione che attribuisce all'Unione il potere di azione per perseguire tale fine.

---

all'interno del Trattato che istituiva la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio nel 1951, erano presenti regole di concorrenza: il Trattato CECA, prevedeva, infatti, un divieto per le intese restrittive della concorrenza, la discriminazione dei prezzi ed una prima forma di controllo delle concentrazioni.

<sup>10</sup> Nella formulazione originaria del trattato istitutivo della Comunità Europea:

- l'art. 2 poneva tra i compiti della Comunità promuovere un alto grado di competitività;
- l'art. 3, comma 1 let. g, considerava tra gli obiettivi del Trattato quello di realizzare “*un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune*”;
- l'art. 4, comma 1 imponeva agli stati membri l'obbligo di adottare una politica economica “*condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza*”

<sup>11</sup> S. BARIATTI, A. FRIGNANI (a cura), *Disciplina della concorrenza nella UE*, vol.64, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. GALGANO, Torino, 2013; M. LIBERTINI, voce *Concorrenza*, in *Annali Enc. Dir.*, III, Milano, 2010, 194; P. DE PASQUALE, *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, 81.

<sup>12</sup> L'intento che anima questa parte della dottrina è di attribuire maggior rilievo nell'ambito del contesto europeo ai diritti sociali: A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa “sociale” nel Trattato di Lisbona*, WP C.S.D.L.E., “*Massimo D'Antona*”. INT 82/2010; D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2010, 511, R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, 34; M. BASEX, *Les nouvelles orientations envisagées par le projet du Traité de Lisbonne*, in *Contracts – Concurrence – Consommation*, 2007, 22.

<sup>13</sup> La soppressione della concorrenza, tra gli obiettivi dell'Unione è dovuta, all'intervento della Francia, sulla base dell'assunto per cui la concorrenza non può essere considerata un valore in sé, ma deve essere tutelata solo se e in quanto strumento per ottenere risultati socialmente utili.

Allo stesso modo deve considerarsi che l'art. 120, tra i vari che esaltano la tutela della concorrenza, afferma che l'Unione e gli Stati agiscono nel *rispetto dei principi di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza*<sup>14</sup>.

Le tradizionali norme *antitrust*, inoltre, sono rimaste immutate, se non nella loro numerazione. Oggi, ci si deve, infatti, riferire agli art. 101 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tra cui si distinguono le norme che hanno come destinatarie le imprese e quelle che invece si rivolgono agli Stati membri.

Nella prima categoria rientrano il divieto di intese (art. 101 TFUE)<sup>15</sup> e di abuso della posizione dominante<sup>16</sup>. Nella seconda, invece, sono riconducibili il divieto per gli Stati membri di istituire diritti speciali o esclusivi a favore di imprese, salvo ragioni specifiche di interesse economico generale (art. 106 TFUE) e la disciplina relativa agli aiuti pubblici, che è diretta agli Stati (art. 107-109).

Dalle considerazioni appena svolte emerge che la tutela della concorrenza continua ad essere un principio generale dell'ordinamento, non solo perché le tradizionali norme *antitrust* sono rimaste invariate nel contenuto, ma anche perché dall'intero assetto normativo risulta che l'azione della unione è orientata, tra gli altri obiettivi, anche alla tutela della concorrenza.

---

<sup>14</sup> Vanno considerati in quest'ottica anche:

- l'art. 2, comma 3 TUE, per cui: "*L'Unione (...) si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato (...) su un'economia sociale di mercato altamente competitiva*";
- l'art. 21, comma 2 lett. e, TUE, per cui l'Unione è impegnata per la "*progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali*";
- l'art. 3, comma 1 TFUE, per cui "*l'Unione ha competenza esclusiva per la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno*";
- l'art. 32, let. c, TFUE, per cui, anche nei settori in cui l'Unione debba intervenire per assicurare l'approvvigionamento di materie prime o di prodotti semilavorati, deve "*vigilare a che non vengano falsate tra gli Stati membri le condizioni di concorrenza sui prodotti finiti*";
- gli art. 34 ss. TFUE, che vietano le restrizioni quantitative all'importazione o esportazione tra Stati membri;
- l'art. 119, comma 1, TFUE, che nel dettare principi in materia di politica economica e monetaria, stabilisce che: "*l'azione degli stati membri e dell'Unione è condotta conformemente al principio di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza*";
- l'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce che "*è riconosciuta la libertà di impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali*".

<sup>15</sup> Il principio è che ogni impresa debba decidere per conto proprio le proprie scelte di mercato, anche se sono ammesse forme di coordinamento o di cooperazione, quando queste hanno effetti positivi sulla concorrenza. Il divieto delle intese non ha carattere assoluto, ma dipende dall'analisi dei concreti effetti economici che l'intesa è in grado di produrre o ha prodotto.

<sup>16</sup> Il divieto muove dalla convinzione che certe imprese hanno una forza tale da poter imporre la loro egemonia agli altri soggetti con cui hanno rapporti economici, sicché non possono dirsi soggetti ad una concorrenza effettiva: il diritto antitrust interviene al fine di ricostruire artificialmente, per quanto possibile, condizioni simili a quelle che vi sarebbero in presenza di una concorrenza effettiva, a cominciare dai prezzi. A differenza del divieto di intese si tratta di un divieto incondizionato.

Ebbene, il diritto *antitrust* europeo, pur essendosi formato un po' in ritardo rispetto all'esperienza americana, è cresciuto e si è sviluppato seguendo il processo evolutivo della Unione Europea, venendo di fatto a costituirne la pietra miliare. Esso si basa sulla triplice convinzione che:

- a) la concorrenza (effettiva) tra imprese è uno strumento essenziale per il benessere economico generale<sup>17</sup>;
- b) il riconoscimento della libertà (soggettiva) di impresa e di concorrenza costituisce un presupposto necessario, ma non sufficiente, perché si instaurino condizioni di “concorrenza effettiva” nei mercati;
- c) la disciplina *antitrust*, e le istituzioni ad esse preposte, mirano a garantire la sussistenza di condizioni di concorrenza effettiva nei vari mercati.

La concorrenza viene, quindi, consacrata, e a tal fine tutelata, come bene giuridico non *ex sé*, ma come bene giuridico strumentale al perseguimento del benessere collettivo<sup>18</sup>. Si tratta di una concorrenza effettiva, che non va confusa né con la libertà economica individuale, anch'essa protetta dall'ordinamento, ma in maniera condizionata rispetto alle regole di buon funzionamento del mercato, né con il pluralismo economico, e cioè con la garanzia dell'esistenza di un buon numero di imprese indipendenti in un determinato mercato, né con la difesa delle imprese piccole contro il potere delle grandi né con una generica esigenza di garantire un controllo pubblico del potere privato, che riempirebbe il diritto *antitrust* di un connotato politico.

Dal punto di vista organizzativo, il diritto comunitario della concorrenza si è caratterizzato per la scelta di un modello di intervento interamente amministrativo<sup>19</sup>. Inizialmente, vi è stato un netto accentramento di tutti i poteri in capo alla Commissione<sup>20</sup>, nel 1962, invece, è iniziato il graduale processo di decentramento: in

---

<sup>17</sup> Nel diritto comunitario questa nozione di “concorrenza effettiva”, pur non presente nei testi originari del Trattato, si trova già nelle storiche pronunce della Corte di Giustizia (C. Giustizia Ce 21 febbraio 1973, C-6/72, *Europemballage - Continental can*) ed è stata poi utilizzata nei testi successivi.

<sup>18</sup> M. LIBERTINI, *A “Highly Competitive Social Market Economy” as a Founding Element of the European Economic Constitution*, *Concorrenza e mercato*, 2011, 491, ss.

<sup>19</sup> Al contrario del diritto *antitrust* americano, in cui l'autorità amministrativa, almeno nel modello originario dello *Sherman Act*, ha poteri inquisitori ma le decisioni finali devono essere assunte da un giudice.

<sup>20</sup> Per evitare l'eccessivo appesantimento dei lavori, tuttavia, venne stabilita una soglia di rilevanza comunitaria, al di sotto della quale la fattispecie non rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

questa prima fase veniva consentito alle autorità nazionali di applicare i divieti, ma non anche le dichiarazioni di esenzione e le sanzioni<sup>21</sup>.

Tale soluzione, tuttavia, era considerata non del tutto efficace, dal momento che le autorizzazioni e le sanzioni sono parti integranti, funzionalmente collegate, delle norme sostanziali e dunque risultava difficile l'applicazione delle norme sui divieti, senza possibilità di applicare esenzioni e di irrogare sanzioni.

Con il regolamento 1 del 2003 si è arrivati ad una soluzione di decentramento pieno della competenza nell'applicazione delle norme comunitarie<sup>22</sup>.

Il principio di applicazione decentrata del diritto comunitario comporta alla luce del riconosciuto primato delle norme europee rispetto a quelle nazionali, l'inapplicabilità delle norme nazionali sulla concorrenza a fattispecie che abbiano rilevanza comunitaria<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda la specifica attività delle istituzioni europee in materia di concorrenza giova sinteticamente ricordare che Consiglio e Commissione (quando questa è autorizzata all'emanazione dal Consiglio, non avendo potere regolamentare proprio)<sup>24</sup>, *in primis* agiscono mediante regolamenti, che come è noto, sono direttamente applicabili in tutti gli Stati membri, ove prevalgono sulle norme interne, in virtù della *primauté* del diritto comunitario<sup>25</sup>, emanati in attuazione dell'art. 103 TFUE.

---

<sup>21</sup> Regolamento n.17 del 6 febbraio 1962. Si tratta del primo regolamento del Consiglio di attuazione dell'art. 81 ss. TCE, che ha permesso lo sviluppo di una politica comunitaria in materia di concorrenza ed ha contribuito alla diffusione di una cultura della concorrenza nella Comunità.

<sup>22</sup> Regolamento del Consiglio del 16 dicembre 2003, n. 1.

<sup>23</sup> A. FRIGNANI, M. WAELBROECK, *Disciplina della concorrenza nella CE*, IV ed., Torino.1996,

<sup>24</sup> S. BARIATTI, *Le fonti del diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, in S. BARIATTI, A. FRIGNANI (a cura), *Disciplina della concorrenza nella UE*, vol.64, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. GALGANO, Torino, 2013.

<sup>25</sup> È noto il dibattito che ha visto a lungo contrapposte Corte di Giustizia e Corte Costituzionale sui rapporti intercorrenti tra l'ordinamento nazionale e comunitario. La prima ha sempre militato a favore della teoria cd. monista, secondo la quale l'ordinamento comunitario e l'ordinamento nazionale integrano un unico sistema, ordinato in termini di gerarchia tra norme comunitarie e interne. Il percorso che ha portato all'affermazione del primato del diritto comunitario anche ad opera della Corte Costituzionale è stato più articolato e può essere così sintetizzato in quattro fasi : nel corso della prima, il contrasto tra legge ordinaria e norma comunitaria (*rectius* la legge di esecuzione del Trattato) era risolto in base al criterio cronologico. La sentenza 27 dicembre 1973 n. 183 della Corte Costituzionale inaugura la seconda fase: si afferma anche a livello nazionale il primato del diritto comunitario, sulla base dell'assunto che le norme del diritto comunitario direttamente applicabili hanno un ambito di competenza dal quale il legislatore deve ritirarsi, in virtù dell'art. 11 della Costituzione. È tuttavia riconosciuta alla sola Corte Costituzionale il controllo sul contrasto tra la norma comunitaria e quella interna. La storica sentenza della Corte Costituzionale *Granital* del 8 giugno 1984 n. 170 apre la terza fase: è riconosciuto a ciascun giudice interno il potere di disapplicare la norma interna in contrasto con

Il ricorso ai regolamenti non è, tuttavia, l'unico atto utilizzato dalle istituzioni comunitarie<sup>26</sup>; si è fatto e si continua a fare ampio utilizzo della tecnica normativa cd. di *soft law*, tra cui rivestono un ruolo di primo piano le comunicazioni della Commissione, che hanno assunto la denominazione di Orientamenti, e che data la loro duttilità si sono prestate a diverse funzioni: inizialmente la Commissione forniva indicazioni su situazioni non disciplinate dai regolamenti, in seguito, a partire dagli anni '80, ha usato questi strumenti per offrire linee guida e interpretazione di regolamenti di esenzione, come in seguito si specificherà<sup>27</sup>.

## **2. Diritto *antitrust* europeo e aiuti di Stato: quale rapporto?**

Si è accennato al distinguo che all'interno delle norme del TFUE, dedicate alla tutela della concorrenza, è necessario effettuare tra le norme che contengono regole applicabili alle imprese (art. 101- 106) e quelle relative agli aiuti concessi dagli Stati (art. 107- 109).

Ebbene, giova interrogarsi su quali siano i rapporti tra i due blocchi normativi e sulla possibilità di ricondurre *sic et simpliciter* la disciplina relativa agli aiuti di Stato nel *corpus* del diritto *antitrust*.

A ben vedere, la collocazione sistematica da parte del legislatore comunitario, all'interno del Titolo VIII del TFUE, recante le norme comuni sulla concorrenza, non sembrerebbe lasciare adito a dubbi e consentirebbe di ricondurre quasi automaticamente all'interno del *genus* del diritto della concorrenza anche le norme relative agli aiuti di Stato.

---

un regolamento comunitario, pur rifiutando l'idea unitaria: i due sistemi normativi sono autonomi e distinti, seppur coordinati. Risale a questa epoca la cd. teoria dei controlimiti, in virtù della quale in tema di principi fondamentali e diritti inalienabili della persona umana spetta alla Corte Costituzionale il sindacato sulle norme comunitarie. È solo con la quarta e ultima fase che si afferma il riconoscimento pieno del primato del diritto comunitario, in accoglimento della teoria monista, nei casi in cui le norme comunitarie, ai sensi dell'art. 117 Cost., assurgono a parametro di legittimità. G. Tesaro, *Diritto dell'unione Europea*, Padova, 2010, 201 ss.

<sup>26</sup> Tra cui anche le direttive, atti che necessitano di specifico recepimento nei singoli ordinamenti nazionali. Di notevole importanza è la recente direttiva 2014/104/UE, volta al rafforzamento del *private enforcement*, nell'ottica di una ulteriore della tutela della concorrenza, che prevede determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea.

<sup>27</sup> Da ultimo, ma non per importanza va ricordato che dal 1972, ogni anno la Commissione predispose una relazione in tema di politica di Concorrenza, con cui fa il punto della situazione in materia, rendendo nota la sua posizione su questioni di attualità e riassumendo gli orientamenti della Corte di Giustizia

Tale affermazione, tuttavia, non è così pacifica. Procedendo ad una più completa analisi del DNA della disciplina sugli aiuti di Stato, infatti, sono ravvisabili non poche differenze rispetto al diritto della concorrenza, ed in particolare dal punto di vista della genesi, dell'ambito di applicazione, nonché della struttura e della *ratio*<sup>28</sup>.

Per ciò che concerne il primo profilo, infatti, le norme sugli aiuti di Stato sono sensibilmente più recenti, rispetto alla normativa *antitrust*. Le prime trovano compiuto riconoscimento solo con i Trattati istitutivi della CEE, mentre il diritto della concorrenza affonda le sue radici, come già visto e seppur con le dovute precisazioni, nello *Sherman Act* americano. L'unico precedente in materia di aiuti di Stato è l'art. 4 del Trattato CECA, in vigore dal 1 gennaio 1952, caratterizzato da un secco divieto di erogare sussidi e quindi non perfettamente in linea con l'attuale normativa<sup>29</sup>.

Confrontando, poi, l'ambito di applicazione delle due discipline, emerge che la disciplina *antitrust* è connotata da una *vis expansiva*, assente nella disciplina relativa agli aiuti di Stato. L'autorità posta a presidio del rispetto della normativa anticoncorrenziale ha competenza rispetto a tutti i soggetti che operano nel territorio dell'Unione Europea, ed ai comportamenti che questi pongono in essere sul suo territorio, indipendentemente dalla nazionalità e dalla localizzazione del soggetto o dell'autore del comportamento. Ciò può comportare l'applicazione delle norme delle UE a cittadini di Stati esterni all'Unione.

Tale possibilità non è neppure paventata nella disciplina sugli aiuti di Stato, che non può che applicarsi ai rapporti tra Stati o altri soggetti pubblici e Unione Europea.

L'art. 107 TFUE, inoltre, non appare formulato in termini di divieto, quanto piuttosto di incompatibilità, già tale constatazione sarebbe sufficiente ad escludere una lettura della disciplina in chiave esclusivamente anticoncorrenziale<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> L. TEBANO, *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato "compatibili"*, Padova, 2012; J.L. BUENDIA SIERRA, B. SMULDERS, *The Limited Role of the "Refined Economic Approach"*, in *Achieving the Objectives of State Aid control: Time for some realism*, in *EC State Aid Law*, Liber amicorum Francisco Sataolalla Gadea, Alphen aan den Rijn, 2008.

<sup>29</sup> L'art. 4 lett. C) del Trattato CECA statuisce che: «sono riconosciuti incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e di conseguenza, sono aboliti e proibiti, alle condizioni previste dal presente Trattato, nell'interno della comunità (...) e) le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati (...) in qualunque forma.»

<sup>30</sup> G. PINNA, *La disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario*, in *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, a cura di S. BARIATTI, Milano, 1998, 22; M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995.

Infine, sempre dal punto di vista strutturale bisogna specificare che mentre le norme *antitrust* si rivolgono alle imprese, gli articoli relativi agli aiuti pubblici hanno come destinatari gli Stati membri e tale affermazione ha notevoli ripercussioni soprattutto in caso di violazione delle stesse. Diversa, infatti è, anche, la forma di controllo, laddove in materia di aiuti di Stato sembra assente quel coordinamento con Autorità nazionali, tipico della tutela del diritto *antitrust*<sup>31</sup>.

Alla luce di tali considerazioni può dunque affermarsi che le regole sugli aiuti di Stato svolgono una specifica funzione a presidio del mercato interno, che sembra spingersi al di là della semplice tutela della concorrenza: vi è infatti chi ha affermato che il DNA della disciplina degli aiuti pubblici condivide più cromosomi con le regole di mercato interno (libertà economiche) che con quelle *antitrust*<sup>32</sup>.

L'impossibilità di una completa sovrapposizione dei due sistemi normativi era, d'altro canto, nota già al momento della stipula dei Trattati, non avrebbe avuto senso, altrimenti, l'aver predisposto una congerie di norme relative esclusivamente agli aiuti di Stato<sup>33</sup>.

In realtà, all'esito dell'analisi descritta si può giungere alla conclusione che il rapporto tra diritto della concorrenza e norme sugli aiuti concessi dagli Stati può essere ricostruito in termini di *genus a species*<sup>34</sup>. Questa impostazione sembra coerente con la collocazione sistematica delle norme all'interno del TFUE e allo stesso tempo ne

---

<sup>31</sup> E ancora, diverso è anche il regime della prova della distorsione della concorrenza. Consolidata giurisprudenza comunitaria ha affermato, infatti, che per ciò che concerne gli aiuti di Stato la Commissione non è tenuta ad esaminare tutti i dati relativi alla definizione del mercato rilevante, nozione attorno alla quale ruota l'intera applicazione degli art. 101 e 102 TFUE. C. Giustizia, sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, *Philip Morris*; in più l'art. 107 TFUE dà rilievo anche alla mera minaccia della distorsione della concorrenza, oltre che alla distorsione effettiva.

<sup>32</sup> J.L. BUENDIA SIERRA, B. SMULDERS, *The Limited Role of the "Refined Economic Approach"*, in *Achieving the Objectives of State Aid control: Time for some realism*, in *EC State Aid Law*, Liber amicorum Francisco Sataolalla Gadea, Alphen aan den Rijn, 2008; L. TEBANO, *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato "compatibili"*, Padova, 2012, 28 ss.

<sup>33</sup> A conferma della diversità delle due discipline può essere citato il caso *Matra*, sentenza 15 giugno 1993, causa C- 225/91, in cui la Corte ha statuito che in attesa della definitiva decisione sul profilo *antitrust*, la Commissione può pronunciarsi sulla compatibilità dell'aiuto, atteso che si tratta di due procedimenti indipendenti. Si pensi al caso in cui due imprese di notevole incidenza sul mercato decidano di costituire un unico stabilimento per la produzione di semilavorati da inglobare in un prodotto finito, che ciascuna venderà separatamente. Lo stabilimento viene insediato in uno Stato, ove sono previsti aiuti pubblici. È evidente, che tale fattispecie acquista rilevanza sia sotto il profilo *antitrust*, poiché si tratta di un'impresa comune tra due concorrenti che degli aiuti di Stato previsti nel territorio di riferimento.

<sup>34</sup> Potrebbe, in particolare, azzardarsi che si tratta di un rapporto di specialità per aggiunta, laddove le norme speciali contengono tutti i caratteri della norma generale cui si aggiunge uno o più elementi di specialità.

valorizza le indiscusse differenze, non riconducendo *sic et simpliciter* le norme relative agli aiuti di Stato nell'alveo del diritto *antitrust*.

Sotto il profilo della genesi, dell'ambito di applicazione, della struttura e della *ratio*, infatti, il rapporto tra i due sistemi normativi non può che configurarsi come di specialità. Ciascuno dei punti di differenza analizzati, può essere riletto in quest'ottica. Dal punto di vista della genesi, infatti, la nascita delle norme che disciplinano gli aiuti di Stato è successiva al diritto *antitrust*, ciò non può che confermare il carattere di normativa generale del diritto della concorrenza<sup>35</sup>.

Lo stesso ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato più ristretto rispetto alle norme anticoncorrenziali, conferma il profilo di specialità della normativa norme in esame.

Per quanto riguarda la *ratio* di fondo della disciplina in materia di aiuti di Stato, questa in parte coincide con quella della tutela della concorrenza, in parte la supera, spingendosi verso le libertà economiche, ed è anche per questa ragione che il rapporto tra le due discipline può dirsi di specialità.

Tale rapporto potrebbe essere agevolmente spiegato con il ricorso ad un'immagine presa in prestito dalla geometria piana, ovvero due cerchi concentrici. Il cerchio più esterno rappresenterebbe l'insieme delle norme sugli aiuti di Stato, mentre quello interno, starebbe a raffigurare l'insieme del diritto *antitrust*.

La parte non in comune verrebbe così ad identificare tutti quegli aspetti poc'anzi descritti non coincidenti tra le due materie, dimostrando il carattere della specialità delle norme sugli aiuti pubblici, solo parzialmente sovrapponibili alla normativa *antitrust*.

Tale immagine sembra efficace ed appropriata per la comprensione della peculiarità della materia in esame e del suo rapporto con il diritto *antitrust*, che costituisce il punto di partenza per le riflessioni che seguiranno.

---

<sup>35</sup> L. TEBANO, *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato "compatibili"*, Padova, 2012, 28 ss.

### 3. Il valore della concorrenza nel contesto nazionale.

Appare opportuno a questo punto calarsi nella dimensione nazionale per analizzare la portata del diritto *antitrust* in particolare nel nostro ordinamento.

La concorrenza è un bene giuridico tutelato anche dall'ordinamento italiano, al pari di quasi tutti gli altri paesi europei, oltre che dal diritto comunitario<sup>36</sup>.

Né l'ordinamento comunitario, né quello italiano, tuttavia, nel tutelare la "concorrenza", si preoccupano di fornirne una definizione normativa.

La nozione, dunque, viene implicitamente data per autoevidente.

A ben vedere, appare opportuno chiarire e delimitare i confini della nozione di concorrenza, anche nel nostro ordinamento, così da interpretare correttamente le norme che ne sono poste a tutela.

Molteplici, infatti, sembrano essere le possibili interpretazioni del concetto stesso di concorrenza. Tra le varie, si è sviluppata, ad esempio, la concezione di concorrenza intesa come "concorrenza perfetta", sulla base della tradizionale teoria macroeconomica<sup>37</sup>.

Questa accezione, tuttavia, non sembra cogliere nel segno, sia perché la concorrenza perfetta è un modello avulso dalla realtà sia perché uno stato di concorrenza perfetta sarebbe privo di innovazione e quindi non funzionale rispetto all'obiettivo dello sviluppo economico e del maggior benessere economico collettivo.

Si è pertanto fatta strada la convinzione che un modello di funzionamento del mercato, coerente al fine della realizzazione del massimo benessere collettivo, è quello di una concorrenza imperfetta tra diverse imprese medio-grandi, caratterizzata da un forte processo dinamico di innovazioni e da effettiva possibilità di scelta per il consumatore.

---

<sup>36</sup> M. LIBERTINI, voce *Concorrenza*, in *Annali Enc. Dir.*, III, Milano, 2010, 194; M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella costituzione italiana*, *Giur. Cost.*, 2005, 1429 e in cui si pone in evidenza che manca una vera e propria definizione di concorrenza come bene giuridico tutelato dalla disciplina *antitrust*.

<sup>37</sup> Dal punto di vista economico, l'archetipo concorrenziale è il modello di concorrenza perfetta, in cui un numero tanto elevato di imprese da comporre un'offerta atomizzata vende ad un ampio numero di consumatori perfettamente informati, così che nessun attore economico è, da solo, capace di influenzare l'equilibrio di mercato, in termini di prezzi e quantità scambiate. Questo modello appare ottimale per il benessere dei consumatori e per il più ampio benessere sociale. Si tratta, tuttavia, di un modello ideale che funge da parametro per determinare il potere di mercato di un'impresa. Per un'analisi delle nozioni fondamentali di economia da applicare al diritto *antitrust* si veda: S. BARIATTI, A. FRIGNANI (a cura), *Disciplina della concorrenza nella UE*, vol.64, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. GALGANO, Torino, 2013.

Dunque, l'accezione accolta dal nostro ordinamento, sotto l'impulso del diritto europeo, che in materia di concorrenza, più che in ogni altro campo, ha influenzato e continua ad influenzare i singoli stati membri, è quella di una concorrenza effettiva. È tale quella che presuppone la mancanza di barriere artificiali all'ingresso del mercato, l'esistenza di una effettiva libertà di scelta dei consumatori, l'esistenza di un effettivo processo competitivo dinamico.

Dunque, la concorrenza che il nostro ordinamento, oggi, si preoccupa di tutelare e promuovere è oggettiva, effettiva e dinamica, come conferma anche la lettura dell'art. 117, comma 1, lettera e), come riformato dalla l. cost. 3/2001, che annovera la tutela della concorrenza tra le materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva<sup>38</sup>.

A ben vedere, già prima della riforma costituzionale vi era chi ravvisava un ancoraggio costituzionale per la tutela della concorrenza nell'art. 41 Cost, considerando la concorrenza, oggettivamente intesa, come limite implicito alla libertà di iniziativa economica. Tale orientamento, tuttavia, è rimasto minoritario ed ha prevalso quello di segno contrario, che ha interpretato l'art. 41 Cost. come una norma di garanzia solo della libertà individuale di iniziativa economica, non anche della concorrenza effettiva, come modo di funzionamento del mercato<sup>39</sup>.

La consacrazione della tutela della concorrenza a livello costituzionale, avvenuta attraverso la riforma dell'art. 117, comma 1 let e, rappresenta l'acme del percorso

---

<sup>38</sup> L'art. 117, comma 1 let. e, è considerato il definitivo riconoscimento costituzionale dell'obbligo per lo Stato di tutelare la concorrenza. In realtà non tutti sono d'accordo con questa impostazione. Per quanto la disputa non vada sopravvalutata, nel senso che, anche se con argomentazioni diverse tutti gli interpreti attribuiscono, alla fine, un valore costituzionale alla concorrenza, sembra preferibile quell'impostazione che considera la norma non quale mera norma sulla competenza, neutra rispetto all'attribuzione di valore alla concorrenza nel quadro dei principi generali dell'ordinamento, quanto piuttosto una norma, che al pari delle altre con cui si attribuisce un potere, implica anche, la doverosità del relativo esercizio. D'altra parte, relativamente alle altre materie di competenza esclusiva dello Stato (*ordine pubblico e sicurezza* ad esempio), previste all'art. 117 cost., mai si è sostenuto che la cura delle stesse da parte dello Stato sia meramente facoltativa. M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella costituzione italiana*, *Giur. Cost.*, 2005, 1429 contra L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del titolo V: il fondamento costituzionale e il riparto di competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo: regione e governo locale*, 2003, 345 ss; C. E. GALLO, *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: il quadro nazionale nella più recente giurisprudenza*, *Dir. Amm.*, 2005, 331.

<sup>39</sup> Per la ricostruzione del dibattito si veda M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni*, *Diritto e Società*, 2004, 439. A sostegno della impostazione minoritaria favorevole a ravvisare già nell'art. 41 cost. implicitamente la tutela della concorrenza effettiva, come limite alla libertà di iniziativa economica: M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella costituzione italiana*, *Giur. Cost.*, 2005, 1429.

evolutivo che tale bene giuridico ha subito nel nostro ordinamento, sotto la spinta comunitaria.

Nella struttura del codice civile, infatti, il legislatore prende in considerazione la concorrenza solo ed unicamente nella disciplina della concorrenza sleale, che nasce come disciplina esclusivamente privatistica, con l'obiettivo di dirimere conflitti interindividuali tra imprenditori, ripristinare l'equilibrio, o prevenirne l'alterazione, all'interno di uno specifico rapporto di concorrenza, alterato dalla scorrettezza di un singolo concorrente, o minacciato dall'eventuale scorrettezza di costui<sup>40</sup>.

L'obiettivo della normativa *antitrust*, invece, trascende la dimensione privatistica, essendo, come si è detto, finalizzata alla tutela della concorrenza come strumento necessario per garantire l'efficienza dell'intero sistema economico.

Ebbene, la l. 287 del 1990, recante "*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*" che racchiude il cuore della disciplina *antitrust* nazionale irrompe nel panorama normativo interno, gettando le basi per un cambio di prospettiva in un ordinamento abituato a tutelare la concorrenza unicamente come situazione giuridica soggettiva attribuita a persone ed imprese e a porre rimedi solo alle ipotesi di concorrenza sleale.

Tale legge, infatti, amplia il concetto di concorrenza, adeguandolo a quello comunitario di logica competitiva del mercato, dettando, un insieme di norme, che in gran parte riproducono il tenore delle norme del diritto *antitrust* europeo<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Gli art. 2598 c.c. e ss. tipizzano, anche se non in maniera tassativa, gli atti di concorrenza sleale, e ne prevedono le conseguenze per chi li pone in essere; l'art. 2557 c.c. impone a chi aliena l'azienda di astenersi, per cinque anni, dall'iniziare una nuova attività che possa sviare la clientela dell'azienda ceduta; l'art. 2301 c.c. vieta al socio, delle società in nome collettivo, di esercitare, per conto proprio o altrui, un'attività concorrente con quella della società, né partecipare come socio illimitatamente responsabile ad una società concorrente, senza il consenso degli altri soci; l'art. 2390 c.c. traspone gli stessi principi agli amministratori di società; l'art. 2125 c.c. disciplina il patto di non concorrenza tra datore di lavoro e lavoratore, per il tempo successivo alla cessazione dell'impiego; gli art. 2595, 2596 c.c. rispettivamente pongono i limiti legali e convenzionali alla concorrenza ed il 2597 c.c. impone a chi esercita un'impresa in monopolio legale di contrarre con chiunque ne abbia interesse. A tali norme inserite nel corpus civilistico, va aggiunta, poi, la disciplina specifica dettata all'interno della legge sul diritto d'autore, l. 22 aprile 1941, n. 633.

<sup>41</sup> La legge è suddivisa in sei titoli, il Titolo I è dedicato alla disciplina delle intese restrittive della concorrenza, dell'abuso di posizione dominante e delle operazioni di concentrazione ed è questa è la parte in cui la normativa interna essenzialmente riprende la disciplina comunitaria. Con il Titolo II viene istituita e disciplinata l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, mentre è al Titolo III, che vengono descritti, più nel dettaglio, i poteri conoscitivi e consultivi dell'Autorità, il Titolo IV detta le norme sui poteri del Governo in materia di operazioni di concentrazioni, il titolo V è stato abrogato dal T.u.b., mentre l'ultimo reca le disposizioni finali.

L'omogeneizzazione che in termini di diritto sostanziale è quasi totale, è confermata anche sul piano applicativo dalla clausola di interpretazione conforme, prevista all'art. 1. comma 4, legge n. 287 del 1990, laddove introduce una sorta di rinvio mobile agli orientamenti europei<sup>42</sup>.

Con la medesima legge *antitrust*, il legislatore nazionale ha istituito anche l'organo amministrativo cui è affidata la tutela della concorrenza: l'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato (AGCM). Si tratta di una Autorità Amministrativa Indipendente<sup>43</sup>, che ha il compito di curare il buon funzionamento del mercato e di garantire una concorrenza effettiva.

L'AGCM è a tal proposito dotata di diversi poteri: regolatori, istruttori e sanzionatori, tutti volti a tutelare la concorrenza effettiva come bene giuridico strumentale al benessere collettivo<sup>44</sup>.

In una concezione siffatta di concorrenza, non va trascurato che una componente essenziale è la libertà di scelta del consumatore che è chiamato a ricoprire un ruolo attivo, in un sistema di concorrenza dinamica, come quello appena descritto.

Gli stessi interessi dei singoli consumatori sono considerati interessi direttamente tutelati dalle norme *antitrust*<sup>45</sup>.

Alla luce di quanto fin qui affermato, sembra cogliere nel segno quell'idea con cui si apre la voce *Concorrenza* nell'Enciclopedia dei ragazzi, in virtù della quale *la*

---

<sup>42</sup> Art. 1 comma 4 recita testualmente: "L'interpretazione delle norme contenute nel presente titolo è effettuata in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza."

<sup>43</sup> Per il dibattito relativo alla natura giuridica delle Autorità amministrative Indipendenti si veda R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2011, ed in particolare per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, G. TESAURO, *Esiste un ruolo paragiurisdizionale dell'Antitrust nella promozione della concorrenza?*, in F. KOSTORIS, T. PADOA SCHIOPPA (a cura di), *Le autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, Milano, 2002.

<sup>44</sup> M. CLARICH, *Per uno studio sui poteri dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*, *Dir. Amm.*, 1993; G. AMATO, *Le Autorità indipendenti nella Costituzione economica*, in AA. VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti*, Milano, 1997.

<sup>45</sup> Sulla rilevanza degli interessi dei consumatori nell'ambito della disciplina di tutela della concorrenza si è svolto un dibattito animato, poiché era molto diffusa l'opinione che giustificava la tutela del consumatore sulla base di ragioni di equità, che avrebbero avuto funzione correttiva del funzionamento del libero gioco della concorrenza, e non come parte integrante delle "regole del gioco" del buon funzionamento del mercato. Il dibattito è stato, in un certo senso chiuso, dalla sentenza di Cass. S.U., 4 febbraio 2005 n. 2207, *FI*, 2005, I, 1014, con note di A. Palmieri e R. Pardolesi, che ha accolto la tesi secondo cui l'illecito *antitrust* ha carattere plurioffensivo e comporta una lesione diretta dei consumatori. La sentenza, infatti, riconosce al singolo consumatore, che dimostri di aver ingiustamente pagato un sovrapprezzo per effetto di una illecita intesa restrittiva della concorrenza fra le imprese, la legittimazione ad agire dinnanzi alla Corte d'appello per l'azione di nullità e di risarcimento del danno prevista dall'art. 33 della l. 287/1990.

*concorrenza è prima di tutto un miracolo, o per meglio dire, è lo strumento con cui si realizza un miracolo. Quale miracolo? Il miracolo di trasformare l'egoismo in altruismo, di trasformare il "farsi gli affari propri" nel "fare il bene di tutti"*<sup>46</sup>.

Tali parole sembrano descrivere in maniera efficace il concetto di concorrenza quale bene giuridico tutelato perché strumentale al benessere collettivo, oggi accolto nel nostro ordinamento.

#### **4. L'influenza del diritto *antitrust* europeo sul diritto del lavoro.**

Una volta descritta l'importanza e la centralità del diritto *antitrust* europeo e nazionale ci si è chiesti quali siano state le conseguenze della sua affermazione nell'ambito del diritto del lavoro, ed in particolare se ed in che modo tale branca dell'ordinamento nazionale possa dirsi condizionata dal diritto della concorrenza<sup>47</sup>.

I due sistemi normativi appaiono, *prima facie* così distanti, ispirati a *rationes* completamente diverse e strutturati su logiche quasi opposte.

Il diritto *antitrust*, come si è detto, nasce in ossequio ad esigenze economiche di tutela del mercato, cui restano estranee, almeno in prima battuta, le tutele sociali.

Non è un caso se la Comunità Europea, bacino generatore del diritto comunitario della concorrenza, è stata a lungo accusata di "*frigidità sociale*"<sup>48</sup>.

Al contrario, il diritto del lavoro nasce da istanze sociali, piegato com'è, almeno nella sua fase genetica, alla tutela dei diritti fondamentali del prestatore di lavoro, contraente debole del rapporto e soggetto debole del mercato.

In tale disciplina sembra apparentemente assente qualsiasi logica sottesa all'economia di mercato.

I sistemi sono stati a lungo considerati due universi indipendenti, caratterizzati da valori e principi diversi. Siffatto approccio si è basato anche sulla posizione dei padri fondatori della Comunità Europea, la cui politica iniziale si fondava su di una relazione di sostanziale non interferenza tra diritto comunitario della concorrenza e discipline nazionali di tutela del lavoro e di protezione sociale, in particolare, di completa

---

<sup>46</sup> F. GALIMBERTI, voce *Concorrenza*, Enciclopedia dei ragazzi, Treccani.

<sup>47</sup> G. MELIANDÒ, *Concorrenza e politiche sociali*, in AA. VV., *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996.

<sup>48</sup> G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità Europee*, in AA. VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, 1988.

autonomia delle seconde dal primo. Le regole sulla concorrenza ed il mercato contenute nel Trattato di Roma non avrebbero dovuto, dunque, interferire con le politiche sociali del lavoro degli Stati membri.

Questa impostazione ha determinato una pacifica convivenza tra le due, basata sostanzialmente sulla totale indifferenza, come esempio efficace può essere addotta la lunga storia di reciproca indifferenza ed ininterferenza tra le normative giuslavoristiche e previdenziali nazionali e la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato<sup>49</sup>.

Tale equilibrio basato su azione statale e competenza comunitaria, tuttavia, non tardò a rivelare la sua intrinseca precarietà e cominciò a vacillare man mano che la pressione per l'integrazione economica si intensificava<sup>50</sup>.

Il conflitto si manifesta nel momento in cui matura nelle istituzioni comunitarie la consapevolezza dell'impossibilità di realizzare un'armonizzazione naturale ed automatica delle politiche sociali nazionali, per effetto delle dinamiche di mercato. È in questo momento che comincia la collisione: le prerogative degli Stati membri in materia di politica sociale e occupazionale risultano un ostacolo agli scambi, soprattutto a confronto dell'obiettivo di creazione di un mercato unico, tale da condurre ad un processo di integrazione in senso negativo, tradottosi nell'intrusione che si concretizza nel tentativo di contenere l'intervento degli Stati membri nel mercato e nella sottoposizione delle politiche nazionali al vaglio del diritto della concorrenza e delle libertà economiche fondamentali, imponendo dall'esterno limiti all'efficacia e agli effetti delle politiche del lavoro e dell'occupazione.

È così che comincia, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, una progressiva infiltrazione<sup>51</sup> dei principi della libertà di (e nel) mercato nel corpo dei diritti del lavoro e della sicurezza nazionali, rompendo del tutto l'iniziale equilibrio.

---

<sup>49</sup> S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*. Bologna, 2003.

<sup>50</sup> S. DEAKIN, *Labour Law as Market Regulation: The Economic Foundations of European Social Policy*, in P.DAVIS E AL. (a cura di), *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, Oxford, 1996.

<sup>51</sup> Come l'ha icasticamente definita, con espressione oramai entrata nell'uso: G. LYON- CAEN, *L'infiltration du Droit du travail par le Droit de la concurrence*, DO, 1992, 313.

L'impossibilità di ravvisare punti di incontro tra il diritto *antitrust* ed il diritto del lavoro ha inevitabilmente determinato un braccio di ferro tra le due discipline, che ha visto prevaricare il diritto *antitrust* sul diritto del lavoro.

Il fenomeno è stato interpretato da gran parte dei giuslavoristi come il sacrificio di quest'ultimo in nome della tutela della concorrenza, come emerge a chiare lettere dalle espressioni, diverse, ma tutte frutto di una valutazione negativa, utilizzate nel corso degli anni dagli studiosi: si è, infatti, parlato di un'infiltrazione del diritto comunitario della concorrenza sul diritto del lavoro, di un'intrusione<sup>52</sup>, di una penetrazione<sup>53</sup>, o ancora, vi è chi ha individuato nel fenomeno una corrosione o erosione del diritto del lavoro ad opera della normativa *antitrust*<sup>54</sup>.

In quest'ottica, particolarmente negativa, il diritto comunitario della concorrenza è stato considerato una minaccia, un'insidia, un pericolo per le garanzie che il diritto del lavoro aveva nel corso degli anni faticosamente conquistato<sup>55</sup> e che, all'improvviso, si sono trovate esposte ad una forza proveniente dall'esterno, capace di penetrare fino alle radici più profonde del sistema mettendone in crisi le categorie più solide.

Vi è anche chi ha, a tal proposito, affermato una vera e propria crisi di identità del diritto del lavoro, cagionata altresì dalla introduzione di criteri e regole di natura economica in una materia per sua natura sottratta a tale logica<sup>56</sup>.

Per verificare la correttezza di questa impostazione fondata sul totale scetticismo relativo alla possibilità di un contatto positivo tra il diritto del lavoro ed il diritto *antitrust*, giova ripercorrere, seppur brevemente, alcuni dei casi che hanno costituito il vero banco di prova del conflitto.

La mente immediatamente si rivolge al caso del monopolio del collocamento pubblico, che nasce nei paesi statalisti, come l'Italia, quale rimedio allo squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro. L'intervento regolatore da parte dello Stato appare l'unica strada

---

<sup>52</sup> P. LAIGRE, *L'intrusion du droit communautaire de la concurrence dans le champ de la protection sociale. À propos de l'arrêt Coreva*, CJCE 16 novembre 1995, DS, 1996, 82.

<sup>53</sup> K. MICHELET, *Protection sociale et contraintes économiques et monétaires européennes*, DS, 2001, 292.

<sup>54</sup> G. LYON- CAEN, *Droit social et Droit de la concurrence. Observations sur un rencontre, Les orientations sociales du droit contemporain. Écrits en l'honneur du Professeur Jean Savatier*, Paris, 1992.

<sup>55</sup> Si pensi, su tutti, al lungo percorso che ha portato all'elaborazione dello Statuto dei lavoratori, L. 300/1970.

<sup>56</sup> M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in AA. VV., *Contratto e lavoro subordinato. Il diritto privato alle soglie del 2000*, Padova, 2000, 127-159.

per correggere le imperfezioni del mercato e permettere all'autorità pubblica di correggere, guidare ed orientare il mercato del lavoro<sup>57</sup>.

Il monopolio pubblico del collocamento, tuttavia, sia in Germania che in Italia, è incappato nelle maglie del diritto *antitrust*: è stato ricondotto dalla Corte di Giustizia nell'alveo delle attività economiche e stigmatizzato per l'inefficienza dimostrata<sup>58</sup>.

Nel caso italiano *Job Center II*<sup>59</sup> la Corte ha confermato la notevole forza d'urto dell'infiltrazione del diritto comunitario della concorrenza nel diritto del lavoro nazionale, seguendo l'orientamento inaugurato con la sentenza *Höfner*, con cui aveva riconosciuto l'Ufficio federale tedesco del lavoro quale impresa che abusa della propria posizione dominante<sup>60</sup>.

In entrambe le pronunce la Corte segue il medesimo ragionamento, che si riporta in pillole: *in primis* si attribuisce all'ente pubblico che gestisce il collocamento la natura di impresa: esso esercita un'attività economica, quale il collocamento di manodopera ed è pertanto soggetta alle norme anticoncorrenziali.<sup>61</sup>

Siffatta impresa beneficia di un diritto esclusivo attribuitole dallo Stato, per cui è collocata in posizione monopolistica sul mercato, vengono ad integrarsi gli estremi dell'abuso di posizione dominante<sup>62</sup>, vietato dall'allora art. 82 TCE (oggi 102 TFUE),

---

<sup>57</sup> V. BRINO, *Diritto del lavoro e diritto della concorrenza: conflitto o complementarità?*, Rgl, 2005, 319.

<sup>58</sup> C. Giustizia CE, 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Höfner e Elser c. Macroton GmbH*, Racc., 1991, I, 1979; C. Giustizia CE, causa C-55/96, *Job Center (II)*, Racc., I, 7199.

<sup>59</sup> Si ricorda che il primo rinvio pregiudiziale effettuato dal giudice di Milano alla Corte di Giustizia non andò a buon fine. La Corte, in quella occasione, si era dichiarata incompetente, in quanto un giudice, pronunciandosi in un procedimento di giurisdizione volontaria quale, quello di omologazione del suo atto costitutivo, richiesto dalla società cooperativa Job Centre, esercita una funzione non giurisdizionale.

<sup>60</sup> C. Giustizia CE, causa C-55/96, *Job Center (II)*, con nota di M. ROCCELLA, *Il caso "Job Center II": sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, RGL, 1998, II, 29; con nota di P. ICHINO, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*, RIDL, 1998, II, II, 22; L. DI VIA, *La sentenza "Job centre" tra controllo sull'efficienza del servizio e applicazione delle regole di concorrenza al mercato del lavoro*, FI, 1998, IV, 247; C. Giustizia CE, C-11/94, *FI*, 1996, IV, con nota di G. MELIARDÒ, *Il monopolio pubblico del collocamento e il lavoro interinale in Italia dinanzi ai giudici di Lussemburgo: mancate risposte e problemi aperti*; S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e regole di concorrenza*, DML, 2000, 587.

<sup>61</sup> Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia si afferma una nozione economica di impresa: viene intesa come qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico e dalle modalità di finanziamento. C. Giustizia CE, 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Höfner e Elster*, Racc. C. Giust., 1991, I, 1979; C. Giustizia CE, 11 dicembre 1997, C-55/96, *Job Center Coop II*, Racc. C. Giust., 1997, I, 7119; C. Giustizia CE, 17 febbraio 1993, 159/91 e C- 160/91, *Poucet e Pistre*, Racc. 1993, 637; C. Giustizia CE, 21 settembre 1999, C-97, *Albany International*, Racc., 1999, 5751.

<sup>62</sup> L'art. 82 TCE non definiva la nozione di posizione dominante, che dunque è emersa dalla prassi applicativa della Commissione e dalla giurisprudenza dei giudici dell'Unione: si intende «una situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato in questione e ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto

dal momento che l'impresa non è in grado di offrire il servizio secondo i canoni economici dell'efficienza. Gli uffici pubblici di collocamento, infatti, non riescono a soddisfare la domanda esistente sul mercato, poiché il mercato del lavoro è estremamente vasto e diversificato, nonché soggetto spesso a mutamenti, a questo si accompagna l'impossibilità di un intervento privato nell'attività di collocamento, stante una serie di divieti legali e relative sanzioni per gli operatori privati nel settore<sup>63</sup>. L'inefficienza, dunque, si traduce in un danno per la concorrenza e al contempo per i fruitori del servizio, in particolare per i lavoratori.

Attraverso tale ragionamento, la Corte dimostra di far prevalere il giudizio sull'inefficienza del monopolio su quello della funzione sociale ad esso assegnata.

La gestione monopolistica non soddisfa il bene collettivo, dunque la logica solidaristica deve lasciare spazio alle logiche del mercato che possono risultare più efficienti.

Lo scontro tra diritto comunitario della concorrenza e diritto del lavoro si è parimenti consumato sul terreno dei casi previdenziali, ove la Corte, si è mostrata più incline, nel complesso, a valorizzare il principio di solidarietà sociale<sup>64</sup>.

Nel giudizio *Poucet – Pistre*, ad esempio, viene escluso che le casse di previdenza obbligatoria francesi possano considerarsi imprese ai sensi del diritto della concorrenza. Alla riaffermazione di una nozione ampia di impresa, infatti, fa qui da *pendant* una nozione non meno ampia di solidarietà nazionale, basata sugli indici/criteri, individuati dall'Avvocato generale Tesauro nelle conclusioni, di solidarietà "distributiva", nella forma della redistribuzione del reddito tra soggetti più o meno abbienti, solidarietà "intergenerazionale", risultante dall'adozione del metodo di

---

indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori» C. Giustizia 14 febbraio 1978, Causa 27/76 *United Brands*.

La posizione dominante viene valutata, inoltre, in relazione al mercato interno nel suo insieme o a una parte sostanziale di esso. La vastità del mercato rilevante dipende dalle caratteristiche del prodotto, dalla presenza e dall'atteggiamento dei consumatori e dalla loro disponibilità a passare a un prodotto alternativo. L'articolo 102 TFUE stabilisce un elenco non esaustivo di esempi di pratiche abusive.

<sup>63</sup> Il generale divieto per le imprese private di operare a titolo di mediazione ed interposizione nelle relazioni di lavoro è punita con sanzioni penali e che sul piano civile ha per conseguenza il fatto che i lavoratori siano considerati assunti dall'imprenditore che ne utilizza le prestazioni.

<sup>64</sup> C. Giustizia CE 17 marzo 1993, C-159 e 160/91, *Poucet – Pistre*, Racc., 1993, 637; C. Giustizia CE 16 novembre 1995, C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance (Ffsa)*, Racc., 1995, 4013; C. Giustizia CE 21 settembre 1999, C-67/96, *Albany*, Racc., 1999, 5751; C. Giustizia CE 12 settembre 2000, C-180 e 184/98, *Pavlov*, Racc., 2000, I, 6451.

gestione a ripartizione e, infine, della solidarietà “finanziaria”, derivante dalla partecipazione dei fondi in attivo al ripianamento del debito di quelli in *deficit*.

In questo caso la Corte, dunque, ha escluso l’assoggettamento alla normativa anticoncorrenziale, per difetto del requisito soggettivo, valorizzando il carattere sociale dell’attività svolta<sup>65</sup>.

Allo stesso modo nel caso *Albany*, nel tentativo di definire se siano da considerarsi imprese alcuni fondi pensione olandesi per cui è richiesta l’adesione obbligatoria dei datori di lavoro attivi nel settore economico di riferimento, e se tale requisito si ponga in contrasto con le norme che regolano la concorrenza, la Corte si concentra sul fatto che ai fondi si aderisce attraverso la stipulazione di contratti collettivi<sup>66</sup>.

Si è, dunque, affrontato il tema relativo alla possibilità di ricondurre il contratto collettivo tra le intese limitative della concorrenza.

La Corte ha ritenuto che, seppure taluni effetti restrittivi della concorrenza siano conseguenza degli accordi collettivi stipulati tra organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, la funzione sociale dei contratti risulterebbe gravemente compromessa qualora le parti coinvolte fossero sottoposte all’art. 81 TCE (oggi 101 TFUE), onde gli accordi conclusi nell’ambito delle trattative tra parti sociali al fine di conseguire un miglioramento delle condizioni di occupazione e di lavoro devono considerarsi, per la loro *natura* ed il loro *oggetto* esclusi dalla disciplina comunitaria della concorrenza<sup>67</sup>.

La tecnica utilizzata dalla Corte, in questo ed in altri casi simili, è quella delle cd. eccezioni, con cui si introduce quasi un’area immune dal diritto della concorrenza, in un’ottica che cerca quasi la conciliazione tra il diritto del lavoro ed il diritto *antitrust*,

---

<sup>65</sup> Per un commento si veda M. ROCCELLA, *Mercato del lavoro e lotta ai monopoli: appunti sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia*, RIDL, 1995, I, 3 e S. GIUBBONI, *I monopoli previdenziali tra diritto comunitario della concorrenza e principi solidaristici della Costituzione. Convergenze “pratiche” e conflitti “teorici”*, ADL, 2000, 685.

<sup>66</sup> C. Giustizia CE21 settembre 1999, C-67/96, *Albany*, Racc., 1999, 5751.

<sup>67</sup> Da tali affermazioni si sono sviluppate diverse incertezze interpretative relativamente alla possibilità di considerare il contratto collettivo sottratto alla all’ambito di applicazione del diritto della concorrenza in quanto strumento di politica sociale *ex sé*. Ci si è chiesti se il contratto collettivo possa considerarsi esente dalla normativa *antitrust* solo qualora realizzi il miglioramento delle condizioni di lavoro o in tutti i casi in cui persegua scopi di politica sociale. S. GIUBBONI, *I monopoli previdenziali tra diritto comunitario della concorrenza e principi solidaristici della Costituzione. Convergenze “pratiche” e conflitti “teorici”*, Arg.dir.lav., 2000, 712; F. FERRARO, *Obbligatorietà dell’iscrizione ad un fondo pensione e regole comunitarie (Il caso Albany)*, G. FERRARO (a cura di), *La previdenza complementare nella riforma del Welfare*, Milano, 200, 921.

vi è stato, infatti, chi ha ravvisato nel metodo di risoluzione del conflitto non tanto un contemperamento ma addirittura un bilanciamento tra i sistemi normativi<sup>68</sup> o tra politiche diverse della Comunità<sup>69</sup>.

Ancora, nel caso *INAIL*, ancora la Corte ha escluso lo status di impresa dell'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, sulla base della funzione esclusivamente sociale dell'attività svolta<sup>70</sup>.

Il conflitto ha coinvolto, in modo particolare e nei termini che più avanti verranno specificati, anche la normativa sugli aiuti di Stato, che come si è detto costituisce una *species* all'interno del *genus* diritto comunitario della concorrenza<sup>71</sup>, ma già dall'analisi, seppur sommaria, dei summenzionati casi è emerso che se è vero che in alcuni casi, quale *Job Center II*, si è imposto il diritto della concorrenza, in altri, invece si è riconosciuto il valore sociale della normativa in esame e si è lasciato uno spiraglio di luce per l'affermazione del diritto del lavoro e dell'autonomia nazionale, come ad esempio nel caso *Albany*.

Ciò dimostra che non si può escludere a priori e del tutto un contatto pacifico tra le discipline<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> V. BRINO, *Diritto del lavoro e diritto della concorrenza: conflitto o complementarità*, Rgl, 2005, 319.

<sup>69</sup> In questo caso tra politiche orientate al funzionamento del mercato e politiche sociali, ritenute dalla Corte di pari rango. A. ALLAMPRESE, *Diritto comunitario della concorrenza e contratti collettivi*, *Lav. Giur.*, 2000, 33.

<sup>70</sup> C. Giustizia CE 22 gennaio 2002, C- 218/2000, *Cisal c. INAIL, RIDL*, 2002, II, 462; S. GIUBBONI, *Monopolio dell'Inail e Antitrust: profili di diritto interno e di diritto comunitario*, *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, 742.; L. FASSINA, *La legittimità comunitaria del monopolio assicurativo dell'Inail come spunto di riflessione sui rapporti tra ordinamento comunitario e sistema nazionale di protezione sociale*, *ADL*, 2003, 253;

<sup>71</sup> La Strategia Europea per l'occupazione, infatti, nota con il nome di *processo di Lussemburgo* ha previsto l'attuazione delle regole di concorrenza, considerate strumento imprescindibile nell'era della globalizzazione per eliminare le inefficienze del mercato e migliorare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori in un contesto più dinamico e competitivo. M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del dialogo sociale comunitario*, Brescia, 2000; M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, *Giorn. Dir. Lav., Rel. Ind.*, 2007, 187.

<sup>72</sup> M. D'ANTONA, *Il diritto del lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, *Riv. Giur. Lav.*, 1999, 3, 19; G.G. BELANDI, *Diritto del lavoro e diritto della concorrenza tra conflitto e cooperazione: prima ricognizione alla periferia del tema*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Padova, 2005.

## 5. Prospettive di una interazione costruttiva.

Appare opportuno, anche in base alle coordinate precedentemente esposte, un cambio di prospettiva, tale da consentire di gettare le basi per una collaborazione tra il diritto del lavoro ed il diritto *antitrust*, superando la visione esclusivamente conflittuale tra i due.

Il primo passo da compiere in questo senso è l'emancipazione dai tradizionali pregiudizi, che hanno inculcato nella maggior parte degli interpreti la convinzione della reciproca incomunicabilità ed impenetrabilità dei due mondi, per poi passare alla valorizzazione di alcuni aspetti di ciascuna delle due discipline, a lungo taciuti e lasciati nell'ombra.

Attraverso queste imprescindibili tappe, appare senza dubbio più agevole, immaginare, come d'altra parte già autorevole dottrina ha dimostrato, una pacifica convivenza delle due "famiglie", condotta nel rispetto delle proprie storie e dei propri valori<sup>73</sup>.

L'obiettivo cui si mira, infatti, non è fondere il diritto della concorrenza e del lavoro, creando un *unicum*, ma di fare in modo che ci sia una interazione costruttiva, un dialogo, uno scambio ed un bilanciamento di principi, non una prevaricazione di uno sull'altro.

Avendo chiare tali premesse, possono gettarsi le basi di un sistema in equilibrio tra due universi che sono portatori di valori potenzialmente contrastanti, ma, all'esito di una analisi profonda, presentano anche profili di complementarietà, come ci si accinge a dimostrare<sup>74</sup>.

All'occhio dell'interprete più attento, infatti, non appare così peregrina questa affermazione, in particolare se si guarda all'evoluzione che entrambe le discipline hanno subito nel corso del tempo<sup>75</sup>.

Non si può certamente negare che il diritto del lavoro sia nato con un'anima prettamente sociale, ma ciò non sembra incompatibile con la contaminazione di

---

<sup>73</sup> S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e regole della concorrenza in alcuni casi esemplari della Corte di giustizia europea*, DML, 2000, 590; F. LISO, *Ragionamenti de iure condito e de iure condendo per una nuova politica del lavoro*, RIDL, 1995, 186.

<sup>74</sup> L. IDOT, *Droit social et droit de la concurrence: confrontation ou cohabitation? (à propos de quelques développements récentes)*, in EChron, novembre 1999, 4 ss.

<sup>75</sup> S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*. Bologna, 2003.

principi di matrice economica. Il diritto del lavoro, infatti, finisce per realizzare anche una funzione economica ed in particolare di regolazione del mercato.

Attraverso la predisposizione di tutele per il lavoratore, la normativa laburistica riduce la concorrenza tra i lavoratori, nell'ottica soprattutto di evitare pratiche di *dumping* sociale, capaci di falsare la concorrenza corretta e leale.

Valorizzando tali finalità *extra-sociali*, parte della dottrina si è spinta ad affermare che, in realtà, il diritto del lavoro rappresenti una componente del diritto della concorrenza, non la sua antitesi<sup>76</sup>, o addirittura che attraverso il diritto del lavoro il legislatore *in primis* si preoccupa di eliminare i fattori suscettibili di ostacolare il buon funzionamento del mercato e solo come effetto indiretto mira al raggiungimento del più alto tasso di socialità<sup>77</sup>.

Se questa ultima ricostruzione può apparire un po' drastica e sembra spingersi addirittura al di là del risultato, realizzando una sorta di eterogenesi dei fini, può, sicuramente, essere accolta con favore l'idea che il diritto del lavoro non sia in completa antitesi con il diritto *antitrust*.

Nella stessa direzione, dunque, deve essere letta l'evoluzione che ha subito il diritto della concorrenza. Si è, infatti, assistito ad un cambio di prospettiva, lento e graduale. È innegabile, infatti, che almeno nella mente dei padri fondatori della Comunità europea non vi era alcuna preoccupazione legata alla sfera sociale, i principi ispiratori del diritto comunitario della concorrenza erano prettamente, se non esclusivamente, economici. Pian piano, però, si è sviluppata l'attenzione delle istituzioni comunitarie ad istanze sociali, sulla base della consapevolezza, che il funzionamento del mercato è strettamente collegato al benessere sociale e che per il suo raggiungimento è supportare le regole del mercato con tutele sociali.

La presa di coscienza della necessità di compendiare le esigenze economiche con quelle sociali per ottenere un miglior risultato, soprattutto nel lungo periodo, sembra essere testimoniata dalla lettera dell'attuale art. 3 TUE che prende in considerazione gli obiettivi sociali al pari di quelli economici, laddove afferma che *l'Unione...si*

---

<sup>76</sup> G. LYON- CAEN, *L'infiltration du Droit du travail par le Droit de la concurrence*, DO, 1992; L. MARINUCCI, *Le fonti del diritto del lavoro. Quinci anni dopo*, Torino, 2003, 298.

<sup>77</sup> F. MANCINI, *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri*, Rde, 1989, 10.; G. LYON- CAEN, *Le droit du travail, une technique réversible*, Paris, 1995

*adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato...su una economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione.*

Ecco, dunque, che viene squarciato il velo dell'economia e l'occhio dell'attento studioso riesce a scorgere nel substrato del diritto *antitrust* alcune tendenze *extra-economiche*. Visto da una prospettiva evolutiva e dinamica, attenta anche all'interesse dei piccoli produttori ed alla repressione del potere economico considerato in sé socialmente pericoloso<sup>78</sup>, l'obiettivo della congerie di norme anticoncorrenziali non è, come si è detto, garantire la libertà di iniziativa economica degli operatori del mercato, ma promuovere il benessere collettivo.

Può pertanto affermarsi che come il diritto del lavoro raggiunge anche obiettivi puramente economici, il diritto *antitrust* ha in sé una matrice sociale, essendo finalizzato alla tutela della concorrenza come benessere collettivo<sup>79</sup>.

Ebbene, in conclusione, giova brevemente riassumere che per affermare la dimensione complementare e non conflittuale del diritto del lavoro e del diritto della concorrenza, è necessario, come si è dimostrato, far emergere l'anima economica del diritto del lavoro e la dimensione *extra-economica* della disciplina della concorrenza<sup>80</sup>.

In questo modo si può superare l'orientamento totalmente scettico sulla possibilità di trovare punti di contatto tra i due mondi e sposare l'idea della dimensione complementare. D'altra parte, oggi, come autorevolmente affermato, le politiche occupazionali e della concorrenza risultano aree complementari di regolazione dei rapporti socio-economici, che solo artificiosamente e in funzione di una rappresentazione ideologica del diritto del lavoro posso essere drasticamente scisse<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> V. BRINO, *Diritto del lavoro e diritto della concorrenza: conflitto o complementarietà*, Rgl, 2005, 319; F. DENOZZA, *Forme di mercato e tutela della concorrenza*, in N. LIPARI, I. MUSU (a cura di), *La concorrenza tra economia e diritto*, Bari, 2000, 218.

<sup>79</sup> Serva da esempio la legislazione anticoncorrenziale francese in cui emergono espressamente profili normativi il cui fondamento è prevalentemente di matrice sociale: il Code de Commerce, modificato con la Loi n. 2001-42° del 15 maggio 2001, esclude l'intesa o l'abuso di posizione dominante dalle ipotesi vietate ove si possa dimostrare che contribuiscono al progresso economico, ivi compresa la creazione ed il mantenimento dell'impiego. A. PIROVANO, *Droit de la concurrence et progrès social*, Dalloz, 2002, 64.

<sup>80</sup> V. BRINO., *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato. Le prospettive dell'Unione Europea*, Padova, 2012.

<sup>81</sup> M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002, 136.

## 6. Uno sguardo all'ordinamento spagnolo.

Quanto fin qui affermato descrive in generale l'evoluzione dei rapporti tra il diritto del lavoro italiano ed il diritto comunitario della concorrenza.

Per realizzare un corretto confronto tra la normativa italiana e quella spagnola, è necessario approfondire l'evoluzione del diritto *antitrust* nell'ordinamento spagnolo, verificarne l'influenza sul diritto del lavoro ed analizzare infine l'approccio della dottrina.

Ebbene, procedendo con ordine, la prima legge a tutela della concorrenza in Spagna risale al 1963, anno in cui fu emanata la *Ley 11071963 de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia*<sup>82</sup>, che si preoccupò di dettare per la prima volta delle norme volte a preservare l'integrità del mercato e a stigmatizzare le pratiche restrittive della concorrenza e le concentrazioni economiche. Venne contestualmente predisposto un sistema composto da organi amministrativi *ad hoc*, vale a dire *el Servicio y el Tribunal de Defensa de la Competencia*, dotati di specifiche competenze in materia *antitrust*.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, nel 1978, la concorrenza ha trovato il suo ancoraggio costituzionale all'art. 38 in cui è garantita la libertà di impresa, nell'ambito dell'economia di mercato<sup>83</sup>.

La Ley 16/1989, del 17 luglio, *de Defensa de la Competencia*, volta al perfezionamento del sistema disegnato dalla precedente Ley 110/1963, è stata, infatti, emanata in espressa attuazione del summenzionato art. 38<sup>84</sup>.

La normativa in questione si è resa necessaria a seguito dell'adesione della Spagna alla Comunità Europea, avvenuta nel 1986: l'obiettivo della Ley del 1989, dunque, era di adeguare il sistema spagnolo al diritto comunitario della concorrenza ed ai relativi principi della giurisprudenza comunitaria.

---

<sup>82</sup> La legge si inseriva nel contesto del *Plan de Estabilización Económica* de 1959, un insieme di misure economiche approvate dal governo spagnolo, con l'obiettivo di stabilizzare e liberalizzare l'economia del paese, contrastando la politica franchista dell'epoca.

<sup>83</sup> L'art. 38 della Costituzione del 1978 recita testualmente "*Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación*"

<sup>84</sup> Anche il Tribunal Constitucional, a partire dalla sua sentenza 88/1986, del 1 luglio 1986, *Ley de Rebajas Catalana*, aveva statuito che la tutela della concorrenza è uno degli obiettivi dello Stato, necessario perché la libertà di impresa, garantita all'art. 38, possa essere effettiva.

Alla luce delle nuove disposizioni normative in esame, la concorrenza è considerata principio fondamentale di tutta l'economia di mercato e rappresenta, tra le libertà individuali, la prima e la più importante forma in cui si manifesta la libertà di impresa<sup>85</sup>. Si cerca pertanto, attraverso la predisposizione di un reticolo di tutele per tutti gli eventuali attacchi contrari all'interesse pubblico, di garantire la sussistenza di un mercato sufficientemente concorrenziale.

L'attuale disciplina *antitrust* è contenuta nella Ley 15/2007 del 3 luglio, *de Defensa de la Competencia* (d'ora in poi LDC)<sup>86</sup>, che riforma il sistema spagnolo di tutela della concorrenza per rinforzare i meccanismi esistenti e rendere i procedimenti più flessibili, valorizzando anche le competenze delle singole Comunità Autonome<sup>87</sup>.

Tra le varie novità, la legge ha sostituito il *Tribunal de Defensa de la Competencia* con la *Comision Nacional de la Competencia*.

È evidente, dunque, che anche nell'ordinamento spagnolo la tutela della concorrenza ha assunto un ruolo di primaria importanza ed ha avuto le sue inevitabili conseguenze anche sul diritto del lavoro, con cui si è trovato spesso in conflitto.

Tra le varie ipotesi in cui si è manifestato il conflitto, si prenda su tutti in analisi un caso di contrasto tra diritto *antitrust* e contrattazione collettiva. Il contratto collettivo, come già detto, appare, sotto alcuni aspetti, potenzialmente idoneo a limitare la libera concorrenza tra le imprese<sup>88</sup>.

In particolare, il *Tribunal de Defensa de la Competencia*, nel 1996, ha sanzionato, perché restrittivo della concorrenza, un accordo stipulato tra rappresentanti di panettieri e pasticceri e i sindacati UGT e CC.OO<sup>89</sup>, in virtù del quale le pasticcerie di Barcellona e provincia con laboratori propri artigianali potevano restare aperte la

---

<sup>85</sup> La normativa si componeva di III titoli, il primo dedicato alla libera concorrenza, disciplinava, al primo capitolo le intese e le pratiche restrittive della concorrenza – *De los acuerdos y prácticas restrictivas o abusivas* –, al secondo le concentrazioni – *De las concentraciones económicas* –, mentre al III la disciplina riguardava gli aiuti di Stato – *De las ayudas públicas* –; il II ed III titolo erano invece rispettivamente dedicati alla disciplina degli organi amministrativi competenti e al procedimento applicabile.

<sup>86</sup> La Ley è composta da cinque titoli che disciplinano, rispettivamente, le questioni sostanziali, gli aspetti istituzionali, la Commissione Nazionale della Concorrenza, le questioni procedurali e il regime sanzionatorio.

<sup>87</sup> Secondo il disposto della Ley 1/2002 del 21 febbraio, di coordinamento delle competenze dello Stato e delle Comunità Autonome in materia di difesa della concorrenza.

<sup>88</sup> D. MARTINEZ FONS, *Libre competencia y derecho del trabajo*, Madrid, 2006.

<sup>89</sup> Union general de Trabajadores y Confederación Sindical de Comisiones Obreras

domenica e i giorni festivi, per vendere un unico tipo di pane (oltre i propri prodotti artigianali)<sup>90</sup>.

Il *Tribunal de Defensa de La Competencia* non accolse la tesi che considerava la statuizione circa quale tipo di pane vendere riconducibile nella attività di tutela degli interessi dei lavoratori e, di conseguenza, considerò i sindacati alla stregua di operatori economici e pertanto soggetti alle norme anticoncorrenziali. L'accordo siglato era pertanto riconducibile ad una intesa restrittiva della concorrenza e, dunque, non in linea con le disposizioni dei Trattati.

Il caso è degno di nota, perché come si è detto, anche alla luce della giurisprudenza comunitaria il contratto collettivo è per *natura* ed *oggetto* sottratto all'ambito di applicazione del diritto *antitrust*, ciononostante nel caso di specie, l'analisi dello specifico contratto ha condotto ad un risultato negativo per la contrattazione collettiva. Si è ritenuto di analizzare singolarmente il caso, per verificare se i sindacati, in quella particolare ipotesi, abbiano agito nel perseguimento degli interessi che gli sono propri o li abbiano superati. In questa seconda ipotesi sono ricondotti nell'orbita degli operatori economici e devono quindi sottostare alle regole del diritto *antitrust* e nel caso di specie sono stati ravvisati gli estremi di questa seconda categoria.

Allo stesso modo, con una pronuncia di qualche anno successiva venne stigmatizzata la condotta di alcune associazioni sindacali e di datori di lavoro, che avevano stipulato un accordo anticoncorrenziale per impedire, o comunque rendere più difficile ad altre imprese l'accesso al mercato dei servizi portuari complementari<sup>91</sup>.

Con tale pronuncia si riconferma l'idea che i contratti collettivi non godono di una immunità assoluta rispetto alle norme sulla concorrenza. Esulano dalla disciplina *antitrust* quando sono il naturale prodotto della negoziazione collettiva ed hanno quindi ad oggetto pattuizioni sul salario, determinate condizioni di lavoro, che non hanno alcun effetto su terzi soggetti o su altri operatori del mercato. Quando al

---

<sup>90</sup> È doveroso specificare che il disposto normativo tra *Ley 23/1991*, de *Comercio Interior de Cataluña* e del Decreto 23/1993, che disciplinava l'orario di lavoro, impediva ai panifici di restare aperti la domenica.

<sup>91</sup> Ci si riferisce al ricorso 2805 del 2007, cui la *Comision Nacional de Defensa* rispose in questi termini: " Declarar que ha resultado acreditada una infracción del artículo 1 de la Ley 16 /1989 de 17 de julio de Defensa de la competencia y del artículo 81 del Tratado CE , llevada a cabo por ANESCO, CETM, CIG y LAB, mediante la firma y puesta en funcionamiento del IV Acuerdo para la regulación de las Relaciones Laborales del Sector de la Estiba Portuaria" que contiene disposiciones por las cuales extiende su aplicación a empresas terceras, impidiéndoles o dificultándoles el acceso al mercado de los servicios complementarios en los puertos.

contrario l'accordo o il contratto si spinge oltre questo ambito, è l'autorità posta a tutela della concorrenza che, caso per caso, dovrà valutare se il contratto deve essere assoggettato o meno alle norme *antitrust*.

Per quanto riguarda l'approccio della dottrina spagnola ai rapporti tra diritto della concorrenza e diritto del lavoro, questa ha seguito gli sviluppi già descritti.

Può, infatti, distinguersi una fase iniziale, caratterizzata da un totale disfattismo, che guardava al fenomeno dell'infiltrazione del diritto comunitario della concorrenza nel diritto del lavoro nazionale in chiave assolutamente negativa.

Il punto di partenza era l'impossibilità di ravvisare legami tra le due discipline, che, di fatto finiva per determinare uno schiacciamento dei principi laburistici sotto il peso della tutela della concorrenza.

Pian piano, tuttavia, anche nel pensiero spagnolo, si è assistito ad un cambio di prospettiva, finalizzato ad un dialogo costruttivo, e si è inaugurata quella che può essere definita la seconda fase nello studio delle relazioni tra diritto della concorrenza e diritto del lavoro<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> J.M. GOERLICH PESET, *Liberades economicas, mercado de trabajo y derecho de la competencia. Un estudio de las relaciones entre el ordinamento laboral y la disciplina del mercado*, Madrid, 2011; J. M. GÓMEZ MUÑOZ, *Derecho del trabajo, libre competencia y ayudas de estado*, Sevilla, 2007.

## CAPITOLO SECONDO

### LA NOZIONE DI AIUTO DI STATO: LUCI ED OMBRE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La nozione di aiuto di Stato. – 3. L'irrelevanza della forma. – 4. I beneficiari della misura e la nozione di impresa. – 5. Il vantaggio economico – 6. Gli effetti distorsivi sulla concorrenza. 7. L'origine statale dell'aiuto. – 8. Il requisito della selettività. – 8.1. Un *focus* sul contratto di formazione e lavoro in Italia. – 8.2. La selettività e i contratti di riallineamento retributivo.

#### 1. Premessa.

Così inquadrato l'ampio panorama dei rapporti tra diritto del lavoro e della concorrenza, ci si può, ora, concentrare, in particolare sulla disciplina degli aiuti di Stato, che, come si è detto costituisce una *species* del diritto *antitrust*.

Dunque, ci si soffermerà, sull'analisi delle vicende che riguardano la relazione tra le norme comunitarie sugli aiuti di Stato, gli incentivi alle imprese e all'occupazione, che costituiscono la perfetta cartina di tornasole di quanto fin qui affermato.

Per avere un quadro completo della materia, consapevoli dell'importanza che assume il momento qualificatorio, ci si appresta a descrivere *in primis* la nozione di aiuto di Stato<sup>93</sup> e ad analizzarne tutti gli elementi, soffermandosi, *funditus* su quelli più significativi ai fini della prospettiva giuslavoristica: l'origine statale e la selettività.

In seguito ci si concentrerà sulla disciplina prevista dalla normativa comunitaria, non risparmiando alcuni cenni procedurali per poi analizzare i regolamenti di esenzione e quelle misure che non confliggono con suddetta normativa.

---

<sup>93</sup> La disciplina degli aiuti di Stato è relativamente recente ed ancora più recente è la sua applicazione a strumenti di sostegno per l'occupazione, ciò ne consente una agile ricostruzione: il momento storico cui risale un primo tentativo di regolamentazione della materia degli aiuti pubblici va individuato nell'immediato dopoguerra. Con lo sviluppo dei commerci internazionali e la progressiva globalizzazione dell'economia si avverte, per la prima volta, l'esigenza di garantire la libertà di concorrenza e l'equilibrio nello svolgimento dei rapporti commerciali mondiali. E così si arriva alla stipulazione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio nel 1947, che si limita ad autorizzare gli Stati contraenti a neutralizzare gli effetti negativi cagionati dalle eventuali sovvenzioni disposte da altro Stato a favore della fabbricazione, produzione, esportazione di prodotti industriali, attraverso il ricorso a dazi compensativi. La prima vera e propria disciplina degli aiuti di Stato si avrà con la Comunità Europea. Per un quadro degli accordi multilaterali, anti-sovvenzioni, sorti nel secondo dopoguerra si veda: M. GIULIANO, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, Milano, 1972; G. HORLICK- R. QUICK – E. VERMULST, *Governments Actions against Domestic Subsidies. An Analysis of the Introduction to the United States Practice*, in *Legal Issues of European Integration*, 1986; E. TRIGGIANI, *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1989; A. TIZZANO, *Le dimensioni internazionali della concorrenza e la pluralità degli ordinamenti giuridici in un contesto di globalizzazione*, in N. LIPARI, I. MISU, *La concorrenza tra economia e diritto*, Bari, 2000.

Ciò consentirà di verificare come le misure poste in essere dagli Stati membri per perseguire finalità sociali, quali tra tutte il sostegno all'occupazione, siano costantemente collocate sotto la spada di Damocle del diritto comunitario della concorrenza. Tale presa di coscienza, tuttavia, non può, né tantomeno, deve impedire la ricerca di un sapiente punto di equilibrio tra spinta interventistica dello Stato e necessità di tutelare la concorrenza. Solo una volta individuato l'ago della bilancia si potrà scongiurare che attraverso il controllo sugli aiuti pubblici, l'Unione Europea possa influenzare le scelte di politica dell'occupazione.

La necessità di individuare un tale equilibrio è ancor più evidente in un'epoca di crisi quale quella in cui versa l'Italia e l'intera Europa, oramai da quasi un decennio. In tali circostanze, infatti, aumentando il bisogno di un sostegno pubblico e aumenta il rischio di censure da parte delle istituzioni europee.

## **2. La nozione di aiuto di Stato.**

Dalla lettura delle norme del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea dedicate alla disciplina sugli aiuti di Stato emerge, *ictu oculi*, l'assenza di una puntuale definizione della nozione di aiuto di Stato<sup>94</sup>.

Il legislatore comunitario, all'art. 107 del TFUE (già art. 87 TCE), limitandosi ad affermare che sono incompatibili con il mercato interno *gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*, ha rimesso agli interpreti il difficile compito di ricostruire la nozione da cui dipende l'applicazione dell'intera disciplina.

Di fondamentale importanza si è rivelato il ruolo svolto congiuntamente dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia, che attraverso la prassi, la prima, e

---

<sup>94</sup> Tra i tanti: T. BALLARINO, L. BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997; G. PINNA, *La disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario: una sintesi*, in S. BARIATTI (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998; G.M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997.

l'elaborazione giurisprudenziale, la seconda, hanno contribuito, volta per volta, a riempire di contenuti la fredda nozione offerta dai Trattati.

Il risultato è stato quello di un diritto *in fieri*, in continuo adattamento al contesto economico e sociale, quasi un *case-by-case-law*, sistema, come è noto, tipico degli ordinamenti di *common law*, basato principalmente sull'applicazione del precedente giudiziario<sup>95</sup>.

La mancanza di una definizione ha, infatti, inevitabilmente, attribuito alla nozione, quel carattere duttile e malleabile, che le ha permesso di essere forgiata caso per caso e applicata a molteplici fattispecie, anche diverse tra loro, grazie all'attività ora della Commissione, ora della Corte<sup>96</sup>.

In questo modo il diritto della concorrenza si è dimostrato permeabile ai cambiamenti del contesto socio economico di riferimento, a scapito, tuttavia, della certezza del diritto. Questo principio sembra essere messo da parte nel momento in cui, in un siffatto sistema, i singoli Stati membri non sono in grado di distinguere le misure che *a priori* rientrano nel divieto da quelle, invece, compatibili con il sistema. Parte della dottrina ha, infatti, riconosciuto nell'assenza di una formale definizione di aiuto di Stato un punto di forza del diritto comunitario della concorrenza, piuttosto che un suo limite.

Essendone poco delineati i confini, la nozione, come già detto, è idonea a ricomprendere al suo interno le più svariate fattispecie di finanziamento<sup>97</sup> alle

---

<sup>95</sup> S. BARIATTI, La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale, in S. BARIATTI (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998; M. COCCIA, *Le partecipazioni statali italiane davanti alla Corte di giustizia: aiuti di Stato o aiuti di status?*, *Riv. Dir. Int.*, 1992, 969, che definisce addirittura il fenomeno una sorta di "diritto pretorio", derivante dalla decisione della Corte di Giustizia e della Commissione.

<sup>96</sup> In una delle prime pronunce sul tema, la Corte ha specificato che la nozione di aiuto è più ampia di quella di sovvenzione : comprende, infatti tutte le misure, non solo positive – anche ad esempio un risparmio di spesa – idonee a creare un vantaggio economico per l'impresa destinataria del beneficio. C. Giustizia 23 febbraio 1961, causa 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Alta autorit  della CECA*, Racc., 1961, 3.

La dottrina maggioritaria ha poi recepito questo orientamento, si veda su tutti: A. ALAIMO, *Deroghe alle tutele del lavoro e diritto comunitario della concorrenza*, *DML*, 1999, 133; J.L. DA CRUZ VILAÇA, T. ARAG O MORAIS, *Competition Policy and State Aids to Undertaking*, in E.A. RAFFAELLI (a cura di), *Antitrust tra diritto nazionale e diritto comunitario*, Bruylant, Bruxelles e Milano, 1998.

<sup>97</sup> In particolare, la locuzione "sotto qualsiasi forma" consente di qualificare come aiuti di Stato le pi  disparate ipotesi di agevolazioni, quali sovvenzioni, contributi a vario titolo, prestiti a tasso agevolato, garanzie contro un corrispettivo non di mercato, vendite di beni, locazioni di immobili, acquisizioni di servizi a condizioni preferenziali per le imprese, riduzioni fiscali, partecipazioni al capitale di imprese a condizioni che non sarebbero accettate da un buon investitore privato operante in normali condizioni di mercato, partecipazioni dello Stato o di un ente pubblico nelle imprese, operazioni di

imprese<sup>98</sup>. E non è tutto, è stato anche affermato che se il legislatore comunitario avesse descritto compiutamente cosa si intende per aiuto di Stato, i singoli Stati membri, avrebbero più agevolmente trovato degli *escamotages* per supportare le proprie imprese, eludendo, di fatto il diritto comunitario della concorrenza<sup>99</sup>.

Di contro, si pone la prospettiva dell'interprete interno, cui è più cara la certezza del diritto rispetto alla tutela della concorrenza e che pertanto sottolinea, non celando disappunto, che nel diritto comunitario della concorrenza, sono state volutamente utilizzate espressioni – tra cui rientra la locuzione aiuti di Stato – se non proprio vaghe e generiche, sicuramente discutibili, che hanno consentito alla giurisprudenza comunitaria di plasmare le nozioni giuridiche in funzione dell'obiettivo pratico di volta in volta perseguito<sup>100</sup>.

Questo orientamento particolarmente negativo sul punto, non è stato condiviso da quella parte della dottrina che, più correttamente, con l'intento di individuare un punto di incontro tra le discipline, lungi dal porre in essere una fredda critica, guarda con favore alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, apprezzando il fatto che abbia, nel corso del tempo, accolto una nozione alquanto ristretta di “aiuti concessi dagli Stati”, così da scongiurare che i divieti imposti dal diritto comunitario della concorrenza potessero trasformarsi in forme di controllo sulle politiche sociali nazionali<sup>101</sup>.

Suddetta condivisibile impostazione ritiene anche che nonostante l'assenza di una puntuale definizione di aiuto di Stato, la nozione possa essere agevolmente ricostruita, nell'ambito del diritto comunitario.

Si tratta, infatti, di individuare ed analizzare gli elementi costitutivi della fattispecie, che la stessa Commissione nella recentissima comunicazione del luglio 2016<sup>102</sup> ribadisce e che si sostanziano nella sussistenza di un'impresa, nell'origine statale

---

privatizzazione di imprese pubbliche: v. C. Giustizia, 21 marzo 1991, C- 303/88, *Italia c. Commissione (Lanerossi I)*, Racc., I-1433, punto 20; C. Giustizia 21 marzo 1991, C-305/89, *Italia c. Commissione (Alfa Romeo I)*, Racc., I- 1603, punti 18-20.

<sup>98</sup> M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995, 129.

<sup>99</sup> D. SCHINA, *State Aids under the EEC Treaty: articles 92 to 94*, Oxford, 1987.

<sup>100</sup> M. ROCCELLA, *Il caso Job Centre- II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, RGL, 1998, II, 29, con particolare riferimento all'espressione “impresa” ed “aiuto di Stato”.

<sup>101</sup> M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002, 45.

<sup>102</sup> Ci si riferisce alla Comunicazione pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 17 luglio 2016, C 262/01.

della misura, nel conferimento di un vantaggio, nella selettività della misura e infine nell' idoneità a spiegare effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri<sup>103</sup>.

Prima di passare in rassegna i singoli elementi costitutivi, può brevemente affermarsi che già dalla ricostruzione della nozione, si evince la complessità della materia degli aiuti di Stato, che tra l'altro è in continua evoluzione, come dimostra il fatto che, ancora oggi, la Commissione si preoccupa di dettare delle linee guida sul punto.

Come già accennato, infatti, la Commissione ha emanato una Comunicazione per garantire un'applicazione più agevole, trasparente e coerente di questa nozione in tutta l'Unione.

### **3. L'irrelevanza della forma.**

Prima di passare in rassegna i singoli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato, può essere utile specificare che non assume nessun rilievo la forma in cui l'aiuto viene erogato, come, emerge chiaramente già dalla stessa lettura dell'art. 107 TFUE (già 87 TCE).

Il legislatore comunitario ha, infatti, specificato che sono incompatibili con i principi sanciti nel Trattato gli aiuti concessi dagli Stati “*sotto qualsiasi forma*”. Ne deriva pertanto che all'interno del *genus* sono riconducibili una vasta gamma di ipotesi, anche molto diverse tra loro.

Può essere considerato un aiuto di Stato sia una legge nazionale, che una legge regionale, così come un atto amministrativo, e addirittura un contratto di diritto privato, sebbene quest'ultima sia un'ipotesi meno frequente<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Già a partire dalla XXV *Relazione sulla politica di concorrenza* la Commissione aveva individuato come elementi costitutivi degli aiuti di Stato l'origine statale dell'aiuto, la selettività, l' idoneità ad influenzare gli scambi tra gli Stati membri, falsando o minacciando di falsare la concorrenza. Valga la pena specificare che una parte della dottrina ha considerato tali elementi alla stregua di condizioni di incompatibilità con il mercato comune, non ritenendoli determinati per la definizione normativa di aiuto di stato. In questo senso G. PINNA, *La disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario: una sintesi*, in S. BARIATTI (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998; G.M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000. Mentre invece altra parte della dottrina che riconosce elementi costitutivi della fattispecie solo l'origine statale e la selettività dell'aiuto, considerando l' idoneità ad incidere sugli scambi falsando la concorrenza una mera condizione di incompatibilità con i trattati. A. PERASSO, *Procedure e controlli in tema di aiuti di Stato*, *Dir. Comm. Intern.*, 1995.

Data l'eterogeneità delle misure riconducibili in tale categoria, per ragioni di trasparenza e per consentire di adeguare le politiche comunitarie all'evoluzione delle pratiche di sostegno alle imprese, la Commissione, dal 1998 pubblica periodicamente un censimento analitico degli aiuti, per quantificarli e classificarli.

La prassi della Commissione e la giurisprudenza comunitaria sono, d'altra parte, sempre state chiare nell'attribuire rilievo solo ed esclusivamente all'effetto della misura statale, senza mai distinguere tra gli aiuti nemmeno a seconda della loro causa o del loro scopo<sup>105</sup>.

Se nessun rilievo è stato mai attribuito a valutazioni di ordine teleologico o a considerazioni di tipo volontaristico<sup>106</sup>, *a fortiori* appare irrilevante la forma dell'aiuto.

#### **4. I beneficiari della misura e la nozione di impresa.**

Tra i primi accertamenti che la Commissione deve effettuare nella complessa operazione di qualificazione di una misura come aiuto di Stato, si colloca la verifica relativa ai destinatari.

È necessario, infatti, che il beneficiario dell'aiuto sia un'impresa, perché possano applicarsi le norme del TFUE sugli aiuti di Stato.

Appare, dunque, doveroso specificare quale sia la nozione di impresa accolta dal diritto comunitario della concorrenza. Ebbene, al pari di ciò che accade in tema di aiuti di Stato, né i Trattati, né il diritto derivato presentano una compiuta definizione di impresa, che deve, pertanto, essere ricavata dalla giurisprudenza comunitaria.

La Corte di Giustizia ha elaborato una nozione economica di impresa, in virtù della quale, rientra nel concetto di impresa qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico e dalle modalità di finanziamento<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Si pensi ad esempio alla tariffa preferenziale approvata dal governo per la fornitura di energia. C. Giustizia 2 febbraio 1988, cause 67,68 e 70/85, *Van der Kooy*, Racc., 219, punto 36; C. Giustizia 29 febbraio 1996, causa C- 56/93, *Belgio c. Commissione*, Racc., I-723, punto 10.

<sup>105</sup> C. Giustizia 2 luglio 1974, Italia c. Commissione, causa 173/73, Racc. 1974, I- 709, punti 27 e 28.

<sup>106</sup> È assolutamente irrilevante la circostanza che l'aiuto sia stato attribuito dallo Stato a vantaggio di una impresa. ROBERTI G.M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997.

<sup>107</sup> C. Giustizia CE, 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Höfner e Elster*, Racc. C. Giust., 1991, I, 1979; C. Giustizia CE, 11 dicembre 1997, C-55/96, *Job Center Coop II*, Racc. C. Giust., 1997, I, 7119; C.

Da siffatta ricostruzione derivano tre immediati corollari, di cui il primo è l'irrelevanza dello *status* giuridico attribuito all'ente di cui si tratta dal diritto nazionale.

La valutazione ai fini dell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato prescinde completamente dalla natura che l'ordinamento riconosce all'ente.

Si pensi che persino le associazioni o società sportive secondo l'ordinamento interno possono rientrare nella nozione di impresa, ai fini del diritto comunitario della concorrenza, così come anche una persona fisica può essere considerata *impresa*, sempre che assuma un rischio e partecipi con la sua attività economica ad almeno una delle fasi di produzione o distribuzione di beni e servizi<sup>108</sup>.

Secondo logico corollario è l'irrelevanza della finalità con cui l'ente è stato posto in essere. Anche enti senza scopo di lucro, possono, infatti, rientrare nel concetto di impresa, laddove offrono beni e servizi sul mercato. Se al contrario, l'ente senza scopo di lucro svolge unicamente un fine solidaristico, non sarà attratto nell'orbita della disciplina prevista dal TFUE in tema di aiuti di Stato<sup>109</sup>.

Terzo ed ultimo corollario è la circostanza per cui un ente viene qualificato come impresa solo in relazione ad una specifica attività, se, ad esempio, un ente svolge sia attività economiche, che attività non economiche, sarà considerato impresa solo in relazione alle prime, senza che questo possa incidere, in alcuno modo sulla sua natura giuridica<sup>110</sup>.

Come emerge già da tali brevi rilievi, il fulcro attorno cui ruota la nozione di impresa è lo svolgimento di un'attività economicamente rilevante nel libero mercato.

È quindi fondamentale la distinzione tra attività economiche e non economiche, che, in parte, dipende dalle scelte politiche e dagli sviluppi economici dei singoli Stati membri. Non possono, dunque, essere indicate in maniera esaustiva le attività prive di qualsiasi carattere economico, può, soltanto, sulla base della prassi della

---

Giustizia CE, 17 febbraio 1993, 159/91 e C- 160/91, *Poucet e Pistre*, Racc. 1993, 637; C. Giustizia CE, 21 settembre 1999, C-97, *Albany International*, Racc., 1999, 5751.

<sup>108</sup> La Corte di Giustizia ha precisato che sono da considerarsi imprese i professionisti intellettuali, gli artisti e gli sportivi, v. C. Giustizia, sentenza 8 giugno 1971, causa C-78/70, *Detusche Grammophon*, Racc. 487, punto 18; C. Giustizia, sentenza 10 gennaio 1994, causa C- 364/92, *Eurocontrol*, Racc. I-43, punto 18.

<sup>109</sup> Si pensi a quanto verificatosi nel citato caso italiano relativo alla compatibilità del diritto comunitario della concorrenza con il sistema di previdenza e sicurezza sociale gestiti in forma monopolistica. C. Giustizia CE 22 gennaio 2002, C- 218/2000, *Cisal c. INAIL, RIDL*, 2002, II, 462.

<sup>110</sup> Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris/Commissione*, T-128/98, Racc., punto 108.

Commissione, affermarsi che, in linea di massima non costituiscono aiuti di Stato, gli aiuti accordati dallo Stato alle scuole, alle Università, agli ospedali, all'edilizia popolare, ai centri pubblici di formazione professionale, alle famiglie, ai portatori di handicap trattandosi di attività, connotate da un fine solidaristico e prive di carattere economico.<sup>111</sup>

## 5. Il vantaggio economico.

Accertata la natura di *impresa* del beneficiario della misura statale, è necessario verificare che quest'ultimo abbia ottenuto dalla stessa un vantaggio economico. Viene considerato vantaggio economico qualsiasi beneficio economicamente apprezzabile che non sarebbe stato ottenuto in condizioni normali di mercato, ovvero senza l'intervento dello Stato<sup>112</sup>.

A tali fini rileva non soltanto la concessione di vantaggi economici positivi, ma qualsiasi intervento, anche negativo, che sollevi il beneficiario dall'assolvimento di oneri economici inerenti alle attività economiche svolte e si concretizzi in un risparmio di spesa<sup>113</sup>.

Si pensi al caso in cui uno Stato membro paghi una parte dei costi relativi ai dipendenti di una specifica impresa, o all'ipotesi in cui le autorità pubbliche si fanno carico del pagamento di un'integrazione salariale ai dipendenti di un'impresa, sebbene questa non abbia l'obbligo legale di versare tale integrazione<sup>114</sup>.

In entrambi i casi all'intervento dello Stato consegue un indiscutibile vantaggio per il beneficiario, apprezzabile sotto il profilo economico, che consente alla misura di essere ricompresa nell'alveo della nozione di aiuto di Stato. Così come, in tale *genus*,

---

<sup>111</sup> Per quanto riguarda le Università: C. Giustizia 11 gennaio 2001, causa C-76/99, *Commissione c. Francia*, Racc., I-249; C. Giustizia 20 giugno 2002, causa C-287/00, *Commissione c. Germania*, Racc. I-5811, punto 45.

<sup>112</sup> A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012, 11.

<sup>113</sup> C. Giustizia 15 marzo 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Racc., 1877, punto 13; C. Giustizia 19 settembre 2000, *Germania c. Commissione*, C-156/98, Racc., I-6957, punto 25; C. Giustizia 19 maggio 1999, *Italia c. Commissione*, C-6/97, Racc., I-2981, punto 15; C. Giustizia 3 marzo 2005, *Heiser*, C-172/03, Racc., punto 36.

<sup>114</sup> C. Giustizia 26 settembre 1996, *Francia c. Commissione*, C-241/94, Racc., I-4551, punto 40; C. Giustizia 12 dicembre 2002, *Belgio v. Commissione*, C-5/01, Racc., punti 38 e 39; T. 11 settembre 2012, *Corsica Ferries France SAS c. Commissione*, T-565/08, Racc., , punti 137 e 138, confermata in appello, C. Giustizia 4 settembre 2014, *SNCM e Francia c. Commissione*, cause riunite C- 533/12 P e C-536/12.

sono comprese anche le ipotesi in cui ad essere sollevati dai costi sono alcuni operatori, per ciò che concerne quei costi che operatori comparabili sostengono di norma in un determinato sistema giuridico.

È utile, inoltre, specificare che il vantaggio può anche venirsi a produrre in capo a soggetti diversi rispetto a quelli che hanno materialmente percepito il beneficio, si parla in tal caso di vantaggio indiretto, pur sempre rilevante ai fini della nozione di aiuto di Stato.

Per disegnare un quadro quanto più completo possibile, in relazione al significato da attribuire al vantaggio economico, giova anche chiarire, che la compensazione dei costi sostenuti per la prestazione di servizi di interesse economico generale può sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, purchè ricorrano le quattro condizioni, individuate dalla giurisprudenza comunitaria.

Nel noto caso *Altmark*, infatti, la Corte di Giustizia ha statuito che a tali fini è necessario *in primis* che, l'impresa beneficiaria sia stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e che detti obblighi siano definiti in modo chiaro<sup>115</sup>.

I parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono, inoltre, essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente.

Tutto ciò è necessario, ma non sufficiente a esentare la misura dal contrasto con i principi comunitari, è, infatti, necessario, anche che, la compensazione non ecceda quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

Ultimo requisito, richiesto solo quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non sia stata effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, è che il livello della necessaria compensazione venga determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media – gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste – avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Giustizia 24 luglio 2003, causa C- 280/00, *Altmark*, Racc., I-7747.

<sup>116</sup> La Commissione ha ulteriormente esplicitato queste condizioni nella comunicazione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione

Al di là di questa specifica ipotesi concernente il caso della compensazione dei costi sostenuti per la prestazione di servizi di interesse economico generale, il criterio generalmente utilizzato per verificare se il vantaggio prodotto dall'intervento statale possa essere considerato anticoncorrenziale è il *cd. criterio dell'investitore privato*. Tale criterio inaugurato dalla Commissione<sup>117</sup>, poi recepito ed affinato dalla Corte di Giustizia<sup>118</sup> consente di verificare se la misura in esame sia riconducibile alle normali dinamiche del mercato.

Si tratta di realizzare un *cd. market investor test*, attraverso cui si sostituisce mentalmente allo Stato (o all'ente pubblico coinvolto) un privato, operante secondo la logica dell'investitore e in condizioni normali di economia di mercato.

Se l'esito di tale test è che anche l'investitore privato avrebbe tenuto lo stesso comportamento dell'ente pubblico, determinando all'impresa il vantaggio economico in esame, ecco che la misura automaticamente sarà esclusa dall'ambito di applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato.

Se, al contrario, si dimostra che lo Stato non ha agito al pari di un operatore privato in un'economia di mercato, ne consegue il vantaggio economico attribuito all'impresa beneficiaria risulta indebito. L'impresa ha, in questo caso, ricevuto un beneficio, che non avrebbe ottenuto in condizioni di mercato normali e che l'ha posta in una posizione più favorevole rispetto ai suoi concorrenti e deve essere pertanto stigmatizzato dal diritto comunitario<sup>119</sup>.

## **6. Gli Effetti distorsivi sulla concorrenza.**

Fa parte del *puzzle* che compone la nozione di aiuto di Stato anche il tassello relativo agli effetti che la misura produce sulla concorrenza. È necessario, infatti, che l'intervento pubblico incida, anche potenzialmente in maniera negativa, sulla

---

concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, in GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4.

<sup>117</sup> Il primo riferimento a tale criterio compare nel Bollettino della Commissione CEE n. 9/1984.

<sup>118</sup> La Corte di Giustizia utilizza per la prima volta il criterio nel 1986, nella sentenza *Boch*, C. Giustizia 10 luglio 1986, causa 40/85, *Belgio c. Commissione*, Racc., 2321, punto 13.

<sup>119</sup> C. Giustizia 5 giugno 2012, *Commissione c. EDF*, C-124/10, Racc., punto 90; C. Giustizia 15 marzo 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Racc., 1877, punto 14; C. Giustizia 19 maggio 1999, *Italia c. Commissione*, C-6/97, Racc., I-2981, punto 16.

concorrenza, falsando o minacciando di falsare gli scambi comunitari tra gli Stati membri.

In realtà, si tratterebbe di due elementi distinti ed entrambi necessari della nozione di aiuto – l'effetto sulla concorrenza e la capacità di incidere sugli scambi – che, essendo indissolubilmente connessi, sono sempre trattati congiuntamente.

Si ritiene che una misura concessa dallo Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza quando è in grado di migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti di altre imprese concorrenti.

In merito a tale requisito, si è discusso circa la necessità di dover provare tali effetti distorsivi sulla concorrenza. In epoca risalente la Corte aveva stabilito che ritenuti sussistenti tutti gli altri elementi costitutivi della nozione di Stato, il pregiudizio alla concorrenza fosse presunto e che non ci fosse bisogno di alcuna prova<sup>120</sup>.

Si trattava, in quest'ottica, quasi, di una inevitabile conseguenza del beneficio selettivo<sup>121</sup>.

In tempi più recenti, l'orientamento che, invece, pare essersi consolidato, rifugge dalle presunzioni ed afferma la necessità di provare sempre il pregiudizio<sup>122</sup>.

Ciò che tuttavia non è necessario dimostrare è l'effettiva incidenza di tale aiuto sugli scambi tra Stati membri, è sufficiente esaminare se l'aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi. In particolare, gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno dichiarato che *quando l'aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi all'interno del mercato unico, questi ultimi devono ritenersi influenzati dall'aiuto*<sup>123</sup>.

## **7. L'origine statale dell'aiuto.**

Per poter essere considerata aiuto di Stato, una misura deve essere destinata ad un'impresa, in maniera da determinarle un vantaggio economico, tale da falsare o minacciare la concorrenza, ma *in primis* deve poter essere imputata allo Stato e

---

<sup>120</sup> C. Giustizia 7 giugno 1988, causa 57/86, *Grecia c. Commissione*, Racc., 2855.

<sup>121</sup> A. WACHSMANN, *Les aides d'Etat doivent-elles encore avoir une origine étatique? Les cas des aides versées par les entreprises publiques à travers l'arrêt Air France/CDC*, *Europe*, n.5/1997, 4-6.

<sup>122</sup> T. 25 marzo 1999, causa T- 37/97, *Clabecq c. Commissione*, Racc. II- 859.

<sup>123</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, punto 65; C. Giustizia 8 maggio 2013, *Libert e altri*, cause riunite C-197/11 e C-203/11, , punto 76.

concessa direttamente o indirettamente mediante risorse statali. Queste due condizioni, che potrebbero anche essere verificate distintamente, concorrono a formare il requisito dell'origine statale dell'aiuto<sup>124</sup>.

A voler rintracciare un dato normativo dal quale ricavare tale elemento costitutivo, può essere d'aiuto l'art. 107, par. 1 ed in particolare la locuzione “*aiuti concessi agli Stati, ovvero mediante risorse statali*”.

L'espressione utilizzata dal legislatore comunitario è stata interpretata in senso ampio, sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo vengono considerate risorse statali, non solo quelle provenienti dallo Stato *strictu sensu* inteso, ma tutte quelle che fanno capo al settore pubblico, comprese le risorse di altri enti pubblici e degli enti infrastatali (decentrati, federati, regionali o altri), così come, in determinate circostanze, le risorse degli enti privati<sup>125</sup>.

Dal punto di vista oggettivo, invece, per risorse statali deve intendersi qualsiasi strumento finanziario nella disponibilità delle autorità pubbliche, incluse quelle che non restano permanentemente nel patrimonio dello Stato ma che siano, ad esempio, nel patrimonio di imprese pubbliche e di cui lo Stato possa controllare l'utilizzazione e la destinazione<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> La Commissione ha espressamente affermato che si tratta di due condizioni cumulative separate per la sussistenza degli aiuti di Stato, ma che tuttavia, spesso, vengono considerate insieme quando si valuta una misura ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C 262/01, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 17 luglio 2016.

<sup>125</sup> Il fatto che una misura che conferisca un vantaggio non sia finanziata direttamente dallo Stato, bensì da un ente pubblico o privato designato o istituito dallo Stato al fine della gestione dell'aiuto, non significa necessariamente che la misura non sia finanziata mediante risorse statali. Una misura adottata da una pubblica autorità e che favorisce determinate imprese o determinati prodotti non perde il suo carattere di vantaggio gratuito per il fatto di venire in tutto o in parte finanziata da contributi imposti dalla stessa autorità alle imprese considerate. Così come è altrettanto irrilevante il fatto che un'istituzione del settore pubblico sia o meno autonoma. I fondi erogati dalla Banca centrale di uno Stato membro a specifici istituti di credito implicano in genere il trasferimento di risorse statali. Anche le risorse delle imprese pubbliche costituiscono risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato in quanto lo Stato è in grado di orientare l'utilizzazione di tali risorse. Ai fini della normativa sugli aiuti di Stato, anche i trasferimenti all'interno di un gruppo pubblico possono costituire aiuti di Stato se, ad esempio, le risorse sono trasferite dalla società madre alla sua controllata (anche se si tratta di un'unica impresa da un punto di vista economico). Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C 262/01, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 17 luglio 2016.

<sup>126</sup> C. Giustizia, sentenza 16 maggio 2002, *Francia c. Commissione*, causa C-482/99, *Racc.*, I-4397, punto 50 ss.: “...anche nel caso in cui lo Stato sia in grado di controllare un'impresa pubblica e di esercitare un'influenza dominante sulle operazioni di quest'ultima, l'esercizio effettivo di tale controllo nel caso concreto non può essere automaticamente presunto”.

L'analisi del requisito dell'origine statale dell'aiuto riveste notevole importanza nell'ambito di una riflessione condotta in chiave giuslavoristica, come quella in cui si è impegnati.

Grazie ad una interpretazione eccessivamente ampia di tale requisito, quale quella che prescinde dall'effettivo trasferimento di risorse dallo Stato al beneficiario, si potrebbe fornire alle istituzioni europee il grimaldello per scardinare l'autonomia dei singoli Stati membri nell'ambito delle politiche sociali.

In altre parole, si potrebbe arrivare a considerare in contrasto con la disciplina comunitaria quelle misure sociali ad appannaggio esclusivo del singolo Stato membro, quali tutti quei provvedimenti, con cui il legislatore nazionale attenua o elimina, in funzione delle dimensioni aziendali o della collocazione geografica dell'azienda, alcune rigidità della forza lavoro<sup>127</sup> a favore di determinate imprese che in questo modo ottengono dei benefici potenzialmente idonei a incidere sulla concorrenza<sup>128</sup>.

Aderire a siffatta impostazione, pur autorevolmente sostenuta<sup>129</sup>, metterebbe a repentaglio l'autonomia dei singoli Stati membri nelle scelte di politica sociale ed economica, sebbene risulti più coerente con la tutela della concorrenza e con il dato normativo del TFUE.

Quest'impostazione, infatti, non appare così peregrina guardando all'art. 107, par. 1 ed in particolare all'espressione "*aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali*". Valorizzando la congiunzione disgiuntiva "*ovvero*", sembra legittimo considerare quale aiuto di Stato qualsiasi misura riconducibile allo Stato, a prescindere dall'effettivo trasferimento di risorse. Il TFUE sembra, infatti, distinguere tra aiuti concessi dagli Stati, cui sarebbe sottinteso senza impiego di risorse, e quelli concessi tramite risorse statali.

Dunque, in tal senso opinando, l'ambito di applicazione della disciplina verrebbe ampliato sensibilmente, dal momento che nella nozione di aiuto di stato sarebbe riconducibile qualsiasi provvedimento riferibile allo Stato, quand'anche non abbia

---

<sup>127</sup> Si pensi al regime limitativo dei licenziamenti privi di giustificazione.

<sup>128</sup> G.M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997.

<sup>129</sup> M. SLOTBOOM, *State Aids in Community Law: A Broad or Narrow Definition?*, *Eur. Law Rev.*, 1995, 289; L. RUBINI, *Brevi note a margine del caso PreussenElektra, ovvero come "prendere seriamente", le norme sugli aiuti di Stato e la tutela dell'ambiente nel diritto comunitario*, *Dir. Com. sc.int.*, 2001., 482.

comportato alcun onere finanziario a carico dell'erario statale, né come maggiorazione di spesa né come riduzione delle entrate.

Al contrario, l'opposto orientamento interpreta la locuzione nel suo insieme e ritiene che il trasferimento di risorse finanziarie sia un requisito indispensabile per la configurazione di un aiuto di Stato<sup>130</sup>.

Alla stregua di questa impostazione, dunque, l'“*ovvero*” deve essere interpretato nel senso che la nozione di aiuto di Stato comprende gli aiuti riconducibili allo Stato sia direttamente che indirettamente, ma comunque provenienti da fondi pubblici.

La copertura finanziaria pubblica è pertanto sempre necessaria.

Questa impostazione appare preferibile, in quanto, scongiura il rischio del controllo comunitario nelle scelte di politica sociale, di competenza dei singoli Stati. Se in tal senso viene preservata la discrezionalità nazionale, tale ricostruzione non appare priva di inconvenienti, si concretizza, infatti, la possibilità di legittimare operazioni pubbliche a sostegno di determinate imprese, idonee a falsare o a minacciare la concorrenza, frustrando così i principi comunitari.

Sarebbe, dunque opportuno un bilanciamento tra queste due diverse ricostruzioni, capace di preservare, da un lato, la discrezionalità degli Stati e dall'altro la tutela della concorrenza. Un punto di incontro è stato identificato dalla dottrina nell'accoglimento della teoria che prescinde dall'effettivo trasferimento di risorse pubbliche, ma che recupera sotto il profilo della selettività il *discrimen*<sup>131</sup>.

La Corte di Giustizia ha, in realtà, ribadito, in più occasioni, l'imprescindibilità del trasferimento di risorse pubbliche.

Si pensi, ad esempio, al noto caso *Sloman Neptun*<sup>132</sup>, in cui ci si interrogava sulla compatibilità con i principi espressi dai Trattati di una normativa tedesca, che aveva previsto l'istituzione di un registro supplementare per l'iscrizione delle navi battenti bandiera tedesca e che contestualmente consentiva che i membri dell'equipaggio stranieri fossero esclusi dall'ambito di applicazione dei contratti collettivi tedeschi e che di conseguenza fossero assoggettati a condizioni economiche e normative

---

<sup>130</sup> A. BIONDI, *Some Reflections on the Notion of “State Resources” in European Community State Aid Law*, *Fordham International Law Journal*, 2006, 1426.

<sup>131</sup> . ALAIMO, *Deroghe alle tutele del lavoro e diritto comunitario della concorrenza*, DML, 1999, 123; M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, 87.

<sup>132</sup> C. Giustizia, sentenza 17 marzo 1993, *Sloman Neptun Schiffahrts AG*, cause riunite 72/91 e 73/91, Racc, 1993, I- 887.

deteriori rispetto ai marinai tedeschi. L'iscrizione al registro supplementare si concretizzava, pertanto, in un notevole vantaggio in termini di riduzione degli oneri sociali per le navi tedesche. Ciononostante, la Corte di Giustizia, data la mancanza di un vero e proprio finanziamento statale, non ha considerato suddetta misura un aiuto di Stato<sup>133</sup>.

Nella sentenza *PetraKirsammer-Hack*, la Corte conferma quest'orientamento.

La questione vedeva protagonista sempre l'ordinamento tedesco ed in particolare una legge che escludeva le piccole imprese dal regime nazionale di tutela dei lavoratori contro il licenziamento illegittimo. Nemmeno in questo caso si ritenne che ci fossero gli estremi per configurare un aiuto di Stato, in virtù dell'assenza di qualsivoglia trasferimento di risorse pubbliche<sup>134</sup>.

Ulteriore conferma dell'orientamento a favore dell'impossibilità di prescindere dalla copertura finanziaria pubblica proviene dal noto caso italiano *Viscido*, che riguarda la compatibilità con i principi espressi dai trattati della normativa che sottraeva l'Ente Poste Italiane dall'ambito di applicazione delle norme in tema di contratto a tempo determinato. Anche in questo caso si è ritenuto di escludere la riconducibilità della fattispecie nell'alveo degli aiuti pubblici, non essendoci alcun onere finanziario per lo Stato<sup>135</sup>.

Dunque, nonostante alcuni precedenti di segno contrario<sup>136</sup>, nel corso degli anni sembra essersi consolidato suddetto orientamento, come conferma anche la recente comunicazione della Commissione dello scorso luglio 2016, in cui si legge che:

“ ...una deroga alle norme di diritto del lavoro che modifica il quadro per le relazioni contrattuali tra le imprese e i dipendenti non costituisce un trasferimento di

---

<sup>133</sup> La Corte ha stabilito, al punto 21, specificamente che il meccanismo mirava unicamente a modificare in favore delle imprese di navigazione marittima, le condizioni alle quali vengono costituiti i rapporti contrattuali tra le imprese e i loro dipendenti. Cfr. L.TEBANO., voce *Aiuti di Stato (dir. lav.)*, *Digesto, Discipline Privatistiche, Sez. commerciale*, Torino, 2016.

<sup>134</sup> C. Giustizia, sentenza 30 novembre 1993, *PetraKirsammer-Hack*, causa 189/91, Racc, 1993, I-6185.

<sup>135</sup> C. Giustizia, sentenza 7 maggio 1998, *Viscido*, RGL, 1998, 497, con nota di A. ALLAMPRESE, *Aiuti di Stato e Corte di Giustizia: osservazioni a partire dal caso Ente Poste Italiane*, e DML, 1999, 123, con nota di A. ALAIMO, *Deroghe alle tutele del lavoro e diritto comunitario della concorrenza*.

<sup>136</sup> C. Giustizia 12 dicembre 2002, causa C-5/01, *Cockerill Sambre*, con nota di V. FERRANTE, *Ancora sugli aiuti di Stato: sono leciti i contratti di solidarietà “difensivi”?*, RIDL, 2003, II, 709. In questo caso la Corte aveva considerato la misura del governo belga, consistente nel concedere una integrazione salariale per sette anni a sostegno del reddito di lavoratori di una determinata impresa, che avevano convenuto tramite accordo aziendale una riduzione dell'orario di lavoro per evitare il licenziamento, un aiuto di stato.

*risorse statali, nonostante il fatto che ciò possa comportare una perdita di contributi previdenziali o di gettito tributario per lo Stato. Allo stesso modo, una normativa nazionale che fissa un prezzo minimo per certi beni non implica il trasferimento di risorse statali*”<sup>137</sup>.

Si è, dunque, detto di come quest'impostazione abbia evitato l'ingresso delle istituzioni europee nell'area di discrezionalità dei singoli Stati membri in materia di politiche economiche e sociali, ma anche di come non sia riuscita ad escludere del tutto pratiche lesive della concorrenza.

Vi è chi ha evidenziato che tale atteggiamento della Corte ha, senza dubbio, l'apprezzabile merito di aver preservato la discrezionalità degli Stati membri, ma ha cagionato il paradossale effetto di aver limitato la capacità della Comunità di opposizione a fenomeni di *dumping* sociale<sup>138</sup>.

## **8. Il requisito della selettività.**

Altro elemento costitutivo fondamentale della nozione di aiuto di Stato è la selettività<sup>139</sup>: la misura deve, *ex art. 107, paragrafo 1, TFUE*, favorire soltanto «*talune imprese o talune produzioni*»<sup>140</sup>.

Si tratta di un requisito, al pari dell'origine statale, centrale nella riflessione sulla nozione di aiuto di Stato condotta nell'ottica giuslavoristica.

La verifica relativa alla selettività della misura consente, infatti, di escludere dal campo di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, le “cd. “misure generali” di politica economica e sociale, che riguardano l'economia di un paese,

---

<sup>137</sup> Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C 262/01, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 17 luglio 2016, punto 56.

<sup>138</sup> A. ALAIMO, *Deroghe alle tutele del lavoro e diritto comunitario della concorrenza*, DML, 1999, 123; M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, 87; G. MELIADÒ, *Concorrenza e politiche sociali*, AA. VV., *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996; L. GAROFALO, E. TRIGGIANI, *L'attività della Comunità Europea in materia di lavoro nel 1992-1993*, *Giornale Dir. Lav. Rel. ind.*, 1994, 745; M. PALLINI, *Nuova costituzione economica e tutela del lavoro. Profili sistematico-istituzionali*, Roma, 2004, 130; H. VAN VLIET, *State Resources and PreussenElektra: When is a State Aid Not a State Aid?*, in *EC State Aid Law*, Liber amicorum Francisco Santaolalla Gadea, Alphen aan den Rijn, 2008.

<sup>139</sup> L'elemento della selettività o “specificità” del provvedimento è chiaramente delineato dalla commissione solo a partire dalla *XXIII Relazione sulla politica di concorrenza*, punto 390.

<sup>140</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, C 262/01, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 17 luglio 2016, punto 117 e 118.

complessivamente intesa e sono volte ad apportare un beneficio a tutti gli operatori di mercato e all'economia nella sua complessità.

Una misura è selettiva, invece, quando favorisce solo determinate imprese, o categorie di imprese, indentificate sulla base di diversi criteri, quale può essere il settore produttivo o l'area geografica, in cui operano<sup>141</sup>.

Sebbene il *discrimen* tra tali forme di intervento, misure generali e specifiche, appaia netto sul piano teorico, sul piano applicativo è, in realtà un accertamento particolarmente complesso.

Spesso interventi che sembravano *ictu oculi* destinati solo ad un numero ristretto di operatori sono stati considerati misure generali<sup>142</sup>, viceversa, in altre ipotesi, misure dalla portata applicativa molto ampia sono incappate nel divieto di aiuti di Stato<sup>143</sup>.

Per scongiurare, infatti, il requisito della selettività non basta che le misure *prima facie* siano applicabili alla generalità delle imprese, poiché all'esito di una attenta analisi, anche queste possono presentare in concreto una certa selettività e rientrare nella nozione di aiuti di stato.

A tal proposito, si è parlato di selettività *di fatto*, per contrapporla alla selettività di *diritto*<sup>144</sup>. In quest'ultima rientrano tutte quelle misure che sono *ex lege* riservate solo a talune imprese, ad esempio, le misure destinate solo ad imprese di una certa dimensione, operanti in alcuni settori, con una certa forma giuridica, società appartenenti ad un gruppo avente determinate caratteristiche o imprese in difficoltà.

---

<sup>141</sup> Le misure possono essere selettive sia quando il provvedimento di concessione identifichi le imprese beneficiarie singolarmente, riportandone ad esempio espressamente il nome, sia quando il provvedimento indichi i beneficiari attraverso la più ampia categoria di appartenenza – per esempio le imprese siderurgiche di una determinata regione – che, pur non essendo identificabili a priori, non essendo indicato il nome del beneficiario, risulta evidente che solo alcune specifiche imprese verranno favorite. C. Giustizia, sentenza 8 novembre 2001, causa C- 143/99, *Adria- Wien Pipeline*, Racc, I-8365, punto 48; Tar Lombardia, sez. Brescia, sentenza 21 marzo 2006, n. 577, *Sacbo Società per l'aeroporto civile di Bergamo SpA c. Ministero delle Infrastrutture, ENac e Alitalia SpA*.

<sup>142</sup> Si pensi al citato caso *Sloman Neptun*: C. Giustizia, sentenza 17 marzo 1993, cause riunite 72/91 e 73/91, Racc, 1993, I- 887.

<sup>143</sup> Si faccia riferimento, per esempio, all'intervento italiano di riduzione degli oneri attinenti al regime assicurativo, per le malattie prevista in maniera diversa per uomini e donne, qualificato aiuto di Stato, in quanto capace di avvantaggiare indirettamente i settori con un maggior numero di dipendenti di sesso femminile. F.FITA ORTEGA, *La disciplina comunitaria de las ayudas de Estado y el ordenamento laboral*, in *Libertades economicas, mercado de trabajo y derecho de la competencia. Un estudio de las relaciones entre el ordinamiento laboral y la disciplina del mercado*, dirigido por J.M. GOERLICH PESET, Madrid, 2011.

<sup>144</sup> È la stessa Commissione nella sua recente e più volte menzionata comunicazione a distinguere tra una selettività *di diritto* ed una selettività *di fatto*, adducendo per quest'ultima gli esempi menzionati.

Si ha, invece, selettività *di fatto*, tutte le volte che i criteri formali per l'applicazione della misura sono formulati in termini generali e oggettivi, ma la struttura della misura è tale che i suoi effetti favoriscono in modo significativo solo un'impresa o un particolare gruppo di imprese.

Ad esempio, le misure che prevedono un vantaggio solo per un determinato periodo di tempo, *di fatto*, possono essere, selettive, così come la selettività può essere anche il risultato di condizioni o barriere imposte dagli Stati membri che impediscono ad alcune imprese di beneficiare della misura.

Allo stesso modo, sono state ritenute selettive, anche misure che in astratto sembravano applicabili a tutte le imprese ma che, in concreto, non lo erano, dal momento che le autorità incaricate della loro gestione godevano di facoltà discrezionali in ordine alla loro applicazione<sup>145</sup>.

Si pensi, su tutti, al caso in cui la Commissione ha ravvisato gli estremi di un aiuto di Stato in un programma finlandese di aiuti all'occupazione, cui potevano ricorrere tutte le imprese, indipendentemente dalla localizzazione geografica o dal settore di produzione, che però prevedeva che le autorità competenti decidessero il *quantum* e la durata dell'aiuto per ciascun lavoratore assunto<sup>146</sup>.

Parimenti prima la Commissione, poi la Corte di Giustizia, nel caso francese relativo all'intervento del *Fonds National de l'Emploi* (FNE) per la parziale copertura dei costi per esubero e riconversione di personale in seguito a ristrutturazione, hanno escluso che la misura potesse essere considerata generale, essendo subordinato, l'intervento del fondo all'accordo tra il suddetto Ente e l'impresa beneficiaria<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> A tal proposito parte della dottrina ha parlato di anormalità, J.Y. CHÉROT, *Les aides d'Etat dans les Communautés européennes*, Paris, 1998, 46, che indica come “*critères d'anormalité le pouvoir discrétionnaire de l'administration.*”

<sup>146</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *XXV Relazione sulla politica di concorrenza, Rel. Concl.*, 1995, punto 160.

<sup>147</sup> C. Giustizia 26 settembre 1996, *Francia c. Commissione* (cd. *Kimberly Clark*), causa C- 241/94, Racc., 4551, in cui La Corte ha ritenuto che questa misura, seppur non limitata settorialmente né territorialmente né ad una categoria di imprese, avesse comunque un carattere selettivo perché il Fondo aveva margini di discrezionalità nel decidere il se e l'entità del cofinanziamento del programma sociale proposto dall'azienda (punto 23). Il governo francese aveva eccepito nelle sue difese che questo aiuto economico non potesse considerarsi un aiuto di cui all'art. 87 TCE perché non agevolava le imprese nell'adempimento di obblighi legali, essendo volontaria l'adesione delle imprese e comportando per queste oneri aggiuntivi rispetto a quelli di legge, e dunque i reali beneficiari dell'intervento pubblico fossero i lavoratori licenziati (punto 27). Si deve rilevare che la Commissione nella decisione da cui origina la controversia aveva sì qualificato queste misure del Fondo nazionale per la piena occupazione come aiuti di Stato, ma poi le aveva dichiarati compatibili con il mercato comune a norma dell'art. 87 co. 3 Tce in quanto destinate ad agevolare lo sviluppo di talune attività o

Bisogna, dunque, rifuggire da qualsiasi automatismo, in virtù del quale tutte le misure suscettibili di ampia applicazione sarebbero considerate *sic et simpliciter* sempre misure generali di politica economica e, dunque, sottratte all'ambito di applicazione del trattato, e di converso si attribuirebbe alle misure specificamente destinate ad un numero limitato di imprese *sic et simpliciter* la natura di aiuti di Stato.

L'esperienza ha insegnato che questa equivalenza non funziona né in un senso, né in un altro, come in parte già visto<sup>148</sup>.

È necessario pertanto procedere caso per caso ad una analisi approfondita delle singole misure per avere una corretta percezione del sistema<sup>149</sup>.

Tale analisi può suddividersi in diverse fasi. La prima richiede l'individuazione del parametro di riferimento per verificare se effettivamente una misura può dirsi selettiva. In altre parole è necessario riferirsi ad un insieme coerente di norme che generalmente si applicano, a tutte le imprese che rientrano in quel campo di applicazione<sup>150</sup>.

---

di talune regioni economiche senza alterare in concreto le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune (cfr. punto 6). Ciò nonostante la Francia – evidentemente preoccupata degli effetti nei confronti di altre misure di protezione sociale – decise di adire la Corte di giustizia affinché questa si pronunciasse nel senso che questi interventi del Fondo non potessero essere qualificati neppure come aiuti di Stato. A. LYON- CAEN, *Le financement public d'un plan social est-il condamné par le droit communautaire?*, *Dr. Soc.*, 1997, 185.

<sup>148</sup> Si pensi al caso *Viscido*, C. Giustizia, sentenza 7 maggio 1998, *Viscido*, in cui la Corte ha escluso la sussistenza di un aiuto di Stato, sebbene la misura in esame fosse specificamente rivolta all'Ente Poste Italiane. A. ALLAMPRESE, *Aiuti di Stato e Corte di Giustizia: osservazioni a partire dal caso Ente Poste Italiane RGL*, 1998, 497; *DML*, 1999, 123, con nota di A. ALAIMO, *Deroghe alle tutele del lavoro e diritto comunitario della concorrenza*.

<sup>149</sup> Ad esempio all'esito dell'analisi condotta in concreto, nel giugno 2009, si è pervenuti alla qualificazione come misura generale degli incentivi spagnoli *para la contratacion de trabajadores exedentes del sector del mueble*, decisione 5 giugno 2009, C (2009) 4498 – *Ayuda de Estado N 209/2009*.

<sup>150</sup> Una questione particolarmente delicata si pone per quanto riguarda gli aiuti concessi da autorità regionali o locali di uno Stato membro. Si tratta di verificare se la selettività dell'aiuto debba essere valutata con riferimento alle sole imprese aventi sede nel territorio di pertinenza dell'ente territoriale erogatore o se invece il confronto vada esteso a tutte le imprese dello Stato membro. La Corte di Giustizia ha affermato che il contesto di riferimento da utilizzare in tali casi è il territorio nel quale esercita la sua competenza l'ente erogatore, non tutto il territorio statale, purchè il provvedimento sia stato adottato da tale ente nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al governo centrale. L. DANIELE, *Il diritto del mercato unico europeo. Cittadinanza, libertà di circolazione, aiuti di Stato*, 2012; C. Giustizia, sentenza 6 settembre 2006, causa C-88/03, *Commissione c. Portogallo*, Racc., I-7115; C. Giustizia, sentenza 11 settembre 2008, cause riunite C-428/06 e C-434/06, *Unión General de Trabajadores de la Roja*, Racc., I-6747.

In secondo luogo, occorre stabilire se una determinata misura costituisce una deroga a tale sistema e se comporta una disparità di trattamento tra operatori economici che, si trovano in realtà in una situazione di fatto e di diritto analoga.

Il criterio della deroga è stato elaborato dalla prassi della Commissione ed accolto dalla Corte di Giustizia e sottende una verifica di coerenza della misura, in modo da concludere se la misura sia o meno a prima vista selettiva<sup>151</sup>.

Se la misura in questione non costituisce una deroga al sistema di riferimento, non è selettiva. In caso contrario, se tale fase si conclude con esito positivo, nel senso che la misura è considerata una deroga occorre procedere alla terza fase dell'analisi e verificare se la deroga sia giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema di cui si tratta.

Se all'esito di questa fase emerge che la deroga è sorretta da una valida giustificazione verrà scartato il carattere della selettività e dunque la misura non rientrerà nel novero degli aiuti di Stato.

In assenza, invece, di una giustificazione ragionevole alla deroga del principio di eguaglianza e parità di trattamento, la misura non può che qualificarsi come selettiva<sup>152</sup>.

## **8.1. Un focus sul contratto di formazione e lavoro in Italia.**

Uno dei casi più noti in cui la partita si è giocata sul requisito della selettività è la complessa vicenda che ha interessato il nostro ordinamento relativamente al contratto di formazione e lavoro.

Ai fini di una corretta comprensione appare opportuno riassumere brevemente i termini della questione: il contratto di formazione e lavoro<sup>153</sup>, istituto caratterizzato

---

<sup>151</sup> Il criterio della deroga è stato criticato da quella parte della dottrina che ritiene persuasivo il criterio sul piano concettuale, ma ritiene che questo possa dare problemi in sede applicativa. G.M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997; R. VUILLERMOZ, *Gli interventi per l'occupazione nella disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato*, *Dir. Comunit. Scambi internaz.*, 2000, 343.

<sup>152</sup> J.Y. CHÉROT, *Les aides d'Etat dans les Communautés européennes*, Paris, 1998, 48, in cui si legge che *une dérogation justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité est une dérogation rentrant dans l'économie du système. Elle ne constituerait pas une aide.*

<sup>153</sup> Per un approfondimento dell'istituto del contratto di formazione e lavoro e della sua evoluzione normativa si veda: P. LAMBERTUCCI, S. BELLOMO, *La formazione professionale nel sistema di istruzione e nel rapporto di lavoro*, in SANTORO- PASSARELLI (a cura di), *Flessibilità e diritto del*

dalla combinazione di aspetti formativi e lavorativi<sup>154</sup>, è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla legge n. 863 del 1984 (“Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali”), che consentiva, *ex art. 3*, di assumere giovani tra i quindici ed i ventinove anni con tale tipologia contrattuale e di godere di una quota di contribuzione fissa e ridotta rispetto a quella standard<sup>155</sup>.

Successivamente la legge 29 dicembre 1990, n. 407, ha introdotto una modulazione regionale dell’istituto, determinando un diverso risparmio degli oneri contributivi a seconda della zona dove aveva sede l’azienda ovvero rispetto al settore produttivo di appartenenza<sup>156</sup>.

La questione posta all’attenzione della Corte traeva origine dalla comunicazione alla Commissione, nel rispetto dell’obbligo della previa notifica *ex art. 88 n. 3*, del progetto di legge, diventato poi legge 24 giugno 1997 n. 196, di modifica della disciplina del contratto di formazione e lavoro.

La Commissione con decisione dell’11 maggio del 1999, in ossequio ai principi contenuti negli *Orientamenti* in materia di aiuti di Stato all’occupazione del 1995<sup>157</sup>, considerò parzialmente incompatibili con il diritto comunitario della concorrenza, gli incentivi connessi alla stipulazione e alla trasformazione di un contratto di formazione e lavoro<sup>158</sup>.

---

*lavoro*, Torino, vol. III, 1998; A. VALLEBONA, *Contratto di formazione e lavoro: riduzione dell’obbligo contributivo e divieto comunitario di aiuti di Stato*, *Mass. Giur. Lav.*, 2002, 461; M. TIRABOSCHI, *La riforma dei contratti a contenuto formativo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, 2004; L. MENGHINI, *Titolo VI. Apprendistato e contratto di inserimento*, in M. BROLLO, M. G. MATTAROLO, L. MENGHINI (a cura di), *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, Milano, 2004.

<sup>154</sup> La peculiarità di tale tipologia contrattuale risiede nella presenza di un programma di formazione per il lavoratore destinato a conferirgli una qualifica specifica.

<sup>155</sup> L’art. 3, comma 6 recitava in tal senso: “Per i lavoratori assunti con il contratto di formazione e lavoro la quota di contribuzione a carico del datore di lavoro è dovuta in misura fissa corrispondente a quella prevista per gli apprendisti dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25, e successive modificazioni, ferma restando la contribuzione a carico del lavoratore nelle misure previste per la generalità dei lavoratori.

<sup>156</sup> La disciplina è stata in seguito ulteriormente modificata dalla legge 169 del 1991, che ha portato a 32 anni l’età massima dei lavoratori da assumere, dalla legge 451 del 1994, che ha introdotto il CFL limitato a un anno ed ha fissato un minimo di ore di formazione da rispettare e dalla l. 608 del 1996.

<sup>157</sup> Su cui v. *infra* Cap. III, par. 7.

<sup>158</sup> Decisione della Commissione relativa al regime di aiuti concessi all’Italia per interventi per interventi a favore dell’occupazione, 2000/128/CE, GUCE, L 42, del 15 febbraio 2000. Sulla decisione della Commissione tra i tanti: M. GIUDICI, *Contratto di formazione e lavoro: agevolazioni a rischio Ue*, *GL*, 1998, 44; G. SANDULLI, *L’Unione Europea si pronuncia sui contratti di formazione e lavoro*, *GL*, 1999, 39; F. FERRARO, *Contratti di formazione e lavoro e aiuti di Stato all’occupazione*, *DCS*, 2000, 2, 367.

Più nel dettaglio sancì la compatibilità degli incentivi applicabili indistintamente a tutte le imprese che procedevano all'assunzione tramite contratti di formazione e lavoro e consistenti in una riduzione del 25% degli oneri sociali e previdenziali, secondo la l. 863/1984, in quanto misure generali e dunque sottratte all'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, poiché prive del requisito della selettività.

Al contrario, invece, furono considerate in contrasto con la disciplina comunitaria le modulazioni su base territoriale e settoriale della misura.

Si era assistito, infatti, ad un progressivo proliferare di decreti legge, con cui il legislatore aveva, dalla metà degli anni Novanta fino al 1997 elevato l'età massima per la stipula dei contratti di formazione e lavoro in alcune Regioni del Meridione, previa delibera delle locali Commissioni Regionali per l'Impiego. Si trattava della Basilicata, Puglia, Sicilia e Molise, ove il limite massimo era fissato ai 45 anni; la Campania, in cui si arrivava ai 40 anni; i 38 in Calabria e 35 nel Lazio<sup>159</sup>.

Tale situazione determinava una non uniforme fruizione dei benefici connessi al CFL e lasciava emergere così il carattere selettivo della misura.

Così disponendo, la Commissione aveva contestualmente imposto all'Italia di pretendere la restituzione dei contributi non versati dalle imprese che avevano illegittimamente usufruito di tale beneficio.

Tale decisione venne impugnata dal Governo italiano che contestava alla Commissione di non aver tenuto sufficientemente conto del carattere sociale delle misure in esame e di aver basato il giudizio su parametri esclusivamente economici, configurando uno sviamento di potere rispetto alle competenze riconosciute dal Trattato<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Gli *Orientamenti* in materia di aiuti di Stato all'occupazione del 1995 consideravano giovani i soggetti fino a 25 anni d'età (29 se laureati), senza legittimare alcun distinguo cosa che aveva invece realizzato il legislatore nazionale.

<sup>160</sup> Come si legge al punto 49 della sentenza: "il governo italiano – nel ricorso presentato per l'annullamento della decisione impugnata – sostiene che la Commissione non poteva limitarsi a valutare la misura controversa unicamente in astratto, da un punto di vista strettamente economico. Essa avrebbe dovuto valutarla altresì sul piano della politica dell'occupazione, come strumento che consente di agire con efficacia simultaneamente nei settori della formazione e dell'incentivazione dell'occupazione nei confronti della categoria dei giovani, che incontra particolari difficoltà sul mercato del lavoro".

La Corte di Giustizia<sup>161</sup>, tuttavia, confermò la statuizione della Commissione, affermando che i benefici che non rispettano i parametri previsti non sono compatibili con il mercato unico<sup>162</sup>.

Trova conferma anche in tale pronuncia, che, come si è detto non considera le agevolazioni previste dal legislatore italiano *sic et simpliciter* illegittime, ma distingue quelle misure compatibili da quelle che invece confliggono con il diritto comunitario, stigmatizzandole, autorevole dottrina per cui non esiste un vero e proprio rischio di assoggettamento delle politiche occupazionali nazionali alle istituzioni europee<sup>163</sup>.

Ci si troverebbe dinanzi ad uno di quei casi in cui la Corte dimostra di riconoscere e rispettare le esigenze nazionali; la sentenza offre inoltre l'esempio di come, in realtà la Commissione e la Corte di Giustizia, abbiano ben chiara la nozione di aiuto di Stato, applicandola senza indugio, scongiurando così quella dottrina che, al contrario, accusa i giudici comunitari di "plasmare le nozioni giuridiche in funzione dell'obiettivo pratico di volta in volta perseguito"<sup>164</sup>.

---

<sup>161</sup> C. Giustizia 7 marzo 2002, C- 310/99, FI, 200, 518. Sulla vicenda si veda inoltre: A. MORRONE, *Contratti di formazione e lavoro: i giudici comunitari sanciscono l'incompatibilità alle agevolazioni contributive con il mercato comune. Il commento*, LG, 2002, 424; M. PAPALEONI, *Aiuti per contratti di formazione e lavoro incompatibili con il mercato comune*, GLav, 11, 2002; ID., *Contratto di formazione e lavoro e divieti comunitari: le concrete implicazioni della decisione*, ADL, 2002, I, 453; M. TIRABOSCHI, *Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di Giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata risultato giusto*, RIDL, III, 2002, 445; M. DELFINO, *Gli interventi comunitari in materia di contratti di formazione e lavoro fra diritto della concorrenza e politiche sociali*, Dir. Lav. Merc., 2003, 167; SCIARRA S., *Aiuti di Stato e contratti a contenuto formativo*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, II, Bari, 2008, 1137.

<sup>162</sup> Può notarsi che sia la Commissione che la Corte hanno valutato la misura solo dal punto di vista degli effetti dell'occupazione, senza tener conto delle finalità formative che caratterizzavano il contratto in esame. Se è vero, infatti, che negli stessi Orientamenti si legge che la presenza dell'obbligo formativo non può essere utilizzata per escludere la qualificazione degli incentivi alla conclusione dei contratti di formazione dalla nozione di aiuto di Stato, negli stessi è specificato anche che l'obbligo formativo può costituire un elemento particolarmente positivo, al fine di una valutazione favorevole da parte della Commissione. La Commissione negli Orientamenti del 1995 si era preoccupata di specificare, non essendo facile distinguere tra aiuti destinati all'occupazione e aiuti destinati alla formazione, che: "un aiuto per l'occupazione, anche se in parte destinato alla formazione, verrà di conseguenza sempre valutato come aiuto all'occupazione. COMMISSIONE EUROPEA, *Disciplina degli aiuti di Stato destinati alla formazione*, punto 20. Si veda: M. MARINO, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e le misure del "pacchetto Treu"*, RIDL, 1999, III, 11; R. VUILLERMOZ, *Gli interventi per l'occupazione nella disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato*, Dir. comunit. Scambi internaz., 2000, 343.

<sup>163</sup> M. TIRABOSCHI, *Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di Giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata risultato giusto*, RIDL, III, 2002, 445.

<sup>164</sup> ROCCELLA M., *Tutela del lavoro e ragioni di mercato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, DLRI, 1999, 33 ss.

La *querelle* tra Governo Italiano e Commissione è poi proseguita, dal momento che l'Italia, resasi inadempiente all'obbligo di recupero degli aiuti illegittimi imposto dalla Corte di Giustizia<sup>165</sup>, è stata da questa condannata per ben due volte<sup>166</sup>.

L'ampio contenzioso ha riguardato i contributi non versati dalle aziende che avevano stipulato contratti di formazione e lavoro tra il novembre del 1995 ed il maggio del 2001, con notevoli problematiche relative anche al termine di prescrizione applicabile<sup>167</sup>.

A seguito della pronuncia della Corte di Giustizia, come si accennava, il contratto di formazione e lavoro è stato espunto dal nostro ordinamento, sebbene solo dal privato. La riforma Biagi, d.lgs. 276/2003, ha infatti, sostituito, nell'ambito del settore privato, al contratto di formazione e lavoro il contratto di inserimento<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> Non c'è dubbio che il recupero delle somme indebitamente concesse sia la logica conseguenza dell'accertamento dell'incompatibilità delle stesse con i principi del trattato. D'altro canto, è stato più volte specificato anche che il recupero non può essere impedito nemmeno per evitare la lesione dell'affidamento che le imprese nazionali, beneficiarie del sussidio hanno riposto nella legittimità della misura. Se così non fosse sarebbe messo a repentaglio l'effettività dell'intero diritto comunitario della concorrenza. Ciononostante il recupero delle somme già erogate non sempre è di facile e pronta soluzione. L'impresa per opporsi al recupero può solo invocare circostanze eccezionali, su cui ha fondato l'affidamento.

Per il recupero degli aiuti si veda: R. CAFARI PANICO, *Il recupero degli aiuti illegittimamente concessi*, Riv. Dir. Eur., 1995, 39-52; ed in particolare per il profilo dell'affidamento: P.M. HUBER, *Aiuti ex art. 87 e 88 del Trattato CE 1999 e tutela dell'affidamento nel diritto comunitario e nel diritto amministrativo nazionale*, RTDPub, 2000, 321-341.

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia si veda C. Giustizia 21 marzo 1990, *Belgio c. Commissione*, causa C- 142/87, Racc., I-959; C. Giustizia 4 aprile 1995, *Commissione c. Italia*, Racc., I-699, causa C-350/93.

<sup>166</sup> C. Giustizia 1 aprile 2004, C-99/02, Racc., I- 207, *Commissione c. Italia*; C. Giustizia 17 novembre 2011, C- 99/02, *Commissione c. Italia*, 496/09, Racc., I- 740, che ha previsto una condanna di 30 milioni di euro per aver recuperato solo parzialmente gli aiuti, in forma di sgravi contributivi, concessi fra il 1995 e il 2001 alle aziende per contratti di formazione e lavoro.

<sup>167</sup> Per questo profilo: S.P. EMILIANI, *Il termine di prescrizione in materia di recupero di aiuti di Stato alla luce del principio di collaborazione*, ADL, 2009, 170; A. VALLEBONA, *Recupero delle riduzioni contributive sui c.f.l. incompatibili con l'ordinamento comunitario: la prescrizione*, MGL, 2009, 721.

<sup>168</sup> Il contratto di inserimento era, al pari del cfl, rivolto alle fasce deboli della popolazione lavorativa, e poteva essere concluso dai giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni, dai disoccupati di lunga durata di età compresa tra i 29 e i 32 anni, da lavoratori con più di 50 anni privi di un posto di lavoro, da lavoratori che desiderino riprendere l'attività lavorativa dopo due anni di pausa, da donne di qualsiasi età residenti in un'area geografica in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore di almeno il 20%, rispetto a quella maschile e da ultimo da persone riconosciute affette da una grave disabilità fisica, mentale e psichica. Per un'analisi del contratto di inserimento si veda: E. BALLETTI, *Contratto di inserimento*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al nuovo d.lgs. 276/03*, 2004, 654; M. MARTONE, *I contratti a finalità formativa: il contratto di inserimento*, in AA. VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Milano, 2004, 399. Per il profilo della compatibilità con il diritto comunitario della concorrenza: A. MORRONE, *Regime contributivo del contratto di inserimento e tutela della concorrenza nel mercato comune*, Ri. dir. sic. soc., 2005, 85; M.M. MUTARELLI, *Il contratto di inserimento: prospettive di riforma, tra vecchi e nuovi rischi di censure comunitarie*, in G. FERRARO,

Per evitare che tale tipologia contrattuale comportasse gli stessi problemi di compatibilità con il diritto comunitario della concorrenza, il legislatore è intervenuto con un correttivo, per specificare che l'applicazione degli incentivi economici al contratto di inserimento, dovesse avvenire nel rispetto della normativa comunitaria<sup>169</sup>. Il contratto di inserimento non ha, tuttavia, avuto grande fortuna, essendo stato, poi, abrogato dalla l. n. 92 del 2012, la cd. Riforma Fornero<sup>170</sup>.

## 8.2. La selettività e i contratti di riallineamento retributivo.

Proprio nelle maglie della selettività è rimasto impigliato anche il principale strumento di emersione del lavoro sommerso sperimentato in Italia<sup>171</sup>, ossia il contratto di riallineamento retributivo<sup>172</sup>.

Tale istituto nasce sul finire degli anni Ottanta dalla prassi di alcune aree del Mezzogiorno, tra cui spicca l'esempio della Regione Puglia<sup>173</sup>, ed è stato poi, in seguito, recepito da diverse disposizioni legislative. La prima delle quali è la legge 7 dicembre 1989 n. 389, rubricata *Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati*<sup>174</sup>.

---

M. CINELLI (a cura di), *Lavoro, Competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Milano, 2008, 47.

<sup>169</sup> Ci si riferisce all'art. 59, comma 3, del d.lgs. 276/03, come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 6 ottobre 2004, n. 251 che rinviava all'allora vigente Reg. Ce 2204/2002: "In attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione, gli incentivi economici previsti dalla disciplina vigente in materia di contratto di formazione e lavoro trovano applicazione con esclusivo riferimento ai lavoratori di cui all'articolo 54, comma, 1, lettere b), c), d), e) ed f), nel rispetto del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, del 5 dicembre 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee il 13 dicembre 2002".

<sup>170</sup> F. SAULINO, *L'abrogazione del contratto di inserimento*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (cura di), *Il nuovo mercato del lavoro, dalla riforma Fornero alla legge di Stabilità 2013*, Torino, 2014.

<sup>171</sup> Per l'analisi del rapporto tra le politiche di emersione comunitarie e nazionali si veda *infra* Cap. IV, par. 2.

<sup>172</sup> Per un'analisi dei contratti di riallineamento: L. BALDINI, M. TIRABOSCHI, *I contratti di gradualità: dalle prime esperienze applicative alla legge 28 novembre 1996, n. 608*, *Dir. Rel. Ind.*, 1997; B. CARUSO, *Lavoro sommerso e ruolo del sindacato*, *Riv. Giur. Lav.*, Supplemento al n. 3/199979; R. DE LUCA TAMAJO, *I contratti di riallineamento retributivo*, *Riv. Giur. Lav.*, Supplemento al n. 3/1999, 87.

<sup>173</sup> Il primo accordo fu siglato nel 1988 per il settore tessile e dell'abbigliamento, nella provincia di Lecce.

<sup>174</sup> Successivamente molteplici sono stati gli interventi in materia, in particolare negli anni 1996/1998, come ad esempio l'art. 5 della l. 28 novembre 1996 n. 608, come modificato dall'art. 23 della legge 24 giugno 1997, n. 196, che introduce una sanatoria in tema di omissioni contributive pendenti e delle

Si tratta di uno strumento negoziale, stipulato a livello provinciale tra associazioni degli imprenditori ed organizzazioni sindacali locali, il cui obiettivo è la graduale fuoriuscita dalla condizione di irregolarità dell'impresa, attraverso la realizzazione di un programma comune che coinvolge le aziende e le parti sociali: da un lato, i sindacati accettano di derogare temporaneamente alle norme fondamentali contenute nei CCNL, soprattutto in relazione ai minimi retributivi, in funzione, chiaramente, di una maggior estensione e copertura da realizzarsi in tempi certi e con modalità trasparenti, e le imprese, dall'altro lato, si impegnano ad applicare gradualmente il CCNL, mediante aumenti retributivi scaglionati in un determinato arco di tempo, ponendo così fine ai vantaggi conseguiti mediante l'evasione normativa fino ad allora perpetrata.

In estrema sintesi con tali accordi i datori di lavoro che occupano lavoratori irregolari possono, dichiarandoli, applicare gradualmente il contratto collettivo, almeno nella sua parte economica con la funzione di portare gradualmente il trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti non regolari allo standard previsto dalle leggi e dai contratti collettivi nazionali.

Il punto di attrito dell'istituto caratterizzato dalla concessione di benefici fiscali e contributivi a vantaggio delle imprese, come anticipato, viene identificato dalla Commissione, all'attenzione della quale era stata posta la compatibilità con i principi comunitari in materia di aiuti di Stato, nella selettività<sup>175</sup>.

---

relative sanzioni, onde evitare che le imprese impegnate in percorsi di emersione fossero destinatarie di rivendicazioni ad opera degli istituti previdenziali creditori della contribuzione omessa. L'art. 75 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, successivamente Questa legge ritocca ulteriormente le peculiarità del sistema di riallineamento. In particolare, l'art.75, modifica le aree di intervento escludendovi le regioni Abruzzo e Molise ; regolarizza le violazioni delle norme in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro, fissando un termine massimo per l'adeguamento in 12 mesi; prevede inoltre, ai fini della regolarizzazione fiscale contributiva delle posizioni pregresse, la dilazione del pagamento fino a dieci anni e l'esclusione per il datore di lavoro e per lavoratore di qualunque sanzione da parte dell'amministrazione finanziaria. dagli art. 45, ventesimo comma, e dall'art.116 della legge 23 dicembre 2000, n. 338.

<sup>175</sup> Decisione della Commissione del 3 marzo 1999, relativa al regime di aiuto di Stato N 545/98 comunicata alle autorità italiane con lettera SG (99) D/2482 dell'8 aprile 1999 e la decisione della Commissione del 4 ottobre 2000, relativa al regime di aiuto di Stato N236/A/2000, comunicata alle autorità italiane, con lettera SG (2000) D/107593 del 17 ottobre 2000, quest'ultima relativa alla proroga di un anno del regime già approvato nel 1999. Sulla valutazione dei contratti di riallineamento da parte della Commissione europea: E. SENA, *Regolarizzazione del lavoro sommerso*, DML, 2003, 241; G. GENTILE, *L'economia sommersa nel contesto comunitario: incentivi all'emersione e tutela della concorrenza*, Riv. Dir. Sic. Soc., 2004, 131 ss.; G. LUCHENA, *Incentivi economici per contrastare il lavoro irregolare e obblighi comunitari*, in *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, a cura di V. PINTO, Bari, 2007, 75.

In particolare, si tratta di una misura finanziata con risorse pubbliche a vantaggio esclusivo di imprese situate in alcune regioni e pertanto selettiva, ma la selettività è ravvisabile anche nella mancanza di automatismo nell' applicazione dei benefici contributivi, giacché la concessione dei contratti di riallineamento viene subordinata alla stipulazione di accordi preliminari con le organizzazioni sindacali<sup>176</sup>.

Tali caratteristiche hanno suggerito alla Commissione di considerare lo strumento di emersione come aiuto di Stato e, una volta ricondotto nel perimetro della disciplina europea, di esaminarlo alla luce degli Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione del 1995 e di assimilarlo agli aiuti al mantenimento dell'occupazione.

Senza soffermarsi sull'iter argomentativo si intende sottolineare che la soluzione minimalista della Commissione lascia trapelare una certa resistenza a cogliere la specificità delle politiche di sostegno all'emersione rispetto ai puri e semplici aiuti di Stato<sup>177</sup>.

Da qui l'idea di parte della dottrina secondo cui la Commissione avrebbe potuto tipizzare una terza ipotesi intermedia – accanto a quelle degli aiuti alla creazione di nuova occupazione e degli aiuti al mantenimento di occupazione già esistenti – in modo da riconoscere, se non un regime almeno tendenzialmente più favorevole rispetto a quello riservato agli aiuti al funzionamento, quantomeno le peculiarità e le dinamiche applicative di questa particolare tipologia di aiuti all'occupazione<sup>178</sup>.

La stessa Commissione ha, d'altro lato, anche esortato il nostro paese a non riproporre più in futuro siffatto meccanismo di regolarizzazione del lavoro sommerso: la scadenza temporale poteva essa stessa risultare un incentivo per le imprese a regolarizzare tempestivamente la propria posizione. L'obiettivo era, dunque, evitare che la fiducia in una successiva riproposizione del medesimo

---

<sup>176</sup> Commissione Europea, Oggetto: Aiuto di Stato n. 236/A/2000 – Italia – Regime di aiuti all'occupazione: misure a favore della regolarizzazione dell'economia sommersa, Bruxelles, 17.10.2000.

<sup>177</sup> T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamento di un decennio*, Bologna, 2001, 108.

<sup>178</sup> TIRABOSCHI M., *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002.

strumento potesse spingere gli imprenditori ad assumere lavoratori in nero per poi godere successivamente degli sgravi contributivi<sup>179</sup>.

La rilevanza della questione relativa all'emersione del lavoro sommerso ha sensibilizzato anche le istituzioni europee, come dimostra la presenza in alcuni documenti di un appiglio per legittimare le misure attive volte a favorire la trasformazione del lavoro sommerso in lavoro regolare. Si tratta del regolamento generale di esenzione n. 800/2008, poi confermato dal recente GBER n. 651/2014, che ha previsto tra i lavoratori svantaggiati "chi non ha un impiego *regolarmente retribuito* da almeno sei mesi"<sup>180</sup>.

Tale locuzione, tuttavia, non è sembra essere stata intesa in tal senso, ma considerata solamente come spunto per la promozione del passaggio dall'occupazione precaria a quella stabile<sup>181</sup>.

---

<sup>179</sup> L. MENEGHELLI, *Approvazione europea per i contratti di riallineamento*, *LI*, 1999, 5, 33.G. GENTILE, *L'economia sommersa nell'ordinamento comunitario: norme incentivanti e tutela della concorrenza*, *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2004, 131 ss.

<sup>180</sup> Il Parlamento con sua risoluzione dell'ottobre 2008 aveva manifestato la necessità di studiare e valutare le possibilità di concedere aiuti di Stato esentati dall'obbligo di notifica per la lotta al lavoro sommerso.

<sup>181</sup> In tal senso D. GAROFALO, *La nozione di svantaggio occupazionale*, *Dir. Lav. Merc.*, 2009, 569; D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, 511.

## CAPITOLO TERZO

# GLI AIUTI DI STATO TRA DISCREZIONALITÀ DEGLI STATI E LIMITI EUROPEI

SOMMARIO: 1. Il generale principio di incompatibilità degli aiuti con il mercato comune e le sue deroghe. – 2. Gli aiuti a finalità regionale, gli aiuti settoriali e orizzontali. – 3. La soglia cd. *de minimis*. – 4. Cenni sugli aspetti procedurali. – 5. Gli aiuti illegali. – 6. I regolamenti di esenzione. – 7. Gli aiuti all'occupazione: dagli *Orientamenti* del 1995 al reg. UE n. 651/2014. – 8. Gli aiuti alle imprese in crisi.

### **1. Il generale principio di incompatibilità degli aiuti con il mercato comune e le sue deroghe.**

Giova a questo punto ricostruire il quadro normativo relativo alla disciplina degli aiuti di Stato che emerge dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dal diritto comunitario derivato.

Il TFUE, come già accennato, detta un principio generale di incompatibilità con il mercato interno degli aiuti pubblici, al ricorrere dei presupposti indicati<sup>182</sup>.

A tal proposito va detto *in primis* che si tratta di un principio di incompatibilità e non di un divieto assoluto per gli Stati di accordare aiuti alle proprie imprese e, in secondo luogo, che, come tutti i principi generali, è suscettibile di essere derogato.

Dunque, il principio di incompatibilità ha potenzialmente un campo di applicazione molto ampio, che, tuttavia, sembra ridursi in concreto a causa delle numerose ipotesi derogatorie previste.

Lo stesso legislatore comunitario indica all'art. 107, paragrafi 2 e 3, TFUE una serie di ipotesi che vengono considerate compatibili con il Trattato<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup>Al contrario, il Trattato Ceca, all'art. 4 prevedeva un più rigoroso divieto, statuendo che: “sono riconosciuti incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e di conseguenza, sono aboliti e proibiti, alle condizioni previste dal presente Trattato, nell'interno della comunità (...) c) le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati (...) in qualunque forma.”

<sup>183</sup> Specificamente l'art. 107 prevede al paragrafo 2 che: “Sono compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.”

Si tratta, tra l'altro, di un catalogo aperto, grazie alla clausola prevista alla lettera e) del par. 3, che consente al Consiglio di individuare con decisione, su proposta della Commissione, altre categorie di aiuti compatibili.

Per questa ragione la dottrina è solita distinguere gli aiuti compatibili *de iure*, considerati *ex lege* in linea con i principi comunitari e quelli che possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune grazie alle decisioni della Commissione, o, in talune circostanze, del Consiglio<sup>184</sup>.

Nel primo gruppo vanno ricondotti tutti gli aiuti previsti dal par. 2, ovvero quelli di natura sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti<sup>185</sup>, al pari degli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali.

Vi è anche una terza ipotesi di aiuti compatibili *de iure* con il mercato interno, quelli concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione.<sup>186</sup>

Gli aiuti la cui compatibilità è rimessa alla discrezionalità della Commissione o del Consiglio sono, invece, previsti al paragrafo 3 dell'art. 107 TFUE, che distingue cinque ipotesi.

---

Mentre al paragrafo 3, che: "Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione".

<sup>184</sup> Tra i tanti G. PINNA, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario*, in S. BARIATTI (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998; D. SCHINA, *State Aids under the EEC Treaty: articles 92 to 94*, Oxford, 1987; A. MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo. Norme e funzionamento*, Torino, 1992; M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>185</sup> Si pensi ad esempio ad una riduzione di prezzi.

<sup>186</sup> La Corte di Giustizia ha specificato che questa disposizione è ancora applicabile, non essendo stata abrogata in epoca successiva alla riunificazione della Germania, sebbene vada interpretata in senso restrittivo e quindi solo a quegli aiuti che sono destinati a compensare gli svantaggi economici cagionati direttamente dalla divisione della Germania. C. Giustizia 19 settembre 2000, *Germania c. Commissione*, C- 156/98, Racc., I-6857, punti 47-48; C. Giustizia 30 settembre 2000, *Germania c. Commissione*, Racc., I-9919, punto 72.

La prima comprende gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale<sup>187</sup>.

Il secondo gruppo di deroghe comprende tutti quegli aiuti che la Commissione può considerare compatibili, vale a dire, gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo, oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.

A tal proposito, la Commissione e la Corte di Giustizia hanno fornito una interpretazione particolarmente restrittiva della nozione di progetto di comune interesse europeo, considerando tale solo quello che si inserisce in un programma transnazionale, sostenuto da diversi Stati membri e che sia volto a contrastare una minaccia comune<sup>188</sup>.

Possono essere considerati compatibili dalla Commissione anche gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, così come quelli destinati, invece, a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Dunque, sebbene il TFUE fornisca un catalogo di aiuti che possono essere considerati compatibili, questo non può dirsi completo, ciò significa che la Commissione è titolare di un potere connotato da elevata discrezionalità.

La valutazione della Commissione in merito alla compatibilità dell'aiuto non deve però essere arbitraria<sup>189</sup>.

Per contenere questo rischio insieme a quello di autorizzare aiuti in contrasto con il diritto comunitario della concorrenza, sono stati elaborati dalla prassi della Commissione e confermati dalla giurisprudenza comunitaria i principi ispiratori della

---

<sup>187</sup> L'uso delle espressioni "anormalmente" e "grave" sottolinea il carattere dell'eccezionalità della misura, da applicarsi solo in casi in cui la situazione economica sia estremamente sfavorevole rispetto al resto dell'Unione Europea. C. Giustizia 14 ottobre 1987, *Germania c. Commissione*, causa 248/84, Racc., 1987, I- 4013; C. Giustizia 17 settembre 1980, *Philip Morris c. Commissione*, causa 730/79, Racc.,

<sup>188</sup> Si è fatto applicazione di questa deroga a seguito della crisi petrolifera del 1973. COMMISSIONE EUROPEA, *V Relazione sulla politica di concorrenza, Rel Concl.* 1975.

<sup>189</sup> Si tratta di un potere discrezionale ma non arbitrario, come sottolineato da D SCHINA, *State Aids under the EEC Treaty: articles 92 to 94*, Oxford, 1987.

materia, tra cui spicca quello della contropartita<sup>190</sup>, che impone che la valutazione sia fatta dalla Commissione, tenendo conto dei criteri della prospettiva comunitaria, del funzionamento, della necessità, della proporzionalità, della trasparenza, temporaneità e regressività.

Con maggior impegno esplicativo si può dire che il principio della *contropartita* (*compensatory justification*), consente di affermare la compatibilità di una misura, solo laddove l'effetto negativo che produce sulla concorrenza sia compensato da una controprestazione di interesse generale per l'Unione nel suo insieme<sup>191</sup>.

Tale principio implica che la valutazione sia realizzata tenendo presente l'intero contesto comunitario, non solo il punto di vista nazionale o della singola impresa beneficiaria. L'obiettivo è verificare che la misura sia volta a finalità legittime e meritevoli di tutela secondo i principi dell'Unione (cd. criterio della *prospettiva comunitaria*).

Giammai potranno essere considerate compatibili misure che si risolvono in trasferimenti di mezzi finanziari, volti a ridurre i costi di produzione, in assenza di una contropartita, anche nel lungo periodo (cd. criterio del *funzionamento*)<sup>192</sup>, questi aiuti, infatti, non pongono sul piatto della bilancia anche un risultato positivo, ma risultano solo in grado di spiegare conseguenza negative sugli scambi economici dell'Unione .

Ciò che conta in estrema sintesi è che l'effetto distorsivo della concorrenza sia in qualche modo neutralizzato da un qualche effetto positivo che lo stesso aiuto riesca ad apportare all'Unione, complessivamente intesa.

L'aiuto, inoltre, può essere ammesso solo se indispensabile: quando lo stesso interesse, per soddisfare il quale è stata prevista la deroga, può essere raggiunto attraverso un'altra strada, la misura è incompatibile (cd. criterio della *necessità*), così come non supera il vaglio di compatibilità quell'aiuto che pur essendo indispensabile non appare proporzionato all'obiettivo da raggiungere (cd. criterio della *proporzionalità*).

---

<sup>190</sup> Relazione sulla politica di concorrenza 1980, punto 213. C. Giustizia, 17 settembre 1980, *Philip Morris Holland*, 730/79, Racc., 2671, punti 24-26.

<sup>191</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *XX Relazione sulla politica di concorrenza*, Rel. Conl. 1990, punto 213. In dottrina: K. Mortelmans, *The Compensatory Justification Criterion in the Practice of the Commission in the Decision on State Aids*, in *Common Market Law Review*, 1984, 405-434.

<sup>192</sup> Il concetto di aiuti al funzionamento è sviluppato in dottrina, cfr. A. EVANS, *European Community Law of State Aid*, Oxford, 1997.

La decisione sulla compatibilità passa anche attraverso la verifica del cd. criterio di *trasparenza*, che richiede l'indicazione chiara e precisa di tutti gli elementi necessari a valutare la natura e la portata della misura, quali la consistenza, la forma, i mezzi finanziari.

Così come è necessario che l'aiuto non sia superiore, né dal punto di vista temporale che di risorse impiegate, all'obiettivo da raggiungere (cd. criterio della temporaneità e regressività).

La rilevanza di tali principi e la loro centralità nella valutazione della Commissione, *ex art. 107, par. 3*, è data anche dalla conferma che hanno ricevuto in occasione della comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato<sup>193</sup>.

## **2. Gli aiuti regionali, settoriali e orizzontali.**

Da una breve analisi della prassi della Commissione emerge che tra i diversi aiuti considerati compatibili, si possono agevolmente distinguere tre diverse categorie: gli aiuti a finalità regionale, gli aiuti settoriali e gli aiuti orizzontali.

Particolarmente rilevanti risultano i primi, gli *aiuti a finalità regionale*, che trovano fondamento nella lett. a) e lett. c) dell'art. 107 TFUE. Questi vengono concessi essenzialmente per ridurre il divario di sviluppo tra le diverse regioni dell'Unione europea, perseguendo l'obiettivo di equità o di coesione, ed in quest'ottica che

---

<sup>193</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, COM (2012) 209 fin. 8 maggio 2012 che prevede che la Commissione possa ritenere una misura compatibile con il trattato solo se risponde a ciascuno di questi criteri: a) contributo al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune: una misura di aiuto di Stato deve puntare a un obiettivo di interesse comune ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, del trattato; b) necessità dell'intervento statale: una misura di aiuto di Stato deve essere destinata a una situazione in cui può determinare un miglioramento tangibile che il mercato da solo non è in grado di fornire, ad esempio per porre rimedio a un fallimento del mercato o per risolvere questioni in materia di equità o coesione; c) adeguatezza della misura d'aiuto: la misura di aiuto proposta deve essere uno strumento politico adeguato per conseguire l'obiettivo di interesse comune; d) effetto di incentivazione: l'aiuto deve essere tale da modificare il comportamento delle imprese interessate spingendole ad intraprendere un'attività supplementare che non svolgerebbero senza l'aiuto o svolgerebbero soltanto in modo limitato o diverso o in un altro luogo; e) proporzionalità dell'aiuto/aiuto limitato al minimo: l'aiuto deve essere limitato al minimo indispensabile per stimolare investimenti o attività supplementari nella zona interessata; f) limitazione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri: gli effetti negativi dell'aiuto devono essere sufficientemente limitati, in modo che il risultato complessivo della misura sia positivo; g) trasparenza dell'aiuto: gli Stati membri, la Commissione, gli operatori economici e il pubblico devono avere facile accesso a tutti gli atti e le informazioni pertinenti in merito alla concessione dell'aiuto.

possono contribuire anche alla realizzazione della strategia Europa 2020 conseguendo una crescita inclusiva e sostenibile<sup>194</sup>.

L'aiuto regionale è di per sé stesso distorsivo della concorrenza, in quanto volto a favorire solo ed esclusivamente una regione, proprio per questa ragione, è necessario che questo produca effetti positivi, tali da bilanciare i suddetti gli effetti negativi.

La Commissione ha realizzato un'importante opera di codificazione elaborando gli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*, con cui la Commissione definisce le condizioni alle quali gli aiuti a finalità regionale possono essere ritenuti compatibili con il mercato interno e stabilisce i criteri per identificare le zone che soddisfano i requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato.

L'obiettivo principale del controllo degli aiuti di Stato a finalità regionale, oltre a quello di limitare al minimo gli effetti degli aiuti sugli scambi e sulla concorrenza, è di concedere aiuti destinati allo sviluppo regionale garantendo al contempo parità di condizioni tra gli Stati membri, in particolare cercando di evitare corse alle sovvenzioni che potrebbero verificarsi nel tentativo di attirare o mantenere le imprese nelle zone svantaggiate dell'Unione<sup>195</sup>.

Bisogna distinguere gli aiuti regionali che rientrano nella let. a), in cui il parametro di riferimento è il prodotto interno lordo delle regioni in rapporto al potere di acquisto per ogni abitante, in relazione all'intera Unione<sup>196</sup>, da quelli dichiarati compatibili *ex* let. c), che consente, infatti, di dichiarare compatibili aiuti destinati a correggere gli squilibri regionali all'interno di un Paese membro.

Per ciò che concerne, invece, gli aiuti *settoriali*, questi trovano il loro ancoraggio normativo, alla lett. c) del par. 3, art. 107 TFUE, laddove consente la deroga al principio generale di incompatibilità degli aiuti con il mercato interno per agevolare lo sviluppo di determinate attività, sotto la condicio *sine qua non* della non alterazione degli scambi in misura contraria all'interesse comune.

---

<sup>194</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020*, GUUE C 209/01 del 23 luglio 2013.

<sup>195</sup> Commissione Europea, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020*, GUUE C 209/01 del 23 luglio 2013.

<sup>196</sup> C. Giustizia, 17 settembre 1980, *Philip Morris Holland*, 730/79, Racc., 2671, punti 24-26.

Tali aiuti sono ammessi, se finalizzati a ristabilire l'efficienza a lungo termine risolvendo i problemi strutturali dell'industria in questione.<sup>197</sup>

La terza categoria di aiuti che possono essere dichiarati compatibili comprende i cd. aiuti *orizzontali*<sup>198</sup>, ovvero quelli che perseguono un obiettivo di carattere comune ed interessano una pluralità di settori produttivi.

Tra questi, vanno segnalati gli aiuti alla ricerca e allo sviluppo, quelli in materia di ambiente, per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà<sup>199</sup>, per lo sviluppo delle piccole e medie imprese, aiuti per i quartieri svantaggiati<sup>200</sup>, per la formazione e aiuti per l'occupazione, che, come si vedrà assumono un rilievo particolare ai fini della nostra indagine.

### **3. La soglia cd. *de minimis*.**

Al di là delle deroghe espressamente previste nel Trattato, esistono alcune circostanze particolari in cui il principio generale dell'incompatibilità degli aiuti con il mercato comune non trova applicazione.

Si tratta della regola cd. *de minimis*, basata sulla presunzione che al di sotto di una soglia determinata gli aiuti pubblici non abbiano un impatto sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra le imprese degli Stati membri. Gli aiuti che, dunque, non superano questa soglia sono automaticamente sottratti dall'ambito di applicazione delle norme in materia.

---

<sup>197</sup> In particolare si pensi alla disciplina in materia di radiodiffusione, all'audiovisivo, all'energia elettrica e ai cantieri navali. Anche se va specificato che la politica della Commissione tende a favorire la disciplina multisettoriale.

<sup>198</sup> La Commissione inizialmente parlava a tal proposito di aiuti generali, espressione alquanto equivoca, dal momento che poteva confondersi facilmente con le misure a carattere generale, che invece non rientrano affatto nella nozione di aiuto. La stessa Commissione ha progressivamente abbandonato quest'espressione, ricorrendo alla locuzione aiuti orizzontali, che è meno generica ed appare più idonea ad evidenziare la finalità dell'aiuto.

<sup>199</sup> Commissione Europea, Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà del 1999, in cui si distingue tra gli aiuti al salvataggio e aiuti alla ristrutturazione. I primi sono ammessi, in forma transitoria ed eccezionale, solo in presenza di gravi difficoltà sociali e solo ove consentano all'impresa in difficoltà di restare in attività, nel periodo di tempo in cui viene ad essere elaborato un piano di ristrutturazione. Gli aiuti alla ristrutturazione, invece, sono volti alla riorganizzazione delle attività aziendali.

<sup>200</sup> *Disciplina degli aiuti di Stato alle imprese situate in quartieri urbani svantaggiati*, in GUCE C 146 del 14 maggio 1997.

La regola è stata elaborata dalla Commissione<sup>201</sup> in applicazione del principio *de minimis praetor non curat* per essere poi confermata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, e recepita nel Regolamento (CE) n. 69/2001 del 12 gennaio 2001<sup>202</sup>.

In seguito la materia è stata regolata dal Regolamento 1998/2006 della Commissione, che ha dispensato dall'obbligo di notifica gli aiuti che nell'arco di un triennio non superano i 200.000 euro<sup>203</sup>.

Oggi la disciplina relativa agli aiuti *de minimis* è contenuta nel Regolamento UE 1407/2013, che ha sostituito il precedente regolamento con cui la Commissione Europea e riguarda il periodo che va dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2020<sup>204</sup>.

#### **4. Cenni sugli aspetti procedurali.**

La procedura di controllo degli aiuti di Stato è disciplinata in via generale dall'art. 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ed in maniera più completa è stata delineata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e dalla prassi della Commissione.

La prassi applicativa delle istituzioni comunitarie è stata poi recepita e codificata dapprima dal cd. regolamento di procedura (n. 659/99), più volte modificato<sup>205</sup>, e oggi risulta disciplinata dal regolamento (UE) 1589/2015 del Consiglio del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'art. 108 del TFUE, che, nel recepire il precedente regolamento di procedura, lo ha integralmente abrogato.

Pur non essendo questa la sede per una analisi completa di tutti gli aspetti della procedura, sembra comunque opportuno delinearne i tratti essenziali, per tentare di

---

<sup>201</sup> Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti «*de minimis*» del 6 marzo 1996.

<sup>202</sup> Regolamento CE n. 69/2001 del 12 gennaio 2001, in GUCE L 10 del 13 gennaio 2001. In dottrina si veda: P. DI NUNZIO, *Aiuti di Stato vincolati alla regola del de minimis*, Guida al Lavoro, 2001, n. 8, 57-59.

<sup>203</sup> Si parla, invece, di 100.000 euro per le imprese attive nel settore del trasporto su strada.

<sup>204</sup> Regolamento n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis", GUUE L 352/1 del 24 dicembre 2013.

<sup>205</sup> Il regolamento 659/99 del Consiglio ha subito varie e sostanziali modifiche: Regolamento(CE) n. 1791/2006 del Consiglio; Regolamento (UE) n. 517/2013 del Consiglio; Regolamento (UE) n. 734/2013 del Consiglio.

ottenere un quadro quanto più completo possibile della disciplina comunitaria relativa agli aiuti di Stato<sup>206</sup>.

Ebbene, il legislatore comunitario ha predisposto un sistema di controllo preventivo che vede protagonista la Commissione, per evitare che un aiuto venga posto in essere senza una previa valutazione di compatibilità.

La *ratio* del controllo preventivo è, infatti, evitare i tanto temuti effetti distorsivi sulla concorrenza; risultato che non sarebbe raggiunto in maniera parimenti efficace attraverso un intervento *ex post*. Una forma di controllo successivo non consentirebbe, infatti, la totale neutralizzazione degli effetti dannosi già verificatisi, oltre ad essere più complessa e rischiosa.

Il delicato compito della Commissione, dunque, consiste nell'esaminare, in via preventiva, la misura proposta dagli Stati e gli eventuali effetti della sua erogazione sul mercato europeo.

A tal fine il TFUE impone due diversi obblighi agli Stati, l'obbligo di notifica e di *stand still*.

In altre parole, innanzitutto, si rende necessaria la notifica, che consente alla Commissione di venire a conoscenza del progetto di un aiuto nuovo o di modifica di un precedente aiuto che un singolo Stato intende attuare<sup>207</sup>. Contestualmente si impone allo stesso Stato di sospendere l'esecuzione di suddetta misura fino alla dichiarazione di compatibilità della Commissione (cd. *stand still*<sup>208</sup>).

Il sistema di controllo si articola in due fasi: una preliminare necessaria ed una successiva ed eventuale.

La fase cd. preliminare consiste in un'esame del progetto di aiuto notificato alla Commissione (o di cui sia venuta a conoscenza in altro modo), che le consente di individuare in tempi brevi le misure manifestamente compatibili o al contrario sollevare dubbi per quelle che richiedono un esame più approfondito, per le quali è necessaria l'indagine formale.

---

<sup>206</sup> Per un'analisi completa della procedura di controllo si veda O. PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese: tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Napoli, 2001.

<sup>207</sup> Per quanto riguarda le modalità della notifica si veda il regolamento Ue 2015/2282 della Commissione del 27 novembre 2015 che modifica il precedente regolamento (CE) n. 794/2004 per quanto riguarda i moduli di notifica e le schede di informazioni.

<sup>208</sup> Letteralmente *stand still* significa proprio restare fermo, restare immobile.

La fase preliminare è caratterizzata dalla speditezza e dalla sommarietà del procedimento, dall'assenza di contraddittorio e dalla mancanza di trasparenza, non essendo una procedura aperta alla partecipazione degli interessati.

Nel termine di due mesi, come previsto oggi dal regolamento n. 1589/2015 (art. 4, par. 6)<sup>209</sup>, la Commissione può decidere di aprire l'indagine formale, dando così inizio alla seconda fase della procedura di controllo, oppure di non sollevare obiezioni. Nel primo caso la decisione viene pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, in modo da consentire ai terzi interessati di parteciparvi presentando osservazioni. Per la decisione di non sollevare obiezioni l'art. 32, par. 1 reg. UE n. 1589/2015 prevede invece l'obbligo di pubblicarne un estratto.

Se, al contrario, la Commissione non si pronuncia nel termine indicato, l'aiuto si intende implicitamente autorizzato e può essere erogato dallo Stato membro dopo averne dato comunicazione alla Commissione, che dispone di un ulteriore periodo di quindici giorni per pronunciarsi<sup>210</sup>.

Aperta l'indagine formale, la Commissione procede ad una verifica approfondita della natura e delle implicazioni del progetto di aiuto, nel contraddittorio delle parti interessate e nel rispetto di obblighi di trasparenza.

Tale procedimento sembra, infatti, assicurare la miglior tutela dei diritti degli interessati, che sono invitati a presentare le proprie osservazioni e a manifestare il loro punto di vista sulle misure economiche in questione e la conoscenza di tutti gli elementi necessari ai fini della valutazione completa degli effetti dell'aiuto.

Vengono considerati interessati sia lo stato erogatore, che gli altri stati membri, che le imprese beneficiarie<sup>211</sup>.

Al termine dell'indagine formale, che dovrebbe durare un massimo di 18 mesi, la Commissione adotta una decisione che può avere segno negativo, nel qual caso l'aiuto non è considerato compatibile con il mercato interno e dunque non può essere erogato, se viceversa la decisione ha segno positivo, la misura è autorizzata o ancora

---

<sup>209</sup> Tale breve termine era stato già individuato prima dalla Corte, sulla base dei termini previsti per le azioni in annullamento ed in carenza e poi codificato dell'art. 4, n. 5 del regolamento 659/99. C. Giustizia 28 gennaio 2003, *Germania c. Commissione*, C- 334/99, Racc, I-1139, punti 49-50.

<sup>210</sup> Art. 4, par. 6 regolamento n. 659/99, oggi art. 4, par. 6 del regolamento n. 1589/2015.

<sup>211</sup> È tuttavia necessario specificare che, sebbene l'impresa beneficiaria non abbia una posizione diversa da qualsiasi altro soggetto interessato, questa può chiedere alla Commissione di farsi sentire, ma non può pretendere lo stesso dibattito in contraddittorio cui ha invece diritto lo Stato. C. Giustizia, 24 settembre 2002, *Falck e ACB c. Commissione*, C-74 e 75/00, Racc., I- 7869.

può essere autorizzata alle condizioni negoziate tra lo stato membro e la Commissione.

Quanto fin qui descritto vale per gli aiuti cd. *nuovi*, volta per volta istituiti *ex novo*.

Diverso è il regime degli aiuti *esistenti*, ovvero quelli istituiti precedentemente all'entrata in vigore del Trattato o autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio<sup>212</sup>.

Per questi ultimi l'art. 108, par. 1 predispone un esame permanente da parte della Commissione, che può, in qualsiasi momento successivo proporre modifiche agli Stati membri o, ove sia necessario, aprire la procedura in contraddittorio prevista dall'art. 108, par. 2.<sup>213</sup>

Durante lo svolgimento della procedura, tuttavia, e questa è la principale differenza rispetto al procedimento prescritto per gli aiuti nuovi, per cui vige l'obbligo di *stand still* lo stato può continuare ad erogare la misura, la cui sospensione potrà essere disposta solo al termine della stessa.

Data la notevole differenza in punto di disciplina, determinante appare la qualifica di aiuto nuovo o aiuto esistente, soprattutto in quei casi in cui uno Stato membro imputa un aiuto ad un regime generale già approvato dalla Commissione. In tali la casi la prima operazione che si richiede alla valutazione è il controllo sulla possibilità che l'aiuto rientri effettivamente all'interno del regime già approvato.

Se all'esito della procedura, la Commissione dichiara incompatibile l'aiuto, ne può imporre allo Stato membro la soppressione o prescrivere delle modifiche. Se l'aiuto

---

<sup>212</sup> La puntuale definizione di aiuti esistenti è contenuta all'art. 1 del reg. UE n.1589/2015, che sostanzialmente riproduce quanto già affermato all'art. 1 del reg. Ce n. 659/99: “ fatti salvi gli articoli 144 e 172 dell'atto di adesione di Austria, Finlandia e Svezia, il punto 3 e l'appendice dell'allegato IV dell'atto di adesione di Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia, i punti 2 e 3, lettera b), e l'appendice dell'allegato V dell'atto di adesione di Bulgaria e Romania, e i punti 2 e 3, lett. b) e l'appendice dell'allegato IV dell'atto di adesione della Croazia, tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del TFUE, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del TFUE e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore; ii) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio; iii) gli aiuti che si presumono autorizzati a norma dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 659/1999, o dell'articolo 4, paragrafo 6, del presente regolamento o anteriormente al regolamento (CE) n. 659/1999, ma secondo la procedura prevista dal presente regolamento; iv) gli aiuti considerati aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 17 del presente regolamento; v) gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato interno e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Qualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto dell'Unione, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione.”

<sup>213</sup> C. Giustizia, 15 maggio 1997, *Siemens*, C- 278/95 P, *Racc.*, I- 2507, punto 31; C. Giustizia, 5 ottobre 1997, *Italia c. Commissione*, C-47/91, *Racc.*, I-4635.

è stato in parte o in tutto erogato può imporre la restituzione, con l'obiettivo di eliminare gli effetti che questo ha cagionato sulla concorrenza.

Sebbene possa risultare difficoltoso il recupero dell'aiuto, lo Stato non può opporre come giustificazione dell'inadempimento disposizioni pratiche o situazioni interne.

È stato, infatti, affermato che il recupero dell'aiuto in contrasto con il diritto comunitario, la cui incompatibilità è stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva, non può essere ostacolato nemmeno dalla presenza di una sentenza passata in giudicato. È noto a tal proposito il caso *Lucchini*, concernente un aiuto erogato prima che la Commissione si pronunciasse sulla sua compatibilità e successivamente dichiarato incompatibile con il mercato comune, considerato legittimo e compatibile con le disposizioni del Trattato da una sentenza interna passata in giudicato<sup>214</sup>.

La richiesta del governo italiano di restituzione delle somme veniva contestata dall'impresa beneficiaria e, su rinvio del Consiglio di Stato, la Corte di Giustizia, sulla base dell'obbligo del giudice nazionale di garantire la piena efficacia delle norme dell'Unione, disapplicando, dunque, le norme interne confliggenti, ha affermato l'obbligo di disapplicare l'art. 2909 c.c. che sancisce l'autorità di cosa giudicata.

È stato più volte affermato che può essere presa in considerazione esclusivamente l'impossibilità assoluta di eseguire correttamente la decisione di recupero<sup>215</sup>.

## **5. Gli aiuti illegali.**

Si è detto, dunque, di tutti gli obblighi imposti dal trattato e del diritto derivato, ma cosa accade se un aiuto viene erogato in violazione di tali obblighi?

Ebbene, oggi, il regolamento di procedura<sup>216</sup> considera illegali sia gli aiuti erogati senza la previa notifica alla Commissione, che quelli erogati dopo la notifica ma in

---

<sup>214</sup> C. Giustizia 18 luglio 2007, *Ministero dell'industria c. Lucchini*, C- 119/05, Racc. I-6199, punto 59. Per un'analisi della vicenda tra i tanti, si veda G. CONSOLO, *La sentenza Lucchini della Corte di Giustizia: quale possibile adattamento degli ordinamenti processuali interni e in specie nel nostro?*, *Riv. Dir. Proc.*, 2008, 225.

<sup>215</sup> C. Giustizia 14 dicembre 2006, *Commissione c. Spagna*, da C- 485/03 a C- 490/03, Racc., I-11887, punto 72; C. Giustizia 20 settembre 2007, *Commissione c. Spagna*, C-177/06, punto 46.

violazione dell'obbligo di *stand still*, dunque, prima della decisione della Commissione.

L'illegalità oggi è cosa ben distinta dall'incompatibilità, né l'una è il presupposto dell'altra. Esistono, infatti, numerose ipotesi di aiuti erogati in violazione degli obblighi procedurali che non sono incompatibili con i principi del Trattato e viceversa, non tutti gli aiuti incompatibili sono erogati illegalmente.

A ben vedere, tale affermazione non è sempre stata così pacifica.

In assenza di puntuali disposizioni, infatti, si è sviluppata la prassi delle istituzioni comunitarie. Da un lato, la Commissione ipotizzava l'illegittimità di qualsiasi aiuto illegale, a prescindere dalla valutazione della concreta incompatibilità, muovendo dal presupposto che lo Stato, disponendo un aiuto illegalmente commette in ogni caso un'infrazione.

Dall'altro lato, gli Stati membri, sostenendo l'impossibilità di sovrapporre l'illegalità all'incompatibilità, ritenevano che una violazione procedurale non necessariamente dovesse ripercuotersi sulla natura dell'aiuto rendendolo illegale. Lo Stato piuttosto poteva essere censurato con un ricorso per infrazione *ex art. 258 TFUE*.

A trovare un punto di incontro tra le due impostazioni ci ha pensato la giurisprudenza comunitaria, che dettato i principi generali per disciplinare le conseguenze della violazione della procedura prevista.

Si è, dunque, arrivati ad affermare l'indipendenza delle due categorie della illegalità e dell'incompatibilità: la violazione degli obblighi previsti dall'art. 108 TFUE non influisce affatto sulla valutazione della compatibilità sostanziale dell'aiuto. Non ne rappresenta un indice, né tantomeno ne implica automaticamente l'incompatibilità. Anche in caso di aiuto illegale è necessario, pertanto, un autonomo accertamento volto alla verifica della compatibilità con la disciplina del TFUE<sup>217</sup>.

La Commissione, dunque, anche in caso di aiuti illegali è tenuta alla valutazione di compatibilità sostanziale della misura. Se all'esito dell'analisi, la Commissione pronuncia un giudizio positivo, l'aiuto non sarà illegittimo, ma resta illegale. La

---

<sup>216</sup> L'art. 1, par. 1, let. f) del regolamento vigente 1589/2015 considera aiuti illegali i nuovi aiuti attuati in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, sostanzialmente confermando quanto già previsto dal precedente regolamento n. 659/99.

<sup>217</sup> C. Giustizia, sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, *Francia c. Commissione* (Boussac), *Racc.*, 307; C. Giustizia, sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, *Belgio c. Commissione* (Tubemeuse), *Racc.*, 959.

decisione di compatibilità, infatti, non costituisce una sanatoria retroattiva della violazione, avendo efficacia solo *ex nunc*. Si limita ad affermare la compatibilità sostanziale della misura, ma resta ferma l'illegittimità della sua erogazione. Ciò significa, in altre parole, che eventualmente può anche essere richiesto il recupero dei benefici illegittimamente attribuiti<sup>218</sup>.

Per ciò che concerne il procedimento di controllo che la Commissione è chiamata ad effettuare, si applicano, *mutatis mutandis* le regole dettate per la procedura di controllo formale<sup>219</sup>.

Dagli aiuti illegali vanno, infine, distinti gli aiuti attuati in maniera abusiva, che sono quelli utilizzati dal beneficiario in violazione di una decisione della Commissione<sup>220</sup>. Alla stregua di quanto affermato dall'art. 20 reg. UE n. 1589/2015 la Commissione può avviare il procedimento di indagine formale anche per tali aiuti<sup>221</sup>.

## 6. I regolamenti di esenzione.

Nell'ambito della disciplina sugli aiuti di Stato una svolta epocale è segnata dal Regolamento n. 994/1998<sup>222</sup>, adottato dal Consiglio, in attuazione della competenza riconosciutagli dall'art. 109 TFUE<sup>223</sup>.

---

<sup>218</sup> C. Giustizia 21 marzo 1990, *Belgio c. Commissione (Tubemeuse)*, Racc., I-959; C. Giustizia 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur c. Francia*, C-354/90, Racc., I, 5505.

<sup>219</sup> La disciplina della procedura da eseguire in caso di aiuti illegali è contenuta al Capo III del regolamento 1589/2015 gli art. 11 e ss., in cui è previsto un procedimento ispirato ai principi dettati per la procedura di controllo formale. Alla Commissione è, poi, riconosciuto il potere di adottare provvedimenti cautelari d'urgenza nei confronti dello Stato erogante.

<sup>220</sup> Art. 1, par. 1 let. g) per «aiuti attuati in modo abusivo» devono intendersi gli aiuti utilizzati dal beneficiario in violazione di una decisione adottata a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, o dell'articolo 7, paragrafi 3 o 4, del regolamento (CE) n. 659/1999 o dell'articolo 4, paragrafo 3, o dell'articolo 9, paragrafi 3 o 4, del presente regolamento;

<sup>221</sup> Eccetto nel caso previsto all'art. 28, che disciplina l'ipotesi del mancato rispetto di decisioni e di sentenze: «Qualora lo Stato membro interessato non si conformi ad una decisione condizionale o negativa, in particolare nei casi di cui all'articolo 16 del presente regolamento, la Commissione può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. 2. La Commissione, se ritiene che lo Stato membro interessato non si sia conformato ad una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, può procedere nei suoi confronti ai sensi dell'articolo 260, TFUE.»

<sup>222</sup> J.P. KEPPELNE, *(R)évolution dans le système communautaire de contrôle des aides d'état*, Riv. mar.un.eur., 1998., 125.

<sup>223</sup> L'art. 109 TFUE consente al Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, di stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura.

Si tratta del cd. regolamento di abilitazione, attraverso il quale il Consiglio autorizza la Commissione ad adottare regolamenti per escludere dall'obbligo di notifica preventiva determinati aiuti, che essa, sulla base dell'esperienza maturata, possono essere considerati compatibili con il mercato.

La Commissione ha, in questo modo il potere di codificare i principi elaborati dalla prassi, nel rispetto delle condizioni fissate dal Consiglio per limitare tale potere discrezionale ed evitare che venga ampliato eccessivamente l'ambito delle esenzioni.

La Commissione deve, infatti, necessariamente indicare la finalità dell'aiuto, le categorie di beneficiari, i massimali espressi o in termini di intensità dell'aiuto in relazione ad un insieme di costi ammissibili o in termini di importi massimi, le condizioni relative al cumulo degli aiuti, le condizioni di controllo.

Il Consiglio, inoltre, sollecita la Commissione anche a fissare massimali o altre condizioni per la notifica dei casi di erogazione di singoli aiuti, escludere certi settori dal loro ambito di applicazione, subordinare ad ulteriori condizioni la compatibilità dell'aiuto esentato ai sensi dei regolamenti stessi<sup>224</sup>.

L'adozione del regolamento di abilitazione appare centrale per due ordini di ragioni, da un lato, infatti, segna il passaggio da una tecnica normativa basata su strumenti di *soft law*, quali gli Orientamenti della Commissione, agli atti cd. di *hard law*.

Dall'altro lato, il regolamento di abilitazione dà la stura ad una serie di regolamenti di esenzione, che segnano una nuova fase del controllo sugli aiuti di Stato, basata su un approccio più moderno e collaborativo.

Sembra richiedersi, infatti, la cooperazione tra i singoli Stati membri e le istituzioni europee, relativamente ad interventi che afferiscono a tematiche fondamentali, quali gli aiuti alle piccole e medie imprese, alla ricerca e allo sviluppo, per la tutela dell'ambiente, per l'occupazione e la formazione<sup>225</sup>.

Suddetta impostazione mostra la volontà dell'Unione Europea di non imporsi in maniera imperscrutabile dall'alto, ma di tendere una mano agli Stati, in ambiti in cui l'aiuto pubblico è inevitabile, smascherando così un certo *favor* rispetto a certe tematiche particolarmente sensibili.

---

<sup>224</sup> Si tratta in questo caso di condizioni imposte dal Consiglio, che sono facoltative, non obbligatorie.

<sup>225</sup> A questi vanno aggiunti, ai sensi dell'art. 1 del reg. n.994/98 gli aiuti che rispettano la mappa approvata dalla Commissione per ciascuno Stato membro per l'erogazione degli aiuti a finalità regionale, per indicare tutti gli aiuti suscettibili di esenzione.

L'esonero dalla procedura standard di controllo non è giustificata dall'incapacità delle misure in esame di produrre conseguenze pregiudizievoli sul piano della concorrenza, al contrario, l'alterazione è *ex ante* considerata in linea con l'intero assetto europeo e per questo compatibile.

In estrema sintesi viene introdotto un sistema di presunzioni di compatibilità di determinati aiuti, in presenza dei requisiti indicati. Presunzioni, che, però, lungi dall'essere assolute, assumono il carattere della relatività, dati i controlli successivi cui gli Stati membri sono comunque assoggettati. Si è in sostanza trasformato il controllo da *ex ante* e necessario ad uno *ex post* ed eventuale.

Dunque, la modernizzazione risponde ad un tentativo di semplificazione della procedura, onde evitare meri ostacoli burocratici che finiscono per concretizzarsi in inutili ritardi nelle necessarie operazioni di finanziamento pubblico.

È in quest'ottica che tra il 2001 ed il 2002 vengono adottati i regolamenti di esenzione relativi agli aiuti alla formazione, agli aiuti *de minimis*, agli aiuti alle piccole e medie imprese, agli aiuti all'occupazione.

Una tappa importante nel percorso evolutivo che si sta tracciando è stata segnata dal regolamento generale di esenzione n. 800/2008, che detta una disciplina uniforme per tutte le categorie indicate, per cui fino a quel momento erano adottati diversi regolamenti.

La struttura unitaria della disciplina è stata confermata dal nuovo regolamento generale di esenzione n. 651 adottato il 17 giugno 2014, che ha sostituito il precedente.

Nel seguito della trattazione ci si soffermerà, *funditus*, sulla disciplina relativa agli aiuti all'occupazione e alle imprese in crisi, che le ipotesi che rilevano ai fini della nostra ricerca.

## **7. Gli aiuti all'occupazione: dagli Orientamenti del 1995 al reg. UE n. 651/2014.**

Il canale privilegiato accordato dalla Commissione agli aiuti all'occupazione si giustifica in virtù del bilanciamento tra tutela della concorrenza e promozione dell'occupazione, che vede soccombente la prima, sulla base di una presunzione:

l'alterazione concorrenziale che può derivare dalla predisposizione di misure a sostegno dell'occupazione è considerata compatibile o comunque non contraria all'interesse comune.

Gli aiuti all'occupazione sono, dunque, capaci di falsare la concorrenza ma la distorsione appare giustificata da *rationes* di fondo non sacrificabili: il sostegno all'occupazione o la stessa promozione dell'occupazione, che risiedono, come visto, tra gli obiettivi fondamentali delle politiche economiche e sociali dell'Unione.

Nonostante la predisposizione della Strategia europea per l'occupazione, la disoccupazione è ancora un problema irrisolto in talune aree dell'Unione e per determinate categorie di lavoratori l'inserimento nel mercato del lavoro è ancora particolarmente difficile.

Appare pertanto giustificata l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure volte ad incentivare le imprese ad aumentare il loro livello occupazionale, in particolare a beneficio dei lavoratori appartenenti alle categorie svantaggiate.

Gli aiuti in materia di occupazione sottratti all'obbligo di notifica preventiva non sono tutti quelli che riguardano la materia, ma solo quelli relativi alla creazione di posti di lavoro e all'assunzione di lavoratori svantaggiati, molto svantaggiati e disabili. Restano sottoposti al tradizionale modello di notifica gli aiuti legati al mantenimento dell'occupazione.

Prima di chiarire la portata applicativa di tali locuzioni bisogna specificare che l'attuale disciplina è il risultato di un lungo *iter*, frutto della prassi della Commissione.

La materia è stata, infatti, a lungo disciplinata dagli *Orientamenti* elaborati periodicamente dalla Commissione<sup>226</sup>. Attraverso questi atti privi di forza vincolante e riconducibili alla tecnica legislativa cd. di *soft law*, sono state dettate le prime linee guida sulla compatibilità con il mercato degli aiuti di Stato, volti al perseguimento dei fini occupazionali.

Il primo atto di *hard law* risale al 2002, anno in cui la Commissione emanò il summenzionato regolamento di esenzione sul tema, che, di fatto, recepiva e

---

<sup>226</sup> Per un'analisi completa degli Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione, si veda M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002, 137 ss.

cristallizzava i principi elaborati negli *Orientamenti*, dettando una regolamentazione precisa e puntuale, in ossequio ai principi di trasparenza e certezza del diritto<sup>227</sup>.

La *ratio* di fondo era di semplificare le formalità amministrative previste dalla procedura *standard* di controllo, senza, tuttavia, indebolire il controllo della Commissione.

L'*iter* regolamentare in materia ha avuto un ulteriore sviluppo nel 2008, anno in cui, come accennato, la Commissione ha adottato il primo Regolamento Generale di Esenzione per Categoria, che ha sostituito tutti i singoli regolamenti di categoria<sup>228</sup>.

Era maturata la consapevolezza della necessità di un unico regolamento, piuttosto che diversi regolamenti per ogni categoria, per raggiungere l'obiettivo di semplificazione che la Commissione si era prefissata. Allo stesso fine risponde l'esigenza di disporre di un insieme di definizioni armonizzate e di disposizioni comuni.

Da ultimo, la materia è stata nuovamente disciplinata, dal regolamento generale di esenzione n. 651/2014<sup>229</sup>, che sostituisce il precedente regolamento e che esclude dall'obbligo di previa notifica alla Commissione gli aiuti a favore dell'assunzione di lavoratori svantaggiati e dei lavoratori con disabilità.

Dunque, di primaria importanza appare individuare l'ambito di applicazione del regolamento e circoscrivere la categoria di lavoratori svantaggiati, molto svantaggiati, e disabili, poiché è dall'interpretazione di queste nozioni, che discende l'applicazione della corsia preferenziale prevista.

Ciascuno dei summenzionati regolamenti si apre con un elenco di definizioni, tra cui anche quelle che ci riguardano. Non tutti, però, hanno fornito la medesima

---

<sup>227</sup> Regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione. Per un'analisi si veda: A. MORRONE, *Il nuovo regolamento comunitario in materia di aiuti di Stato a favore dell'occupazione*, LG, 2003, 2, 114.

<sup>228</sup> Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria).

<sup>229</sup> Intervento che si colloca nell'ambito del processo di modernizzazione degli aiuti di Stato, ideato dalla Commissione con la comunicazione del maggio 2012, *State Aid Modernisation Initiative* (SAM), che, spinge nel senso della semplificazione delle procedure di controllo. Commissione Europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, COM (2012) 209 fin. 8 maggio 2012.

definizione di lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati. Maggiore omogeneità si è registrata relativamente alla nozione di lavoratori disabili.

Partendo dall'analisi del regolamento vigente, dunque, è bene evidenziare, seppur brevemente, i principali punti di contatto e le principali differenze rispetto ai precedenti.

L'art. 2, punto 4 del GBER (*General Block Exemption Regulation*) definisce lavoratori svantaggiati, tutti quelli che non hanno un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; che hanno un'età compresa tra i 15 e i 24 anni; coloro che non possiedono un diploma di scuola media superiore o professionale o che non hanno completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non hanno ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito. Rientrano nella categoria anche coloro che hanno superato i 50 anni di età, così come gli adulti che vivono soli con una o più persone a carico, gli occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno il 25 % la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato, ancora, chi appartiene ad una minoranza etnica di uno Stato membro ed ha la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile<sup>230</sup>.

Dunque, la categoria comprende un insieme eterogeneo di soggetti, ciascuno disagiato per ragioni diverse, ma tutte meritevoli di tutela.

Degna di nota è la reintroduzione nella categoria dei giovani, presi in considerazione dal regolamento del 2002 ma eliminati dal regolamento generale del 2008<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> Giova ricordare che nel nostro ordinamento la nozione di lavoratore svantaggiato è stata recepita dall'art. 2, let. k), d.lgs. 276/03, ove si legge che per lavoratore svantaggiato si intende qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381. Per un'analisi puntuale dell'intera riforma si veda M. TIRABOSCHI, *La riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Torino, 2004; F. CARINCI, *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2004.

<sup>231</sup> L'art. 2, par. 1 let. del reg. CE 800/2008, considerava lavoratori svantaggiati: "chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; b) chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3); c) lavoratori che hanno superato i 50 anni di età; d) adulti che vivono soli con una o più persone a carico; e) i lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media

Tale scelta appare inevitabile in un sistema ove la lotta alla disoccupazione giovanile appare tra le priorità dell'Unione Europea, come testimoniano gli interventi *ad hoc*, quale il Pacchetto per l'occupazione giovanile lanciato nel 2012<sup>232</sup> o la raccomandazione del 2013 per l'istituzione di una Garanzia per i giovani<sup>233</sup>.

Il regolamento generale di esenzione del 2014 non si limita a reintrodurre la categoria dei giovani come previsto da regolamento del 2002<sup>234</sup>, ma chiarisce la portata del requisito della giovane età, specificando che si tratta della fascia che va dai 15 ai 24 anni e distinguendo l'essere giovane della mancanza di un primo impiego retribuito regolarmente per chi ha completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni.

Il nuovo GBER, infatti, scinde i due requisiti anche dal punto di vista letterale, collocandoli rispettivamente alla let. b) e c) dell'articolo 2 punto 4, così da evitare confusione. Sotto la vigenza del regolamento del 2002 si era creato un contrasto

---

uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato; f) membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.

<sup>232</sup> Su cui si veda Cap. IV, par. 1.

<sup>233</sup> Consiglio, Raccomandazione del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, 2013/C 120/01.

<sup>234</sup> Secondo quanto disponeva l'art. 2, par.1, let. f), reg. CE 2204/2002, si intendeva per lavoratore svantaggiato: qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, e che soddisfi almeno uno dei seguenti criteri: 1) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente; 2) qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro; 3) qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile; 4) qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare; 5) qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico; 6) qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; 7) qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; 8) qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni; 9) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale; 10) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale; 11) qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 % della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 % del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti.

interpretativo risolto dalla Corte di Giustizia, in senso difforme da quanto ha poi affermato recentemente il legislatore comunitario.

La Corte aveva considerato cumulativi i due criteri, entrambi collocati alla lettera a) dell'art. 2, par.1, reg. 2204/2002. Secondo quanto disposto dalla Corte un giovane, per poter essere considerato lavoratore svantaggiato doveva avere meno di venticinque anni oppure se di età superiore, non doveva aver terminato la propria formazione da più di due anni e contestualmente non doveva aver ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente<sup>235</sup>.

Alla luce di quanto stabilito dal nuovo GBER, invece, rientra nella categoria sia chi ha un'età compresa tra i 15 ed i ventiquattro anni, indipendentemente dal suo primo impiego regolarmente retribuito, sia chi, indipendentemente dall'età ha completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non ha ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito.

I lavoratori molto svantaggiati rappresentano, invece, una categoria che compare per la prima volta a partire dal reg. generale di esenzione del 2008, confermata, seppur con delle modifiche dal regolamento del 2014<sup>236</sup>.

Si tratta di quei lavoratori privi da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito o privi da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito che appartengono ad una delle categorie di cui alle lettere da b) a g) della definizione di «lavoratore svantaggiato»<sup>237</sup>.

Ebbene, l'area dello svantaggio occupazionale si amplia e si restringe, alla stregua di una fisarmonica, in base alle diverse categorie di lavoratori che il legislatore

---

<sup>235</sup> C. Giustizia 14 aprile 2005, *Belgio c. Commissione*, causa C-110/03, I-2801, *Racc.*, in cui la Corte era stata sollecitata a pronunciarsi dal Belgio circa la mancanza di chiarezza dell'art. 2, let. f) punto i) del reg. 2204/2002, nella misura in cui non era specificato se i giovani di età inferiore a 25 anni per poter essere considerati svantaggiati dovevano necessariamente anche essere ancora privi del primo impiego retribuito regolarmente.

<sup>236</sup> Il regolamento 800/2008, art. 2, punto 19, considerava lavoratori molto svantaggiati, i lavoratori senza lavoro da almeno 24 mesi.

<sup>237</sup> Questi i requisiti da b) a g): b) avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni; c) non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito; d) aver superato i 50 anni di età; e) essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico; f) essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato; g) appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.

comunitario volta per volta prende in considerazione, con inevitabili ripercussioni sulle politiche nazionali, che ora sono incluse ora no nel cd. canale privilegiato<sup>238</sup>.

Per ciò che concerne i lavoratori disabili, invece, sono considerati tali tutti coloro che sono riconosciuti come lavoratore con disabilità a norma dell'ordinamento nazionale o chi presenti durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che, in combinazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione all'ambiente di lavoro su base di uguaglianza con gli altri lavoratori.

Questa tecnica cd. definitoria, tipica del legislatore comunitario, che prevede in apertura del testo normativo una serie di indicazioni circa le locuzioni utilizzate, è senza dubbio apprezzabile sotto il profilo della trasparenza e della certezza del diritto, ma non può dirsi priva di inconvenienti.

Nel caso delle definizioni relative ai lavoratori può accadere, ad esempio che una rigida delimitazione del campo lasci fuori dall'ambito di applicazione del regolamento una serie apprezzabile di ipotesi, che si collocano al limite, per cui si ricorre al tradizionale sistema di notifica, probabilmente vanificando la *ratio* del regolamento stesso.

Il GBER si preoccupa, inoltre, di fissare i costi ammissibili e l'intensità dell'aiuto.

Per ciò che concerne i lavoratori svantaggiati, l'art. 32 prevede che i costi ammissibili corrispondono ai costi salariali per un massimo di 12 mesi (se si tratta di lavoratore molto svantaggiato 24 mesi), e che l'intensità dell'aiuto non può superare il 50 % di tali costi.

L'aiuto deve comportare un aumento netto dei dipendenti rispetto alla media dei dodici mesi precedenti, come si desume *a contrario* dal par. 3 dell'art. 32, ove viene specificato che il beneficio non viene meno, pur non avendo comportato un aumento netto dell'occupazione, solo nel caso in cui il posto o i posti occupati siano resi vacanti in seguito a dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti d'età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro o licenziamento per giusta causa e non in seguito a licenziamenti per riduzione del personale<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> Per una analisi della nozione si veda D. GAROFALO, *La nozione di svantaggio occupazionale*, *Dir. Lav. Merc.*, 2009, 569.

<sup>239</sup> La questione relativa ai criteri di computo per la verifica dell'incremento netto di occupazione ha dato luogo ad un lungo dibattito. Giova menzionare a tal proposito il caso *Lodato*, in cui la Corte di Giustizia aveva optato per un criterio di calcolo basato sul confronto tra due medie annuali (C. Giustizia 2 aprile 2009, causa C-415/07, punto 30). Con il regolamento 800/2008 si fa riferimento,

Per i lavoratori con disabilità, invece, l'intensità dell'aiuto può essere fino ad un massimo del 75% dei costi ammissibili, che chiaramente corrispondono alla retribuzione prevista per il periodo in cui il lavoratore è impegnato.

Confrontando la normativa con quella precedente, emerge, inoltre, che non è più necessario un effettivo aumento dei dipendenti assunti dall'impresa, quando si tratta di lavoratori svantaggiati. Il nuovo regolamento di esenzione ha definitivamente svincolato gli incentivi all'occupazione dei lavoratori svantaggiati, dall'incremento occupazionale sull'impresa.

Tale scelta risponde ad una precisa volontà, quella di considerare l'effetto incentivante *in re ipsa*, nell'assunzione di lavoratori che rientrano tra quelli svantaggiati, o molto svantaggiati. Sembra evidente il *favor* dell'Unione Europea verso tali assunzioni, che favoriscono l'inserimento di soggetti disagiati nel mondo del lavoro<sup>240</sup>.

Il nuovo Regolamento prevede anche la compatibilità degli aiuti volti a compensare i costi connessi all'occupazione dei lavoratori con disabilità e svantaggiati.

L'art. 34 prevede una copertura totale dei costi legati all'adeguamento dei locali, tempo di lavoro dedicato dal personale esclusivamente all'assistenza dei lavoratori con disabilità e i costi di formazione del personale per assistere i lavoratori con disabilità, nonché quelli relativi all'adeguamento o all'acquisto di attrezzature o all'acquisto e alla validazione di software ad uso dei lavoratori con disabilità, compresi gli ausili tecnologici adattati o di assistenza, che eccedono i costi che il beneficiario avrebbe sostenuto se avesse impiegato lavoratori senza disabilità.

Sono compresi in quelli compatibili gli aiuti volti a compensare anche i costi direttamente connessi al trasporto dei lavoratori con disabilità sul luogo di lavoro e per attività correlate al lavoro, nonché i costi salariali relativi alle ore impiegate da un lavoratore con disabilità per la riabilitazione; nei casi in cui il beneficiario è un

---

anche se con una formula costruita in negativo, ad un aumento netto del numero dei dipendenti dell'impresa interessata rispetto alla media dei dodici mesi precedenti. Dunque il metodo tracciato punta a valorizzare il dato occupazionale esclusivamente su base annua, raffrontando il dato medio dell'occupazione *effettiva* relativa all'anno successivo all'assunzione. In questo modo i picchi stagionali vengono "spalmati", ai fini della verifica dell'incremento del numero di posti di lavoro, su tutti i dodici mesi dell'anno, senza penalizzare l'impresa per i mesi con basso livello occupazionale.

<sup>240</sup> L. TEBANO, voce *Aiuti di Stato (dir. lav.)*, *Digesto, Discipline Privatistiche, Sez. commerciale*, Torino, 2016.

datore di lavoro che offre lavoro protetto. Allo stesso modo sono considerati i costi connessi alla costruzione, all'installazione o all'ammodernamento delle unità di produzione dell'impresa interessata e qualsiasi costo amministrativo e di trasporto purché direttamente derivante dall'occupazione dei lavoratori con disabilità.

Il legislatore comunitario si è preoccupato di specificare che anche tutte questi costi aggiuntivi, derivanti dall'impiego di un lavoratore disabile, possano essere supportati mediante risorse statali, proprio per consentire effettivamente l'inserimento dei soggetti disabili, evitando che i costi aggiuntivi gravino sul datore di lavoro. Se così fosse, il datore sarebbe inevitabilmente spinto a non ricorrere agli incentivi, se questi si limitassero solo all'integrazione salariale.

Quando si tratta di lavoratori svantaggiati, invece, è prevista la compatibilità degli aiuti intesi a compensare i costi dell'assistenza necessaria, vale a dire i costi di formazione del personale per assistere i lavoratori svantaggiati e quelli relativi al tempo di lavoro dedicato dal personale esclusivamente all'assistenza dei lavoratori svantaggiati durante un periodo massimo di 12 mesi successivi all'assunzione di un lavoratore svantaggiato o su un periodo massimo di 24 mesi successivi all'assunzione di un lavoratore molto svantaggiato<sup>241</sup>.

Da ultimo ma non certo per importanza è necessario il rispetto dei limiti previsti dal GBER per ciascuna categoria, vale a dire che per ciò che concerne gli aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati, questi non possono superare i 5 milioni di euro per impresa e per anno, gli aiuti all'occupazione di lavoratori con disabilità sotto forma di integrazioni salariali devono essere contenuti nella soglia dei 10 milioni di euro per impresa e per anno, così come gli aiuti intesi a compensare i sovraccosti connessi all'occupazione di lavoratori con disabilità non possono superare i 10 milioni di euro per impresa e per anno, mentre quelli intesi a compensare i costi dell'assistenza fornita ai lavoratori svantaggiati non possono superare la soglia dei 5 milioni di euro per impresa e per anno.

A tali forme di aiuto vanno oggi aggiunte anche gli aiuti a finalità regionale agli investimenti, che indirettamente possono avere effetti sull'occupazione.

---

<sup>241</sup> L'art. 35 specifica, inoltre, che l'assistenza fornita consiste in misure volte a sostenere l'autonomia del lavoratore svantaggiato e il suo adattamento all'ambiente di lavoro, ad assisterlo nelle pratiche di assistenza sociale e amministrative, ad agevolare la comunicazione con il datore di lavoro e la gestione dei conflitti.

L'art. 14 del GBER ammette, per quanto riguarda gli aiuti a finalità regionale, i costi salariali stimati relativi ai posti di lavoro creati per effetto di un investimento iniziale, calcolati su un periodo di due anni; o di una combinazione tra questi costi e quelli per gli investimenti materiali e immateriali, purché l'importo cumulato non superi l'importo più elevato fra i due.

Allo stesso modo, l'art. 17 GBER n. 651/2014 considera compatibili gli aiuti agli investimenti a favore delle piccole e medie imprese, sulla base dei medesimi presupposti.

Restano fuori da questo discorso e dunque continuano ad essere assoggettati all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione gli aiuti al mantenimento all'occupazione.

La distinzione risale agli *Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione* del 1995<sup>242</sup>, in cui vengono definiti come il sostegno fornito ad un'impresa al fine di incoraggiarla a non licenziare i lavoratori da essa dipendenti ed è rimasta inalterata nel reg. CE 2204/2002. Tali aiuti potevano essere autorizzati, previa notifica alla Commissione, alla stregua delle deroghe contenute nell'allora art. 87, par. 2 let. b), solo se destinati ad ovviare agli effetti di calamità naturali o altri avvenimenti di carattere eccezionale oppure, in presenza di determinate condizioni, ai sensi dell'art. 87, par. 3, let. a), per favorire lo sviluppo economico delle regioni dove il tenore di vita è anormalmente basso o comunque caratterizzato da una grave forma di sottoccupazione.

Sebbene non vi sia traccia di tale distinguo né nel regolamento generale di esenzione, né nell'ultimo del 2014, si ritiene, sulla base di quanto precedentemente affermato, che gli aiuti al mantenimento dell'occupazione continuino a non rientrare nell'ambito di applicazione del GBER e che necessitano, pertanto, della preventiva autorizzazione della Commissione.

---

<sup>242</sup> Commissione Europea, *Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione*, 95/C, 334/04 del 12 dicembre 1995.

## **8. Gli aiuti di Stato alle imprese in crisi.**

Una riflessione specifica meritano infine le misure di intervento che uno Stato membro può porre in essere per aiutare e sostenere le imprese in crisi, che non rientrano tra gli aiuti esenti dall'obbligo di notifica, ma che sono sottoposti al vaglio della Commissione, che si attiene ai suoi orientamenti sul punto.

La riflessione si impone soprattutto a causa della grave crisi economica e finanziaria che l'intera Europa sta attraversando dall'ormai lontano 2008, che ha spinto i singoli stati ad approntare misure "anti-crisi", spesso al limite della violazione del diritto comunitario della concorrenza.

Lo stesso ordinamento europeo, a ben vedere, ha predisposto delle regole *ad hoc* per disciplinare gli interventi pubblici per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, con lo specifico intento di limitare l'impatto degli inevitabili interventi sulla concorrenza e sugli scambi.

Tutti gli interventi rientrano nell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nella parte in cui è prevista la possibilità di autorizzare aiuti destinati "a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia"

Da notare come il legislatore comunitario in quest'ambito non sia passato dalle tecniche normative di *soft* a quelle di *hard law*, come, invece, accaduto per gli aiuti all'occupazione, ma abbia continuato ad utilizzare strumenti più flessibili e malleabili, quali gli orientamenti.

Si pensi, dunque, agli *Orientamenti* sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà del 1994, con cui la Commissione per la prima volta ha dettato una disciplina specifica sulla materia, successivamente aggiornata nel 1999, nel 2004<sup>243</sup>.

Tali *Orientamenti* sono rimasti in vigore, grazie alle proroghe del 2009 e del 2012, fino al 1 agosto 2014<sup>244</sup>, quando la Commissione ha adottato i nuovi *Orientamenti*,

---

<sup>243</sup> GUCE C 368 del 23 dicembre 1994; GUCE C 283 del 19 settembre 1997; GUCE C 288 del 9 ottobre 1999; GUCE C 244 del 1 ottobre 2004.

<sup>244</sup> GUCE C 249/1 del 31 luglio 2014.

nell'ambito del processo di Modernizzazione degli aiuti di Stato, promosso dalla stessa Commissione nel 2012<sup>245</sup>.

In particolare, attraverso tali *Orientamenti*, la Commissione definisce le condizioni alle quali gli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà possono essere ritenuti compatibili con il mercato interno in base all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE<sup>246</sup>.

Tra i principi generali si ricordi che gli aiuti per il salvataggio possono essere autorizzati solo in casi eccezionali connotati da gravi difficoltà sociali e che in qualsiasi operazione di ristrutturazione, l'impresa beneficiaria è tenuta a finanziare una cospicua parte dei costi di ristrutturazione<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> Gli obiettivi enunciati dalla Commissione nella Comunicazione per la Modernizzazione dell' 8 maggio 2012 sono i seguenti: a) promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in un mercato interno competitivo; b) concentrare il controllo ex ante della Commissione sui casi con il maggiore impatto sul mercato interno rafforzando nel contempo la cooperazione tra gli Stati membri in materia di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato; c) razionalizzare le norme e accelerare i tempi di decisione.

<sup>246</sup> Al considerando 5 e 6 dei suddetti Orientamenti viene specificato che la Commissione ha riesaminato gli orientamenti relativi al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese in difficoltà alla luce dell'esperienza maturata con l'applicazione delle norme esistenti e in linea con l'approccio comune di cui sopra, tenendo anche conto della strategia Europa 2020 adottata dalla Commissione e del fatto che gli effetti negativi degli aiuti di Stato possono interferire con la necessità di rilanciare la produttività e la crescita, di mantenere le pari opportunità per le imprese e di combattere il protezionismo nazionale. Gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione figurano tra i tipi di aiuti di Stato che presentano i maggiori effetti distorsivi. È opinione consolidata che i settori economici maggiormente di successo registrano una crescita di produttività non perché tutte le altre imprese presenti sul mercato registrano una crescita analoga, ma perché le imprese più efficienti e tecnologicamente più avanzate crescono a spese di quelle meno efficienti o con prodotti obsoleti. L'uscita dal mercato delle imprese meno efficienti consente ai loro concorrenti più efficienti di crescere e restituisce al mercato attivi che possono essere utilizzati a fini più produttivi. Interferendo con questo processo, gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione possono rallentare in modo significativo la crescita economica nei settori interessati.

<sup>247</sup> Perché possano essere autorizzati dalla Commissione, gli aiuti per il salvataggio devono soddisfare le seguenti condizioni: a) devono consistere in un sostegno temporaneo alla liquidità sotto forma di garanzie su prestiti o di prestiti; b) il costo finanziario del prestito o, nel caso di garanzie su prestiti, il costo finanziario complessivo del prestito oggetto di garanzia (compreso il tasso d'interesse del prestito e il premio di garanzia) deve essere con forme al punto 56; c) salvo quanto diversamente specificato alla lettera d), i prestiti devono essere rimborsati e le garanzie devono cessare entro un termine non superiore a sei mesi dall'erogazione della prima rata al beneficiario; d) gli Stati membri devono impegnarsi a presentare alla Commissione, entro sei mesi dall'autorizzazione dell'aiuto per il salvataggio, o, in caso di aiuto non notificato, entro sei mesi dall'erogazione della prima rata al beneficiario: i) la prova che il prestito è stato integralmente rimborsato e/o che la garanzia è stata revocata; oppure ii) a condizione che il beneficiario sia un'impresa in difficoltà (e non soffra solo di un grave fabbisogno di liquidità nelle circostanze descritte al punto 29), un piano di ristrutturazione come precisato nella sezione 3.1.2; una volta presentato il piano di ristrutturazione, l'autorizzazione dell'aiuto per il salvataggio viene automaticamente prorogata finché la Commissione non prenda la sua decisione finale sul piano di ristrutturazione, tranne nel caso in cui la Commissione decida che tale proroga non è giustificata o che debba essere limitata in termini di durata e di portata; una volta che è stato elaborato e attuato il piano di ristrutturazione, tutti gli aiuti successivi vengono considerati come aiuti per la ristrutturazione; oppure iii) un piano di liquidazione che definisca dettagliatamente le fasi

Vige, inoltre, il principio di aiuto *una tantum*, in virtù del quale gli aiuti dovrebbero essere concessi alle imprese in difficoltà per una sola operazione di ristrutturazione. Facendo affidamento sul fatto che con buona probabilità saranno salvate nuovamente dallo Stato in caso di difficoltà, le imprese potrebbero avventurarsi in strategie aziendali eccessivamente rischiose e insostenibili, dunque il principio dell'aiuto *una tantum* cerca di porre un freno all'azzardo morale, all'incentivo ad assumere rischi eccessivi e, di fatto, alle potenziali distorsioni della concorrenza.

Se un'impresa che ha già beneficiato di aiuti a norma dei suddetti orientamenti ha bisogno di ottenere ulteriori aiuti, significa che le sue difficoltà sono di natura ricorrente o non sono state affrontate adeguatamente quando è stato concesso il precedente aiuto.

Dunque, all'atto della notifica alla Commissione di un aiuto per il salvataggio o per la ristrutturazione, lo Stato membro deve precisare se l'impresa interessata abbia già ricevuto in passato un aiuto per il salvataggio, un aiuto per la ristrutturazione o un sostegno temporaneo per la ristrutturazione, ivi compresi eventuali aiuti concessi prima dell'entrata in vigore dei presenti orientamenti, nonché eventuali aiuti non notificati.

In tal caso, qualora siano trascorsi meno di 10 anni dalla concessione dell'aiuto oppure dalla fine del periodo di ristrutturazione o dalla cessazione dell'attuazione del piano di ristrutturazione (a seconda di cosa sia avvenuto per ultimo), la Commissione non autorizzerà altri aiuti a norma dei presenti orientamenti<sup>248</sup>.

Gli aiuti di Stato concessi per il salvataggio o la ristrutturazione delle imprese in difficoltà non sono, tuttavia, esenti dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione *tout court*. L'unica possibilità che è riconosciuta agli Stati è di istituire

---

che conducono alla liquidazione del beneficiario entro un lasso di tempo ragionevole senza ulteriore aiuto; 31.7.2014 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 249/11 e) gli aiuti per il salvataggio non possono essere utilizzati per finanziare misure strutturali, quali l'acquisizione di importanti rami aziendali o attivi, a meno che non risultino necessarie durante il periodo di salvataggio per la sopravvivenza del beneficiario.

<sup>248</sup> Sono previsti delle eccezioni se a) l'aiuto per la ristrutturazione viene accordato successivamente alla concessione di un aiuto per il salvataggio nel quadro di un'unica operazione di ristrutturazione; b) l'aiuto per il salvataggio o il sostegno temporaneo per la ristrutturazione sono stati concessi in conformità degli orientamenti e ad essi non ha fatto seguito un aiuto per la ristrutturazione, purché: quando sono stati concessi aiuti a norma degli orientamenti si poteva ragionevolmente ritenere che il beneficiario sarebbe stato redditizio nel lungo termine, si rendano necessari nuovi aiuti per il salvataggio o per la ristrutturazione dopo almeno cinque anni a causa di circostanze imprevedibili, non imputabili all'impresa. C) se si verificano circostanze eccezionali e imprevedibili, non imputabili al beneficiario.

regimi di aiuto, da sottoporre al vaglio della Commissione, una volta approvati questi, possono essere concessi alle singole imprese senza la previa notifica.

Sulla falsariga di tali linee guida, la Commissione ha adottato diversi Orientamenti per disciplinare specifiche ipotesi, per cui non sembrava sufficiente quella generale contenuta negli *Orientamenti per il salvataggio o la ristrutturazione delle imprese in difficoltà*.

Si pensi alla crisi economica globale che ha investito il continente europeo nell'ultimo decennio.

Nel settore finanziario dall'inizio della crisi la Commissione ha adottato sei comunicazioni, mediante le quali ha fornito orientamenti dettagliati sui criteri da applicare per valutare se gli aiuti di Stato concessi al settore finanziario durante la crisi fossero compatibili con il mercato interno<sup>249</sup>.

Le comunicazioni legate alla crisi forniscono un quadro complessivo per un'azione coordinata a sostegno del settore finanziario in modo da garantire la stabilità finanziaria riducendo nel contempo al minimo le distorsioni della concorrenza tra banche e nei vari Stati membri nel mercato interno. Stabiliscono le condizioni per l'accesso agli aiuti di Stato e i requisiti da soddisfare in modo che tali aiuti possano essere considerati compatibili con il mercato interno alla luce dei principi stabiliti in materia dal trattato. Grazie alle comunicazioni legate alla crisi, le norme in materia di aiuti di Stato che disciplinano il sostegno pubblico al settore finanziario sono state aggiornate regolarmente, ove necessario, per adeguarle all'andamento della crisi.

Il quadro delle misure "anti-crisi" riguarda solo quelle imprese che si sono trovate in difficoltà a partire dal luglio 1° luglio 2008 per effetto della crisi finanziaria

---

<sup>249</sup> Comunicazione sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale («la comunicazione relativa alle banche del 2008») GU C 270 del 25.10.2008, ; Comunicazione relativa alla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza («la comunicazione sulla ricapitalizzazione») (GU C 10 del 15.1.2009); Comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario («la comunicazione sulle attività deteriorate») (GU C 72 del 26.3.2009); Comunicazione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato («la comunicazione sulla ristrutturazione») (GU C 195 del 19.8.2009); Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 10 gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria («la comunicazione di proroga del 2010») (GU C 329 del 7.12.2010); comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 10 gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria («la comunicazione di proroga del 2011») (GU C 356 del 6.12.2011).

economica globale. Le imprese già in difficoltà in tale data hanno fatto, invece, riferimento agli *Orientamenti sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà*.

Diversi sono i casi e spesso di notevole rilevanza, in cui si segnala un intervento pubblico a sostegno delle imprese in crisi. Si pensi su tutti al noto caso *Alitalia*, che ha visto protagonista il nostro ordinamento<sup>250</sup>.

Un caso di particolare interesse riguarda la compatibilità delle misure predisposte dal legislatore nazionale in occasione della crisi di un'impresa spagnola, oggetto anche di una pronuncia della Corte di Giustizia<sup>251</sup>.

Si trattava della crisi della società spagnola *Tubacex*<sup>252</sup>, che una volta dichiarata insolvente a titolo provvisorio nel 1992, in conformità alla *ley española de suspension de pagos* (legge spagnola sulla cessazione dei pagamenti), ha cessato i suoi pagamenti.

A partire dall'apertura del procedimento di cessazione dei pagamenti, nel giugno 1992, i lavoratori delle imprese interessate si erano rivolti al *Fondo de Garantía Salarial* (FOGASA)<sup>253</sup> per sollecitare il pagamento degli stipendi loro spettanti.

A seguito di negoziazioni, il 10 luglio 1992 la *Tubacex*, *l'Acería de Álava* e il *Fogasa* avevano stipulato un accordo in forza del quale quest'ultimo avrebbe versato ai

---

<sup>250</sup> Per un approfondimento della complessa vicenda Alitalia: R. MASTROIANNI, *L'intervento dello Stato nel settore aereo: note a margine della sentenza Alitalia*, in *Vicende dell'impresa e tutele dei lavoratori nella crisi dell'Alitalia*, a cura di F. SANTONI, Napoli, 2011. Sugli aspetti giuslavoristici v. F. SANTONI, *La tutela dei lavoratori nella crisi dell'Alitalia*, ivi, p.11 ss; E. BALLETTI, *Rilevanza e funzionalità degli ammortizzatori sociali nella realizzazione dell'operazione di salvataggio di Alitalia*, ivi, p. 195 ss.

<sup>251</sup> R. GOMEZ GORDILLO, *Fomento del empleo versus libre competencia*, C. MOLINA NAVARRETE (a cura di), *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nueva políticas, nuevos derechos*, Sevilla, 2005.

<sup>252</sup> La *Compañía Española de Tubos por Extrusión S. A.* (in prosieguo: la «*Tubacex*») è una società di diritto privato stabilita a *Llodio* (Álava), che produce tubi d'acciaio senza saldature. Possiede una filiale che produce acciaio, *l'Acería de Álava*, stabilita ad Amurrio (Álava)

<sup>253</sup> Il *Fogasa* è un organismo indipendente che opera sotto il controllo del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale ed è finanziato dai contributi delle imprese. La sua funzione principale consiste, ai sensi dell'art. 33, primo comma, dello statuto dei lavoratori, nel versare «ai dipendenti gli stipendi che non sono stati loro pagati a causa di insolvenza, cessazione dei pagamenti, fallimento o situazione di concorso tra i creditori degli imprenditori». L'art. 33, quarto comma, obbliga il *Fogasa* a surrogarsi nei diritti e nelle azioni dei lavoratori al fine di ottenere il rimborso degli importi anticipati. Le formalità da espletare per ottenere il rimborso sono precisate nel regio decreto 6 marzo 1985, n. 505, relativo all'organizzazione e al funzionamento del *Fogasa*, che integra lo statuto dei lavoratori. L'art. 32, n. 1, di tale regio decreto precisa in proposito: «Per facilitare il recupero delle somme dovute, il Fondo di garanzia salariale può concludere accordi di rientro che definiscono gli aspetti relativi alla forma, al termine e alle garanzie, associando l'effetto dell'azione surrogatoria alle esigenze di continuità dell'impresa e di preservazione dell'occupazione. Le somme di cui è stato dilazionato il rimborso sono maggiorate dell'interesse al tasso legale in vigore».

dipendenti, a titolo di stipendio, un importo totale provvisorio fissato in pesetas 444 327 300.

Le due imprese, dal canto loro, si erano impegnate a rimborsare tale importo, maggiorato di pesetas 211 641 186 a titolo di interessi calcolati al tasso annuo semplice del 10%, a scadenze semestrali di pesetas 40 998 011 su un periodo di otto anni<sup>254</sup>.

La Commissione aveva statuito che le misure adottate dalla Spagna nei confronti della *Compania Española de Tubos por Extrusion S. A. (Tubacex)* e dell'*Acería de Alava* costituivano elementi di aiuti di Stato concessi illegalmente ed incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92 del Trattato CE e della decisione n. 3855/91/CECA, in quanto il tasso d'interesse applicato era inferiore ai tassi in vigore sul mercato<sup>255</sup>. Aveva pertanto imposto alla Spagna di sopprimere gli elementi costitutivi di aiuto, contenuti nelle misure, revocando le misure stesse oppure applicando le normali condizioni di mercato al tasso d'interesse effettivo a partire dal momento nel quale erano stati inizialmente accordati i crediti FOGASA ed era stata concordata la rinegoziazione del debito nei confronti della Previdenza sociale posteriormente alla sospensione dei pagamenti, e recuperando l'importo corrispondente alla differenza tra tale tasso e il tasso effettivamente applicato fino alla data di soppressione dell'aiuto.

---

<sup>254</sup> Dopo il pagamento dei dipendenti, l'accordo di rimborso è stato oggetto di una revisione, l'8 febbraio 1993, ai sensi della quale gli importi dovuti ammontavano a PTA 376 194 837 in linea capitale, maggiorati di 183 473 133 PTA per interessi, importo rimborsabile in sedici rate semestrali al tasso d'interesse del 9% a decorrere dal 1° agosto 1993. L'importo delle rate, ivi compresi gli interessi, passava progressivamente da PTA 33 milioni all'inizio del periodo di rimborso a PTA 37 milioni alla fine del periodo, con riduzione progressiva degli interessi. Un'ulteriore revisione, in data 16 febbraio 1994, ha fissato gli importi dovuti a 372 milioni di PTA in linea capitale, cui si aggiungevano 154 138 830 PTA per interessi, rimborsabili al tasso d'interesse del 9%. Il 10 marzo 1994 è stato siglato un nuovo accordo per tener conto di un piano sociale concluso con i dipendenti. Gli importi da rimborsare ammontavano a PTA 465 727 750 in linea capitale e a PTA 197 580 900 a titolo di interessi, rimborsabili a decorrere dal 30 dicembre 1994 su un arco di otto anni al tasso di interesse semplice del 9%. Il pagamento degli interessi veniva rinviato agli ultimi tre anni del detto periodo e i rimborsi vertenti sul 71% dell'importo in linea capitale sarebbero stati esigibili soltanto a decorrere dal 30 dicembre 1998. Secondo le autorità spagnole, dopo la firma di tale secondo accordo l'impresa ha proposto il pagamento immediato di PTA 4 194 839, corrispondenti al primo accordo di rimborso e a diversi nuovi accordi di garanzia ipotecaria ad esso connessi. Questo secondo accordo di rimborso è stato anch'esso rivisto, in forza di un compromesso stipulato il 3 ottobre 1994. Come risulta da quest'ultimo, l'importo dovuto ammontava in definitiva a PTA 469 491 521 in linea capitale, oltre a 205 335 378 PTA per interessi, rimborsabili su un periodo di otto anni a decorrere dal 30 dicembre 1994. Il pagamento degli interessi veniva rinviato agli ultimi tre anni di tale periodo e i rimborsi attinenti al 70% dell'importo in linea capitale erano differiti al 30 dicembre 1998.

<sup>255</sup> Decisione del 30 luglio 1996, 97/21/CE, CECA.

La Corte in seguito ha annullato tale decisione della Commissione precisando che gli importi anticipati dal *Fogasa* per il pagamento degli stipendi dei dipendenti della *Tubacex* non rivestono il carattere di un aiuto di Stato. Dunque, nel concordare le modalità di rimborso di tali acconti, si deve ritenere che il *Fogasa* abbia agito come un creditore pubblico il quale, così come il creditore privato, cerca di recuperare gli importi spettantigli e che, a tal fine, stipula accordi con il debitore in forza dei quali i debiti accumulati saranno dilazionati o frazionati al fine di agevolarne il rimborso.

Di conseguenza la Corte ha annullato la decisione della Commissione impugnata, nella parte in cui dichiara incompatibili con l'art. 92 del Trattato le misure adottate dal Regno di Spagna in favore della *Tubacex*, in quanto il tasso d'interesse del 9% applicato alle somme dovute da quest'ultima al *Fogasa*<sup>256</sup> e alla Tesoreria generale della previdenza sociale è inferiore ai tassi in vigore sul mercato<sup>257</sup>.

---

<sup>256</sup> L'art. 33 dello statuto dei lavoratori, che impone al *Fogasa* di versare gli stipendi dei lavoratori in caso di cessazione dei pagamenti e di surrogarsi nei loro diritti per il recupero delle somme pagate, sancisce un obbligo generale ed obiettivo il cui fondamento è costituito dalla direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, 80/987/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (GU L 283, pag. 23). Tale intervento non costituirebbe un aiuto giacché non è riservato ad una categoria specifica di imprese.

<sup>257</sup> F. DURAN, C. SAEZ, (a cura di), *Unidad de mercadoy relaciones laborales, XXV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y relaciones laborales*, Sevilla, 2007.

## CAPITOLO QUARTO

### POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E AIUTI DI STATO:

#### L'ESPERIENZA ITALIANA E SPAGNOLA

SOMMARIO: 1. Le politiche attive nel contesto comunitario. – 1.1. La Strategia Europea per l'Occupazione – 1.2. La Strategia Europa 2020: le politiche dell'occupazione dopo il trattato di Lisbona – 1.3. Le iniziative per l'occupazione al di fuori del circuito SEO. – 2. Le politiche comunitarie vs. nazionali per l'emersione del lavoro sommerso. – 3. Gli strumenti nazionali a sostegno dell'occupazione. – 3.1. Le più recenti politiche attive italiane. Dalla riforma Fornero al d.lgs. 150/2015. – 3.2. Le misure incentivanti previste dal legislatore italiano. – 3.3. Le modifiche apportate dalle ultime due leggi di stabilità. – 4. Il piano Garanzia Giovani: una misura che funziona? – 5. L'esperienza spagnola. Cenni sul quadro normativo nazionale. – 6. Il piano *Garantia Juvenil*: punti di forza e debolezze.

#### **1. Le politiche attive nel contesto comunitario.**

Alla luce di quanto fin qui affermato, appare opportuna una specifica riflessione sulla politica attuata dagli ordinamenti nazionali, in particolare italiano e spagnolo, a sostegno dell'occupazione, sulla sua compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato e sul rapporto che intercorre tra le misure nazionali, occupazionali e incentivanti e le politiche attive comunitarie.

In via preliminare, dunque, giova specificare che la materia dell'occupazione, oggi, è più volte presa in considerazione all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, ove un intero Titolo, il IX (già Titolo VIII del TCE) è interamente dedicato a questo tema.

Gli articoli dal 145 al 150 del TFUE descrivono le modalità con cui gli Stati membri e l'Unione si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione. Sia le istituzioni europee che i governi nazionali sono chiamati ad attivarsi per realizzare la piena occupazione, obiettivo collocato tra quelli cui tende l'Unione Europea, alla stregua di quanto affermato dall'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea.

Gli Stati membri considerano la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune, ciò legittima il coordinamento delle azioni al riguardo<sup>258</sup>,

---

<sup>258</sup> L'art. 148 del TFUE (già 128 TCE) dispone "1. In base a una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, il Consiglio europeo esamina annualmente la situazione

l'Unione, dal canto suo, contribuisce promuovendo la cooperazione, sostenendo e integrando se necessario l'azione, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Le competenze degli Stati membri devono, quindi, essere rispettate e privilegiate dalle istituzioni comunitarie, fin dove possibile.

A ben vedere, per lungo tempo la politica dell'occupazione non è stata presa in considerazione dalla Comunità Europea, almeno nella sua prima fase, come emerge dal Trattato di Roma, che prevedeva soltanto una generica azione di promozione della collaborazione dei singoli Stati ad iniziativa della Commissione<sup>259</sup>.

Si è, infatti, dovuto attendere il Trattato di Amsterdam per vedere inserito tra gli obiettivi della Comunità un elevato livello di occupazione (art. 2 TUE)<sup>260</sup>, nonché un titolo interamente dedicato all'occupazione all'interno del Trattato<sup>261</sup>, novità accolte con favore e, come visto, confermate dal successivo Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Le nuove competenze riconosciute all'Unione Europea fanno tuttavia discutere gli interpreti sulla possibilità che queste debbano considerarsi concorrenti con quelle degli Stati membri o se si tratti di competenze condivise, questa seconda accezione,

---

dell'occupazione nell'Unione e adotta le conclusioni del caso. 2. Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del comitato per l'occupazione di cui all'articolo 150, elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione. Tali orientamenti sono coerenti con gli indirizzi di massima adottati a norma dell'articolo 121, paragrafo 2. 3. Ciascuno Stato membro trasmette al Consiglio e alla Commissione una relazione annuale sulle principali misure adottate per l'attuazione della propria politica in materia di occupazione, alla luce degli orientamenti in materia di occupazione di cui al paragrafo 2. 4. Il Consiglio, sulla base delle relazioni di cui al paragrafo 3 e dei pareri del comitato per l'occupazione, procede annualmente ad un esame dell'attuazione delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione alla luce degli orientamenti in materia di occupazione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può, se lo considera opportuno sulla base di detto esame, rivolgere raccomandazioni agli Stati membri. 5. Sulla base dei risultati di detto esame, il Consiglio e la Commissione trasmettono al Consiglio europeo una relazione annuale comune in merito alla situazione dell'occupazione nell'Unione e all'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione.

<sup>259</sup> Art. 118 Trattato di Roma: "Senza pregiudizio delle altre disposizioni del presente Trattato, e conformemente agli obiettivi generali di questo, la Commissione ha il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale, in particolare per le materie riguardanti: l'occupazione, il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, l'igiene del lavoro, il diritto sindacale e le trattative collettive tra datori di lavoro e lavoratori. A tal fine la Commissione opera a stretto contatto con gli Stati membri mediante studi e pareri e organizzando consultazioni, sia per i problemi che si presentano sul piano nazionale, che per quelli che interessano le organizzazioni internazionali. Prima di formulare i pareri previsti dal presente articolo, la Commissione consulta il Comitato economico e sociale."

<sup>260</sup> Norma trasfusa, dopo il trattato di Lisbona, nell'art. 3 TUE, ove si parla di piena occupazione.

<sup>261</sup> G. ARRIGO, *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, I, Milano, 1998. M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000.

reca con sé un corollario: gli Stati membri conservano sempre la capacità di mantenere o adottare regole nazionali, nonostante l'esercizio delle competenze nazionali da parte della Comunità<sup>262</sup>.

Questa sembrerebbe la posizione preferibile tenendo conto anche delle peculiarità di ciascuno Stato in un tema delicato, come l'occupazione, che richiede, più di ogni altro, grande attenzione al caso specifico.

Il descritto sistema in ogni caso consente all'Unione di incidere in maniera sensibile sulle politiche nazionali dell'occupazione, fenomeno che determina, come ci si appresta a dimostrare, alcuni *pro* ma anche inevitabili *contro*.

### **1.1. La Strategia Europea per l'Occupazione.**

Soffermandosi sulla Strategia Europea per l'Occupazione, può ricordarsi che questa si ispira al cd. metodo di Essen, che prende il nome dalla località ove per la prima volta, nel 1994, le autorità comunitarie cominciarono a definire linee di azione comune a breve e medio termine in materia di occupazione ma viene concepita nelle sue linee essenziali per la prima volta nel 1997.

Durante il Consiglio europeo di Lussemburgo del 20-21 novembre<sup>263</sup> – da qui l'appellativo di “processo di Lussemburgo” con cui la SEO è nota – si decise, infatti, di dare applicazione immediata alle norme del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione, nonostante questo non fosse ancora entrato in vigore<sup>264</sup>, in considerazione dell'urgenza del problema disoccupazione<sup>265</sup>.

La Strategia Europea per l'Occupazione viene posta in essere attraverso orientamenti divisi inizialmente in quattro pilastri, che rappresentano i diversi obiettivi cui essa

---

<sup>262</sup> M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000, che specifica come in caso di competenza condivisa gli Stati membri conservino sempre la capacità di mantenere o adottare regole nazionali anche se la Comunità fa uso delle proprie competenze nazionali.

<sup>263</sup> La SEO si ispira al cd. metodo di Essen, che prende il nome dalla località ove per la prima volta, nel 1994, le autorità comunitarie cominciarono a definire linee di azione comune a breve e medio termine in materia di occupazione.

<sup>264</sup> Gli orientamenti relativi al 1998 e 1999 sono stati quindi adottati attraverso un atto comunitario atipico, che ha assunto la forma della risoluzione, mentre dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, questi sono stati incorporati in una decisione del Consiglio.

<sup>265</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Risoluzione del Consiglio del 1997 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1998.

mira, articolati a loro volta in delle linee guida: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità<sup>266</sup>.

Il primo pilastro, impone agli Stati membri di approntare misure di risoluzione al problema della disoccupazione di lungo periodo all'interno del continente europeo, suggerisce, quindi, di passare dalle politiche passive alle attive, di valorizzare diversi strumenti, tra cui anche la modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione ed un monitoraggio attivo dei disoccupati, proponendo loro un'alternativa nel campo della formazione o dell'occupazione.

Le politiche attive fanno così la loro comparsa nel panorama europeo. Con tale locuzione si intendono, dunque, tutti quei servizi o misure utili ad adattare le caratteristiche dell'offerta di lavoro alla domanda di lavoro, con l'obiettivo univoco di innalzare il tasso di occupazione. Le Active Labour Market Policy (Almp) hanno riscosso una particolare attenzione da parte delle istituzioni comunitarie, sulla base dell'esperienza e dei successi dei paesi scandinavi e per questo che vengono inserite e valorizzate nell'ambito della SEO<sup>267</sup>.

Per quanto riguarda l'imprenditorialità, la Comunità Europea si propone di sviluppare lo spirito imprenditoriale, così come di incentivare il lavoro autonomo, attraverso l'applicazione di regole chiare, stabili e affidabili volte alla creazione e alla gestione di imprese e la semplificazione degli obblighi amministrativi per le piccole e medie imprese (PMI). La strategia propone una significativa riduzione del costo derivante dall'assunzione di personale aggiuntivo, una semplificazione del passaggio al lavoro indipendente e della creazione di micro-imprese, lo sviluppo di mercati del capitale di rischio per facilitare il finanziamento delle PMI e la riduzione degli oneri fiscali che gravano sul lavoro.

---

<sup>266</sup> M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione, nell'Europa comunitaria*, *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, 187; T. TREU, *Diritti sociali europei: dove siamo*, *Lav. Dir.*, 2000.

<sup>267</sup> M. MAROCCO, *La "doppia anima" delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 192/2013 in cui si specifica che le "due anime" delle politiche attive sono una scandinava ed una anglosassone. La prima prevede delle misure di tipo inclusivo, rivolte cioè a favorire l'inclusione di gruppi particolarmente svantaggiati nel mercato del lavoro, ma comunque attente all'innalzamento del loro capitale umano; l'idea sottostante è che il lavoro costituisca il mezzo migliore per favorire la reintegrazione degli esclusi nella società e ridurre la povertà. Esulava, pertanto, da questo approccio originario l'intento di vigilare sui comportamenti dei soggetti coinvolti nelle stesse politiche ed in particolare a condizionare l'accesso alle prestazioni del sistema di sicurezza sociale al controllo della disponibilità al lavoro (cd. condizionalità), prevalendo l'obiettivo di *empowerment*. Nell'impostazione anglosassone, sviluppatasi intorno agli anni 80, invece, viene privilegiato, a scapito degli obiettivi di innalzamento del capitale umano, la finalità di inclusione nel mercato del lavoro (cd. *work first*).

L'adattabilità è il pilastro forse più discusso ed ha inaugurato la stagione della *flexicurity*, che pone come obiettivo il raggiungimento dell'equilibrio tra flessibilità e sicurezza nel mondo del lavoro, attraverso la predisposizione di contratti adattabili ai diversi tipi di lavoro, il sostegno alla formazione in seno alle imprese eliminando ostacoli fiscali e mobilitando aiuti statali per migliorare le competenze della popolazione attiva, la creazione di posti di lavoro duraturi e il funzionamento efficiente del mercato del lavoro.

L'ultimo dei quattro pilastri, relativo alle pari opportunità, propone agli Stati di rafforzare le politiche volte all'incremento dell'occupazione femminile, così come quelle volte ad eliminare le discriminazioni.

Si è così dato il via al metodo aperto di coordinamento per le politiche per l'occupazione, che vede protagonisti insieme con le istituzioni europee i Governi nazionali, chiamati ad eseguire e mettere in pratica le iniziative sollecitate a livello comunitario, mediante la predisposizione di Piani d'azione nazionali per l'occupazione, trasmessi poi alla Commissione. La Commissione europea valuta le attività svolte e i risultati conseguiti, fornendo poi delle raccomandazioni specifiche.

La SEO è stata riesaminata poi nel 2002, quando si è deciso al Consiglio europeo di Barcellona del 15-16 marzo di operare una razionalizzazione dei processi di coordinamento delle politiche<sup>268</sup>. Sono così stati fissati tre obiettivi: piena occupazione, qualità e produttività sul posto di lavoro e coesione associato ad un mercato del lavoro capace di integrazione, da raggiungere attraverso dieci priorità di azione, che hanno di fatto sostituito i precedenti quattro pilastri<sup>269</sup>.

La SEO è stata poi nuovamente modificata nel 2005, quando si è scelto di semplificare e razionalizzare la strategia di Lisbona, inaugurata cinque anni prima, durante il Consiglio tenutosi a Lisbona, con l'obiettivo di una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, con

---

<sup>268</sup> Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2003/578/CE).

<sup>269</sup> Le priorità d'azione sono così indicate: 1) Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive, 2) Creazione di posti di lavoro ed imprenditorialità, 3) Affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro, 4) Promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita, 5) Aumentare la disponibilità di manodopera e promuovere l'invecchiamento attivo, 6) Parità uomo-donna, 7) Promuovere l'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e combattere la discriminazione nei loro confronti, 8) Far sì che il lavoro paghi attraverso incentivi finanziari per aumentare l'attrattiva del lavoro, 9) Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare, 10) Affrontare le disparità regionali in materia di occupazione.

obiettivi occupazionali di lungo periodo, sulla base della constatazione che ma dopo cinque anni gli obiettivi della strategia erano ancora lontani dall'essere conseguiti<sup>270</sup>.

Dunque, il merito della Strategia Europea per l'occupazione è senza dubbio quello di aver gettato le basi per un approccio di tipo promozionale (*pro-active*), incentrato sulla predisposizione di incentivi e di politiche attive, in cui un ruolo di primo piano è stato svolto dalla cd. *flexicurity*, che ha rappresentato, per quanto discussa, la chiave di lettura di quasi tutte le riforme del diritto del lavoro degli ultimi decenni.

Sull'idea di conciliare flessibilità e sicurezza nel mondo del lavoro continuano ad insistere infatti anche le istituzioni europee, come emerge da atti quali, tra i tanti il Libro Verde sulla "modernizzazione" del diritto del lavoro<sup>271</sup> ed una comunicazione dedicata in particolare alla *flexicurity*<sup>272</sup>.

Grazie alla SEO è quindi cominciato, anche nel nostro ordinamento, un percorso che, ad oggi, non può dirsi ancora del tutto compiuto, verso un sistema più moderno, volto al superamento, ma non all'abbandono del tradizionale sistema di politiche passive e di garanzie nel rapporto di lavoro.

L'idea nata dalla Comunità Europea e che continua ad ispirare le più recenti riforme in materia di lavoro è, dunque, di un mercato che sia tutelato nella sua interezza, al di là delle garanzie riconosciute al singolo lavoratore, nell'ambito del rapporto individuale, che non smette, si badi bene, di essere al centro dell'attenzione del legislatore.

Ciò cui si tende è la realizzazione di un mercato dinamico, che funzioni nella sua complessità ed a lungo termine, capace di conciliare la domanda e l'offerta di lavoro, il sostegno e l'affiancamento del lavoratore in tutto il percorso a cominciare dalla

---

<sup>270</sup> Decisione del Consiglio del 12 giugno 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2005/600/CE), in cui al sesto considerando, nell'ottica della semplificazione si legge che "La presentazione di un insieme integrato di orientamenti per l'occupazione e di indirizzi di massima per le politiche economiche contribuisce a ricentrare la strategia di Lisbona sulla crescita e l'occupazione. La strategia europea per l'occupazione svolge un ruolo di primo piano ai fini della realizzazione degli obiettivi occupazionali della strategia di Lisbona. Il rafforzamento della coesione sociale costituisce altresì un elemento fondamentale per il successo della strategia di Lisbona. A sua volta, come stabilito nell'agenda sociale, il successo della strategia europea per l'occupazione contribuirà al conseguimento di una maggiore coesione sociale."

<sup>271</sup> COMMISSIONE, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM (2006) del 22 novembre 2006, n.708.

<sup>272</sup> COMMISSIONE, *Verso i principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e sicurezza*, COM (2007) del 27 giugno 2007, n. 359.

formazione, così come la creazione di un sistema di transizione verso nuovi posti di lavoro<sup>273</sup>.

Nonostante l'attenzione della Comunità Europea ed i numerosi sforzi dei singoli Stati membri, la situazione dell'occupazione in Europa non ha visto quel miglioramento sperato. Al contrario, dal 2009, a seguito anche della crisi economica che ha investito l'intero continente, si è verificato un fenomeno del tutto opposto, concretizzatosi nel notevole peggioramento della situazione occupazione dell'intera Europa (fatta eccezione di alcuni cd. paesi forti, tra cui spicca la Germania).

La presa di coscienza di un siffatto fenomeno da parte delle autorità comunitarie ha imposto una rivisitazione delle politiche occupazionali.

## **1. 2. La Strategia Europa 2020: le politiche dell'occupazione dopo il Trattato di Lisbona.**

Sulla base della consapevolezza della disastrosa situazione occupazionale, che investe l'intera Europa, nasce la Strategia Europa 2020.

Mutuando le parole della Commissione, dal 2008 *L'Europa vive una fase di trasformazione. La crisi ha vanificato anni di progressi economici e sociali e messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea. Nel frattempo il mondo si sta rapidamente trasformando e le sfide a lungo termine (globalizzazione, pressione sulle risorse, invecchiamento) si accentuano. L'UE deve prendere in mano il proprio futuro*<sup>274</sup>.

La nuova Strategia Europa 2020, si propone pertanto, di offrire strumenti che possano aiutare l'Europa ad uscire dalla crisi e trasformarla in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

L'impegno dell'intera Unione e dei singoli Stati deve essere rivolto *in primis* ad una crescita intelligente, fondata sullo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e

---

<sup>273</sup> F. RAVELLI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, Dir., merc., lav., 2006, 67.

<sup>274</sup> Comunicazione della Commissione, Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. COM (2010) 2020.

sull'innovazione; sostenibile, intesa come la promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; inclusiva, laddove si intende promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione e che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Nel perseguimento di questi risultati, la Commissione fissa degli obiettivi che si impone di raggiungere entro il 2020, tra cui, in particolare riguardano l'occupazione:

- 1) il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- 2) il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 3) 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà<sup>275</sup>.

Ebbene, nel monitorare annualmente lo stato di avanzamento verso il raggiungimento di tali obiettivi, le istituzioni comunitarie nel 2014 attraverso un primo bilancio della strategia, hanno tristemente constatato che l'UE è ancora lontana dall'aver conseguito gli obiettivi principali della strategia Europa 2020 relativi all'occupazione e alla riduzione della povertà e che al contrario dal lancio nel 2010 della strategia Europa 2020, in alcuni Stati membri i livelli di disoccupazione hanno continuato ad aumentare e che il tasso di disoccupazione nell'UE ha raggiunto nel 2014 la cifra allarmante del 10,1 %, con 24,6 milioni di disoccupati in Europa e un numero in crescita di lavoratori poveri; che nelle regioni ultraperiferiche si registrano livelli ancora peggiori, in quanto il tasso medio di disoccupazione si attesta al 24 % mentre quello tra i giovani al 51 %<sup>276</sup>.

Per contrastare tali dati allarmanti nel 2015 il Consiglio ha adottato una nuova serie di orientamenti integrati, degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione e orientamenti per le politiche in materia di occupazione degli Stati membri che sostituiscono quelli del 2010.

---

<sup>275</sup> La Strategia appare contraddistinta da sette “iniziative faro”: L'Unione dell'innovazione, Youth on the move, Un'agenda europea del digitale, Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, Una politica industriale per l'era della globalizzazione, Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, Piattaforma europea contro la povertà.

<sup>276</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2014 sugli aspetti occupazionali e sociali della strategia Europa 2020.

### **1.3. Le iniziative per l'occupazione al di fuori del circuito SEO.**

L'insuccesso della Strategia ha spinto le autorità ad agire attraverso altre strade, nel tentativo di scegliere lo strumento più idoneo a risollevarne la situazione dell'intero continente europeo. Sono state così assunte iniziative al di fuori del circuito SEO, tra cui il cd. Pacchetto per l'occupazione varato nel 2012<sup>277</sup>, di cui fa parte la comunicazione *Verso una ripresa fonte di occupazione*<sup>278</sup>, in cui la Commissione ha chiesto la mobilitazione attiva di Stati membri, parti sociali e altri soggetti coinvolti, per affrontare le sfide in tema di occupazione nell'Unione, in particolare la disoccupazione giovanile.

Nella stessa scia si colloca la Risoluzione del 24 maggio 2012 sulle opportunità per i giovani, in cui il Parlamento europeo ha esortato nuovamente gli stati membri ad adottare misure rapide e concrete, a livello nazionale affinché i giovani under venticinque, nei quattro mesi successivi al completamento degli studi o alla perdita del posto di lavoro, ricevano un'offerta valida di impiego, studio, apprendistato o tirocinio.

Il Consiglio europeo, con conclusioni del quadro finanziario pluriennale dell'8 febbraio 2013, ha deciso di creare un'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile per un ammontare di 6 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 al fine di sostenere le misure esposte nel pacchetto sull'occupazione giovanile proposte dalla Commissione il 5 dicembre 2012 e, in particolare, per sostenere la garanzia per i giovani.

---

<sup>277</sup> Preceduto nel 2011 dall'iniziativa "Opportunità per i giovani", con cui la Commissione auspicava una maggiore collaborazione con i governi nazionali, soprattutto nei paesi con i tassi di disoccupazione giovanile più elevati.

<sup>278</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, del 18 aprile 2012, in cui la Commissione ha anche sottolineato il grande potenziale di creazione di posti di lavoro costituito dall'economia verde, dall'assistenza sanitaria e sociale e dai settori della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC), e a tal fine ha presentato tre piani d'azione di accompagnamento per il follow-up. Successivamente, con comunicazione del 10 ottobre 2012 su un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica, la Commissione ha anche individuato sei settori prioritari promettenti per l'innovazione industriale, che contribuiscono a raggiungere l'obiettivo del passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente sotto il profilo delle risorse. Nel pacchetto a favore dell'occupazione la Commissione ha inoltre messo in luce l'importante ruolo che potrebbe essere svolto, anche per i giovani, dalla promozione dello spirito imprenditoriale, da servizi di sostegno all'avviamento di imprese e di microfinanziamento più disponibili e dalla creazione di regimi che convertano le indennità di disoccupazione in contributi per nuove imprese. Nel pacchetto a favore dell'occupazione si propone anche di utilizzare la compensazione salariale per promuovere nuove assunzioni e la riduzione mirata del cuneo fiscale (prevalentemente dei contributi previdenziali e assistenziali versati dai datori di lavoro) per contribuire a incentivare l'occupazione e a promuovere riforme equilibrate della legislazione a tutela dell'occupazione, grazie alle quali i giovani potrebbero accedere a lavori qualitativamente validi.

In seguito, il 22 aprile del 2013, sollecitando gli Stati a predisporre misure di sostegno adeguate alla gravità della situazione dei giovani cd. NEET (*Not in Education, Employment, or Training*)<sup>279</sup>, il Consiglio ha emanato una Raccomandazione, di fondamentale importanza, sull'istituzione di una garanzia per i giovani<sup>280</sup>.

L'iniziativa nasce dalla consapevolezza che i giovani sono stati particolarmente colpiti dalla crisi, che essi sono particolarmente vulnerabili, trovandosi in una fase di transizione, non disponendo di esperienza professionale, non avendo talvolta neppure una istruzione o formazione adeguata, così come spesso la loro copertura assistenziale è limitata, avendo un accesso ridotto a risorse finanziarie e condizioni di lavoro precarie<sup>281</sup>.

L'obiettivo cui mira il Consiglio è quello di investire nel capitale umano dei giovani europei per ottenere vantaggi a lungo termine, contribuendo così ad una crescita economica stabile ed inclusiva. La garanzia per i giovani, infatti, si propone di contribuire a raggiungere tre degli obiettivi della strategia Europa 2020, vale a dire che il 75 % delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni abbia un lavoro, che gli abbandoni scolastici siano inferiori al 10 % e che almeno 20 milioni di persone siano sottratte alla povertà e all'esclusione sociale.

Ciò che, dunque, si chiede agli Stati di garantire è che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

È evidente che i singoli Stati nel progettare il sistema devono tener conto non solo della situazione nazionale, regionale e locale, ma anche l'eterogeneità dei giovani rientranti nella categoria NEET. Ciononostante, il Consiglio, nel riconoscere la necessità che ciascun paese membro realizzi la garanzia per i giovani, secondo le proprie esigenze ed in base alle proprie possibilità, individua sei linee guida.

---

<sup>279</sup> All'epoca della emanazione della Raccomandazione in tutta l'Unione i NEET erano 7,5 milioni, ovvero il 12,9 % dei giovani europei (di età compresa tra 15 e 24 anni). Tra questi molti dispongono solo di un diploma di istruzione secondaria inferiore e hanno abbandonato prematuramente gli studi o la formazione, molti di loro sono migranti o provenienti da ambienti svantaggiati. È, dunque, evidente che la sigla «NEET» comprende vari sottogruppi di giovani con diverse necessità.

<sup>280</sup> Consiglio, Raccomandazione del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, 2013/C 120/01.

<sup>281</sup> Considerando (2) Consiglio, Raccomandazione del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, 2013/C 120/01.

Innanzitutto l'elaborazione di strategie basate sulla *partnership*: necessaria, dunque è l'identificazione dell'autorità pubblica incaricata di istituire e gestire il sistema di garanzia per i giovani, e di conseguenza il rafforzamento della collaborazione tra datori di lavoro ed i soggetti attivi sul mercato del lavoro.

Seconda direttiva che il Consiglio impartisce è di un intervento che sia tempestivo, basato sulla sensibilizzazione dei giovani per spingerli ad iscriversi ai servizi occupazionali.

Come terza linea di intervento il Consiglio suggerisce di predisporre misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro tra cui l'utilizzazione degli incentivi salariali e per le assunzioni mirati e ben strutturati per incoraggiare i datori di lavoro a creare nuove opportunità per i giovani, quali apprendistato, tirocinio o collocamento, soprattutto per quelli più lontani dal mercato del lavoro, nel rispetto delle norme applicabili sugli aiuti di Stato.

Viene, infine, prescritto l'utilizzo dei Fondi dell'Unione, degli strumenti offerti dalla politica di coesione, per sostenere l'istituzione dei sistemi di garanzia per i giovani, così come si invitano gli Stati a monitorare e valutare costantemente l'andamento delle iniziative in materia.

Gli Orientamenti sulla cd. Garanzia Giovani sono stati attuati nei singoli paesi in maniera differente, nei termini che, per quanto riguarda l'Italia e la Spagna, in seguito verranno approfonditi.

## **2. Le politiche comunitarie vs. nazionali per l'emersione del lavoro sommerso.**

Nell'ambito dell'analisi delle politiche attive nel contesto comunitario appare doveroso un approfondimento sulle politiche di emersione del lavoro sommerso attuate a livello nazionale e comunitario.

Il lavoro sommerso, infatti, è una delle problematiche più rilevanti legate all'occupazione, è presente all'interno di ogni singolo paese e si ripercuote sull'intera Europa, alla stregua di un cancro che cresce all'interno di un corpo e ne impedisce lo sviluppo e la piena maturazione. La diffusione del fenomeno e le sue conseguenze

hanno sollecitato l'interesse anche della Comunità Europea oltre che dei singoli Stati<sup>282</sup>.

Appare a questo punto interessante verificare come la lotta a questo fenomeno è stata ed è tuttora affrontata, nell'ambito delle politiche comunitarie e nazionali, che anche su questo tema talvolta si sono scontrate venendo a costituire uno degli scenari su cui si è svolto il braccio di ferro tra ordinamento italiano e comunitario<sup>283</sup>.

Le più evidenti ripercussioni del fenomeno si manifestano sull'economia nazionale ed europea. Il lavoro sommerso, infatti, incide *in primis* sulle entrate erariali: la sua diffusione sottrae ai singoli Stati ingenti quantità di denaro che deriverebbero dalla tassazione dei redditi provenienti dal lavoro non dichiarato, ove questo fosse regolare. Di conseguenza i Governi, per fronteggiare le necessità interne, si trovano costretti ad aumentare la tassazione sui redditi dichiarati o a ridurre i servizi per i cittadini<sup>284</sup>.

Inevitabilmente le conseguenze di tale meccanismo si ripercuotono sull'intera comunità europea.

Il lavoro sommerso, inoltre, rappresenta un fenomeno negativo anche perché capace di alterare i meccanismi concorrenziali: un'impresa irregolare, che opera totalmente o parzialmente nel sommerso servendosi di lavoratori non dichiarati, sopporta un costo del lavoro ben più basso rispetto alle imprese concorrenti, ed è, dunque, capace di offrire sul mercato prodotti ad un prezzo più basso, al netto di determinati costi di

---

<sup>282</sup> Per un'analisi del lavoro sommerso e delle tecniche di emersione si veda: A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, 2000; A. VISCOMI, *Profili giuridici del lavoro sommerso*, DML, 2000, 379; V. PINTO, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, 2008; G. GENTILE, *Il Lavoro sommerso. Politiche di contrasto e vincoli comunitari*, Napoli, 2010; dal punto di vista anche europeo: R. NUNIN, *Il contrasto al sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro*, in F. CARINCI, A. PIZZOFRERATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, vol. IX, Milano, 2010, 223; M. PUTATURO DONATI, *Il contrasto al lavoro sommerso*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da M. PERSIANI, F. CARINCI, vol. VI, *Il mercato del lavoro* a cura di M. BROLLO, Milano, 2012, 486 ss.

<sup>283</sup> M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, RIDL, 2010, III, 71 ss.; S. MATEMAN, P.H. RENOY, *Undeclared Labour in Europe. Towards an integrated approach of combating undeclared labour*, in Regioplan publication n. 424, Amsterdam 2001; R. REALFONZO, *Lavoro sommerso e modello di specializzazione produttiva: quali politiche?*, in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Atti del Convegno di Taranto, 11-12 maggio 2007, Bari, 2007.

<sup>284</sup> La paradossale conseguenza di questo circolo vizioso è, in realtà, l'incentivo a rimanere nel sommerso.

produzione e di conseguenza risultando più competitiva sul mercato. Un siffatto sistema finisce per offrire terreno fertile al fenomeno del *dumping* sociale<sup>285</sup>.

Infine, ma non per importanza, il ricorso al lavoro sommerso ha conseguenze pregiudizievoli per gli stessi lavoratori che operano in questo sistema, ai quali viene di fatto impedito di beneficiare di tutte le garanzie riconosciute *ex lege*, con conseguenze rischiose dal punto di vista giuridico, sociale e soprattutto umano.

La regolarizzazione del sommerso, dunque, appare opportuna per l'economia degli Stati e dell'intera Europa, per la tutela della concorrenza, ma anche per consentire ai lavoratori in nero di godere di quelle tutele, sulla carta previste per tutti i lavoratori, ma di cui questi ultimi sono totalmente privi.

L'Unione Europea, principalmente sollecitata dalle ripercussioni economiche del fenomeno, si è mostrata sensibile al tema della regolarizzazione del lavoro sommerso a partire dal Libro Bianco J. Delors, del 1993, che ha dato il via al dibattito circa le modalità con cui combattere a livello europeo il fenomeno, che tutt'ora, purtroppo, non può dirsi, risolto<sup>286</sup>.

Le azioni di contrasto al lavoro sommerso sono state gradualmente ricondotte nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione (SEO), prima come fattore promozionale di uno dei quattro pilastri ed in particolare dell'imprenditorialità, poi come priorità di azione, dopo la modifica del 2002.

Il percorso<sup>287</sup> segna le sue tappe fondamentali con la Comunicazione della Commissione Europea del 7 aprile 1998, in cui, per la prima volta, viene fornita una nozione di lavoro sommerso – *qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche*<sup>288</sup> – e si riconosce la necessità di interventi per

---

<sup>285</sup> E. SENA, *Regolarizzazione del lavoro sommerso e obblighi comunitari*, DML, 1-3/2003, 225.

<sup>286</sup> Il libro Bianco crescita, competitività, occupazione: le sfide da percorrere per entrare nel XXI secolo, adottato dalla Commissione europea il 5 dicembre 1993, tra i vari obiettivi si era proposto di verificare le modalità mediante le quali: "l'attuale sistema fiscale, di regolamentazione e di strutture connesse potrebbe essere adattato per permettere un ampliamento della nozione di lavoro che includa tutte le forme di lavoro retribuito o parzialmente retribuito in un quadro comune che comprenda l'economia sociale, le imprese di lavoro interinale e l'economia informale, in modo da reintegrare nel mercato del lavoro ufficiale un gran numero di lavoratori attualmente emarginati".

<sup>287</sup> Tra gli altri interventi si pensi alla Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso (COM(1998) 219 C4-0566/1998 1998/2082(COS)); alla Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso COM 98/219, il parere del Comitato Economico e Sociale CES 99/63.

<sup>288</sup> Da tale definizione restano escluse tutte le attività illecite, così come le attività che seppur formalmente definite come autonome o parasubordinate, nascondono un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato, che sembrano, invece, rientrare nel più ampio concetto di economia sommersa,

combattere il fenomeno, di cui si sottolinea la notevole diffusione, e la Comunicazione del 2007, volta al rafforzamento della lotta al lavoro sommerso<sup>289</sup>.

Tra gli altri atti che hanno segnato uno *step* importante nella lotta al lavoro sommerso vi è la direttiva 2009/52/CE, del Parlamento e del Consiglio del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impieghino cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare<sup>290</sup>.

Da ultimo, giova ricordare che a seguito dell'approvazione della relativa proposta della Commissione del 2014<sup>291</sup> è stata inaugurata nel maggio del 2016 una nuova piattaforma con l'obiettivo di aumentare la cooperazione nella lotta al lavoro sommerso, sempre nell'ottica di far emergere il lavoro non dichiarato e a garantire protezione sociale a milioni di cittadini europei che rischiano di non beneficiarne, lavorando in nero<sup>292</sup>.

Ciononostante, il cancro del lavoro sommerso non può considerarsi sconfitto, sebbene non possa negarsi un sensibile miglioramento di anno in anno. È pertanto necessario un costante monitoraggio delle politiche di emersione al fine di migliorarne le falle e valorizzarne gli aspetti positivi.

Come la stessa Commissione ha più volte affermato il primo *step* nella lotta contro il lavoro sommerso è l'individuazione delle ragioni che sono alla base della nascita e

---

elaborato dal CNEL che considera lavoro sommerso non solo i casi in cui sia del tutto assente un rapporto di lavoro formalizzato, ma anche quelli in cui si verifica uno scollamento tra realtà contrattuale e realtà pratica. CNEL, Commissione politiche del lavoro e politiche sociali, Rapporto sull'economia sommersa, 25 ottobre 2001, 7.

<sup>289</sup> COMMISSIONE CE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*, del 24 ottobre 2007 che analizza i fattori che favoriscono l'esistenza di un'economia non formale, presenta una panoramica sulle politiche di lotta contro il lavoro sommerso alla luce delle azioni intraprese dagli Stati membri, indica le possibilità di apprendere reciprocamente sulla base delle prassi che hanno fornito buoni risultati in questo campo e definisce, infine, un insieme di metodi e di misure di controllo tanto a livello nazionale quanto a livello europeo al fine di agire con efficacia contro tale fenomeno,

<sup>290</sup> Sebbene tale direttiva riguardi esclusivamente il caso particolare di cittadini extra-comunitari il cui soggiorno è irregolare, risulta fondamentale se non altro per aver segnato il passaggio in questo campo dalle tecniche di *soft law* a quelle di *hard law*.

<sup>291</sup> Commissione Europea, 9 aprile 2014 COM(2014), *Proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso*.

<sup>292</sup> Decisione (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato.

della diffusione del fenomeno: solo indagando sulle cause che generano il problema, si può tentare di trovare una soluzione.

Dunque, si impone una prima valutazione relativa alla vastità e all'eterogeneità del fenomeno, che non consentono una analisi completa ed uniforme. L'unico tentativo esperibile e al contempo utile ed agevole, è classificare i diversi fattori generatori in base alla loro natura, salvo poi verificare, volta per volta che si esamina il fenomeno relativamente ad ogni singolo Stato, quale tra questi prevale in quella realtà nazionale, o se effettivamente si tratta del frutto di un vero e proprio *mix* tra tutte le determinanti.

Vi sono fattori di natura economica, che soprattutto in un'epoca di crisi, come quella in cui ci troviamo, giustificano la genesi, nonché la diffusione del lavoro sommerso. Si pensi al notevole risparmio degli oneri previdenziali e contributivi a carico del datore di lavoro, che comporta un rapporto di lavoro non dichiarato piuttosto che uno regolare<sup>293</sup>. L'elevato costo del lavoro induce datori di lavoro e lavoratori a preferire questo tipo di rapporti di lavoro, entrando così nel mondo del sommerso: lavorare nell'economia informale offre vantaggi ad entrambe le parti del rapporto: il lavoratore ha l'opportunità di accrescere i propri guadagni e di evadere l'imposta sul reddito, nonché i contributi sociali, mentre per il datore di lavoro l'incentivo è dato dalla riduzione dei costi<sup>294</sup>.

Tra le ragioni che favoriscono il lavoro sommerso vi sono anche ragioni di natura amministrativa, tra cui la farraginosità del sistema burocratico, l'inadeguatezza del mercato del lavoro a soddisfare le diverse richieste di tipologie contrattuali, dunque le rigidità dello stesso (per quanto con le ultime riforme si sia provveduto ed in parte si stia ancora provvedendo a rendere quest'ultimo più flessibile), così come l'insufficiente legislazione o i ritardi della contrattazione ai diversi livelli di

---

<sup>293</sup> Si pensi ai collaboratori domestici o alla assistenza agli anziani o inabili, attività il cui costo è davvero molto elevato, considerati anche gli oneri assicurativi e previdenziali.

<sup>294</sup> Diversi studi tuttavia hanno dimostrato che non sempre la tassazione è l'unica ragione, anche perché paesi come quelli scandinavi, con un'elevatissima pressione fiscale, hanno una percentuale di lavoro nero molto bassa. Viceversa paesi con bassa pressione fiscale sono tra i primi posti per lavoro sommerso, come la Spagna e la Grecia, ad esempio.

riconoscimento e valorizzazione dei mutamenti che avvengono nel mercato del lavoro<sup>295</sup>.

A queste si accompagnano ragioni di matrice socio-culturale, tra cui svolge un ruolo di primo piano la sfiducia da parte dei cittadini nelle istituzioni, che è strettamente correlata all'atteggiamento di tendenziale accettazione del lavoro nero, che sembra sensibilmente diffuso, soprattutto in determinate zone, quali ad esempio il sud Italia. Il comune cittadino, infatti, non guarda con disprezzo al mercato del lavoro nero, soprattutto quando versa in condizioni economiche a lui poco favorevoli. Al contrario la possibilità di ottenere un lavoro, anche se in nero, è considerata piuttosto un'ancora di salvezza e tutto sommato un mezzo per ottenere comunque delle entrate, piuttosto che restare in attesa di un posto di lavoro regolare.

Dell'atteggiamento di cd. accettazione culturale che sembra prevalere, almeno in determinate aree, può ritenersi responsabile la società civile e lo Stato *in primis*, che non è in grado di offrire una alternativa valida a coloro che nel tentativo disperato di guadagnare accettano rapporti contrattuali non dichiarati.

La sfiducia nelle istituzioni gioca un ruolo fondamentale in questo campo, poiché consente al singolo di rinunciare senza grandi difficoltà al sistema, non credendo nella validità delle tutele che questo gli offre.

Di questo sembra nel corso del tempo essersi accorto sia il nostro ordinamento, che l'Unione Europea, entrambi, come si è detto, attivi nella lotta contro questo cancro che attanaglia la società, ponendo in essere ora misure sanzionatorie ora misure incentivanti.

Sebbene sia di fondamentale importanza oggi una politica a livello sovranazionale di coordinamento tra i diversi stati membri, il coinvolgimento dell'Unione Europea, in realtà, reca con sé una serie di problematiche. Se è vero che l'attenzione dell'Unione alla lotta del lavoro sommerso è cresciuta negli anni<sup>296</sup>, nella consapevolezza, della grande diffusione del fenomeno su tutto il territorio, anche se con forme e caratteristiche diverse nei singoli Paesi, è anche vero che dalla stessa Unione provengono impliciti vincoli per gli Stati membri in relazione alle politiche di

---

<sup>295</sup> Un ruolo importante è svolto dalla legislazione del lavoro, la quale può risultare eccessivamente vincolante e inadeguata rispetto alle esigenze del mercato, inducendo imprese e lavoratori a ricercare la necessaria flessibilità nell'economia sommersa.

<sup>296</sup> M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, RIDL, 2010, III, 71 ss.

emersione del lavoro sommerso. Queste ultime sono, infatti, sempre poste in essere nel rischio di incappare nel reticolo delle norme in materia di aiuti di Stato e dunque di essere sottoposte al controllo di legittimità della Commissione.

Tra le misure nazionali poste in essere nel nostro ordinamento il primo istituto cui, senza dubbio, la mente riconduce la lotta al lavoro sommerso è il contratto di gradualità o riallineamento retributivo, che si colloca nella categoria delle misure incentivanti e che ha caratterizzato la prima fase delle politiche di emersione italiane, iniziata nella seconda metà degli anni Ottanta<sup>297</sup>.

Con la legge 18 ottobre 2001, n. 383 (cd. legge dei cento giorni), è stata inaugurata una nuova fase per la lotta al lavoro sommerso, che non sembra entrare in frizione con i principi comunitari in materia di aiuti di Stato, configurandosi come misura a carattere generale, che per tanto esula dal relativo campo di applicazione.

Questa nuova strategia non è caratterizzata dalla mediazione sindacale quanto piuttosto dalla gestione individualizzata dell'emersione, appare, infatti, affidata alla libera scelta dell'imprenditore e del lavoratore di emergere dal sommerso.

Il sistema prevede agevolazioni di natura fiscale e contributiva per i datori di lavoro e per i lavoratori che spontaneamente dichiarano il rapporto di lavoro in corso, con la conseguenza di effettuare una sanatoria delle irregolarità contributive e fiscali.

Tale modello normativo si discosta notevolmente dal precedente sistema di emersione del lavoro sommerso governato dai contratti di riallineamento retributivo, in primo luogo per la quasi totale assenza di intervento delle parti sociali. Il ruolo del sindacato risulta marginale, non svolgendo attività nemmeno a livello provinciale, la procedura di emersione è a totale appannaggio del datore di lavoro, che può realizzarla in quasi completa autonomia con la presentazione della dichiarazione, con cui l'imprenditore denuncia l'intera base imponibile derivante dall'incremento del costo del lavoro in relazione ai rapporti di lavoro regolarizzati<sup>298</sup>.

La terza fase della lotta al lavoro sommerso è stata inaugurata dalla l. 248/2006, cd. pacchetto Bersani, che è caratterizzata dalla combinazione tra la lotta al lavoro sommerso e la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro.

---

<sup>297</sup> Si veda *retro* Cap. II, par. 8.2.

<sup>298</sup> Le modalità di presentazione della dichiarazione sono state poi modificate e perfezionate in seguito da successivi interventi legislativi: l. 73/2002; d.l. 25 settembre 2002.

Si tratta di un intervento<sup>299</sup> che inizia nel settore dell'edilizia, ove la diffusione del lavoro sommerso si è sempre accompagnata alla violazione delle norme sulla sicurezza del lavoro, creando un connubio dagli esiti spesso mortali, per poi però estendersi a tutti i settori<sup>300</sup>.

Si tratta di una sanzione, che altera il sistema di convenienza del datore di lavoro che speculi sull'utilizzo di lavoro sommerso per abbattere i costi del lavoro, risultando così particolarmente efficace.

La successiva legge finanziaria del 2007, n. 29 del 27 dicembre 2006, si colloca sulla medesima scia del precedente pacchetto Bersani ed ha varato un secondo gruppo di interventi per contrastare il lavoro nero e migliorare il livello di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro, diretti alla promozione delle condizioni di maggiore trasparenza nel mercato del lavoro<sup>301</sup>.

Accanto a tali forme di intervento, tutte riconducibili nel *genus* delle misure incentivanti, il legislatore ha predisposto anche un regime sanzionatorio per coloro che continuano ad operare nell'illegalità.

Con la legge n. 73 del 2002 è stata introdotta la cd. maxisanzione per il lavoro nero, l'art. 3, comma 3, nella sua formulazione originaria, prevedeva una sanzione amministrativa pari al pari al quadruplo del costo del lavoro dall'inizio dell'anno al momento dell'accertamento della violazione, indipendentemente dall'effettiva durata del rapporto di lavoro.

Suddetta norma è stata successivamente dichiarata parzialmente incostituzionale<sup>302</sup>, a causa dell'irragionevole meccanismo di calcolo, per, poi, essere riformulata, dall'art. 36-bis, comma 7, l. 248/2006, che ha previsto una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1500 a 12000, più 150 euro per ogni giornata di lavoro effettivo<sup>303</sup> e in seguito ulteriormente modificata dall'art. 4 legge 183/2010<sup>304</sup>.

---

<sup>299</sup> Art. 36-bis della legge 248/2006.

<sup>300</sup> Il primo intervento di estensione risale all'art. 5 della l. 3 agosto 2007, n. 123, poi abrogato dall'art. 304 del d. lgs. 81/2008, T.U. sulla salute e sicurezza sul lavoro, che all'art. 14, come modificato dall'art. 11 d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106, che conferma la generale applicazione delle misure previste.

<sup>301</sup> V. PINTO, *Sanzioni promozionali e indici di congruità nelle politiche di contrasto al lavoro irregolare*, RGL, 2008, 25; A. BELLAVISTA, *La legge finanziaria per il 2007 e l'emersione del lavoro nero*, in *WP C. S. D. L. E. "Massimo D'Antona"*. IT, 55/07, 26.

<sup>302</sup> C. Cost. 12 aprile 2005, n. 144, che ha ritenuto incostituzionale la norma nella parte in cui "non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata considerata la violazione".

<sup>303</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza 3 - 13 novembre 2014, n. 254 ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito,

Da ultimo va menzionato il recente intervento normativo, che nell'ambito della riforma dell'intero mercato del lavoro ha interessato anche le sanzioni relative al lavoro sommerso. Il decreto attuativo del cd. Jobs Act n. 151 del 2015 ha, infatti, modificato il sistema sanzionatorio previgente<sup>305</sup>.

Il legislatore ha abbandonato il precedente modello di calcolo, basato su una componente fissa a cui si aggiungeva una maggiorazione per ogni giornata lavorativa eseguita dal lavoratore in nero per passare ad una sanzione differente, "per fasce" di durata della prestazione irregolare<sup>306</sup>.

---

con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge del 23 aprile 2002, n. 73, nella parte in cui stabilisce: «L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata».

<sup>304</sup> La nuova formulazione dell'art. 3, comma 3: " Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica altresì la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo della sanzione è da euro 1.000 a euro 8.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorato di euro 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare di cui ai periodi precedenti è aumentato del 50 per cento».

<sup>305</sup> G. IMPERATORI, P. RAUSEI, *Prevenzione e promozione nel contrasto al lavoro irregolare e sommerso*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Milano 2016; F. STOLFA, *La revisione del regime delle sanzioni in materia di lavoro e legislazione sociale*, in E. GHERA, D. GAROFALO, *Semplificazioni- sanzioni- ispezioni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016.

<sup>306</sup> In caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con esclusione del datore di lavoro domestico, si applica per ciascun lavoratore la sanzione amministrativa pecuniaria: a) da 1.500 a 9.000 euro per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore sino a 30 giorni di effettivo lavoro; b) da 3.000 a 18.000 euro per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore da 31 e sino a 60 giorni di effettivo lavoro; c) da 6.000 a 36.000 euro per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore oltre 60 giorni di effettivo lavoro. Nel caso in cui la violazione riguardi l'occupazione irregolare di un lavoratore extracomunitario senza regolare permesso di soggiorno o un minore in età non lavorativa, la sanzione viene aumentata del 20%. Alla sanzione trova applicazione la procedura di diffida obbligatoria (tranne nei due casi sopra evidenziati), alle seguenti condizioni: a) esclusivamente in caso di lavoratori irregolari ancora in forza presso il datore di lavoro; b) la regolarizzazione deve avvenire - con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato anche a tempo parziale con riduzione dell'orario di lavoro non superiore al 50% dell'orario a tempo pieno (es. minimo 20 ore in un Ccnl che prevede il tempo pieno in 40 ore), - con contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e determinato di durata non inferiore a 3 mesi; c) i lavoratori regolarizzati debbono rimanere in servizio per almeno 3 mesi; d) entro 120 giorni dalla notifica del relativo verbale, il datore di lavoro deve fornire prova della avvenuta regolarizzazione e del pagamento delle sanzioni, dei contributi e dei premi previsti. Al fine di evitare il cumulo di sanzioni, con l'irrogazione della nuova maxi-sanzione, non saranno più applicate le seguenti sanzioni: mancata comunicazione di assunzione; omessa consegna della lettera di assunzione al lavoratore, omessa registrazione dei dati sul Libro unico del lavoro.

Ebbene, da quanto fin qui affermato, emerge che il campo della lotta al lavoro sommerso appare molto scivoloso ed il contrasto con l'ordinamento comunitario è dietro l'angolo, in particolare quando si sceglie di utilizzare tecniche incentivanti, che rischiano di finire nella rete degli aiuti di Stato.

È proprio per questa ragione che il legislatore nazionale, conscio di tale rischio, ha scelto di prediligere la tecnica sanzionatoria per combattere il fenomeno, così da evitare di entrare in conflitto con il diritto comunitario.

### **3. Gli strumenti nazionali a sostegno dell'occupazione.**

Dunque, il legislatore nazionale che vuole intervenire a sostegno dell'occupazione, appare stretto tra due fuochi, da un lato compaiono le pressioni comunitarie circa la necessità di interventi a favore dell'occupazione, dall'altro si stagliano i limiti imposti dall'ordinamento comunitario in materia di aiuti di Stato, nelle cui maglie rischiano di incappare costantemente le misure nazionali.

Sebbene sia evidente un *favor* dell'ordinamento comunitario relativamente alle misure volte all'incremento dell'occupazione, nell'ottica di risolvere uno dei più gravi problemi dell'Unione Europea, come emerge dalla disciplina in materia di aiuti all'occupazione, non sono del tutto scongiurati i rischi di stigmatizzazione da parte delle istituzioni europee delle misure poste in essere dagli Stati membri.

La principale valvola di sfogo del sistema è senza dubbio la cd. soglia *de minimis*, se, infatti, il legislatore predispose misure incentivanti o sgravi fiscali o qualsiasi altra misura che possa collocarsi nell'ambito delle politiche a sostegno dell'occupazione, laddove questa non superi la soglia prevista sembra rientrare nell'area di immunità e dunque non sarà intaccata dall'incompatibilità con i principi comunitari.

Giova a tal proposito verificare la portata dei più recenti interventi italiani e spagnoli in materia di occupazione, soffermandosi in particolare sulle misure poste in essere in attuazione del piano *Youth Guarantee*.

### **3.1. Le più recenti politiche attive italiane. Dalla riforma Fornero al d.lgs. 150/2015.**

Le politiche attive del lavoro sono state al centro delle grandi riforme dell'intero mercato del lavoro che hanno interessato il nostro ordinamento nell'ultimo decennio, a seguito della crisi economico-finanziaria che ha investito l'intero continente.

La crisi del 2008 ha, infatti, evidenziato, le debolezze strutturali, economiche ed ordinamentali, di tutti gli Stati occidentali. Inevitabilmente più colpiti dalla recessione sono stati i Paesi deboli, tra cui può essere inclusa l'Italia.

Non a caso nel nostro Paese si sono registrati una diminuzione del PIL ed un incremento del tasso di disoccupazione giovanile sconosciuti agli altri partner europei, eccetto i poco incoraggianti esempi di Spagna, Portogallo e Grecia<sup>307</sup>.

L'ordinamento, preso atto della natura non episodica della crisi e delle numerose sollecitazioni della Unione Europea, le cui istituzioni hanno più volte invitato il Governo italiano ad agire, ha cominciato ad attuare interventi per tentare di reagire al greve tracollo finanziario ed evitare conseguenze irreversibili<sup>308</sup>.

In questo contesto si sono sviluppate le più recenti riforme del mercato del lavoro, che, nell'ambito dei numerosi interventi sull'intero mercato del lavoro hanno valorizzato il ruolo delle politiche attive, quale strumento per il rilancio del mercato del lavoro.

Ciononostante, non può dirsi del tutto raggiunto l'obiettivo, come a breve si dimostrerà.

La legge 28 giugno del 2012 n. 92, cd. "Riforma Fornero"<sup>309</sup>, rubricata *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, si

---

<sup>307</sup> A. FIONDA, E. MASSAGLI, *Le politiche del lavoro in Italia durante la crisi*, ebook\_34, 2014, Adapt.

<sup>308</sup> Può leggersi nella lettera inviata dalla BCE al Governo Italiano, il 5 agosto del 2011, che "Dovrebbe essere adottata una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi." Relativamente alle politiche attive la Bce non si limitava ad un richiamo, ma chiariva espressamente la loro finalizzazione: favorire la riallocazione dell'offerta di lavoro verso aziende e settori competitivi, in linea – apparentemente – con l'approccio scandinavo a queste politiche pubbliche.

<sup>309</sup> La struttura formale della l. 92/2012 risponde quasi pedissequamente all'invito della BCE, l'art.1 è dedicato alla "revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti", il secondo al "sistema di assicurazione, dalla disoccupazione" ed il quarto alle "politiche attive per il mercato del lavoro".

inserisce in questo quadro di riforme e tra le varie iniziative<sup>310</sup> si occupa anche dei servizi per l'impiego e delle politiche attive<sup>311</sup>.

È bene individuare in pillole i punti della riforma che attengono alle modifiche apportate in materia di politiche attive del lavoro: il legislatore si è preoccupato di definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti dalle regioni e dagli altri enti territoriali a chi cerca lavoro<sup>312</sup>, ha rafforzato il criterio della cd. condizionalità, che prevede rapporto quasi sinallagmatico tra erogazione dell'indennità e obbligo di attivazione del lavoratore.

Con il concetto di condizionalità si definiscono tutte quelle misure di raccordo tra politiche attive e passive, si tratta di un principio che postula il legame tra la fruizione delle diverse forme di sostegno al reddito alle attività offerte dai soggetti che gestiscono il collocamento, inteso come servizio reso a chi si trova senza lavoro. Essa opera quale strumento di cerniera tra i diritti sociali che vengono garantiti dallo Stato e gli obblighi posti in capo al singolo fruitore di detti diritti<sup>313</sup>.

La legge Fornero modifica il d.lgs. 181/2000, *Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144*, per quanto riguarda l'accertamento dello stato di disoccupazione, in caso di mancata partecipazione alle misure di politica attiva o di rifiuto di offerta di lavoro, perdita delle indennità di sostegno al reddito<sup>314</sup>.

Si prevede l'istituzione di una banca telematica relativa ai dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali e tipologie di sostegno al reddito godute,

---

<sup>310</sup> Come è noto la riforma Fornero ha interessato l'intero mercato del lavoro, in *primis* il regime sanzionatorio previsto il caso di licenziamento illegittimo, affiancato dall'introduzione del nuovo rito sommario. Per un'analisi completa della riforma si veda, tra i tanti: M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2014.

<sup>311</sup> Prima della riforma Fornero le misure di politica attiva del lavoro avevano trovato spazio nel testo legislativo di riferimento in materia di mediazione pubblica al lavoro, grazie al decreto legislativo n. 297 del 19 dicembre 2002, n. 297, di modifica del decreto legislativo n. 181 del 21 aprile 2000, che aveva espressamente qualificato servizi di politica attiva le misure ivi previste. Art. 3 del d.lgs. n. 181/2000, come sostituito l'art. 4, del d.lgs. n. 297/2002.

<sup>312</sup> Sui livelli essenziali delle prestazioni E. PAPARELLA, *Riforma del mercato del lavoro e "livelli essenziali delle prestazioni" in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego*, *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012.

<sup>313</sup> Sul principio di condizionalità: M. R. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, *Giorn. Dir.lav. rel. Ind.*, 2005, 4, 557; L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, *Giorn. Dir.lav. rel. Ind.*, 2013, 3, 489; M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, *Lav. Dir.*, 2015, 639.

<sup>314</sup> M. MAROCCO, *La "doppia anima" delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 192/2013*.

laddove regioni e province mettono a disposizione dell'INPS le informazioni di propria competenza, necessarie per il riconoscimento di incentivi all'assunzione (iscrizione nelle liste di mobilità; possesso dello stato di disoccupazione e durata).

Sulle politiche attive del lavoro ha inciso anche il d.l. 76/2013, convertito in l. n. 99/2013<sup>315</sup>, che, al fine di razionalizzare gli interventi di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti e i garantire attivazione immediata della Garanzia Giovani, istituisce, tra le altre cose, nell'ambito del Ministero del Lavoro, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, la banca dati delle politiche attive e passive<sup>316</sup>.

La riforma Fornero ed il d.l. 76/2013 hanno così gettato le fondamenta del palazzo, successivamente costruito dal Governo Renzi, in attuazione della legge-delega 10 dicembre 2014, n. 183, *“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”*<sup>317</sup>.

L'art. 1, al comma 3 prevedeva una specifica delega<sup>318</sup> relativa ai servizi per il lavoro e le politiche attive<sup>319</sup>, che è stata poi attuata con il decreto legislativo 150 del 2015,

---

<sup>315</sup> M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, ebook\_vol\_10, Adapt.

<sup>316</sup> Alla costituzione di tale banca dati, che rappresenta una componente del SIL e della Borsa continua nazionale del lavoro, concorrono regioni, province, Isfol, Inps, Italia Lavoro, Miur, Ministero dell'Interno, Ministero dello sviluppo economico, università pubbliche e private e camere di commercio.

<sup>317</sup> Sulle diverse deleghe contenute nella l. n. 183/2014 e sulle possibili questioni di costituzionalità V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 233/2014.

<sup>318</sup> A ben vedere, una delega sui servizi per l'impiego e le politiche attive era già contenuta nella “legge Fornero” (l. n. 92/2012, art. 4, commi 48-49) benché, in quel caso, la delega sia rimasta inattuata, come del resto quella conferita dalla precedente l. n. 247/2007 (art. 1, c. 30-31).

<sup>319</sup> Art. 1 comma 3 l. 184 del 2014: “Allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto, per i profili di rispettiva competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. In mancanza dell'intesa nel termine di cui all'articolo 3 del citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata ai sensi del medesimo articolo 3. Le disposizioni del presente comma e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione dello stesso si applicano nelle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità a

*“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.*

Il decreto, entrato in vigore il 24 settembre 2015, ha riorganizzato quasi del tutto le competenze in materia di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro riaccentrandole in capo al Ministero del lavoro e al suo braccio esecutivo, la nuova Agenzia Nazionale per le Politiche attive del Lavoro (ANPAL)<sup>320</sup>, istituita con il medesimo decreto legislativo (art. 4). A quest'ultima vengono affidate funzioni di indirizzo politico, monitoraggio e valutazione della gestione dei servizi per l'impiego e delle misure di politica attiva svolti dalle Regioni e privati accreditati<sup>321</sup>, nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e compiti e funzioni che in passato competevano alle Province<sup>322</sup>.

L'Anpal, dunque, svolge un ruolo fondamentale nell'ambito del coordinamento e della gestione delle politiche attive<sup>323</sup>, tra gli obiettivi d'azione, vi sono l'attivazione delle politiche del lavoro a favore di persone in cerca di occupazione e la ricollocazione dei disoccupati, che fruiscono della nuova assicurazione sociale per l'impiego, (Naspi), o dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di

---

quanto previsto dallo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione nonché dal decreto legislativo 21 settembre 1995, n. 430.”

<sup>320</sup> L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposta alla vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. I suoi organi: il Presidente; il Consiglio di amministrazione; il Consiglio di vigilanza; il Collegio dei revisori.

<sup>321</sup> Può leggersi nello statuto stesso della Anpal, approvato con regolamento (d.p.R. 26 maggio 2016, n. 108), all'art. 2, che i fini istituzionali dell'Agenzia, sono i seguenti: “1. L'ANPAL svolge le funzioni e i compiti ad essa attribuiti dal decreto istitutivo, coordinando la rete dei servizi per le politiche del lavoro, al fine di promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione e il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuito, di cui all'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, mediante interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro. 2. L'ANPAL si conforma e provvede all'attuazione: a) delle linee di indirizzo triennali e degli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, con particolare riguardo alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro stabiliti dal Ministero del lavoro, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; b) della specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate su tutto il territorio nazionale così come stabiliti dal Ministero del lavoro, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.”

<sup>322</sup> R. SANTUCCI, *Prime note sull'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro*, DML, 3, 2015, 450.

<sup>323</sup> L'Anpal coordina la Rete nazionale formata dalle strutture regionali per le politiche attive del lavoro, dall'Inps, dall'Inail, dalle agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli enti di formazione, da Italia Lavoro, dall'Isfol e dal sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle università e dagli altri istituti di scuola secondaria di secondo grado.

collaborazione coordinata (Dis-Coll) o dell'assegno di disoccupazione (Asdi) mediante la predisposizione di strumenti e metodologie a supporto degli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro.

Per l'attuazione delle nuove politiche attive del lavoro l'Anpal realizza il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, in cooperazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Regioni e le Province autonome, l'Inps e l'Isfol. Le informazioni confluite nel sistema informativo unitario rappresenteranno la base per la formazione del fascicolo elettronico di ciascun lavoratore, liberamente accessibile da parte degli interessati<sup>324</sup>.

Tra le diverse attività che svolge l'Anpal vi è la sperimentazione dell'assegno di ricollocazione a favore dei soggetti disoccupati percettori di Naspi, la cui disoccupazione ecceda i quattro mesi. La somma concessa, graduata in funzione del profilo di occupabilità, sarà spendibile presso i centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro.<sup>325</sup>

Presso l'Anpal è prevista anche l'istituzione del Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione che, oltre a definire i principi generali di fruizione degli stessi, provvede alla razionalizzazione e al rifinanziamento di quelli finalizzati a promuovere i contratti di apprendistato per la qualifica, il diploma e la specializzazione professionale, di alta formazione e ricerca e l'alternanza scuola lavoro.

### **3.2. Le misure incentivanti previste dal legislatore italiano.**

Nell'ambito delle politiche attive l'aspetto che più rileva ai fini della nostra ricerca è senza dubbio quello relativo alla predisposizione di incentivi economici per

---

<sup>324</sup> Il sistema informativo e il fascicolo elettronico del lavoratore mirano ad una migliore gestione del mercato del lavoro e del monitoraggio delle prestazioni erogate. Tutte le informazioni contenute nel Sistema informativo sono messe a disposizione delle Regioni.

<sup>325</sup> A tal fine la stessa Anpal provvede ad istituire l'Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro, un Sistema informativo delle politiche del lavoro. Nell'Albo vengono iscritte le agenzie di somministrazione accreditate a livello nazionale e le altre agenzie che intendono operare nel territorio delle regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento, nonché i soggetti accreditati dalle regioni, con l'obiettivo di valorizzare le sinergie tra soggetti pubblici e privati e di rafforzare le capacità di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

l'inserimento nel mondo del lavoro di determinati soggetti, o per la scelta di alcune specifiche tipologie contrattuali<sup>326</sup>. Questo genere di interventi all'interno delle politiche attive si presta più di ogni altro al contrasto con la normativa in materia di aiuti di Stato.

L'analisi delle più recenti riforme rappresenta una vera e propria cartina di tornasole dei punti di contatto e delle divergenze tra ordinamento italiano ed europeo.

Volgendo lo sguardo dapprima alla Riforma Fornero, va preso in considerazione l'art. 4 comma 12<sup>327</sup> – oggi abrogato dal l.lgs. 150 del 2015 – che nel prevedere incentivi all'assunzione, fissava dei principi generali per garantirne un'omogenea applicazione, che si sostanziavano in ipotesi di esclusione dal beneficio previste *ex lege*, la maggior parte delle quali di matrice comunitaria, altre di ispirazione prettamente nostrana<sup>328</sup>.

Il legislatore tende spontaneamente ad uniformarsi al diritto dell'Unione Europea, un po' per condivisione dei principi, un po' – forse soprattutto – per evitare procedimenti di infrazione ed eventuali sanzioni, sebbene in alcuni casi sembri necessario adattare alle esigenze interne le misure incentivanti e la loro disciplina.

---

<sup>326</sup> J.M. GOERLICH PESET, *Libertades economicas, mercado del trabajo y derecho de la competencia*, CES, Madrid, 2011, 404 ss.

<sup>327</sup> L'art. 4, comma 12, legge 92/2012: “Al fine di garantire un'omogenea applicazione degli incentivi all'assunzione, ivi compresi quelli previsti dall'articolo 8, comma 9, della legge 29 dicembre 1990, n. 407, e dagli articoli 8, commi 2 e 4, e 25, comma 9, della legge 23 luglio 1991, n. 223, per i periodi di vigenza come ridefiniti dalla presente legge, si definiscono i seguenti principi: a) gli incentivi non spettano se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva; gli incentivi sono esclusi anche nel caso in cui il lavoratore avente diritto all'assunzione viene utilizzato mediante contratto di somministrazione; b) gli incentivi non spettano se l'assunzione viola il diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dal contratto collettivo, alla riassunzione di un altro lavoratore licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine; gli incentivi sono esclusi anche nel caso in cui, prima dell'utilizzo di un lavoratore mediante contratto di somministrazione, l'utilizzatore non abbia preventivamente offerto la riassunzione al lavoratore titolare di un diritto di precedenza per essere stato precedentemente licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine; c) gli incentivi non spettano se il datore di lavoro o l'utilizzatore con contratto di somministrazione abbiano in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, salvi i casi in cui l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzate all'acquisizione di professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori sospesi oppure siano effettuate presso una diversa unità produttiva; d) gli incentivi non spettano con riferimento a quei lavoratori che siano stati licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di un datore di lavoro che, al momento del licenziamento, presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro che assume ovvero risulti con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo; in caso di somministrazione tale condizione si applica anche all'utilizzatore.”

<sup>328</sup> L. TEBANO, *Gli incentivi all'ingresso nel mercato del lavoro tra ordinamento italiano ed europeo*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (diretto da), *Il nuovo diritto del lavoro*, IV vol., *La riforma del mercato del lavoro* Torino, 2014.

Ebbene, utilizzando come riferimento l'allora vigente regolamento n. 800/2008, si pone in linea con i principi comunitari l'esclusione dai benefici in presenza di sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale.

Va, tuttavia, segnalato che legislatore nazionale prende in considerazione tale situazione in maniera incondizionata, al contrario delle disposizioni comunitarie in cui il requisito della crisi aziendale e dei licenziamenti per riduzione di personale è legato all'assenza dell'aumento netto dell'occupazione<sup>329</sup>.

Allo stesso modo sembra ispirata alla normativa comunitaria l'esclusione degli incentivi nel caso in cui l'assunzione costituisca attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o dalla contrattazione collettiva.

Verrebbe meno, infatti, la *ratio* stessa della agevolazione, così come la funzione incentivante, laddove l'impresa venisse alleggerita di costi che sarebbe tenuta a sopportare, in virtù di una disposizione normativa o contrattuale<sup>330</sup>.

Connotata da una matrice nazionale è, invece, l'esclusione degli incentivi nel caso in cui l'assunzione violi il diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dal contratto collettivo. Il legislatore interno in questo caso ha adattato alle esigenze nazionali il meccanismo incentivante con finalità antielusive del diritto di prelazione<sup>331</sup>.

Agli incentivi previsti dalla riforma Fornero si sono, poi, aggiunti quelli previsti dalla legge di stabilità per il 2013<sup>332</sup>, che ha inserito il comma 12-bis nel corpo dell'art. 4 l. 92 del 2012, tuttora in vigore<sup>333</sup>, con cui vengono confermate le agevolazioni previste dal decreto ministeriale 5 ottobre 2012.

---

<sup>329</sup> D. GAROFALO, *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario della riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, suppl. Dir. Prat. Lav., n.33 del 15 settembre 2012.

<sup>330</sup> Considerando 64, regolamento n. 800/2008: Alcune categorie di lavoratori disabili o svantaggiati incontrano ancora notevoli difficoltà di accesso al mercato del lavoro. Per questo motivo, appare giustificata l'adozione, da parte delle autorità pubbliche, di misure volte ad incentivare le imprese ad aumentare il livello occupazionale, in particolare a beneficio dei lavoratori appartenenti alle categorie svantaggiate. Il costo del lavoro rientra nei normali costi operativi di ogni impresa. Risulta pertanto particolarmente importante che gli aiuti all'occupazione in favore dei lavoratori svantaggiati e disabili abbiano un effetto positivo sui livelli di occupazione di tali categorie di lavoratori e non si limitino a permettere alle imprese di ridurre costi che dovrebbero altrimenti sostenere integralmente. È pertanto opportuno che tali aiuti siano esentati dalla notifica preventiva, se verosimilmente aiutano le suddette categorie a riaccedere al mercato del lavoro o, per quanto riguarda i lavoratori disabili, a riaccedere al mercato del lavoro e a rimanervi.

<sup>331</sup> C.A. NICOLINI, *Gli incentivi alle assunzioni*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013.

<sup>332</sup> Art. 1, comma 252, legge 24 dicembre 2012, n.228.

<sup>333</sup> Art. 4, comma 12-bis: "Resta confermato, in materia di incentivi per l'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne, quanto disposto dal decreto del

Il d.m. disegna un sistema di incentivi che si collocano tra gli aiuti di stato sottratti agli obblighi procedurali ex art. 108 TFUE, si tratta, infatti, di aiuti *de minimis*, come espressamente affermato all'art.5, comma 2 del decreto stesso<sup>334</sup>.

L'intero sistema degli incentivi è stato ridisegnato dal d.lgs.150/2015, nel tentativo, come emerge anche dalla relativa rubrica del Capo III, di operare un riordino sistematico della materia. Più volte si era, infatti, lamentata la mancanza di organicità e di chiarezza in relazione agli incentivi a disposizione degli imprenditori privati e alle norme incentivanti<sup>335</sup>.

Dunque, il recente intervento del legislatore nazionale appare apprezzabile in punto di *ratio*, ponendosi l'obiettivo di offrire una sistematizzazione organica degli istituti esistenti e dettando una disciplina unitaria.

Si pone così sulla stessa scia della precedente Riforma Fornero, di cui abroga alcune disposizioni, tra cui il summenzionato comma 12, dell'art. 4, che in realtà però ripropone nei contenuti, nel tentativo di evitare il mancato sfruttamento degli incentivi da parte dei datori di lavoro per la poca trasparenza della disciplina.

D'altro canto una limpida disciplina consente non solo agli imprenditori di fruire agevolmente degli incentivi, ma anche di raggiungere più facilmente l'obiettivo cui la stessa norma incentivante è predisposta.

Ebbene, gli art. dal 29 al 32 del summenzionato decreto legislativo sono interamente dedicati al riordino degli incentivi. In particolare il legislatore istituisce presso l'Anpal il repertorio nazionale degli incentivi occupazionali e del lavoro, al fine di garantire trasparenza e coordinamento degli stessi. La prescrizione che si impone è che in relazione a ciascuno schema incentivante si indichino alcune informazioni, quali le categorie di lavoratori e datori di lavoro interessati, la modalità di corresponsione, l'importo e la durata e l'ambito territoriale interessato.

---

Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 5 ottobre 2012, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 17 ottobre 2012, n. 243, che resta pertanto confermato in ogni sua disposizione”.

<sup>334</sup> “Gli incentivi cui agli articoli 3 e 4 del presente decreto sono erogati dall'INPS in favore di ciascun datore di lavoro nel rispetto delle previsioni di cui al regolamento (CE) 15 dicembre 2006, n. 1998/2006, regolamento della commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti di importanza minore «*de minimis*»”.

<sup>335</sup> TIRABOSCHI M., *Aiuti di stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della corte di giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto*, *Ridl*, III, 2002, 445.

Il legislatore, inoltre, prescrive l'indicazione della conformità della misura alla normativa in materia di aiuti di Stato, così da rispettare le indicazioni comunitarie<sup>336</sup>.

Nel dettare i principi generali in materia di incentivi, la norma conferma sostanzialmente quelli già previsti con la Riforma Fornero<sup>337</sup>, statuendo che gli incentivi non spettano nel caso in cui l'assunzione sia frutto dell'adempimento di un obbligo preesistente imposto dalla legge o dalla contrattazione collettiva, o ove ci sia stata una violazione del diritto di precedenza.

---

<sup>336</sup> Ai commi successivi al primo, l'art. 30 prevede che: "2. Ai fini del presente decreto costituiscono incentivi all'occupazione i benefici normativi o economici riconosciuti ai datori di lavoro in relazione all'assunzione di specifiche categorie di lavoratori. 3. Le regioni e le province autonome che intendano prevedere un incentivo all'occupazione ne danno comunicazione all'ANPAL. 4. Allo scopo di assicurare la massima trasparenza e la riduzione degli oneri amministrativi, i benefici economici connessi ad un incentivo all'occupazione sono riconosciuti di regola mediante conguaglio sul versamento dei contributi previdenziali."

<sup>337</sup> Art. 31: "1. Al fine di garantire un'omogenea applicazione degli incentivi si definiscono i seguenti principi: a) gli incentivi non spettano se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva, anche nel caso in cui il lavoratore avente diritto all'assunzione viene utilizzato mediante contratto di somministrazione; b) gli incentivi non spettano se l'assunzione viola il diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dal contratto collettivo, alla riassunzione di un altro lavoratore licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine, anche nel caso in cui, prima dell'utilizzo di un lavoratore mediante contratto di somministrazione, l'utilizzatore non abbia preventivamente offerto la riassunzione al lavoratore titolare di un diritto di precedenza per essere stato precedentemente licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine; c) gli incentivi non spettano se il datore di lavoro o l'utilizzatore con contratto di somministrazione hanno in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, salvi i casi in cui l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzate all'assunzione di lavoratori inquadrati ad un livello diverso da quello posseduto dai lavoratori sospesi o da impiegare in diverse unità produttive; d) gli incentivi non spettano con riferimento a quei lavoratori che sono stati licenziati nei sei mesi precedenti da parte di un datore di lavoro che, al momento del licenziamento, presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro che assume o utilizza in somministrazione, ovvero risulta con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo; e) con riferimento al contratto di somministrazione i benefici economici legati all'assunzione o alla trasformazione di un contratto di lavoro sono trasferiti in capo all'utilizzatore e, in caso di incentivo soggetto al regime de minimis, il beneficio viene computato in capo all'utilizzatore; f) nei casi in cui le norme incentivanti richiedano un incremento occupazionale netto della forza lavoro mediamente occupata, il calcolo si effettua mensilmente, confrontando il numero di lavoratori dipendenti equivalente a tempo pieno del mese di riferimento con quello medio dei dodici mesi precedenti, avuto riguardo alla nozione di "impresa unica" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, escludendo dal computo della base occupazionale media di riferimento sono esclusi i lavoratori che nel periodo di riferimento abbiano abbandonato il posto di lavoro a causa di dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti d'età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro o licenziamento per giusta causa. 2. Ai fini della determinazione del diritto agli incentivi e della loro durata, si cumulano i periodi in cui il lavoratore ha prestato l'attività in favore dello stesso soggetto, a titolo di lavoro subordinato o somministrato; non si cumulano le prestazioni in somministrazione effettuate dallo stesso lavoratore nei confronti di diversi utilizzatori, anche se fornite dalla medesima agenzia di somministrazione di lavoro, di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 276 del 2003, salvo che tra gli utilizzatori ricorrano assetti proprietari sostanzialmente coincidenti ovvero intercorrano rapporti di collegamento o controllo. 3. L'inoltro tardivo delle comunicazioni telematiche obbligatorie inerenti l'instaurazione e la modifica di un rapporto di lavoro o di somministrazione producono la perdita di quella parte dell'incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione".

Così come è inibita la fruizione degli incentivi se il datore di lavoro o l'utilizzatore con contratto di somministrazione hanno in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, salvi i casi in cui l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzate all'assunzione di lavoratori inquadrati ad un livello diverso da quello posseduto dai lavoratori sospesi o da impiegare in diverse unità produttive.

Per ciò che concerne le fonti di tali principi valgono le osservazioni fatte con riferimento alla disciplina prevista dalla legge Fornero<sup>338</sup>.

Una disciplina peculiare è dettata, poi, relativamente agli incentivi che corredano la disciplina dell'apprendistato<sup>339</sup>.

In particolare, si prevede che, per le assunzioni con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, effettuate a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento (24.09.2015) e fino al 31 dicembre 2016: non trova applicazione il contributo di licenziamento (c.d. ticket licenziamento) di cui

---

<sup>338</sup> L'articolo 29 abroga il credito di imposta per le assunzioni di giovani lavoratori a tempo indeterminato di cui all'art. 1 del D.L. n. 76/2013 (c.d. Bonus Letta), fatti salvi gli effetti, fino alla completa fruizione dei benefici, per le assunzioni o le trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti di lavoro a termine effettuate prima dell'entrata in vigore del decreto. L'articolo 31 definisce i principi generali di fruizione degli incentivi, al fine di garantire un'omogenea applicazione degli stessi, confermando nella sostanza i principi finora vigenti e previsti dall'articolo 4, comma 12, della legge n. 92/2012.

<sup>339</sup> Il Legislatore delegato prevede, in via sperimentale, per il periodo 24 settembre 2015 - 31 dicembre 2016 alcuni specifici benefici per queste due tipologie di apprendistato che possono così sintetizzarsi: a) il contributo di ingresso alla Naspi previsto dai commi 31 e 32 della legge n. 92/2012 in caso di interruzione del rapporto di apprendistato, diverso dalle dimissioni del lavoratore, o in caso di recesso al termine del periodo formativo, non è dovuto. Si ricorda che, rapportato ad una anzianità aziendale di 36 mesi, è pari a 1470,30 per il 2015 che, calcolati a mese, diventano 40,84 euro; b) l'aliquota contributiva del 10% viene ridotta la 5%. Tale valore riguarda le imprese dimensionate oltre le nove unità, atteso che per le altre continua, alle condizioni ribadite in via amministrativa dalla circolare Inps n. 128/2012, ad applicarsi fino al 31 dicembre 2016 l'esenzione contributiva totale sulla quota a carico dei datori di lavoro (fatto salvo l'1,61% previsto dalla legge n. 92/2012); c) viene riconosciuto lo sgravio contributivo totale dei contributi a carico del datore di lavoro di finanziamento della Naspi previsti a carico dei datori di lavoro dall'art. 42, comma 6, lettera f, del D.Lgs. n. 81/2015 e dello 0,30% indicato dall'art. 25 della legge n. 845/1978. Tali benefici cessano con la fine della fase formativa: infatti, il comma 2, specifica che la previsione del mantenimento, prevista, in caso di "consolidamento" del rapporto dall'art. 47, comma 7, del D.Lgs. n. 81/2015, non trova applicazione. L'articolato si conclude dopo aver puntualmente definito una serie di coperture finanziarie, con una previsione contenuta nel comma 8: per gli anni 2016 e 2017, ai fini dell'assicurazione Inail in favore degli allievi iscritti ai corsi ordinamentali e di istruzione e formazione professionali curati dalle istituzioni formative e degli istituti scolastici paritari, accreditati dalle Regioni per l'erogazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale, è dovuto un premio speciale unitario secondo la previsione contenuta nell'art. 42 del D.P.R. n. 1124/1965 ma l'ammontare è demandato ad un decreto che il Ministro del lavoro dovrà emanare (non è previsto alcun termine, neanche di natura ordinatoria), dopo la proposta dell'Inail ed il "concerto" con il Ministro dell'economia.

all'articolo 2, commi 31 e 32, della legge n. 92/2012; l'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro per gli apprendisti, con riferimento al complesso delle forme e gestioni di previdenza obbligatoria, è ridotta dal 10 al 5%<sup>340</sup>; non è dovuto il contributo di finanziamento dell'ASpI né il versamento dello 0,30% che può essere destinato ai Fondi interprofessionali.

### **3.3. Le modifiche apportate dalle ultime due leggi di stabilità.**

Nella disamina del panorama normativo nazionale in materia di incentivi non può mancare almeno un cenno alle novità introdotte dalle più recenti Leggi di Stabilità.

La Legge di stabilità 2015, n. 190, del 23 dicembre 2014, all'art. 1, commi da 118 a 124, nel tentativo di promuovere forme di occupazione stabile ha previsto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro in relazione alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato con decorrenza dal gennaio 2015<sup>341</sup>.

Tale beneficio si applica a tutti i datori di lavoro privati<sup>342</sup>e, in questo ambito, ancorché con misure, condizioni e modalità di finanziamento specifiche, anche ai datori di lavoro agricoli.

Sono chiaramente previsti alcuni presupposti per la fruizione di tale beneficio, *in primis* il lavoratore da assumere, nei sei mesi precedenti l'assunzione, non deve essere stato occupato, presso qualsiasi datore di lavoro, con contratto a tempo indeterminato, e nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della Legge di stabilità 2015, non deve aver avuto rapporti di lavoro a tempo indeterminato con il datore di lavoro richiedente l'incentivo ovvero con società da questi controllate o a questi collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c., nonché facenti capo, ancorché per interposta persona, al datore di lavoro medesimo.

---

<sup>340</sup> A tale riguardo va ricordato che per i datori di lavoro che occupano fino a 9 dipendenti tale aliquota è fissata, in via generale, all'1,5% per il primo anno di contratto ed al 3% per il secondo anno, tornando al 10% a partire dal terzo anno.

<sup>341</sup> Restano esclusi dal beneficio i contratti di apprendistato e i contratti di lavoro domestico, in relazione ai quali il quadro normativo in vigore già prevede l'applicazione di aliquote previdenziali in misura ridotta rispetto a quella ordinaria.

<sup>342</sup> Ai fini del diritto all'esonero, non assume rilevanza la sussistenza della natura imprenditoriale in capo al datore di lavoro, pertanto il beneficio è esteso anche ai soggetti non imprenditori.

L'evidente scopo di tale ultima previsione è di ridurre il rischio di preconstituzione artificiosa dei presupposti per l'applicazione del beneficio non conformi all'obiettivo della norma.

Il legislatore fissa la misura dell'esonero che è pari all'ammontare dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi INAIL, prevedendo anche un limite massimo dell'importo pari a euro 8.060,00 su base annua.

L'applicazione del beneficio viene specificato dall'INPS, con una circolare, non determina alcuna riduzione della misura del trattamento previdenziale, in quanto l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche resta fissata nella misura ordinaria, pari, per la generalità dei lavoratori subordinati, al 33% della retribuzione lorda imponibile.

Parimenti, continuano ad applicarsi ai lavoratori gli istituti e gli interventi previdenziali tipici del settore in cui opera il relativo datore di lavoro.

Il beneficio riguarda le nuove assunzioni con decorrenza dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015. La sua durata è pari a trentasei mesi a partire dalla data di assunzione<sup>343</sup>.

È inoltre interessante notare che con la medesima legge di Stabilità per il 2015 sono state abrogate le disposizioni della legge 407 del 1990, *Disposizioni diverse per l'attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993*, norma che ha costituito il fulcro delle assunzioni agevolate per quasi un ventennio. L'art. 8, comma 9, prevedeva assunzioni agevolate a favore dei datori di lavoro che assumevano, con contratto a tempo indeterminato, lavoratori disoccupati da almeno ventiquattro mesi o sospesi dal lavoro e beneficiari del trattamento straordinario di integrazione salariale da uguale periodo. L'incentivo era pari alla riduzione del 50% dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro per un periodo di trentasei mesi a partire dalla data di assunzione<sup>344</sup>.

---

<sup>343</sup> Circolare INPS n. 17, 29 gennaio 2015, Esonero contributivo per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato nel corso del 2015 ai sensi dell'articolo unico, commi 118 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

<sup>344</sup> Art. 8, comma 9 legge 407 del 1990: "A decorrere dal 1° gennaio 1991 nei confronti dei datori di lavoro di cui ai commi 1, 2 e 3 in caso di assunzioni con contratto a tempo indeterminato di lavoratori disoccupati da almeno ventiquattro mesi o sospesi dal lavoro e beneficiari di trattamento straordinario di integrazione salariale da un periodo uguale a quello suddetto, quando esse non siano effettuate in sostituzione di lavoratori dipendenti dalle stesse imprese licenziati per giustificato motivo oggettivo o

La misura dello sgravio era riferita all'intero ammontare dei contributi a carico del datore di lavoro per assunzioni effettuate da imprese artigiane ovvero da datori di lavoro operanti nei territori del Mezzogiorno.

Dunque, il legislatore ha sostituito alle assunzioni agevolate *ex art.* 8, comma 9 legge 407 del 1990, le agevolazioni previste dalla Legge di Stabilità, che ha, come si è visto, diversi presupposti applicativi. I tempi di non lavoro richiesti al soggetto da assumere sono più brevi, si passa dai ventiquattro mesi previsti dalla precedente disciplina ai sei della attuale.

Inoltre, la nuova normativa va letta in combinato disposto con tutte le modifiche apportate in relazione allo *status* di disoccupazione, come modificato a partire dalla l. 92/2012. Alla stregua di tali nuove disposizioni sembra che il lavoratore possa più facilmente rientrare nella categoria per poter accedere alle agevolazioni previste.

Le due normative, inoltre, sembrano differenziarsi anche perché viene meno il *favor* per le imprese del mezzogiorno ma quelle anche di altre regioni ed i liberi professionisti.

La legge di Stabilità del 2017, invece, da un lato, ha introdotto nuovamente degli incentivi specifici per alcune Regioni (c.d. "Bonus assunzione 2017 al Sud") e, dall'altro, ha previsto incentivi per quelle fasce di lavoratori il cui accesso al mondo del lavoro è storicamente più difficoltoso rispetto ad altri soggetti, i giovani. Su tale ultima forma di incentivo ci si soffermerà *funditus* tra breve.

Per quanto riguarda gli incentivi Occupazione Sud<sup>345</sup>, questi sono rivolti ai datori di lavoro privati che abbiano sede di lavoro per cui viene effettuata l'assunzione ubicata

---

per riduzione del personale o sospesi, i contributi previdenziali ed assistenziali sono applicati nella misura del 50 per cento per un periodo di trentasei mesi. A tal fine sarà costituita in ogni regione apposita lista dalla quale le assunzioni possono essere effettuate con richiesta nominativa, secondo le modalità indicate entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Nelle ipotesi di assunzioni di cui al presente comma effettuate da imprese operanti nei territori del Mezzogiorno di cui al testo unico approvato con D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, ovvero da imprese artigiane, non sono dovuti i contributi previdenziali e assistenziali per un periodo di trentasei mesi".

<sup>345</sup> L'incentivo rientra nel Programma Operativo Nazionale PON SPAO "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione" approvato con decisione della Commissione Europea (2014) n. 10100 del 17 dicembre 2014 a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che prevede, nell'ambito dell'Asse prioritario 1 "Occupazione", le priorità di investimento "L'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale" e 8ii "L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i

nelle cd. Regioni meno sviluppate, si tratta di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia o nelle cd. Regioni in transizione: Abruzzo, Molise e Sardegna, a prescindere dalla residenza della persona da assumere.

Le assunzioni devono essere effettuate tra il 1 gennaio 2017 ed il 31 dicembre 2017, e devono riguardare contratto a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione e apprendistato professionalizzante.

L'incentivo può essere fruito anche nel caso di trasformazione di contratto a termine in contratto a tempo indeterminato.

Le persone disoccupate assunte devono essere, per accedere all'incentivo, in possesso dei seguenti requisiti: età compresa tra i 16 anni e 24 anni, lavoratori con almeno 25 anni, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, non aver avuto un rapporto di lavoro negli ultimi sei mesi con il medesimo datore di lavoro.

L'incentivo viene erogato sotto forma di sgravio contributivo concesso con esclusione di premi e contributi dovuti all'INAIL nel limite massimo di 8.060 euro per ciascun lavoratore assunto<sup>346</sup>.

Lo sgravio potrà essere fruito esclusivamente tramite conguaglio nelle denunce contributive mensili dalle aziende all'INPS. L'incentivo non è cumulabile con altri incentivi all'assunzione di natura economica o contributiva, ad eccezione dell'agevolazione prevista per l'apprendistato.

Con il decreto direttoriale del novembre 2016, ci si è, inoltre, preoccupati, nello stabilire i principi generali relativi alla misura da erogare, che questa è compatibile con la disciplina in materia di aiuti di Stato. L'agevolazione è, infatti, soggetta alla regola del "*de minimis*", lo sfioramento è consentito esclusivamente qualora l'assunzione comporti un incremento occupazionale netto e nei limiti dell'intensità dell'aiuto conformemente a quanto previsto dall'articolo 32 del Regolamento (UE) n. 651/2014 del 17 giugno 2014<sup>347</sup>

---

giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani".

<sup>346</sup> E' possibile fruire dell'incentivo anche in caso di assunzione a tempo parziale, in questo caso lo sgravio sarà ridotto proporzionalmente rispetto al tempo pieno.

<sup>347</sup> L'art. 7 del decreto direttoriale del 16 novembre 2016 n. prot. 39/367 stabilisce che : "Gli incentivi di cui al presente decreto sono fruiti nel rispetto delle previsioni di cui al Regolamento (UE) n. 1407 del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti "de minimis". 2. Gli incentivi di cui al presente decreto possono essere

#### 4. Il piano Garanzia Giovani: una misura che funziona?

Tra le misure nazionali di politica attiva volte ad incentivare l'occupazione la più significativa, ovvero quella che presenta, almeno sulla carta, maggiori potenzialità è sicuramente il programma, di matrice europea, Garanzia Giovani.

Il Piano costituisce anche un esempio di complementarità tra l'ordinamento nazionale e comunitario, dimostrando come i due sistemi siano in grado di lavorare insieme e di muoversi verso un unico obiettivo, almeno in potenza.

L'iniziativa nasce, infatti, a seguito della summenzionata raccomandazione del Consiglio UE del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una "Garanzia Giovani" a favore dei cd. NEET, giovani di età compresa tra i quindici ed i venticinque anni *not in employment, not in education, not in training*<sup>348</sup>, che impone agli Stati membri di attivarsi nella predisposizione di misure idonee a garantire che tutti i giovani di età inferiore a venticinque anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita del sistema di istruzione formale.

Grazie all'*input* del Consiglio dell'UE ciascuno Stato membro ha messo a punto un piano calibrato sulla base delle specifiche esigenze, legate alla propria situazione occupazionale<sup>349</sup>.

---

fruiti oltre i limiti del regime "de minimis" di cui al Regolamento (UE) n. 1407 del 18 dicembre 2013, qualora l'assunzione comporti un incremento occupazionale netto e nei limiti dell'intensità dell'aiuto, conformemente a quanto previsto dall'articolo 32 del Regolamento (UE) n. 651/2014 del 17 giugno 2014. 3. La condizione dell'incremento occupazionale netto, di cui al comma precedente, non si applica nel caso in cui la riduzione del personale di un datore di lavoro, nei dodici mesi antecedenti l'assunzione del lavoratore, sia dovuta ad una delle seguenti motivazioni: dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti di età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro e licenziamento per giusta causa. 4. Il controllo del rispetto della normativa sugli aiuti di Stato è rimesso all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS). L'INPS provvede all'inserimento nel Registro nazionale degli aiuti di Stato, di cui all'articolo 52 della legge n. 234/2012, dell'aiuto individuale concesso esclusivamente in caso di accertata disponibilità dell'intero importo richiesto nel limite "de minimis"."

<sup>348</sup> Il Consiglio raccomanda agli Stati membri di garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale («garanzia per i giovani»). Punto 1 Racc.

<sup>349</sup> In Italia ad esempio la presenza dei Neet è di gran lunga prevalente nelle regioni meridionali: l'incidenza del fenomeno raggiunge livelli più elevati in Sicilia (31,4%), Campania (30,4%) e Calabria (29,8). Se si amplia la classe di età, includendo la popolazione fino ai 29 anni, il numero di coloro che non lavorano (inoccupati/disoccupati e inattivi) e non frequentano nessun corso di istruzione o formazione è pari a 2 milioni 250mila unità, quasi il 24% sul totale della popolazione nella stessa classe di età. Anche in questo caso il fenomeno si accentua soprattutto nel Mezzogiorno: la maggiore incidenza si registra in Sicilia (37,7%), Campania (35,4%) e Calabria (33,8%).

Nel nostro ordinamento il Governo, nel luglio 2014, ha stilato il piano di attuazione nazionale della Garanzia Giovani, che esplicita le azioni comuni da intraprendere su tutto il territorio nazionale, seguendo le indicazioni della Raccomandazione europea<sup>350</sup>. Il Piano è basato su tre principi basilari: applicare al sistema giovani i principi di politica attiva<sup>351</sup>, colmare almeno in parte, i divari in termini di organizzazione, personale addetto ai SPI tra l'Italia e gli altri paesi<sup>352</sup>, sviluppare il Piano Garanzia Giovani attraverso ampie forme di cooperazione e il coinvolgimento, in primo luogo, degli attori pubblici che hanno responsabilità dirette in materie di politiche del lavoro, ma anche delle parti sociali e del *non-profit*<sup>353</sup>.

Il Piano Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG)<sup>354</sup> è affidato in gestione al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ma coinvolge anche le regioni quali, gestori “delegati”, nell’attuazione sui territori della strategia definita a livello nazionale.

---

<sup>350</sup> Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani del 23 dicembre 2013, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Il programma Garanzia per i giovani 2014-2020*, entrambi consultabili sul sito: [www.garanziaigiovani.gov.it](http://www.garanziaigiovani.gov.it).

<sup>351</sup> I sistemi di politica attiva sono basati su attività di orientamento indirizzate ai singoli individui, con l’obiettivo di definire percorsi congrui ad ognuno di essi e tali da portare ad un deciso miglioramento del loro “capitale umano”. Per questa via, i giovani potranno dare un miglior contributo, in quanto lavoratori, alla produttività e all’efficienza del sistema e accedere a un percorso di vita dal quale ricavare i redditi richiesti per condurre una esistenza libera, dignitosa e integrata nel mondo sociale. Il superamento di politiche di incentivazione tradizionali, come pur valide forme di decontribuzione per incoraggiare le imprese ad assumere giovani, è un fenomeno che ha interessato la maggior parte dei nostri partner europei. Il motivo è semplice: mentre l’incentivo rappresenta un sostegno o un incoraggiamento transitorio, il miglioramento del capitale umano dà un contributo permanente alla competitività di una azienda.

<sup>352</sup> I partner europei, e in particolare Francia, Germania e Gran Bretagna, hanno da tempo spostato l’asse delle politiche del lavoro verso le politiche attive. In particolare, hanno definito, anche attraverso un lungo percorso di costruzione di servizi e di sperimentazioni ed esperienze, alcuni criteri e parametri standard. Per esempio, un consulente di un centro per l’impiego può, di regola, seguire fino a 150 persone in cerca di lavoro, ma nel caso dei giovani il parametro ideale è compreso tra 1 e 75. Peraltro, questi consulenti debbono avere alcuni requisiti professionali a loro volta uniformati. Anche altri servizi, come i percorsi di formazione o di avviamento al lavoro, sono in qualche modo standardizzabili, così come gli strumenti di monitoraggio e gestione dei servizi stessi.

<sup>353</sup> L’attuazione del Piano Garanzia Giovani richiede la più ampia mobilitazione di energie pubbliche, private e del settore non-profit. Mentre le competenze in materia di lavoro sono concorrenti tra Stato e Regioni, la raccomandazione Europea sulla Garanzia Giovani prevede un ruolo rilevantissimo delle parti sociali e dei *focus groupe*, in generale, di tutte quelle iniziative che possono consentire di creare un tessuto connettivo” tra giovani e mondo del lavoro e tra quest’ultimo e gli enti di istruzione e formazione.

<sup>354</sup> Adottato con Decisione della Commissione Europea l’11 luglio 2014, esso dispone di 1,5 miliardi di euro (di cui 567,5 milioni di euro provenienti dal fondo IOG, 567,5 milioni dal FSE e 378 milioni da cofinanziamento nazionale). In base alla regola comunitaria dell’n+32, queste risorse devono essere spese entro il 31 dicembre 2018.

Dopo una fase di negoziazione tra Ministero e Regioni, volta a definire e condividere la strategia e le linee guida a livello centrale, si è arrivati alla stipula delle Convenzioni che regolano i rapporti e la ripartizione dei compiti, e alla elaborazione dei Piani di Attuazione Regionali (PAR) per l'implementazione delle misure e la gestione delle risorse. All'interno dei Piani di attuazione regionali, le azioni comuni definite a livello nazionale sono state declinate in strategie regionali in grado di tener conto delle specificità territoriali<sup>355</sup>.

Il modello italiano della Garanzia Giovani punta alla realizzazione di un rapporto sinergico tra i vari livelli di governo, tenendo conto di un quadro normativo caratterizzato da “poteri concorrenti”.

L'obiettivo è quello di restituire omogeneità e coerenza ad un sistema nazionale di politiche attive e servizi per il lavoro che si presentava frammentato a livello locale.

La distribuzione dei compiti è ispirata al principio di sussidiarietà che, dunque, consente interventi da parte del Ministero per il rafforzamento delle azioni di sostegno solo per le regioni con maggiori difficoltà nel raggiungimento dei risultati.

Alle regioni, infatti, è attribuita la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte ai giovani beneficiari del Programma, mentre alla gestione centrale spetta la realizzazione della piattaforma tecnologica, la realizzazione del sistema di monitoraggio e valutazione nonché la definizione delle attività di comunicazione e informazione di natura nazionale.

Per l'attivazione delle misure previste dal Piano nazionale si è resa necessaria la realizzazione di una piattaforma tecnologica che costituisce un sistema unitario sul territorio nazionale con funzione di coordinamento, con particolare riferimento agli standard da utilizzare e alla definizione del sistema cooperativo. L'obiettivo della piattaforma è quello di garantire che le informazioni, i servizi e il monitoraggio delle attività siano disponibili ai diversi attori e livelli di governo a vario titolo coinvolti.

Il sistema è supportato dal portale web nazionale Garanzia Giovani<sup>356</sup> e da portali regionali<sup>357</sup>, attraverso i quali si può accedere ai progetti, alle attività e agli strumenti alla base del programma.

---

<sup>355</sup> Ad esempio la Regione Campania ha adottato con DGR 114 del 24/04/2014 Pubblicata sul Burc n.29 del 29 aprile 2014 il Piano di attuazione regionale (PAR) e le linee guida del Programma Garanzia Giovani, in qualità di Organismo Intermedio individuato dal Ministero del lavoro nell'ambito del PON “Garanzia Giovani”.

<sup>356</sup> [www.garanzigiiovani.gov.it](http://www.garanzigiiovani.gov.it)

Ebbene, una volta descritto, seppur brevemente, il riparto di competenze tra Stato e regioni sul punto, può essere approfondito l'*ubi consistam* dello stesso, considerando che l'obiettivo stimato da raggiungere entro il 2018 è coinvolgere circa 560 mila individui in azioni di supporto e di integrazione nel mercato del lavoro quali: formazione specialistica, accompagnamento al lavoro, tirocinio extra curriculare, apprendistato, servizio civile, sostegno all'autoimpiego a e all'autoimprenditorialità, mobilità professionale transnazionale e territoriale, bonus occupazionale.

Innanzitutto bisogna specificare, che i soggetti ammessi al programma operativo sono coloro che hanno un'età compresa tra i quindici ed i ventinove anni – in Italia il limite di età fissato dal Governo è superiore a quello previsto dal Consiglio UE<sup>358</sup> – non occupati né inseriti in un percorso di studio o formazione, che sono inattivi o disoccupati compresi i disoccupati di lunga durata<sup>359</sup>.

Il percorso-tipo d'inserimento di un giovane nel programma Garanzia Giovani è suddiviso in più fasi ed inizia con l'adesione del singolo individuo, che può avvenire attraverso il portale Nazionale o i portali Regionali (nel caso in cui il giovane scelga più di una Regione, tutte le adesioni sono considerate attive)<sup>360</sup>.

---

<sup>357</sup> Giova precisare che non tutte le regioni hanno attivato un autonomo portale regionale, ma si servono di quello nazionale per raccogliere le adesioni, tra le regioni che risultano fornite di un portale indipendente vi sono la Lombardia: [www.garanzীগiovani.regione.lombardia.it](http://www.garanzীগiovani.regione.lombardia.it); il Piemonte: [www.garanzীগiovani.piemonte.it](http://www.garanzীগiovani.piemonte.it); la Basilicata: [www.garanzীগiovani.basilicata.it](http://www.garanzীগiovani.basilicata.it).

<sup>358</sup> Bisogna, tuttavia, specificare che la priorità viene in ogni caso data agli interventi a favore dei giovani fino a 24 anni di età.

<sup>359</sup> Sono considerati disoccupate le persone abitualmente senza lavoro, alla ricerca attiva di un lavoro, che si dichiarano disponibili a lavorare. In ogni caso, sono considerati disoccupate o inoccupate le persone registrate come tali secondo la normativa nazionale (D.Lgs. 181/2000 e, da ultimo, D.Lgs. 150/2015).

<sup>360</sup> Il giovane dovrà, come primo adempimento, esplicitamente dichiarare la sua adesione al progetto, compilando un apposito modulo online sul portale cliclavoro, accessibile anche attraverso il portale [www.garanzীগiovani.gov.it](http://www.garanzীগiovani.gov.it) ovvero sui portali regionali, fornendo le proprie informazioni anagrafiche e selezionando un centro per l'impiego al quale far riferimento per le politiche di attivazione (accoglienza, orientamento, patto di servizio, job coaching, proposte occupazionali). Qualora l'adesione venga effettuata nel portale nazionale, il nodo di coordinamento nazionale notificherà questa adesione via cooperazione applicativa, inviando, secondo gli standard contenuti nell'allegato tecnico corrispondente, codice fiscale, data dell'adesione al progetto e targa della scheda anagrafico-professionale, cioè il dossier individuale, se presente. Questa comunicazione va effettuata alla Regione proprietaria della SAP ovvero, qualora il giovane scelga una regione diversa da quella di residenza, la notifica sarà fatta ad entrambi. La medesima notifica deve essere effettuata dalla Regione al portale nazionale nel caso in cui l'adesione avvenga per il tramite dei portali regionali. Il modulo online di adesione conterrà una serie di informazioni anagrafiche che andranno a precompilare la SAP nel caso in cui il giovane non si sia mai registrato in alcun sistema locale. Sarà cura del servizio scelto dal giovane completare la scheda durante il colloquio. L'adesione al programma potrà avvenire anche "fisicamente" presso uno "Youth corner"(sportello Garanzia Giovani).

Un ruolo fondamentale nell'ambito della fase dell'orientamento è affidato ai servizi per l'impiego, presso lo sportello che gli viene indicato, infatti, il giovane può fisicamente raccogliere le informazioni necessarie per iniziare il percorso di orientamento, che inizia con la compilazione dello schema anagrafico- professionale (SAP), un *dossier* completo del giovane che si iscrive al centro per l'impiego, in questo sono infatti contenuti i dati anagrafici, la formazione scolastica, eventuali percorsi formativi ed esperienze lavorative, le politiche attive e passive di cui ha beneficiato.

Si procede poi, attraverso uno o più colloqui, in base alle singole esigenze, all'informazione orientativa sul mercato del lavoro in ambito locale, nell'area geografica d'interesse, sui settori trainanti, sulle professioni e sui titoli di studio più richiesti.

Contestualmente, viene condotta una specifica e dettagliata analisi del profilo del singolo candidato (*profiling*)<sup>361</sup>, così da individuare che tipo di occupazione gli si addice, oppure se, al contrario, è più indicato ricorrere ad un percorso di formazione.

Tale indagine viene effettuata passando in rassegna di diversi fattori, tra i quali, ad esempio il genere, l'età, il titolo di studio posseduto, la cittadinanza, la condizione lavorativa dell'anno precedente, il tipo di nucleo familiare cui appartiene, la Regione e la Provincia di residenza.

Una volta individuato il percorso più idoneo sulla base dei dati acquisiti e delle opportunità offerte dal programma, si procede alla stipula del Patto di Servizio, condizione necessaria per la prosecuzione del programma che può indirizzare il giovane verso un percorso di formazione o una attività lavorativa, che può essere un contratto di apprendistato, un tirocinio, il servizio civile, o può fornire un sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità.

---

<sup>361</sup> La procedura è finalizzata ad attribuire a ciascun utente preso in carico dal Piano Garanzia Giovani un indice di svantaggio, o di disagio, nel mercato del lavoro, secondo un approccio compreso nella categoria delle tecniche di *profiling*. Tali tecniche sono utilizzate generalmente al fine di aumentare sia l'efficienza della spesa sostenuta per le politiche pubbliche, sia l'efficacia dei servizi erogati. L'approccio al *profiling* sottende due criteri differenti e complementari: il primo di tipo verticale, prevede che ad un maggiore livello di svantaggio rilevato su un generico beneficiario di una politica pubblica corrisponda un maggior impiego di risorse in termini di spesa, mentre il secondo, orizzontale, considera il mix di servizi più adatto a raggiungere l'obiettivo prefissato della politica erogata, determinato dal profilo specifico del beneficiario. Tale procedura si concentra sul primo criterio e ha l'obiettivo di assegnare a ciascun beneficiario del piano Garanzia Giovani una misura dello svantaggio nel mercato del lavoro. V. Decreto direttoriale 23 gennaio 2015 n. 10.

Dunque, programmi, iniziative, servizi informativi, percorsi personalizzati, incentivi: sono queste le misure previste a livello nazionale e regionale per offrire opportunità di orientamento, formazione e inserimento al lavoro, in un'ottica di collaborazione tra tutti gli attori pubblici e privati coinvolti.

Dalla parte del datore di lavoro, invece, bisogna analizzare quali sono gli incentivi riconosciuti per l'assunzione di giovani iscritti al programma.

Ebbene, l'incentivo spetta per le assunzioni fatte a partire dal 1° maggio 2014, qualora venga stipulato con gli iscritti al programma un contratto a tempo determinato, di durata pari o superiore a 6 mesi, anche a scopo di somministrazione; (se inferiore a 12 mesi l'incentivo viene ridotto proporzionalmente)<sup>362</sup>, un contratto a tempo determinato, di durata pari o superiore a 12 mesi, anche a scopo di somministrazione, un contratto a tempo indeterminato<sup>363</sup>.

L'importo dell'incentivo dipende dalla profilazione (tanto più è alta la distanza del giovane dal mercato del lavoro tanto maggiore sarà la difficoltà di inserire il giovane nel mercato del lavoro e tanto maggiore sarà il bonus per il datore di lavoro che decide di assumerlo) e dalla tipologia di contratto.

In particolare per la stipula di contratti a tempo indeterminato sono previsti: bonus da 1.500 a 6.000 euro. Per le assunzioni a tempo determinato o in somministrazione, il

---

<sup>362</sup> In caso di proroga, fino ad almeno 12 mesi, si ha diritto all'ulteriore beneficio.

<sup>363</sup> Il procedimento di ammissione all'incentivo è disciplinato dall'art. 9 del Decreto Direttoriale dell'8 agosto 2014, n. 1709 : “Al fine di fruire del beneficio di cui al presente decreto, i datori di lavoro interessati devono inoltrare un'istanza preliminare di ammissione all'INPS esclusivamente in via telematica, indicando i dati relativi all'assunzione effettuata o che intendono effettuare, con le modalità definite dall'INPS, tramite circolare entro un mese dalla data di pubblicazione del presente decreto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2. L'INPS: a. determina l'importo dell'incentivo spettante in relazione al tipo di assunzione e alla classe di profilazione attribuita, nell'ambito del “Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani”, al giovane indicato nell'istanza preliminare; b. verifica la disponibilità residua della risorsa in relazione alla Regione o alla Provincia Autonoma di pertinenza e, in caso di disponibilità, comunica, che è stato prenotato in favore del datore di lavoro l'importo dell'incentivo. 3. Nell'eventualità in cui il giovane non sia stato profilato al momento della presentazione dell'istanza preliminare si rinvia a quanto stabilito nell'art. 2, comma 4 del presente decreto. In ogni caso le modalità di ammissione all'incentivo di giovani non profilati al momento della presentazione dell'istanza preliminare sono dettagliate nella circolare di cui al comma 1 del presente articolo. 4. Entro sette giorni lavorativi dalla ricezione della comunicazione di prenotazione dell'INPS, il datore di lavoro – per accedere all'incentivo – deve, se ancora non lo ha fatto, effettuare l'assunzione. 5. A pena di decadenza, entro quattordici giorni lavorativi dalla ricezione della comunicazione di prenotazione dell'Istituto, il datore di lavoro ha l'onere di comunicare l'avvenuta assunzione, chiedendo la conferma della prenotazione effettuata in suo favore. 6. A seguito dell'autorizzazione l'erogazione del beneficio avviene mediante conguaglio sulle denunce contributive.

bonus previsto va da 1.500 a 4.000 euro, in entrambi i bonus sono erogati dall'INPS, in base alla profilazione del giovane e alle differenze territoriali.

Mentre per l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale (I livello): incentivo per l'attivazione del contratto compreso tra i 2.000 e i 3.000 euro, sulla base dell'età e per l'apprendistato per l'Alta formazione e la Ricerca (III livello): incentivo per l'attivazione del contratto fino a 6.000 euro.

Per quanto riguarda il tirocinio: è prevista un'indennità erogata dalla Regione (minimo 300 euro, sulla base della normativa regionale) direttamente al giovane o rimborsata all'azienda, a cui si accede tramite avviso pubblico regionale. In caso di trasformazione in contratto di lavoro, alle aziende è riconosciuto un incentivo da 1.500 a 6.000 euro, la cui erogazione è gestita dall'INPS.

Dal punto di vista della compatibilità con la disciplina in materia di aiuti di Stato, la disciplina rientra nei cd. aiuti *de minimis*<sup>364</sup>, sottratti all'obbligo di notifica alla Commissione, e possono essere fruiti oltre il limite del regime *de minimis* nel caso di incremento occupazionale netto, per i giovani in età compresa tra 16 e 24 anni<sup>365</sup>.

Per i giovani in età compresa tra 25 e 29 anni, oltre l'incremento occupazionale netto occorre il rispetto di una delle seguenti condizioni: che non abbiano avuto un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; che non siano in possesso di un diploma di scuola media secondaria o qualifica o diploma professionale; che siano occupati in settori o in professioni caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera il 25%<sup>366</sup>.

Dunque, una volta descritto, seppur a grandi linee, il piano, è necessario a questo punto verificare la sua concreta efficacia e i suoi concreti risultati.

Ogni settimana il Ministero del lavoro pubblica un *report* sull'andamento del piano Garanzia Giovani in Italia, che illustra quantitativamente i progressi dell'iniziativa rispetto al numero dei giovani iscritti, di quelli presi in carico (coloro che hanno stipulato un Patto di Servizio) e di quelli ai quali sono state offerte proposte concrete.

---

<sup>364</sup> Regolamento (UE) n. 1407/2013.

<sup>365</sup> L'art. 3 del Decreto Direttoriale del 24 novembre 2015, n. 385 stabilisce che l'incremento occupazionale netto è da intendersi quale aumento netto del numero dei dipendenti di un datore di lavoro rispetto alla media dei dodici mesi precedenti.

<sup>366</sup> Art. 3 del Decreto Direttoriale del 24 novembre 2015, n. 385.

A questo dovrebbero aggiungersi i *report* regionali, che però non vengono tenuti da tutte le regioni, e anche dove sono tenuti, non sono sempre consultabili al pubblico<sup>367</sup>.

Effettuando una valutazione comparata dei dati rilevati di anno in anno: il primo gennaio 2015, ad un anno di distanza dall'entrata in vigore del Piano, gli iscritti al Programma erano 364 mila unità<sup>368</sup>, mentre il 7 gennaio 2016, il numero degli utenti complessivamente registrati superava le 916 mila unità (il totale dei registrati, al netto delle cancellazioni, era pari a 792.195)<sup>369</sup>.

Il 12 Gennaio 2017, il numero dei giovani complessivamente registrati risulta di 1.246.658 unità (al netto delle cancellazioni, il numero degli iscritti è pari a 1.071.187)<sup>370</sup>.

Tali dati mettono in luce che vi è stato un numero considerevole di iscritti al programma, una consistente risposta dei giovani all'iniziativa: questo non può che rappresentare un buon risultato. Da ciò si evince, infatti, la volontà dei giovani di attivarsi concretamente nella ricerca di un posto di lavoro, mostrandosi interessati ed aperti alle nuove politiche attive.

Ciononostante, il funzionamento del Piano non può dirsi soddisfacente<sup>371</sup>. Ad una così corposa adesione, infatti, non è seguita una altrettanto significativa offerta di lavoro per tutti gli iscritti: al gennaio 2016 soltanto a 255.462 su 916 mila unità è stata fatta una concreta proposta, comprendente almeno una delle misure previste dal programma. Allo stesso modo nel gennaio 2017 i soggetti che hanno potuto concretamente sfruttare un'opportunità lavorativa, sono a 443.382, a fronte delle 1.246.658 unità<sup>372</sup>.

---

<sup>367</sup> La difficoltà di valutare i dati regionali è stata messa in evidenza anche dalla Commissione Europea: COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 26 febbraio 2016 SWD(2016) 81 final), 44.

<sup>368</sup> [www.garanzীগiovani.gov.it/Report\\_9gennaio2015.pdf](http://www.garanzীগiovani.gov.it/Report_9gennaio2015.pdf)

<sup>369</sup> [www.garanzীগiovani.gov.it/Report\\_8gennaio2016.pdf](http://www.garanzীগiovani.gov.it/Report_8gennaio2016.pdf)

<sup>370</sup> [www.garanzীগiovani.gov.it/Report\\_-13gennaio2017.pdf](http://www.garanzীগiovani.gov.it/Report_-13gennaio2017.pdf)

<sup>371</sup> U. BURATTI, G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*. Ebook\_43, Adapt ; G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia giovani, due anni dopo. Analisi e proposte*. Ebook\_55, Adapt

<sup>372</sup> Al maggio del 2016 invece dei 897mila, ben 659mila erano stati "presi in carico", ossia hanno sostenuto un colloquio con il centro per l'impiego di riferimento e hanno sottoscritto un patto di servizi, ma solo 300 mila avevano potuto sfruttare concrete possibilità di lavoro.

E tra le misure offerte, una grossa percentuale è occupata dai tirocini, una parte davvero esigua, rispetto alle numerose richieste da contratti di lavoro.

Il principale punto di frizione del Piano sta nel fatto che i giovani che hanno tratto concreto beneficio dal programma Garanzia Giovani e che hanno, a seguito dell'intervento di Garanzia Giovani, stabilizzato la loro condizione, fuoriuscendo definitivamente dallo status di NEET, sono davvero pochi rispetto alle adesioni e l'esiguo numero non consente di ritenere che si tratti di un meccanismo efficiente ed efficace.

Sembra che i tempi siano maturi per potersi affermare questo risultato tendenzialmente negativo, trattandosi di un Programma attivo da quasi tre anni e dunque, allo stato dell'arte, i risultati auspicati non possono considerarsi raggiunti. Queste affermazioni, tuttavia, non sono valide in assoluto, o almeno non per tutto il territorio nazionale.

Un ruolo di primo piano nell'ambito del sistema viene svolto dalle Regioni e queste hanno portato avanti il Piano in maniera differente, a causa, in parte delle diverse disponibilità economiche ed in parte della diversa struttura di supporto a disposizione e in alcune Regioni i risultati sono stati positivi.

Ad esempio in Lombardia quasi il 50% dei giovani iscritti sono stati avviati al mercato del lavoro, con una cifra di assunzioni vere e proprie superiore a quella dei tirocini<sup>373</sup>.

Le Regioni in cui il Piano ha, invece, rappresentato un quasi totale fallimento sono principalmente al Sud, ove pur avendo un grandissimo numero di iscritti, oggi non vi sono state altrettante proposte concrete effettuate<sup>374</sup>.

Dunque, uno dei principali problemi messi in luce dall'analisi dei risultati del Piano Garanzia Giovani è legato alla mancanza di omogeneità del nostro ordinamento, in realtà ciò che si è verificato non è altro che una conferma della situazione preesistente: regioni già efficienti, che non avevano grandi problemi occupazionali,

---

<sup>373</sup> Il modello Garanzia Giovani lombardo è stato addirittura riconosciuto come esempio di eccellenza da uno studio indipendente di un importante *think tank* (organismo che si occupa dell'analisi delle politiche attive) europeo: l'*European Policy Center*. Al 31 ottobre 2016, infatti, dei 53.291 iscritti (ragazzi dai 15 ai 29 anni) che hanno ricevuto la proposta di uno stage o di un contratto, 26.712 hanno ottenuto un contratto (7.081 a tempo indeterminato, 14.469 a tempo determinato e 5.162 in apprendistato) e 26.579 hanno svolto un periodo di tirocinio retribuito.

<sup>374</sup> M. TIRABOSCHI, *Giovani, due anni senza garanzia*, in G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia giovani, due anni dopo. Analisi e proposte*. Ebook\_55, Adapt.

hanno tratto beneficio dal Programma Garanzia Giovani, mentre le Regioni che già versavano in difficoltà occupazionale continuano a presentare le medesime problematiche.

I problemi di gestione regionale del Piano Garanzia Giovani hanno sollecitato il dibattito sulla necessità di trasferire nuovamente le competenze in materia di lavoro a livello centrale.

## **5. L'esperienza spagnola. Cenni sul quadro normativo nazionale.**

Volgendo ora lo sguardo all'ordinamento spagnolo, possono tracciarsi le linee di continuità con la politica occupazionale italiana ed i punti di divergenza.

Da un lato, infatti, la Spagna, al pari dell'Italia è stata gravemente colpita dalla crisi economico-finanziaria, a partire dal 2008 e pertanto, come nel nostro ordinamento, le riforme in materia di lavoro ed, in particolare relative alle politiche attive, costituiscono il precipitato tecnico del tentativo di reagire alla crisi<sup>375</sup>.

L'obiettivo è, infatti, promuovere l'occupabilità stabile dei cittadini spagnoli, in particolare di quelli che si trovavano in condizioni di maggior vulnerabilità, perché espulsi dal mercato del lavoro, o perché appartenenti alle categorie che normalmente incontrano maggiori difficoltà di accesso e permanenza nel mercato del lavoro attraverso un'incentivazione ad assumerne rivolta ai datori di lavoro privati<sup>376</sup>.

---

<sup>375</sup> Come è noto, a partire dal 2010, anche il diritto del lavoro spagnolo è stato oggetto di profonde riforme che hanno inciso su tutti gli aspetti della disciplina: l'articolazione della relazione individuale del lavoro; la contrattazione collettiva e il ruolo del sindacato; il sistema di protezione sociale (in particolare le pensioni di anzianità); il regime di tutela giudiziale dei diritti del lavoro. L'ampiezza quantitativa e qualitativa delle modifiche apportate alla legislazione del lavoro consente di qualificare questa fase dell'evoluzione dell'ordinamento del lavoro spagnolo come un vero e proprio "triennio riformista". Si tratta di interventi sostanzialmente orientati all'ampliamento dei poteri del datore di lavoro perché possa strutturare più liberamente politiche interne volte alla maggiore produttività aziendale. Il legislatore ha cercato di incentivare l'adozione di misure di flessibilità interna in luogo delle più tradizionali misure di flessibilità esterna (si pensi al "potere" di riduzione temporanea della giornata lavorativa, concesso per contenere il più possibile il numero degli esuberanti). È stata approvata anche una sostanziosa riforma della regolazione della contrattazione collettiva incardinata su queste novità: assegnazione di priorità assoluta, con potere derogatorio, ai contratti collettivi aziendali rispetto a quelli di livello superiore; possibilità di deroghe unilaterali; *descuelgue salarial*, ovvero la possibilità di temporaneo sganciamento dell'azienda dai livelli retributivi fissati dalla contrattazione collettiva di settore.

<sup>376</sup> AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, E\_book, Adapt.

Dall'altro lato, chiaramente la Spagna presenta le sue peculiarità, che non consentono di assimilare l'ordinamento al nostro, *in primis*, il sistema spagnolo è caratterizzato da una spiccata autonomia delle *Comunidades Autónomas*, che svolgono un ruolo di notevole importanza anche in questo campo.

Dunque, è necessario, ai fini di una corretta analisi comparata, passare in rassegna, senza alcuna pretesa di esaustività, alcune delle misure di politica attiva poste in essere a sostegno dell'occupazione e delle imprese dal Governo spagnolo.

L'ordinamento nazionale spagnolo pone in essere due diverse tipologie di aiuti pubblici alle imprese: quelli destinati a promuovere l'occupazione, in particolare, di soggetti esclusi dal mondo del lavoro o non perfettamente integrati, e gli aiuti indirizzati invece alla ristrutturazione delle imprese in crisi<sup>377</sup>.

Nell'alveo della prima categoria, che rappresenta quella di maggior interesse ai fini della nostra ricerca, possono essere individuati quattro grandi categorie: le misure di sostegno all'occupazione consistenti in sgravi sui contributi previdenziali, gli incentivi alla contrattazione, la predisposizione di una disciplina favorevole dal punto di vista contributivo per determinate tipologie contrattuali, ed infine la riserva di determinate quote di posti a categorie di lavoratori affetti di disabilità.

Tra i molteplici interventi idonei ad essere ricondotti nella prima delle suddette categorie, vale la pena menzionare la Ley n. 35 del 17 settembre 2010 *de Medidas urgentes para la reforma del mercado del trabajo*, che ha introdotto agevolazioni sui contributi previdenziali per la stipulazione di contratti di formazione. La norma ha previsto l'esenzione totale dal pagamento dei contributi previdenziali, per tutta la durata del contratto, comprese le sue proroghe, purché il lavoratore fosse disoccupato ed iscritto al collocamento<sup>378</sup>.

---

<sup>377</sup> J.M. GOERLICH PESET, *Libertades económicas, mercado del trabajo y derecho de la competencia*, CES, Madrid, 2011, 404 ss.

<sup>378</sup> Art. 11 Ley 35/2010: "1. Las empresas que, a partir de la entrada en vigor de esta Ley y hasta el 31 de diciembre de 2011, celebren contratos para la formación con trabajadores desempleados e inscritos en la oficina de empleo tendrán derecho, durante toda la vigencia del contrato, incluidas las prórrogas, a una bonificación del cien por cien de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como las correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, correspondientes a dichos contratos. Asimismo, en los contratos para la formación celebrados o prorrogados según lo dispuesto en el párrafo anterior, se bonificará el cien por cien de las cuotas de los trabajadores a la Seguridad Social durante toda la vigencia del contrato, incluidas sus prórrogas. Las bonificaciones en este artículo serán aplicables asimismo a los contratos para la formación concertados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley que sean prorrogados entre dicha fecha y el 31 de diciembre de 2011, durante la vigencia de dichas prórrogas. 2. Para tener derecho a los incentivos establecidos en los dos

L'obiettivo che il legislatore mirava ad ottenere con questa forma di intervento era l'incremento stabile dell'occupazione all'interno dell'impresa. In assenza di tale effettivo incremento, l'impresa beneficiaria avrebbe dovuto reintegrare i benefici ricevuti.

Si colloca in questa stessa ottica la Ley n. 11 del 23 luglio 2013, che ha previsto sgravi fiscali per l'assunzione di lavoratori giovani, minori di 30 anni, iscritti al collocamento<sup>379</sup>.

Per ciò che concerne questa prima tipologia di aiuti pubblici, sembra che l'ordinamento spagnolo rispetti i principi comunitari, ponendosi in continuità con quanto previsto dai singoli regolamenti di esenzione, oggi dal GBER, che pongono una presunzione di compatibilità di determinate ipotesi, come precedentemente descritto.

Gli incentivi alla contrattazione sembrano essere invece uno strumento maggiormente utilizzato dalle autonomie locali<sup>380</sup>, la legislazione statale contempla tale ipotesi solo nel caso di lavoratori disabili.

---

primeros párrafos del apartado anterior, el contrato para la formación deberá suponer incremento de la plantilla de la empresa. Para el cómputo de dicho incremento, se aplicará lo establecido en el párrafo segundo del artículo 10.5 de esta Ley. 3. En lo no previsto en esta disposición, será de aplicación lo establecido en la sección 1.ª del capítulo I y en la disposición adicional tercera de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, salvo lo dispuesto en materia de exclusiones en su artículo 6.2. 4. Los trabajadores contratados al amparo de este artículo serán objetivo prioritario en los planes de formación para personas ocupadas dentro de los programas de formación profesional para el empleo, así como de cualquier otra medida de política activa de empleo, al objeto de incrementar su cualificación profesional.

<sup>379</sup>Articolo 10 Ley n.11/2013: "Las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, que contraten de manera indefinida, a tiempo completo o parcial, a un joven desempleado menor de treinta años tendrán derecho a una reducción del 100 por cien de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante el primer año de contrato, en los términos recogidos en los apartados siguientes. Para poder acogerse a esta medida, las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, deberán reunir los siguientes requisitos: a) Tener, en el momento de la celebración del contrato, una plantilla igual o inferior a nueve trabajadores. b) No haber tenido ningún vínculo laboral anterior con el trabajador. c) No haber adoptado, en los seis meses anteriores a la celebración del contrato, decisiones extintivas improcedentes. La limitación afectará únicamente a las extinciones producidas a partir del 24 de febrero de 2013, y para la cobertura de aquellos puestos de trabajo del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro o centros de trabajo. d) No haber celebrado con anterioridad otro contrato con arreglo a este artículo, salvo lo dispuesto en el apartado 5."

<sup>380</sup>Prendendo ad esempio la Regione dell'Andalusia, vale la pena menzionare il Decreto 141/2002, del 7 maggio, relativo agli incentivi, programmi e misure di promozione per la creazione di impiego e autoimpiego, modificato ed in parte derogato dal Decreto 149/2005, del 14 giugno, sugli incentivi per aumentare contratti di lavoro a tempo indeterminato e che principalmente riguarda l'ambito oggettivo della attuazione degli incentivi per la contrattazione a tempo indeterminato, sia a tempo pieno che a tempo parziale, nonché la trasformazione dei contratti, a favore delle imprese fino a 250 lavoratori e quelle con più di 250 lavoratori; allo stesso tempo regola incentivi in aree territoriali individuate per la attuazione integrale di impiego.

Ad esempio, il regio decreto dell'11 maggio 1983 n. 1451 prevede una sovvenzione di 3.907 euro per ciascun contratto di lavoro stipulato con lavoratori disabili, con il limite che tali benefici potranno essere cumulati ad altri aiuti pubblici con la medesima finalità per un massimo del 60 % del costo salariale annuo, che corrisponde al contratto che dà diritto agli stessi benefici. Allo stesso tempo la medesima disposizione normativa impone alle imprese beneficiarie di mantenere una certa stabilità nell'impiego dei lavoratori assunti in virtù di questa norma, per un tempo massimo di tre anni, non potendo licenziarli senza giusta causa ed in caso di licenziamento, prevede l'obbligo di sostituirli con altri lavoratori disabili, l'inadempimento di quest'obbligo è sanzionato con l'obbligo di restituire alle casse Statali quanto percepito<sup>381</sup>.

Per quelle misure incentivanti che invece si concretizzano nella disciplina più favorevole per l'imprenditore di alcune tipologie contrattuali, può essere menzionata quella peculiare forma contrattuale disciplinata dalla prima disposizione aggiuntiva alla Ley 12/2001, che contempla una indennità attenuata in caso di licenziamento per motivi oggettivi<sup>382</sup> dichiarato illegittimo, per promuovere l'assunzione a tempo indeterminato di alcune categorie di lavoratori disoccupati<sup>383</sup> o impiegati a tempo determinato<sup>384</sup>.

Altra tipologia contrattuale il cui regime giuridico prevede vantaggi dalla parte datoriale e creata *ad hoc*, dalla Ley 3/2012, de 6 de julio, *De medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, è il cd. "contratto a tempo indeterminato di sostegno

---

<sup>381</sup> L'articolo sette, comma primo del regio decreto 1451 del 1983 così dispone: "Las empresas que contraten por tiempo indefinido y a jornada completa a trabajadores minusválidos tendrán derecho a una subvención de 3.907 euros por cada contrato de trabajo celebrado y, durante su vigencia, a bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta, en las siguientes cuantías: a) 70 por ciento por cada trabajador minusválido contratado menor de 45 años. En el caso de contratación de mujeres minusválidas, dicho porcentaje parcial, se mantendrán las bonificaciones en las cuotas descritas en los párrafos anteriores, si bien la subvención de 3.907 euros se reducirá proporcionalmente a la jornada pactada será del 90 por ciento. b) 90 por ciento por cada trabajador minusválido contratado de 45 o más años. En el caso de contratación de mujeres minusválidas, dicho porcentaje será del 100 por cien. Cuando el contrato por tiempo indefinido se concierte a tiempo.

<sup>382</sup> L'indennità in questo caso diventa da 45 giorni di salario per ogni anno di servizio, per un massimo di 42 mensilità a 33 giorni di salario per ogni anno di servizio, per un massimo di 24 mensilità.

<sup>383</sup> Tra le diverse categorie di soggetti disoccupati sono compresi i giovani tra i 16 e i 30 anni; le donne disoccupate, quanto si tratta di attività interessate da un basso indice di occupazione femminile; le donne negli anni successivi al parto, alla adozione, all'affidamento dei minori.

<sup>384</sup> Sono escluse dalla possibilità di stipulare tali contratti le imprese che, nei sei mesi anteriori abbiano realizzato licenziamenti riconosciuti o dichiarati illegittimi o licenziamenti collettivi. L'esclusione riguarda solo la copertura di posti della stessa categoria o gruppo professionale di quelli interessati dal licenziamento.

agli imprenditori”, il cui regime specifico, rispetto al contratto di lavoro a tempo indeterminato comune, introduce una serie di previsioni palesemente in favore di quei datori di lavoro cui si consente di accedere a questa nuova modalità contrattuale in modo da evitare così che gli stessi ricorrano ad assunzioni temporanee<sup>385</sup>.

Si è delineato come un contratto utilizzabile soltanto da imprese che abbiano meno di 50 lavoratori (che in Spagna rappresentano il 99% del tessuto aziendale) e che si caratterizza per un periodo di prova di un anno durante il quale entrambe le parti possono liberamente recedere dallo stesso, senza dover allegare o provare alcuna causa, né dover pagare alcun indennizzo alla controparte.

Stando così le cose, in realtà, si tratta di un contratto che durante il primo anno di vigenza presenta per i datori di lavoro vantaggi superiori a qualunque altro contratto a tempo determinato. Per di più, vengono stabiliti una serie di incentivi economici (fiscali e previdenziali) per i casi in cui, attraverso questa nuova modalità contrattuale, si assumano lavoratori appartenenti alle categorie che presentano maggiori difficoltà di accesso al mercato del lavoro (è previsto il livello più alto di incentivi per il caso in cui il contratto venga stipulato con giovani disoccupati di età inferiore ai 30 anni).

Ancora vi è il contratto a tempo determinato con la finalità di incremento dell’occupazione, il cui vantaggio risiede nella possibilità di stipulare un contratto a tempo determinato indipendentemente dalla ragione giustificatrice che normalmente è richiesta per questa tipologia contrattuale, peculiarità particolarmente gradita ai datori di lavoro<sup>386</sup>.

Tali contratti, tuttavia, possono essere realizzati solo quando si tratta di lavoratori svantaggiati iscritti agli uffici del collocamento o di soggetti che percepiscono la pensione di invalidità totale.

---

<sup>385</sup> L’ Art. 4, Ley 3/2012, è rubricato *Contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores* e ai primi due commi prevede: “ Con objeto de facilitar el empleo estable a la vez que se potencia la iniciativa empresarial, las empresas que tengan menos de 50 trabajadores podrán concertar el contrato de trabajo de apoyo a los emprendedores que se regula en este artículo. 2. El contrato se celebrará por tiempo indefinido y a jornada completa, y se formalizará por escrito en el modelo que se establezca....”.

<sup>386</sup> Il contratto di lavoro a tempo determinato, come è noto, è spesso preferito dagli imprenditori, dal momento che la sua estinzione è più semplice, i lavoratori rivendicano meno diritti, sperando in un rinnovo, e anche per il minor livello di penetrazione sindacale tra i lavoratori a tempo determinato.

Nell'ultima categoria di misure volte all'incremento dell'occupazione nazionale rientrano le riserve di posti a determinati lavoratori, meccanismo molto diffuso nel mondo anglosassone, ma limitato nell'esperienza spagnola ai lavoratori disabili.

In base al combinato disposto dell'art. 38 della già menzionata Ley 13/1982, del 7 aprile 1982 de la *Integracion Social de los Minusvalidos* e dell'art. 4 del citato regio decreto 1451/1983, dell'11 maggio, le imprese pubbliche e private, con almeno 50 dipendenti sono tenute a riservare almeno il 2% dell'organico ai lavoratori invalidi<sup>387</sup>.

## **6. Il piano *Garantia Juvenil*: punti di forza e debolezze.**

La Spagna è stato uno dei primi paesi Europei ad aver posto in essere misure in attuazione della *Youth Guarantee*, a seguito della Raccomandazione del Consiglio dell'aprile 2013. Il governo spagnolo sin da subito si è mostrato particolarmente interessato all'iniziativa, ravvisando, in quest'ultima, una speranza per risollevare il Paese dal fardello di avere uno dei più alti tassi di disoccupazione giovanile e di abbandono scolastico di tutta Europa<sup>388</sup>.

Ben presto, dunque, cominciò a dettare direttive per l'attuazione del Programma proposto dal Consiglio ed in particolare il 19 dicembre del 2013 incluse misure relative alla *Garantia Juvenil* all'interno della *Estrategia de Emprendimento y Empleo Joven 2013-2016*<sup>389</sup>.

L'attività del governo spagnolo è degna di nota per due ordini di ragioni: da un lato per la celerità con cui è stata posta in essere, dall'altro per le modalità utilizzate: a differenza di quanto avvenuto nella maggior parte degli altri ordinamenti, le misure

---

<sup>387</sup> Regola che trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 49, in cui si legge: "I pubblici poteri realizzeranno una politica di prevenzione, cura, riabilitazione e integrazione per i minorati fisici, sensoriali e psichici, offrendo loro la necessaria assistenza specializzata e li proteggeranno specialmente al fine del godimento dei diritti fissati in questo titolo per tutti i cittadini."

<sup>388</sup> Nel 2013 stando ai dati Eurostat, la Spagna presentava uno dei principali tassi di disoccupazione: una percentuale di 18,6%, vale a dire un 6 % in più della media comunitaria (10%). Più nel dettaglio dei 4.111.900 giovani tra i 16 ed i 24 anni, che si potevano contare in Spagna, 951.100 erano disoccupati, e di questi 845.500 non stavano ricevendo neppure un percorso formativo.

<sup>389</sup> *Estrategia de Emprendimento y Empleo Joven* consultabile sul sito [www.empleo.gob.es](http://www.empleo.gob.es)

relative a Garanzia Giovani non sono state concepite come piano a sé stante, ma inserite nell'ambito di una più ampia strategia sull'occupazione<sup>390</sup>.

La Strategia, discussa con le parti sociali e con le Comunità autonome<sup>391</sup>, si ispira a tre direttrici di fondo, che possono così essere sintetizzate: innanzitutto, il potenziamento dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, da realizzare attraverso un'implementazione delle azioni di orientamento professionale e la modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego; il miglioramento dell'occupabilità dei giovani, attraverso la promozione dell'istruzione tecnico-professionale nonché di programmi di apprendistato; ed infine, ma non per importanza, la predisposizione di incentivi per l'assunzione dei giovani, consistenti principalmente in sgravi contributivi per le imprese, che possono arrivare a coprire fino al 100% dei contributi, e altre specifiche agevolazioni per le aziende che assumono i cd. giovani NEET, che in Spagna prendono il nome di *jovenes NI-NI* (*ni estudian, ni trabajan*) o, in generale, giovani a grave rischio di esclusione sociale.

In particolare la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* ha previsto un centinaio di misure per il quadriennio 2013-2016, per facilitare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, incoraggiare l'imprenditorialità e migliorare l'occupabilità. Quindici di queste misure sono state pensate per avere un impatto nel breve periodo, le altre ottantacinque nel lungo periodo, le prime riguardano principalmente la formazione, gli incentivi alla contrattazione e alle imprese, nonché il miglioramento della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro. Mentre le misure i cui effetti sono destinati a manifestarsi nel lungo periodo sono legate alle funzioni di orientamento delle amministrazioni pubbliche ed al miglioramento della intermediazione dei servizi pubblici.

---

<sup>390</sup> La EEEJ costituisce oggi il quadro generale per le politiche attive per il lavoro in Spagna rivolte ai giovani. La Strategia è finanziata sia con fondi provenienti dalla programmazione 2014-2020 dei Fondi strutturali e di investimento europei, sia con quelli dedicati della YEI. Tali fondi sono amministrati in modo condiviso dalle Comunità autonome e dal governo centrale, che gestiscono rispettivamente il 50% delle risorse disponibili.

<sup>391</sup> Durante la fase di progettazione della Strategia prese avvio un processo di consultazione con le Comunità autonome che parteciparono alla "Conferenza settoriale" organizzata dal Ministero del Lavoro e della Sicurezza sociale nel dicembre 2013. Oltre agli enti locali, vennero sentite sia i principali sindacati spagnoli, le *Comisiones Obreras* (CCOO) e la *Unión General de Trabajadores* (UGT), sia le associazioni datoriali (CEOE e CEPYME), il Consiglio spagnolo della Gioventù (CJE).

In particolare tra le misure finalizzate all'accompagnamento dei giovani nel mercato del lavoro, rientrano quelle volte al miglioramento della attività svolta dai Servizi di Pubblico impiego statale (SPE) di mediazione nella ricerca del lavoro, la valorizzazione della fase informativa e di orientamento professionale nell'ambito dell'accompagnamento nella ricerca di un impiego, cui fa da contraltare la modernizzazione dei SPE, affinché siano in grado di svolgere funzioni di *profiling*, di gestione di *database* e sistemi informatici e di assistenza specialistica sulle tematiche lavoristiche. Nella stessa ottica si colloca la creazione di un portale unico di impiego ed autoimpiego, così come di un programma di mobilità.

Per quanto riguarda, invece, le misure finalizzate al miglioramento dell'occupabilità, possono essere menzionati tutte quelle finalizzate ad offrire una "seconda opportunità", basate su programmi formativi finalizzati all'assunzione, sulla formazione con specifico riferimento alle lingue e alle ICT, e incremento dei tirocini promossi nelle imprese, lo sviluppo della formazione professionale con il contratto per la formazione e l'apprendistato, nonché in ambito scolastico.

In questa categoria si colloca anche la formazione l'ottenimento di certificati di qualifica, attraverso programmi *ad hoc*, quali il programma "*Escuela-taller*" ed il programma "*Casa de Oficios*"<sup>392</sup>.

Per ciò che concerne gli incentivi alla creazione di impresa ed il lavoro autonomo, ci si riferisce alle tariffe ridotte per la creazione di un'attività imprenditoriale, ai sussidi disoccupazione compatibili con inizio attività imprenditoriale, la capitalizzazione della prestazione per la disoccupazione, l'"*Oficinas de referencia*" e soprattutto lo sviluppo della cultura imprenditoriale<sup>393</sup>.

In seguito, con la Ley 18/2014 del 15 ottobre, *De aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, al Titolo IV, è stata, poi, concretamente disciplinato il Sistema Nazionale di Garanzia Giovani insieme ad altre misure per favorire l'occupazione.

---

<sup>392</sup> Si tratta di due modelli di centri di insegnamento teorico pratici per giovani tra i sedici ed i venticinque anni, che offrono i comuni, a disposizione dei disoccupati iscritti all'Oficina del Empleo.

<sup>393</sup> BURATTI U., ROSOLEN G., SEGHEZZI F. (a cura di), *Garanzia giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*. Ebook\_43, Adapt.

Da ultimo, la Ley 25/2015, del 28 giugno, con la *disposición final duodécima* è nuovamente intervenuta sul piano *Garantía Juvenil*<sup>394</sup>, apportando significative modifiche, tra cui, forse la più rilevante, relativa ai destinatari del programma.

A seguito di tale intervento normativo, infatti, possono partecipare al piano anche i giovani tra i venticinque ed i trenta anni, che invece in precedenza ne erano esclusi, poiché il limite era fissato a venticinque anni, salvo la deroga prevista per i giovani *under* trenta con una percentuale di disabilità pari al 33%, al momento della richiesta di partecipazione.

Ebbene, per quanto riguarda la gestione del Programma il Governo spagnolo ha effettuato una scelta, che potrebbe sembrare quasi in controtendenza con il modello spagnolo, caratterizzato da una struttura decentrata al livello regionale.

Il piano d'attuazione, infatti, attribuisce un ruolo di primaria importanza all'Amministrazione generale dello Stato, incaricata del coordinamento generale del programma e del controllo finanziario, seppur in collaborazione con i servizi pubblici per l'impiego regionali.

Il portale di accesso al sistema ad esempio è unico e nazionale<sup>395</sup>, a differenza di quanto avviene in Italia, ove ogni Regione (o quasi) ha il suo portale, le *Comunidades Autónomas* non dispongono di portali indipendenti.

Pertanto, il Ministero del Lavoro e della Sicurezza sociale ha messo in atto un meccanismo di coordinamento *ad hoc* per controllare la corretta attuazione della *Garantía Juvenil* da parte delle Comunità autonome, consapevole delle numerose competenze attribuite alle *Comunidades Autónomas* nello sviluppo delle politiche attive di lavoro e per l'educazione.

---

<sup>394</sup> Disposición final duodécima Modificación de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia: Se modifica la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que queda redactada de la siguiente forma: Se modifica la letra d) del artículo 88 que queda redactada de la siguiente forma: «d) Los jóvenes mayores de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, que cumplan con los requisitos recogidos en esta Ley para beneficiarse de una acción derivada del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Asimismo, los jóvenes mayores de 25 años y menores de 30, que cumplan con los requisitos recogidos en esta Ley para beneficiarse de una acción derivada del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, hasta que su tasa de desempleo se sitúe por debajo del 20 por ciento, según la Encuesta de Población Activa correspondiente al último trimestre del año.

<sup>395</sup> [www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/](http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/)

Dunque, in estrema sintesi, diverse sono le figure istituzionali che partecipano attivamente al processo di gestione del Programma, di cui il Ministero del Lavoro e della Sicurezza sociale è il fulcro del coordinamento per l'attuazione dello stesso.

Più nello specifico, il servizio pubblico di impiego statale (*Servicio Público de Empleo Estatal*) attua le misure di concerto con i servizi pubblici per l'impiego a livello regionale, mentre la “Direzione generale per il lavoro autonomo, l'economia sociale e la responsabilità sociale d'impresa” amministra il Fondo sociale europeo in Spagna. Vi sono poi le *Comunidades Autónomas*, che contribuiscono concretamente all'attuazione del piano, ed altri attori privati quali il Terzo Settore e le agenzie del lavoro, la cui partecipazione è sollecitata dalla Strategia stessa.

Si richiede che tutti i soggetti chiamati ad agire nell'ambito dell'attuazione della strategia, si coordinino e collaborino tra loro per favorire il raggiungimento del miglior risultato possibile<sup>396</sup>.

L'obiettivo che il governo spagnolo mira a raggiungere, secondo quanto disposto dalla Raccomandazione del Consiglio UE del 2013, è che tutti i giovani di età inferiore a venticinque anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita del sistema di istruzione formale.

A tal fine, innanzitutto si invitano i giovani tra i sedici ed trenta anni in possesso dei requisiti richiesti ad iscriversi al Programma tramite il portale nazionale<sup>397</sup>.

Una volta accettata la domanda, il giovane viene incluso nella lista dei beneficiari e si vede assegnato un profilo personale, in base alle indicazioni fornite nella fase

---

<sup>396</sup> L'art. 89 Ley 18/2014 afferma che : “Se promoverá la colaboración, el diálogo y el consenso de todas las partes interesadas para favorecer un trabajo conjunto que se pueda materializar en una integración coherente de las políticas dirigidas a mejorar la empleabilidad y favorecer la inserción en el mundo laboral de los jóvenes a que se refiere el artículo 88.d). Esta colaboración conlleva la participación y compromiso activo de los interesados en el desarrollo de las medidas y acciones que se lleven a cabo bajo el amparo del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Asimismo, se garantizará la implantación y aplicación del Sistema en todas las Comunidades Autónomas y el acceso en igualdad de condiciones para todos los jóvenes objeto de atención, con independencia de sus circunstancias personales y/o sociales, y atendiendo a sus necesidades específicas, con especial dedicación a quienes se encuentren en una situación de desventaja y/o riesgo de exclusión.”

<sup>397</sup> Tra i requisiti personali rientrano oltre quelli anagrafici, la cittadinanza spagnola, o essere cittadini dell'UE che si risiedano in Spagna, o stranieri in possesso di una autorizzazione per risiedere nel territorio spagnolo che li legittimi anche a lavorare, essersi registrato in una delle città spagnole, non aver lavorato negli ultimi trenta giorni, non aver partecipato ad attività didattiche negli ultimi novanta giorni, non aver partecipato a corsi di formazione o altre attività di formazione negli ultimi trenta giorni, prestare impegno di partecipazione attiva.

dell'iscrizione, circa il titolo di studio, le competenze professionali, le attitudini e le esigenze del soggetto stesso (*profiling*).

Questa prima fase finalizzata all'identificazione di azioni idonee al beneficiario dovrebbe concludersi nell'arco di trenta giorni. Nel corso della seconda, che dovrebbe durare non più di quattro mesi dalla profilazione, dovrebbe essere formulata agli iscritti una delle offerte di inserimento lavorativo/formativo previste dal programma.

Dal punto di vista datoriale, sono previsti diversi incentivi per le assunzioni dei giovani iscritti al programma Garanzia Giovani.

È innanzitutto, prevista una cd. “*Tarifa Joven*” per chi assume con contratto a tempo indeterminato un soggetto iscritto al *Sistema Nacional de Garantia Juvenil*, che consiste nella riduzione della quota di sicurezza sociale per un importo di 300 € per un periodo massimo di sei mesi<sup>398</sup>, periodo minimo per il quale l'impresa è obbligata a tenere in vita il contratto di lavoro. In caso di inadempimento di tale obbligo, si procederà alla restituzione dell'incentivo. Se il rapporto di lavoro si estingue dopo i sei mesi, l'impresa, invece, non dovrà restituire gli importi percepiti.

Se si procede ad assunzioni con contratto di apprendistato, si ha diritto ad una riduzione del 100% della quota di previdenza per le imprese fino a 250 lavoratori e del 75% per le imprese con 250 o più lavoratori. È inoltre prevista una ulteriore riduzione fino al 25% per l'attività formativa, che deve consistere come minimo in un 25 % il primo anno e del 15 % il secondo ed il terzo anno.

Per il *contratto en prácticas*, invece, è prevista una riduzione 100% della quota Sicurezza Sociale per un massimo di sei mesi. Si tratta di un contratto a tempo parziale con vincoli formativi, stipulato con giovani iscritti al Sistema di Garanzia Giovani.

È ulteriormente prevista la possibilità di stipulare – con giovani iscritti al programma *Garantia Juvanyl*– un contratto a tempo parziale con vincolo formativo, che consente di ottenere una riduzione del 100% della quota Sicurezza Sociale per le imprese con

---

<sup>398</sup> Si tratta di una misura che si è scelto di rendere compatibile con il resto degli incentivi, tanto che può ben accadere che l'impresa non soltanto goda di uno sgravio contributivo totale, ma che addirittura le avanzi parte degli incentivi, i quali potranno essere così utilizzati per ridurre il carico contributivo di un altro lavoratore.

meno di 250 dipendenti e 75%, per le imprese con più di 250 dipendenti, per un massimo di dodici mesi, purchè l'impiego sia compatibile con la formazione.

Infine, grazie al recentissimo intervento Real Decreto-ley 6/2016, del 23 dicembre 2016 *De medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil* sono previsti anche *bonus* per i lavoratori autonomi iscritti al *Sistema Nacional de Garantía Juvenil*<sup>399</sup>.

Ai fini di un corretto funzionamento del programma è stato previsto un monitoraggio delle spese sostenute rispetto alle persone a cui il servizio è stato erogato.

Le informazioni sui percorsi di chi ha partecipato al programma devono essere tracciabili in modo da determinare se la persona stia effettivamente svolgendo un'attività lavorativa o formativa. La valutazione del piano avviene con il coinvolgimento delle parti sociali, una volta l'anno, usando come indicatori l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e la misurazione del tasso dei "Neet", in specifico quelli da lungo tempo disoccupati.

Dunque, una volta descritto lo state dell'arte, appare opportuno verificare i risultati effettivamente raggiunti dal programma ed analizzare le sue criticità.

In primo luogo, come già accennato, va, senza dubbio, riconosciuto alla Spagna il merito di essersi immediatamente attivata a seguito della sollecitazione europea e di aver predisposto un sistema completo di implementazione di politiche attive finalizzate alla risoluzione della disoccupazione giovanile e alla riduzione del tasso di abbandono scolastico.

Ferma la verifica del concreto funzionamento delle misure, non si può certamente negare che questi *trend* negativi sembrano essere stati arrestati.

La Spagna, infatti, oggi vanta un sensibile calo del tasso di disoccupazione giovanile, addirittura maggiore della media europea. Se il calo generale a livello europeo è stato di poco meno di 2 punti percentuali – passato dal 22,2% al 20,4% – in Spagna la riduzione ha raggiunto il 4,9%.

---

<sup>399</sup> Art. 2 Real Decreto-ley 6/2016, de 23 *De diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil*.: "Los beneficios en las cotizaciones previstos en este artículo consistirán en una bonificación en el supuesto de trabajadores por cuenta propia o autónomos inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 105 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, aplicándose dicha bonificación en los mismos términos que los incentivos previstos en el apartado 1 y teniendo derecho asimismo a la bonificación adicional contemplada en el apartado 2."

Anche il tasso di abbandono scolastico sembra essere stato sensibilmente ridotto. Per la prima volta la dispersione scolastica si è attestata al di sotto del 19%. Percentuale che può dirsi quasi un vero e proprio per un Paese in cui questa percentuale nel 2008 era pari al 31,7%<sup>400</sup>. Pertanto, l'accento posto dalla *Garantia Juvenil* sul potenziamento dell'istruzione tecnico-professionale duale e sul reintegro dei *drop-out* scolastici nell'istruzione formale sembra in questo senso andare nella direzione giusta<sup>401</sup>.

Ciononostante, non è tutto ora quello che luccica e diverse sono le criticità che mostra il sistema, tra cui *in primis*, al pari della situazione italiana, la mancanza di omogeneità all'interno dell'ordinamento. La realtà delle singole *Comunidades Autonomas* è caratterizzata da diverse condizioni socio-economiche, che inevitabilmente si riflettono sul funzionamento sul piano *Garantia Juvenil*, che pertanto, varia in base a ciascuna regione.

Tale situazione non sembra essere agevolata dalla gestione accentrata del Piano, che probabilmente proprio in uno Stato come la Spagna nessuno avrebbe immaginato, ma che sarebbe stata accolta positivamente se avesse portato risultati migliori, al contrario, ad oggi, questa non sembra potersi dirsi una scelta del tutto appropriata.

Appare opportuno effettuare altre due valutazioni, in conclusione dell'analisi condotta sulla attuazione della *Youth Guarantee* nell'ordinamento spagnolo. La prima in merito alla necessità, predicata sulla carta e non ancora attuata, di modernizzare i servizi per l'impiego. Tali strutture non sembrano in grado svolgere in maniera efficace numerosi compiti cui sono preposti, sarebbe dunque necessario un adeguamento di questi alle attività che sono chiamati a svolgere.

Da ultimo, ma non per importanza, giova menzionare l'ampio ricorso agli incentivi alle imprese per le nuove assunzioni, nella forma di sgravi contributivi, che costituiscono di fatto il nocciolo delle misure "a breve termine" incluse nella *Estrategia de Emprendimento y Empleo Joven 2013-2016*<sup>402</sup>.

---

<sup>400</sup> Oggi, Paesi Baschi e Cantabria sono le regioni spagnole con il più basso tasso di abbandono scolastico (7,9% e 8,6% rispettivamente), mentre le Isole Baleari e Murcia hanno il più alto (26,8% e 26,4% rispettivamente). L'obiettivo auspicato per il 2020 è di raggiungere il 15% di *drop out*.

<sup>401</sup> Anche l'*Employment Committee* segnala che il piano di implementazione della Garanzia Giovani rappresenta un buon inizio per l'impegno a diminuire la dispersione scolastica favorendo la partecipazione alla formazione professionale.

<sup>402</sup> Si tratta di un modo per favorire l'assunzione di determinate categorie di lavoratori, nel breve periodo, non ne garantisce la stabilità nel lungo periodo.

## BIBLIOGRAFIA

- ALAIMO A., *Deroghe alle tutele del lavoro e diritto comunitario della concorrenza*, *DML*, 1999, 126.
- ALAIMO A., CARUSO B., *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, *WP C.S.D.L.E.*, "Massimo D'Antona". INT 82/2010.
- ALLAMPRESE A., *Aiuti di Stato e Corte di Giustizia: osservazioni a partire dal caso Ente Poste Italiane*, *Riv. Giur.Lav*, 1999.
- ALLAMPRESE A., *Diritto comunitario della concorrenza e contratti collettivi*, *Lav. Giur.*, 2000, 33.
- AMADEO S., *Il giudice nazionale e l'obbligo di recupero degli aiuti illegali*, in SCHEPSI C. (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Giappichelli, Torino 2011.
- AMATO G. , *Il potere e l'antitrust. Il dilemma della democrazia liberale della storia del mercato*, Bologna, 1998.
- AMATO G., *Le Autorità indipendenti nella Costituzione economica*, in AA. VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti*, Milano, 1997.
- ARRIGO G., *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, I, Milano, 1998.
- AULENTA M., *Il recupero degli aiuti di Stato*, Cacucci, Bari, 2007.
- BALLARINO T., BELLODI L., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997
- BALLETTI E., *Contratto di inserimento*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al nuovo d.lgs. 276/03*, 2004, 654.
- BARATTA R., *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, 34;
- BARBERA M., *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000.
- BARBIERI M., *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, *RIDL*, 2010, III, 71 ss.
- BARBIERI G.- BRANCATI R., *Gli aiuti di Stato a finalità regionale: i nuovi orientamenti*, Euro Pass, dossier n.27, marzo 2000.

- BARIATTI S. (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto Comunitario*, Cedam, Padova, 1998.
- BASEX M., *Les nouvelles orientations envisagées par le project du Traité de Lisbonne*, in *Contracts – Concurrence – Consommation*, 2007, 22.
- BELANDI G.G., *Diritto del lavoro e diritto della concorrenza tra conflitto e cooperazione: prima ricognizione alla periferia del tema*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Padova, 2005.
- BELLAVISTA A., *Il lavoro sommerso*, Torino, 2000.
- BELLAVISTA A., *La legge finanziaria per il 2007 e l'emersione del lavoro nero*, in *WP C. S. D. L. E. "Massimo D'Antona"*. IT, 55/07, 26.
- BELLAVISTA A., *Al di là del lavoro sommerso*, *RGL*, 2008, I, 9.
- BELOTTI G., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario della concorrenza – Della tutela dei terzi*, *Dir. Comunit., scambi internaz.*, 1995.
- BERNINI G., *Un secolo di filosofia antitrust*, Bologna, 1991.
- BIAGI M., Intervento, in AA.VV. *Il dialogo fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale del lavoro*, Atti del congresso Nazionale AIDLASS, Pavia 6-7 novembre 1992, Giuffrè Milano, 1992.
- BIAGIONI G., *Le novità della Commissione in materia miglioramento e semplificazione delle procedure di notifica e controllo sugli aiuti di Stato*, in SCHEPSI C. (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Giappichelli, Torino 2011.
- BIONDI A., *Gli aiuti di stato*, in FRIGNANI A.- PARDOLESI R.(a cura di), *La concorrenza, Trattato di diritto privato dell'UE*, Giappichelli, Torino, 2006
- BIONDI A. , *Some Reflections on the Notion of "State Resources" in European Community State Aid Law*, *Fordham International Law Journal*, 2006, 1426.
- BIONDI A., EECKHOUT P. ., FLYNN J. (a cura di), *The law of state Aid in the European Union*, OUP, Oxford, 2004.
- BORTONE R., *Qualche suggestione in tema di diritto al lavoro e aiuti di Stato*, in PINELLI E. , TREU T. , *La Costituzione economica: Italia, Europa, Quaderno della collana di Astrid*, Bologna, 2010, p. 265 ss.
- BRINO V., *Diritto del lavoro e diritto della concorrenza: conflitto o complementarità?*, *Rgl*, 2005, 319.

BRINO V., *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato. Le prospettive dell'Unione Europea*, Padova, 2012.

BRONZINI G., *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di) *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008.

BUFFONI L., *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del titolo V: il fondamento costituzionale e il riparto di competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo: regione e governo locale*, 2003, 345 ss.

BURATTI U., ROSOLEN G., SEGHEZZI F. (a cura di), *Garanzia giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*. Ebook\_43, Adapt.

CAFARI PANICO R., *Il recupero degli aiuti illegittimamente concessi*, *Riv. Dir. Eur.*, 1995, 39-52.

CAPELLI F. – GRATANI A., *Aiuti e incentivi comunitari a favore delle piccole e medie imprese*, *Dir, com, scambi intern.*, 1995.

CARINCI F., *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, 2004.

CHÉROT J.Y., *Les aides d'Etat dans les Communautés européennes*, Paris, 1998, 48.

CHIRI S. – PELLEGRINI G., *Gli aiuti alle imprese nelle aree depresse*, *Riv. econ. Mezzogiorno*, Roma, 1998.

CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2014.

CLARICH M., *Per uno studio sui poteri dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*, *Dir. Amm.*, 1993

CIPPITANI R., *Il concetto giuridico di sovvenzione nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale*, *Contr. Impr. Eur.* 2011.

COCCIA M., *Le partecipazioni statali italiane davanti alla Corte di giustizia: aiuti di Stato o aiuti di status?*, *Riv. Dir. Int.*, 1992, 969.

COMPASSI A., *L'obbligo di recupero degli aiuti di Stato dichiarati incompatibili dalla Commissione europea. Il caso italiano delle exmunicipalizzate*, *Diritto e politiche dell'UE*, n. 3/2008.

CONSOLO G., *La sentenza Lucchini della Corte di Giustizia: quale possibile adattamento degli ordinamenti processuali interni e in specie nel nostro?*, *Riv. Dir. Proc.*, 2008, 225.

CORAZZA L., *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, *Giorn. Dir.lav. rel. Ind.*, 2013, 3, 489.

CURIEL R., WENCESLAO J., *Comentario de algunas sentencias de 1994 sobre ayudas de Estado*, GJCEC, - Boletín, n. 109/1996.

DA CRUZ VILAÇA J.L., T. ARAGÃO MORAIS, *Competition Policy and State Aids to Undertaking*, in E.A. RAFFAELLI (a cura di), *Antitrust tra diritto nazionale e diritto comunitario*, Bruylant, Bruxelles e Milano, 1998.

DANIELE L., AMADEO S., SCHEPSI C. (a cura di), *Aiuti pubblici alle imprese e competenze regionali*, Giuffrè, Milano 2003.

DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di stato*, Giuffrè, Milano, 2006.

D'ANTONA M., *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in Aa. Vv., *Contratto e lavoro subordinato. Il diritto privato alle soglie del 2000*, Padova, 2000, 127-159.

D'ATTORRE G., *La procedura di ristrutturazione industriale delle grandi imprese in stato di insolvenza e il divieto di aiuti di Stato*, DCoI, 2004, 69.

DEAKIN S., *Labour Law as Market Regulation: The Economic Foundations of European Social Policy*, in P.DAVIS E AL. (a cura di), *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, Oxford, 1996.

DELFINO M., *Gli interventi comunitari in materia di contratti di formazione e lavoro fra diritto della concorrenza e politiche sociali*, *Dir. Lav. Merc.*, 2003, 167.

DE LUCA P., *Sulla legittimazione attiva delle imprese concorrenti di beneficiari di aiuti di Stato*, *Dir. Un. Eu*, 2008.

DE LUCIA L., *Le elaborazioni della dottrina tedesca ed italiana sulla natura giuridica della concorrenza. Spunti per una riflessione sulla l. l. 10 ottobre 1990, n. 287*, *Riv. Dir. Comm.*, 1994, I, 65 ss.

DE PASQUALE P., *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona, Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009.

DI NUNZIO P., *Aiuti di Stato vincolati alla regola del de minimis*, *Guida al Lavoro*, 2001, n. 8, 57-59.

DURAN F., SAEZ C., (a cura di), *Unidad de mercado y relaciones laborales*, XXV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y relaciones laborales, Sevilla, 2007.

EMILIANI S.P., *Il termine di prescrizione in materia di recupero di aiuti di Stato alla luce del principio di collaborazione*, ADL, 2009, 170.

ESTOA PÉREZ, *Ayudas de estado y crisis actual: orientaciones de la Comisión y ayudas al sector financiero español*, R.E.D.E., 2010, 265.

EVANS A., *European Community Law of State Aid*, Oxford, 1997.

FASSINA L., *La legittimità comunitaria del monopolio assicurativo dell'Inail come spunto di riflessione sui rapporti tra ordinamento comunitario e sistema nazionale di protezione sociale*, ADL, 2003, 253.

FERRANTE V., *Ancora sugli aiuti di Stato: sono leciti i contratti di solidarietà "difensivi"?*, RIDL, 2003, II, 709

FERRARA M. D., *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, Lav. Dir., 2015, 639.

FERRARO F., *Contratti di formazione e lavoro e aiuti di Stato all'occupazione*, DCS, 2000, 2, 367.

FERRARO F., *Obbligatorietà dell'iscrizione ad un fondo pensione e regole comunitarie (Il caso Albany)*, G. FERRARO (a cura di), *La previdenza complementare nella riforma del Welfare*, Milano, 200, 921.

FERRARO F., *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, Dir. Uni. eur, 2010, 335.

FIONDA A., MASSAGLI E., *Le politiche del lavoro in Italia durante la crisi*, ebook\_vol\_34, 2014, Adapt.

FONTANA E., *Aiuti di Stato ed efficacia diretta*, Ed. Scientifica, Napoli, 2007.

FREEDLAND M. R., COUNTOURIS N. , *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, Giorn. Dir.lav. rel. Ind, 2005, 4, 557

FRIGNANI A., WAELBROECK M., *Disciplina della concorrenza nella CE*, IV ed., 1996, Torino.

GALIMBERTI F., voce *Concorrenza*, Enciclopedia dei ragazzi, Treccani.

GALLO C. E., *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: il quadro nazionale nella più recente giurisprudenza*, Dir. Amm., 2005, 331.

- GAROFALO D., *La nozione di svantaggio occupazionale*, *Dir. Lav. Merc.*, 2009, 569.
- GAROFALO D., *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario della riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, *suppl. Dir. Prat. Lav.*, n.33 del 15 settembre 2012.
- GAROFALO L., TRIGGIANI E., *L'attività della Comunità Europea in materia di lavoro nel 1992-1993*, *Giornale Dir. Lav. Rel. ind.*, 1994, 745.
- GATTINARA G., *Obbligo di recupero degli aiuti illegali e incompatibili e res iudicata nazionale: il caso Lucchini*, *St. Integr. Eur.*, 2008.
- GENTILE G., *L'economia sommersa nell'contesto comunitario: incentivi all'emersione e tutela della concorrenza*, *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2004, 131 ss.
- GENTILE G., *Il Lavoro sommerso. Politiche di contrasto e vincoli comunitari*, Napoli, 2010.
- GERBER D.J., *Law and competition in twentiethcentury Europe*, Oxford, 2001.
- GIUBBONI S., *I monopoli previdenziali tra diritto comunitario della concorrenza e principi solidaristici della Costituzione. Convergenze "pratiche" e conflitti "teorici"*, *ADL*, 2000, 685.
- GIUBBONI S., *Monopolio dell'Inail e Antitrust: profili di diritto interno e di diritto comunitario*, *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, 742.
- GIUBBONI S., *I monopoli previdenziali tra diritto comunitario della concorrenza e principi solidaristici della Costituzione. Convergenze "pratiche" e conflitti "teorici"*, *Arg.dir.lav.*, 2000, 712.
- GIUBBONI S., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003.
- GIUDICI M., *Contratto di formazione e lavoro: agevolazioni a rischio Ue*, *GL*, 1998, 44.
- GOERLICH PESET J.M., *Libertades economicas, mercado del trabajo y derecho de la competencia*, CES, Madrid, 2011.
- GOMEZ GORDILLO R., *Fomento del empleo versus libre competencia*, C. MOLINA NAVARRETE (a cura di), *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nueva poliicas, nuevos derechos*, Sevilla, 2005.

GOMEZ MUÑOZ J.M., *Derecho del trabajo, libre competencia y ayudas de estado*, CARL, Sevilla, 2007.

GOTTARDI D., *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, 511.

GRATANI A.- ADOBATI E., *Aiuti esistenti e aiuti nuovi secondo la Corte di giustizia*, *Dir. Com e scambi internazionali*, 1995.

GUZZI S., *La tutela dei terzi nella procedura per il controllo degli aiuti di Stato nel regolamento n. 659/1999/CE*, *DCI*, 2004, 795.

HUBER P.M., *Aiuti ex art. 87 e 88 del Trattato CE 1999 e tutela dell'affidamento nel diritto comunitario e nel diritto amministrativo nazionale*, *RTDPub*, 2000, 321-341.

IMPERATORI G., RAUSEI P., *Prevenzione e promozione nel contrasto al lavoro irregolare e sommerso*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Milano 2016

IDOT L., *Droit social et droit de la concurrence: confrontation ou cohabitation? (à propos de quelques développements récentes)*, in *EChron*, novembre 1999, 4 ss.

KEPPENNE P., *(R)évolution dans le système communautaire de contrôle des aides d'état*, *Riv. mar.un.eur.*, 1998., 125.

LAMBERTUCCI P., BELLOMO S., *La formazione professionale nel sistema di istruzione e nel rapporto di lavoro*, in SANTORO- PASSARELLI (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, Torino, vol. III, 1998.

LAIGRE P., *L'intrusion du droit communautaire de la concurrence dans le champ de la protection sociale. À propos de l'arrêt Coreva*, *CJCE 16 novembre 1995*, *DS*, 1996.

LIBERTINI M., *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Milano, 2014

LIBERTINI M., *A "Highly Competitive Social Market Economy" as a Founding Element of the European Economic Constitution*, *Concorrenza e mercato*, 2011, 491, ss.

LIBERTINI M., voce *Concorrenza*, in *Annali Enc. Dir.*, III, Milano, 2010, 194.

LIBERTINI M., *La tutela della concorrenza nella costituzione italiana*, *Giur. Cost.*, 2005, 1429.

LUCHENA G., PRISCO S. (a cura di), *Aiuti di Stato tra diritto e mercato*, Roma 2007

- LUCHENA G., *Incentivi economici per contrastare il lavoro irregolare e obblighi comunitari*, in *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, a cura di V. PINTO, Bari, 2007, 75.
- LYON- CAEN A., *Droit social et droit de la concurrence. Observations sur une rencontre*, in AA. VV., *Las orientasion sociales du droit contemporain. Écrits en l'honneur du Professeur Jean Savatier*, Paris, 1992.
- LYON- CAEN A., *Le droit du travail, une technique réversible*, Paris, 1995.
- LYON- CAEN G., *L'infiltration du Droit du travail par le Droit de la concurrence*, DO, 1992.
- MALINCONICO C., *Aiuti di Stato*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, a cura di CHITI M.P. – GRECO G., I, Giuffrè, Milano 2007.
- MANCINI F., *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri*, *Rde*, 1989, 10.
- MANGINI V., *La vicenda dell'antitrust: dallo Sherman Act alla legge italiana n. 287/1990*, *Rdi*, 1995.
- MANTECA VALDELANTE V., *Requisitos de las ayudas de Estado en materia de competencia en el mercado – sentencia Kronofrance*, WKE Estudios y notas de politica comunitarias, n. 1/2011.
- MAROCCO M., *La "doppia anima" delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 192/2013.
- MARTINEZ FONS D. , *Libre competencia y derecho del trabajo*, Madrid, 2006.
- MARTONE M., *I contratti a finalità formativa: il contratto di inserimento*, in AA. VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Milano, 2004, 399.
- MATEMAN S., RENOY P.H., *Undeclared Labour in Europe. Towards an integrated approach of combating undeclared labour*, in [www.regionplan.nl](http://www.regionplan.nl) .
- MELIANDÒ G., *Concorrenza e politiche sociali*, in Aa. Vv., *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996.
- MENEGHELLI L., *Approvazione europea per i contratti di riallineamento*, *LI*, 1999, 5, 33.

MENGHINI L., *Titolo VI. Apprendistato e contratto di inserimento*, in M. BROLLO, M. G. MATTAROLO, L. MENGHINI (a cura di), *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, Milano, 2004.

MOCELLA M., *L'evoluzione dei modelli per favorire l'emersione del lavoro*, in CAPORRINO V. E GRANATA G, (a cura di), *Modelli di emersione del lavoro sommerso nell'impresa*, Roma, 2008.

MORRONE A., *Regime contributivo del contratto di inserimento e tutela della concorrenza nel mercato comune*, *Ri. dir. sic. soc.*, 2005, 85.

MORRONE A., *Il nuovo regolamento comunitario in materia di aiuti di Stato a favore dell'occupazione*, *LG*, 2003, 2, 114.

MORRONE A., *Contratti di formazione e lavoro: i giudici comunitari sanciscono l'incompatibilità alle agevolazioni contributive con il mercato comune. Il commento*, *LG*, 2002, 424.

MUTARELLI M.M., *Il contratto di inserimento: prospettive di riforma, tra vecchi e nuovi rischi di censure comunitarie*, in G. FERRARO, M. CINELLI (a cura di), *Lavoro, Competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Milano, 2008, 47.

NASCIMBENE B., ROSSI DAL POZZO F. (a cura di), *Il Private Enforcment sulle regole della concorrenza*, Giuffrè, Milano 2009.

NICOLINI C.A. , *Gli incentivi alle assunzioni*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013.

NUNIN R., *Il contrasto al sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro*, in F. CARINCI, A. PIZZO FERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, vol. IX, Milano, 2010, 223.

ORLANDI M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995.

ORLANDI M., *La disciplina degli aiuti di Stato*, in *Il diritto privato dell'Unione Europea*, a cura di TIZZANO A., II, Giappichelli, Torino, 2006.

PACE L.F., *I fondamenti del diritto antitrust europeo*, Milano, 2005.

PALLINI M., *Nuova costituzione economica e tutela del lavoro. Profili sistematico-istituzionali*, Roma, 2004, 130.

- PAPALEONI M., *Aiuti per contratti di formazione e lavoro incompatibili con il mercato comune*, *GLav*, 11, 2002.
- PAPALEONI M., *Contratto di formazione e lavoro e divieti comunitari: le concrete implicazioni della decisione*, *ADL*, 2002
- PAPARELLA E., *Riforma del mercato del lavoro e “livelli essenziali delle prestazioni” in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l’impiego*, *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012.
- PERASSO A., *Procedure e controlli in tema di aiuti di Stato*, *Dir. Comm. Intern.*, 1995.
- PERITZ R. J., *Competition Policy in America*, Oxford, 1996
- PINOTTI C., *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000.
- PINNA G., *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nell’ordinamento comunitario*, in S. BARIATTI (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998.
- PINTO V., *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, 2008.
- PINTO V., *Sanzioni promozionali e indici di congruità nelle politiche di contrasto al lavoro irregolare*, *RGL*, 2008, 25.
- PISAPIA A., *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Cedam, Padova, 2012.
- PORCHIA O., *Aiuti di Stato*, voce di *Digesto delle discipline pubblicistiche* Aggiornamento.
- PORCHIA O., *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese: tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Napoli, 2001.
- PROEST G., *L’antitrust negli Stati Uniti e in Europa. Analisi e psicoanalisi di una divergenza*, *Merc. Conc. Regole*, 1, 2002.
- PUTATURO DONATI M., *Il contrasto al lavoro sommerso*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da M. PERSIANI, F. CARINCI, vol. VI, *Il mercato del lavoro* a cura di M. BROLLO, Milano, 2012, 486 ss.
- RAUSEI P., *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Milano 2011.
- RAVELLI F., *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l’occupazione e i suoi strumenti*, *Dir., merc., lav.*, 2006, 67.

REALFONZO R., *Lavoro sommerso e modello di specializzazione produttiva: quali politiche?*, in V. PINTO ( a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, *Atti del Convegno di Taranto*, 11-12 maggio 2007, Bari, 2007.

ROBERTI G.M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997;

ROCCELLA M., TREU T., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, 2016.

ROCCELLA M., *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, 187.

ROCCELLA M., *Tutela del lavoro e ragioni di mercato nella giurisprudenza recente della Corte di Giustizia*, *DLRI*, 1999, 33 ss.

ROCCELLA M., *Il caso Job Centre- II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, *RGL*, 1998, II, 29.

ROCCELLA M., *La Corte di Giustizia e il diritto del lavoro*, Torino, 1997.

ROCCELLA M., *Mercato del lavoro e lotta ai monopoli: appunti sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia*, *RIDL*, 1995, I, 3.

ROSOLEN G., SEGHEZZI F (a cura di), *Garanzia giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*. Ebook\_43, Adapt.

RUBINI L., *Brevi note a margine del caso PreussenElektra, ovvero come "prendere seriamente", le norme sugli aiuti di Stato e la tutela dell'ambiente nel diritto comunitario*, *Dir. Com. sc.int.*, 2001., 482.

SANDULLI G., *L'Unione Europea si pronuncia sui contratti di formazione e lavoro*, *GL*, 1999, 39

SANTONI F., *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la legislazione*, *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 4, 1992.

SANTONI F., *La tutela dei lavoratori nella crisi dell'Alitalia*, in *Vicende dell'impresa e tutela dei lavoratori nella crisi dell'Alitalia*, Napoli, 2011.

SANTUCCI R., *Prime note sull'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro*, *DML*, 3, 2015, 450.

SAULINO F., *L'abrogazione del contratto di inserimento*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (cura di), *Il nuovo mercato del lavoro, dalla riforma Fornero alla legge di Stabilità 2013*, Torino, 2014.

SCIARRA S., *Aiuti di Stato e contratti a contenuto formativo*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, II, Bari, 2008, 1137.

SCIARRA S., *Diritto del lavoro e regole della concorrenza in alcuni casi esemplari della Corte di Giustizia Europea*, DML, 2000, 590.

SCHEPISI C. (a cura di), *La “modernizzazione” della disciplina sugli aiuti di Stato: il nuovo approccio della Commissione Europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Giappichelli, Torino, 2011.

SCHINA D., *State Aids under the EEC Treaty: articles 92 to 94*, Oxford, 1987.

SEGAL I., WHISTON M., *Public vs private enforcement of antitrust law: a survey*, ECLRev., 2007.

SENA E., *Regolarizzazione del lavoro sommerso*, DML, 2003, 241.

SLOTBOOM M., *State Aids in Community Law: A Broad or Narrow Definition?*, Eur. Law Rev., 1995, 289;

SPEZIALE V., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 233/2014.

SPIATERI F., *Recenti sviluppi in materia di private enforcement delle norme sugli aiuti di Stato: I casi CELF e Wienstrom*, Dir. Un. Eu., 2010.

STOLFA F., *La revisione del regime delle sanzioni in materia di lavoro e legislazione sociale*, in E. GHERA, D. GAROFALO, *Semplificazioni- sanzioni- ispezioni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016.

TEBANO L., *Aiuti di Stato all’occupazione: evoluzione e riflessi di diritto interno, in Liberalizzazione degli scambi, integrazione dei mercati e diritto del lavoro*, (a cura di), A. LYON CAEN, Perulli, Padova, 2009.

TEBANO L., *Sostegno all’occupazione e aiuti di stato “compatibili”*, Cedam, Padova, 2012.

TEBANO L., *Gli incentivi all’ingresso nel mercato del lavoro tra ordinamento italiano ed europeo*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (diretto da), *Il nuovo diritto del lavoro*, IV vol, *La riforma del mercato del lavoro* Torino, 2014.

TEBANO L., voce *Aiuti di Stato (dir. lav.)*, *Digesto, Discipline Privatistiche, Sez. commerciale*, Torino, 2016.

TERRASI A., *Aiuti di Stato: la questione del recupero degli aiuti illegalmente concessi*, RiDPC, 2002, 1081.

TESAURO G., *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e imprese bancarie*, DcoI, 1991, 405.

TIRABOSCHI M., *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002.

TIRABOSCHI M., *Aiuti di stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della corte di giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto*, Ridl, III, 2002, 445.

TIRABOSCHI M., *La riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Torino, 2004.

TIRABOSCHI M., *La riforma dei contratti a contenuto formativo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, 2004.

TIRABOSCHI M., *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, ebook\_vol\_10, 2014, Adapt.

TREU T., *Diritti sociali europei: dove siamo*, Lav. Dir., 2000.

TREU T., *Politiche del lavoro. Insegnamento di un decennio*, Bologna, 2001, 108.

TUFANO M.L., *La disciplina degli aiuti di Stato nell'Unione Europea: dal controllo all'enforcement*, Dir .Un. eur., 2010.

VALLEBONA A., *Contratto di formazione e lavoro: riduzione dell'obbligo contributivo e divieto comunitario di aiuti di Stato*, Mass. Giur. Lav., 2002, 461.

VALLEBONA A., *Recupero delle riduzioni contributive sui c.f.l. incompatibili con l'ordinamento comunitario: la prescrizione*

VALLEJO LOBERTE E., *No consideraciòn como ayuda de Estado de la ampliacion de actividades de una entidad pública que acuaba marginalmente en el sector del seguro*, GJCEC – Boletín, n. 99/1994.

VANBERG V. J., *The Constitution of Markets Essays on Political Economy*, London, 2001.

VAN VLIET H., *State Resources and PreussenElektra: When is a State Aid Not a State Aid?*, in *EC State Aid Law*, Liber amicorum Francisco Santaolalla Gadea, Alphen aan den Rijn, 2008.

VISCOMI A., *Profili giuridici del lavoro sommerso*, DML, 2000, 379.

VITALE G., *Il recupero degli aiuti di Stato illegittimamente erogati tra autorità di giudicato ed incompatibilità con il mercato comune in una recente sentenza della Corte di Giustizia*, Dir. Un. Eur, 2008.

VUILLERMOZ R., *Gli interventi per l'occupazione nella disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato*, Dir. comunit. Scambi internaz., 2000, 343.