

DIRITTO DEL LAVORO
Collana diretta da M. Rusciano e T. Treu

MICHELE TIRABOSCHI

INCENTIVI ALLA OCCUPAZIONE,
AIUTI DI STATO, DIRITTO COMUNITARIO
DELLA CONCORRENZA

con Prefazione di MARCO BIAGI



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

DIRITTO DEL LAVORO

Collana diretta da
MARIO RUSCIANO e TIZIANO TREU

Condirettori

M. ROCCELLA (*per il diritto comunitario*) e L. ZOPPOLI (*per il pubblico impiego*)

18



MICHELE TIRABOSCHI

INCENTIVI ALLA OCCUPAZIONE,
AIUTI DI STATO, DIRITTO COMUNITARIO
DELLA CONCORRENZA

con Prefazione di MARCO BIAGI



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

© Copyright 2002 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO 21 - TEL.: 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN 88-348-2270-6

Composizione: Compograf - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02-80.95.06, e-mail: aidro@iol.it

*A mio padre, ad Anna
e alla piccola Federica*

In memoria del mio Maestro
Bologna, 19 marzo 2002

Il presente lavoro porta a compimento e perfeziona un progetto di ricerca su *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato e diritto comunitario della concorrenza*, iniziato nel luglio del 1998 su incarico (DM 3 luglio 1998) dell'allora Ministro del lavoro e della Previdenza sociale, Prof. TIZIANO TREU, che qui si intende ringraziare

Indice

	<i>pag.</i>
Prefazione di MARCO BIAGI	XV

Capitolo I

Funzioni del diritto del lavoro, promozione della occupazione e tecniche di tutela: le norme c.d. «incentivo»

1. Il dibattito giuslavoristico sulla tecnica delle norme c.d. «incentivo»: una riflessione inadeguata rispetto alla rilevanza socio-economica del fenomeno	1
1.1. <i>Segue</i> : un tentativo di spiegazione storico-ricostruttiva. In particolare: le ragioni della svalutazione della tecnica della norma-incentivo nella riflessione giuslavoristica degli anni Settanta e Ottanta e dei primi anni Novanta	6
1.2. <i>Segue</i> : una occasione mancata: il dibattito sulla <i>deregulation</i> e la ricerca di alternative alla giuridificazione dei rapporti di lavoro per norme inderogabili	20
2. Le nuove prospettive di riflessione sulla tecnica delle norme-incentivo tra vincoli comunitari, proposte di riforma del <i>Welfare-State</i> e riorganizzazione in senso federale dello Stato. In particolare: gli incentivi alla occupazione	29
3. Gli incentivi alla occupazione tra diritto nazionale del lavoro e diritto comunitario della concorrenza: esplicitazione della proposta interpretativa e spunti per il prosieguo della ricerca	41

Capitolo II

Aiuti di Stato alle imprese, aiuti alla occupazione e diritto comunitario della concorrenza

1. Premessa	54
-------------	----

	<i>pag.</i>
2. Posizione del problema: la disciplina degli aiuti di Stato alle imprese tra ordinamento nazionale e ordinamento internazionale	55
3. Nota per la lettura del capitolo	61

Sezione I

La nozione comunitaria di «aiuto di Stato»: individuazione della fattispecie

4. Il problema della definizione della nozione di aiuto contenuta nel Trattato CE	63
5. «Sovvenzione», «aiuto» e «dumping»: alcune precisazioni terminologiche	68
6. Analisi degli elementi costitutivi della fattispecie delineata nell'art. 87, par. 1, del Trattato CE: a) rilevanza dell'effetto e non della finalità dell'aiuto	73
7. <i>Segue: b) irrilevanza della forma dell'aiuto</i>	77
8. <i>Segue: c) origine dell'aiuto</i>	79
8.1. In particolare: il significato della locuzione «aiuti concessi dagli Stati, ovvero con risorse statali». Rilevanza della questione con riferimento alla disciplina di regolamentazione dei rapporti di lavoro	81
8.2. Alcune considerazioni critiche sui più recenti orientamenti della Corte di Giustizia in materia di rilevanza del finanziamento pubblico come elemento costitutivo della fattispecie	87
9. <i>Segue: d) i soggetti destinatari dell'aiuto</i>	92
9.1. La nozione comunitaria di impresa rilevante ai fini del diritto comunitario della concorrenza	93
9.2. La specificità o selettività dell'aiuto. Rilevanza di tale requisito con riferimento alla legittimità di taluni incentivi alla occupazione	97

Sezione II

Il regime giuridico degli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza

10. Il principio di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune	104
11. Le deroghe: aiuti compatibili <i>de iure</i> e aiuti che possono essere dichiarati compatibili	106
11.1. In particolare: gli aiuti che possono essere dichiarati compatibili con il Trattato	109
11.2. Le principali categorie di aiuti: a) aiuti a finalità regionale	112
11.3. <i>Segue: b) aiuti settoriali</i>	117
11.4. <i>Segue: c) aiuti a carattere generale o aiuti orizzontali</i>	119

	<i>pag.</i>
12. La regola c.d. <i>de minimis</i>	121
13. Il controllo degli aiuti: <i>a)</i> profili generali	122
14. <i>Segue: b)</i> la repressione degli aiuti illegittimi. Cenni	124

Sezione III

Gli aiuti alla occupazione

15. Politiche della occupazione e politiche di concorrenza: incrocio pericoloso o strategie complementari?	127
16. Gli orientamenti della Commissione in materia di aiuti all'occupazione	137
16.1. <i>Segue:</i> profili storico-evolutivi e casistici: gli orientamenti della Commissione nel corso degli anni Settanta e Ottanta	138
16.2. <i>Segue:</i> gli sviluppi degli anni Novanta. In particolare: la codificazione degli orientamenti in materia di aiuti alla occupazione e la comunicazione relativa al controllo degli aiuti pubblici e alla riduzione del costo del lavoro	145
16.3. <i>Segue:</i> il problema della distinzione tra aiuti di Stato e misure c.d. generali. In particolare: la questione degli aiuti per la emersione del lavoro sommerso. Impostazione del problema e rinvio	155
16.4. <i>Segue:</i> prospettive evolutive: il coordinamento degli orientamenti in materia di aiuti di Stato alla occupazione con la «Strategia Europea per la occupazione»	160
17. Alcune ipotesi particolari di aiuti di Stato c.d. orizzontale rilevanti anche con riferimento alle politiche occupazionali: <i>a)</i> gli aiuti alla formazione	162
17.1. <i>Segue: b)</i> gli aiuti alle piccole e medie imprese	168
17.2. <i>Segue: c)</i> gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà	171
17.3. <i>Segue: d)</i> gli aiuti ai quartieri urbani svantaggiati	173
18. Aiuti di Stato, privatizzazioni, capitale di rischio, ricerca e sviluppo. Cenni	176
19. Aiuti alla occupazione, aiuti a finalità regionale e Fondi strutturali: la questione del coordinamento con le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato	179

Capitolo III

Gli incentivi alla occupazione tra regolazione e concorrenza: il caso italiano nell'esperienza comunitaria

1. Premessa: utilità e limiti di un accostamento di tipo tassonomico al tema degli incentivi per la occupazione	188
---	-----

	<i>pag.</i>
2. Posizione del problema: gli incentivi alla occupazione tra logiche regolatorie e disciplina della concorrenza	192
 <i>Sezione I</i>	
<i>Incentivi alla occupazione, sviluppo locale e Mezzogiorno</i>	
3. Politiche locali per la occupazione e diritto comunitario della concorrenza: i contorni di una polemica confusa e male impostata	199
4. L'ambito territoriale degli interventi di politica della occupazione in Italia: dall'intervento «straordinario» nel Mezzogiorno agli interventi «ordinari» nelle aree depresse	202
4.1. In particolare: politiche di fiscalizzazione degli oneri sociali, concessione di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e loro compatibilità con il diritto comunitario della concorrenza	216
4.2. <i>Segue:</i> il recente dibattito sulla riduzione delle aliquote fiscali nel Mezzogiorno	224
5. Quale politica di incentivi per il Mezzogiorno? Impostazione del problema e rinvio	228
6. Una ipotesi alternativa: verifica della plausibilità di misure di incentivazione selettiva alternative (o concorrenti) agli aiuti economici	238
 <i>Sezione II</i>	
<i>Incentivi alla occupazione e «Strategia Europea per la occupazione»: una prospettiva di valutazione del caso italiano</i>	
7. Il sistema degli incentivi alla occupazione in Italia nel contesto sovranazionale di riferimento: una chiave di lettura	242
8. Incentivi alla occupazione e Strategia Europea per la occupazione: a) «occupabilità»	245
8.1. <i>Segue:</i> b) «imprenditorialità»	263
8.2. <i>Segue:</i> c) «adattabilità»	272
8.3. <i>Segue:</i> d) «pari opportunità»	284
9. Obiettivi c.d. orizzontali della Strategia Europea per la occupazione: creare condizioni di piena occupazione in una società basata sulla conoscenza	289
9.1. In particolare: le politiche di regolarizzazione della economia sommersa	292
9.2. <i>Segue:</i> i contratti di riallineamento retributivo e la questione della loro compatibilità con il diritto comunitario della concorrenza	297
9.3. <i>Segue:</i> la più recente evoluzione delle norme per incentivare l'emersione della economia sommersa: una innovazione di metodo	306

pag.

*Sezione III**Le prospettive di evoluzione del sistema degli incentivi alla occupazione tra la riforma della regolazione e lo snodo del federalismo*

- | | |
|--|-----|
| 10. Verso la riforma del sistema degli incentivi alla occupazione | 314 |
| 11. Considerazioni conclusive: il sistema degli incentivi alla occupazione tra riforma della regolazione e snodo del federalismo | 317 |

Bibliografia

329