



TORINO
14-16
09
2017

CONCORRENZA LAVORO DIRITTI

fare sintesi è un'impresa

con il patrocinio



REGIONE
PIEMONTE



CITTA' DI TORINO

CONVEGNO NAZIONALE
WWW.CONVEGNOAGI2017.IT



15/09/2017

ITC 
International Training Centre

Incentivi assunzionali e aiuti di Stato

Riccardo Diamanti

Incentivi assunzionali. Tutela della concorrenza e aiuti di Stato. Da una necessaria convivenza ad una reciproca interazione

Potenziale incompatibilità tra incentivi e normativa comunitaria sulla concorrenza che tendenzialmente impedisce aiuti di Stato.

Dalla potenziale incompatibilità alla convivenza e alla reciproca interazione per conseguire obiettivi comuni.

Obiettivi comunitari → Libera circolazione di merci e persone → garanzia di una effettiva paritaria concorrenza tra imprese

Progressivamente messa a fuoco di obiettivi di natura sociale → strategia Europa 2020

Cinque obiettivi tra cui → innalzamento al 75% del tasso di occupazione per fascia di età ricompresa tra i 20 e i 64 anni,



Adozione di politiche incentivazionali per l'occupazione → strumento per attuare politiche economiche comuni

Politiche attive del lavoro ed obiettivi dell'Unione.

Le sovrapposizioni

Politiche attive del lavoro, anche in forma di incentivi generali alle assunzioni, sono parte **integrante** della strategia occupazionale dell'Unione, pur appartenendo alla competenza degli **stati nazionali**.

Anche gli aiuti di Stato, se diretti ad incrementi occupazionali, sono ammessi e costituiscono strumento di realizzazione di obiettivi dell'Unione (comunicazione 8 maggio 2012 Commissione Europea, punto 10 e 11)  costituiscono **deroga** al divieto degli aiuti di Stato.



Problematico distinguere tra aiuto di Stato, a certe condizioni lecito, e disposizioni che costituiscono espressione di politica generale del lavoro. **Possibilità di sovrapposizione.**

Problema centrale: distinguere tra gli incentivi quelli di competenza degli stati membri, riconducibili a misure di politiche generali da quelli costituenti aiuti di Stato, se pur compatibili, sottoposti alla disciplina comunitaria

Punto di partenza per la distinzione, la nozione comunitaria di aiuto di Stato e le deroghe in esenzione

La normativa comunitaria sugli aiuti di Stato (artt. 107-109 TFUE)

- Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (in seguito TFUE) – artt. 101 – 109, tutela della concorrenza e antitrust
- Artt. 107, 108 e 109 aiuti di Stato (ma v. anche art. 93 aiuti al settore dei trasporti terrestri) e art. 106, par. 2 (servizi di interesse economico generale)
- **Art. 107 “salvo deroghe contemplate dai trattati sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra stati membri, 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”.**

Aiuti di Stato vietati. I requisiti

1. l'aiuto sia concesso dallo Stato o che comunque siano utilizzate risorse pubbliche;
2. l'intervento determini un vantaggio per delle imprese o comunque per dei soggetti che svolgano attività d'impresa (criterio della selettività, che assume un ruolo centrale nella identificazione di un aiuto illegittimo);
3. l'aiuto falsi la concorrenza;
4. influisca sugli scambi tra gli stati membri.

Eccezioni: aiuti di per sé compatibili con il mercato interno (art. 107 comma 2)

- aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori senza discriminazione in relazione all'origine del prodotto;
- aiuti in relazione a danni da calamità naturali o da altri eventi eccezionali;
- aiuti all'economia di regioni della Germania dopo l'unificazione, che compensino gli svantaggi della divisione. Rivedibili 5 anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Quest'ultima categoria non trova più oggi alcuna concreta applicazione.

Aiuti che possono considerarsi compatibili dopo una valutazione discrezionale ad opera della Commissione (art. 107 comma 2 TFUE)

- 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 quelle delle regioni di cui all'art. 349 del Trattato, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale. Sono ricomprese nell'art. 349 le regioni **con Pil inferiore al 75%** della media comunitaria. In Italia, Campagna, Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia. Altre aree territoriali individuate dalla Carta Italiana degli aiuti di Stato a finalità regionale approvata dalla Commissione il 19.9.2014;
- 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 culturale, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza dell'Unione, in misura contraria all'interesse comune;
- e) le altre categorie di aiuti, determinati **con decisione del Consiglio** su proposta della Commissione.

Incompatibilità dell'aiuto. Valutazione ad opera della Commissione. Procedimento (art. 108 TFUE)

- Obbligo di notifica da parte dello Stato di ogni misura che possa costituire aiuto di Stato, prima di attuare la misura stessa; l'obbligo di notifica è escluso in presenza di una misura ricompresa in un regolamento di esenzione, controllabile a posteriori;
- La Commissione valuta la misura e se ritiene che possa essere incompatibile, intima agli Stati interessati di presentare le loro osservazioni.
- Segue la valutazione finale della Commissione: se l'aiuto è giudicato incompatibile o attuato in modo abusivo, intima allo Stato di sopprimerlo o modificarlo nel termine fissato;
- In caso di mancato adempimento, la Commissione o qualsiasi altro stato interessato, avviano un procedimento di fronte alla Corte di Giustizia CE;
- Qualora una misura ritenuta aiuto sia stata comunque attuata, vi è l'obbligo per lo Stato di agire per ottenere la **restituzione del beneficio dalla singola impresa** (Regolamento CE 659/1999, modificato con Regolamento 743/2013 a livello nazionale D.Lgs 1998 n. 123). Irrilevanza dell'affidamento del beneficiario. Unica eccezione al recupero, impossibilità assoluta di procedervi.

Principali caratteristiche identificative dell'aiuto di Stato (Comunicazione della Commissione Europea sulla nozione di aiuto di Stato 2016/C 262/01)

- **Origine statale degli aiuti**  la nozione di **stato** include anche **aziende pubbliche** nel momento in cui non operano “*a condizioni di mercato*”; ricomprende anche  **risorse private** quando siano gestite e ripartite conformemente a disposizioni di diritto pubblico. Rileva “*il livello dell'intervento dell'autorità pubblica nella definizione della misura e del suo metodo di finanziamento*” (Comunicazione 2016/C 262/01 punto 58)
- Problema: è necessario sempre un **finanziamento pubblico** con risorse statali o è sufficiente che una misura arrechi **vantaggi selettivi senza implicare un esborso statale?**

Allargamento del controllo sulle politiche nazionali a seconda dell'interpretazione accolta

- Necessità di finanziamento pubblico con risorse statali → Nozione **restrittiva** di aiuto → possibilità di maggiore espansione per politiche pubbliche ma minor contrasto all'elusione
- Sufficienza di un intervento pubblico che rechi un vantaggio pur senza esborso di risorse. → **penetrante controllo** sulla politica economica e sociale degli stati nazionali, ma maggior contrasto all'elusione
- Sviluppo storico → Corte di Giustizia → caso *Van Tiggele* (24/1/78 C-82/77) prezzi minimi → approccio restrittivo → Caso *Credit Agricole* (30/1/85 C-290/83) → assegno di solidarietà per agricoltori francesi disagiati da banca privata su approvazione pubblica → è aiuto di Stato – → interpretazione allargata → caso *Van Der Kooy* (2/2/88 cause riunite C 67/85 68/85 70/85) → provvedimento di approvazione tariffe senza finanziamenti pubblici. È aiuto di Stato → interpretazione allargata. Abbandono dell'interpretazione allargata anni 90 → caso *Slomann Neptunn* (17/3/93 C riunite 72-73/91) → equipaggio stranieri navi tedesche → condizioni peggiorative. Non è aiuto di Stato → assenza di finanziamento → interpretazione restrittiva. Così anche nei casi *Petra Kirsammer Hack* (30/11/93 C 189/91) e *Viscido* (7/5/98 in cause riunite C-52-54/97 ente Poste CTD)

Le oscillazioni. L'interpretazione più recente della Commissione. Apparente uniformità ma possibili contraddizioni

- L'impostazione **restrittiva** della Corte è accolta negli orientamenti della Commissione sulla nozione di aiuti di Stato (2016/C 262/01 punto 56): *“l'effetto negativo indiretto sulle entrate dello Stato derivante da misure di regolamentazione non costituisce trasferimento di risorse statali se è una caratteristica inerente alla misura. Per esempio, 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 risorse statali, nonostante il fatto che ciò possa comportare una perdita di contributi previdenziali o di gettito tributario per lo Stato...”*
- **Possibile contraddizione**  Punto 51 secondo cui una rinuncia a entrate statali può costituire trasferimento di risorse e quindi aiuto di Stato

Beneficiario e vantaggio

- Beneficiario  nozione allargata di impresa  qualsiasi entità che esercita un'attività economica a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento
- Vantaggio  beneficio economico che un'impresa non potrebbe ricevere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento dello stato

La selettività come criterio fondamentale di distinzione

- Il criterio della **selettività** è fondamentale per distinguere aiuti di Stato da interventi generali di politica economica e sociale adottati al di fuori della disciplina degli aiuti di Stato e che spesso si concretizzano in incentivi all'assunzione
- La selettività è relativa a misure dirette a promuovere la **competitività di singoli operatori economici**, mentre le misure generali sono rivolte alla generalità e al sistema nel suo complesso → rilevano gli effetti della misura a prescindere da volontà e motivazioni. Si distingue tra selettività materiale (di diritto o di fatto) e regionale.
- **Anche misure generali possono essere considerate selettive** → in tali casi individuazione del sistema di riferimento → verifica se la misura è deroga a tale sistema, con disparità tra operatori economici che si trovano nella stessa situazione rispetto agli obiettivi intrinseci del sistema → se esiste deroga verifica se possa essere giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema.

segue

segue

- Giudizio di **natura complessa**  possibile verifica anche sulla coerenza dei confini del sistema di riferimento
- Sussiste selettività anche di fronte a provvedimenti applicabili a tutte le imprese ma concedibili sulla base di **facoltà discrezionali dell'autorità preposta** (caso Fonds National de l'Employ)
- Caso italiano – contratto di riallineamento contributivo per emersione del sommerso in certe regioni (era aiuto di Stato – decisioni della Commissione 03/03/99 e 4/10/2000) **mancanza di automatismo**  la conclusione di contratti di riallineamento veniva subordinata alla stipulazione di contratti preliminari con le organizzazioni sindacali

Il percorso verso i regolamenti di esenzione. L'elaborazione della Commissione e le decisioni della Corte di Giustizia.

Breve ricostruzione storica

- Sviluppo storico: dalle prese di posizione della **Commissione (soft law)** attraverso comunicazioni ed orientamenti) alla creazione di veri e propri **Regolamenti in esenzione (hard law)** nel rispetto dei precedenti della Corte di Giustizia;
- Originario approccio della Commissione: Incentivi all'occupazione accettabili se su base temporanea e congiunturale (anni 50 e 60);
- A seguito della crisi petrolifera degli anni settanta, atteggiamento più favorevole verso aiuti alla creazione e, più eccezionalmente, al mantenimento di posti di lavoro (VII relazione sulla politica di concorrenza, 1977 punti 233-234);
- Anni novanta: primi orientamenti in materia di aiuti all'occupazione (1995); tendenza a considerare gli incentivi all'assunzione come aiuti di Stato - a certe condizioni ammessi - anziché espressione di politiche di carattere generale;

Il caso del contratto di formazione e lavoro

- Corte di Giustizia 7 marzo 2001 in C-310/99: conferma la decisione della Commissione che ha considerato **in parte** incompatibile con il Trattato la disciplina del contratto di formazione e lavoro;
- **Ammissibile** la riduzione generalizzata del 25% dei contributi ;
- **Incompatibili** ulteriori riduzioni in certe aree e per certi settori  in quanto **selettive**;
- Il carattere sociale dell'intervento non esclude la qualifica di aiuto;
- Nel contratto di formazione in Italia giovani sino a 32 anni; nel contesto comunitario giovani sino a 25 anni o, se in possesso di titoli universitari, sino a 29 anni. **Prevale la nozione comunitaria**;
- Trasformazione di posti a tempo determinato a tempo indeterminato. Agevolazioni ammissibili se vi è creazione **netta** di posti di lavoro stabili;
- Obbligo di **rimborso**. Non poteva essere escluso dal fatto che si trattasse di “*un meccanismo del diritto del lavoro*”;
- L'Italia è stata più volte condannata per inadempimento all'obbligo di recupero Corte Giust. 6/10/2011 in C 302/09 (Commissione/Italia) e Corte Giust. 17/9/2015 in C 367/14 (Commissione/Italia), che ha condannato l'Italia al pagamento di 30 milioni di euro, quale sanzione. Nello stesso periodo respinti numerosi ricorsi di imprese al Tribunale dell'Unione Europea.

La svolta: i Regolamenti di esenzione emanati a partire dagli anni 2001-2002

- Approccio progressivamente meno rigido rispetto agli aiuti di Stato, ed in particolare agli aiuti all'occupazione;
- Primi regolamenti di aiuti esentati dall'obbligo di notifica (anni 2001-2002) ed emanati sulla base del Regolamento di Abilitazione del Consiglio n. 994/98, oggi sostituito dal Regolamento del Consiglio 2015/1588 del 13 luglio 2015;
- Se emesso sulla base del Regolamento di esenzione, un provvedimento statale non deve essere più notificato preventivamente alla Commissione ed entra in vigore immediatamente, salvo possibile controllo successivo;
- Tra i primi regolamenti anche il **Regolamento di esenzione sugli aiuti all'occupazione n. 2204/2002**;
- Approccio favorevole a misure a favore dell'occupazione che non favoriscano determinate imprese o produzioni  aiuto compatibile;
- **Convivenza** tra aiuti all'occupazione compatibili e misure di carattere generale (tra cui riduzione generale di contributi sociali e oneri fiscali gravanti sul lavoro) che non costituiscono aiuti;

segue

segue

- ➔ • Ammessi aiuti per creazione di posti di lavoro (purché vi sia incremento netto dei dipendenti e conservazione dei posti per un periodo minimo di tre anni o due anni in caso di PMI)
- Aiuti per assunzioni di lavoratori svantaggiati o disabili e per i costi legati all'assunzione di disabili;
- ➔ • In tutti questi casi possibile controllo successivo della Commissione
obbligo di tenuta di un **registro** degli aiuti compatibili per dieci anni;

Gli sviluppi successivi State Aid Action Plan (SAAP-2005) e State Aid Modernisation Initiative (SAM-2012)

- Gli aiuti di Stato possono essere giustificati quando necessario incoraggiare i datori di lavoro, tramite incentivi giusti, ad assumere più lavoratori, in particolare lavoratori che hanno difficoltà ad accedere al mercato del lavoro ed a restarvi (SAAP)
- Coordinamento delle politiche economiche dei vari stati con l'obiettivo di realizzare una crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva sulla base della strategia Europa 2020 (SAM)

L'attuale Regolamento di esenzione. Effetti diretti o comunque interferenze con regimi lavoristici e relative incentivazioni

- Il principale Regolamento di **esenzione** in vigore è quello **generale del 17 giugno 2014 n. 651**, che ha sostituito il Regolamento 800/2008 (che a sua volta aveva sostituito quelli del 2001-2002) e indica le categorie degli aiuti considerati compatibili, e pertanto esentati dall'obbligo di notifica.
- Dal punto di vista lavoristico sono richiamati gli aiuti **all'assunzione di lavoratori svantaggiati** o con **disabilità**, gli aiuti alla **formazione**, gli aiuti alle **piccole e medie imprese** e gli aiuti a **finalità regionale**
- Altri settori, dove si creano interferenze con la disciplina lavoristica:
 - **aiuti *de minimis*** (Regolamento 1407/2013)
 - **aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà** (disciplinati con *soft law* dagli Orientamenti della Commissione Europea sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà del 31 luglio 2014 (2014/ C 249/01))

Regolamento generale di esenzione 651/2014. Condizioni e principi generali relativi alle esenzioni

Tutti gli aiuti esentati dall'obbligo di notifica sono sottoposti ad alcune condizioni:

- **soglie di notifica** (art. 4). Sono indicati i limiti assoluti di aiuti per le varie categorie; in aree interessate dal diritto del lavoro 2 milioni di euro per ogni progetto di formazione e 5 milioni di euro per impresa e per anno per assunzione di lavoratori svantaggiati (10 milioni di euro per lavoratori con disabilità e per compensazioni dei sovracosti connessi alla loro occupazione).

- **trasparenza degli aiuti** (art. 5). Per 'applicazione del Regolamento deve essere possibile calcolare con precisione la sovvenzione equivalente lorda **ex ante** senza effettuare una valutazione dei rischi.

- **effetto di incentivazione** (art.6). L'aiuto deve avere un effetto di incentivazione con aumento significativo della portata di un progetto o dell'attività o delle relative spese o una riduzione dei tempi di completamento del progetto stesso o dell'attività.

- **benefici fiscali**. Possono essere concessi a fronte di criteri oggettivi, senza discrezionalità e prima dell'avvio dei lavori relativi ad un progetto o ad una attività, tranne nel caso di subentro in agevolazioni precedenti.

- vi sono poi indicazioni dei criteri generali per il calcolo dell'**intensità dell'aiuto** (art. 7) e sul **cumulo di aiuti** (art. 8)

segue

segue

- molti limiti consentono comunque spazi di discrezionalità nelle scelte di politica legislativa nazionale.
- Si possono sintetizzare due tipi di limiti:
 - - **valoriali**, che attengono alle scelte in ordine ai casi in cui opera l'esenzione (**ad es. nozione di lavoratore svantaggiato**)
 - - **quantitativi**, che indicano tetti e misura massima dell'aiuto (**per i lavoratori svantaggiati l'intensità dell'aiuto non può superare il 50% dei costi ammissibili**)

Regolamento 651/14. Campo di applicazione in materia lavoristica in senso stretto. Lavoratori svantaggiati. Nozione (art. 2 punto 4 Reg. 651/2014)

➤ Incentivi per assunzioni di lavoratori svantaggiati. Identificazione. Deve sussistere **una** di queste condizioni:(art. 2, Reg. 651/2014):

- non avere un impiego **regolarmente retribuito da almeno sei mesi** (l'aggettivo regolarmente per alcuni apre spazi per incentivare il passaggio dal lavoro sommerso a quello regolare);

- avere un età ricompresa tra i 15 e i 24 anni (non prevista nel Reg. del 2008);

- non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale o aver completato la formazione da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito (c.d. NEET – *Not in education not in employment or in training* – V. *European Youth Guarantee*);

segue

segue

- aver superato i 50 anni d'età;
- essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico;
 - 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 sotto rappresentato (**aiuti di genere**);
- appartenere ad 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 una occupazione stabile;

Lavoratori molto svantaggiati (art. 2 punto 99 Reg. 651/2014) e lavoratori disabili (art. 2 punto 3 Reg. 651/2014)

Il Regolamento identifica anche la nozione di lavoratore **molto svantaggiato**, che ricomprende:

- lavoratore privo da almeno 24 mesi di **impiego regolarmente retribuito**;
- lavoratore privo da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito che abbia almeno una delle condizioni previste nelle lettere da b) a g) della definizione di lavoratore svantaggiato (previsione non esistente nel Reg. 800/2008);

Viene considerato **disabile**:

- chiunque sia riconosciuto lavoratore con disabilità a norma dell'ordinamento nazionale;
- chiunque 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 altri lavoratori

Condizioni di operatività degli aiuti per lavoratori svantaggiati (art. 32 Rg 651/2014)

- Costi ammissibili corrispondenti a quelli salariali per max 12 mesi successivi all'assunzione e 24 mesi se il lavoratore è molto svantaggiato (**limite quantitativo**)
- l'assunzione rappresenti un **aumento netto** del numero di dipendenti dell'impresa rispetto alla media dei 12 mesi precedenti (**effetto incrementale**). A tal fine si realizza l'effetto incrementale anche in assenza di aumento netto quando si tratti di posti vacanti per dimissioni, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti d'età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro o licenziamento per giusta causa. Non rientrano nel beneficio i posti vacanti a seguito di licenziamento per riduzione del personale. Il criterio di computo è definito dalla ULA (Unità di Lavoro – Anno) e il lavoro a tempo parziale o a termine vengono conteggiati come frazioni ULA; sul concetto di “**creazione netta di posti di lavoro**” v. **Corte Giust. Sentenza Lodato 2/4/2009 n. C. 415/07**)
- deve essere garantita una continuità di impiego per un periodo minimo compatibile con la legislazione nazionale o i contratti collettivi (**criterio della continuità**);
- Se il periodo di occupazione è inferiore a 12 mesi (24 se il lavoratore è molto svantaggiato), l'aiuto sarà proporzionalmente ridotto (**criterio della proporzionalità**)
- L'intensità dell'aiuto non superi il 50% dei costi ammissibili (**criterio dell'intensità**).

Condizioni di operatività degli aiuti per lavoratori con disabilità (art. 33 Reg. 651/2014). Ulteriori aiuti per compensazione costi (art. 34 Reg. 651/2014)

- I costi ammissibili devono corrispondere ai costi salariali relativi al periodo in cui il lavoratore con disabilità è impiegato;
- vi siano le stesse condizioni di aumento netto dell'occupazione con le modalità già indicate per i lavoratori svantaggiati;
- vi sia continuità di impiego per un periodo minimo compatibile con la legislazione nazionale o i contratti collettivi;
- l'intensità dell'aiuto non superi il 75% dei costi ammissibili;
- sono previsti anche **aiuti per compensare costi** connessi all'occupazione di lavoratori con disabilità (art. 34), che ricomprendono:
 - costi per l'adeguamento dei locali;
 - costi relativi al tempo di lavoro dedicato esclusivamente all'assistenza di lavoratori con disabilità;
 - costi di formazione del personale per assistere i lavoratori con disabilità;
 - costi relativi all'acquisto di attrezzature o software per lavoratori con disabilità che eccedono i costi che il beneficiario avrebbe sostenuto per lavoratori senza disabilità;

segue

segue

- costi di trasporto sul posto di lavoro per lavoratori con disabilità e per attività correlate al lavoro;
 - costi salariali per riabilitazione del lavoratore con disabilità e, nei casi in cui il beneficiario è un datore di lavoro che offre **lavoro protetto** (impresa con 30% di lavoratori disabili), i costi relativi alla costruzione, ammodernamento od installazione dell'unità di produzione dell'impresa interessata, e qualsiasi costo amministrativo derivante da lavoratori con disabilità;
 - l'**intensità** dell'aiuto non deve superare il 100% dei costi ammissibili (criterio dell'intensità dell'aiuto).

Aiuti che compensino i costi dell'assistenza fornita ai lavoratori svantaggiati (art. 35 Reg. 651/2014 non presente nel Reg. 800/2008)

- Costi relativi al tempo di lavoro di lavoratori dedicati esclusivamente all'assistenza di lavoratori svantaggiati per un periodo max di 12 mesi successivi all'assunzione (o 24 mesi per lavoratori molto svantaggiati);
- Costi di formazione del personale per assistere lavoratori svantaggiati
- Per assistenza si intendono le misure di sostegno all'autonomia del lavoratore svantaggiato e al suo adattamento all'ambiente di lavoro;
- **Intensità** dell'aiuto non superiore al 50% dei costi ammissibili.

Materie dove si creano interferenze con il piano lavoristico, disciplinate dal Reg. Generale di esenzione 651/14

- **Aiuti alla formazione** (art. 31 Reg. 651/2014). Sono ammessi purché la formazione non sia obbligatoria sulla base della normativa nazionale. L'art. 31 indica i costi ammissibili relativi al progetto di formazione e la misura dell'intensità dell'aiuto;
- **Aiuti alle PMI** (art. 17 Reg. 651/2014). Tra le condizioni poste per questo tipo di aiuti alcune attengono a posti di lavoro creati da un progetto delle PMI. In particolare devono essere:
 - creati entro tre anni dal completamento dell'investimento;
 - produrre un aumento **netto** dei dipendenti dello stabilimento rispetto alla media dei 12 mesi precedenti;
 - i posti di lavoro devono essere mantenuti per un periodo minimo di tre anni a partire dalla data in cui sono stati creati per la prima volta;
- l'**intensità** dell'aiuto non deve superare il 20% dei costi ammissibili per piccole imprese e il 10% per medie imprese.
- Per posti di lavoro creati si intendono posti di lavoro relativi all'attività oggetto di investimento compresi i posti creati con l'aumento del tasso di utilizzo delle capacità, imputabile all'investimento.

SEGUE

segue

- Aiuti a **finalità regionale** in zone assistite (artt. 13-14-15 Reg. 651/2014, art. 107, par. 3, lettere a) e c)) (regioni con tenore di vita normalmente basso con grave forma di sottooccupazione o con PIL inferiore al 75% rispetto alla media comunitaria, e comunque interessate a programmi di sviluppo). Tra le varie condizioni è richiesto:
 - un incremento netto del numero dei dipendenti impiegati in un dato stabilimento rispetto alla media dei 12 mesi precedenti (con detrazione dei posti soppressi nello stesso periodo);
 - il posto di lavoro sia occupato entro tre anni dal completamento dei lavori e sia mantenuto per un periodo di almeno 5 anni dalla data in cui è stato occupato per la prima volta o di tre anni nel caso di piccole o medie imprese.

Aiuti *de minimis* (Reg. 1407/13) e aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà (Orientamenti Commissione 31/7/2014)

- Oltre al Regolamento Generale di esenzione n. 651/14, interferenze abbastanza frequenti con problematiche lavoristiche, vi sono nell'applicazione degli **aiuti *de minimis*** (Reg. 1407/13)
- Sono aiuti che non superano un importo prestabilito e sono concessi ad **un'impresa unica** in un determinato arco di tempo.
- Massimale 200 mila euro per impresa unica in un arco di tre anni da uno stato membro
- È previsto il cumulo tra diversi incentivi *de minimis* ai fini del rispetto del tetto massimo. Incentivi specifici all'assunzione sono stati ricondotti dall'Inps agli aiuti *de minimis* (v. infra)
- **gli aiuti ad imprese in difficoltà** sono disciplinati sulla base di orientamenti della Commissione (*soft law* – in part. Orientamenti 31 luglio 2014 – 2014/C 249/01). In questi casi rischio di **maggiori effetti distorsivi** della concorrenza
- Tra i presupposti, dimostrazione che il dissesto dell'impresa rischia di comportare gravi difficoltà di ordine sociale o un grave fallimento di mercato. Tra gli indici delle gravi difficoltà  tasso di disoccupazione nelle regioni interessate superiore alla media dell'Unione o nazionale – persistenza della crisi e difficoltà nella creazione di posti di lavoro

Il rapporto tra incentivi nazionali e normativa comunitaria

- Problema: la sovrapposizione tra politiche generali del lavoro ed aiuti in esenzione ammessi
- Le politiche generali del lavoro appartengono alla sovranità nazionale e non hanno tendenzialmente limiti. Gli aiuti in esenzione ammessi, viceversa, sono sottoposti a tutte le limitazioni proprie del Regolamento generale di esenzione e degli altri regolamenti ed orientamenti già menzionati.
- Incentivi nazionali: forma embrionale di **politica attiva del lavoro**. Molto semplice quanto efficace.
- **Alto tasso di effettività** degli incentivi, ma scarsa attenzione della dottrina giuslavoristica sino alla fine del secolo scorso, per la prevalenza della norma inderogabile centrata sulla protezione del lavoratore.
- Jobs act: riordino del sistema degli incentivi (già in art. 4 Legge Fornero)

Incentivi assunzionali del Governo Renzi e proposte del Governo Gentiloni

- 2015 – 2017: incentivi all'assunzione a tempo indeterminato.

2015, 1.600.000 tra assunzioni e trasformazioni di contratto a termine (26,78% relativo a giovani fino a 29 anni) –  sgravio contributivo fino a 8.060 euro all'anno per tre anni.

2016 riduzione del tetto a 3.250 euro per due anni  diminuzione delle assunzioni a 616000 (30,5% giovani fino a 29 anni)

2017 eliminazione di incentivi di carattere generale  incentivo per assunzione giovani fino a 29 anni (garanzia giovani). Nelle regioni del Sud incentivi per assunzione di giovani fino a 24 anni o disoccupati da almeno sei mesi da 25 anni in su riduzione dei contributi fino a 8.060 euro per la durata max di 12 mesi

 2017 – 2018 esonero contributivo fino 3.250 euro per assunzione di giovani nel sistema di alternanza scuola lavoro.

- Tra gennaio e maggio 2017, 66.000 assunzioni incentivate, di cui 22 mila relative al bonus giovani

segue

- ➔ • Governo Gentiloni: annuncio incentivi contro disoccupazione giovanile (che raggiunge il 35,4% - contro il 22,3% del 2004 ➔ doppio della media dei 28 paesi UE (16,7%))

proposta abbattimento del 50% dei contributi per 3 anni per assunzione fino a 29 anni – misura max 3.250 euro all'anno (ipotizzata creazione 300 mila posti di lavoro)

Richieste Confindustria: sgravio totale per tre anni (ipotizzata creazione 900 mila posti di lavoro)

Ulteriore proposta Governo ➔ taglio permanente 3% dei contributi con relativa fiscalizzazione

La valutazione giuridica degli incentivi del Governo Renzi rispetto agli aiuti di Stato

- Provvedimenti generalizzati di decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato del 2015 – 2016



espressione di autonome politiche attive del lavoro



non qualificabili come aiuti di Stato (Circolare Inps 17 del 19/1/2015 relativa all'art. 118 ss Legge 23/12/2014 n. 190; Circolare Inps 57 del 29/3/2016 relativa all'art. 1 commi 178 ss Legge 28/12/2015 n. 208)

- Viceversa gli incentivi per l'occupazione al Sud ex art. 19 D.Lgs 150/2015 e Decreto Direttoriale Min. Lav. 367 del 16/11/2016 (rettificato con D.D. del 15/12/2016) sono stati considerati **aiuti compatibili** con la normativa in materia di aiuti di Stato, perché rientranti nei regimi *de minimis* o, quando sia sfiorato il tetto degli aiuti *de minimis*, ammissibili se comportano un incremento occupazionale netto ex art. 2 par. 32 Regolamento 651/2014 (Circolare Inps n. 41 del 1/3/2017)
- Programma garanzia giovani: stesso inserimento nel regime *de minimis* e, per l'eccedenza, nell'ambito dell'incremento occupazionale netto (Circolare Inps n. 40 del 28/2/2017)

L'ambiguo rapporto tra disciplina comunitaria sugli aiuti e politiche generali del lavoro



- Uso “a geometria variabile” dei regolamenti di esenzione richiamati in casi difficilmente collocabili nell’ambito delle politiche economiche generali, in quanto considerati aiuti ammessi dalla disciplina comunitaria.
- Incentivi 2015 – 2017 in parte politiche generali, in parte aiuti *de minimis*, in parte aiuti collegati a incrementi occupazionali netti  uso flessibile della disciplina comunitaria  la misura è collegata d ogni spazio utile per evitare censure, dopo le esperienze negative dei contratti di formazione lavoro e dei contratti di riallineamento retributivo



- Normalmente discussione preliminare con la Commissione sulla misura in corso di attuazione
- Molte misure, anche collegate ad assunzioni di giovani o a situazioni regionali o ancora a lavoratori svantaggiati, potrebbero rientrare in politiche generali economiche e sociali – non vi rientrano perché considerate aiuti esenti dai regolamenti

Duplicata valenza dei regolamenti di esenzione

- Per un verso attenuano la rigidità propria della disciplina degli aiuti autorizzando esenzioni
- Per altro verso identificano di fatto alcune misure come aiuti, andando oltre la definizione generale funzionale dell'art. 107 TFUE che porta ad incertezze interpretative
- Possibile obiezione derivante dal Regolamento UE 2015 n. 1588 sui principi in materia di esenzione *“l’inserimento di una determinata categoria di aiuti nel presente Regolamento, o in un Regolamento di esenzione, non predefinisce la qualifica di una misura come aiuto di Stato ai sensi dell’art. 107, paragrafo 1 TFUE.”* (punto 6 *consideranda*)
- In realtà è una precisazione in un certo senso “dovuta”, perché altrimenti ci sarebbe una surrettizia modifica dell'art. 107, par. 1 del TFUE
- è ben difficile che una misura sia inserita con la sua disciplina nel regolamento di esenzione e la stessa misura, ove adottata in modo difforme, possa essere “salvata” in quanto considerata espressione di politica generale. In caso contrario **svalutazione** dei regolamenti e possibilità di elusione

Apertura e chiusura di spazi da parte della disciplina comunitaria dei regolamenti di esenzione. Il nodo della politica fiscale comune

- Regolamenti di esenzione: aprono spazi ad aiuti legittimi e contemporaneamente ne sottraggono alle politiche economiche degli stati membri
- Aiuto esente, identificato dal regolamento  è disciplinato dal diritto comunitario con i relativi limiti
- Lo Stato nazionale non può disciplinare queste materie (ad es. intervento a favore di lavoratori svantaggiati) in contrasto con i principi generali ed i limiti derivanti dal diritto comunitario
- Al di fuori delle ipotesi identificate nei regolamenti, il criterio dirimente tra misure di politiche generali e gli aiuti di stato è la **selettività**
- Se la misura non è selettiva è libera e tende agli stessi obiettivi (incrementi occupazionali) che sono non solo nazionali, ma anche comunitari.
- Problema ulteriore: anche le politiche generali possono creare alterazioni della concorrenza  contrappeso  politica fiscale comune oggi assente
- Il conflitto tra egoismi nazionali e visione comunitaria ha sino ad oggi impedito una reale politica fiscale comune. Sfida politica ancora possibile od occasione perduta?