

---

## *Autori*

---

LUCIANO ANGELINI, Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino 'Carlo Bo'

GIAN GUIDO BALANDI, Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Ferrara

FABRIZIO BANO, Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università di Sassari

SILVIA BORELLI, Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università di Ferrara

STEFANIA BUOSO, Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università di Ferrara

LAURA CALAFÀ, Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università di Verona

GIUSEPPE CASALE, Deputy Director ITCILO, Director TSD Turin, Secretary General ISLSS, Geneva.

MARIA DOLORES FERRARA, Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Trieste

LORENZO GIASANTI, Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università di Milano-Bicocca

DONATA GOTTARDI, Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Verona

JEAN-PIERRE LABORDE, Professeur émérite de l'Université de Bordeaux; Membre du Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (UMR CNRS-Université n. 5114)

STELLA LAFORGIA, Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Bari 'Aldo Moro'

CHIARA LAZZARI, Docente a contratto di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino 'Carlo Bo'

GABRIELLA LEONE, Ricercatrice di Diritto del Lavoro nell'Università di Bari 'Aldo Moro'

MARCO LOZITO, Dottore di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università di Bari 'Aldo Moro'

MONICA MCBRITTON, Professoressa aggregata di Diritto del lavoro nell'Università del Salento

LUIGI MENGHINI, Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Trieste

MARCO NOVELLA, Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università di Genova

ROBERTA NUNIN, Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università di Trieste

ANNA RITA TINTI, Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Bologna

ALBERTO VALENTI, "Marie Sklodowska Curie" RISE Fellowship, Universitat de Girona (España)

ANNA ZILLI, Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Udine

---

## *Introduzione*

---

di Donata Gottardi

I contributi raccolti in questo volume rappresentano una parte della ricerca svolta e sono ampiamente rappresentativi delle relazioni al convegno di chiusura del progetto che si è tenuto a Verona nell'aprile del 2016.

Come si vedrà, alcuni temi hanno finito per polarizzare l'attenzione in un quadro multiforme di istituti, strumenti e politiche, a testimonianza della complessità della ricerca e della confluenza su alcuni punti nodali, verso i quali si converge partendo da ambiti e prospettive differenti. I fili conduttori dell'indagine, individuati a monte, vanno così rafforzandosi a valle, consentendo di cogliere gli aspetti principali e determinanti.

È la dimostrazione di quanto sia stato proficuo poter disporre di un insieme così ampio di unità locali universitarie e di gruppi di ricerca nazionali ed europei compositi quanto a competenze e interessi scientifici.

In tutti gli scritti traspare l'esigenza di affiancare all'approccio teorico verifiche empiriche, in modo da accompagnare la ricognizione giuridica dei fenomeni e da portare alla luce aspetti scarsamente indagati, confinati spesso in quel "diritto amministrativo del lavoro" che ha perso di occupare la scena del dibattito nella dottrina giuslavoristica.

In via preliminare e prima di passare ad una sintetica carrellata sui contenuti degli scritti qui pubblicati, può essere utile costruire una griglia dei temi trattati, delle loro interrelazioni e sovrapposizioni.

Molti dei lavori qui pubblicati si sono confrontati con la difficoltà di trovare il perimetro entro il quale collocare la nozione di lavoro illegale e, quindi, di trovare una soddisfacente nozione unitaria per il lavoro nero, sommerso, non dichiarato, irregolare, sottopagato, sottotutelato, termini troppo spesso legati a un utilizzo asintomatico.

Questo ci ha portati a riflettere sui fenomeni – a carattere strutturale nel nostro Paese – della elusione, evasione, frode, violazione di regole, caporalato, con il correlato versante dell'emersione, che a sua volta apre interrogativi sul fronte degli aiuti di Stato all'occupazione compatibili con la normativa proveniente dalle istituzioni dell'Unione europea.

Immigrazione e sfruttamento lavorativo ci hanno condotto nel campo della dignità del lavoro, la parità di trattamento, i trattamenti minimi e i tentativi molteplici di contenimento del costo del lavoro.

Carattere trasversale ha assunto il binomio che lega la parità di trattamento alla competitività e alla concorrenza sleale tra Stati e tra imprese, con l'obiettivo centrale del contenimento del *dumping* sociale. Molti, del resto, sono i profili collegati da opposizioni o biforcazioni: promozione – prevenzione – repressione; obbligo – sanzione – incentivo; costi – opportunità – convenienze; esclusione – inclusione.

I settori cui è stata dedicata specifica attenzione sono stati: agricoltura, edilizia, turismo, ristorazione. Questo conduce alle categorie di riferimento della contrattazione collettiva, con l'aggiunta del lavoro di cura e domestico.

La contrattazione collettiva è stata analizzata al fine di verificare il ruolo rivestito e le occasioni mancate, sia nella parte normativa sia nella parte obbligatoria, ma anche nella c.d. contrattazione sociale.

Gli istituti che hanno costituito principale oggetto di attenzione sono stati: appalti, subappalti, distacchi, lavori atipici, salute e sicurezza, orario di lavoro, sospensioni dal lavoro per ferie, permessi e congedi, formazione, licenziamenti e dimissioni.

L'ampiezza della ricerca si spiega con il superamento dell'approccio specifico ai temi e con la volontà di entrare in una visione *mainstreaming*, grazie alla quale ogni regolamentazione legislativa in materia di lavoro presenta il versante in ombra costituito dalla mancata applicazione, dall'ineffettività, dal possibile utilizzo fraudolento. Posizionare la luce in modo da illuminare aspetti in ombra consente di ottenere immagini nitide e di ampie dimensioni, con un effetto da ombre cinesi più che da matriosche russe.

Si può arrivare a sostenere che la ricerca svolta ha avuto per riferimento l'intero panorama delle materie del diritto del lavoro, con ampliamento alla prospettiva previdenziale e processuale, inevitabile quando si affrontano questioni avendo riguardo non solo al dettato testuale e alle sue interpretazioni, ma anche all'assetto delle convenienze e alle determinanti socio-economiche, oltre che normative, dell'attuale mercato del lavoro.

Analisi da considerare propedeutica è stata condotta da Giuseppe Casale dell'unità veneziana. Il ruolo dell'OIL è, infatti, fondamentale per la comprensione del fenomeno dell'economia informale, che assume importanza strategica nella dimensione globale dei mercati. *Working poor*, vulnerabilità e riduzione delle tutele si intrecciano con la prospettiva della garanzia minima del *Decent work*. Così come per l'illegalità, anche per l'informalità è arduo adottare una precisa e unitaria definizione in ragione della scissione tra *informal sector* e *informal employment*, con l'ingresso massiccio e pervasivo dell'informalità nei settori formali di molti Paesi e le sue pesanti ricadute economiche e sociali. Se i soggetti implicati nel controllo sono molteplici – dagli ispettori alle parti sociali –, attese crescenti possono essere riposte sui nuovi *Labour Standard* e sulle politi-

che volte alla transizione verso l'economia formale previste nella Raccomandazione OIL n. 204/2015.

L'unità barese ha rivolto l'attenzione al ruolo svolto dalla contrattazione collettiva e alle potenzialità di sviluppo dell'autonomia sindacale, con particolare riferimento ad alcuni istituti sensibili, come gli appalti, la salute e la sicurezza, i lavori atipici ed i flussi migratori. Il tema degli appalti è stato affrontato analiticamente da Marco Lozito attraverso il filtro delle clausole della contrattazione collettiva rivolte alla protezione dei lavoratori e dell'occupazione. Ne è derivata una valutazione binaria, che da un lato rivendica l'importanza dei risultati, ma dall'altra segnala le difficoltà in sede applicativa e i dubbi sulla efficacia e incisività nelle situazioni reali di clausole inevitabilmente sguarnite di forza sanzionatorio-repressiva.

Il ruolo della contrattazione collettiva è risultato significativo anche in materia di garanzie della salute e della sicurezza delle persone che lavorano, protezioni messe in pericolo nelle diverse forme della irregolarità tipologica, funzionale e comportamentale. Nella sua analisi, Gabriella Leone ha ricordato la pervasività dell'apparato sanzionatorio penale, che condiziona e riduce la negoziabilità della materia, ma altresì segnalato gli ampi margini esistenti sul versante delle misure promozionali e l'importanza che potrebbe essere assunta dal profilo partecipativo. Il quadro che emerge vede la contrattazione collettiva nazionale impegnata soprattutto sul versante delle clausole di natura procedimentale e con funzione istituzionale di creazione di organismi variamente denominati, come i comitati, le commissioni e gli osservatori.

L'autonomia collettiva si avvale, come bene messo in evidenza da Stella Laforgia, anche dello strumento dei Protocolli territoriali, con esperienze che si connettono ai percorsi legislativi per l'emersione del lavoro nero e sommerso e che si spingono a rinvenire le determinanti di questi fenomeni, intrecciandosi inevitabilmente con le azioni di contrasto della criminalità organizzata. Le pratiche negoziali sono molteplici, includendo accordi e intese la cui stipulazione è finalizzata a lottare contro il caporalato, odiosa forma di interposizione del lavoro che per troppo tempo abbiamo considerato confinata nella storia del nostro passato remoto.

Anche l'analisi, condotta da Monica McBritton, nei confronti dei contenuti negoziali dedicati ai fenomeni migratori ha preso in considerazione la contrattazione collettiva di primo e secondo livello, ma si è estesa fino ad includere accordi e protocolli di contrattazione sociale. La bipolarità dell'analisi risulta dalla attenzione sia alle migrazioni economiche sia a quelle forzate, segnalando la difficoltà crescente di individuare una netta linea di demarcazione, nonché al lavoro degli stranieri regolari e di quelli irregolari, con un ruolo sindacale che inevitabilmente spinge la contrattazione collettiva tradizionale a occuparsi dei primi e la contrattazione sociale dei secondi.

I complessi fenomeni legati ai flussi migratori sono stati letti da Laura Calafà dell'unità veronese, alla luce della nozione di sfruttamento lavorativo, che travalica gli scarni disposti legislativi e interconnette tematiche finora affrontate in ottica parcellizzata e di limitata incisività. Con stringenti argomenti, viene pro-

posto di superare la visione angusta e asfittica che collega lo sfruttamento lavorativo alla sola mobilità delle persone intra ed extra Unione europea. L'analisi – anche ripercorrendo emblematici casi giudiziari nel sistema multilivello delle soluzioni che vedono le Corti indicare soluzioni contrastanti – ha approfondito i limiti dell'attrazione finora esercitata dal diritto penale, conseguenza della scelta dei Governi di trasporre le direttive europee nella sola logica securitaria, e messo in luce l'impatto drammatico consistente nella riduzione delle stesse possibilità di accesso alla giustizia. Il riequilibrio tra diritto penale e diritto del lavoro si gioca sulla prevenzione e sulla possibilità di arrivare a tipizzare la nozione di sfruttamento lavorativo nella prospettiva dell'inclusione sociale e della dignità delle persone. Emerge, quindi, con forza la necessità di indagare in senso ampio i fenomeni di sfruttamento lavorativo, con l'irregolarità che passa da condizione per l'allontanamento degli stranieri a normalità crescente e difficilmente controllata e controllabile dei lavoratori nazionali (ed europei).

Il tema del lavoro delle persone provenienti da Paesi extra-Unione europea è risultato ampiamente trasversale. È stato affrontato anche nel contributo di Fabrizio Bano, dell'unità sassarese, in relazione alla composizione del mercato del lavoro sardo, seguendo la prospettiva dell'analisi settoriale e territoriale. Preliminare è stata la ricostruzione dell'evoluzione normativa in materia di distacco transnazionale, fenomeno utilizzato per l'importazione e l'impiego di manodopera straniera al fine di ridurre, evitare o eludere parte della protezione garantita ai lavoratori. La competizione sui costi porta al lavoro irregolare e determina riduzione della tutela sociale e distorsione della concorrenza tra imprese. Particolare interesse presenta il coordinamento dei controlli, che costituisce l'essenza della direttiva *Enforcement*, in attesa della vera e propria revisione della disciplina europea sul distacco transnazionale.

La ricerca dell'unità sassarese è proseguita con l'analisi condotta da Alberto Valenti che ha messo in evidenza le criticità dei settori dell'edilizia e del turismo. L'indagine è stata condotta anche mediante interviste a testimoni privilegiati, con alcuni stralci riportati nel testo, integrando l'analisi giuridica con l'osservazione del contesto sociale. Il quadro che emerge è impressionante. È da auspicare che dialogo sociale, codici etici e contrattazione collettiva possano costituire strumenti in grado di arginare la deriva e ripristinare la legalità.

Lo scritto di Lorenzo Giasanti, dell'unità milanese, ha ripercorso la storia del difficile adattamento del nostro Paese alla normativa sugli aiuti di Stato, con particolare attenzione a quelli rivolti all'occupazione. Il punto di partenza, nella prospettiva nazionale, resta la condanna delle agevolazioni connesse ai contratti di formazione e lavoro, provocandone la scomparsa dall'ordinamento; il punto di arrivo è la legge del 2012 (la n. 234) che regola il raccordo tra i diversi organi statuali al fine di rendere efficace e tempestivo il procedimento di attuazione. L'analisi si è conclusa con la verifica della compatibilità delle procedure di emersione, tra le quali i contratti di riallineamento, la maxi-sanzione per il lavoro nero e i provvedimenti di stabilizzazione.

Il modello italiano di *Flexicurity*, esplicito obiettivo delle due recenti tornate di intervento legislativo (nel 2012 e nel 2015), ha segnato una inversione di tendenza rispetto al decennio precedente, quando (nel 2003) la moltiplicazione delle tipologie contrattuali era ricondotta al contrasto al lavoro nero e sommerso. Il lavoro a *voucher*, per come disciplinato, sembra rientrare più nel secondo che nel primo schema. Come ha dimostrato l'analisi di Anna Zilli, dell'unità udinese, anche i tentativi recenti di introdurre modalità funzionali all'esercizio di controlli, portano ad appiattirsi sulla accettazione di una modalità di lavoro privo di tutele, che solo una reale accessorietà potrebbe (forse) autorizzare.

I servizi di cura alla persona sono notoriamente a basso tasso di protezione economica e normativa e ad alto tasso di illegalità. La ricerca svolta da Silvia Borelli, dell'unità ferrarese, ha confermato lo slittamento dal “*Welfare State*” al “*Welfare fai da te*”, puntando sulla solidarietà affettiva (delle donne) nei nuclei familiari e sul lavoro delle immigrate. La scarsità di risorse diventa inevitabilmente fonte di elusione e attività senza regole. Lo scritto è corredato da una attenta indagine empirica rivolta a casi emblematici, che porta alla luce la dispersione nel settore dei servizi della contrattazione collettiva nazionale, dimostrando la crescente fragilità delle basi su cui poggia l'ordinamento intersindacale. Compare nello scenario giuridico la prospettiva della c.d. “uberizzazione del lavoro” e la diffusione dei *voucher*, di cui viene sottolineata la natura di mezzo di pagamento e non di forma di lavoro. La distinzione è importante al fine di identificare sia le criticità della disciplina legislativa sia la sua radicale ambiguità. L'analisi in chiusura si è riconnessa al lavoro domestico, regolato dalla più antica e debole legge dell'ordinamento giuridico post-costituzionale, a dimostrazione di quanto i cambiamenti sociali provochino l'intervento legislativo in chiave sempre più unidirezionale. Professionalità e qualità del lavoro sembrano essere diventate utopia e non doverosa e necessaria prospettiva.

L'accesso alle risorse della sicurezza e previdenza sociale è stato indagato da Gian Guido Balandi e Stefania Buoso adottando metodologie di analisi empirica, condotta mediante interviste a testimoni privilegiati e approfonditi dati statistici. A livello sistemico sono stati raggiunti risultati rilevanti per comprendere la circolazione delle risorse e la loro raccolta e distribuzione, anche per l'impatto di istituti spesso trascurati dai giuristi del lavoro come l'ISEE, il DURC e la CIG in deroga. La crisi di transizione tocca i suoi punti più significativi nel lavoro che non è più sufficiente a garantire una esistenza libera e dignitosa né collante di identificazione sociale, nella multiforme fuga dalle regole, la cui scarsa qualità provoca la balcanizzazione della disciplina.

Come previsto nel progetto di ricerca, le singole unità erano composte anche da colleghe e colleghi di atenei europei in modo da poter tessere utili elementi di comparazione. L'esito delle ricerche dell'unità ferrarese è stata così oggetto delle riflessioni di Jean-Pierre Laborde nel controluce della situazione francese. È stato così messo in evidenza il nesso tra legalità e qualità, mentre la mediocrità alimenta l'opposto. La critica alla visione economico-quantitativa della pro-

tezione sociale dimostra i rischi della subordinazione al dominio dei numeri (oggettivi) sulla disciplina giuridica e le sue interpretazioni (soggettive). L'auspicio è di trovare un 'patto sociale' al servizio dell'uguaglianza sostanziale, come previsto nella nostra Costituzione con una lungimiranza che non finisce di stupire.

Nel saggio collettivo dell'unità triestina, Maria Dolores Ferrara, Luigi Menghini e Roberta Nunin tornano al tema della regolazione promozionale per via premiale mediante incentivi. Sono così ripercorsi i principali istituti coinvolti e messi in evidenza gli aspetti normalmente trascurati o sottovalutati che riguardano il variabile assetto delle convenienze nelle scelte esercitate dai datori di lavoro. I sistemi promozionali si devono rapportare alla loro gestione ("amministrativizzazione") così come al loro collegamento con meccanismi di condizionalità ("responsabilizzazione"), ponendo attenzione al sistema multilivello declinato fino al minor livello territoriale (regionale).

Questo porta a occuparsi della transfrontalierità, variante apparentemente minore della transnazionalità, ma di estremo interesse per la diffusione di appalti e distacchi *cross border*. Anche in questo ambito risulta difficile accedere alla stessa conoscenza quantitativa del fenomeno.

Uno dei due casi analizzati torna sul lavoro domestico e di cura, inserendo elementi di riflessioni utili e dimostrando come il *dumping* economico e sociale sia risultato filo conduttore dell'intera ricerca: fenomeno impossibile da eliminare, ma sicuramente contenibile mediante un sistema coordinato ed efficiente di controlli.

Il tema della salute e sicurezza delle persone che lavorano è stato affrontato dalla unità urbinata associando la repressione alla prevenzione. L'analisi di Luciano Angelini si è concentrata sulle strutture di controllo e sulle sanzioni, dimostrando quanto la complessità non possa essere utilmente affrontata mediante semplificazioni inadeguate. Ne è esempio emblematico la frammentazione di competenze in capo a una pluralità di soggetti che non trova soluzione in una mera operazione di riconduzione al centro, in capo ad un unico soggetto di ruoli trasversali, con il rischio di eterogenesi dei fini. Occorrerebbe piuttosto puntare alla razionalizzazione e al coordinamento, inquadrato nel sistema costituzionale, anche nella prospettata modifica del riparto di competenze.

Il controllo non è però da limitare all'apparato amministrativo. Chiara Lazari ha ricordato l'importanza del controllo interno al sistema aziendale, centrale per garantire effettivamente la prevenzione necessaria. L'analisi si è incentrata sull'obbligo della valutazione dei rischi a carico del datore di lavoro, soggetto a revisione anche sul versante della rilevanza delle tradizionali soglie occupazionali e sul quello della delega di funzioni. Attenzione particolare è stata rivolta alla asseverazione dei modelli organizzativi e gestionali e ai rilevanti profili problematici di inquadramento nel raccordo tra controlli interni e controlli esterni.

Si ricollega al tema dei controlli, centrale nell'impianto della ricerca, l'ana-

lisi di Marco Novella, dell'unità genovese, dedicata alle dinamiche evolutive aperte dalle novità sistematiche apportate dal d.lgs. n. 149/2015. Convincente risulta la conclusione che porta a ritenere il nostro sistema normativo come un modello ibrido tra *deterrence* e *compliance*, includendo così sia la repressione sia la promozione delle condizioni di legalità.

Ulteriore profilo di interesse proviene dall'analisi della produzione legislativa dell'ultimo decennio in materia di dimissioni, il cui controllo ha assunto portata generale grazie alla procedura telematica, ma mantenuto specificità nei confronti del primo fenomeno da combattere: le dimissioni in bianco e le dimissioni imposte in caso di (matrimonio e di) maternità e paternità. Anna Rita Tinti ha affiancato l'analisi interpretativa della normativa, che presenta tuttora – nonostante e forse proprio a causa delle continue modifiche intervenute – ampi margini di incoerenza, con la ricognizione delle prassi esistenti, frutto del confronto con le Consigliere di parità, figure centrali nella promozione e nel contrasto delle discriminazioni.

La ricerca ha inteso attuare una operazione di disvelamento. La crisi di transizione del diritto del lavoro può forse essere superata con la ripresa di analisi sistematiche e corali, che consentano di reagire al rischio di appiattirsi nell'interpretazione di singole disposizioni e di specifici istituti giuridici.



---

## *Capitolo Primo*

---

### ***Labour law compliance and the informal economy: Some reflections***

by Giuseppe Casale<sup>1</sup>

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. A complex phenomenon. – 3. Governance and the informal economy. – 4. The social and economic costs of informality. – 5. Labour law compliance for better working conditions. – 6. The role of the social partners. – 7. Conclusion: an integrated approach.

#### ***1. Introduction***

The informal economy develops in a context of high unemployment, under employment, poverty, gender inequality and precarious work. It plays a significant role in income generation, because of the relative ease of entry and low requirements for education, skills, technology and capital investment. However, most people enter the informal economy not by choice, but out of a need to survive and to have access to basic income-generating activities<sup>2</sup>.

As indicated time and again by the ILO, the informal economy is marked by acute decent work deficits and a disproportionate share of the working poor. Empirical research has shown that workers in the informal economy face higher risks of poverty than those in the formal economy<sup>3</sup>. In this context, there is a

---

<sup>1</sup> I want to thank Dr. Mario Fasani, international labour law expert, for his assistance.

<sup>2</sup> ILO, *Conclusions concerning decent work and the informal economy*. International Labour Conference, 90th Session (Geneva, 2002), para. 6.

<sup>3</sup> ILO, *Decent work and the informal economy. Report VI, International Labour Conference, 90th Session* (Geneva, 2002); ILO, *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Pretoria, 2011); UNRISD, *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Geneva, 2010); World Bank: *World Development Report: Jobs* (Washington, DC, 2013).

significant, but not complete, overlap between working informally and being poor and vulnerable. While some activities offer reasonable livelihoods and incomes, most people engaged in the informal economy are exposed to inadequate and unsafe working conditions. In addition, they have high illiteracy levels, low skill levels and inadequate training opportunities and have less regular and lower incomes than those in the formal economy. Needless to say, they suffer longer working hours, an absence of collective bargaining and representation rights and, often, an ambiguous or disguised employment status. In other words, they are physically and financially more vulnerable because work in the informal economy because they are excluded from the coverage of social security schemes, safety and health, maternity and other labour protection legislation<sup>4</sup>.

In fact, the large majority of workers in the informal economy and their families do not benefit from social protection. The prevalence of informal employment in many parts of the world, and a pervasive trend towards higher levels of precarious and informal employment, which has worsened as a result of the economic crisis, not only affects the current living standards of the population but is also a severe constraint that prevents households and economic units trapped in the informal economy to find a way out from poverty.

## 2. A complex phenomenon

The informal economy refers to different situations with different causes, posing different problems that require different solutions. Workers in the informal economy differ widely in terms of income (level, regularity, seasonality), status in employment (employees, employers, own-account workers, casual workers, domestic workers), sector (trade, agriculture, industry), type and size of enterprise, location (urban or rural), social protection (social security contributions) and employment protection (type and duration of contract, annual leave protection). Extending coverage to such a heterogeneous set of workers and economic units requires the implementation of several instruments adapted to the specific characteristics of the different groups, the contingencies to be covered and the national context<sup>5</sup>. It should also be noted that the majority of workers and enterprises in the informal economy produce legal goods and services, although they are sometimes not in conformity with national legislation. Such activities should be distinguished from criminal and illegal ones.

Determining the size of the informal economy, and documenting trends in informal employment, is no easy task. The literature has not yet reached con-

---

<sup>4</sup> ILO, *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies* (Geneva, 2009).

<sup>5</sup> ILO, *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Geneva, 2010).

sensus on how to define “informality”. However, consensus does exist that the world of work across developing countries is characterized by a high prevalence of informality, whether defined by the lack of registration of firms, social security coverage or an employment contract<sup>6</sup>.

It is only in recent times that consensus has started to emerge on how to measure informality. For example, in 2012 the ILO published a manual on methodological issues for undertaking surveys of the informal economy at the country level. According to the most recent estimates, non-agricultural employment in the informal economy represents 82 per cent of total employment in South Asia, 66 per cent in sub-Saharan Africa, 65 per cent in East and South-East Asia (excluding China), 51 per cent in Latin America and 10 per cent in Eastern Europe and Central Asia. These averages hide great disparities between countries. According to recent ILO statistics for 47 countries and territories, the percentage of persons in informal employment (non-agricultural) ranges in Latin America and the Caribbean from 40 per cent in Uruguay to 75 per cent in Bolivia; in sub-Saharan Africa from 33 per cent in South Africa to 82 per cent in Mali; in southern and eastern Asia (excluding China) from 42 per cent in Thailand to 83.5 per cent in India; in northern Africa and the Middle East, from 30.5 per cent in Turkey to 58.5 per cent in the West Bank and Gaza<sup>7</sup>.

In most countries for which data disaggregated by sex are available, the share of women in informal employment in non-agricultural activities outnumbers that of men. In sub-Saharan Africa, 74 per cent of women’s employment (non-agricultural) is informal, in contrast with 61 per cent for men; in Latin America and the Caribbean the figures are 54 and 48 per cent; in South Asia, 83 and 82 per cent; and in urban China, 36 and 30 per cent. The feminization of poverty, combined with discrimination by gender, age, ethnicity or disability, also means that the most vulnerable and marginalized groups tend to end up in the informal economy.

In all developing regions, self-employment constitutes a greater share of informal employment (non-agriculture) than wage employment<sup>8</sup>. It represents

---

<sup>6</sup> ILO, *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Geneva, ILO-WEIGO, 2002 and 2012); J. JÜTTING-J.R. DE LAIGLESIA, *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries* (Paris, OECD, 2009); M. BACCHETTA-E. ERNST-J.P. BUSTAMANTE, *Globalization and informal jobs in developing countries* (Geneva, ILO-WTO, 2009); World Bank, *op. cit.*, 2013.

<sup>7</sup> See: [http://laborsta.ilo.org/informal\\_economy\\_E.html](http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html).

<sup>8</sup> According to the Resolution concerning the International Classification by Status of Employment (ICSE), adopted by the 15th ICLS in 1993, «*Self-employment jobs* are those jobs where the remuneration is directly dependent upon the profits (or the potential for profits) derived from the goods and services produced (where own consumption is considered to be part of profits). The incumbents make the operational decisions affecting the enterprise, or delegate such decisions while retaining responsibility for the welfare of the enterprise». (para. 7). They include the following categories: «*Employers* are those workers who, working on their own account or with one or a few partners, hold the type of job defined as a ‘self-employment job’ ... , and, in this capacity,

nearly one-third of total non-agricultural employment worldwide, and accounts for as much as 53 per cent of non-agricultural employment in sub-Saharan Africa, 44 per cent in Latin America, 32 per cent in Asia and 31 per cent in North Africa. The share of own-account and contributing family workers in total employment was 81 per cent in the least developed countries in 2008, compared with 59 per cent in developing countries. The latest estimates for the Latin America and Caribbean region shows that, of the total number of informal employees, 38.6 per cent are salaried workers in companies, 10.9 per cent are salaried household workers and 41.4 per cent are self-employed workers<sup>9</sup>.

### 3. Governance and the informal economy

Informality is principally a governance issue. The growth of the informal economy can often be traced to inappropriate, ineffective, misguided or badly implemented macroeconomic and social policies; the lack of appropriate legal and institutional frameworks; the lack of good governance for the proper and effective implementation of policies and laws; and a lack of trust in institutions and administrative procedures. Macroeconomic policies, including structural adjustment, economic restructuring and privatization policies, where not sufficiently employment focused, have reduced jobs or failed to create sufficient numbers of new jobs in the formal economy.

Evidence based on the growth experience of many developing and transition economies shows that sizeable informal economies can coexist and be sustained in parallel with the expansion of the formal economy and good growth perfor-

---

on a continuous basis ... have engaged one or more persons to work for them in their business as 'employee(s)'; «*Own-account workers* are those workers who, working on their own account or with one or more partners, hold the type of job defined as 'a self-employment job' ... , and have not engaged on a continuous basis any 'employees' ... to work for them during the reference period. It should be noted that during the reference period the members of this group may have engaged 'employees', provided that this is on a non-continuous basis. (The partners may or may not be members of the same family or household)»; «*Members of producers' cooperatives* who are workers who hold a 'self-employment' job ... in a cooperative producing goods and services, in which each member takes part on an equal footing with other members in determining the organization of production, sales and/or other work of the establishment, the investments and the distribution of the proceeds of the establishment amongst their members»; and «*Contributing family workers* are those workers who hold a 'self-employment' job ... in a market-oriented establishment operated by a related person living in the same household, who cannot be regarded as a partner, because their degree of commitment to the operation of the establishment, in terms of working time or other factors to be determined by national circumstances, is not at a level comparable to that of the head of the establishment. (Where it is customary for young persons, in particular, to work without pay in an economic enterprise operated by a related person who does not live in the same household, the requirement of 'living in the same household' may be eliminated)» <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/icsee.html>.

<sup>9</sup> ILO, 2012 *Labour Overview: Latin America and the Caribbean* (Lima, 2012).

mance. It should be noted that informality also exists in the developed world and is estimated at 18.4 per cent of GDP in 2013 in the European Union (EU-27) and 8.6 per cent on average in Australia, Canada, Japan, New Zealand and the United States<sup>10</sup>.

As we can see, the informal economy operates in a complex environment of linkages between the formal and informal economies.

#### 4. *The social and economic costs of informality*

By its very nature, the characteristics of the informal economy are largely negative. It can trap individuals and enterprises in a spiral of low productivity and poverty. A coherent national strategy to facilitate transitions to formality needs to recognize that the costs of working informally are high for businesses, workers and the community at large. From the perspective of unprotected workers, the negative aspects of work in the informal economy far outweigh its positive aspects. They are not recognized, registered, regulated or protected under labour and social protection legislation, and are not able to enjoy, exercise or defend their fundamental rights. Since they are not formally organized, they have little or no collective representation in relation to employers or the public authorities.

Workers in the informal economy are characterized by varying degrees of dependency and vulnerability. Women, young persons, migrants and older workers are especially vulnerable to the most serious decent work deficits in the informal economy. They are vulnerable to violence and other forms of exploitation and abuse. Child workers and bonded labourers are also found in the informal economy. Most economic units in the informal economy do not enjoy secure property rights, which deprive them of access to both capital and credit. They have difficulty accessing the legal and judicial system to enforce contracts, and have limited or no access to public infrastructure and public markets. Informality may also inhibit investment in bigger businesses and impede trade because informal firms often lack the necessary size to exploit economies of scale fully.

Unregistered and unregulated enterprises often do not pay taxes and this means that they compete unfairly with other registered enterprises. The shortfall in tax and contribution payments, which is sometimes very significant, places an unfair burden on registered businesses.

Moreover, informality is often associated with weak institutional arrangements and poor governance structures, and therefore with susceptibility to corrupt practices. If the costs of moving to formality can be eased, many businesses may volunteer to come above ground, pay their taxes, observe labour laws and

---

<sup>10</sup> F. SCHNEIDER, *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: Some new facts*.

benefit from the security that access to the judicial system can give to property and contracts.

### *5. Labour law compliance for better working conditions*

The proper application of the law, and in particular of the labour law, would ease access to better working conditions for those workers and enterprises operating in the informality.

In view of the low share of formal employment in many countries, regulations and labour laws in such areas as minimum wages, social protection, health and safety and employment protection are only applicable to a minority of workers. Due to weak enforcement, stemming from poor governance and weak institutional capacity (including inadequate labour inspection systems), workers in the informal economy do not benefit from these types of protective legislation.

Informal economy workers, particularly women, often work in the most hazardous jobs, conditions and circumstances. The rate of work-related accidents and diseases is much higher in small than in large-scale industry and, even without precise data, the preponderance of small enterprises in itself points to increased risks in the informal sector. This makes the prevention of work-related accidents and illnesses an essential aspect of efforts to address working conditions in the informal economy. The measures required include raising awareness of risks among informal economy workers and employers, as well as knowledge dissemination on the positive correlation between occupational, safety and health at work, quality production, productivity and competitiveness.

A strategy of reducing the cost of transitions to formality and increasing the benefits of being formal goes hand-in-hand with increasing the cost of being informal. Core labour rights and standards are non-negotiable minima, and non-compliance should be subject to non-discretionary punishment. However, a pragmatic approach can be adopted, as regulations are more likely to be effective when different options are available for their enforcement, including innovations in workplace inspection, combined with the provision of advice, dispute settlement, the promotion of collective organization and action, and training programmes targeting informal enterprises.

An important reason for the failure to enforce labour law in many countries is the weakness of labour administrations, and particularly labour inspection. Despite the increasing complexity of enterprises, production systems and employment relationships, the resources allocated for labour inspection are often insufficient even for the adequate and regular inspection of medium-sized and large enterprises. Countries are responding to these challenges in many ways. Some countries, such as Chile, have introduced variable penalties, with fines increasing the higher the number of workers affected. Others have increased the number of labour inspectors, with their numbers being doubled in Guatemala

and El Salvador, and tripled in the Dominican Republic and Honduras. To reach the informal economy, some countries have developed partnerships, for example, with ministries of health and agriculture, as well as mobilizing communities as monitoring partners, developing voluntary codes of conduct and establishing tripartite partnerships.

Rather than relying solely on sanctions, approaches that are educational, persuasive, transparent and participatory are particularly successful in reaching the informal economy. In Finland, France, Italy and the Netherlands, for example, labour inspection campaigns include education and awareness-raising activities for farmers, their employees and families, focusing on serious occupational hazards. In Chile, fines can be replaced by training for enterprises with fewer than nine workers. In China, under the grid-based management system, labour inspectors and assistants follow clear, traceable steps to promote awareness of laws, monitor compliance and carry out enforcement in specific areas.

## *6. The role of the social partners*

Organizing workers and entrepreneurs in the informal economy is the first step towards social dialogue and the development of tripartite solutions that take into account the contextual factors and diversity within the informal economy. However, democratic and independent organizations of wage workers, own-account workers, the self-employed and employers in the informal economy are sometimes not allowed under local or national legislation, and are often excluded from or under-represented in social dialogue institutions and policy-making processes. Without organization and representation, those in the informal economy are not able to pursue their employment interests through collective bargaining, or to lobby policy-makers on issues such as access to infrastructure, property rights, taxation and social security.

The social partners can play a key role, among other areas, in finding ways to extend the coverage of the law to workers and economic units in the informal economy. In recent years, employers' and workers' organizations have been taking initiatives to engage informal economy workers and operators, either through existing organizational structures, or through the formation of informal economy associations. Both employers' and workers' organizations can play an important role in drawing attention to the underlying causes of informality, galvanizing action by all the tripartite partners to address them and removing barriers to entry into mainstream economic and social activities. The innovative and effective practices used by employers' organizations and trade unions in various countries to reach out to organize and assist workers and enterprises in the informal economy is an important step forward for a better mechanism of compliance with labour legislation as well.

Employers' organizations, in collaboration with other relevant organizations

or institutions, assist informal economy operators in several important ways, including through access to information, for example, on regulations or market opportunities, and access to finance, insurance, technology and other resources.

Trade unions sensitize workers in the informal economy to the importance of collective representation and are making greater efforts to include them in collective agreements. They also focus on promoting the participation and representation of women, who are particularly numerous in the informal economy, and on accommodating their specific needs. In many countries, the special services provided by trade unions for informal economy workers include information on their legal rights, educational and advocacy projects, legal aid, medical insurance, credit and loan schemes and the establishment of cooperatives. There is also a need to develop positive strategies to combat all forms of discrimination, to which informal economy workers are particularly vulnerable.

### *7. Conclusion: an integrated approach*

By putting together the main lessons from the experience that has been acquired, important guidance can be provided on the wide range of policies that can be effective in facilitating transitions to formality in such areas as job-rich and inclusive growth strategies creating productive employment opportunities in the formal economy, fundamental principles and rights at work, social security, working conditions, OSH, income opportunities, education and skills development, access to finance and markets, law enforcement, industrial policy, infrastructure, enterprise registration, the promotion of cooperatives and other social economy enterprises, labour administration and labour inspection, transparent and democratic governance and social dialogue.

The added value of the recent adopted ILO Recommendation No. 204 on the Transition from the Informal to the Formal Economy of June 2015 provides guidance to the world on the formulation of comprehensive national policies that are simple, supportive and smart, aimed at facilitating the transition of economic units and workers into the formal economy. Such policies need to take into account the diversity of each national context and of the categories of workers and enterprises generally found in the informal economy, while ensuring that opportunities for livelihood and entrepreneurship are not ruined, as the informal economy absorbs workers and economic units which would otherwise be without work or income, particularly in developing countries. In this regard, the new Recommendation helps to improve policy coherence at the national level between the four strategic objectives of employment, social protection, social dialogue and fundamental principles and rights at work, with gender as a cross-cutting issue.

---

## Capitolo Secondo

---

### **Aiuti di Stato, lavoro nero e procedure di emersione**

di Lorenzo Giasanti

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La regolamentazione europea in materia di aiuti di Stato. – 2.1. La nozione di aiuto di Stato. – 2.1.1. Imputabilità allo Stato ed impiego di risorse statali. – 2.1.2. La selettività della misura. – 2.1.3. L'incidenza sugli scambi intracomunitari. – 2.1.4. La regola *de minimis*. – 2.2. Gli aiuti di Stato considerati compatibili. – 2.3. La disciplina di controllo in materia di aiuti di Stato. – 3. Gli aiuti di Stato all'occupazione. – 3.1. Aiuti di Stato e Contratti di Formazione e lavoro. – 3.1.1. Il contratto di Formazione e Lavoro. – 3.1.2. L'intervento della Corte di Giustizia. – 3.1.3. Ulteriori problematiche di diritto interno. – 3.2. Il caso degli aiuti nella zona di Venezia e Chioggia. – 3.3. I successivi interventi del legislatore italiano. – 3.4. L'attuale regolamentazione degli aiuti di Stato all'occupazione. – 4. Aiuti di Stato e procedure di emersione. – 4.1. I contratti di riallineamento. – 4.2. Le procedure di incentivazione dell'emersione dall'economia sommersa. – 4.2.1. La c.d. maxi-sanzione per il lavoro nero e il potere di diffida. – 4.3. Le prospettive più recenti.

#### 1. Introduzione

Uno degli ambiti su cui ci è apparso necessario un rigoroso e circostanziato approfondimento ricognitivo, per comprendere appieno quale possa e debba essere il ruolo dell'Unione europea nell'ambito della lotta al lavoro sommerso<sup>1</sup>, è quello della compatibilità di eventuali procedure di emersione del lavoro nero messe in atto dai singoli Stati membri con la regolamentazione Ue in materia di aiuti di Stato.

Al di là degli studi sul lavoro sommerso in Europa, portati avanti dalla Com-

---

<sup>1</sup> Dai dati della Commissione europea emerge che il peso dell'economia informale e del lavoro sommerso continua ad essere piuttosto rilevante tra i Paesi membri, con un peso che per l'economia informale varia dal 7,6% del Pil per l'Austria al 31,9% per la Bulgaria (21,6% il valore italiano), e che per il lavoro sommerso spazia dal 2% dell'Olanda a dati presunti del 15-37% del Portogallo (per l'Italia si stima un valore che va dal 6,4% al 12,1%).

missione europea fin dalla fine degli anni '80<sup>2</sup>, e delle più concrete misure attuate direttamente in sede europea a partire dai primi anni 2000 e fino alle più recenti opzioni relative alla creazione di una piattaforma relativa al lavoro sommerso o correlate ad una più intensa collaborazione con le parti sociali<sup>3</sup>, è sembrato indispensabile cercare di chiarire l'attuale quadro regolativo europeo in cui si trovano a dover operare gli Stati membri nel momento in cui decidono di adottare determinate misure di politica del diritto che abbiano come fine, diretto o indiretto, il superamento o quantomeno l'attenuazione dei fenomeni di lavoro nero, sommerso o irregolare, ancora ampiamente presenti in tutti i Paesi dell'Unione. Ed uno dei più rilevanti ambiti su cui appare necessario confrontarsi è certamente quello delle regole in materia di concorrenza, con particolare riguardo ai rigorosi limiti che i Trattati Ue prevedono per gli Stati membri in materia di aiuti concessi alle imprese.

Già in passato il nostro Paese si era trovato di fronte a tali problematiche con particolare riferimento all'insieme di quegli strumenti giuridico-sindacali conosciuti sotto il nome di «contratti di riallineamento», che aveva portato il legislatore italiano all'utilizzo di tecniche di defiscalizzazione, sgravi e sospensione di sanzioni amministrative per far emergere il lavoro sommerso ed estendere parallelamente la contrattazione collettiva. Tali tecniche di politica del diritto avevano superato il vaglio della Commissione europea che, al contempo, aveva chiaramente evidenziato come non fosse possibile continuare ad utilizzarle, prendendo atto del conseguente «impegno delle autorità italiane a non riprodurre in futuro il regime».

Il presente contributo intende fornire un quadro della regolamentazione giuridica in materia di aiuti di Stato, con particolare riferimento agli aiuti all'occupazione, e dei conseguenti limiti che eventuali politiche di emersione del lavoro sommerso da parte degli Stati membri possano incontrare.

## 2. La regolamentazione europea in materia di aiuti di Stato

La disciplina degli aiuti di Stato alle imprese<sup>4</sup> si fonda sul principio che «gli

---

<sup>2</sup> Tra i primi contributi in ambito europeo si veda l'interessante rapporto preparato per la Commissione europea nel 1990 dal titolo "*Underground economy and irregular forms of employment (travail au noir)*" da autorevoli sociologi ed economisti (P. BARTHELEMY; F. MIGUELEZ; E. MINGIONE; R. PAHL; A. WENIG).

<sup>3</sup> Sulla base della risoluzione del Parlamento del 14 gennaio 2014, della proposta della Commissione del 9 aprile 2014 e della decisione del Consiglio del 16 ottobre 2014, su cui v. M. GIACONI, *Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto) soft law e (poco) hard law*, in *Lav. dir.*, 3, 2016, p. 439, e S. VARVA, *Undeclared work e Unione europea, ultimo atto: una "Piattaforma europea" per contrastare il lavoro sommerso*, in *Lav. dir.*, 3, 2016, p. 461.

<sup>4</sup> Tra la ampia dottrina che si è occupata di tale questione v. R. ADAM-A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014; A. PISAPIA, *Aiuti di stato. Profili sostan-*

aiuti sono in linea generale incompatibili con il mercato comune», e che quindi vadano preventivamente autorizzati da parte della Commissione europea<sup>5</sup>.

Tale principio di incompatibilità degli aiuti è contenuto nell'art. 107 Tfu (87 Tce) ai sensi del quale «salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, 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». L'art. 108 Tfu (88 Tce) disciplina la procedura di controllo preventivo degli aiuti nuovi e la procedura di controllo permanente sugli aiuti esistenti. L'art. 109 Tfu (89 Tce), infine, regola il potere di emanare regolamenti in materia da parte del Consiglio, che ha adottato il Regolamento n. 994/1998, sostituito dal Regolamento n. 1588/2015, sull'applicazione degli artt. 107 e 108 Tfu a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, ed il Regolamento n. 659/1999, come modificato dal Regolamento n. 734/2013 ed oggi sostituito dal Regolamento n. 1589/2015, sulle modalità di applicazione dell'art. 108 Tfu.

## 2.1. La nozione di aiuto di Stato

La nozione di aiuto di Stato non è stata definita nel Trattato. Infatti l'art. 107 si limita a far riferimento ad un aiuto che abbia l'effetto di falsare la concorrenza. Al riguardo, la Corte di Giustizia ha più volte affermato che quello che rileva ai fini dell'esistenza di un aiuto sono gli effetti dello stesso e non la forma nella quale viene concesso. La nozione rilevante di aiuto è molto ampia e comprende «qualsiasi vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato»<sup>6</sup>. Rientrano nella definizione di aiuto non solo le sovvenzioni palesi, ma qualsiasi misura che direttamente o indirettamente produca per l'impresa un

---

*ziali e rimedi giurisdizionali*, Cedam, Padova, 2013; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012; A. FRIGNANI-S. BARIATTI, *Disciplina della concorrenza nella Ue*, Cedam, Padova, 2012; A. SANTA MARIA (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato: un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Giappichelli, Torino, 2006; S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 1998; G.M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 1997.

<sup>5</sup> Il riconoscimento dei poteri della Commissione in materia di aiuti di Stato risale già ad una delle prime storiche decisioni della Corte di Giustizia (Corte giust. 15 luglio 1964, Costa c. Enel, causa 6/64) con cui la Corte, insieme alle sentenze *Van Gend and Loos* del 1963, *Internationale Handelsgesellschaft* del 1970 e *Simmenthal* del 1978, stabilì il primato delle norme di diritto comunitario sulle norme nazionali con esse contrastanti, sia precedenti che successive. È invece del 1973 la decisione (Corte giust. 12 luglio 1973, Commissione c. Germania, causa 70/72) con cui la Corte di Giustizia riconosce alla Commissione il diritto derivante dal Trattato di imporre agli Stati membri la restituzione degli aiuti incompatibili con il Trattato non notificati.

<sup>6</sup> Corte giust. 15 marzo 1994, Banco Exterior de Espana, causa C-387/92.

beneficio economico. La giurisprudenza della Corte è alquanto ampia e consolidata e ricomprende le riduzione di costi, le agevolazioni fiscali, lo sgravio di oneri sociali o di tassi d'interesse, le tariffe preferenziali: tutti esempi di «misure che producono l'effetto economico di attribuire artificialmente un vantaggio a determinate imprese, alterando così le condizioni della concorrenza»<sup>7</sup>. Il Trattato non distingue gli interventi a seconda della loro causa o del loro scopo, ma in funzione dei loro effetti<sup>8</sup>.

L'ampio approccio con cui si è da sempre guardato alla nozione di aiuto di Stato ha recentemente portato la Commissione ad applicare tali concetti alle problematiche fiscali di c.d. *Tax ruling*<sup>9</sup>, pratiche di *dumping fiscale* che in passato non erano state oggetto della medesima attenzione.

Più problematica è la individuazione della nozione di aiuto nel caso di partecipazioni dello Stato o di un ente pubblico nelle imprese. Commissione e Corte di Giustizia si rifanno in questo caso al parametro del normale investitore di mercato in normali condizioni di mercato. Può cioè esservi incompatibilità con il Trattato quando l'apporto pubblico, che si manifesta attraverso l'assunzione di partecipazioni nell'impresa, non corrisponde a quello di un investitore privato che operi un conferimento di capitale in normali condizioni di economia di mercato. In particolare la Commissione per valutare la natura di aiuto di un intervento pubblico utilizza una serie di elementi: il tasso di redditività nel medio o lungo periodo, il tasso di rischio, le prospettive di sviluppo, le valutazioni dei principali operatori del settore.

In relazione ad imprese esercenti un servizio di pubblico interesse la Corte di Giustizia ha escluso dalla nozione di aiuto l'ipotesi di erogazione di risorse pubbliche ad esclusivo compenso degli oneri aggiuntivi di servizio pubblico<sup>10</sup>.

### 2.1.1. *Imputabilità allo Stato ed impiego di risorse statali*

L'origine dell'aiuto deve essere imputabile allo Stato, inteso nel senso di ogni articolazione centrale, regionale o locale, enti pubblici o privati autorizzati o designati dallo Stato a somministrare l'aiuto. Sono quindi ricomprese le suddivisioni territoriali (regioni, province, comuni, Länder, comunità autonome ecc.), ma anche qualunque organismo pubblico o privato designato dallo Stato per la

---

<sup>7</sup> Corte giust. 23 febbraio 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, causa 30/59.

<sup>8</sup> Corte giust. 26 settembre 1996, Francia c. Commissione, causa C-241/94.

<sup>9</sup> Si vedano le più recenti decisioni della Commissione nei confronti dell'Irlanda (decisione del 30 agosto 2016, Apple), Paesi Bassi (decisione del 21 ottobre 2015, Starbucks), Lussemburgo (decisione del 21 ottobre 2015, Fiat) e Belgio (decisione del 11 gennaio 2016). In dottrina A. DI PIETRO-A. MONDINI, *Aiuti di Stato fiscali e giurisdizioni nazionali: problemi attuali*, Cacucci, Bari, 2015; C. FONTANA, *Gli aiuti di Stato di natura fiscale*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>10</sup> Corte giust. 22 novembre 2001, Ferring, causa C-53/00.

gestione dell'aiuto<sup>11</sup>. La Corte ha poi avuto modo di chiarire che non sempre ogni provvedimento adottato da un'impresa pubblica, come un sostegno finanziario nei confronti di soggetti terzi, possa imputarsi allo Stato, posto che il controllo o l'influenza dello Stato può variare da caso a caso<sup>12</sup>.

La Corte ha precisato che deve trattarsi di risorse statali, nel senso ampio di strumenti finanziari nella disponibilità delle pubbliche autorità destinate a sostenere le imprese, e che la misura debba essere imputabile allo Stato o ad una sua articolazione. È stata ritenuta tale la concessione di una garanzia<sup>13</sup>, una esenzione fiscale<sup>14</sup>, la riduzione di oneri sociali<sup>15</sup> e tutti gli interventi che alleviano gli oneri che gravano sul bilancio di un'impresa<sup>16</sup>.

Per quel che riguarda la forma dell'aiuto è indifferente che l'atto che predispone l'aiuto sia una legge o un qualunque atto amministrativo. Può trattarsi anche di un atto di diritto privato, anche se all'origine vi deve essere un qualche provvedimento pubblico.

Beneficiario dell'aiuto deve essere un'impresa, cioè qualsiasi entità presente nel mercato dei beni e dei servizi che eserciti un'attività economicamente rilevante. Sono perciò da escludersi gli enti che non esercitino attività economica (università, enti di ricerca, scuole di formazione).

### 2.1.2. La selettività della misura

Gli aiuti che sono considerati contrari ai principi del Trattato sono quelli che consistono in un vantaggio o in un beneficio per l'impresa che lo riceve, in relazione alle altre imprese che operano in quel mercato. Secondo la Corte di Giustizia non rientrano nella nozione di aiuto solo quelle «misure di carattere e portata generali che non favoriscono specificamente determinate imprese o produzioni»<sup>17</sup>. Infatti, condizione della rilevanza dell'aiuto per il regime comunitario è che esso favorisca talune imprese o talune produzioni rispetto ad altre che si trovino nella stessa situazione giuridica e di fatto, circostanza che la Corte riassume nel presupposto della selettività della misura. Al contrario sono perfettamente ammissibili le misure degli Stati membri che si applicano in via generale a tutti i settori dell'economia. Come ebbe a specificare la stessa Commissione, nel distinguere tra aiuti di Stato e misure di carattere generale, «le misure fiscali a favore di tutti gli agenti economici che operano sul territorio di uno Stato

---

<sup>11</sup> Corte giust. 22 marzo 1977, Steinike, causa 78/76.

<sup>12</sup> Corte giust. 16 maggio 2002, Stardust Marine, causa C-482/99.

<sup>13</sup> Corte giust. 3 maggio 2001, Epac, cause T-204/97 e T-270/97.

<sup>14</sup> Corte giust. 15 marzo 1994, Banco de Credito industrial SA, causa C-387/92.

<sup>15</sup> Corte giust. 7 marzo 2002, Italia c. Commissione, C-310/99.

<sup>16</sup> Corte giust. 1 dicembre 1998, Ecotrade, causa C-200/97.

<sup>17</sup> Corte giust. 29 giugno 1999, Dmt, causa C-256/97.

membro sono, in linea di principio, misure di carattere generale»<sup>18</sup>. Anche se dal punto di vista pratico può essere difficile distinguere un aiuto di Stato vietato dal Trattato da una misura economica generale che rientra nella politica economica di ciascuno Stato membro, posto che «la distinzione fondamentale fra aiuti vietati e politica sociale ed economica generale è piuttosto vaga»<sup>19</sup>. In ogni caso il semplice fatto che due imprese siano trattate differentemente da una misura statale non implica automaticamente che la misura conceda un vantaggio selettivo, «se la differenza di trattamento è giustificata da ragioni inerenti la logica del sistema»<sup>20</sup>.

### 2.1.3. L'incidenza sugli scambi intracomunitari

Il divieto degli aiuti deriva dal pregiudizio concreto agli scambi intracomunitari. Di norma sono vietati anche gli aiuti che esauriscono la loro efficacia all'interno di uno Stato membro, in relazione al pregiudizio potenziale che può determinare l'aiuto in sé, ad esempio rendendo particolarmente difficoltosa la penetrazione delle imprese in settori operanti in altri Paesi membri. Tale approccio emerge da tempo dalle decisioni della Corte di Giustizia che ha da sempre osservato come tramite un aiuto ad un'impresa la produzione interna di uno Stato membro può risultare accresciuta, con diretta diminuzione di scambio con prodotti di un altro Stato membro<sup>21</sup>. L'alterazione della concorrenza può manifestarsi sia nei rapporti tra produttori nazionali, sia nei rapporti con concorrenti di altri Stati membri<sup>22</sup>. Dalla nozione di aiuto rilevante potrà essere escluso solo quello che investe un prodotto o un servizio per i quali non siano neppure ipotizzabili scambi intracomunitari. Ma anche quando un mercato inizialmente chiuso alla concorrenza si apra sarà necessario riesaminare un aiuto precedentemente concesso<sup>23</sup>.

### 2.1.4. La regola de minimis

Anche agli aiuti di Stato è applicabile la c.d. regola *de minimis*<sup>24</sup>, nonostante

---

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese, 98/C 384/03, punto 13.

<sup>19</sup> Concl. avv. gen. Jacobs, Francia c. Commissione, 17 maggio 1995, causa C-241/94.

<sup>20</sup> Corte giust., Ferring, cit.; Corte giust. 8 settembre 2011, Commissione c. Paesi Bassi, causa C-279/08.

<sup>21</sup> Corte giust. 13 luglio 1988, Francia c. Commissione, causa 102/87.

<sup>22</sup> Corte giust. 17 settembre 1980, Philip Morris, causa 730/79.

<sup>23</sup> Corte giust. 15 giugno 2000, Alzetta, causa T-298/97.

<sup>24</sup> In materia di diritto della concorrenza la Corte di Giustizia ha costantemente affermato che gli effetti sulla concorrenza e sugli scambi devono essere sensibili. Sono quindi normalmente escluse dal generale divieto di cui all'art. 101 Tfeue quelle intese che hanno un effetto minimo sul

la Corte avesse avuto modo di affermare che la scarsa consistenza dell'aiuto o la modesta dimensione dell'impresa beneficiaria non possono far escludere a priori la possibilità che siano influenzati gli scambi tra Paesi membri<sup>25</sup>. L'orientamento della Commissione è comunque quello di ritenere applicabile la regola *de minimis* anche in materia di aiuti: quelli che non hanno un impatto percepibile sugli scambi e sulla concorrenza non sarebbero compresi nella previsione dell'art. 107 e non dovrebbero neppure essere comunicati. Tale prassi è stata successivamente avallata anche dalla Corte di Giustizia. In questo contesto è stato adottato il Regolamento n. 1998/2006, scaduto nel dicembre 2013, che ha codificato il criterio *de minimis*, prevedendo che gli aiuti che nell'arco di un triennio non superano i € 200.000 (dal 2006, prima erano 100.000) sono compatibili con il diritto comunitario e sono dispensati dall'obbligo di notifica. Il Regolamento n. 1407/2013 della Commissione, attualmente in vigore, ha ribadito il medesimo principio secondo cui l'importo complessivo degli aiuti «*de minimis*» concessi da uno Stato membro a un'impresa unica non può superare € 200.000 nell'arco di tre esercizi finanziari.

## 2.2. Gli aiuti di Stato considerati compatibili

È lo stesso art. 107 Tfe che prefigura le deroghe al principio generale di incompatibilità, stabilendo alcune categorie di aiuto considerate di per sé compatibili, e quindi applicabili *de jure*, ed altre categorie di aiuti la cui applicazione è sottoposta alla valutazione discrezionale della Commissione.

Ai sensi dell'art. 107.2 sono compatibili con il mercato comune: *a*) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori; *b*) gli aiuti destinati a ovviare ai danni di calamità naturali o di altri eventi eccezionali; *c*) gli aiuti concessi ad alcune regioni tedesche per gli svantaggi determinati dalla divisione, che dopo l'unificazione della Germania sono esaminati dalla Commissione alla luce delle disposizioni dell'art. 107.3 relative agli aiuti regionali.

Più rilevanti sono le previsioni stabilite nell'art. 107.3 secondo cui possono considerarsi compatibili con il mercato comune, qualora la Commissione li ritenga tali: *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; *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; *d*) gli aiuti

---

mercato di cui si tratta (c.d. regola *de minimis*). Un accordo cioè sfugge al divieto quando investe il mercato in maniera insignificante, considerata la debole posizione detenuta dagli interessati sul mercato relativo.

<sup>25</sup> Corte giust. 21 marzo 1990, Belgio c. Commissione, causa C-142/87.

destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio; e) altre categorie di aiuti decise dal Consiglio su proposta della Commissione.

Nell'applicazione di tali principi la Commissione ha individuato determinati criteri di compatibilità, attraverso la creazione di una vera e propria disciplina materiale degli aiuti di Stato.

Tutta la disciplina degli aiuti è ispirata a due principi di carattere generale, formulati dalla Commissione e confermati dalla Corte di Giustizia, ai fini della valutazione di compatibilità, quello della contropartita e quello della trasparenza<sup>26</sup>.

Il principio della contropartita comporta che un aiuto va valutato dal punto di vista comunitario più che nazionale. L'aiuto potrà quindi dirsi compatibile quando sia necessario e proporzionato rispetto all'interesse comunitario perseguito<sup>27</sup>.

Il principio della trasparenza impone che la natura e la portata dell'aiuto rispetto agli scambi intracomunitari ed alla concorrenza devono poter essere verificati sulla base di tutti gli elementi necessari: la consistenza, l'obiettivo, la forma, i mezzi finanziari, le ragioni di compatibilità.

Le principali tipologie di aiuto individuate dalla Commissione sono innanzitutto gli aiuti regionali, cioè quegli aiuti che gli Stati concedono in relazione a particolari difficoltà di una determinata area geografica. I parametri di compatibilità di tali aiuti sono principalmente il rapporto con il livello occupazionale e con la specificità regionale, le ripercussioni settoriali dell'aiuto, la trasparenza.

Per quanto riguarda le ipotesi previste dalla lett. a) dell'art. 107.3 è stato adottato un parametro di sfavore delle regioni comunitarie, basato sul Pil in rapporto al potere di acquisto per abitante. Nelle regioni più sfavorite (quelle in cui il Pil per abitante è inferiore al 75% della media europea) sono concessi aiuti secondo il massimale più elevato.

La deroga di cui alla lett. c) art. 107.3, invece, consente di dichiarare compatibili aiuti concessi anche a regioni in cui la situazione economica complessiva è semplicemente inferiore alla media comunitaria, o che siano svantaggiate rispetto alla media nazionale. I parametri di compatibilità saranno in questo caso il tasso e la struttura della disoccupazione, i saldi migratori, la pressione demografica ed altre variabili geografiche, economiche e socio-strutturali<sup>28</sup>.

Vi sono poi gli aiuti settoriali, cioè quegli aiuti che gli Stati concedono in considerazione delle difficoltà di un determinato settore economico. Essi sono in principio ammessi quando consentano di ripristinare condizioni di efficienza e di competitività a lungo termine. Secondo quanto stabilito dalla Commissione gli aiuti settoriali devono: i) essere limitati ai casi in cui la situazione dell'indu-

---

<sup>26</sup> Sul punto si rimanda per tutti a G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012.

<sup>27</sup> Corte giust. 17 settembre 1980, Philip Morris Holland, causa 730/79.

<sup>28</sup> Corte giust. 14 ottobre 1987, Germania c. Commissione, causa 248/84.

stria interessata li renda necessari; *ii*) essere utilizzati per risolvere problemi di lungo periodo e non per preservare lo *status quo*; *iii*) avere una durata limitata ed essere connessi con obiettivi di ristrutturazione del settore in causa; *iv*) avere una intensità che diminuisce nel tempo e sia proporzionata all'entità dei problemi da risolvere; *v*) non portare al trasferimento dei problemi industriali e di disoccupazione in altri Stati membri.

Sussistono regole particolari in alcuni settori (produzione audiovisiva, radio-diffusione, settore carboniero, industria siderurgica, industria delle fibre sintetiche). Le norme in materia di aiuti di Stato si applicano solo in misura limitata ai settori dell'agricoltura e della pesca.

Altra importante categoria di aiuti è rappresentata dagli aiuti orizzontali, cioè quegli interventi pubblici che non sono diretti né ad una regione né ad un settore economico particolare ma sono destinati a tutte le imprese quale che ne sia la localizzazione regionale o settoriale, al fine di modernizzarne le attività e di favorirne la crescita. Rientrano in tale ipotesi gli aiuti alle piccole e medie imprese, gli aiuti destinati alla ricerca ed allo sviluppo, quelli destinati alla tutela dell'ambiente, gli aiuti in favore dell'occupazione e della formazione.

Un'importante categoria di aiuti orizzontali è quella destinata al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese in difficoltà. Secondo gli orientamenti della Commissione un'impresa è in difficoltà qualora essa non sia in grado di contenere le perdite che potrebbero condurla quasi certamente, senza un intervento esterno dei poteri pubblici, al collasso economico a breve o a medio termine. Gli aiuti al salvataggio hanno l'obiettivo di mantenere temporaneamente in funzione l'impresa mentre viene elaborato un adeguato piano di ristrutturazione. Possono essere autorizzati dalla Commissione in casi eccezionali e devono consistere in garanzia di crediti o di crediti rimborsabili ad un tasso di interesse equivalente a quello di mercato, essere motivati da gravi difficoltà sociali, essere corredati da un impegno dello Stato membro di presentare un piano di ristrutturazione, limitarsi a quanto è necessario per mantenere l'impresa in attività. Gli aiuti alla ristrutturazione hanno l'obiettivo di finanziare un piano realizzabile, coerente e di ampia portata, volto a ripristinare la redditività a lungo termine dell'impresa. Sono subordinati alla realizzazione di un piano di ristrutturazione approvato dalla Commissione.

Tra gli strumenti normativi in materia di aiuti di Stato che specificano le linee di intervento per cui la Commissione è autorizzata a dichiarare alcuni aiuti di Stato compatibili con il mercato comune e ad esentarli dall'obbligo di notifica vanno richiamati il recente Regolamento n. 1588/2015, che ha sostituito il Regolamento n. 994/1998, e comporta la possibilità di emanare specifici ed ulteriori regolamenti di aiuti di Stato orizzontali in settori particolari, ed il Regolamento n. 651/2014 che per il periodo 2014-2020 ha sostituito, introducendo qualche novità, il precedente Regolamento n. 800/2008, a sua volta sostitutivo di diversi precedenti regolamenti. Il Regolamento n. 651/2014 ha cercato di razionalizzare l'utilizzo degli aiuti di Stato in determinati settori e può essere con-

siderato il riferimento normativo più rilevante in materia. Trova applicazione alle più importanti categorie di aiuti, in particolare si applica agli: *a*) aiuti a finalità regionale; *b*) aiuti alle Piccole e Medie Imprese sotto forma di aiuti agli investimenti, aiuti al funzionamento e accesso ai finanziamenti; *c*) aiuti per la tutela dell'ambiente; *d*) aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione; *e*) aiuti alla formazione; *f*) aiuti all'assunzione e all'occupazione di lavoratori svantaggiati e di lavoratori con disabilità; *g*) aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali; *h*) aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote; *i*) aiuti per le infrastrutture a banda larga; *j*) aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio; *k*) aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali; *l*) aiuti per le infrastrutture locali.

### 2.3. La disciplina di controllo in materia di aiuti di Stato

L'art. 108 Tfeue stabilisce alcuni criteri generali che nel corso del tempo hanno trovato una più articolata e completa definizione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e nella prassi della Commissione, organo deputato al controllo in materia di aiuti di Stato. Tale prassi è stata recepita dal Regolamento n. 659/1999, ora sostituito dal Regolamento n. 1589/2015, che ha introdotto diverse semplificazioni procedurali.

La procedura varia un poco a seconda che si tratti di aiuti nuovi, nel confronto dei quali vale il generale principio per cui lo Stato non può dar corso all'aiuto prima dell'autorizzazione della Commissione, o di aiuti esistenti, per cui al contrario vale il principio che durante la procedura di controllo lo Stato può continuare ad erogare l'aiuto già esistente.

In relazione agli aiuti nuovi, o di modifica di aiuti esistenti, gli Stati membri hanno due obblighi fondamentali: 1) un obbligo di notifica tempestiva alla Commissione del progetto di aiuto o di modifica che si intende intraprendere; 2) un obbligo c.d. di *standstill*, cioè di sospensione dell'aiuto prefigurato nella legge o nell'atto amministrativo fino alla decisione della Commissione.

L'inosservanza di uno di questi due obblighi determina l'illegittimità sostanziale dell'aiuto, anche se ciò non significa l'incompatibilità di per sé con il mercato comune, con la conseguenza che la Commissione ha in ogni caso l'obbligo di procedere alla verifica di compatibilità<sup>29</sup>.

La prima fase della procedura consiste in un esame preliminare<sup>30</sup> e sommario del progetto di aiuto notificato alla Commissione. Tale fase deve concludersi

---

<sup>29</sup> Corte giust., Belgio c. Commissione, causa C-142/87, cit.

<sup>30</sup> Fase in cui la Commissione non è tenuta a comunicare l'avvenuta notifica, né che sia in corso un esame preliminare, né ad invitare i terzi interessati a presentare osservazioni (Corte giust. 9 ottobre 1984, Heineken, cause 91 e 127/83).

entro 2 mesi, altrimenti l'aiuto si intende implicitamente autorizzato<sup>31</sup>, salvo i casi in cui il ritardo sia imputabile allo Stato. La fase preliminare, nel corso della quale la Commissione può chiedere informazioni supplementari allo Stato interessato, si conclude con una decisione pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. Nel caso sussistano dubbi circa la compatibilità della misura notificata, la Commissione è tenuta ad aprire la procedura formale.

La procedura di controllo formale *ex art.* 108.2 consiste in una approfondita verifica della natura e delle implicazioni del progetto di aiuto, con rigorose garanzie procedurali e la tutela del diritto alla difesa dello Stato membro e del beneficiario dell'aiuto, che però non può pretendere lo stesso dibattito in contraddittorio a cui ha diritto lo Stato<sup>32</sup>. Il Regolamento n. 1589/2015 ha rafforzato i poteri di indagine della Commissione.

Con riferimento agli aiuti esistenti l'art. 108.1 prefigura un esame permanente da parte della Commissione, che può anche in un momento successivo proporre allo Stato membro degli aggiustamenti ed aprire nuovamente la procedura in contraddittorio prevista dall'art. 108.2.

Quando la Commissione dichiara l'aiuto incompatibile con il mercato comune all'esito della procedura di cui all'art. 108.2, può imporre allo Stato membro la soppressione dell'aiuto o prescrivere determinate modificazioni al progetto. Se l'aiuto è stato in tutto o in parte erogato, può imporre allo Stato membro di esigerne la restituzione. Il Regolamento n. 1589/2015 ha rafforzato i poteri della Commissione per ristabilire al più presto, in caso di aiuti illegali non compatibili con il Trattato, la concorrenza effettiva.

Problematico può essere in alcune occasioni il recupero dell'aiuto, che deve realizzarsi attraverso i mezzi e le procedure vigenti negli Stati membri. La giurisprudenza della Corte sul punto è chiara nel senso che lo Stato non può opporre a giustificazione del proprio inadempimento disposizioni, pratiche o situazioni interne<sup>33</sup>. Può essere presa in considerazione esclusivamente una impossibilità assoluta di eseguire correttamente la decisione<sup>34</sup>. Sarà in ogni caso compito dello Stato in caso di difficoltà consultare la Commissione per stabilire eventuali rimedi<sup>35</sup>. Il Regolamento n. 1589/2015 prevede altresì che la Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto dell'Unione.

Infine il Regolamento n. 659/1999 ha introdotto un termine di prescrizione di 10 anni ininterrotti per il recupero di aiuti illegittimi, trascorso il quale l'aiuto sarà qualificato come esistente. Il termine è ora previsto nel Regolamento n.

---

<sup>31</sup> Corte giust. 11 dicembre 1973, Gebr. Lorenz, causa 120/73.

<sup>32</sup> Corte giust. 24 settembre 2002, Falck e ACB, causa C-74-75/00.

<sup>33</sup> Corte giust., Belgio c. Commissione, causa C-142/87, cit.

<sup>34</sup> Corte giust. 20 settembre 1990, Commissione c. Germania, causa C-5/89.

<sup>35</sup> Corte giust. 29 gennaio 1998, Commissione c. Italia, causa C-280/95.

1589/2015, che specifica come il *dies a quo* corrisponda al giorno in cui l'aiuto sia stato concesso al beneficiario.

### 3. *Gli aiuti di Stato all'occupazione*

Nell'ambito dello schema fin qui delineato sempre più rilevanza hanno assunto nel corso degli anni gli interventi dell'Unione europea nei confronti delle politiche degli Stati membri dedicate alla regolamentazione del lavoro, del mercato del lavoro ed ai problemi occupazionali<sup>36</sup>.

Le iniziali modalità di intervento della Commissione, così come le prime decisioni della Corte di Giustizia in materia di lavoro, occupazione ed aiuti di Stato sembravano riconoscere ai singoli Stati membri una certa libertà di azione<sup>37</sup>, parallelamente ad un più cauto approccio tenuto in materia di aiuti di Stato rispetto ad altre norme del Trattato, come quelle relative alla libera circolazione delle merci, fin dall'inizio oggetto di puntuale e restrittiva applicazione da parte della Corte<sup>38</sup>. Si pensi alla sentenza *Sloman Neptun*, causa C-72/91, con cui la Corte di Giustizia ha ritenuto che la parziale non applicazione delle norme tedesche di diritto del lavoro e previdenziale alle navi tedesche non costituisce aiuto di Stato, o alla sentenza *Kirsammer-Hack*, causa C-189/91, con cui si è affermato che l'esclusione di piccole imprese da una disciplina in materia di licenziamento non è aiuto di Stato, o ancora alla sentenza *Viscido*, causa C-52/97, con cui è stato nello stesso modo escluso che rientrasse nella nozione di aiuto l'esenzione che il legislatore italiano aveva concesso a Poste italiane dall'applicazione della normativa interna in materia di contratti a tempo determinato. Secondo la Corte di Giustizia le eventuali conseguenze indirette «che ne derivano, in relazione sia alla diversa base di calcolo dei contributi previdenziali, segnalata dal giudice nazionale, sia all'eventuale perdita di gettito tributario riconducibile al basso livello delle retribuzioni, menzionata dalla Commissione, sono inerenti a questa disciplina e non costituiscono un mezzo per accordare alle imprese interessate un vantaggio determinato»<sup>39</sup>.

È a partire dagli anni '90 che il controllo ad opera degli organi europei delle

---

<sup>36</sup> Sugli aiuti di Stato all'occupazione v. R. FOGLIA-R. COSIO, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2011; D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, p. 509; M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002; A. LO FARO (a cura di), *Aiuti di Stato e occupazione*, 2002, in Labour web, *unict.it*.

<sup>37</sup> Si veda sulla complessa vicenda del rapporto tra diritto del lavoro e Unione europea la ricostruzione di S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>38</sup> Si vedano le note sentenze Corte giust. 11 luglio 1974, *Dassonville*, causa 8/74, e Corte giust. 20 febbraio 1979, *Cassis de Dijon*, causa 120/78.

<sup>39</sup> Corte giust. 17 marzo 1993, *Sloman Neptun*, causa C-72/91, punto 21.

norme in materia di aiuti di Stato diventa più stringente. Come ebbe a precisare la Commissione alla fine degli anni '80 «anche se tollerati o accettati in passato, la compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune deve essere riesaminata»<sup>40</sup>.

L'ambito del diritto del lavoro e della tutela dell'occupazione, pur considerando quali obiettivi prioritari meritevoli di tutela, non fa eccezione. Alcune rilevanti decisioni della Commissione, fra cui quella in materia di contratti di formazione e lavoro (2000/128/Ce del 11 maggio 1999) o quella relativa alle misure di aiuto in favore delle imprese nei territori di Venezia e di Chioggia previste dalle leggi n. 30/1997 e n. 206/1995, recanti sgravi degli oneri sociali (2000/394/Ce del 25 novembre 1999), e i successivi interventi adesivi della Corte di Giustizia, hanno avuto rilevanti ripercussioni nel nostro Paese.

Sono considerati compatibili con il mercato comune, e sono al contempo esonerati dall'obbligo di notificazione, alcune tipologie di aiuti di Stato all'occupazione ed alla formazione contenuti in un regolamento. Altri tipi di aiuto all'occupazione, non compresi nel regolamento, non sono vietati purché siano preventivamente notificati alla Commissione.

I criteri interpretativi, gli orientamenti e le modalità applicative in materia di aiuti di Stato a favore dell'occupazione risalgono ad un documento del 1995 della Commissione, "Orientamenti in materia di aiuti di Stato all'occupazione", in cui sono stati ricomposti in maniera sistematica i criteri messi in atto dalla stessa Commissione fin dagli anni '70.

### 3.1. Aiuti di Stato e Contratti di Formazione e lavoro

Particolarmente significativo è stato l'intervento della Corte di Giustizia in relazione ai contratti di formazione e lavoro previsti per lungo tempo nell'ordinamento italiano. La decisione della Commissione del 1999 e la successiva sentenza della Corte di Giustizia del 2002, con cui la Corte ha condannato il nostro Paese per le parziali esenzioni contributive concesse per l'utilizzo dei contratti di formazione e lavoro in contrasto con le regole europee in materia di aiuti di Stato, hanno avuto un forte impatto, mostrando in concreto la rilevanza delle regole europee anche in una materia che fino a quel momento era stata percepita di rilevanza quasi esclusivamente statale. Si tratta di una annosa vicenda, meritevole di uno specifico approfondimento, che non appare peraltro ancora giunta a definitiva conclusione.

---

<sup>40</sup> Relazione della Commissione sulla politica di concorrenza, 1989, p. 14.

### 3.1.1. *Il contratto di Formazione e Lavoro*

La prima introduzione di un contratto di formazione e lavoro avviene con legge 1 giugno 1977, n. 285. Tale forma di Contratto di formazione, previsto in via provvisoria per tre anni, per i giovani (15-26 anni) prevedeva l'esenzione quasi totale<sup>41</sup> per tutti. Non aveva però ottenuto buoni risultati nonostante tale apporto economico<sup>42</sup>. Rapporti di formazione e lavoro, con vigenza solo per le zone terremotate della Calabria e della Basilicata, erano stati previsti dall'art. 3-ter, legge n. 140/1981.

Il d.l. n. 17/1983 conv. in legge n. 79/1983 all'art. 8 consentiva per la durata di un anno l'assunzione nominativa di giovani (15-29 anni) con contratto a termine avente finalità formativa e con esclusione dei limiti numerici previsti da leggi e contratti, senza però alcuna previsione di carattere economico/contributivo. Tale fattispecie ebbe molto successo: 162.442 contratti nell'anno di vigenza della legge n. 79/1983. Ciò sembra suggerire che nell'Italia degli anni '80 convinceva più gli imprenditori la possibilità dell'assunzione nominativa che il beneficio economico. Non bisogna dimenticare che allora era in piena vigenza il monopolio pubblico del collocamento a chiamata numerica, che la Corte di Giustizia avrà poi modo di ritenere non conforme all'art. 86 del Trattato Ce (106 Tfe) nel 1997.

Il contratto di formazione e lavoro introdotto in via definitiva con legge n. 863/1984, dopo un certo numero di decreti legge reiterati, si basava su questi precedenti ed assommava il contributo economico, ridotto però al 25% per tutti con qualche previsione ulteriore in casi particolari, all'assunzione nominativa. L'utilizzo di tale fattispecie contrattuale che della formazione faceva un suo perno centrale, tanto che da ora in poi si parla del Cfl come di contratto a causa mista, rendeva altresì possibile inquadrare i lavoratori con Cfl in una categoria inferiore a quella equivalente alle loro effettive mansioni, con un ulteriore risparmio sul costo del lavoro. Alcuni provvedimenti successivi modificarono ulteriormente il quadro. La legge n. 407/1990 prevedeva la possibilità di una modulazione regionale, e diversi provvedimenti regionali estesero l'ambito applicativo in ragione dell'età: 35 anni in Lazio; 38 in Calabria; 40 in Campania, Abruzzo e Sardegna; 45 in Basilicata, Molise, Puglia, Sicilia. La legge n. 169/91 ha elevato il limite a 32 anni di età. La legge n. 451/1994 è intervenuta sul monte ore di formazione minimo.

### 3.1.2. *L'intervento della Corte di Giustizia*

La vicenda prendeva il via dalla notificazione alla Commissione della legge n. 196/97 che conteneva alcune modifiche al sistema dei Cfl in Italia. Da tale

---

<sup>41</sup> Nei limiti dell'apprendistato, oltre a qualche incentivo ulteriore a seconda dei territori.

<sup>42</sup> I dati riportavano un numero di 8300 assunti nei tre anni.

momento la Commissione instaurava un procedimento che allargava l'indagine anche ai provvedimenti normativi italiani precedenti, che non erano mai stati notificati. La decisione<sup>43</sup> della Commissione 2000/128/Ce del 11 maggio 1999 ha ritenuto compatibili solamente gli aiuti concernenti una creazione netta di nuovi posti di lavoro e che si riferiscano a lavoratori in difficoltà, intesi come giovani fino a 25 anni, fino a 29 anni se laureati, e a disoccupati di lungo periodo (almeno da un anno). Ha invece considerato incompatibili le riduzioni dei contributi previdenziali eccedenti, ordinando all'Italia di recuperare gli aiuti illegittimamente concessi.

La Corte di Giustizia ha condiviso la posizione della Commissione con sentenza del 7 marzo 2002, in causa C-310/99, respingendo il ricorso italiano.

Con successiva sentenza del 1 aprile 2004, in causa C-99/02, la Corte ha condannato l'Italia per inadempienza, non avendo adottato tutte le misure necessarie per recuperare gli aiuti illegittimamente concessi.

Con sentenza del 17 novembre 2011, in causa C-496/09, la Corte ha condannato nuovamente l'Italia obbligandola a versare alla Commissione una somma forfettaria di 30 milioni di euro, ed una ulteriore penalità di importo corrispondente alla moltiplicazione dell'importo di base di 30 milioni per la percentuale degli aiuti illegali incompatibili il cui recupero non è ancora stato effettuato per ogni semestre di ritardo, penalità però decrescente all'aumentare degli importi recuperati.

Ancora più di recente si segnala un ulteriore intervento del giudice europeo. In questo caso il Tribunale Ue, era chiamato ad intervenire sulla misura dell'importo di circa 16 mln di euro che la Commissione aveva calcolato dovuti dall'Italia, in virtù della decisione del 2011, fino al 11 marzo 2013. L'aspetto più interessante della sentenza del 21 ottobre 2014, in causa T-268/13, che respinge il ricorso italiano, deriva dal fatto che il consolidato principio secondo cui l'unica possibilità per uno Stato membro di liberarsi dall'obbligo del recupero dell'aiuto illegittimo è l'impossibilità assoluta<sup>44</sup> giunge alla quasi parossistica affermazione secondo cui «quand'anche lo Stato membro interessato ne fornisca la prova, l'iscrizione al passivo nell'ambito di una procedura fallimentare che miri ad assicurare la continuazione delle attività dell'impresa interessata non consentirebbe, di per sé, di rimediare agli effetti di un aiuto erogato in violazione del diritto dell'Unione»<sup>45</sup>, mentre sarebbe soltanto la liquidazione e l'effettiva cessazione dell'attività dell'impresa a poter liberare lo Stato membro dall'obbligo di aiuto. Tale soluzione, che si inserisce certamente in un lungo con-

---

<sup>43</sup> Su cui v. la condivisibile posizione critica di 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*, in *Riv. it. dir. lav.*, 3, 2002, p. 445.

<sup>44</sup> Corte giust. 4 aprile 1995, Commissione c. Italia, causa C-348/93; Corte giust. 2 luglio 2002, Commissione c. Spagna, causa C-499/99.

<sup>45</sup> Corte giust. 21 ottobre 2014, Italia c. Commissione, causa T-268/13, punto 62.

tenzioso in cui le procedure interne hanno mostrato tutti i loro limiti, appare però criticabile e particolarmente invasiva sulle regole del diritto fallimentare dei singoli Stati membri, che sempre più negli ultimi anni hanno proprio il fine ultimo della continuità aziendale.

### 3.1.3. *Ulteriori problematiche di diritto interno*

La questione non ha però smesso di creare problemi. In relazione alle questioni relative al recupero degli aiuti illegittimi in Italia si segnalano diversi provvedimenti dei Tribunali interni che hanno portato ad una pronuncia della Corte costituzionale<sup>46</sup> che ha suggerito l'applicazione del termine ordinario di prescrizione decennale. Sul punto la giurisprudenza di merito non ha assunto un orientamento univoco, qualificando la questione del recupero del pagamento quale indebito oggettivo *ex art. 2033 c.c.* con prescrizione decennale e respingendo quindi le contestazioni delle aziende<sup>47</sup>, oppure, pur dando atto della mancata prescrizione, riconoscendo le richieste delle singole imprese<sup>48</sup>.

Più di recente la giurisprudenza ha specificato che «l'esigenza primaria di recuperare gli aiuti di Stato dichiarati incompatibili con il mercato interno, comporta la necessità di disapplicare le norme nazionali, anche di carattere sostanziale, che ostacolano il recupero stesso»<sup>49</sup>, posto che «in tema di recupero di aiuti di Stato, la normativa nazionale sulla prescrizione deve essere disapplicata per contrasto con il principio di effettività proprio del diritto comunitario, qualora la normativa impedisca il recupero di un aiuto di Stato dichiarato incompatibile con decisione della Commissione Europea divenuta definitiva»<sup>50</sup>.

La Suprema Corte<sup>51</sup> ha infine avuto modo di riconoscere la prescrizione decennale, escludendo quella quinquennale ma senza inquadrare la questione quale indebito oggettivo, e riconoscendo come sia onere dell'impresa che ha ottenuto tali sgravi dedurre e provare quali contratti rientrino nelle deroghe ritenute dalla Commissione compatibili con il regime degli aiuti. Secondo la Suprema Corte, infatti, «agli effetti del recupero degli sgravi contributivi integranti aiuti di Stato incompatibili col mercato comune (nella specie, sgravi per le assunzioni con contratto di formazione e lavoro, giudicati illegali con decisione della Commissione europea dell'11 maggio 1999), vale il termine ordinario di prescrizione decennale di cui all'art. 2946 c.c., decorrente dalla notifica alla Repubblica Italiana della decisione comunitaria di recupero, atteso che, ai sensi

---

<sup>46</sup> Corte cost. 30 aprile 2009, n. 125, in *Giust. civ.*, 2010, 7-8, I, p. 1595.

<sup>47</sup> App. Torino 2.12.2009 su Fiat SpA, inedita a quanto consta.

<sup>48</sup> App. Campobasso 15.7.2012 su Geo SpA, inedita a quanto consta.

<sup>49</sup> Cass. 20 maggio 2011, n. 11228, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 5, p. 779.

<sup>50</sup> Cass. 19 novembre 2010, n. 23418, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 11, p. 1475.

<sup>51</sup> Cass. 4 marzo 2013, n. 5284, in *leggiditalia.it*; Cass. 3 maggio 2012, n. 6671, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, 1, II, 250.

degli artt. 14 e 15 del regolamento (Ce) n. 659/1999, come interpretati dalla giurisprudenza comunitaria, le procedure di recupero sono disciplinate dal diritto nazionale *ex art. 14 cit.*, nel rispetto del principio di equivalenza fra le discipline, comunitaria e interna, nonché del principio di effettività del rimedio, mentre il “periodo limite” decennale *ex art. 15 cit.* riguarda l’esercizio dei poteri della Commissione circa la verifica di compatibilità dell’aiuto e l’eventuale decisione di recupero»<sup>52</sup>.

### 3.2. Il caso degli aiuti nella zona di Venezia e Chioggia

Minor eco mediatica, ma simile rilevanza giuridica, ha avuto un’altra decisione di condanna dell’Italia per aiuti di Stato all’occupazione illegittimi. Si tratta del caso degli aiuti alle zone di Venezia e Chioggia, dichiarati illegittimi da una decisione della Commissione del 25 novembre 1999 (2000/394/Ce), anch’esso con importanti risvolti attuali.

Le misure di aiuto oggetto dell’indagine della Commissione erano correlate a sgravi contributivi che il d.l. n. 669/1996, conv. in legge n. 30/1997, aveva concesso per le regioni del mezzogiorno e che erano state estese anche ai comuni di Venezia e Chioggia. La Commissione ritenne conformi alle regole in materia di aiuti regionali gli sgravi previsti per le regioni del mezzogiorno, ma illegittimi quelli concessi ai comuni di Venezia e Chioggia, non accettando la posizione delle autorità italiane secondo cui si sarebbe trattato di sgravi volti ad ovviare ai sovracosti sostenuti dalle imprese operanti in laguna. In particolare vennero considerati illegittimi gli sgravi contributivi concessi, con alcune eccezioni come quelle relative all’applicazione delle regole europee alle piccole e medie imprese, alle imprese di servizi in settori non liberalizzati, alle imprese che hanno assunto lavoratori con particolari difficoltà di inserimento.

Negli anni successivi diverse società interessate al regime degli aiuti considerati illegittimi hanno proposto ricorso, tutti respinti dal Tribunale e dalla Corte di Giustizia.

Con sentenza del 6 ottobre 2011, in causa C-302/09, la Corte di Giustizia ha accolto il ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione, non avendo l’Italia adottato tutte le misure necessarie a recuperare gli aiuti illegittimi. In particolare veniva specificato come non fosse possibile imputare il mancato recupero a provvedimenti dei giudici nazionali<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Cass. 3 maggio 2012, n. 6671, cit.

<sup>53</sup> La Corte non ha ritenuto che possa essere richiamata quella giurisprudenza che concede al giudice nazionale la facoltà di sospendere l’esecuzione di un provvedimento nazionale adottato in applicazione di una norma comunitaria quando la parte possa subire danni irreparabili ed il giudice nutra gravi riserve sulla validità dell’atto comunitario e al contempo sollevi una questione alla Corte di Giustizia (Corte giust. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, causa C-143/88; Corte giust. 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, causa C-465/93).

Più di recente con sentenza del 17 settembre 2015 la Corte di Giustizia, sulla base del fatto che erano stati recuperati solo una minima parte degli aiuti concessi<sup>54</sup>, ha ulteriormente condannato l'Italia al pagamento di una somma forfettaria di 30 milioni ed una ulteriore penalità di 12 milioni per ogni semestre di ritardo.

Quello che però emerge è la particolare severità utilizzata dalla Corte. Modificando in peggio la stessa richiesta della Commissione, e contrariamente a quella che sembrava essere la propria giurisprudenza prevalente<sup>55</sup>, è stata comminata una penalità semestrale costante di 12 mln di euro, che non subisce variazioni in diminuzione correlate agli aiuti recuperati. Viene in particolare valutato negativamente sia il comportamento passato dell'Italia in materia di aiuti di Stato<sup>56</sup>, sia il comportamento processuale<sup>57</sup>.

### 3.3. I successivi interventi del legislatore italiano

Le diverse condanne subite dall'Italia in materia di aiuti di Stato, e quelle relative all'utilizzo illegittimo di aiuti all'occupazione hanno certamente avuto un peso rilevante, e le problematiche giuridiche di diritto interno emerse negli ultimi anni hanno convinto il legislatore ad intervenire con provvedimenti mirati.

Un primo provvedimento normativo in materia è stato il d.l. n. 59/2008, conv. in legge n. 101/2008. Si trattava di uno specifico provvedimento pensato ai fini dell'adempimento degli obblighi comunitari derivanti da sentenze della Corte di giustizia e da procedure di infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano, che ha introdotto specifiche norme applicabili in materia di aiuti di Stato, chiarendo i casi in cui il giudice può sospendere l'esecutività di un titolo di pagamento relativo al recupero di aiuti illegittimi. La Corte costituzionale ha peraltro dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 3, nella parte in cui stabilisce la perdita di efficacia del provvedimento di sospensione adottato o confermato dal giudice<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> In particolare sembra evincersi che alla data dell'udienza dei 113 milioni, di cui 42 di capitale e 71 di interessi, ne erano stati recuperati solo 14.

<sup>55</sup> Corte giust. 25 novembre 2003, Commissione c. Spagna, causa C-278/01; Corte giust. 27 novembre 2011, Commissione c. Italia, causa C-496/09; Corte giust. 17 ottobre 2013, Commissione c. Belgio, C-533/11; Corte giust. 2 dicembre 2014, Commissione c. Italia, causa C-196/13; Corte giust. 2 dicembre 2014, Commissione c. Grecia, causa C-378/13.

<sup>56</sup> Affermando che «la Repubblica italiana è stata già oggetto di numerose sentenze che accertavano un inadempimento a causa del fatto che essa non aveva immediatamente ed effettivamente recuperato aiuti dichiarati illegittimi ed incompatibili con il mercato interno», punto 119.

<sup>57</sup> Sostenendo che «occorre parimenti constatare sia la mancanza di qualsiasi prova riguardante determinati progressi vantati dalla Repubblica italiana, sia il modo disordinato e confuso in cui sono stati presentati gli elementi relativi a determinati altri argomenti dedotti da questo Stato membro nel quadro del presente procedimento», punto 103.

<sup>58</sup> Corte cost. 23 luglio 2010 n. 281, in *Giur. cost.*, 2010, 4, p. 3518.

Un secondo e più ampio intervento è stato apportato con la legge 24 dicembre 2012, n. 234 con cui si è intervenuti modificando le norme che regolano le modalità di attuazione in Italia della normativa europea<sup>59</sup>, al fine di migliorare il raccordo tra i differenti organi statuali e rendere più efficace e tempestivo il procedimento di attuazione.

Nell'ambito di tale normativa agli aiuti di Stato sono dedicate alcune specifiche norme, contenute nel capo VIII della legge n. 234/2012<sup>60</sup> agli artt. 44-52.

Si è innanzitutto tentato di razionalizzare le procedure interne, conferendo alla presidenza del Consiglio un generale potere di controllo e coordinamento. È poi stato inserito un esplicito divieto di ottenere aiuti di Stato per coloro che non abbiano restituito aiuti illegittimi, con specifici oneri di controllo alle amministrazioni che hanno concesso gli aiuti. Viene conferito direttamente ad Equitalia il compito di riscuotere l'aiuto illegittimo, una volta che il Ministro competente per materia abbia individuato i beneficiari ed accertato gli importi dovuti. Si conferisce al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva in materia di recupero di aiuti di Stato. Il discusso problema della prescrizione viene risolto attraverso un diretto richiamo alla normativa europea<sup>61</sup>. Viene infine costituito un registro nazionale degli aiuti di Stato, in cui sono inserite tutte le informazioni relative agli aiuti concessi, ancorché sotto la soglia *de minimis*, da tutti i soggetti pubblici o privati che concedono o gestiscono gli aiuti, che sono conservate e rese accessibili senza restrizioni per un periodo di dieci anni dalla concessione dell'aiuto.

#### 3.4. *L'attuale regolamentazione degli aiuti di Stato all'occupazione*

Nell'ambito del diritto dell'Unione è a partire dagli anni 2000 che venne formalmente deciso di inserire in provvedimenti giuridicamente più strutturati quelli che per anni erano consistiti in prassi, comunicazioni, orientamenti della Commissione. Vennero perciò emanati una serie di regolamenti che avevano lo scopo di semplificare l'iter di riconoscimento della legittimità degli aiuti di Stato in determinati settori. Per quanto concerne più specificamente il diritto del lavoro vennero inizialmente emanati due distinti regolamenti. Il Regolamento n. 2204/2002 relativo agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione, ed il Regolamento n. 68/2001 concernente gli aiuti destinati alla formazione.

---

<sup>59</sup> Su cui in passato erano state emanate diverse leggi: legge n. 183/1987; legge n. 86/1989, c.d. La Pergola, con cui è stata data una svolta significativa alle modalità di attuazione degli obblighi europei; legge n. 11/2005.

<sup>60</sup> Va peraltro segnalato che alcune specifiche correzioni sono state apportate dalla recente legge 29 luglio 2015, n. 115 (legge europea 2014).

<sup>61</sup> Secondo l'art. 51, legge n. 234/2012, cioè, «indipendentemente dalla forma di concessione dell'aiuto di Stato, il diritto alla restituzione dell'aiuto oggetto di una decisione di recupero sussiste fino a che vige l'obbligo di recupero ai sensi del regolamento (Ce) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999».

La fase di semplificazione successiva comportò la sostituzione dei diversi regolamenti in un unico generale regolamento in materia di aiuti di Stato, il Regolamento n. 800/2008, sostituito più di recente con il Regolamento n. 651/2014, principale atto normativo attualmente in vigore che prevede alcune regole generali e specifiche condizioni per ritenere compatibili con il mercato unico gli aiuti di Stato nei diversi settori.

Mentre il Regolamento n. 2204/2002 prevedeva come esplicito campo di applicazione gli aiuti alla creazione di posti di lavoro e gli aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili, il Regolamento n. 651/2014, sulla linea del precedente Regolamento n. 800/2008, ha modificato tale prospettiva, inglobando gli aspetti occupazionali nei diversi ambiti oggetto del regolamento.

Così gli aiuti all'occupazione nel Regolamento n. 651/2014 vengono permessi sotto forma di aiuti regionali, alle piccole e medie imprese, per l'assunzione di lavoratori svantaggiati o con disabilità.

In primo luogo vengono riconosciuti aiuti all'occupazione quando rientrano nell'ambito degli aiuti regionali, che hanno come specifico obiettivo lo sviluppo delle regioni più sfavorite, tramite incentivi agli investimenti e alla creazione di posti di lavoro (anche come costi salariali relativi ai posti di lavoro creati), nella misura in cui non superano gli aiuti a finalità regionale al momento della concessione dell'aiuto nella regione assistita interessata.

In particolare gli aiuti all'occupazione possono coprire i costi salariali stimati calcolati per un periodo di due anni, e sono sottoposti alla specifica condizione che vi sia un aumento netto del numero di dipendenti impiegati rispetto alla media dei 12 mesi precedenti, e ciascun posto di lavoro creato sia mantenuto per almeno un periodo di cinque anni o di tre anni per le Piccole e Medie Imprese.

Sono poi stati riconosciuti meritevoli di attenzione gli aiuti all'occupazione nell'ambito degli aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle Piccole (meno di 50 persone) e Medie (meno di 250 persone) Imprese.

Gli aiuti all'occupazione in favore delle Pmi possono coprire i costi salariali stimati calcolati per un periodo di due anni. Deve trattarsi di posti di lavoro creati direttamente entro tre anni dall'investimento, che comporti un aumento netto del numero dei dipendenti di un determinato stabilimento rispetto alla media dei 12 mesi precedenti, con la necessità che ciascun posto di lavoro sia mantenuto per un periodo minimo di tre anni.

In ogni caso gli aiuti alle Piccole e Medie Imprese sono ammessi nella misura in cui l'intensità di aiuto non supera: *a)* il 20 % dei costi ammissibili nel caso delle piccole imprese; *b)* il 10 % dei costi ammissibili nel caso delle medie imprese.

I classici aiuti all'occupazione per la generalità delle imprese sono oggi ammissibili sotto forma di aiuti all'assunzione dei lavoratori svantaggiati.

Sono considerati svantaggiati ai sensi del Regolamento n. 651/2014: chiunque è privo di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; i giovani di

età compresa tra i 15 e i 24 anni; chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale o ha completato il ciclo formativo da almeno due anni e non ha ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito; chi ha superato i 50 anni di età; i single con una o più persone a carico; chi è occupato in settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna molto più elevata della media; chi appartiene ad una minoranza etnica di uno Stato membro e abbia la necessità di migliorare la propria formazione.

Sono considerati molto svantaggiati i lavoratori che siano privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi e quei lavoratori svantaggiati privi di impiego da almeno 12 mesi.

L'art. 32 del Regolamento n. 651/2014 considera compatibili con il Trattato gli aiuti concessi sotto forma di integrazioni salariali. I costi ammissibili corrispondono ai costi salariali durante un periodo massimo di 12 mesi successivi all'assunzione di un lavoratore svantaggiato. Nel caso in cui il lavoratore interessato sia un lavoratore molto svantaggiato, i costi ammissibili corrispondono ai costi salariali su un periodo massimo di 24 mesi successivi all'assunzione. L'intensità di aiuto non può comunque superare il 50% dei costi ammissibili.

L'art. 32, ed il successivo art. 33, prevedono nei rispettivi commi 3 e 4 delle norme che, seppur con indicazioni non particolarmente vincolanti, danno conto della tendenziale volontà del legislatore europeo che gli aiuti all'occupazione siano utilizzati ai fini di creare nuovi posti di lavoro che non siano eliminati subito dopo aver ricevuto l'aiuto pubblico. In particolare il comma 3 sembra prevedere<sup>62</sup> che se non si ha un aumento netto del numero dei dipendenti, i lavoratori che siano stati oggetto di aiuto non possono rientrare nell'ambito di applicazioni di procedure di licenziamento collettivo. Il comma 4 prevede invece che ai lavoratori svantaggiati sia garantita la continuità dell'impiego per un periodo minimo compatibile con le singole legislazioni nazionali.

L'art. 35 ritiene compatibili anche quegli aiuti intesi a compensare i costi dell'assistenza fornita ai lavoratori svantaggiati da parte del personale aziendale, per un periodo massimo di 12 mesi successivi all'assunzione di un lavoratore svantaggiato o 24 mesi successivi all'assunzione di un lavoratore molto svantaggiato. Si tratta degli eventuali costi che un'impresa deve sopportare per 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. Anche in questo caso l'intensità di aiuto non può superare il 50% dei costi ammissibili.

Il Regolamento del 2014 dedica molta attenzione alla possibilità che le imprese possano essere oggetto di intervento statale per l'inserimento ed il mantenimento al lavoro di lavoratori con disabilità.

---

<sup>62</sup> In realtà la versione italiana appare particolarmente criptica. La norma sembra acquistare un senso solo se accostata alle traduzioni francese e soprattutto inglese.

In particolare l'art. 33 riconosce la compatibilità con il Trattato degli aiuti all'occupazione di lavoratori con disabilità sotto forma di integrazioni salariali. I costi ammissibili corrispondono ai costi salariali relativi al periodo in cui il lavoratore con disabilità è impiegato. L'intensità di aiuto non supera il 75% dei costi salariali sostenuti nel periodo in cui il lavoratore disabile è stato assunto.

L'art. 34 ammette gli aiuti intesi a compensare i sovra costi connessi all'occupazione di lavoratori disabili, nella misura in cui l'intensità di aiuto non supera il 100% dei costi ammissibili, corrispondenti a quelli che si aggiungono ai normali costi salariali (e cioè i costi necessari per l'adeguamento dei locali; il tempo impiegato dal personale per assistere il lavoratore disabile; i costi relativi all'adeguamento o all'acquisto di attrezzature ad uso dei lavoratori disabili, ecc.).

Il Regolamento n. 651/2014 prevede anche aiuti alla formazione (art. 31). Proprio gli aiuti alla formazione sono quelli che sono stati oggetto delle modifiche più rilevanti rispetto al Regolamento n. 800/2008. Non è più possibile concedere aiuti per attività formative organizzate dalle imprese per conformarsi alla normativa nazionale obbligatoria in materia di formazione.

Sono ammissibili i costi relativi a: *a*) le spese di personale relative ai formatori per le ore di partecipazione alla formazione; *b*) i costi di esercizio relativi a formatori e partecipanti alla formazione direttamente connessi al progetto di formazione (viaggio, materiali, ma non spese di alloggio); *c*) i costi dei servizi di consulenza connessi al progetto di formazione; *d*) le spese di personale relative ai partecipanti alla formazione e le spese generali indirette (spese amministrative, locazione, spese generali) per le ore durante le quali i partecipanti hanno seguito la formazione.

L'intensità dell'aiuto, aumentata rispetto al 2008, non può superare il 50 % dei costi ammissibili, ed è aumentata fino al 70% nel caso di lavoratori con disabilità o lavoratori svantaggiati, ovvero di Pmi.

#### 4. Aiuti di Stato e procedure di emersione

È nel contesto fin qui delineato che devono essere valutate eventuali misure di politica economica e fiscale dei singoli Stati membri destinate a facilitare la regolarizzazione di lavoratori sommersi<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> In materia di problematiche del diritto europeo correlate all'emersione del lavoro nero in Italia v. M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, III, p. 71; L. ZOPPOLI, *Unione europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in *Riv. giur. lav.*, 2008, I, p. 3; F. SCARPELLI, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci, Bari, 2008; F. SCARPELLI, *Il contrasto al lavoro irregolare, tra sanzioni e regole di responsabilità*, in *Riv. giur. lav.*, 2008, 1, p. 59; A. BELLAVISTA, *L'emersione del «lavoro nero» nella legge finanziaria per il 2007*, in *Riv. dir. sicurezza so-*

Già in passato la Commissione, accanto a prese di posizione che nel corso degli anni spingevano per un approccio europeo al fenomeno, ha dato prova di valutare attentamente provvedimenti dei singoli Stati che avessero come finalità ultima la lotta al lavoro sommerso e non dichiarato anche attraverso misure di riduzione fiscale o contributiva. Si pensi al caso delle misure svedesi di riduzione della contribuzione sociale che nel 2007 la Svezia aveva previsto in alcuni settori particolarmente esposti al rischio di evasione fiscale ed in cui il tasso di lavoro non dichiarato era particolarmente elevato, misure considerate coerenti con la disciplina in materia di aiuti di Stato proprio per l'esplicita finalità di lotta contro il lavoro sommerso<sup>64</sup>. O, per quanto riguarda l'Italia, agli interventi della Commissione dei primi anni 2000 relativi ai contratti di riallineamento ed alle misure previste per la regolarizzazione dell'economia sommersa.

#### 4.1. I contratti di riallineamento

Con il nome di contratti di riallineamento ci si riferisce ad una serie di strumenti giuridici introdotti nel nostro Paese con lo specifico obiettivo di favorire la riemersione di lavoratori in nero con un particolare percorso di graduale applicazione della normativa sociale e fiscale, attraverso l'utilizzo di sgravi contributivi, la parziale defiscalizzazione degli oneri sociali, ed un attivo contributo delle parti sociali, che accettavano deroghe temporalmente circoscritte all'applicazione della contrattazione collettiva di settore per quelle aziende che decidevano di uscire dall'ambito dell'economia sommersa.

Se le prime esperienze vengono fatte risalire ai primi anni '80, in relazione ad alcune esperienze aziendali della provincia di Bari<sup>65</sup>, la regolamentazione normativa giunge nella seconda metà degli anni '80, con il riconoscimento di specifici benefici contributivi anche a quegli imprenditori che, «in attuazione di accordi sindacali aziendali conformi a contratti collettivi provinciali di riallineamento (o anche di gradualità o di rientro), si siano impegnati a ricondurre progressivamente il trattamento dei propri dipendenti a quello stabilito dai contratti collettivi nazionali»<sup>66</sup>. Questo era quanto previsto dall'art. 6, comma 11, legge n. 389/1989 e dall'art. 2-bis, legge n. 210/1990 nell'ambito di specifici

---

*ciale*, 2007, p. 379; F. SCARPELLI, *L'emersione del lavoro nero nella legge Tremonti (dopo le modifiche della l. 73/2002 e del d.l. 210/2002)*, in *Riv. giur. lav.*, 2003, I, p. 29; M. AVOLA (a cura di), *L'emersione del lavoro irregolare*, 2002, Labour web, *unict.it*; A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, Torino, 2000; G. BERRETTA-B. CARUSO-G. RICCI (a cura di), *Il lavoro sommerso*, 1999, Labour web, *unict.it*.

<sup>64</sup> V. sul punto la comunicazione della Commissione IP/07/1888 del 11 dicembre 2007.

<sup>65</sup> V. sul punto S. LEONARDI, *I contratti di riallineamento: l'evoluzione degli aspetti regolativi*, in IRES-CNEL, *I contratti di riallineamento: una potenzialità per l'emersione di segmenti di lavoro nero*, Cnel, Roma, 1998.

<sup>66</sup> M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 259.

provvedimenti a favore del mezzogiorno, con la possibilità di stipulare accordi provinciali o aziendali entro il maggio 1991. È poi l'art. 5, legge n. 608/1996, come modificato dall'art. 23, legge n. 196/1997, dall'art. 75, legge n. 448/1998, dagli artt. 44 e 63, legge n. 488/1999 e dall'art. 116, legge n. 388/2000, a prevedere specifiche disposizioni per i contratti di riallineamento retributivo per le imprese di alcune regioni meridionali. La firma degli accordi, da stipulare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge n. 608/1996 (periodi temporali analoghi vennero via via previsti dai successivi provvedimenti modificativi), erano finalizzati al graduale riallineamento dei trattamenti economici e garantivano l'esenzione di eventuali sanzioni civili o amministrative.

La Commissione europea ebbe modo di intervenire in due occasioni su tali provvedimenti, con decisione del 3 marzo 1999 e del 4 ottobre 2000, analizzando i provvedimenti nazionali alla luce della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Secondo la Commissione si trattava di misure rientranti nella nozione di aiuti di Stato, valutabili però con specifico riferimento alle finalità di emersione dal lavoro sommerso. In particolare veniva affermato che il fenomeno del lavoro sommerso fosse correlato a diversi aspetti quali i livelli di imposizione fiscale, gli oneri amministrativi, una inadeguata regolamentazione normativa, una specifica struttura industriale, e si riconosceva come l'Italia fosse uno dei Paesi europei più colpiti dal fenomeno.

La specifica previsione degli sgravi previsti a favore di quelle regioni (Sicilia, Sardegna, Basilicata, Calabria, Campania e Puglia) che, pur «nel contesto di un'economia sottosviluppata di zone fortemente dipendenti dai settori particolarmente colpiti dal lavoro irregolare»<sup>67</sup>, rientravano comunque tra quelle ammissibili alla deroga degli aiuti regionali, la durata circostanziata delle misure e l'importo proporzionato all'obiettivo perseguito, e la constatazione che «gli aiuti a favore della regolarizzazione dell'economia sommersa avranno un effetto benefico sulla concorrenza se riusciranno ad eliminare i vantaggi ricevuti dalle imprese che ricorrono al lavoro in nero in termini di mancato gettito dei contributi e di risparmio legato al livello insufficiente delle retribuzioni dei lavoratori irregolari»<sup>68</sup>, hanno portato la Commissione a ritenere compatibili con il mercato comune le misure previste allora dal legislatore italiano.

Nonostante il parere positivo emerge però chiaramente come tali provvedimenti non possano che avere un carattere eccezionale e provvisorio. Non può che essere letto in tal senso l'esplicita affermazione, che, anche «nell'interesse delle imprese già regolarizzate», «la Commissione sarà ferma nel non accettare qualsiasi ulteriore proroga del regime in questione»<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Così la decisione del 17 ottobre 2000, N 236/A/2000, punto 42.

<sup>68</sup> *Ivi*, punto 47.

<sup>69</sup> *Ivi*, punto 45.

#### 4.2. Le procedure di incentivazione dell'emersione dall'economia sommersa

La posizione della Commissione sul fenomeno dei contratti di riallineamento induce il legislatore ad utilizzare un diverso approccio per le politiche di emersione al lavoro irregolare, individuando modalità che possano costituire misure di carattere generale e non aiuti di Stato proibiti dal Trattato.

Così la legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Tremonti *bis*, come successivamente modificata dalle leggi n. 409/2001, n. 448/2001, n. 73/2002, n. 266/2002) contiene specifiche modalità di regolarizzazione applicabili entro un determinato termine (inizialmente entro un mese dall'entrata in vigore, termine poi posticipato di un anno) a tutti gli imprenditori che non avessero adempiuto in tutto o in parte alla normativa vigente in materia fiscale e previdenziale. Si prevedeva la possibilità di regolarizzare la propria posizione attraverso un'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito (del 10% per il primo periodo di imposta successivo alla dichiarazione, a salire al 15 ed al 20% nei due successivi periodi di imposta) ed una contribuzione sostitutiva degli oneri sociali normalmente dovuti (un'aliquota del 7% per il primo periodo, del 9% per il secondo, dell'11% per il terzo), con l'ulteriore precisazione che la dichiarazione di emersione sarebbe valsa come proposta di concordato tributario e previdenziale. Per i lavoratori coinvolti nel programma di emersione era prevista l'esclusione della contribuzione previdenziale ed un'aliquota sostitutiva dell'Irpef (6% per il primo anno, 8% per il secondo e 10% per il terzo).

Nell'esaminare le misure introdotte la Commissione europea evidenzia le differenze con i contratti di riallineamento, precisando come «la portata generale dello strumento si manifesta con l'applicazione della nuova misura a tutte le imprese situate nel territorio nazionale»<sup>70</sup> con la specificazione che «lo strumento attuale è automatico, giacché le imprese che emergono sono automaticamente ammissibili ai benefici secondo condizioni oggettive»<sup>71</sup>. Non si tratterebbe di un aiuto di Stato, quindi, ma di una misura fiscale di carattere generale correlata al tentativo di combattere la piaga dell'economia e del lavoro sommerso, riconosciuti ancora una volta dalla Commissione come gravi problemi per la stessa Unione europea.

Nel ritenere che tale misura non costituisca aiuto di Stato ma misura di carattere generale, si prende però ancora una volta atto che «l'impegno delle autorità italiane a non riapplicare la misura in futuro ne aumenta l'efficacia giacché le imprese potenzialmente beneficiarie saranno stimolate a regolarizzarsi entro un periodo limitato»<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Decisione del 13 novembre 2001, N 674/2001, punto 20.

<sup>71</sup> *Ivi*.

<sup>72</sup> *Ivi*, punto 37.

#### 4.2.1. La c.d. maxi-sanzione per il lavoro nero e il potere di diffida

Tra i successivi interventi modificativi del provvedimento del 2001 ha assunto particolare significato il d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, conv. in legge n. 73/2002, che, modificando la legge 18 ottobre 2001, n. 383, ha introdotto nell'ordinamento italiano un particolare regime sanzionatorio, che si aggiungeva e non si sostituiva alle singole sanzioni già previste per la violazione di ciascun onere di legge, specificamente correlato all'utilizzo di lavoro sommerso e non dichiarato, la c.d. maxi-sanzione per il lavoro sommerso.

Nella versione originale la norma sanzionava «l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria», fermo restando le normali sanzioni di legge, anche con una ulteriore sanzione amministrativa dal 200% al 400% dell'importo per ciascun lavoratore irregolare del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione. Come ha avuto modo di specificare anche il giudice costituzionale, si trattava, nel quadro degli interventi normativi volti ad incentivare l'emersione del lavoro irregolare attraverso la previsione di agevolazione di carattere fiscale e previdenziale, della evidente volontà di inasprire le sanzioni per coloro che continuassero ad utilizzare lavoratori irregolari<sup>73</sup>.

La specifica maxi-sanzione per il lavoro irregolare è stata oggetto di numerose modifiche normative<sup>74</sup>, che hanno oscillato tra maggiore o minore severità. Uno degli aspetti più interessanti è il rapporto con lo specifico potere di diffida introdotto dalla riforma dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza del 2004 e con cui il datore di lavoro viene previamente invitato a regolarizzare la propria posizione<sup>75</sup>.

Nel 2006 la sanzione viene rideterminata e resa più severa. Da un lato viene applicata a tutti i lavoratori non risultanti dalle scritture dell'impresa e non solo ai lavoratori dipendenti. Dall'altro viene precisata la quantificazione della sanzione, da € 1.500 a 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di € 150 per ogni giorno di lavoro effettivo, con una misura minima di € 3000<sup>76</sup>. Ed in ogni caso viene esclusa la possibilità di utilizzare la procedura di diffida di cui all'art. 13, d.lgs. n. 124/2004.

---

<sup>73</sup> Corte cost. 12 aprile 2005, n. 144, in *Dir. rel. ind.*, 2005, p. 1115, con cui venne eliminata l'automaticità di una sanzione indipendente dal periodo di utilizzo del lavoratore irregolare. La Corte, infatti, dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non ammetteva la possibilità di provare che il rapporto irregolare avesse avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione.

<sup>74</sup> Art. 36-bis, d.l. n. 223/2006, conv. in legge n. 248/2006; art. 4, legge n. 183/2010; art. 15, d.l. n. 145/2013, conv. in legge n. 9/2014; art. 22, d.lgs. n. 151/2015.

<sup>75</sup> Art. 13, d.lgs. n. 124/2004.

<sup>76</sup> Tale predeterminazione presuntiva della sanzione è stata però ritenuta arbitraria e irragionevole, perché priva di riferimento all'entità del danno, da Corte cost. 13 novembre 2014, n. 254, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, 3, II, p. 810, che ha dichiarato l'incostituzionalità di questa parte della modifica del 2006.

Nel 2010 si assiste ad una modifica di prospettiva. Vengono abbassate le soglie sanzionatorie, eliminata la sanzione minima di € 3.000, ridefinito il campo applicativo con riferimento ai soli lavoratori «dipendenti» e, soprattutto, viene concesso al datore di lavoro di poter accedere allo strumento della diffida di cui all'art. 13, d.lgs. n. 124/2004 con la possibilità di pagamento della sanzione nella misura minima.

Nel 2013-2014 vengono nuovamente modificati gli importi sanzionatori, aumentati di circa il 30%, e viene nuovamente esclusa la possibilità di accedere alla procedura di diffida di cui all'art. 13, d.lgs. n. 124/2004.

Infine, con uno dei più recenti interventi normativi in materia di *jobs act*, il legislatore è nuovamente intervenuto, modificando ancora una volta gli importi delle sanzioni e reintroducendo la possibilità di utilizzo della diffida.

In particolare, l'art. 22 del d.lgs. n. 151 del 14 settembre 2015 ha previsto che «in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato» si applica altresì la sanzione amministrativa pecuniaria: *a)* da € 1.500 a € 9.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore sino a trenta giorni di effettivo lavoro; *b)* da € 3.000 a € 18.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore da trentuno e sino a sessanta giorni di effettivo lavoro; *c)* da € 6.000 a € 36.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore oltre sessanta giorni di effettivo lavoro.

Viene poi ritenuto applicabile lo strumento della diffida di cui all'art. 13, d.lgs. n. 124/2004, salvi i casi di impiego di lavoratori irregolari stranieri o di minori, utilizzabile con alcune specifiche indicazioni introdotte dal d.lgs. n. 151/2015. Secondo quanto previsto dal novello comma 3-*ter* dell'art. 3, d.l. n. 12/2002, infatti, gli ispettori del lavoro dovranno diffidare il datore di lavoro a stipulare un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, anche a tempo parziale, con riduzione di orario massima del 50%, o a tempo determinato di durata non inferiore a tre mesi, e comunque con mantenimento in servizio per almeno tre mesi.

In relazione alla maxi-sanzione non sono mai emersi problemi particolari correlati alla normativa in materia di aiuti di Stato, e la ragione è molto probabilmente legata all'applicazione generale e non selettiva propria della maxi-sanzione, a prescindere dalle differenti modalità con cui è stata regolamentata in questi anni ed all'applicazione dell'istituto della diffida<sup>77</sup>, ed al conseguente riconoscimento della sua natura prettamente sanzionatoria a carattere generale.

---

<sup>77</sup> Che per i suoi caratteri strutturali di sanabilità dell'inosservanza riscontrata dagli ispettori avrebbe potuto sollevare qualche obiezione.

#### 4.3. *Le prospettive più recenti*

Parallelamente alle particolari misure sanzionatorie introdotte nell'ordinamento e pensate per la gestione dei singoli casi di irregolarità contributiva e previdenziale, il legislatore italiano è comunque nuovamente intervenuto a distanza di qualche anno con provvedimenti di generalizzata regolarizzazione, stando comunque attento ai profili europei dei propri interventi.

Così nel dicembre 2006, riprendendo l'approccio generalizzato utilizzato nel 2001, si è voluto procedere «alla regolarizzazione e al riallineamento retributivo e contributivo di rapporti di lavoro non risultanti da scritture o da altra documentazione obbligatoria»<sup>78</sup>. Si tratta di un provvedimento contenuto nella finanziaria del 2007 che, successivamente ad una ulteriore modifica del dicembre 2007, ha previsto come termine per la regolarizzazione il settembre 2008, e pensato con particolare riferimento ai collaboratori a progetto operanti nel settore dei call-center.

Anche in questo caso destinatari del provvedimento sono tutti i datori di lavoro situati sul territorio nazionale, in relazione a periodi di regolarizzazione fino a cinque anni precedenti la data di presentazione dell'istanza. A differenza del provvedimento del 2001, però, viene in questo caso recuperato il ruolo delle parti sociali, particolarmente valorizzato nell'esperienza dei contratti di riallineamento ed escluso dalla legge Tremonti, visto che l'istanza di regolarizzazione «può essere presentata esclusivamente dai datori di lavoro che abbiano proceduto alla stipula di un accordo aziendale ovvero territoriale, nei casi in cui nelle aziende non siano presenti le rappresentanze sindacali o unitarie, con le organizzazioni sindacali aderenti alle associazioni nazionali comparativamente più rappresentative»<sup>79</sup>.

I benefici concessi sono molto più sfumati rispetto al provvedimento del 2001, essendo relativi al solo aspetto contributivo e non a quello fiscale, con più severi controlli anche in relazione al mantenimento successivo dei posti di lavoro soggetti a regolarizzazione. Si prevede la necessità di versare una somma pari ai due terzi di quanto dovuto (1/5 da versare immediatamente ed il resto in sessanta rate mensili), con la precisazione che la misura del trattamento previdenziale relativo ai periodi oggetto di regolarizzazione verrà determinata in proporzione ai contributi effettivamente versati. Il versamento comporta in ogni caso l'estinzione dei reati e delle sanzioni relative e le agevolazioni sono condizionate al mantenimento in servizio dei singoli lavoratori interessati per un periodo non inferiore a ventiquattro mesi.

Nel medesimo provvedimento finanziario per il 2007, peraltro, veniva adottato dal legislatore italiano una misura di generale riduzione del c.d. cuneo fi-

---

<sup>78</sup> Art. 1, comma 1192, legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), come successivamente modificato dall'art. 7, d.l. n. 248/2007 conv. in legge n. 31/2008.

<sup>79</sup> Art. 1, comma 1193, legge n. 296/2006.

scale, con specifico riferimento a maggiori deduzioni per il lavoro subordinato e riduzione, con coperture coperte dalla fiscalità generale, dei contributi previdenziali. Dopo informali contatti con la Commissione, che aveva inizialmente criticato la volontà italiana di escludere i comparti bancario e assicurativo, il provvedimento veniva giudicato quale misura fiscale di carattere generale e non come aiuto di Stato<sup>80</sup>.

Nonostante la modalità generalizzata con cui era stato redatto il provvedimento eliminava il rischio di un qualche tipo di comportamento selettivo, escludendo in linea generale l'applicabilità della disciplina in materia di aiuti, dai contatti con la Commissione emerse la necessità di introdurre una specifica norma nell'ordinamento italiano che potesse eliminare il rischio degli aiuti di Stato cumulativi.

Come specificato dalla giurisprudenza europea, infatti, deve ritenersi che nella valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato concesso ad una determinata impresa debba essere valutato l'effetto cumulato di differenti e singoli aiuti di Stato concessi in precedenza alla stessa impresa, e magari di per sé considerati perfettamente compatibili con il mercato comune<sup>81</sup>.

Il legislatore italiano introdusse, quindi, un'apposita norma secondo cui i destinatari di aiuti di Stato possono avvalersi di tali misure agevolative solo se dichiarano «di non rientrare fra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato, gli aiuti che sono individuati quali illegali o incompatibili dalla Commissione europea»<sup>82</sup>. Tale norma è stata successivamente abrogata, per essere sostituita da norme più restrittive introdotte nel 2012, che prevedono uno specifico divieto di beneficiare di aiuti di Stato per coloro «che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero di cui all'articolo 14 del regolamento (Ce) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999»<sup>83</sup> e la contestuale creazione di uno specifico registro nazionale degli aiuti di Stato «al fine di garantire il rispetto dei divieti di cumulo e degli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dalla normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato»<sup>84</sup>.

Più di recente l'art. 1, comma 22, legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di

---

<sup>80</sup> Decisione n. 184/2007.

<sup>81</sup> In questo senso la sentenza Corte giust. 15 maggio 1997, *Textilwerke Deggendorf*, causa C-355/95, in relazione a tre differenti tipologie di aiuti concessi ad un'impresa tedesca, di per sé compatibili con il Trattato ma il cui effetto cumulato avrebbe comportato un vantaggio indebito ed eccessivo incompatibile con le regole europee.

<sup>82</sup> Art. 1, comma 1223, legge n. 196/2006, poi riformulato nel 2008 ed inserito nelle norme relative alla legge comunitaria del 2005, abrogata e sostituita dalla legge n. 234/2012.

<sup>83</sup> Art. 46, legge n. 234/2012, norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

<sup>84</sup> Art. 52, legge n. 234/2012.

stabilità 2014) ha stabilito, per i lavoratori dei call center rientranti nelle procedure di stabilizzazione del 2006, ed ancora in forza alla data del 31 dicembre 2013, particolari incentivi economici, per un massimo di 12 mesi, correlati a ciascun lavoratore stabilizzato<sup>85</sup>. La norma si preoccupa però di specificare come il contributo debba essere concesso nel rispetto del Regolamento n. 800/2008 in materia di aiuti di Stato dell'Unione europea e dell'art. 108 T.fue.

Non mancano, poi, provvedimenti specificamente pensati al precipuo scopo di regolarizzare lavoratori di cittadinanza non europea. Tra i provvedimenti più recenti si pensi al d.l. n. 78/2009, conv. in legge n. 102/2009 in materia di colf e badanti. Ma di particolare interesse è il d.lgs. n. 109/2012, proprio perché si trattava di un provvedimento di applicazione della Direttiva dell'Unione 2009/52/Ce in materia di impiego di cittadini di Paesi irregolari. L'art. 5 conteneva una disposizione transitoria finalizzata all'emersione del lavoro irregolare prestato da lavoratori stranieri. La norma, in realtà, era finalizzata al superamento dei limiti di ordine pubblico connessi alla presenza sul suolo italiano di lavoratori privi del permesso di soggiorno, posto che veniva richiesta, ai fini della positiva conclusione del procedimento di emersione, la regolarizzazione di tutte le somme dovute dal datore di lavoro a titolo retributivo, contributivo e fiscale. Si tratta dell'applicazione di una specifica disposizione della Direttiva europea, che all'art. 6 prevede esplicitamente che il datore di lavoro responsabile dell'illecito utilizzo di un lavoratore che soggiorni irregolarmente nel territorio di un Paese di uno Stato membro debba necessariamente versare gli importi corrispondenti alle differenze retributive non versate, rispetto ai minimi stabiliti per legge o per contratto, ed a tutte le imposte e i contributi previdenziali non versati.

Ciò evidentemente elimina alla radice qualunque eventuale profilo di illiceità correlato alle norme in materia di aiuti di Stato in relazione al d.lgs. n. 109/2012, ma rende altresì evidente come l'attenzione dell'Unione europea nei confronti di procedure di regolarizzazione che possano contenere sconti contributivi o fiscali sia sempre alta e vada ponderata con estrema attenzione da parte dei singoli Stati membri, che, in questo modo, sono portati ad utilizzare modalità diverse, rispetto alle classiche sanatorie fiscali, contributive o previdenziali, per combattere fattivamente la piaga del lavoro sommerso.

---

<sup>85</sup> Peraltro, l'art. 44 del d.lgs. n. 148/2015 ha provveduto a riallocare le risorse stanziare in relazione a tale norma, che viene conseguentemente abrogata, incrementando il fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, comma 1, lett. a), d.l. n. 185/2008, conv. in legge n. 2/2009.