

Il Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” (DJSGE) è il primo dipartimento dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro con sede a Taranto. Esso nasce dall’aggregazione di docenti e ricercatori della II Facoltà di Giurisprudenza, della II Facoltà di Economia, dei corsi di laurea in Scienze della Formazione (Facoltà di Scienze della Formazione) e in Scienze Infermieristiche (Facoltà di Medicina) di Taranto intorno a tematiche di ricerca e di formazione rispondenti alla vocazione mediterranea dell’area ionica: ambiente, tutela della salute e del territorio, diritti ed economie del mare, valorizzazione dei saperi e delle culture dello spazio euro-mediterraneo.

Le politiche per l’occupazione, finalizzate ad agire sul versante della domanda di lavoro, devono necessariamente muoversi alla costante ricerca di un punto di equilibrio tra ciò che è vietato (gli aiuti di Stato) e ciò che è consentito a certe condizioni (gli incentivi all’occupazione). Ricondurre a sistema la materia degli incentivi all’occupazione richiede un’analisi multilivello dell’alluvionale e disorganico materiale normativo e amministrativo con cui il mondo delle imprese deve confrontarsi. La ricerca è stata condotta ispirata dall’intima convinzione che la “filosofia degli incentivi” costituisce parte essenziale e non marginale del diritto del lavoro, tradizionalmente ripiegato sulla disciplina a tutela del lavoratore secondo la logica repressivo-protettiva della sanzione giuridica, potendosi collocare tra i valori fondanti (o se si preferisce assiologici) che lo caratterizzano, in quanto colui che vive del proprio lavoro va protetto sia all’interno della relazione contrattuale ma, in eguale misura, anche all’interno del mercato del lavoro. In questa prospettiva vengono individuate le linee evolutive della materia chiamata ad accompagnare la gestione del mercato del lavoro verso le transizioni occupazionali in atto.

ISBN 979-12-5965-067-2 ISSN 2724-6698



9 791259 650672



9 770272 466989

€ 30,00



C. Garofalo

Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello

55

Carmela Garofalo

## Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello

DJSGE Collana del Dipartimento Jonico  
in “Sistemi Giuridici  
ed Economici del Mediterraneo:  
società, ambiente, culture”



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



CACUCCI  
EDITORE

Carmela Garofalo è avvocatessa e dottoressa di ricerca in diritto del lavoro. Dopo aver svolto il dottorato di ricerca nell’Università degli Studi di Padova, è stata per quattro anni assegnista di ricerca nell’Università degli Studi di Udine e docente a contratto in corsi di laurea e master nella stessa Università. Ha al suo attivo oltre quaranta pubblicazioni, tra saggi e note a sentenza, in materia di diritto del lavoro e del mercato del lavoro, edite su riviste scientifiche di fascia A e su opere collettanee.

Carmela Garofalo

**Le politiche per l'occupazione tra  
aiuti di Stato e incentivi in una  
prospettiva multilivello**



CACUCCI  
EDITORE  
2021

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2021 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

**Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici  
ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”  
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”**

**1. Francesco Mastroberti** (*a cura di*)

La “Testa di Medusa”. Storia e attualità degli usi civici

**2. Francesco Mastroberti, Stefano Vinci, Michele Pepe**

Il *Liber Belial* e il processo romano-canonico in Europa tra XV e XVI secolo

**3. Bruno Notarnicola, Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Tassielli, Pietro Alexander Renzulli, Gianluca Selicato**

Elaborazione di un modello di applicazione dei principi e degli strumenti dell’ecologia industriale ad un’area vasta

**4. Fabio Caffio, Nicolò Carnimeo, Antonio Leandro**

Elementi di Diritto e Geopolitica degli spazi marittimi

**5. Aurelio Arnese**

Usura e *modus*. Il problema del sovraindebitamento dal mondo antico all’attualità

**6. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Azione di contrasto della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari

**7. Andrea Buccisano**

Assistenza amministrativa internazionale dall’accertamento alla riscossione dei tributi

**8. Stefano Vinci**

Regimento et governo. Amministrazione e finanza nei comuni di Terra d’Otranto tra antico e nuovo regime

**9. Francesco Mastroberti**

Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)

**10. Mario Angiulli**

I contributi consortili tra beneficio e capacità contributiva

**11. Salvatore Antonello Parente**

Criteri di deducibilità delle passività e limiti quantitativi del tributo successorio

**12. Antonio Felice Uricchio** (*a cura di*)

L’emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo “Magna Grecia”

**13. Paolo Pardolesi**

Profili comparatistici di analisi economica del diritto privato

**14. Danila Certosino**

Mediazione e giustizia penale

**15. Piergiuseppe Otranto**

Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà

**16. Antonio Felice Uricchio, Mario Aulenta, Gianluca Selicato** (*a cura di*)

La dimensione promozionale del fisco

**17. Claudio Sciancalepore**

Cambiamenti climatici e *green taxes*

**18. Paola Caputi Iambrenghi**

La funzione amministrativa neutrale

**19. Francesco Scialpi**

REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle *environmental policy*

**20. Michele Indelicato**

Neuroscienze e scienze umane

**21. Federico Lacava, Piergiuseppe Otranto, Antonio Uricchio (a cura di)**

Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello

**22. Nicolò Carnimeo**

Fuoco a bordo. *Safety management*, ruoli e responsabilità nel trasporto marittimo passeggeri

**23. Aurelio Arnese**

La *similitudo* nelle *Institutiones* di Gaio

**24. Paola Marongiu**

La responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria fra passato e presente

**25. Angelica Riccardi**

Disabili e lavoro

**26. Filippo Varazi**

Appunti sulla riferibilità soggettiva delle sanzioni amministrative tributarie

**27. Laura Costantino**

La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi

**28. Giovanna Mastrodonato**

Profili procedurali nella nuova amministrazione condivisa in Europa

**29. Laura Tafaro**

Dagli eroi alle celebrità. Icone e diritto civile

**30. Piergiuseppe Otranto**

Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa

**31. Ignazio Lagrotta**

La crisi dei partiti e la democrazia in Italia. *Seconda edizione*

**32. Giovanni Guzzardo**

Decostruzione amministrativa nel governo del territorio

**33. Mario Angiulli**

La disciplina dei fenomeni elusivi/evasivi: dalla collaborazione tra fisco e contribuente alla cooperazione internazionale

**34. Giuseppe Antonio Recchia**

Studio sulla giustiziabilità degli interessi collettivi dei lavoratori

**35. Giulia Chironi**

La tassazione dei beni comuni

**36. Giovanna Petrillo**

L'abuso dello schermo societario nella disciplina fiscale delle società di comodo. Profili sistematici ed effetti distorsivi

**37. Giuseppina Pizzolante**

La lotta alle frodi finanziarie nel diritto penale europeo. Tra protezione degli interessi economici dell'Unione europea e nuove sfide poste da bitcoin e criptovalute

**38. Giuseppe Sanseverino**

Ordine pubblico e buon costume nel diritto della proprietà intellettuale

**39. Antonio Felice Uricchio, Maria Casola (a cura di)**

*Liber Amicorum* per Sebastiano Tafaro. L'uomo, la persona e il diritto

**40. Salvatore Antonello Parente**

Il catasto e gli estremi catastali. Regole di governo e funzione impositiva

**41. Guglielmo Fransoni (a cura di)**

L'analogia nel diritto tributario

**42. Corrado Spriveri**

Il sistema penale tributario in Italia. Dalla teoria alla prassi applicativa. Alla luce delle novità introdotte dal c.d. Decreto Fiscale (d.l. n. 124/2019 convertito con modificazioni dalla legge n. 157/2019)

**43. Filippo Luigi Giambrone**

Finanzföderalismus als Herausforderung des Eu-roparechts

**44. Antonio Felice Uricchio, Filippo Luigi Giambrone**

Entwicklungen im italienischen Steuerrecht als Herausforderung des neuen europäischen Entwicklungsprozesses

**45. Antonio Felice Uricchio, Filippo Luigi Giambrone**

European Finance at the Emergency test

**46. Flavio Parente**

Gli steroidi anabolizzanti androgenici nelle discipline sportive: la tossicità per distretto

**47. Paolo Pardolesi, Anna Bitetto**

Tutela collettiva e azione di classe. Un'analisi comparativa

**48. Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Riccio, Ugo Ruffolo (a cura di)**

Intelligenza artificiale tra etica e diritti. Prime riflessioni a seguito del libro bianco dell'Unione europea

**49. Antonio Felice Uricchio, Gianluca Selicato (a cura di)**

Atti della Summer School in "Circular Economy and Environmental Taxation"

**50. Pierre de Gioia Carabellese**

Cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate. Dallo *shadow banking* al *techno banking*

**51. Francesco Perchinunno**

La libertà personale in trasformazione. Genesi, itinerari e mutazioni

**52. Annamaria Bonomo, Laura Tafaro, Antonio Felice Uricchio (a cura di)**

Le nuove frontiere dell'eco-diritto

**53. Guglielmo Fransoni**

Casi e osservazioni di diritto tributario

**54. Francesco Sporta Caputi**

Gli strumenti finanziari partecipativi tra esigenze del finanziamento societario e problemi di *governance*

**55. Carmela Garofalo**

Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello

**Collana della II Facoltà di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Bari Aldo Moro  
Sede di Taranto**

**1. Antonio Incampo**

Metafisica del processo. Idee per una critica della ragione giuridica

**2. Antonio Uricchio**

Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali

**3. Paola Pierri**

L'ignoranza dell'età del minore nei delitti sessuali

**4. Concetta Maria Nanna** (*a cura di*)

Diritto vivente e sensibilità dell'interprete

**5. Marta Basile**

Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente

**6. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Nuove piraterie e ordinamenti giuridici interni e internazionali

**7. Paolo Pardolesi** (*a cura di*)

Seminari di diritto privato comparato

**8. Nicola Triggiani** (*a cura di*)

La messa alla prova dell'imputato minorenni tra passato, presente e futuro.

L'esperienza del Tribunale di Taranto

**9. Salvatore Antonello Parente**

I modelli conciliativi delle liti tributarie

**10. Nicola d'Amati e Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Giovanni Carano Donvito scritti scelti di scienza delle finanze e di diritto finanziario

**11. Antonio Uricchio**

Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra salva Italia

**12. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

I percorsi del federalismo fiscale

**13. Francesco Fratini**

Gli interpellanti tributari tra doveri di collaborazione dell'amministrazione finanziaria e tutela del contribuente. Contributo allo studio delle tutele nei confronti degli atti non autoritativi dell'amministrazione finanziaria nell'ambito di una prospettiva de iure condendo del sistema delle garanzie dei tax payers

**14. Paolo Pardolesi**

Contratto e nuove frontiere rimediale. Disgorgement v. Punitive damages

**15. Annamaria Bonomo**

Informazione e pubbliche amministrazioni dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni



- 16. Gaetano Dammacco, Bronislaw Sitek, Antonio Uricchio** (*a cura di*)  
Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie  
Integration and neighbourhood policies. New rights and new economies.  
Integracja i polityki sąsiedztwa. Nowe prawo i nowa ekonomia
- 17. Sławomir Kursa**  
La diseredazione nel diritto giustiniano
- 18. Concetta Maria Nanna**  
Doveri professionali di status e protezione del cliente-consumatore. Contributo alla teoria dell'obbligazione senza prestazione
- 19. Umberto Violante**  
Profili giuridici del mercato dei crediti in sofferenza
- 20. Filippo Rau**  
La procura alle liti nel processo civile e nel processo tributario
- 21. Nicolò Carnimeo**  
La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost. Annotato con la giurisprudenza
- 22. Giuseppe Ingraio**  
La tutela della riscossione dei crediti tributari
- 23. Antonio Incampo**  
Filosofia del dovere giuridico
- 24. Nicolò Carnimeo**  
La pesca sostenibile nel mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune
- 25. Daniela Caterino**  
Poteri dei sindaci e governo dell'informazione nelle società quotate
- 26. Giuseppina Pizzolante**  
Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea
- 27. Vincenzo Caputi Jambrenghi** (*a cura di*)  
Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia
- 28. Antonio Perrone**  
Fatto fiscale e fatto penale: parallelismi e convergenze
- 29. Maria Concetta Parlato**  
Le definizioni legislative nel sistema penale tributario
- 30. Antonio Uricchio** (*a cura di*)  
Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive
- 31. Maria Rosaria Piccinni**  
Il tempo della festa tra religione e diritto
- 32. Gianluca Selicato**  
Il nuovo accertamento sintetico dei redditi



Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” - Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Direzione: Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Nicola Triggiani

Comitato Scientifico: Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

Comitato Direttivo: Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angelica Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio\*, Umberto Violante.

Comitato di Redazione: Patrizia Montefusco (Capo redattore), Federica Monteleone, dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone).

Il presente volume è stato sottoposto ad una procedura di valutazione basata sul sistema di *Peer Review* a “doppio cieco”.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso la segreteria del Dipartimento Jonico.

---

\* In aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR.

## Sommario

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

### CAPITOLO I

#### LA NORMATIVA EUROUNITARIA IN TEMA DI AIUTI DI STATO

1. Il divieto degli aiuti di Stato alle imprese e la tutela della concorrenza nel TFUE: il caso degli incentivi all'occupazione .....	11
2. Le regole del Trattato (artt. 107-109 TFUE) .....	14
2.1 ( <i>segue</i> ) i destinatari delle misure .....	17
2.2 ( <i>segue</i> ) l'imputabilità della misura allo Stato e il suo finanziamento tramite risorse statali .....	19
2.3 ( <i>segue</i> ) il conferimento di un vantaggio .....	25
2.4 ( <i>segue</i> ) la selettività .....	28
2.5 ( <i>segue</i> ) il pregiudizio alla concorrenza e al commercio tra gli scambi tra gli Stati membri .....	30
3. Le deroghe al divieto di aiuti di Stato .....	33
4. Il regime di aiuti " <i>de minimis</i> " e la nozione di "impresa unica" .....	40
5. La disciplina (discrezionale) adottata dalla Commissione in materia di aiuti all'occupazione .....	44
6. La disciplina (vincolata) adottata dalla Commissione .....	47
7. La disciplina in tema di aiuti a favore dell'occupazione: la nozione di soggetti svantaggiati e la sua evoluzione .....	49
7.1 ( <i>segue</i> ) il Reg. (CE) n. 2204/2002 .....	50
7.2 ( <i>segue</i> ) il Reg. (CE) n. 800/2008 .....	53
7.3 ( <i>segue</i> ) il Reg. (UE) n. 651/2014 .....	57

### CAPITOLO II

#### LA NORMATIVA INTERNA IN TEMA DI INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE

1. I tentativi di riforma del sistema di incentivi all'occupazione .....	63
--	----

## PARTE I – LA SISTEMAZIONE FUNZIONALE

2. Le condizioni per l'accesso. . . . .	73
2.1 ( <i>segue</i> ) incentivi alle assunzioni e tutela dei lavoratori: dalla clausola sociale all'obbligo legale . . . . .	73
2.2 ( <i>segue</i> ) il documento unico di regolarità contributiva . . . . .	88
2.3 ( <i>segue</i> ) il rispetto degli «altri obblighi di legge» . . . . .	103
2.4 ( <i>segue</i> ) le regole individuate dalla prassi amministrativa. . . . .	106
2.5 ( <i>segue</i> ) il trasferimento del beneficio in capo all'utilizzatore . . . . .	110
2.6 ( <i>segue</i> ) l'effetto incrementale . . . . .	111
2.7 ( <i>segue</i> ) il diritto e la durata degli incentivi. . . . .	114
3. Le condizioni ostative. . . . .	116
3.1 ( <i>segue</i> ) le assunzioni effettuate in attuazione di un obbligo preesistente . . . . .	116
3.2 ( <i>segue</i> ) le assunzioni effettuate in violazione del diritto di precedenza. . . . .	120
3.3 ( <i>segue</i> ) le assunzioni da parte di datori di lavoro e utilizzatori con sospensioni in atto dell'attività lavorativa . . . . .	121
3.4 ( <i>segue</i> ) la coincidenza degli assetti proprietari e i rapporti societari di collegamento o controllo . . . . .	123
3.5 ( <i>segue</i> ) l'inoltro tardivo delle comunicazioni. . . . .	126
3.6 ( <i>segue</i> ) il mancato rimborso di aiuti di Stato illegali . . . . .	126
3.7 ( <i>segue</i> ) la delocalizzazione . . . . .	130
3.8 ( <i>segue</i> ) le ulteriori misure per la salvaguardia dei livelli occupazionali . . . . .	142
3.9 ( <i>segue</i> ) la dichiarazione mendace di insussistenza delle condizioni ostative: falsa dichiarazione o truffa? . . . . .	149
4. Gli incentivi all'assunzione in presenza di variazioni <i>a latere datoris</i> . . . . .	152
4.1 ( <i>segue</i> ) il trasferimento di azienda <i>ex art.</i> 2112 c.c. . . . .	152
4.2 ( <i>segue</i> ) il cambio di appalto . . . . .	159

## PARTE II – LA SISTEMAZIONE TIPOLOGICA

5. Le varie tipologie di incentivi. . . . .	165
6. L'area dello «svantaggio occupazionale» . . . . .	167
7. L'area della «disabilità» . . . . .	173
8. L'orientamento delle politiche per l'occupazione in favore dei «soggetti svantaggiati». . . . .	176
9. ... ed in favore dei disabili . . . . .	185
10. <i>Focus</i> sugli incentivi in favore dei percettori di Reddito di cittadinanza. . . . .	190
11. Incentivi e <i>welfare</i> aziendale . . . . .	204
12. Lavoro agile e incentivi . . . . .	220

## CAPITOLO III

## PANDEMIA E POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

1. Premessa . . . . .	231
2. La risposta dell'UE all'emergenza Covid-19: il « <i>Temporary Framework</i> » per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia. . . . .	234
2.1 ( <i>segue</i> ) gli aiuti di Stato del « <i>Temporary Framework</i> » a sostegno dell'occupazione. . . . .	238
3. Il sostegno all'occupazione durante l'emergenza epidemiologica . . . . .	240
3.1 ( <i>segue</i> ) l'esonero contributivo in favore dei datori di lavoro che non richiedono prestazioni di integrazione salariale Covid-19 . . . . .	242
3.2 ( <i>segue</i> ) l'esonero contributivo per nuove assunzioni a tempo indeterminato o a tempo determinato (nei settori del turismo e degli stabilimenti termali). . . . .	245
3.3 ( <i>segue</i> ) decontribuzione per i settori del turismo, degli stabilimenti termali e del commercio nonché per il settore creativo, culturale e dello spettacolo . . . . .	246
3.4 ( <i>segue</i> ) l'agevolazione contributiva per le aree svantaggiate («decontribuzione Sud»). . . . .	248
3.5 ( <i>segue</i> ) i «nuovi» incentivi per l'assunzione di giovani e donne . . . . .	251
3.6 ( <i>segue</i> ) l'impulso all'autoimprenditorialità di genere . . . . .	254
3.7 ( <i>segue</i> ) il sostegno ad «altre categorie» di lavoratori . . . . .	256
4. Pandemia e inserimento lavorativo dei disabili . . . . .	259
5. La politica per l'occupazione in pandemia: « <i>simul stabunt vel simul cadent</i> » . . . . .	265
6. Il riorientamento della politica dell'occupazione verso l'occupabilità dei lavoratori: qualche timido segnale di svolta . . . . .	267
6.1 ( <i>segue</i> ) il Programma nazionale «Garanzia di occupabilità dei lavoratori» (GOL). . . . .	268
6.2 ( <i>segue</i> ) il Fondo Nuove Competenze (FNC) . . . . .	271
6.3 ( <i>segue</i> ) il contratto di rioccupazione (CDR). . . . .	277
Conclusioni . . . . .	281
Bibliografia . . . . .	291

## Premessa

Seppur le politiche per l'occupazione competano ai governi nazionali, dopo un'iniziale assenza di iniziativa a livello europeo, che ha condotto la dottrina a parlare di «frigidità sociale» della politica comunitaria in materia di occupazione<sup>1</sup>, la piena occupazione e la coesione sociale sono diventati obiettivi di interesse comune dell'Unione Europea e degli Stati membri per la cui realizzazione è stata inaugurata a partire dal 1997 una strategia coordinata per le politiche nazionali finalizzata alla creazione di nuovi e migliori posti di lavoro (SEO)<sup>2</sup>.

Questa nuova impostazione alla lotta alla disoccupazione a livello europeo è stata poi rafforzata, all'indomani della crisi finanziaria del 2008, con la strategia «Europa 2020», adottata dal Consiglio il 17 giugno 2010<sup>3</sup>, per superare le carenze strutturali dell'economia europea,

---

<sup>1</sup> Così G.F. Mancini, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità Europee*, in Aa.Vv., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1988, p. 26.

<sup>2</sup> Cfr. art. 3 TUE e artt. 9, 10, 19, 45-48, 145-150 e 151-161 TFUE. Cfr. A. Alaimo, B. Caruso, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in WP CSDLE, "Massimo D'Antona". INT, n. 82/2010; M. Barbera, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis Italia Editrice, Brescia, 2000; G. Bronzini, *Il modello sociale europeo*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2008; M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2016.

<sup>3</sup> Cfr. Commissione europea, *Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 final del 3 marzo 2010. Per raggiungere una «crescita inclusiva» l'UE si è posta come obiettivo quello di portare al 75% il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione degli immigrati legali. In dottrina v. R. Tangorra, *Lisbona, metodo aperto di coordinamento, Eu2020: dieci anni di indicatori sociali nell'Unione europea*, in *Riv. pol. soc.*, 2011, 1, p. 335 ss.; A. Alaimo, *Da «Lisbona 2000» a «Europa 2020» - Il «modello sociale europeo» al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, 3, p. 218 ss.; S. Borelli, *Le politiche del lavoro nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*, in *Lav. dir.*, 2012, 3-4, p. 465 ss.

migliorarne la competitività e la produttività e favorire l'affermarsi di un'economia di mercato sociale sostenibile. Una delle direttrici su cui si fonda «Europa 2020» è proprio la «crescita inclusiva» e cioè la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale dei cittadini. L'inclusione delle diversità è stata poi indicata tra i fondamentali *goals* dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile. E l'inclusione (e coesione) sociale, di cui quella lavorativa è componente significativa, è uno dei tre assi strategici (nonché una delle sei missioni, ovvero la numero 5) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (c.d. PNRR) adottato dal nostro Paese<sup>4</sup>, condiviso a livello europeo per l'attuazione della corrispondente impostazione dell'accordo europeo *Next Generation EU* del 2020, volto a stimolare la ripartenza economica e sociale dei Paesi dell'Unione europea all'indomani della crisi internazionale causata dalla pandemia da Covid-19<sup>5</sup>.

Le prospettive di crescita dell'occupazione dipendono in larga misura dalla capacità dell'Unione Europea di sollecitare la crescita economica mediante appropriate politiche macroeconomiche, industriali e di innovazione. Allo stesso tempo per favorire una crescita foriera di occupazione, sono necessarie politiche occupazionali che siano in grado di creare posti di lavoro, facilitare le transizioni positive, aumentare l'offerta di lavoro e conciliare meglio le competenze e i bisogni del mercato del lavoro, anche dal punto di vista geografico.

Le politiche per l'occupazione sono parte degli investimenti sociali indispensabili per impedire il prodursi, a lungo termine, di costi sociali e di bilancio più elevati, anche a discapito (*rectius* in deroga) delle politiche eurounitarie in materia di concorrenza.

---

<sup>4</sup> A seguito del dibattito parlamentare sulla proposta del PNRR presentata dal Governo Conte II al Parlamento il 15 gennaio 2021 e dopo la rimessione del mandato nelle mani del Presidente della Repubblica, avvenuta in data 26 gennaio 2021, il successivo Governo Draghi, insediatosi il 13 febbraio 2021, ha presentato il 25 aprile 2021 un nuovo testo del PNRR che è stato trasmesso il 30 aprile 2021 alla Commissione europea. Il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio 10160/21 è stata approvata la valutazione del PNRR italiano sulla base dei criteri di cui all'art. 19.3 Reg (UE) 2021/241. Alla Decisione è accluso un corposo allegato che definisce, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale (reperibile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/it/pdf>).

<sup>5</sup> Così A. Trojsi, *Per una transizionalità inclusiva del mercato del lavoro*, in S. Ciucciiovino, D. Garofalo, A. Sartori, M. Tiraboschi, A. Trojsi, L. Zoppoli (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, in Adapt University Press, 2021, p. 383.

Per favorire l'accesso al mercato del lavoro non sono sufficienti, perciò, misure di politica (attiva) per il lavoro che non incidono, se non in misura del tutto marginale, sui livelli complessivi della occupazione, limitandosi a operare sulla durata e soprattutto sulla distribuzione della disoccupazione tra i differenti gruppi di lavoratori, ma occorre intervenire anche sul versante delle politiche per l'occupazione, che può definirsi la seconda gamba sulla quale cammina il sistema di promozione dell'occupazione.

A tale risultato può pervenirsi seguendo due diversi percorsi, e cioè da un lato incentivando la creazione di nuove attività produttive, specie in alcuni settori deboli dell'economia (PMI), ovvero l'espansione di quelle esistenti, a condizione che creino nuovi posti di lavoro; dall'altro lato, stimolando i datori di lavoro a assumere specifiche categorie di soggetti "deboli" nel mercato del lavoro (c.d. soggetti svantaggiati), attraverso incentivi che prescindono da nuovi investimenti, in quanto finalizzati a far emergere l'occupazione latente, purché si realizzi il c.d. effetto incrementale.

Fuoriesce dall'ambito di questa indagine, in quanto ad essa estranea, la prima ipotesi che coinvolge profili di politica economica; viceversa, ne fanno parte le misure di politica per l'occupazione, e cioè l'insieme di strumenti (*recte* agevolazioni) messi a disposizione delle imprese (nell'accezione comunitaria/europea), per favorire l'incremento dei livelli occupazionali dei soggetti svantaggiati, considerati tali in quanto incontrano notevoli difficoltà sia nell'accesso al mercato del lavoro sia nel mantenimento di una occupazione.

Si tratta di una serie di misure che nel nostro ordinamento non hanno mai trovato una sistemazione organica, affidate sovente al contingente, sensibili alle tensioni occupazionali e alle risorse finanziarie disponibili. A tal riguardo il legislatore italiano ha legiferato per singole tipologie di incentivi, con l'effetto di dettare discipline differenziate, ma spesso sovrapponibili, assolutamente prive di una coerenza interna. Ciò ha determinato per un lungo periodo l'assenza di regole di carattere generale in grado di conferire certezza in ordine alle agevolazioni fruibili da parte delle imprese.

A ciò si aggiunga che sul sistema di incentivi all'assunzione dei soggetti svantaggiati esercita un forte condizionamento l'obbligo per il nostro Paese di rispettare i vincoli posti dal TFUE a carico degli Stati membri a tutela della libera concorrenza pena, in caso di violazione, la sottoposizione alla procedura di infrazione con obbligo per lo Stato inadempiente di procedere al recupero delle agevolazioni in contrasto con i vincoli eurounitari. Le misure poste in essere dagli Stati membri per perseguire finalità sociali, quali tra tutte il sostegno all'occupazio-



ne, sono, infatti, costantemente collocate sotto la “spada di Damocle” del diritto europeo della concorrenza che richiede un sapiente punto di equilibrio tra spinta interventistica dello Stato e necessità di tutelare la prerogative del mercato unico europeo, al fine di scongiurare il rischio che attraverso il controllo sugli aiuti pubblici, l'Unione Europea possa influenzare le scelte di politica dell'occupazione degli Stati membri.

Sotto diverso profilo, sulla materia incide, anche, la composizione alquanto variegata della platea dei soggetti svantaggiati destinatari delle misure di incentivazione che in ragione della sua complessa articolazione, è stata oggetto nel tempo di diverse enunciazioni a livello normativo interno e sovranazionale con inevitabili riflessi sulle politiche di sostegno e sull'organicità degli interventi introdotti.

Invero, tentativi di sistematizzare la materia non sono mancati, basti pensare alla delega che più volte il legislatore ha conferito al Governo per riordinare gli incentivi all'occupazione, a partire da quella contenuta nella l. n. 144/1999<sup>6</sup>, seguita da quella recata dalla l. n. 247/2007<sup>7</sup>, reiterata con la l. n. 183/2010<sup>8</sup>, formalmente inattuata per scadenza del termine, ma della quale una parziale attuazione è rinvenibile nella l. n. 92/2012<sup>9</sup>, per terminare con quella di cui all'art. 1, c. 3, lett. a), l. n. 183/2014 che, allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, ha

---

<sup>6</sup> V. art. 45, l. n. 144/1999 che fissava il termine per l'esercizio delle deleghe il 31 dicembre 1999, poi prorogato al 30 aprile 2000 dall'art. 1, l. n. 263/1999. La complessità del quadro di riferimento normativo e alcuni significativi vincoli finanziari non hanno tuttavia consentito di pervenire a una riforma organica della materia, con la sola eccezione del segmento relativo agli incentivi alla imprenditorialità e all'autoimpiego (cfr. d.lgs. n. 185/2000). Sul tema v. D. Garofalo, *La riforma degli incentivi all'occupazione*, in *Dir. prat. lav.*, 1999, p. 2877 ss.; M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza, Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 37.

<sup>7</sup> V. art.1, c. 30, l. n. 247/2007. Sul tema v. V. Fili, *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008. L. 24 dicembre 2007, n. 247*, Ipsoa, Milano, 2008, p. 19 ss.

<sup>8</sup> V. art. 46, l. n. 183/2010. Sul tema v. V. Fili, *Le deleghe in materia di servizi all'impiego, incentivi all'occupazione e lavoro femminile*, in M. Miscione, D. Garofalo (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010*, Ipsoa, Milano, 2010, p. 493 ss.

<sup>9</sup> V. art. 4, cc. da 12 a 15, l. n. 92/2012. Sul tema v. D. Garofalo, *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *Dir. prat. lav.*, 2012, suppl. n. 33, p. 186 ss.; A. Olivieri, *Principi generali concernenti gli incentivi alle assunzioni*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 717 ss.

previsto una «razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione, e a criteri di valutazione e di verifica dell'efficacia e dell'impatto», attuata con il Capo III del d.lgs. n. 150/2015 (artt. 29-32), dedicato al riordino degli incentivi all'occupazione<sup>10</sup>.

Ciò dimostra che il legislatore se, da una parte, ha ripetutamente auspicato una riforma degli incentivi all'occupazione, dall'altra parte, per scelte di politica legislativa e soprattutto di natura finanziaria, ha preferito regolare la materia in modo episodico, ben lungi da un intervento organico.

Un'inversione di tendenza rispetto a questo *modus operandi* si è registrata con la l. n. 92/2012 (art. 4, cc. da 12 a 15, poi abrogati dall'art. 34, d.lgs. n. 150/2015) che ha dettato un complesso di condizioni ostative generalizzate per l'accesso agli incentivi all'assunzione con una chiara vocazione antielusiva, finalizzate cioè a contrastare l'uso illegittimo dei benefici attraverso la creazione fittizia di nuovi posti di lavoro. Il legislatore del 2015 si è poi inserito nel quadro normativo appena descritto con l'art. 31, d.lgs. n. 150/2015, che ha sostanzialmente riprodotto quasi alla lettera le regole generali in tema di fruizione degli incentivi già dettate dalla legge Fornero, contestualmente abrogandole. Ne consegue, quindi, che, anche in questo caso, appare pretenzioso parlare di riordino degli incentivi all'occupazione, pur se il legislatore delegato ha avvertito la necessità di adottare alcune regole comuni per la loro fruizione delle quali si parlerà.

Acquisito il limite di tale approccio, nasce l'esigenza di coniugare pragmatismo e sistematicità per delineare, in una prospettiva multilivello, le politiche per l'occupazione adottate nel nostro Paese per rispondere alle carenze strutturali del nostro mercato del lavoro sotto la spinta delle istanze provenienti dalle istituzioni europee.

In questa logica il primo passo non può che essere quello della ricognizione delle fonti, analizzando, al primo livello, i provvedimenti di natura regolamentare che da un lato tracciano il sentiero degli aiuti di Stato consentiti, in deroga al generale divieto sancito dall'art. 107,

---

<sup>10</sup> Sul punto sia consentito il riferimento a C. Garofalo, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Job Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, p. 295 ss., nonché *Ead.*, *Commento artt. 29-32 d.lgs. n. 150/2015* in R. De Luca Tamajo, O. Mazzotta (diretto da) *Commentario breve alle Leggi sul Lavoro. Breviaria Iuris*, VI ed., Cedam, Padova, 2018, p. 3016 ss.

punto 1, TFUE, e dall'altro lato delineano la nozione di soggetto svantaggiato potenziale destinatario di incentivi all'occupazione.

Al secondo livello di indagine v'è l'abbondante materiale normativo di rango statale, connotato, come detto, da frammentarietà e asistematicità, non dissimilmente da quello, più noto, in tema di ammortizzatori sociali; del resto, non è un caso che tutti i disegni di legge e le leggi che prevedono la delega per la riforma di quest'ultimi, contengano anche quella degli incentivi all'occupazione.

In un settore del diritto nel quale impera sovrano il contingente non può trascurarsi il materiale amministrativo (decreti ministeriali e circolari) e giurisprudenziale, chiamato sovente a colmare le lacune della fonte legale, con un atteggiamento spesso "pretorio", attingendo alla famosa espressione coniata tanti anni fa da Giovanni Tarello a proposito della giurisprudenza "creativa" in tema di limiti all'esercizio del diritto di sciopero<sup>11</sup>.

Se abbondante è la produzione legislativa e amministrativa, assolutamente scarna è quella scientifica, per lo scarso *appeal* che la materia ha suscitato nella dottrina, la quale se n'è occupata con riferimento essenzialmente alla qualificazione giuridica delle norme incentivanti, caratterizzate dalla realizzazione del bene della vita (alla base di qualsiasi norma giuridica), non attraverso il classico strumento sanzionatorio (norma- sanzione), ma accedendo a quello innovativo (appunto) dell'incentivo (norma- incentivo)<sup>12</sup>.

Scrivere di incentivi alle imprese era alquanto inusuale, fino a non molto tempo fa, per due ragioni.

La prima - di carattere prettamente dogmatico - è riconducibile alla concezione giuridica dominante del diritto come ordinamento coattivo, stabilendosi così un nesso indissolubile tra diritto e sanzione, indicato da Bobbio come causa della scarsa attenzione dei giuristi verso le leggi di incentivazione, provvedimenti che impiegano, invece, la tecnica dell'incoraggiamento, cioè della promozione dei comportamenti voluti, anziché scoraggiare quelli non desiderati<sup>13</sup>. La norma incentivante

---

<sup>11</sup> V. G. Tarello, *Teorie ed ideologie del diritto sindacale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1967.

<sup>12</sup> V. E. Ghera, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in Aa.Vv., *Le sanzioni nella tutela del lavoro subordinato. Atti del VI Congresso nazionale di diritto del lavoro*, Alba 1 - 3 giugno 1978, Giuffrè, Milano, 1979, p. 10 ss.; M.G. Garofalo, *Tecnica degli incentivi e promozione dell'occupazione*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, Suppl. al n. 3, p. 71; M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit., p. 1-52.

<sup>13</sup> V. N. Bobbio, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, p. 1318; *Id.*, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, p. 13. L'A. precisa che «col minimo di parole

viene infatti valutata sul piano dell'efficacia e non dell'effettività, tipico della norma inderogabile<sup>14</sup>. Mentre quest'ultima, in presenza di interessi considerati dal legislatore superiori e prevalenti, mortifica la volontà individuale, vietando, con il monito della sanzione (negativa), il compimento dei comportamenti non desiderati, il diritto promozionale persegue il raggiungimento dei risultati attesi, incidendo sul calcolo delle convenienze dell'impresa, attraverso il meccanismo non dell'imposizione ma dell'incentivo (sanzione positiva o "premiale"). Dunque, il diritto promozionale può esortare le imprese ad adottare determinati comportamenti per migliorare (ma non regolare) il funzionamento di uno specifico settore di mercato e disporre a tal fine delle misure di incentivazione la cui attivazione è subordinata all'applicazione del comportamento medesimo: il soggetto interessato se adotterà il comportamento desiderato potrà avvantaggiarsi della "sanzione premiale"<sup>15</sup>, viceversa preclusagli ove ometta di provvedere in tal senso.

Con precipuo riferimento, poi, alla dottrina giuslavoristica, si è ritenuto che il generale disinteresse verso la tecnica delle norme c.d. "incentivo", emersa nel dibattito solo indirettamente, quale riflesso delle politiche industriali adottate dal nostro legislatore e comunque in chiave sistematicamente negativa come soluzione "straordinaria" e temporanea<sup>16</sup>, dipende dalla configurazione del diritto del lavoro come mera

---

si può utilmente distinguere un ordinamento protettivo-repressivo da un ordinamento promozionale, dicendo che al primo interessano soprattutto i comportamenti socialmente non desiderati, onde il suo fine precipuo è di impedirne quanto più è possibile il compimento; al secondo interessano soprattutto i comportamenti socialmente desiderati, onde il suo fine è di provocarne il compimento anche nei confronti dei recalcitranti».

<sup>14</sup> Osservava I. Kant, *Lezioni di Etica*, trad. it. di A. Guerra, Laterza, Roma – Bari, 2004, p. 64, che le «ricompense come mezzo per compiere azioni buone sono più adatte che non le pene per tralasciare azioni cattive». In senso contrario M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit., p. 4, secondo cui la norma promozionale rileva, seppur con diversa intensità, sotto due profili: «sicuramente quale incentivo a che un numero sufficiente di operatori economici adotti il comportamento che il legislatore richiede imperativamente o che comunque intende promuovere, da un lato; ma anche quale garanzia (aggiuntiva) della effettività di una determinata norma condotta, dall'altro lato».

<sup>15</sup> V. E. Ghera, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, cit., p. 10 ss.

<sup>16</sup> La riflessione è di M.G. Garofalo, *Tecnica degli incentivi e promozione dell'occupazione*, cit., p. 76, secondo il quale la tecnica degli incentivi non potrebbe risolvere problemi strutturali, essendo in grado di affrontare solo problemi congiunturali. V. anche M. Vannini, *Aiuti di Stato e analisi economica*, in S. Bariatti (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 88, che ha ritenuto la norma promozionale uno strumento di politica economica normalmente impiegato dal legislatore «per rimediare a qualche fallimento del mercato».

tecnica unilaterale di tutela ed emancipazione di un soggetto caratterizzato da sotto protezione sociale e dipendenza economica. A tale concezione del diritto del lavoro, infatti, ben si attaglia la rappresentazione in chiave marcatamente, se non esclusivamente, repressivo-protettiva della sanzione giuridica, là dove una riflessione sulle tecniche sanzionatorie di tipo promozionale – volte cioè a incentivare o disincentivare la condotta del datore di lavoro (o talune volte del prestatore di lavoro) in funzione di determinati obiettivi politici, economici e sociali- risulterebbe quantomeno eccentrica rispetto al valore assiologico del diritto del lavoro, di tutela del c.d. “contraente debole” e, in generale, del lavoratore come “persona” implicata in una relazione di lavoro dipendente<sup>17</sup>. Una impostazione incentrata, quindi, sulla tutela del lavoratore “nel rapporto di lavoro”, a discapito della tutela “nel mercato del lavoro”, che ha portato a una generalizzata svalutazione di tutte le tecniche di tutela del lavoro (dipendente) che non fossero orientate al consolidamento della posizione del singolo lavoratore nel rapporto di lavoro, ivi comprese le misure di tipo promozionale non direttamente afferenti a una relazione contrattuale di lavoro subordinato già in essere<sup>18</sup>.

Il secondo ordine di ragioni - di carattere più squisitamente tecnico – è connesso alla difficile riconducibilità degli incentivi all'impresa nello schema bobiano delle norme - incentivo quali sanzioni premiali finalizzate a orientare il comportamento degli operatori economici nella direzione desiderata o auspicata dal legislatore. Trattasi di politiche e provvedimenti più complessi, diretti a incentivare gli investimenti produttivi (attraverso la facilitazione ovvero l'attribuzione di sanzioni premiali) che avranno ricadute benefiche sull'occupazione. Anche le politiche dirette a ridurre il costo del lavoro possono avere effetti benefici sull'occupazione, ma anche in questo caso il beneficio non è giuridicamente condizionato all'incremento dell'occupazione che rimane solo un effetto auspicato e, comunque, indiretto<sup>19</sup>.

Ne consegue che gli incentivi all'impresa costituiscono un'anomalia (giuridica) nell'anomalia.

---

<sup>17</sup> Il pensiero è di M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit., pp. 7-8 il quale critica l'atteggiamento di disinteresse della dottrina giuslavoristica sul presupposto che l'area tipica per l'impiego delle sanzioni promozionali, soprattutto se di tipo economico, attiene fundamentalmente alla valorizzazione della posizione del lavoratore nel mercato del lavoro e alla tutela dell'occupazione in generale.

<sup>18</sup> Sul punto v. M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit., p. 8

<sup>19</sup> Cfr. M.G. Garofalo, *Tecnica degli incentivi e promozione dell'occupazione*, cit., p. 76.

Tuttavia, la più recente evoluzione legislativa conferma che nell'ambito del diritto del lavoro nella sua proiezione multidimensionale (cioè operante dentro il rapporto, ma anche dentro il mercato del lavoro) il terreno privilegiato per l'impiego della norma-incentivo è proprio quello della tutela e della promozione dell'occupazione stabile e regolare e della disciplina del mercato del lavoro e che di fronte all'alternativa tra coazione e incentivazione la via da seguire è la seconda, tendente a ottenere dai privati, con il loro concorso, il compimento dell'attività desiderata come socialmente utile (creazione di occupazione aggiuntiva, conservazione dell'occupazione esistente, ripartizione dei posti di lavoro tra diversi gruppi e categorie di lavoratori, emersione del lavoro sommerso e irregolare)<sup>20</sup>.

Assunta tale prospettiva, appare ormai imprescindibile la sistematizzazione della materia degli incentivi all'occupazione in senso lato, non a fini meramente ricostruttivi, già da altri operata, ma per far emergere da un materiale normativo alluvionale e disorganico i principi fondanti della porzione dell'ordinamento lavoristico finalizzata per un verso al contrasto della disoccupazione e per altro verso alla modernizzazione del mercato del lavoro, nella componente qui in esame.

Al ripensamento in chiave sistemica si aggiungono due altri obiettivi.

Il primo è "figlio" dell'attuale contesto pandemico che, a distanza di circa due anni dal suo insorgere, ha fatto emergere una nuova "questione sociale" fatta di nuove povertà e di diffuse tensioni sociali, specie se riferita ai soggetti più "fragili" nella società e nel mercato del lavoro. Questo scenario impone, pertanto, un ripensamento delle misure di politica per l'occupazione nonché della stessa categoria di soggetti svantaggiati come definita a livello europeo, al fine di individuare azioni concrete e mirate per fronteggiare l'emergenza socioeconomica ed evitare il consolidarsi di un'altra categoria di "esclusi", i soggetti anche occupati in stato di povertà.

Il secondo obiettivo è quello di delineare in modo chiaro le nuove situazioni di svantaggio occupazionale nel mercato del lavoro indotte dalle transizioni occupazionali, per poi verificare se le misure di politica per l'occupazione storicamente finalizzate alla creazione di posti di lavoro stabili (ovvero a tempo indeterminato), quale garanzia di uno "stato occupazionale", possano e debbano essere re-indirizzate verso altri obiettivi, quali l'occupabilità, la formazione, la valorizzazione delle competenze e la loro trasferibilità nella "nuova geografia del lavoro".

---

<sup>20</sup> V. E. Ghera, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, cit., pp. 367-368.