



Gruppo di studio

“La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione”

## **Qualche suggestione in tema di diritto al lavoro e aiuti di Stato**

*di Roberta Bortone*

### *1. Art. 4 Cost. e tutela dell'occupazione.*

Fin dall'approvazione della Costituzione il legislatore del lavoro è intervenuto con misure di vario tipo per favorire l'occupazione, che è stata considerata l'obiettivo fondamentale dell'art. 4 Cost. D'altronde, l'assetto delle regole lavoristiche rappresenta una parte rilevante di quell'insieme che finisce per costituire la “cassetta degli attrezzi” della politica del lavoro.

Così, per quanto riguarda la regolamentazione del mercato del lavoro negli anni si sono susseguiti interventi che hanno utilizzato le leve economiche in stretto collegamento con la disciplina degli istituti contrattuali: infatti la tutela dell'occupazione può essere perseguita sia attraverso l'uso di misure di carattere economico-finanziario (incentivi fiscali e/o contributivi, finanziamenti, etc.) sia attraverso rimodulazioni dei vincoli imposti alle imprese nell'utilizzazione della forza-lavoro che finiscano per incidere sulla valutazione complessiva del costo del lavoro.

La storia di questi interventi attraversa tutto il periodo costituzionale, a cominciare dall'invenzione dei cantieri-scuola per i disoccupati con la l. 264 del 1949, che poneva a carico delle finanze pubbliche la remunerazione dei lavoratori “volontari”: nella logica legislativa i cantieri scuola avrebbero garantito ai disoccupati un reddito minimo e nello stesso tempo l'inserimento in un'attività lavorativa, sia pure sotto l'etichetta della volontarietà e della mancanza di un vincolo contrattuale. Non del tutto differente, in fondo, è stata la logica dei “lavori socialmente utili”, perseguita decenni più tardi, con i quali lavoratori titolari di trattamenti previdenziali o assistenziali a carico dello Stato, anche se non formalmente disoccupati, potevano essere destinati ad attività di utilità sociale.

Come emerge già dall'inizio, il legislatore ed i governi hanno utilizzato ogni forma possibile d'intervento legislativo nel mercato del lavoro per risolvere i problemi occupazionali. E soprattutto

dalla seconda metà degli anni '70, in seguito alla crisi occupazionale di quegli anni e con l'avvio del dibattito sulla de-regolamentazione del mercato del lavoro, si sono introdotte misure che si sono mosse contemporaneamente sui due diversi piani ai quali si è accennato.

Con riferimento al primo, squisitamente economico, per promuovere l'assunzione (o la stabilizzazione) di lavoratori si sono utilizzate le leve finanziarie degli incentivi alle imprese, sotto forma di riduzioni fiscali o contributive: è quanto è avvenuto ed avviene, ad esempio, per favorire il re-ingresso nel mercato del lavoro dei lavoratori in mobilità.

Il secondo piano, che attiene invece alla disciplina degli istituti contrattuali, è quello maggiormente chiamato in causa dalle tematiche della flexicurity: per aumentare il numero delle assunzioni si sono allentate le tutele nel rapporto individuale di lavoro e si è ampliata la gamma dei contratti flessibili. In questo ambito rientrano, ad es., tutte le aperture nei confronti delle assunzioni a tempo determinato.

In realtà, come si è accennato una gran parte degli interventi vede una fusione dei due piani, perché molti strumenti economici si accompagnano a particolari forme di disciplina, e spesso le leve economiche finiscono per aggiungersi a modifiche sostanziali, quando queste sembrano insufficienti al raggiungimento degli scopi occupazionali che ci si prefigge.

In questo contesto, per mettere in luce i possibili effetti di novità introdotti dalla sopravvenienza delle norme comunitarie sul nostro sistema giuridico del lavoro, può essere interessante ripercorrere molto in breve le fasi degli strumenti utilizzati per contrastare il fenomeno della difficoltà d'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, che ha interessato il nostro sistema dalla metà degli anni '70.

## *2. Il contratto di formazione e lavoro.*

Come si sa, l'improvvisa elevazione del grado d'istruzione dei giovani alla fine degli anni '60 e l'assoluto *mismatching* tra sistema d'istruzione e mercato del lavoro avevano prodotto una forte inoccupazione giovanile soprattutto con riferimento a diplomati e laureati. Allo stesso tempo il collocamento, basato sulla distribuzione dei posti di lavoro disponibili secondo il criterio del grado di bisogno dei lavoratori, finiva per estromettere dal sistema i lavoratori in cerca di prima occupazione e ciò anche a causa del meccanismo delle liste separate tra le differenti categorie di persone in cerca di occupazione.

Così la L. n. 285 del 1977 intervenne per fronteggiare il problema della disoccupazione dei giovani e con l'obiettivo politico dichiarato di arginare la disoccupazione giovanile utilizzava molteplici rimedi.

Il primo era caratteristico in fondo di quei tempi e collegato all'esistenza del collocamento pubblico fondato sulla presenza di differenti liste di lavoratori in cerca di occupazione: per i giovani s'istituiva un'apposita lista di collocamento, in modo che nella graduatoria che si sarebbe formata i giovani non fossero sempre preceduti da lavoratori già occupati e che avessero perso l'occupazione. Era la stessa logica che sempre nel 1977, con l'approvazione della L. 675, vedeva nascere le liste (tuttora esistenti) dei lavoratori in mobilità.

La seconda leva era di carattere sostanziale: i giovani di età compresa fra i 15 ed i 22 anni (24 per donne e diplomati e 29 per i laureati), che si fossero iscritti a questa lista speciale, sarebbero potuti essere assunti non solo a tempo indeterminato ma anche con contratto di formazione, archetipo dei successivi contratti di formazione e lavoro, nel quale l'orario di lavoro doveva consentire la partecipazione ad attività formative. In un periodo in cui il ricorso al contratto a tempo determinato era limitato ad ipotesi tassativamente previste che ne restringevano enormemente la diffusione, il contratto di formazione era espressamente disciplinato come contratto a termine di durata non superiore a 12 mesi, il che assicurava quella flessibilità in entrata impossibile da raggiungere altrimenti.

A questo incentivo sostanziale, infine, si aggiungevano incentivi economici sotto forma di agevolazioni contributive che accompagnavano tutto il rapporto di lavoro e si protraevano per ulteriori 6 mesi (12 nelle aree depresse) nel caso di trasformazione del rapporto in contratto di lavoro a tempo indeterminato o in associazione in partecipazione. Qualora si trattasse di donne queste ultime agevolazioni si protraevano di ulteriori 6 mesi.

Questa disciplina iniziale era stata successivamente rivista soprattutto con le leggi n. 863 del 1984 e n. 451 del 1994. Il contratto di formazione e lavoro era stato distinto in due tipologie, una destinata all'acquisizione di professionalità intermedie o elevate e l'altra rivolta, più semplicemente, ad agevolare l'inserimento lavorativo del giovane attraverso l'esperienza lavorativa; era stata innalzata l'età massima di riferimento (32 anni) e soprattutto si era modificato il meccanismo promozionale.

Ferma restando la previsione di un termine massimo di durata, era stata cancellata la lista speciale di collocamento ed era stata introdotta la richiesta nominativa dei giovani da assumere con questo contratto; tuttavia queste due misure sarebbero state poco interessanti per le imprese in quanto si era al centro di un percorso che avrebbe in breve tempo portato alla liberalizzazione del collocamento e ad un forte allentamento di rigidità nell'uso del contratto a tempo determinato.

Per questo il legislatore aveva preferito fare ricorso a leve con una diretta valenza economica: i giovani assunti con contratto di formazione e lavoro sarebbero stati retribuiti con la retribuzione spettante ai lavoratori inquadrati nel livello inferiore rispetto a quello cui avrebbero

avuto diritto sulla base delle mansioni svolte ed i contributi a carico del datore di lavoro sarebbero stati ridotti in misura cospicua, con riduzioni differenziate che tenevano conto della tipologia contrattuale, della collocazione territoriale delle imprese e perfino dei settori produttivi di riferimento. Ad es. alle imprese del settore commerciale e turistico con meno di quindici dipendenti non operanti nelle aree meridionali si applicava una riduzione del 40% sulle aliquote contributive per i giovani assunti con cfl rivolto all'acquisizione di professionalità intermedie o elevate.

Invece, per i cfl rivolti al semplice inserimento lavorativo l'ultima disciplina applicabile prevedeva che gli sgravi contributivi si applicassero alle trasformazioni del contratto in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con la paradossale conseguenza di rendere sempre conveniente transitare dal cfl per le imprese che volessero assumere un giovane.

### *3. Il divieto di aiuti di stato e la promozione dell'occupazione.*

In definitiva, per circa 20 anni dall'iniziale provvedimento il legislatore ha continuato a promuovere il diritto al lavoro dei giovani attraverso tutta una serie di misure che spostavano l'interesse delle imprese su questa fascia di lavoratori.

Questo insieme di disposizioni ad un certo punto si è trovato di fronte i nuovi e forse impreveduti limiti imposti dall'ordinamento europeo, in particolare dall'attuale art. 87 del Trattato di Roma in materia di aiuti di Stato, che per certi aspetti si può dire tenda ad ampliare i limiti territoriali di riferimento di quel principio di uguaglianza che l'art. 3, co. 1 della nostra Costituzione prevede con riferimento all'ambito nazionale.

Come si sa, infatti, la norma comunitaria vieta ogni forma di aiuto concesso dagli Stati membri a favore di talune imprese o di talune produzioni e in grado di falsare o di arrecare una minaccia alla concorrenza di cui la norma si fa paladina. La stessa disposizione prevede che tale divieto possa essere derogato solo in alcune ipotesi tassative, tra le quali, ad es. gli aiuti concessi per lo sviluppo economico delle regioni nelle quali il tenore di vita sia "anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione", nonché in ulteriori ipotesi individuate con decisione del Consiglio, adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

Accanto ad una serie di altre tipologie di deroghe, la tutela e la promozione dell'occupazione rappresenta un'area generale nella quale la Commissione consente di derogare al divieto di aiuti di Stato, anche se subordina tale ipotesi ad alcuni vincoli precisi, ripresi con estrema puntualità nella decisione del 1999 che richiama in proposito le Linee-guida adottate nel 1995. Secondo tali Linee-guida eventuali sgravi contributivi o fiscali alle imprese di uno stato membro possono distorcere la concorrenza contribuendo "ad indebiti spostamenti nell'allocazione delle risorse e degli investimenti mobili, al trasferimento della disoccupazione da un paese all'altro e alla

delocalizzazione delle attività”. Ma nonostante ciò la Commissione adotta un atteggiamento favorevole rispetto agli aiuti alla creazione di posti di lavoro, soprattutto tenendo presente le modalità del contratto di lavoro ed in particolare l’eventuale esistenza dell’obbligo di effettuare assunzioni di durata sufficientemente lunga e di mantenere il nuovo posto per un periodo minimo dopo la sua creazione. Le stesse Linee-guida del 1999 indicano peraltro una valutazione non favorevole rispetto agli aiuti alla creazione di occupazione limitati a singoli settori.

Se proviamo ad analizzare la normativa in questione continuando il parallelo con l’art. 3 della nostra Costituzione, si può dire che con questa disciplina il compito della Commissione – esercitato sia con l’individuazione di Linee-guida sia con l’adozione di regolamenti – consista in una sorta di tipizzazione delle ipotesi nelle quali applicare il principio di ragionevolezza. Il divieto di aiuti di stato risponde al principio di uguaglianza formale che lo stesso Trattato riconosce cedevole rispetto ad alcune finalità di sviluppo; il raggiungimento degli scopi individuati dalla Commissione ed il rispetto dei limiti indicati dalla stessa individua le ulteriori ipotesi di ragionevole scostamento dalla tutela formale ed astratta della concorrenza, e si è parlato di una “codificazione” delle prassi applicative avvenuta con la pubblicazione degli *Orientamenti in materia di aiuto alla occupazione* che era avvenuta nel 1995 (TIRABOSCHI) .

#### 4. CFL e aiuti di stato.

Ebbene, la disciplina del contratto di formazione e lavoro è stata oggetto della decisione dell’11 maggio 1999 della Commissione europea proprio con riferimento alla disciplina degli aiuti di Stato ed è stata giudicata illegittima.

La Commissione, infatti, ha ritenuto che la normativa rientrasse nella fattispecie degli aiuti di Stato in quanto non fissava una regolamentazione generale applicabile a tutte le imprese, ma – come si è accennato – differenziava la riduzione della contribuzione a seconda di una serie di parametri relativi alla tipologia di imprese<sup>1</sup>. Una volta qualificata la normativa come aiuto di Stato la Commissione ha verificato se rientrasse in una o più deroghe al divieto previste dal regolamento allora vigente.

Senza entrare nel dettaglio della decisione, in questa sede appare sufficiente il riferimento generale alle ipotesi che secondo la Commissione rendevano e rendono legittimi gli aiuti di Stato: quando gli aiuti fossero stati concessi a favore di disoccupati e con creazione di nuovi posti di lavoro, oppure per indurre le imprese all’assunzione di lavoratori con particolari difficoltà di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro.

---

<sup>1</sup> “Selective reductions which favour certain firms in a particular Member State, whether the selectivity operates at individual, regional or sectoral level, constitute, for the differential part of the reduction, State aid within the meaning of Article 87(1) of the Treaty, i.e. aid which distorts competition and could affect trade between Member States.” (par. 64).

Di conseguenza, la disciplina dei cfl era considerata compatibile con quella comunitaria solo per la parte che comportava un aumento netto dei posti di lavoro, oppure per la parte utilizzata per l'assunzione di giovani disoccupati, o ancora là dove si dimostrasse che gli assunti con cfl appartenessero ad un gruppo con particolari difficoltà d'inserimento lavorativo (ad es. perché il tasso di disoccupazione degli assunti con cfl fosse più elevato di quello dei lavoratori con più di 32 anni). Ed anche per quello che riguardava la trasformazione del rapporto in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, per essere considerate ammissibili le trasformazioni incentivate avrebbero dovuto comportare un incremento netto dei posti di lavoro rispetto ai sei mesi precedenti.

Questa decisione si rivelò di fatto impraticabile da parte delle autorità italiane a causa dell'impossibilità d'individuare quali casi concreti di utilizzazione dei cfl avessero rispettato le indicazioni comunitarie <sup>2</sup> ed ha finito per travolgere l'intera normativa, cosicché l'esperienza si è conclusa – con riferimento al settore privato – con i cfl stipulati entro il 2004.

##### *5. Tutela dell'occupazione ed integrazione negativa.*

Tutta questa vicenda può essere considerata come utile spunto di riflessione su quella che è stata definita come “integrazione negativa” (BARBERA), cioè l'insieme delle misure destinate a rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono lo sviluppo del mercato europeo, e sull'impatto che questa finisce per avere perfino sui modi di attuazione delle norme costituzionali a disposizione del legislatore.

Senza dubbio il tema del divieto di aiuti di Stato travalica i confini lavoristici e coinvolge numerosi campi d'intervento legislativo, sia a livello nazionale sia con riferimento alla normativa regionale; inoltre è uno degli aspetti messi in discussione dalla crisi economica mondiale e dalla necessità comunemente avvertita d'intervenire a sostegno delle economie nazionali e perciò è una materia destinata a prossime evoluzioni. Ma su questo punto rinvio all'intervento generale di Tosato.

Forse proprio quest'ultimo accenno imporrebbe qualche ulteriore spunto di riflessione, circa la difficoltà di far convivere sistemi di regole gerarchicamente ordinati con sistemi di governo economico ancora affidati ai singoli Stati, pure nei Paesi che hanno adottato la moneta unica.

Soprattutto nei momenti di crisi o in presenza di forte disomogeneità tra i sistemi economici statali, la presenza del Trattato europeo e dell'ordinamento comunitario come fonte sovraordinata rispetto alle legislazioni nazionali rischia di apparire un freno allo sviluppo sociale. Del resto, per tornare ai cfl, in alcune zone del Sud quei contratti hanno probabilmente contribuito comunque allo

---

<sup>2</sup> Il che ha comportato anche la condanna dell'Italia per il mancato recupero degli aiuti illegittimi concessi (sentenza 1 aprile 2004, causa C - 99/02).

sviluppo o al rafforzamento d'insediamenti produttivi che altrimenti avrebbero avuto altra collocazione e la cancellazione di questo strumento agevolato di assunzione è stato visto come un'occasione venuta meno.

Vale anche la pena di sottolineare come con riferimento alla disciplina degli aiuti di stato l'aiuto all'occupazione s'intrecci con quelli a finalità regionale. Ciò emerge chiaramente dalla sentenza 2 aprile 2009 della Corte di Giustizia<sup>3</sup> che riguarda la verifica della sussistenza di un incremento del numero di posti di lavoro<sup>4</sup> ed è esplicito nel regolamento attualmente vigente<sup>5</sup> che comprende gli aiuti all'occupazione tra gli interventi a finalità regionale.

Conviene poi tener presente che la disciplina europea degli aiuti di stato gioca ormai un ruolo di rilievo anche per quanto riguarda la normativa regionale in tema di tutela dell'occupazione e di diritto al lavoro. Proprio di recente, infatti, la Corte di Giustizia, per determinare se le norme adottate da un ente infrastatale rappresentassero un aiuto di Stato selettivo e in quanto tale illegittimo, ha ritenuto necessario verificare se l'ente disponesse di un'autonomia istituzionale, procedurale ed economica sufficiente. E per quanto concerne l'autonomia procedurale, secondo la Corte tale criterio è rispettato quando la decisione dell'autorità infrastatale sia adottata senza la possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto<sup>6</sup>.

Questo particolare versante limitativo sembra proiettare qualche ombra sugli interventi regionali che in alcuni casi potrebbero sovrapporsi ad altri di origine statale. Mi pare possa essere il caso, ad esempio, di eventuali interventi regionali d'incentivazione dell'imprenditoria femminile che, pur investendo un aspetto considerato compatibile dalla Commissione, potrebbero aggiungersi ad altri fissati a livello centrale.

In definitiva, l'esistenza degli Stati nazionali, con la conseguente autonomia impositiva ed il conferimento solo minimo di risorse economiche ad un fondo comune, non si concilia perfettamente con la creazione di un vero mercato comune, perché questo richiederebbe anche una gestione comune di tutte le risorse disponibili.

## 6. *Un cenno al finanziamento degli ammortizzatori in deroga.*

---

<sup>3</sup> Sentenza emanata nel procedimento C-415/07, Lodato e c. S.p.A. c/ INPS. La Corte si richiama agli *Orientamenti in materia di aiuti a favore dell'occupazione* ed agli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*, e non ai regolamenti emanati dopo le decisioni della commissione sulla causa decisa.

<sup>4</sup> La decisione riguarda gli aiuti per la creazione di posti di lavoro istituiti dall'art. 3, co. 5 e 6, della L. 23 dicembre 1998, n. 448 che ha introdotto uno sgravio triennale contributivo per le aziende delle regioni Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna per i nuovi assunti negli anni 1999-2001 che avessero incrementato il numero degli occupati al 31 dicembre 1998.

<sup>5</sup> Il n. 800/2008 del 6 agosto 2008.

<sup>6</sup> Corte di Giustizia, sentenza 11 settembre 2008 nella cause riunite da C-428/06 a 434/06.

Proprio quest'ultima considerazione induce ad un'ultima riflessione con riferimento, più in generale, al rapporto tra la tutela statale dell'occupazione e l'esistenza dell'ordinamento sovranazionale per quanto riguarda l'utilizzazione delle risorse economiche.

Il pensiero corre infatti alla copertura di spesa degli ultimi provvedimenti in tema di ammortizzatori sociali che viene disposta utilizzando per il 30% le risorse del Fondo sociale europeo che le regioni hanno messo disposizione.

Tuttavia il meccanismo appare poco limpido e soprattutto poco coerente con le finalità istituzionali del FSE. Infatti i c.d. ammortizzatori sociali rientrano nel novero degli strumenti di sostegno del reddito del lavoratori che, pur presupponendo ormai in tutta Europa quello che in Italia si chiama "patto di servizio" (cioè la dichiarazione d'immediata disponibilità al lavoro da parte dei lavoratori che ne beneficiano), non sono vincolati all'adozione di misure concrete rivolte ad una migliore occupabilità delle persone.

Invece il FSE può essere utilizzato solo a copertura di spese – connesse generalmente alla formazione professionale – sostenute nell'ambito delle c.d. politiche attive, cioè d'interventi specifici rivolti al miglioramento del grado di occupabilità. Tant'è che ad esempio in Spagna, in analoghi interventi connessi alla crisi, l'utilizzazione del FSE è avvenuta per offrire un'indennità aggiuntiva rispetto al normale trattamento di disoccupazione ai disoccupati che accettino di frequentare corsi di formazione intensivi.

Proprio con riferimento a questi limiti viene da chiedersi che cosa potrà accadere sul fronte comunitario se il nostro Paese non sarà in grado di dimostrare il corretto uso delle risorse europee e cioè di dimostrare che tutta la quota del FSE messa a copertura del 30% degli ammortizzatori "in deroga" sia stata spesa in politiche attive.