



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

ANNALI 2022

ANNO X

DEL DIPARTIMENTO JONICO

Alessio Caracciolo

Carmela Garofalo, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti
di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, 2^a ed.,
Cacucci, Bari, 2022, pp. 411

<http://edizionidjsge.uniba.it/> • ISBN - 9788894665130



DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEGLI ANNALI

Carlo Cusatelli - Gabriele Dell'Atti - Giuseppe Losappio

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Pierluca Massaro, Maria Concetta Nanna, Vincenzo Pacelli, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Annalisa Bitetto, Danila Certosino, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Francesco Perchinunno, Lorenzo Pulito, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione), Danila Certosino, Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Filomena Pisconti, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone, Domenico Vizzielli

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
Convento San Francesco - Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy
e-mail: annali.dipartimentojonico@uniba.it
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

ANNOX
ANNALI 2022
DEL DIPARTIMENTO JONICO



Carmela Garofalo, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, 2^a ed., Cacucci, Bari, 2022, pp. 411.

Il tema delle politiche per l'occupazione, che l'A. molto opportunamente tiene ben distinto da quello "più noto e più frequentato dalla dottrina giuslavoristica" delle politiche attive del lavoro, ha ormai assunto piena cittadinanza nella nostra materia e, più nello specifico, in quella branca che comunemente definiamo "il diritto del mercato del lavoro".

Questa iniziale considerazione sgombra subito il campo dall'antistorica e anacronistica "allergia" verso la tematica oggetto della ricerca che si vuole presentare. Qualunque riflessione sulla disciplina del mercato del lavoro, cioè sugli strumenti giuridici di governo del mercato del lavoro, non può esimersi dal trattarne, pena, in difetto, una riflessione monca e astratta, priva di alcuna ricaduta sul piano sistemico.

Certo, nell'affrontare il tema trattato l'A. ha potuto beneficiare delle ricerche di respiro monografico apparse nell'ultimo ventennio, a partire dalla prima trattazione di Michele Tiraboschi¹, seguita, con specifico riferimento all'interazione degli incentivi all'occupazione con il diritto europeo della concorrenza, da quella di Laura Tebano², ma ancor prima dell'invito formulato da Edoardo Ghera alle giornate di studio Aidlass di Alba nel lontano 1978 di non sottovalutare l'importanza della tecnica della norma di incentivazione, o come da lui definita della "sanzione premiale".

La ricerca si regge con tutta evidenza su una consolidata frequentazione da parte dell'A. della strumentazione a livello concettuale, normativo e applicativo, indispensabile per poter sviluppare un discorso sistemico. Ne dà palese conferma anche il suo curriculum che attesta la piena padronanza della materia.

Venendo alla ricerca che si va a presentare, la stessa si snoda lungo tre direttrici.

In primo luogo viene effettuata un'ampia ed esaustiva disamina della normativa comunitaria (ora unionale) in tema di aiuti di Stato, onde tracciare la linea di confine tra ciò che l'Unione europea vieta a tutela della concorrenza e ciò che consente a sostegno dell'occupazione, specie delle categorie c.d. «svantaggiate», in relazione alle quali l'A. analizza approfonditamente la normativa regolamentare, vincolante per gli Stati membri senza necessità di atti di ricezione, quale si è venuta formando nell'ultimo ventennio a partire dal Reg. (CE) n. 2204/2002 a terminare col tutt'ora vigente, per ragioni connesse alla pandemia da Covid-19, Reg. (UE) n. 651/2014.

Analisi finalizzata a enucleare la nozione di «svantaggio occupazionale» che presidia gli aiuti consentiti in forma automatica, senza necessità di preventiva notifica alla Commissione europea.

A vocazione sistemica è anche l'analisi delle misure di aiuto alle imprese finalizzata all'individuazione della nozione di aiuto vietato ove in grado di falsare la libera

¹ Cfr. M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.

² Cfr. L. Tebano, *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato "compatibili"*, Cedam, Padova, 2012.

concorrenza tra imprese all'interno del mercato unico.

La disamina delle fonti di matrice europea produce, quindi, la messa a fuoco delle due nozioni di base (aiuti alle imprese consentiti e categorie di «lavoratori svantaggiati») indispensabili per valutare il sistema di aiuti nostrano, evidenziandone pregi e difetti, col che si passa a vagliare la seconda direttrice lungo la quale si è mossa la ricerca.

È la parte di essa che conferma quanto detto in premessa, cioè il pieno diritto di cittadinanza di questa materia all'interno del diritto del lavoro. Si è al cospetto di una ricerca poderosa, che aggrega il vasto e disorganico materiale normativo emanato dal legislatore italiano, intorno ai vari tentativi da quest'ultimo effettuati per dare sistematicità alla materia, individuando due ipotesi, quella c.d. funzionale e quella c.d. tipologica.

Sul primo versante, l'A. ragiona per condizioni sistematizzando quelle per l'accesso e quelle ostative. In questa parte della ricerca si dà ampio e argomentato conto delle varie problematiche emerse in giurisprudenza, poco indagate dalla dottrina per i motivi di cui si è prima detto. L'indagine mostra una piena padronanza della strumentazione e delle fonti (anche quella di rango amministrativo) che governano ogni singolo fenomeno (su tutti si cita il contratto c.d. «*leader*» la cui applicazione è obbligatoria per chi voglia beneficiare degli incentivi all'assunzione). Non manca un'efficace riflessione sui riflessi conseguenti alle variazioni *a latere datoris*.

Sul secondo versante, l'analisi viene sviluppata per categorie di soggetti la cui assunzione viene incentivata. Questa parte della ricerca si conclude con un interessante, per la sua estrema attualità, *focus* sul *welfare* aziendale e sul lavoro agile, a dimostrazione della trasversalità del diritto promozionale.

Il tentativo di sistematizzazione può ritenersi senz'altro riuscito, fornendo un quadro completo e ragionato del sistema italiano di incentivi all'occupazione che alla teorizzazione abbina una ricerca empirica indispensabile per chi voglia avvicinarsi alla materia trattata.

La terza e ultima direttrice lungo la quale si snoda la ricerca conferma in pieno la maturità metodologica e conoscitiva che è alla base della stessa; e infatti l'A. si interroga sul se l'esperienza pandemica esplosa quando stava partendo l'attuazione nel nostro Paese dell'Agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile, stia facendo emergere un nuovo modello di politiche per l'occupazione.

Funzionale a risolvere questo interrogativo è apparso all'A. un'ampia, articolata ed esaustiva analisi della risposta europea e italiana alle criticità occupazionali esplose con la pandemia, utilizzando la lente del diritto promozionale. A prima vista potrebbe sembrare una disamina meramente descrittiva di tali misure e dei referenti europei delle stesse, ma si tratta di un'impressione in quanto via via che si percorre il sentiero tracciato si toccano con mani i bisogni che la pandemia ha messo a nudo e le misure idonee ad affrontarli con un'estensione dell'area di intervento assolutamente inedita.

Questi bisogni e le misure di sostegno vanno canalizzati verso la sostenibilità, vero e proprio pilastro del PNRR e linea guida delle azioni attivate nell'ultimo biennio che ci consegnano delle politiche per l'occupazione (ri)orientate verso l'occupabilità: quindi incentivi non più solo per creare posti di lavoro, sovente a bassa o scarsa professionalità e di breve durata, buoni per le statistiche, quanto e soprattutto per accompagnare i lavoratori nelle transizioni occupazionali, così creando una convergenza tra le politiche per l'occupazione e quelle attive del lavoro, storicamente mal coordinate.

Questa conclusione viene raggiunta all'esito dell'articolata e completa disamina effettuata nel lavoro che si presenta, che costituisce un punto di arrivo, ma anche di partenza per le future riflessioni sul tema.

Alessio Caracciolo