

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, all’indomani dell’emergenza pandemica, la gestione del mercato del lavoro verso le transizioni occupazionali in atto coniugate con il paradigma della “sostenibilità” nella triplice accezione, ambientale, economica e sociale.

ISBN 979-12-5965-159-4 ISSN 2724-6698



9 791259 651594



9 770272 466989

€ 45,00



C. Garofalo

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

61

**Carmela Garofalo**

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

*Seconda edizione*

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 Ricercatrice di diritto del lavoro nell’Università degli studi di Bari Aldo Moro – Dipartimento Jonico in “Sistemi giuridici ed economici del mediterraneo: società, ambiente, culture”. Dopo aver conseguito il titolo di dottore di ricerca in diritto del lavoro 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 cinquanta 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. È, altresì, avvocatessa attualmente iscritta nell’elenco speciale dei docenti e dei ricercatori dell’Ordine degli avvocati di Bari.

Il terzo capitolo di questo lavoro monografico è stato realizzato nell'ambito del progetto *Liveable-Labour as a Driver of Sustainable Development*, finanziato dal programma PRIN 2020 Prot. 20205W92MT, Unità di ricerca: Università degli studi di Bari "Aldo Moro", CUP H57G22000150001.

Carmela Garofalo

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

*seconda edizione*



CACUCCI  
EDITORE  
2022

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.*

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2022 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

**56. Cosima Ilaria Buonocore**

L'arbitrato irrituale

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

Green Deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale. Atti della II Summer School in Circular Economy and Environmental Taxation – Bari 17-24 settembre 2021

**58. Mario Aulenta**

Capacità contributiva ed equilibri finanziari dei soggetti attivi

**59. Gabriella Capozza**

Personaggi, maschere, marionette tra Letteratura e Teatro. Un'interpretazione critico-riflessiva

**60. Michele Indelicato**

L'umanesimo etico-giuridico nel pensiero di Aldo Moro

**61. Carmela Garofalo**

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

**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 rimediali. 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

<i>Prefazione</i> , di Alessandro Garilli . . . . .	1
Premessa . . . . .	7

### CAPITOLO I

## LA NORMATIVA EUROUNITARIA IN TEMA DI AIUTI DI STATO

1. Il divieto di aiuti di Stato alle imprese e la tutela della concorrenza nel TFUE: il caso degli incentivi all'occupazione . . . . .	19
2. Le regole del Trattato (artt. 107-109 TFUE). . . . .	22
2.1 I destinatari delle misure. . . . .	26
2.2 L'imputabilità della misura allo Stato e il suo finanziamento tramite risorse statali . . . . .	28
2.3 Il conferimento di un vantaggio . . . . .	34
2.4 La selettività . . . . .	37
2.5 Il pregiudizio alla concorrenza e l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri . . . . .	39
3. Le deroghe al divieto di aiuti di Stato. . . . .	43
4. Il regime di aiuti «de minimis» e la nozione di «impresa unica». . . . .	49
5. La disciplina (discrezionale) adottata dalla Commissione in materia di aiuti all'occupazione . . . . .	54
6. La disciplina (vincolata) adottata dalla Commissione . . . . .	56
7. La disciplina in tema di aiuti a favore dell'occupazione: la nozione di soggetti «svantaggiati» e la sua evoluzione. . . . .	58
7.1 Il Reg. (CE) n. 2204/2002. . . . .	59
7.2 Il Reg. (CE) n. 800/2008. . . . .	62
7.3 Il Reg. (UE) n. 651/2014 . . . . .	66

CAPITOLO II

LA NORMATIVA INTERNA IN TEMA  
DI INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE

1. I tentativi di riforma del sistema di incentivi all'occupazione . . . . . 73

PARTE I

LA SISTEMAZIONE FUNZIONALE

2. Le condizioni per l'accesso. . . . . 84
- 2.1 Incentivi alle assunzioni e tutela dei lavoratori: dalla clausola sociale all'obbligo legale. . . . . 85
- 2.2 Il documento unico di regolarità contributiva. . . . . 100
- 2.3 Il rispetto degli «altri obblighi di legge» . . . . . 116
- 2.4 Le regole individuate dalla prassi amministrativa . . . . . 120
- 2.5 Il trasferimento del beneficio in capo all'utilizzatore. . . . . 123
- 2.6 L'effetto incrementale. . . . . 124
- 2.7 Il diritto e la durata degli incentivi . . . . . 128
3. Le condizioni ostative. . . . . 129
- 3.1 Le assunzioni effettuate in attuazione di un obbligo preesistente 130
- 3.2 Le assunzioni effettuate in violazione del diritto di precedenza. . 134
- 3.3 Le assunzioni da parte di datori di lavoro e utilizzatori con sospensioni in atto dell'attività lavorativa. . . . . 135
- 3.4 La coincidenza degli assetti proprietari e i rapporti societari di collegamento o controllo. . . . . 137
- 3.5 L'inoltro tardivo delle comunicazioni. . . . . 140
- 3.6 Il mancato rimborso di aiuti di Stato illegali . . . . . 140
- 3.7 Incentivi e delocalizzazioni . . . . . 144
- 3.8 Le ulteriori misure per la salvaguardia dei livelli occupazionali 157
- 3.9 La dichiarazione mendace di insussistenza delle condizioni ostative: falsa dichiarazione o truffa? . . . . . 163
4. Gli incentivi all'assunzione in presenza di variazioni a latere datoris . . . . . 166
- 4.1 Il trasferimento di azienda ex art. 2112 c.c. . . . . 166
- 4.2 Il cambio di appalto . . . . . 175

PARTE II

LA SISTEMAZIONE TIPOLOGICA

5. Le varie tipologie di incentivi. . . . . 182
6. L'area dello «svantaggio occupazionale». . . . . 183
7. L'area della «disabilità» . . . . . 190

8. L'orientamento delle politiche per l'occupazione in favore dei soggetti «svantaggiati» .....	195
9. ... ed in favore dei disabili .....	204
10. Focus sugli incentivi in favore dei percettori di Reddito di cittadi- nanza .....	210
11. Incentivi e welfare aziendale .....	223
12. Lavoro agile e incentivi .....	240

### CAPITOLO III

## VERSO UN NUOVO MODELLO DI POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

1. Premessa .....	254
-------------------	-----

### PARTE I

## IL NUOVO MODELLO DI POLITICA PER L'OCCUPAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA TRA PANDEMIA E SOSTENIBILITÀ

2. Il «Temporary Framework» per le misure di aiuto di Stato a soste- gno dell'economia. ....	258
2.1 Gli aiuti di Stato del «Temporary Framework» a sostegno dell'occupazione .....	262
3. Il «Recovery and Resilience Facility» (RRF) e il mercato del la- voro .....	264
4. Il «Temporary Crisis Framework» per contrastare gli effetti della guerra russo-ucraina .....	269

### PARTE II

## IL MODELLO ITALIANO PER CONIUGARE RESILIENZA, RIPRESA E SVILUPPO SOSTENIBILE

### SEZIONE I

## LA RISPOSTA ITALIANA ALL'EMERGENZA PANDEMICA

5. Il «Piano nazionale di Ripresa e Resilienza» (PNRR) .....	272
6. Le misure italiane di sostegno all'occupazione nel contesto pan- demico .....	276

7. L'esonero contributivo in favore dei datori di lavoro che non richiedono prestazioni di integrazione salariale Covid-19 . . . . .	278
8. L'esonero contributivo per nuove assunzioni a tempo indeterminato o a tempo determinato (nei settori del turismo e degli stabilimenti termali) . . . . .	281
9. Decontribuzione per i settori del turismo, degli stabilimenti termali e del commercio nonché per il settore creativo, culturale e dello spettacolo . . . . .	283
10. L'agevolazione contributiva per le aree svantaggiate («decontribuzione Sud») . . . . .	285
11. Le misure di sostegno all'occupazione dei giovani e delle donne . . . . .	288
11.1 L'impatto del PNRR sull'occupazione giovanile . . . . .	289
11.2 Gli incentivi all'occupazione dei giovani . . . . .	293
11.3 L'occupazione femminile nell'era post Covid-19: pari opportunità, contrasto alle discriminazioni di genere e incentivi all'occupazione . . . . .	295
11.4 Gli incentivi all'assunzione delle donne . . . . .	301
11.5 La premialità collegata alla parità di genere . . . . .	304
11.6 L'impulso all'autoimprenditorialità di genere . . . . .	308
11.7 L'incentivazione nei bandi di gara alle pari opportunità generazionale e di genere e all'inclusione lavorativa dei disabili. . . . .	312
12. Gli incentivi per l'assunzione di lavoratori provenienti da imprese in crisi . . . . .	315
13. L'esonero sulla quota dei contributi previdenziali a carico del lavoratore dipendente. . . . .	318
14. Il sostegno ad "altre categorie" di lavoratori . . . . .	319
14.1 Ai lavoratori dello sport . . . . .	319
14.2 Ai lavoratori autonomi . . . . .	322
14.3 Alla filiera agricola, della pesca e dell'acquacultura . . . . .	323
14.4 Al settore della ristorazione . . . . .	324
14.5 Ai giornalisti . . . . .	325
14.6 Alle agenzie di viaggio, ai tour operator e all'artigianato. . . . .	326
15. Gli incentivi per la costituzione di cooperative di lavoratori . . . . .	327
16. Pandemia e inserimento lavorativo dei disabili . . . . .	329
16.1 Gli incentivi per i lavoratori con disturbo dello spettro autistico . . . . .	336
16.2 Lavoro e disabili nel post pandemia: prospettive . . . . .	337
17. La politica per l'occupazione in pandemia: "simul stabunt vel simul cadent" . . . . .	344

SEZIONE II

LE PROSPETTIVE FUTURE PER LA MASSIMA  
SOSTENIBILITÀ

18. Il riorientamento delle politiche per l'occupazione verso l'occupabilità dei lavoratori: qualche segnale di svolta. ....	348
18.1 Il Programma nazionale «Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori» (GOL) .....	350
18.2 Il «Piano Nazionale Nuove Competenze» (PNNC) .....	355
18.3 Il «Fondo Nuove Competenze» (FNC) .....	356
18.4 Il «contratto di rioccupazione» (CDR) .....	363
18.5 L'accordo di transizione occupazionale (ATO) .....	366
Conclusioni .....	371
Bibliografia .....	381

## Prefazione

L'Italia è da sempre afflitta da una disoccupazione endemica, in una misura che supera di gran lunga la media delle nazioni occidentali dell'Unione europea. Questo fenomeno, che ha avuto un andamento ciclico con picchi legati a situazioni congiunturali interne ed esterne al nostro sistema economico-produttivo, si è accentuato a partire dalla crisi del 2008 ed oggi assume preoccupanti dimensioni a causa degli effetti della pandemia e degli scenari aperti dalla guerra proditoriamente accesa dalla Russia contro l'Ucraina, che ha mostrato la fragilità dell'Europa occidentale di fronte all'azione ritorsiva di Mosca alle sanzioni economiche imposte dall'Unione, consistente nel ridurre (o addirittura bloccare) il flusso di gas erogato. Alla crisi energetica si accompagna la difficoltà di reperire quelle materie prime – le “terre rare” – che rappresentano buona parte della componentistica tecnologica dei moderni beni industriali e il cui recupero sta diventando sempre più strategico per la definizione delle future politiche economiche nazionali ed internazionali. Infine, l'aumento generalizzato dei prezzi (alla produzione e al consumo), sta creando nuove povertà e un'enorme incertezza sul futuro economico dell'Europa. Sembra dunque che sia vicina “una strana recessione” che potrebbe colpire soprattutto i Paesi, come l'Italia, fortemente indebitati.

La monografia di Carmela Garofalo si colloca idealmente in questo scenario, che necessita, ancor più che nel recente passato – accanto a misure macroeconomiche che stimolino l'occupazione sul fronte della domanda e accompagnino la digitalizzazione e la transizione verde – di politiche di coesione sociale e inclusione lavorativa, in particolare per i soggetti più fragili del mercato del lavoro. E se l'UE ha superato il lungo sonno della frigidità sociale dapprima con il varo del Pilastro sociale europeo ed oggi con il programma «*Next Generation EU*» del 2020, in Italia le politiche sull'occupazione risultano ancora poco efficaci e stentano a decollare i provvedimenti attuativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (che quel programma deve applicare) nella parte

dedicata alla riforma delle politiche attive del lavoro e di formazione professionale, a causa dei consueti e irrisolti problemi che affliggono la gestione del mercato del lavoro.

Il tema degli incentivi all'occupazione è stato a lungo ritenuto marginale dagli studiosi di diritto del lavoro, anche se va detto che da qualche tempo si assiste a un interesse per la materia. Eppure, come avverte l'A., esso è «uno strumento di supporto non solo alle carenze strutturali del mercato del lavoro, ma anche alla stessa tutela del lavoratore all'interno del rapporto di lavoro», giacché «il meccanismo della norma-incentivo» interviene sugli «spazi di libertà contrattuale lasciati all'autonomia delle parti, sia nella fase genetica del rapporto di lavoro, indirizzando il datore di lavoro nella scelta del lavoratore da assumere e della tipologia contrattuale, sia nella fase gestionale», costringendo il datore a rispettare livelli standard di protezione se non vuole perdere i benefici.

Opportunamente il lavoro si apre con una ragionata ricognizione degli interventi dell'Unione in materia di aiuti di stato, che condizionano i legislatori nazionali nell'adozione di misure rivolte a sostenere l'occupazione. L'A. rileva che l'adozione della tecnica regolamentare – in sostituzione della normativa di *soft law* (gli Orientamenti della Commissione) – ha consentito un più efficace coordinamento tra le istituzioni nazionali ed europee, evitando l'insorgere (come avvenuto in passato) di procedure d'infrazione. L'esame si è concentrato in particolare sugli aiuti in materia di occupazione, sottratti all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione se finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro e all'assunzione dei lavoratori «svantaggiati», o «molto svantaggiati», la cui individuazione è variata nel tempo per adattarla alle dinamiche socio-occupazionali e agli obiettivi delle politiche di coesione dell'UE.

Nel capitolo secondo, l'A. affronta l'analisi della disciplina nazionale sugli incentivi. Premette che il riordino della materia è stato da tempo più volte annunciato (anche di recente) attraverso la predisposizione di un testo unico. Ma Garofalo avverte che si tratta di un'impresa difficile, e forse vana, perché gli interventi in materia sono condizionati dalle disponibilità della finanza pubblica e dalle dinamiche mutevoli del mercato del lavoro. Più utile è tracciare un percorso che, partendo da un nucleo di regole generali mutate dal diritto euro-unitario e da quello nazionale, riconduca a sistema il regime degli incentivi all'occupazione. Secondo questa linea metodologica l'A. prospetta due criteri ordinatori: funzionale e tipologico. Nel primo sono trattate le condizioni di accesso ai benefici, le cause ostative alla loro fruizione, le variazioni sul versante datoriale. È la parte più corposa dell'opera in cui sono af-

frontati, in una prospettiva diacronica e con sicurezza argomentativa, temi impegnativi, che riguardano zone sismiche del diritto del lavoro, e che vengono approfonditi per il loro intreccio con le normative sugli incentivi. In particolare, vengono sottoposti a valutazione: la natura e gli effetti della clausola sociale, l'interpretazione e qualificazione delle clausole dei contratti collettivi (con riguardo ai fondi bilaterali), la loro efficacia soggettiva, la contrattazione separata e il ruolo del contratto leader, gli assetti proprietari e i rapporti societari di collegamento o controllo, gli interventi per scoraggiare le delocalizzazioni, le conseguenze determinate dal trasferimento d'azienda e dal cambio di appalto.

Con il secondo criterio l'A. propone una suddivisione degli incentivi per categorie di beneficiari. L'individuazione di questi soggetti è complessa e ha richiesto un'indagine preliminare per dipanare la matassa classificatoria, che è stata causata dal legislatore nell'individuare l'area dello «svantaggio occupazionale» e della disabilità. Queste nozioni – soprattutto la prima – vengono scandagliate attraverso l'esame, ricco di rilievi critici, delle applicazioni alle singole tipologie di incentivi, che hanno prodotto discipline differenziate, pur se spesso sovrapponibili, assolutamente prive di una coerenza interna e per di più non sempre sintoniche con l'accezione fornita a livello europeo. Inoltre, l'A. denuncia il fallimento dell'obiettivo di una partecipazione equilibrata al lavoro in un mercato qual è il nostro fortemente segmentato. La critica è rivolta anche agli incentivi previsti in favore dei percettori del Reddito di cittadinanza e delle imprese che li assumono, che l'A. definisce «come la *summa* delle tipologie previste per le altre categorie di lavoratori».

Il giudizio complessivo sulla congerie di misure è impietoso: «E' prevalsa», osserva Garofalo, la «indimostrata qualificazione» delle disposizioni via via riprodotte «quali validi strumenti di riequilibrio delle distorsioni del mercato, in una sorta d'inversione del rapporto naturale tra causa ed effetto».

Ricco di spunti interessanti è poi il terzo capitolo, in cui, dopo aver dato conto degli strumenti di sostegno al *Next Generation EU* varati dall'Unione, viene esaminata in dettaglio «la risposta italiana all'emergenza pandemica». Questa viene articolata in tre fasi, succedutesi in progressione di tempo: difensiva, per salvare i posti di lavoro esistenti; incrementale, per stimolare nuova occupazione e favorire l'autoimprenditorialità; attuativa delle riforme indicate dal PNRR. Vengono individuate le diverse forme di esonero contributivo e di decontribuzione. Di rilevante interesse è il *focus* su Denatalità e famiglia, sugli incentivi all'occupazione giovanile e femminile, sulle misure di contrasto alla

discriminazione di genere e premialità alla parità, sempre attentamente condotto nella prospettiva multilivello.

L'A. documenta con dati statistici che gli incentivi varati durante la pandemia non hanno sanato «le criticità strutturali della partecipazione al mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati» con «bassa redditività e precarietà» in quanto si è trattato – e forse non poteva essere diversamente – di incentivi finalizzati ad accrescere l'occupazione anche precaria, o a mantenere inalterati i precedenti livelli occupazionali; pertanto la loro «funzione non può essere sostenuta a regime, senza valutare il requisito della qualità e della sostenibilità dell'occupazione promossa». Tuttavia Garofalo coglie nella decretazione emergenziale e nei provvedimenti attuativi un positivo riorientamento delle politiche per l'occupazione nella parte in cui è valorizzato il «ruolo-chiave della formazione professionale come perno anche delle politiche di inclusione, per l'effettiva integrazione dei soggetti più deboli del mercato del lavoro, specie nei momenti di transizione, mediante un processo continuo di rafforzamento e adeguamento delle *skills* dei lavoratori ai mutamenti del contesto economico-produttivo, risaltando le rispettive *capabilities*, e di riconoscimento e di accrescimento della trasferibilità delle competenze». Sintomatico del cambiamento di prospettiva è il Piano Nazionale Nuove Competenze, al cui interno, sono inseriti tre programmi guida: il Programma Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL), dedicato ai disoccupati beneficiari del Programma, a favore dei quali è previsto un intervento di aggiornamento o riqualificazione; il Sistema Duale per i giovani tra i 15 e i 25 anni; il Fondo Nuove Competenze rivolto ai lavoratori delle imprese che hanno stipulato intese o accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro, in risposta alle innovazioni di processo, prodotto o di organizzazione degli occupati. L'A. ne coglie le funzioni e le modalità applicative. Segnala poi che questi interventi (dell'UE e nazionali) stanno riconfigurando la norma incentivante. Anzitutto al gruppo storico di lavoratori svantaggiati si sono aggiunti i soggetti “fragili” o “vulnerabili” e i “*working poor*”. In secondo luogo, vi è una torsione degli incentivi: essi, infatti, sono rivolti non solo a stimolare nuove assunzioni e ad occupare le diverse (ed oggi accresciute) categorie di soggetti, ma anche ad accompagnare i processi di transizione occupazionale, indirizzandoli all'acquisizione e all'accrescimento delle competenze professionali. In conclusione, Garofalo prospetta – e non si può che concordare – un nuovo modello delle politiche incentivanti che, a differenza del passato, siano orientate verso l'occupabilità e perciò coordinate con quelle attive del lavoro.

L'opera merita apprezzamento per il contributo ricostruttivo e di ragionato riordino di una materia che ha visto interventi legislativi frammentati e strutturalmente contingenti. L'analisi delle diverse misure per fronteggiare la disoccupazione è minuziosa e non tralascia l'esame della giurisprudenza e della fonte amministrativa (di indiscutibile importanza nel settore). Ma è sempre ricondotta entro una trama narrativa molto chiara e persegue un preciso obiettivo: «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».

La monografia, sempre controllata nella prospettazione degli argomenti e delle loro implicazioni, colma una lacuna sullo stato della ricerca ed apre la via a nuovi orizzonti speculativi.

Alessandro Garilli

## Premessa

Seppure le politiche occupazionali e sociali competono principalmente ai governi nazionali, dopo un'iniziale assenza di iniziativa a livello sovranazionale, che ha condotto la dottrina a parlare di «frigidità sociale» dell'ordinamento comunitario<sup>1</sup>, la piena occupazione e la coesione sociale sono diventati obiettivi comuni dell'Unione europea e degli Stati membri, per la cui realizzazione è stata inaugurata a partire dal 1997 una strategia coordinata finalizzata alla creazione di nuovi e migliori posti di lavoro (SEO)<sup>2</sup>. L'attenzione comunitaria verso il problema occupazionale risulta viepiù marcata nella strategia «Europa 2020»<sup>3</sup> adottata nel 2010 dal Consiglio per superare le carenze strutturali dell'economia europea, migliorarne la competitività e la produttivi-

---

<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> V. art. 3 TUE e artt. 9, 10, 19, 45-48, 145-150 e 151-161 TFUE. In dottrina 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> V. Comunicazione Commissione COM (2010) 2020 final del 3 marzo 2010, «Europa 2020» – «Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva». Per raggiungere una «crescita inclusiva» l'Unione europea si è posta come obiettivo quello di portare entro il 2020 al 75% il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra venti e sessantaquattro 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 cfr. R. Tangorra, *Lisbona, metodo aperto di coordinamento, Eu2020: dieci anni di indicatori sociali nell'Unione europea*, in *Riv. pol. soc.*, 2011, 1, pp. 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, pp. 218 ss.; Ead. *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, 2,

tà 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», vale a dire la promozione di un'economia caratterizzata da un livello occupazionale elevato, in grado di assicurare la coesione sociale e territoriale dei cittadini dell'Unione.

La crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008, dalla quale è derivato inevitabilmente un incremento della disoccupazione e delle condizioni di precarietà, nonché l'aggravarsi dei divari sociali, hanno indotto le istituzioni europee, in occasione del vertice di Göteborg, a varare nel 2017 il Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>4</sup> che si propone di costruire «un modello di crescita sempre più inclusivo e sostenibile, migliorando la competitività dell'Europa e rendendola più propizia agli investimenti, alla creazione di posti di lavoro e al rafforzamento della coesione sociale»<sup>5</sup>. In particolare, la struttura portante del Pilastro si articola su tre assi tematici convergenti che riprendono alcuni dei principi e dei diritti sociali già presenti nell'*acquis* dell'Unione, grazie alla Carta dei diritti fondamentali e, più in generale, alle norme primarie e secondarie in materia sociale già in vigore nell'ordinamento eurounitario: eguaglianza di opportunità e di accesso al mercato del lavoro; eque condizioni di lavoro; protezione e inclusione sociale<sup>6</sup>.

---

pp.253 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, pp. 465 ss.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione dell'*iter* che ha portato alla proclamazione del Pilastro avvenuta il 16 novembre 2017 al Social Summit di Göteborg, cfr. L. Ratti, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in M. D. Ferrara, W. Chiaromonte (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Franco Angeli, Milano 2018, pp. 10-14; S. Giubboni, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 4, pp. 953 ss.

<sup>5</sup> Il Pilastro, annunciato la prima volta dal Presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, nel discorso sullo stato dell'Unione del 2016, è stato presentato dalla Commissione nell'aprile 2017: «È un momento storico per l'Europa. La nostra Unione è sempre stata fondamentalmente un progetto sociale. Va al di là del mercato unico, dell'economia e dell'euro e riguarda i nostri valori e il nostro modo di vivere – ha affermato Juncker. Il modello sociale europeo rappresenta un successo e ha fatto dell'Europa un luogo di prim'ordine per vivere e lavorare. Oggi affermiamo i nostri valori comuni e ci impegniamo ad adoperarci per realizzare 20 principi e diritti che spaziano dal diritto a un'equa retribuzione al diritto all'assistenza sanitaria; dall'apprendimento permanente e una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata alla parità di genere e il reddito minimo: con il pilastro europeo dei diritti sociali, l'UE si batte per i diritti dei cittadini in un mondo in rapido cambiamento».

<sup>6</sup> Sul punto cfr. S. Giubboni, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa*, in G. Bronzini (a cura di) *Verso un pilastro sociale europeo*, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2018, p. 17 secondo cui «I venti principi sono divisi in tre capi, che si concentrano su tre momenti diversi della realtà

Appare evidente la connessione del Pilastro con l'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata con risoluzione 70/1 dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015. In essa l'inclusione (e la coesione) sociale, di cui quella lavorativa è componente significativa, acquista un peso specifico nell'obiettivo (*goal*) n. 8 volto a promuovere entro il 2030 «una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena occupazione e il lavoro dignitoso per tutti».

A circa quattro anni di distanza dall'adozione del Pilastro, nella fase attuale, che vede l'Unione europea e gli Stati membri impegnati a dare attuazione al Programma «*Next Generation EU*» (NGUE) del 2020<sup>7</sup>, volto a fronteggiare le gravi conseguenze socio-economiche provocate dalla pandemia da Covid-19 (tra cui il rapido aumento della disoccupazione, specie giovanile, e delle disuguaglianze) e a traghettare i Paesi UE verso la doppia transizione digitale e verde, la Commissione nel marzo 2021 è passata dalla enunciazione di principi all'attuazione pratica presentando un «Piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali» che fissa tre obiettivi principali da raggiungere in tutta Europa entro il 2030<sup>8</sup> nei settori dell'occupazione (almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i venti e i sessantaquattro anni dovrebbe avere un lavoro), delle competenze (almeno il 60% degli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione) e dell'inclusione sociale (ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale), in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030.

Fissati a livello europeo gli obiettivi da raggiungere nel prossimo decennio, la promozione di un elevato livello di occupazione dipende in larga misura dalla capacità degli Stati membri di sollecitare la crescita economica mediante appropriate politiche macroeconomiche, industriali e di innovazione. Allo stesso tempo per favorire una crescita foriera di occupazione che punti alla coesione sociale e all'inclusione lavorativa, sono necessarie politiche occupazionali che siano in grado di creare posti di lavoro e di aumentare l'offerta di lavoro, conciliando

---

dell'integrazione e dell'inclusione sociale, tre fasi, quasi, della vita del lavoratore... Il Pilastro sembra quindi indicare e mettere il dito in quelle crepe della coesione sociale, della integrazione nel mercato del lavoro e della inclusione sociale, che oltre ad esserlo socialmente, sono anche economicamente rilevanti».

<sup>7</sup> V. Reg. (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19 (*amplius, infra* Cap.III).

<sup>8</sup> V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2021) 102 *final* del 4 marzo 2021 – «Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali».

meglio le competenze dei lavoratori e i bisogni del mercato del lavoro, anche dal punto di vista geografico.

Per favorire l'accesso al mercato del lavoro e la permanenza stabile non sono più sufficienti, pertanto, le tradizionali misure di politica (attiva) per il lavoro che hanno mostrato nel tempo l'incapacità di incidere, se non in misura marginale, sui livelli complessivi dell'occupazione, limitandosi a operare sulla durata e soprattutto sulla distribuzione della disoccupazione tra i differenti gruppi di lavoratori; viceversa, occorre intervenire anche sul versante delle politiche per l'occupazione, che possono definirsi la seconda gamba sulla quale cammina il sistema di promozione dell'occupazione<sup>9</sup>.

L'innalzamento dei livelli occupazionali può essere raggiunto seguendo due diversi percorsi, e cioè, da un lato, incentivando la creazione di nuove attività produttive, specie in taluni settori deboli dell'economia o in alcune aree svantaggiate, ovvero l'espansione di quelle esistenti, a condizione che creino nuovi posti di lavoro; dall'altro lato, stimolando i datori di lavoro ad assumere specifiche categorie di soggetti "deboli" nel mercato del lavoro, 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 fa parte l'insieme di strumenti (*recte* agevolazioni o incentivi all'assunzione) messi a disposizione delle imprese per favorire l'occupazione (o la rioccupazione) dei c.d. soggetti «svantaggiati», considerati tali in quanto incontrano ancora notevoli difficoltà sia nell'accesso al mercato del lavoro sia nella permanenza stabile all'interno dello stesso<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Sul punto M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 23 sostiene che: «Le espressioni "politiche per l'occupazione" e "politiche del lavoro" designano, in realtà, due concetti profondamenti distinti. Le prime risultano finalizzate a incrementare i livelli di occupazione in un determinato sistema socio-economico. Per raggiungere questo obiettivo, esse si avvalgono di strumenti che operano a un livello diverso rispetto a quello della regolamentazione dei rapporti di lavoro, quali la leva fiscale, parafiscale e contributiva, il credito e il mercato dei capitali, l'investimento in infrastrutture, il governo e la riqualificazione della spesa pubblica, ecc. Le seconde, per contro, sono dirette a promuovere le opportunità di impiego di talune fasce della popolazione (disoccupati di lungo periodo, inoccupati, lavoratori privi di qualifiche richieste dal mercato, immigrati, donne, giovani, disabili, ecc.) attraverso un adeguato sistema di servizi all'impiego, forme di alternanza tra formazione e lavoro, riduzione alle barriere in entrata e in uscita dal mercato del lavoro, ecc.».

<sup>10</sup> Sul tema cfr. G. Ghezzi, *Proposta di un «Testo Unico» in tema di mercato del lavoro. Relazione del Gruppo di lavoro della Consulta giuridica della Cgil*, in Id. (a cura di) *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un Testo Unico*, Ediesse,

Si tratta di una serie di misure che nel nostro ordinamento non hanno mai trovato una sistemazione organica, affidate sovente al contingente e sensibili alle tensioni occupazionali o alle risorse finanziarie disponibili. A tal riguardo il legislatore italiano ha legiferato per singole tipologie di incentivi, con l'effetto di dettare discipline differenziate, pur se 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 loro violazione, la sottoposizione alla procedura di infrazione, con obbligo per lo Stato inadempiente di procedere al recupero delle agevolazioni indebitamente concesse (la mente va alla vicenda dei contratti di formazione e lavoro consentiti a metà degli anni Novanta anche per assumere soggetti non qualificabili come “giovani” e per i quali l'Italia fu condannata a recuperare le agevolazioni contributive concesse per assunzioni non conformi alla normativa comunitaria). Le misure poste in essere dagli Stati membri per perseguire finalità sociali, quali tra tutte il sostegno all'occupazione, sono, infatti, costantemente collocate sotto la “spada di Damocle” del diritto comunitario (ora unionale) della concorrenza che impone la ricerca di un sapiente punto di equilibrio tra spinta interventistica dello Stato e necessità di tutelare le 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<sup>11</sup>.

Sotto diverso profilo, sulla materia incide, anche, la composizione alquanto variegata della platea dei soggetti «svantaggiati» destinatari

---

Roma, 1996, p. 47. L'insigne giurista chiarisce che v'è una distinzione tra i vari tipi di incentivi che, in linea di principio, possono perseguire o possono (o potrebbero) conseguire effetti di promozione dell'occupazione. A tale riguardo esso intende per «incentivi all'occupazione in senso stretto tutte quelle forme di facilitazione ... caratterizzate da una corrispondenza biunivoca tra occupazione e incentivo. Viceversa, nel caso degli incentivi alle imprese e quindi allo sviluppo, l'aumento dei livelli occupazionali costituisce una mera conseguenza indotta dalla misura di sostegno concretamente adottata...».

<sup>11</sup> Cfr. M. Rocella, *Tutela del lavoro e ragioni di mercato nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 1999, 1, pp. 33 ss.; R. Salomone, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, Padova, 2005, p. 217.

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 adottati.

Invero, non sono mancati tentativi di sistematizzare la materia, 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>12</sup>, seguita da quella recata dalla l. n. 247/2007<sup>13</sup>, reiterata con la l. n. 183/2010<sup>14</sup>, formalmente inattuata per scadenza del termine, ma della quale una parziale attuazione è rinvenibile nella l. n. 92/2012<sup>15</sup>, per terminare con quella di cui all'art. 1, c. 3, lett. a), l. n. 183/2014 realizzata con il Capo III del d.lgs. n. 150/2015 (artt. 29-32)<sup>16</sup>. All'orizzonte già si scorge un ennesimo tentativo di riforma degli incentivi alle imprese di cui non si conosce ancora il contenuto, ma solo il fine dichiarato di semplificare la vera e propria "selva" di strumenti attualmente disponibili e di finalizzarli rigorosamente agli obiettivi primari che si intendono perseguire, onde evitare una dissipazione non giustificata di risorse pubbliche.

---

<sup>12</sup> V. art. 45, l. n. 144/1999 che fissava il termine per l'esercizio delle deleghe al 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 consentito di pervenire a una riforma organica della materia, con la sola eccezione del segmento relativo agli incentivi alla imprenditorialità e all'autoimpiego (d.lgs. n. 185/2000). Sul tema cfr. D. Garofalo, *La riforma degli incentivi all'occupazione*, in *Dir. prat. lav.*, 1999, pp. 2877 ss.; M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit., p. 37.

<sup>13</sup> V. art.1, c. 30, l. n. 247/2007. Sul tema cfr. 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, pp. 19 ss.

<sup>14</sup> V. art. 46, l. n. 183/2010. Sul tema ancora 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, pp. 493 ss.

<sup>15</sup> V. art. 4, cc. da 12 a 15, l. n. 92/2012. Sul tema cfr. 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, pp. 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, pp. 717 ss.

<sup>16</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, pp. 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, pp. 3016 ss.

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 o parziale, ben lungi da un intervento organico.

Acquisito il limite di tale approccio, nasce l'esigenza di coniugare pragmatismo e sistematicità per indagare, in una prospettiva multilivello, sulle politiche per l'occupazione adottate nel nostro Paese per rispondere alle carenze strutturali del 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, par.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 e indagato, 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 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>17</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>18</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. G. Tarello, *Teorie ed ideologie del diritto sindacale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1967.

<sup>18</sup> Cfr. 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. 44-50; Id., *Le*

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>19</sup>. La norma incentivante viene, infatti, valutata sul piano dell'efficacia e non dell'effettività, tipico della norma inderogabile<sup>20</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 com-

---

*sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 1979, 3, p. 310; 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., pp. 1-52.

<sup>19</sup> Cfr. 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 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>20</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». Non concorda *in toto* con tale posizione 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».

portamento medesimo: il soggetto interessato se adotterà il comportamento desiderato potrà avvantaggiarsi della “sanzione promozionale”<sup>21</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>22</sup>, dipenda dalla configurazione del diritto del lavoro come 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>23</sup>. Un’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 e atavica (solo in parte superata<sup>24</sup>) svalutazione di

<sup>21</sup> Cfr. E. Ghera, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, cit., p. 44-50.

<sup>22</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. Cfr. 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».

<sup>23</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 fondamentalmente alla valorizzazione della posizione del lavoratore nel mercato del lavoro e alla tutela dell’occupazione in generale.

<sup>24</sup> In tal senso B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *csdle.lec.unict.it*, 2020, p. 26 hanno di recente sostenuto che «i giuristi del lavoro italiani hanno preso atto, come avvenuto in Europa e in molti contesti nazionali, che una parte decisiva del sistema del diritto del lavoro riguarda il mercato e non più soltanto il rapporto. La regolazione si concentra sul prima, sul dopo ma anche su quello che accade in mezzo al suo svolgimento (per esempio la formazione

tutte le tecniche di tutela del lavoro (dipendente) non 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>25</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 complessi, diretti a incentivare gli investimenti produttivi che possono avere ricadute benefiche sull'occupazione. Anche le politiche dirette a ridurre il costo del lavoro possono avere effetti benefici sull'occupazione, ma in questo caso il beneficio non è sempre giuridicamente condizionato all'incremento dell'occupazione che rimane solo un effetto auspicato e, comunque, indiretto<sup>26</sup>.

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

Tuttavia, la più recente evoluzione legislativa conferma quanto già da tempo evidenziato da illustri voci dottrinali<sup>27</sup> e cioè 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 promozione dell'occupazione di qualità e della disciplina del mercato del lavoro, e che il diritto del lavoro è chiamato non più solo a sanzionare e vietare, ma anche a stimolare i privati, con il loro con-

---

e la riqualificazione continua). Tra le due dimensioni, rapporto e mercato, non ricorre però necessariamente una relazione di vasi comunicanti e di necessarie compensazioni come negli assiomi della *insider-outsider theory*. Che tra politiche attive, politiche passive, istituti di *welfare* pubblico, e regolazione del rapporto di lavoro, esistano comunque nessi, interazioni, collegamenti funzionali di tipo sistemico, è acquisizione teorica imprescindibile in tutti i sistemi avanzati».

<sup>25</sup> Sul punto cfr. M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit., p. 8.

<sup>26</sup> Cfr. M.G. Garofalo, *Tecnica degli incentivi e promozione dell'occupazione*, cit., p. 76.

<sup>27</sup> Cfr. T. Treu, *Politiche del lavoro e strumenti di promozione della occupazione: il caso italiano in una prospettiva europea*, in M. Biagi (a cura di),  *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196. Norme in materia di promozione dell'occupazione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 11-12; E. Ghera, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, cit., 48. Il pensiero di entrambi gli autori è stato di recente richiamato per evidenziarne l'attualità nel contributo di M. Tiraboschi, *La «legge Treu» venticinque anni dopo: un percorso di letture per riflettere sul presente*, in *Working Paper n. 9/2022*, Adapt University Press.

corso, al 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).

Condividendo tale prospettiva, sembra utile tentare una sistematizzazione della materia degli incentivi all'occupazione in senso lato, non a fini meramente ricostruttivi, operazione già da altri ben 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 alla disoccupazione e, per altro verso, alla modernizzazione del mercato del lavoro nella componente qui in esame.

Al ripensamento degli incentivi all'occupazione in chiave sistemica si aggiunge un altro obiettivo, "figlio" della prolungata (ormai cronicizzata, ma non certo superata) pandemia da Covid-19, sulla quale si è innestato il conflitto russo-ucraino (anch'esso in corso), che ha fatto emergere una "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<sup>28</sup>. Entrambi gli eventi si sono sovrapposti temporalmente al decollo della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS)<sup>29</sup>, strumento nostrano di coordinamento dell'attuazione dell'Agenda ONU 2030, il cui riavvio è riconducibile al PNRR che racchiude in sé, come una sorta di "ponte ideale", la resilienza e la ripresa caratterizzata dalla sostenibilità sociale, economica e ambientale.

È necessario, pertanto, verificare – e questo è il secondo obiettivo – se la crisi pandemica ha prodotto una metamorfosi soggettiva dell'area dello «svantaggio occupazionale» che richiede l'adozione di un modello di incentivi all'occupazione differente da quello storicamente finalizzato a creare nel breve periodo posti di lavoro, sovente di durata coincidente col beneficio e quasi sempre a basso contenuto professionale, re-indirizzandolo verso altri obiettivi, quali l'occupabilità, la formazione, la valorizzazione delle competenze e la loro trasferibilità nella "nuova geografia del lavoro", per assolvere alla doppia funzione di mantenere e accrescere i livelli occupazionali e di fronteggiare

---

<sup>28</sup> Cfr. D. Garofalo, *La dottrina giuslavoristica alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *Lav. giur.*, 2020, 5, pp. 429 ss.

<sup>29</sup> La Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS), approvata dal CIPE con delibera n. 108/2017 e aggiornata ogni tre anni, «definisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale per dare attuazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite».

le transizioni occupazionali verso lavori sostenibili, in aderenza agli obiettivi prefissati dall'Agenda ONU 2030 e agli *standard* europei in materia di inclusione e coesione sociale.