



Numero 4 / 2024

**Alessandra SARTORI**

**Gli incentivi del decreto coesione a sostegno dell'occupazione, tra  
continuità e discontinuità (artt. 21-24, d.l. n. 60/2024)**

## Gli incentivi del decreto coesione a sostegno dell'occupazione, tra continuità e discontinuità (artt. 21-24, d.l. n. 60/2024)

Alessandra SARTORI

*Associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Milano*

**SOMMARIO:** 1. Inquadramento generale. – 2. Il bonus giovani. – 3. Il bonus donne. – 4. Il bonus Zona economico speciale del Mezzogiorno. – 5. Gli incentivi all'(auto)impiego nei settori innovativi e della transizione digitale ed ecologica. – 6. Regole comuni per la fruizione degli incentivi. – 7. Riscoprire la cultura della valutazione (anche degli incentivi).

**Abstract:** *Nel saggio l'autrice commenta le disposizioni del decreto "coesione" sugli incentivi all'occupazione (cd. "bonus giovani", "bonus donne", e "bonus Zona economia speciale del Mezzogiorno"), nonché la previsione relativa all'agevolazione riservata ai giovani neo-imprenditori che assumono lavoratori under 35 in alcuni settori innovativi e strategici. Dopo aver esaminato sistematicamente la disciplina, l'autrice svolge alcune considerazioni critiche sull'uso eccessivo di incentivi "a pioggia" da parte del legislatore nazionale, offrendo altresì suggerimenti per un diverso approccio di policy.*

*In the essay the author comments on the rules of the "cohesion" decree devoted to employment incentives (so called "bonus for young workers", "bonus for women", and "bonus for the Special economic zone of Southern Italy"), and to the provision relating to the subsidy granted to new entrepreneurs who hire employees under 35 years of age in some innovative and strategic sectors. After examining thoroughly the discipline, the author makes some critical considerations on the excessive use of automatic incentives ("incentivi a pioggia") by the national legislator, while offering some suggestions for a different policy approach.*

### 1. Inquadramento generale.

Il decreto coesione (d.l. 7 maggio 2024, n. 60, conv. in l. 4 luglio 2024, n. 95) si caratterizza per un'ampissima batteria di incentivi all'autoimprenditorialità e alle assunzioni, che si vanno ad aggiungere alle agevolazioni fiscali e contributive e agli incentivi all'occupazione già previsti dalla legge di bilancio<sup>1</sup>.

In realtà, la l. n. 213/2023, ha, anzitutto, rafforzato il cd. "taglio" generalizzato del cuneo contributivo, pari al 6% delle contribuzioni previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti (7% per quelli con le retribuzioni più basse) (art. 1, co. 15)<sup>2</sup>. Con riferimento, invece, agli altri incentivi all'occupazione propriamente detti, la legge di bilancio per il 2024 si era concentrata sulle

---

<sup>1</sup> Per una illustrazione v. M. CORTI, A. SARTORI, *I provvedimenti giuslavoristici della legge di bilancio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2024, III, 43 ss. Più in dettaglio v. anche M. DI NUNZIO, *Decreto Coesione: novità per il lavoro*, in *Dir. prat. lav.*, 2024, 1859 ss.; G. FAVALLI, A. TESTA, *Tra promozione dell'autoimpiego e incentivi per le nuove assunzioni*, *ibidem*, 2259 ss.; E. MASSI, *Aiuti all'autoimprenditorialità*, *ibidem*, 1433 ss.; ID., *Incentivi per l'occupazione*, *ibidem*, 1245 ss. Per la più recente e approfondita trattazione del tema degli incentivi all'occupazione v. C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, Bari, 2022. Per studi monografici più risalenti, ma comunque assai pregevoli, v. M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002; L. TEBANO, *Sostegno alla occupazione e aiuti di Stato "compatibili"*, Cedam, Padova, 2012.

<sup>2</sup> Più precisamente, si tratta dell'esonero, senza effetto sui ratei di tredicesima, di sei punti percentuali di contribuzione previdenziale a carico dei lavoratori dipendenti, sempreché la retribuzione mensile, calcolata su tredici mensilità, ma al netto del rateo di tredicesima, non superi l'importo mensile di 2.692 euro. Per i redditi più bassi, come già detto, il taglio è ancora maggiore: qualora, infatti, l'importo così calcolato non varchi la soglia dei 1.923 euro mensili, la riduzione contributiva sale al 7%.

categorie maggiormente svantaggiate, quali donne con figli e vittime di violenza di genere. Nel primo caso, aveva addirittura azzerato, per il triennio 2024-2026, le contribuzioni a carico delle lavoratrici madri con tre o più figli minori (art. 1, co. 180-181)<sup>3</sup>. Con riguardo al secondo gruppo, sempre per il medesimo periodo, aveva introdotto un esonero contributivo integrale (con la consueta esclusione dei premi INAIL), nel limite massimo di 8.000 euro annui, in favore dei datori di lavoro che avessero assunto donne disoccupate vittime di violenza di genere, beneficiarie del cd. reddito di libertà *ex art. 105-bis*, d.l. n. 34/2020 (reso strutturale dalla stessa legge di bilancio per il 2024 – art. 1, co. 187) (art. 1, co. 191-192)<sup>4</sup>.

La legge di bilancio per il 2024 aveva, però, lasciato cadere altre misure quali, segnatamente, gli sgravi contributivi volti a favorire nuove assunzioni e stabilizzazioni di donne svantaggiate e giovani *under 36*<sup>5</sup>. Una parte delle misure del decreto coesione mira proprio a reintrodurre dispositivi specifici per queste categorie di disoccupati.

Il presente contributo si soffermerà, anzitutto, su queste previsioni, nonché sugli incentivi all'occupazione per i disoccupati di lunga durata del Sud con più di 35 anni. Completerà il quadro lo sgravio riservato agli imprenditori *under 35* che assumono disoccupati delle stesse coorti di età e operano in determinati settori innovativi: infatti, pur essendo rubricato come «incentivo all'autoimpiego» possiede una natura ibrida, che sarà ulteriormente illustrata e induce a includerlo nel presente commento. Quanto agli altri incentivi all'autoimpiego “genuini” (artt. 16 ss.), si rinvia al commento di CLAUDIO SERRA, in questo numero della Rivista<sup>6</sup>.

## 2. Il bonus giovani.

Il Bonus Giovani *ex art. 22*, d.l. n. 60/2024, spetta ai datori di lavoro privati che assumono dal 1° settembre 2024 al 31 dicembre 2025 personale non dirigenziale *under 35*, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, oppure convertono un contratto a termine in uno a tempo indeterminato (co. 1). Sono esclusi, peraltro, i rapporti di lavoro domestico e quelli di apprendistato (co. 2), questi ultimi, con tutta evidenza, perché già sostenuti da una generosa agevolazione contributiva<sup>7</sup>. Non è richiesto, invece, che l'assunzione avvenga a tempo pieno, ben potendo realizzarsi con un *part-time*: in questo l'incentivo sarà fruito *pro quota*<sup>8</sup>.

I lavoratori beneficiari non devono mai essere stati impiegati in precedenza in un rapporto a tempo indeterminato (co. 2). Sono tuttavia previste espressamente due eccezioni: qualora l'impiego pregresso sia avvenuto con un contratto di apprendistato non proseguito (co. 2); qualora il lavoratore sia stato impiegato da un diverso datore di lavoro che non abbia fruito

<sup>3</sup> Solo per il 2024 sono state incluse anche le madri di due figli, purché il maggiore non abbia compiuto i 10 anni di età.

<sup>4</sup> La durata del beneficio dipende dalla tipologia contrattuale utilizzata per l'assunzione: 12 mesi se questa avviene con contratto a termine; 18 se il contratto a termine viene trasformato in contratto a tempo indeterminato; 24 mesi se la disoccupata viene assunta da subito con contratto permanente. Su questo incentivo v. anche circ. Min. lavoro 5 marzo 2024, n. 41.

<sup>5</sup> Cosicché, prima del decreto qui commentato, per queste categorie erano tornati ad applicarsi gli sgravi contributivi “strutturali” del 50% previsti, rispettivamente, dall'art. 4, co. 8-11, l. n. 92/2012, e dall'art. 1, co. 100-105 e 107, l. n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018). In questo secondo caso, peraltro, l'incentivo opera soltanto per gli *under 30* e con un tetto massimo.

<sup>6</sup> In estrema sintesi la «misura nazionale per la promozione dell'autoimpiego nel lavoro autonomo, nelle libere professioni e nell'attività d'impresa» (artt. 16 ss.), più generosa nelle Regioni del Mezzogiorno (ove assume l'emblematica denominazione di «Resto al SUD 2.0» - art. 18), è destinata ai giovani di età inferiore ai 35 anni, che siano in condizioni di marginalità sociale, oppure inoccupati, inattivi o disoccupati (anche destinatari di GOL). Essa è costituita, in primo luogo, da servizi di formazione e tutoraggio, e poi da veri e propri aiuti in regime di *de minimis*, per la maggior parte a fondo perduto (fino al 75% nel Mezzogiorno), per investimenti comunque non superiori a 200.000 euro.

<sup>7</sup> A. CELESTINO, *Nuovi incentivi all'assunzione stabile e patto di prova*, in *Dir. prat. lav.*, 2024, 1357; E. MASSI, *Incentivi per l'occupazione*, cit., 1245.

<sup>8</sup> E. MASSI, *op. ult. cit.*, 1246.

integralmente del beneficio (co. 4). In quest'ultima ipotesi, il nuovo datore potrà godere della parte residua<sup>9</sup>.

Sulla scorta di precedenti prese di posizione dell'INPS, dovrebbe essere possibile ottenere lo sgravio anche se la nuova assunzione sia stata preceduta da un rapporto di lavoro intermittente a tempo indeterminato. Infatti, l'ente previdenziale ha avuto modo di sottolineare in passato come l'occasionalità e saltuarietà dell'impiego tramite il *job on call* non osti ad agevolazioni volte a far conseguire al lavoratore un impiego stabile<sup>10</sup>.

L'esonero contributivo, pari al 100%, ma con esclusione dei premi INAIL, è riconosciuto per un massimo di 500 euro su base mensile per ciascun lavoratore (650 euro nel Mezzogiorno<sup>11</sup>) e per un periodo non superiore a 24 mesi (co. 1 e 3). Viene espressamente fatta salva l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche (co. 1, ult. cpv.).

### 3. *Il bonus donne.*

L'art. 23, d.l. n. 60/2024 riserva un analogo sgravio contributivo integrale ai datori di lavoro privati che nello stesso periodo (1° settembre 2024 – 31 dicembre 2025) assumono a tempo indeterminato donne svantaggiate di qualsiasi età ai sensi del regolamento UE 651/2014 (co. 1). Più precisamente, le beneficiarie devono essere prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi se risiedono nel Mezzogiorno o operano nelle professioni e nei settori in cui lo squilibrio di genere è particolarmente marcato, mentre al di fuori di queste ipotesi il periodo di discontinuità di reddito richiesto sale a 24 mesi (co. 2).

Il requisito dell'assenza di impiego regolarmente retribuito è stato da ultimo definito dal d. Min. lavoro 17 ottobre 2017, che ha ripreso nozioni eurounitarie: si tratta, dunque, di coloro che nel periodo indicato non hanno avuto rapporti di lavoro dipendente, oppure hanno svolto attività di lavoro autonomo o parasubordinato dalla quale sia derivato un reddito inferiore a quello minimo escluso da imposizione fiscale [art. 1, co. 1, lett. 1) a)]<sup>12</sup>.

Quanto al requisito dello svolgimento di attività nell'ambito di professioni e settori caratterizzati da un sensibile squilibrio di genere, va richiamato l'art. 2, n. 4, lett. f), reg. UE n. 651/2014, che fa riferimento a un tasso di disparità uomo-donna almeno del 25% superiore alla disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato. Detti ambiti sono annualmente individuati con decreto interministeriale (Ministero del lavoro e Ministero dell'economia e delle finanze)<sup>13</sup>.

Occorre osservare che è agevolata anche l'assunzione con qualifica dirigenziale, non essendo qui riproposta la limitazione prevista sia per il bonus giovani, sia per il bonus "ZES Mezzogiorno" (v. *retro* al par. 2 e *infra* al par. 4). Al contrario, come avviene per tutti gli altri bonus, sono espressamente richiamate le esclusioni per talune tipologie contrattuali, e segnatamente il lavoro domestico e l'apprendistato (art. 23, co. 3, ult. cpv.). Tuttavia, alla luce di precedenti chiarimenti

---

<sup>9</sup> E. MASSI, *op. ult. cit.*, 1246.

<sup>10</sup> Cfr. il par. 5, circ. INPS 2 marzo 2018, n. 40. Viceversa, la predetta circolare considera ostativo il pregresso contratto di lavoro somministrato a tempo indeterminato (*ibidem*). Cfr. anche E. MASSI, *Incentivi per l'occupazione*, cit., 1246.

<sup>11</sup> Più precisamente, nella «Zona economica speciale per il Mezzogiorno – ZES unica», che comprende le seguenti Regioni del Sud Italia: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna. Più precisamente, il lavoratore deve essere assunto in una unità produttiva ubicata nel territorio di queste Regioni.

<sup>12</sup> Cfr. E. MASSI, *Incentivi per l'occupazione*, cit., 1249, il quale rileva come, dunque, il requisito della non regolarità della retribuzione faccia riferimento non tanto ad attività informali svolte dal lavoratore, quanto all'esiguità della durata per i dipendenti e del compenso per gli autonomi.

<sup>13</sup> L'ultimo decreto emanato è quello del 20 novembre 2023, n. 365, che menziona, ad es., tra i settori l'agricoltura, l'edilizia, l'industria manifatturiera, il trasporto e la logistica, mentre tra le professioni, *inter alia*, quelle tecniche ingegneristiche e quelle apicali.

amministrativi (circ. INPS n. 40/2018), in dottrina si è ritenuto che non possano godere del beneficio nemmeno le assunzioni a tempo indeterminato di lavoro intermittente<sup>14</sup>.

Lo sgravio contributivo del 100%, sempre con esclusione dei premi INAIL, incontra il limite massimo di 650 euro mensili per ciascuna lavoratrice (co. 1): come già per il bonus giovani, anche in questo caso resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche (co. 1, ult. cpv.).

#### 4. *Il bonus Zona economica speciale del Mezzogiorno.*

Il bonus "ZES Mezzogiorno" dell'art. 24, d.l. n. 60/2024 è volto ad agevolare le assunzioni di lavoratori del Sud, disoccupati da almeno 24 mesi<sup>15</sup>, che abbiano compiuto i 35 anni di età. Esso è riconosciuto ai datori di lavoro privati con un organico non superiore ai 10 dipendenti<sup>16</sup>, che assumono a tempo indeterminato in unità produttive ubicate nel Mezzogiorno personale non dirigenziale con le caratteristiche sopra menzionate tra il 1° settembre 2024 e il 31 dicembre 2025 (co. 1-3).

Qualora, per effetto delle assunzioni incentivate sia sforata la soglia organica massima, il beneficio viene conservato; invece, essi viene meno se i lavoratori così assunti siano trasferiti fuori dalle Regioni della ZES Mezzogiorno<sup>17</sup>.

Come già per gli altri bonus, non fruiscono dell'incentivo i rapporti di lavoro domestico e quelli di apprendistato (co. 3). Sempre in analogia con il bonus giovani, anche in quello "ZES Mezzogiorno" è prevista la possibilità, per il datore di lavoro che assuma un dipendente già destinatario dell'incentivo, di fruirne per il periodo residuo (co. 4).

Lo sgravio contributivo è pari al 100%, con la consueta esclusione dei premi INAIL, ed è pari nel massimo a 650 euro su base mensile per ciascun lavoratore; è fruibile per un periodo non superiore a 24 mesi.

#### 5. *Gli incentivi all'(auto)impiego nei settori innovativi e della transizione digitale ed ecologica.*

La struttura dell'incentivo previsto dall'art. 21, d.l. n. 60/2024 si presenta di particolare interesse. Infatti, si tratta di un beneficio ancipite: per un verso, mira a promuovere l'autoimprenditorialità giovanile; per l'altro, è finalizzato a incrementare il lavoro subordinato dei giovani. Inoltre, essendo circoscritto ai settori strategicamente emergenti (nuove tecnologie, transizione digitale ed ecologica), ha anche l'ambizione di contribuire al mutamento strutturale del nostro tessuto economico, in linea con la svolta inaugurata a livello europeo con il *Next Generation EU* e declinata nel nostro Paese con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Più precisamente, il beneficio si concretizza in un esonero contributivo del 100%, con la solita esclusione dei premi corrisposti all'INAIL, che spetta ai giovani disoccupati under 35 che avviano sul territorio nazionale, tra il 1° luglio 2024 e il 31 dicembre 2025, un'attività imprenditoriale nei predetti settori strategici (individuati con decreto interministeriale) e assumono lavoratori a

---

<sup>14</sup> Cfr. E. MASSI, *Incentivi per l'occupazione*, cit., 1250.

<sup>15</sup> Lo stato di disoccupazione viene valutato con le modalità previste dall'art. 19, d.lgs. n. 150/2015: in argomento v. R. SANTUCCI, *Lo stato di disoccupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, spec. 166 ss.; A. SARTORI, *Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, 3034.

<sup>16</sup> La soglia è espressamente riferita al mese di assunzione. Sulla scorta di precedenti indicazioni dell'INPS, devono considerarsi ricompresi nel computo tutti i lavoratori subordinati, compresi i dirigenti e i lavoratori a domicilio. I *part-timers* saranno considerati *pro quota*, mentre quelli intermittenti verranno computati in proporzione all'orario di lavoro effettivamente svolto (art. 18, d.lgs. n. 81/2015). Anche i lavoratori a termine sono calcolati in base alla percentuale di attività svolta nel periodo considerato. I lavoratori assenti devono essere esclusi se in loro sostituzione è stato assunto un altro dipendente, solitamente a termine. Secondo le regole generali, infine, non rientrano nel computo gli apprendisti (art. 47, co. 3, d.lgs. n. 81/2015) e i somministrati. Cfr. E. MASSI, *Incentivi per l'occupazione*, cit., 1252.

<sup>17</sup> In questo senso E. MASSI, *op. ult. cit.*, 1252.

tempo indeterminato, anch'essi under 35 (co. 1 e 4). Per ciascuno di essi spetta, dunque, uno sgravio contributivo integrale, nel limite massimo di 800 euro su base mensile: l'incentivo ha una durata massima di tre anni, ma comunque non oltre il 31 dicembre 2028 (co. 1). Come di consueto, resta invariata l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.

Ulteriormente, al beneficio appena menzionato si affianca un contributo a fondo perduto di 500 euro mensili, che spetta all'impresa per la durata massima di tre anni, comunque non oltre la *deadline* del 31 dicembre 2028 (co. 3). La somma, che non concorre alla formazione del reddito d'impresa, è erogata annualmente in forma anticipata dall'INPS.

E' opportuno rilevare che né per il neo-imprenditore, né per i lavoratori da lui assunti è richiesta la *condicio* di non aver mai avuto in precedenza un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, diversamente da quanto avviene per il bonus giovani *ex art. 22, d.l. n. 60/2024*<sup>18</sup>. Come già osservato per i precedenti incentivi, sulla scorta dei consolidati orientamenti dell'INPS, i nuovi contratti a tempo indeterminato possono ben essere *part-time*, ma non di lavoro intermittente<sup>19</sup>. E', inoltre, espressamente previsto anche in questa ipotesi che i rapporti costituiti in virtù dell'incentivo non possano rivestire la forma del lavoro domestico, né dell'apprendistato.

#### 6. Regole comuni per la fruizione degli incentivi.

Nessuno degli incentivi appena illustrati è operativo nel momento in cui si scrive. Infatti, tutti richiedono l'intervento integrativo della decretazione ministeriale, variamente chiamata a declinare le modalità attuative<sup>20</sup>, e, salvo il bonus donne, anche l'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE sugli aiuti di Stato<sup>21</sup>. Poiché l'istituzione europea non si è ancora pronunciata, nemmeno i decreti ministeriali sono intervenuti, in quanto non avrebbe evidentemente senso esercitare la potestà regolamentare con riferimento a incentivi ancora *sub iudice*. Correlativamente, nemmeno l'INPS ha ancora provveduto con istruzioni chiarificatrici.

Continuando con le disposizioni comuni a tutta la batteria di benefici, occorre evidenziare come i decreti attuativi siano chiamati a operare in coerenza con le procedure, i vincoli territoriali e i criteri di ammissibilità previsti dal «Programma nazionale giovani, donne e lavoro 2021-2027»<sup>22</sup>, nonché con «l'Accordo di partenariato 2021-2027»<sup>23 24</sup>. Poiché le risorse impiegate provengono da fondi europei e nazionali e sono stanziati dal d.l. n. 60 con importi predefiniti nei vari anni fino al 2027 (2028 per il bonus autoimprenditorialità innovativa), si prevede che l'erogazione degli incentivi avvenga a sportello, secondo il principio *first come, best served*. Conseguentemente, l'INPS è chiamato a monitorare l'utilizzo dei benefici, anche in via prospettica, comunicandone gli esiti al Ministero del lavoro e a quello dell'economia e delle finanze, e a bloccarne l'accesso quando sia stato raggiunto il limite di spesa<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. E. MASSI, *Aiuti all'autoimprenditorialità*, cit., 1436.

<sup>19</sup> Cfr. E. MASSI, *ibidem*.

<sup>20</sup> Art. 21, co. 1 e 4; art. 22, co. 10; art. 23, co. 7; art. 24, co. 10.

<sup>21</sup> Art. 21, co. 5; art. 22, co. 11; art. 24, co. 11.

<sup>22</sup> Si tratta del programma nazionale cofinanziato dal Fondo sociale europeo, che ha tra gli obiettivi principali quello di promuovere il lavoro e le competenze, favorire l'occupazione di giovani, donne e persone fragili e modernizzare i servizi per il lavoro e le politiche attive.

<sup>23</sup> Si tratta del documento redatto dallo Stato italiano, di concerto con le Regioni, le autorità e gli altri soggetti interessati, approvato dalla Commissione, che definisce strategia, priorità e modalità di impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei nell'ambito della Strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, impegnando le autorità pubbliche alla rendicontazione annuale delle risorse utilizzate e dei progressi conseguiti.

<sup>24</sup> Art. 21, co. 10; art. 22, co. 10; art. 23, co. 7; art. 24, co. 10.

<sup>25</sup> Art. 21, co. 7; art. 22, co. 7; art. 23, co. 4; art. 24, co. 7.

Le agevolazioni del decreto coesione non sono cumulabili con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente, ma sono espressamente dichiarate compatibili con la cd. “superdeduzione” di cui all’art. 4, d.lgs. n. 216/2023<sup>26</sup>. Si ricorda che quest’ultima consiste, per il 2025, nella previsione di una deduzione maggiorata al 120% (130% per le categorie di lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati, indicate nell’allegato I al decreto legislativo<sup>27</sup>) del costo dei lavoratori assunti a tempo indeterminato, ai fini del calcolo del reddito di riferimento per l’IRPEF e l’IRES: perché si abbia diritto a questo abbattimento del reddito ai fini delle suddette imposte, è però necessario che via sia un incremento netto dei lavoratori in forza rispetto all’anno precedente<sup>28</sup>.

Nonostante che non per tutti i beneficiari che esaminate siano espressamente richiamati i principi generali di fruizione degli incentivi di cui all’art. 31, d.lgs. n. 150/2015<sup>29</sup>, si deve ritenere che essi trovino comunque applicazione, in quanto compatibili, per tutte le misure<sup>30</sup>. Si ricorda qui dunque che gli incentivi non spettano: se l’assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, di legge o di contratto collettivo; se l’assunzione viola un diritto di precedenza, di legge o di contratto collettivo; quando siano in atto sospensioni dal lavoro connesse a una crisi o a una riorganizzazione aziendale (che riguarda lavoratori inquadrati allo stesso livello di quelli da assumere); quando il datore di lavoro che assume presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quello del datore di lavoro che ha licenziato il medesimo lavoratore nei sei mesi precedenti, ovvero si trova con quello in rapporto di collegamento o controllo.

Fermi questi principi, nel bonus donne è ulteriormente richiesto un incremento occupazionale netto<sup>31</sup>, mentre per il bonus giovani e il bonus ZES Mezzogiorno i datori di lavoro non devono aver posto in essere licenziamenti per giustificato motivo oggettivo o licenziamenti collettivi nei sei mesi precedenti<sup>32</sup>. Ulteriormente, al datore che fruisce di questi due incentivi è inibito il licenziamento, nei sei mesi successivi, del lavoratore assunto con l’esonero o di un altro impiegato con la stessa qualifica nella stessa unità produttiva, a pena di revoca del beneficio e di recupero di quanto già fruito<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> Art. 21, co. 2; art. 22, co. 8; art. 23, co. 5; art. 24, co. 8.

<sup>27</sup> Vi rientrano i lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati di cui al regolamento UE 651/2014, nonché alla l. n. 381/1991 sulle cooperative sociali, e ulteriormente un lungo elenco di persone connotate dalle fragilità più eterogenee, spesso già ricomprese nei due atti normativi appena menzionati. Si tratta, ad es., di: persone con disabilità, ex degenti di ospedali psichiatrici, persone in trattamento psichiatrico, ex detenuti, detenuti ammessi al lavoro esterno, alcolisti e tossicodipendenti, minori in età lavorativa in situazione di difficoltà familiare, donne vittime di violenza di genere.

<sup>28</sup> Per i profili attuativi del suddetto incentivo v. il d.i. (Min. Economia e Finanze e Min. Lavoro) 25 giugno 2024: in particolare, si precisa che godono dell’incentivo anche le trasformazioni di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato, nonché i soci lavoratori di società cooperative; come di consueto, i lavoratori a tempo parziale sono considerati *pro quota* [art. 4, lett. e)-g)].

<sup>29</sup> L’art. 31, d.lgs. n. 150/2015 è espressamente richiamato soltanto per il bonus giovani (art. 22, co. 5) e per il bonus ZES Mezzogiorno (art. 24, co. 5).

<sup>30</sup> Cfr. E. MASSI, *Incentivi per l'occupazione*, cit., 1250. Per un commento alle disposizioni del d.lgs. n. 150/2015 sugli incentivi all’occupazione v. C. GAROFALO, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), op. cit., 295 ss.; A. SARTORI, *Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, cit., 3044-3045; C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione*, cit., 129 ss.

<sup>31</sup> Art. 23, co. 3, che, quanto ai criteri di calcolo, si riferisce alla «differenza tra il numero dei lavoratori occupati, rilevati in ciascun mese, e il numero dei lavoratori mediamente occupati nei dodici mesi precedenti», specificando inoltre che, per i *part-timer*, occorrerà procedere con il riproporzionamento. Il computo si estende, con finalità antifraudolenta, anche alle società controllate o collegate ex art. 2359, c.c., nonché a quelle facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto. Infine, secondo quanto stabilito in via generale dall’art. 31, co.1, lett. f), d.lgs. n. 150/2015, occorrerà espungere dalla base occupazionale media di riferimento i lavoratori che abbiano abbandonato il posto di lavoro per dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti di età o licenziamento per giusta causa.

<sup>32</sup> Art. 22, co. 5; art. 24, co. 5.

<sup>33</sup> Art. 22, co. 6; art. 24, co. 6. Peraltro, le predette disposizioni chiariscono che la revoca non produce effetto sul beneficio residuo utilmente sfruttabile dal lavoratore per una nuova assunzione incentivata.

*Last, but not least*, troverà applicazione alle fattispecie *de quibus* anche l'art. 1, co. 1175, l. n. 296/2006, come da ultimo modificato e integrato dall'art. 29, co. 1, lett. a), d.l. n. 19/2024. Ai sensi della rinnovata disposizione, qualsiasi beneficio normativo e contributivo, stabilito dalla legislazione lavoristica e sociale, è condizionato al possesso del DURC, all'assenza di violazioni del diritto del lavoro e previdenziale, ivi comprese quelle in materia di tutela delle condizioni di lavoro e di salute e sicurezza, specificamente individuate con decreto ministeriale, nonché al rispetto dei contratti collettivi di ogni livello, stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

#### 7. *Riscoprire la cultura della valutazione (anche degli incentivi).*

Questa panoplia di incentivi lascia perplessi. Già in altra sede si era stigmatizzato l'uso tutto italico dei cd. "incentivi a pioggia", ovvero finalizzati ora a favorire le assunzioni stabili o con particolari tipologie contrattuali, ora a promuovere lo sviluppo di attività imprenditoriali, spesso con riferimento a talune categorie di persone (giovani, donne) o a zone depresse del Paese <sup>34</sup>.

Certo, soprattutto a partire dagli anni '90, si è potuta osservare una maggiore selettività nell'utilizzo di questi strumenti <sup>35</sup>: e, tuttavia, le categorie di beneficiari che vengono individuate risultano comunque troppo ampie ed eterogenee, come anche gli obiettivi di *policy* volta per volta esplicitati (a volte lo stimolo dell'occupazione *tout court*, altre volte la promozione di fasce deboli del mercato del lavoro, altre volte ancora l'abbattimento del costo del lavoro).

Queste misure, se non adeguatamente controllate (v. *infra*), finiscono per provocare effetti distorsivi sul mercato, come quelli di spreco, di sostituzione e di spiazzamento <sup>36</sup>. Nella prima ipotesi, si incentiva l'impiego di disoccupati che, anche in assenza dell'agevolazione, sarebbero stati comunque assunti, disperdendo risorse preziose. Nel secondo caso, invece, il tasso complessivo di occupazione rimane invariato: semplicemente, gli appartenenti al gruppo agevolato vanno a sostituire nelle pratiche assunzionali quelli delle categorie che in quel momento non godono di analoghi vantaggi. Nell'effetto di spiazzamento si verifica addirittura un impatto macro-economico, con effetti indiretti su lavoratori, imprese e settori estranei all'ambito in cui opera l'incentivo.

Per mitigare gli inconvenienti ora accennati, sono possibili due strade: una seria valutazione dell'impatto netto degli strumenti messi in campo; una ulteriore individualizzazione degli incentivi, al fine di renderli più aderenti ai singoli disoccupati <sup>37</sup>. Purtroppo, nel nostro ordinamento le pratiche valutative sono state sempre tradizionalmente molto deboli, e gli

---

<sup>34</sup> Cfr. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, Rimini, 2013, spec. 520-522. Critico nei confronti della tradizione tutta italiana di sostenere con ingenti prestazioni monetarie la domanda di lavoro, invece che costruire un sistema di servizi e di misure per qualificare l'offerta, anche S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, spec. 471-472. Si colloca da ultimo in questo condivisibile solco di idee anche C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione*, cit., spec. 376 ss., che, specie alla luce del nuovo contesto post-pandemico segnato dalla doppia transizione, ritiene indispensabile una torsione delle politiche per l'occupazione - e segnatamente degli incentivi - verso l'occupabilità, anziché l'occupazione *tout court*. Secondo l'autrice, infatti, per sostenere e accompagnare i lavoratori, specie i più vulnerabili, attraverso i mutati scenari produttivi, è indispensabile salvaguardare la loro professionalità; cosicché la premialità deve essere condizionata necessariamente all'accrescimento delle competenze e del capitale umano (dato qualitativo), piuttosto che al mero incremento occupazionale (dato quantitativo).

<sup>35</sup> A. SARTORI, *op. ult. cit.*, 513-514; S. VERGARI, *op. ult. cit.*, 473; C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione*, cit., 195-196.

<sup>36</sup> Sui quali v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici alla dottrina economicistica, A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Ediesse, Roma, 2009, 42.

<sup>37</sup> Cfr., anche sulla scorta di esperienze straniere (Regno Unito, Germania), A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, cit., 521. Nei Paesi menzionati importanti risorse vengono fatte confluire sui servizi per l'impiego, che possono utilizzarle per modulare l'assistenza agli utenti secondo le specifiche esigenze del caso concreto.

incentivi all'occupazione non fanno eccezione<sup>38</sup>. Sotto il profilo della personalizzazione delle agevolazioni, non è mancato negli anni più recenti qualche sviluppo interessante, come il fondo regionale per l'occupazione dei disabili (art. 14, l. n. 68/1999), che può, *inter alia*, contribuire a finanziare l'adattamento del contesto lavorativo alle esigenze della persona con disabilità, e l'assegno di ricollocazione, che tiene conto della distanza del beneficiario dal mercato del lavoro (art. 23, d.lgs. n. 150/2015)<sup>39</sup>.

Nel caso del decreto coesione pare allora che sia prevalsa l'esigenza di spendere nei tempi concordati le risorse generosamente messe a disposizione dall'Europa. Si spera che, una volta passata l'ubriacatura del PNRR, si riesca a operare un salutare disboscamento della selva degli incentivi all'occupazione, rinvigorendo al contempo la cultura della valutazione<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Sulla cultura della valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro come imprescindibile supporto alle decisioni dei *policy makers* v. A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego*, cit. Per un rilievo analogo, con precipuo riferimento agli incentivi all'occupazione, v. anche S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile*, cit., 474, che stigmatizza come «l'accertamento della [...] reale efficacia» degli incentivi non sia mai «assurto a presupposto indefettibile delle scelte politiche di investimento finanziario». In effetti, «la capacità di generare gli effetti attesi sull'accesso al lavoro o nel rapporto tra gli strumenti contrattuali esistenti non ha mai condizionato la riproposizione dei singoli incentivi».

<sup>39</sup> Quest'ultimo strumento, peraltro, è ora misteriosamente scomparso tra le pieghe del programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL). Sull'istituto, che nella sua fugace vita ha catalizzato l'interesse di numerosi studiosi, v. da ultimo e per ulteriori riferimenti bibliografici, A. SARTORI, in V. FERRANTE (a cura di), *Il lavoro subordinato. Rapporto contrattuale e tutela dei diritti*, Maggioli, Rimini, 2023, 420 ss.

<sup>40</sup> Come, del resto, prescriveva la legge delega sul *Jobs Act* (l. n. 183/2014), quando, nei criteri direttivi, indicava la «razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione, e a criteri di valutazione e di verifica dell'efficacia e dell'impatto» [art. 1, co. 4, lett. a)]. Si tratta di affermazioni di principio che segnavano una marcata discontinuità con la criticata tradizione italiana, e che avevano fatto ben sperare chi scrive: tuttavia, l'attuazione della delega si è attestata ben al di sotto delle attese generate. Cfr. A. SARTORI, *Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, cit., 3044. Del resto, nemmeno il riordino complessivo degli incentivi prefigurato dalla legge delega si è materializzato, poiché, come osservato dalla dottrina, ci si è per lo più limitati a riprodurre regole generali già stabilite dalla legge Fornero, oltre ad altre già presenti altrove nell'ordinamento, anche eurounitario: cfr. C. Garofalo, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, cit., 296; EAD, *Le politiche dell'occupazione*, cit., 81.