



# INAPP POLICY BRIEF

## INCENTIVI ALL'ASSUNZIONE E TRASPARENZA DEL MERCATO DEL LAVORO

*Uno dei diversi decreti attuativi del cosiddetto Jobs Act (L. n. 183/2014) nell'ormai lontano 2015, ha dettato i principi generali relativamente agli incentivi all'occupazione (D.Lsg. n. 150/2015). Rispetto a quanto era stato richiesto dalla stessa legge (razionalizzazione e introduzione di criteri per la verifica dell'efficacia e dell'impatto) la disciplina del decreto appare davvero minimale. Il tempo trascorso e quest'ultimo limite suggerisce l'opportunità di ritornare su quella normativa, anche per prevedere un nuovo obiettivo: rafforzare i canali formali di ricerca di lavoro al fine di contrastare il lavoro non dichiarato.*

INAPP\*

### Istituzionalizzazione degli incentivi all'assunzione: un obiettivo mancato

Secondo la tassonomia Eurostat relativa alle politiche del lavoro<sup>1</sup>, gli incentivi alle assunzioni rappresentano una delle principali componenti delle Politiche attive del lavoro (Pal): queste ultime sono composte da servizi (compreso il finanziamento delle istituzioni che li erogano) e istituti (oltre agli stessi incentivi, principalmente la formazione) deputati ad adeguare l'offerta alle esigenze della domanda di lavoro. Gli incentivi rimodulano i costi (normativi ed economici)<sup>2</sup> che pesano sulla domanda di lavoro con l'obiettivo di favorire l'assunzione di specifiche platee nell'ambito dell'offerta e mitigare le imperfezioni di mercato.

Posta questa tassonomia, la disciplina generale degli incentivi all'assunzione è collocata, appunto, in un Capo dell'atto legislativo di riordino delle Pal, il D.Lgs. n. 150 del 2015. Questa parte del Decreto, va subito detto, rappresenta solo una sorta di *simulacro* ([Menghini 2015](#)) del ben più impegnativo principio e criterio direttivo contenuto nella legge delega (L. 183/2014, art. 1, 4° co., lett a), la quale chiedeva all'Esecutivo una "razionalizzazione degli incentivi all'assunzione

\* A cura di Manuel Marocco.

<sup>1</sup> Reperibile qui [Labour market policy \(source: DG EMPL\) \(Imp\) \(europa.eu\)](#).

<sup>2</sup> Si veda la nozione di incentivo all'assunzione introdotta dall'art. 30, 2° co., D.Lgs. n. 150/2015 (vedi *infra* nel testo), ai sensi del quale: sono incentivi all'occupazione "i benefici normativi o economici riconosciuti ai datori di lavoro in relazione all'assunzione di specifiche categorie di lavoratori".

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".

Il Decreto del 2015, invece, si articola in due parti: una volta "all'istituzione di un Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione" (art. 30) e l'altra che detta i "principi generali di fruizione degli incentivi" (art. 31).

Il Repertorio è stato istituito ed è rintracciabile nell'ambito del portale [MyAnpal](#). La parte pubblica – in sostanza una banca dati – adempie a una finalità legale di 'trasparenza' e garantisce, a seconda della tipologia di interrogante, di estrarre informazioni su ciascuno 'schema incentivante'<sup>3</sup>. In particolare, se l'interrogante è un datore di lavoro, alla finalità già menzionata, se ne aggiunge una, per così dire, di customer service, in quanto, attraverso l'autenticazione e un sistema di filtri, il portale agevola l'utente nell'individuare la misura adeguata alle personali esigenze dell'interrogante<sup>4</sup>.

Accanto e a rafforzamento di questa complessiva finalità, il Repertorio, secondo la Legge, assolve anche a funzioni di 'coordinamento' centrale in materia ed è, infatti, previsto che: "le regioni e le province autonome che intendano prevedere un incentivo all'occupazione ne danno comunicazione all'Anpal". Due questioni, collegate a una *territorializzazione* di questa Pal, sono comunque da rimarcare. In primo luogo, ciò può incidere negativamente sulla certezza del diritto (conoscibilità), moltiplicando le fonti regolative dell'istituto (legislativa e regolamentare nazionale, cui si aggiunge il livello legislativo e regolamentare territoriale) ([Vergari 2016](#)). In secondo luogo, come si è materialmente verificato, l'intervento regionale in materia può esporsi a questioni di illegittimità costituzionale, ove incida negativamente sul principio della libera circolazione dei lavoratori<sup>5</sup>. Il Repertorio potrebbe mitigare il primo rischio; il secondo rimane, invece, una questione aperta, rispetto alla quale il controllo di costituzionalità potrebbe non essere sempre una barriera sufficiente in termini di efficienza, posto il conseguente pericolo di ingolfare la stessa Consulta.

L'art. 31 detta, di fatto limitandosi a far propria la disciplina introdotta già dalla Riforma Fornero del 2012 (L. n. 92/2012)<sup>6</sup>, "principi generali di fruizione degli incentivi"; la disciplina è rivolta non solo – e non tanto – ai datori di lavoro (i fruitori), quanto *pro-futuro* al Legislatore nazionale e a quelli regionali. Come chiarisce l'articolo, è/era, cioè, necessario "garantire un'omogenea applicazione degli incentivi" e fissare principi a valenza generale, posto che prima del 2015 – *melius* prima del 2012 – essi erano ad hoc e cioè trovavano invece la propria disciplina nello stesso atto che disponeva l'incentivo, ovvero a livello attuativo e addirittura, a volte, solo a livello interpretativo. È evidente che l'assenza di una disciplina generale incideva negativamente sulle posizioni soggettive e aumentava i rischi di comportamenti discrezionali delle amministrazioni.

---

<sup>3</sup> L'art. 30, D.Lgs. n. 150/2015 richiede almeno: "a) categorie di lavoratori interessati; b) categorie di datori di lavoro interessati; c) modalità di corresponsione dell'incentivo; d) importo e durata dell'incentivo; e) ambito territoriale interessato; f) conformità alla normativa in materia di aiuti di stato".

<sup>4</sup> Vedi il [Manuale repertorio incentivi](#).

<sup>5</sup> La Corte Costituzionale ad es. (Sentenza n. 281/2020), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale del Friuli Venezia-Giulia (L.R. n. 9/2019) che limitava la concessione di incentivi occupazionali alle imprese per le assunzioni solo ai casi in cui i lavoratori assunti fossero residenti continuativamente nel territorio regionale da almeno cinque anni. Per un commento si veda [ASGI \(2021\)](#).

<sup>6</sup> Cfr. art. 4, co. 12, 13, 14 e 15, L. n. 92/2012, ora abrogati.

Peraltro, come si dirà anche più avanti, l'art. 31 del D.Lgs. n. 150/2015 non sempre ha costituito un argine sufficiente contro la tecnica legislativa del passato, posto che continuano ad essere reperibili discipline ad hoc, espressamente emanate in deroga a questo articolo.

Il primo principio generale, in modo bizzarro dal punto di vista sistematico, è in realtà reperibile nell'art. 30. Esso dispone al 4° co. che: "(...) i benefici economici connessi ad un incentivo all'occupazione sono riconosciuti di regola mediante conguaglio sul versamento dei contributi previdenziali". La norma chiama in causa immediatamente l'Istituto previdenziale: qualunque sia la tipologia di beneficio economico riconosciuto (contributivo, economico, fiscale)<sup>7</sup>, "di regola", il datore procederà a conguaglio rispetto a quanto dovuto all'Inps. Sebbene la regola sia stata dettata "allo scopo di assicurare la massima trasparenza e la riduzione degli oneri amministrativi", la stessa ha risvolti di non poco conto sulla tenuta del sistema delle assicurazioni sociali che, finanziariamente, si dovrebbero auto-sostenere grazie ai contributi versati dai datori di lavoro. Secondo l'ultimo Rapporto Inps ([Inps 2023](#)) – per conferire dimensioni tangibili alla questione – complessivamente, il valore economico delle agevolazioni contributive è risultato nel 2021 pari a circa 20 miliardi di euro (il 13,5% del totale dei contributi sociali dovuti) ed è aumentato nel 2022 a 23,7 miliardi (pari al 14,6%). Sempre leggendo quel Rapporto, ad esempio, si ricava che il sistema contro la disoccupazione involontaria è in particolare affanno (vedi tabella 1).

**Tabella 1. Spesa sistema protezione disoccupazione 2022 (in milioni di €)**

	a) Spesa	b) Contribuzione figurativa	c) Spesa totale (a+b)	d) Contributi incassati	e) Saldo (d-c)
CIGO	351	238	589	3.257	2.668
CIGS	462	326	788	1.749	961
CIGD	181	124	305	0	<b>-305</b>
CIG causale COVID	220	122	342	0	<b>-342</b>
NASPI	8.881	4.730	13.611	6.361	<b>-7.250</b>
Dis-coll	58	0	58	156	98
Iscro	12	0	12	21	9
Alas	1	0	1	9	8
<b>Totale</b>	<b>10.166</b>	<b>5.302</b>	<b>71</b>	<b>11.553</b>	<b>-4.153</b>

Fonte: Inps (2023), elaborazione dell'Autore

Senza entrare troppo nel dettaglio<sup>8</sup>, l'art. 31 poi individua quattro fattispecie in cui l'incentivo è negato, e cioè quando: a) l'assunzione sia dovuta in base ad un obbligo preesistente (di fonte legale o da contrattazione collettiva); b) l'assunzione viola un diritto di precedenza (anche in questo caso di legge o stabilito da contratto) a favore di un altro lavoratore licenziato o cessato da un rapporto a termine; c) preesiste una sospensione dal lavoro, con eccezione delle assunzioni di lavoratori con professionalità diverse da quelle dei lavoratori sospesi e di quelle effettuate in una unità produttiva diversa e, infine, d) l'assunzione riguardi lavoratori licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di un datore di lavoro che, al momento del recesso, presenti assetti

<sup>7</sup> Utilizzando la classificazione di Falasca ([Falasca 2015](#)) sono individuabili tre tipologie di incentivi all'assunzione: a) "incentivi contributivi" che "si caratterizzano per la previsione di costi contributivi inferiori rispetto a quelli previsti per la generalità dei rapporti di lavoro subordinato"; b) "incentivi di natura economica" che "si caratterizzano per l'erogazione diretta da parte della PA di benefici di carattere monetario in favore dei datori di lavoro che assumono particolari tipologie di lavoratori o utilizzano determinate tipologie contrattuali"; c) "incentivi di natura fiscale" che "riconoscono la possibilità di ottenere, con forme diverse, riduzione delle imposte nel caso di utilizzo di determinate tipologie contrattuali di lavoro subordinato".

<sup>8</sup> Per approfondimenti si veda [Balletti \(2015\)](#); [Massaini \(2015\)](#) e [Diamanti \(2018\)](#) in particolare quest'ultimo autore sui legami con la disciplina europea in materia di Aiuti di Stato.

proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro. Di fatto, le prime due lettere affermano il principio generale in ossequio al quale non è possibile riconoscere l'incentivo quando il datore di lavoro non è libero di scegliere chi assumere, mentre le altre due lettere sono espressioni dell'intento del Legislatore di contrastare comportamenti fraudolenti dei datori (si assume per sostituire i lavoratori sospesi, ovvero licenziati). Questa disciplina è largamente ripetitiva, come anticipato, della disciplina contenuta nella Riforma Fornero, la quale, a sua volta, recepiva quella europea in materia<sup>9</sup>.

Innovativa, invece, è la disciplina per il calcolo dell'"incremento occupazionale netto della forza lavoro mediamente occupata", ove questo sia richiesto per accedere all'incentivo<sup>10</sup> e anche l'istituzione di un "piano gestionale per il finanziamento di politiche attive del lavoro", nell'ambito del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, che contribuisce a restituire ordine alla materia anche degli incentivi all'assunzione.

Come anticipato, va rimarcato che regole sull'interpretazioni delle leggi (*Lex specialis posterior derogat priori generali*) mitigano l'intento dei principi generali dettati all'art. 31; sono, infatti, rendicontabili, successivamente, discipline speciali che hanno derogato la disciplina del 2015<sup>11</sup>.

### **Rimodulare la disciplina per contrastare il lavoro non dichiarato**

In sintesi, l'analisi della disciplina vigente mostra la presenza di importanti questioni rimaste irrisolte. Il Repertorio rappresenta certamente una condizione necessaria per l'osservazione statistica e la "verifica dell'efficacia e dell'impatto", attività che tuttavia il Parlamento aveva richiesto all'Esecutivo di normare; la loro mancata ed esaustiva istituzionalizzazione<sup>12</sup> finisce così per pesare sulla loro effettiva coerenza. Insomma, rimane ancora valido il giudizio, secondo cui: "L'accertamento della loro reale efficacia (*degli incentivi*, N.d.A.) non è mai assunto a presupposto indefettibile delle scelte politiche d'investimento finanziario" ([Vergari 2016](#)); peraltro, svolgendo il pensiero di questo autore, se i rischi tipici delle tradizionali politiche di incentivazione selettiva rimangono vivi (cd. effetto peso morto, ovvero fenomeni di spiazzamento), pare che – in assenza di detta istituzionalizzazione – neppure incentivi a-selettivi, come quelli sperimentati a partire dal 2016, modifichino *lo stato delle cose*. Si aggiunga che il Repertorio non è neppure sufficiente a

---

<sup>9</sup> Così Diamanti, *op. cit.* Non innovative, in quanto questioni già risolte dalla prassi, le norme di cui ai commi successivi dell'art. 31. Il comma 2 pone alcune regole generali ai fini della determinazione del diritto agli incentivi e della loro durata: a questi fini si cumulano i periodi in cui il lavoratore ha prestato l'attività in favore dello stesso soggetto, a titolo di lavoro subordinato o somministrato, mentre non si cumulano le prestazioni in somministrazione effettuate dallo stesso lavoratore nei confronti di diversi utilizzatori, anche se fornite dalla medesima agenzia di somministrazione di lavoro. Il 3° comma sanziona l'inoltro tardivo della comunicazione obbligatoria da parte del datore di instaurazione, modifica di un rapporto di lavoro o somministrazione, disponendo la perdita dell'incentivo per il periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione.

<sup>10</sup> Secondo il primo comma lett. d, art. 31: "(...) il calcolo si effettua mensilmente, confrontando il numero di lavoratori dipendenti equivalente a tempo pieno del mese di riferimento con quello medio dei dodici mesi precedenti", tenendo la nozione di "impresa unica" europea ed escludendo dal computo della base occupazionale media i lavoratori che nel periodo di riferimento abbiano abbandonato il posto di lavoro per cause non imputabili (dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti d'età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro o licenziamento per giusta causa).

<sup>11</sup> Si veda ad esempio, da ultimo, il [messaggio Inps n. 1450/2023](#), che riconosce il diritto agli incentivi all'assunzione anche nel caso di stipula di "contratto di espansione" (art. 41, D.Lgs. n. 148/150), in quanto – si sostiene – l'impegno del datore di lavoro ad assumere, scaturente dall'accordo siglato in sede ministeriale, "non integra la fattispecie di obbligo preesistente", di cui alla lett. a, dell'art. 31 D.Lgs. n. 150 commentato nel testo.

<sup>12</sup> Non può non essere rimarcato in proposito che l'art. 3 del D.L. n. 75/2023 (conv. con modifiche dalla L. n. 11/2023) prevede l'assorbimento, da parte del Ministero del Lavoro, di tutte le competenze, compresa la gestione del Repertorio, sino ad oggi attribuite all'Agenzia nazionale per le politiche attive per il lavoro (Anpal), poi soppressa.

esercitare un reale coordinamento nazionale in materia: permangono rischi di *fughe in avanti*, che minano il principio di eguaglianza.

Per risolvere alcune di queste questioni, in prospettiva *de iure condendo*, si potrebbe tentare di rafforzare “principi generali di fruizione degli incentivi” di cui all’art. 31, scontata la possibilità che leggi successive speciali derogino la disciplina generale.

Interpolando l’articolo, si potrebbe introdurre, innanzi tutto, una norma generale rivolta alle istituzioni che intendano introdurre un nuovo incentivo all’assunzione, volto ad assicurare che i dati amministrativi ad essi relativi, una volta anonimizzati e in forma di microdato, siano messi a disposizione della comunità scientifica di riferimento. Sulla scorta di altre norme che condizionano l’accesso a benefici ad obblighi informativi<sup>13</sup>, la previsione proposta dovrebbe essere accompagnata da sanzioni in caso di inadempimento: in assenza della comunicazione dei dati – in forma legale – la misura non dovrebbe essere prorogata.

Sempre in prospettiva *de iure condendo*, potrebbe essere rinverdito il legame – sperimentato in passato – tra politiche di incentivazione ed emersione dal lavoro non dichiarato ([Menghini 2015](#)). Piuttosto che perseguire fallimentari politiche di verifica amministrativa *ex ante* (chiamata numerica) o *ex post* (chiamata diretta) del *matching tra domanda ed offerta di lavoro*, nonché altrettanto improduttive politiche di emersione su base volontaria delle *vacancies*, si propone una policy che incentivi l'emersione dal lavoro nero attraverso il – sempre più indispensabile<sup>14</sup> – sostegno ai canali formali, mediante uno schema che leghi gli incentivi all'assunzione passati/futuri a un percorso di selezione trasparente. Nello specifico, si propone che gli incentivi siano legati alla trasparenza e reale contendibilità della *vacancy*, attraverso il coinvolgimento di un garante (pubblico o privato) che assicuri un processo equo e meritocratico, sebbene orientato ai bisogni di manodopera dell’imprenditore, che rimarrebbe l’unico a configurare la figura richiesta e le caratteristiche premianti. Implicitamente il meccanismo garantirebbe il popolamento degli archivi del sistema dei servizi per il lavoro di opportunità lavorative concrete, uno dei problemi da sempre irrisolti del sistema dell'intermediazione italiano.

Nello specifico si tratta di una diversa modulazione ed estensione di quanto già previsto per l'incentivo all'assunzione di cui all'art. 8 del D.L. n.4/2019 di istituzione del Reddito di cittadinanza; nella formulazione originaria di questo articolo, l'incentivo all'assunzione era erogato all'evenienza che il datore di lavoro postasse la *vacancy* sull'apposita banca dati dell'Anpal ("Al datore di lavoro che comunica alla piattaforma digitale dedicata al RdC (...) le disponibilità dei posti vacanti, e che su tali posti assuma a tempo pieno e indeterminato soggetti beneficiari di RdC (...) è riconosciuto" ecc.). Piuttosto che condizionare l'accesso al beneficio pubblico al mero utilizzo di una bacheca elettronica pubblica, come nella norma appena richiamata, il diritto all'incentivo all'assunzione va collegato allo svolgimento in trasparenza della selezione propedeutica all'assunzione. La selezione, nel caso in cui il datore intenda avvalersi di un incentivo all'assunzione, dovrebbe ispirarsi al principio della procedura comparativa di selezione nota nel pubblico impiego (art. 7, 6° co., D.Lgs. n. 165/2001). Lo svolgimento e la trasparenza della procedura sono garantiti dal coinvolgimento

---

<sup>13</sup> Cfr. ad esempio l’art. 15, D.Lgs. n. 151/2015 in materia di deposito contratti collettivi aziendali o territoriali.

<sup>14</sup> Gli ultimi [dati PLUS](#) evidenziano che tra il 2021 e il 2022 solo il 21,3% degli ingressi di disoccupati e inattivi è intermediato dai canali formali, oltre il 77% invece da canali informali.

degli operatori pubblici, o privati accreditati, che forniscono appositi servizi specialistici al datore di lavoro, secondo criteri di merito chiari, scelti liberamente dal datore di lavoro.

Allo scopo, quindi, si potrebbe introdurre una modifica all'art. 31 del D.Lgs. n. 150/2015 più volte citato, con l'aggiunta di un ulteriore principio generale a quelli già esistenti, affinché il principio della "procedura comparativa garantita" si applichi all'intero *corpus* degli incentivi pubblici vigenti e futuri.

---

Alcuni diritti riservati (2024) (INAPP)

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons.

Attribuzione - Non Commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 - Italia License.

ISSN 2533-3003



I *Policy Brief* dell'INAPP offrono spunti di riflessione tratti dai temi di ricerca e di analisi realizzati dall'Istituto, a supporto delle politiche pubbliche.

Per info: [editoria@inapp.gov.it](mailto:editoria@inapp.gov.it) - [www.inapp.gov.it](http://www.inapp.gov.it)

