Fondazione Giuseppe Di Vittorio

WORK ING PAPER FDV

Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro

Ten years of Jobs Act: the numbers of labor market

Giuliano Ferrucci
Valerio Tati
Fondazione Giuseppe Di Vittorio

n.1/2025

ISSN: 2724 1882

Direttore scientifico della collana

Francesco Sinopoli	**f.sinopoli@fdv.cgil.it**

Responsabile dell'area Ricerca

Daniele Di Nunzio	**d.dinunzio@fdv.cgil.it**

Progetto grafico e editing

Tonino Palazzo	**t.palazzo@fdv.cgil.it**

La collana di pubblicazioni on line Working Paper della Fondazione Di Vittorio (WP-FDV) comprende lavori originali e inediti, espressione delle attività di studio e ricerca svolte dall'Istituto. I contributi sono da considerarsi come pre-print di lavori di ricerca, la cui diffusione risponde all'obiettivo di documentare e divulgare tempestivamente i risultati di studi e ricerche e favorire il dibattito scientifico sui temi di interesse della Fondazione. Le proposte di lavori scientifici per la pubblicazione nella collana Working Paper possono essere presentate da ricercatori e studiosi della Fondazione Di Vittorio e dai collaboratori ai progetti dell'istituto. Ogni proposta è sottoposta a un processo di referaggio, da parte di revisori selezionati dal comitato di redazione. Il WP deve essere proposto prima di una sua eventuale pubblicazione su una rivista scientifica. Non si accettano testi già pubblicati o in corso di pubblicazione. Il regolamento completo, con le istruzioni per la presentazione delle proposte, è disponibile sul sito web della Fondazione. La collana è identificata da un International Standard Serial Number (Issn) che ne consente l'identificazione e il riconoscimento come pubblicazione elettronica in serie. Ogni singolo volume della collana è numerato, in ordine progressivo. Tutti i Working Paper sono pubblicati sul sito della Fondazione Di Vittorio e accessibili gratuitamente e senza restrizioni. Il diritto d'autore rimane in capo agli autori. Le opere sono pubblicate con Licenza Creative Commons (CC-BA-NC-SA) e possono pertanto essere distribuite, modificate, create opere derivate dall'originale, ma non a scopi commerciali, a condizione che venga: riconosciuta una menzione di paternità adeguata, fornito un link alla licenza e indicato se sono state effettuate delle modifiche; e che alla nuova opera venga attribuita la stessa licenza dell'originale. Il testo contenuto all'interno dell'opera, e l'opera stessa, possono essere citati, a condizione che venga indicato l'autore, l'opera, la collana e il sito internet della Fondazione Di Vittorio, in cui la collana è pubblicata https://www.fondazionedivittorio.it

N. 1/2025
ISSN 2724-1882
© 2025 FDV
ROMA, aprile 2025

La Fondazione Giuseppe Di Vittorio è l'istituto per la ricerca storica, sociale ed economica e per l'educazione e la formazione sindacale fondato dalla Cgil.

Per commenti e/o richieste di informazioni rivolgersi a:

Fondazione Giuseppe Di Vittorio
Via G. Donizetti, 7/b – 00198 Roma
Tel. +39 06 857971
wp@fdv.cgil.it
www.fondazionedivittorio.it

Indice

Sintesi 4
Abstract 4
Introduzione 5
1. Le tendenze di lungo periodo 8
Il declino demografico 8
Il declino della manifattura 10
La lunga stagnazione dell'economia 10
La discesa dei salari reali 12
La diffusione del lavoro precario 13
2. Il Jobs Act prima della pandemia (2014-2019) 15
L'occupazione dipendente 15
Il part-time 19
Le professioni 20
I settori 22
I contratti 28
3. Dalla pandemia al PNRR (2019-2023) 31
Il biennio 2021-23: un approfondimento 33
Il 2024 37
4. L'Italia e l'Europa 40
5. Sintesi conclusiva 43
Bibliografia 46

Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro

di Giuliano Ferrucci* e Valerio Tati*

Sintesi

La presente ricerca descrive l'andamento dell'occupazione nei dieci anni trascorsi dall'approvazione della riforma del lavoro nota come Jobs Act che, introducendo nel marzo del 2015 il così detto "contratto a tutele crescenti", ha di fatto abolito il diritto alla reintegrazione delle lavoratrici e dei lavoratori licenziati in modo illegittimo nelle aziende private con più di 15 addetti. L'analisi distingue i primi cinque anni – dal 2014 al 2019 – dai cinque anni successivi, segnati questi ultimi dalle politiche espansive adottate in risposta alla crisi provocata dalla pandemia da Covid – 19.

Il primo paragrafo presenta in estrema sintesi le tendenze di lungo periodo che hanno segnato il declino dell'economia italiana, relegandola in una posizione di secondo piano rispetto alle dinamiche tecnologiche che determinano le nuove catene globali del valore (GVC).

Vengono quindi ricostruite le variazioni dell'occupazione nella seconda metà degli anni Dieci del nuovo secolo sulla base dell'analisi dei microdati della Rilevazione delle Forze di Lavoro dell'Istat, centrando prima l'attenzione sulle tipologie contrattuali dell'occupazione dipendente, quindi sui settori e sulle professioni. Un paragrafo è infine dedicato alle statistiche di fonte Inps relative alle attivazioni e alle cessazioni dei contratti occorse nello stesso quinquennio (2014-2019).

La seconda parte mette a fuoco le variazioni della struttura dell'occupazione nel periodo post-pandemico, con un affondo relativo al biennio 2021-23 sugli occupati a tempo determinato e/o parziale (area del disagio), sui settori e sulle professioni in crescita o in contrazione. L'ultimo paragrafo confronta i tassi di occupazione e disoccupazione in Italia e in Europa per rilevare che oggi la posizione del nostro Paese nel contesto internazionale non è migliore di quella di dieci anni fa.

Vedremo quindi che la riforma non ha modificato sostanzialmente la traiettoria tendenziale dell'occupazione, tracciata sulla falsariga di un modello competitivo di retroguardia, basato sulla compressione dei costi (del costo del lavoro in particolare) piuttosto che sull'innovazione di prodotto e di processo. Ma se ha fallito l'obiettivo dichiarato (e non poteva essere diversamente), la riforma ha centrato probabilmente l'obiettivo implicito, indebolire lo spirito di condivisione e solidarietà delle lavoratrici e dei lavoratori e, in questo modo, la loro forza contrattuale.

Classificazione Jel: J81; J21; J41; J51

Parole chiave: Jobs Act, tutele crescenti, lavoro stabile, lavoro precario, contratti, struttura dell'occupazione, polarizzazione delle professioni, declino economico

Abstract

This research describes employment trends in the ten years since the approval of the labour reform known as the Jobs Act, which, by introducing in March 2015 the so-called "contract with increasing protections", effectively abolished the right to reinstatement for workers unlawfully dismissed in private companies with more than 15 employees. The analysis distinguishes the first five years - from 2014 to 2019 - from the following five years, the latter marked by the expansive policies adopted in response to the crisis caused by the Covid-19 pandemic.

The first paragraph presents in extreme synthesis the long-term trends that have marked the decline of the Italian economy, relegating it to a secondary position with respect to the technological dynamics that determine the new global value chains (GVCs).

Changes in employment in the second half of the 2010s are then reconstructed based on the analysis of microdata from ISTAT's Labour Force Survey, focusing first on the contract types of employees, then on sectors and professions. Finally, a section is devoted to statistics from INPS source on contract activations and terminations that occurred over the same five-year period (2014-2019).

The second part focuses on the changes in the structure of employment in the post-pandemic period, with a lunge related to the two-year period 2021-23 on fixed-term and/or part-time employees (discomfort area), on sectors and professions that are growing or shrinking. The last paragraph compares employment and unemployment rates in Italy and Europe to note that our country's position in the international context today is no better than it was a decade ago.

We will therefore see that the reform has not substantially changed the trend of employment, plotted along the lines of a rearguard competitive model, based on cost compression (of labor costs in particular) rather than product and process innovation. But if it has failed in its stated goal (and it could not have been otherwise), the reform has probably hit the implicit goal, weakening the spirit of sharing and solidarity of workers and, in this way, their bargaining strength.

* Statistico e ricercatore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio (FDV).

* Economista e ricercatore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio (FDV).

Citazione: Ferrucci, G., & Tati, V. (2025), Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro, Working Paper n. 2, Fondazione Di Vittorio, Roma. DOI: 10.69092/FDV-WP1-2025

Introduzione

Quando il governo Renzi approvò nel 2014 la riforma del lavoro nota come *Jobs Act*, l'economia italiana, come buona parte delle economie occidentali, veniva da una crisi lunga 5 anni (dal 2009 al 2013) innescata nel 2008 dal crack finanziario negli Stati Uniti e proseguita nella seconda metà del 2011 con la crisi dei debiti sovrani che aveva indotto politiche di severa austerità in tutti i Paesi dell'Unione, in particolare in quelli più esposti alla speculazione internazionale[1].
Nel 2014 l'economia italiana era ancora in sofferenza, con il valore reale del prodotto interno lordo pari a poco più del 90% del valore del 2008, un tasso di occupazione molto basso rispetto alla media dei Paesi dell'Unione a 27 (circa 8 punti sotto) e un tasso di disoccupazione elevato, pari a circa il doppio del minimo registrato nel 2007. Inoltre, le misure adottate dalla fine degli anni Novanta - il "Pacchetto Treu" (legge n. 196/1997), il Decreto Legislativo n. 368/2001 e la "Legge Biagi" (legge n. 30/2003) - avevano favorito la proliferazione di contratti atipici, a tempo determinato, caratterizzati da bassa retribuzione, da limiti sostanziali nell'accesso alla formazione continua e al credito e da scarse prospettive previdenziali (Kalleberg, 2009; Raitano, 2010; McKay et al., 2012; Keune, 2015).

L'evidenza empirica delle conseguenze in termini di disparità di trattamento fra lavoratori stabili, da una parte, e dipendenti a termine e parasubordinati, dall'altra, aveva alimentato un acceso dibattito sulla necessità di superare la segmentazione e integrare protezione sociale e flessibilità delle relazioni contrattuali, la così detta flexicurity (Raitano, 2010). I pacchetti normativi della prima metà degli anni Dieci del Duemila, la "Legge Fornero" (legge n. 92/2012) e il Jobs Act (legge n. 183/2014), e successivamente il "Decreto Dignità" (legge. 96/2018) si possono considerare "figli" di quel dibattito.

Il governo Renzi con il Jobs Act si proponeva, almeno sulla carta, di ridurre il dualismo regolativo presente nel mercato del lavoro e contenere il ricorso ai contratti a termine, fonte di sottoccupazione e precarietà. Lo strumento per raggiungere l'obiettivo consiste nell'introduzione di una nuova forma di contratto a tempo indeterminato – il *contratto a tutele crescenti* – il cui principale elemento di novità risiede nella maggiore flessibilità in uscita: cancellato l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, già depotenziato dalla "Legge Fornero" (legge n. 92/2012), il nuovo rapporto subordinato non prevede più tutele giuridiche per i lavoratori in caso di licenziamento invalido[2], sostituite da un indennizzo monetario che il datore di lavoro deve corrispondere al lavoratore in base all'anzianità di servizio (Cirillo et al, 2017). Il fine dichiarato è riportare al centro, come principale modello di riferimento, il contratto a tempo indeterminato, ancorché "a tutele crescenti" (Croce, 2015), e per sollecitare questo cambiamento di paradigma la riforma aveva previsto generosi incentivi fiscali nella forma di esoneri contributivi, prima triennali (nel 2015) e poi biennali (2016),

[1] Nel novembre del 2011 il Parlamento italiano affidava il governo a Mario Monti, già commissario europeo per la concorrenza, con il mandato di contenere la spesa e assumere nella legislazione nazionale le regole del *Patto di Stabilità e Crescita*, fino all'introduzione nella Carta costituzionale del principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni.

[2] Rimane il reintegro obbligatorio solo per licenziamenti discriminatori.

garantiti alle assunzioni e alle trasformazioni a tempo indeterminato[3].

Principali provvedimenti legislativi in tema di lavoro tra il 2014 e il 2019

Provvedimento	**Cosa stabilisce**	**Quando entra in vigore**
L. n. 78/2014	Riforma del contratto a tempo determinato. Assenza della causale per l'instaurazione del contratto; possibilità di rinnovo per 5 volte in 3 anni.	marzo 2014
L. n. 183/2014	Introduzione del contratto a tutele crescenti e abolizione del diritto alla reintegrazione in caso di licenziamento illegittimo.	marzo 2015
L. n. 190/2014	Esonero contributivo per tre anni in caso di assunzione di lavoratori a tempo indeterminato o di trasformazione di rapporti a termine.	gennaio 2015
L. n. 208/2015	Esonero contributivo (di entità ridotta) per due anni in caso di assunzione di lavoratori a tempo indeterminato o di trasformazione di rapporti a termine.	gennaio 2016
D.L. n. 81/2015	Abolizione dei contratti di collaborazione a progetto.	giugno 2015
D.L. n. 25/2017	Abolizione dei Voucher.	marzo 2017
L. n. 205/2017	Esonero contributivo strutturale per le assunzioni e trasformazioni con contratto a tempo indeterminato di tutti i giovani fino a 34 anni. Prorogato per gli anni 2019 e 2020.	gennaio 2018
L. n. 96/2018	Nuove restrizioni per i contratti a tempo determinato e in somministrazione (obbligo di indicare la causale dopo i primi 12 mesi; durata massima del contratto abbassata da 36 a 24 mesi; riduzione del numero di proroghe).	novembre 2018

Ma quali sono stati effettivamente gli effetti della riforma sul mondo del lavoro e sul tessuto produttivo? È cambiata la propensione delle imprese ad assumere a tempo indeterminato? Si è verificato un aumento della produttività del lavoro? In questa ricerca proviamo a rispondere rappresentando l'andamento dei principali indicatori del mercato nei primi 10 anni di applicazione della riforma, dal 2015 al 2024.

In questa ricostruzione prenderemo in esame due sottoperiodi, dal 2014 (ultimo anno precedente la riforma) al 2019 (ultimo anno prima della pandemia da Covid-19) e dal 2019 al 2024, cinque anni questi ultimi segnati dall'emergenza sanitaria e dalle misure straordinarie volte a stimolare la ripresa, fino ai grandi investimenti promossi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Vedremo che la dinamica di fondo dell'occupazione non cambia sostanzialmente nel primo lustro mentre il

[3] Il Jobs Act è intervenuto anche sul superamento dell'associazione in partecipazione, e questo è stato un cambiamento positivo (legge 81/2015)

quadro muta radicalmente nel secondo, soprattutto dal 2022, quando si dispiegano gli effetti delle politiche espansive adottate già l'anno precedente con l'allentamento dei vincoli di bilancio, alimentate successivamente con le ingenti risorse che l'Unione Europea ha messo a disposizione del nostro Paese.

Prima di entrare nel vivo della descrizione, vediamo quali sono le tendenze di fondo che hanno caratterizzato l'economia italiana negli ultimi 20-30 anni, la cornice nella quale si inserisce la riforma del 2014/2015[4].

[4] Questo rapporto non considera la molteplicità di fattispecie contrattuali che caratterizzano il mercato del lavoro italiano, e che spongono le lavoratici/tori a maggiori vulnerabilità, come i voucher, tirocini e stage, abuso dell'alternanza scuola-lavoro, e l'ampia diffusione del lavoro irregolare.

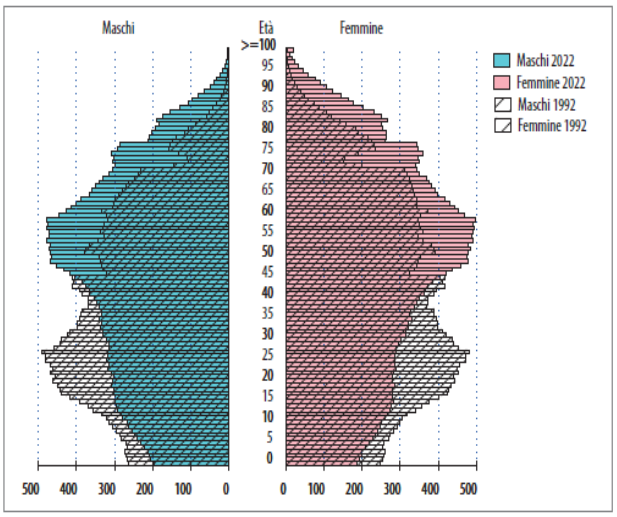
1. Le tendenze di lungo periodo

Il declino demografico

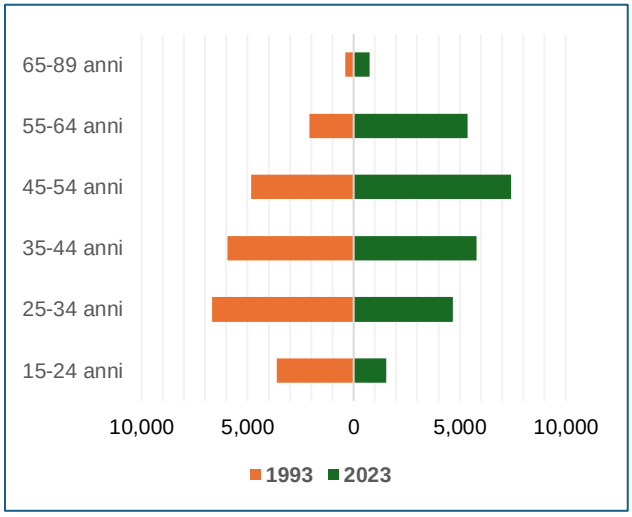
Un fenomeno ormai strutturale, comune a tutti i Paesi dell'Unione, è il progressivo invecchiamento della popolazione, particolarmente veloce in Italia, il Paese con l'età mediana più alta al mondo dopo il Giappone (48,4 anni nel 2023 contro una media dei Paesi UE pari a 44,5), a causa del persistente calo della fecondità e dell'allungamento della vita. Da 30 anni l'età media della popolazione sale senza soluzione di continuità e quella della forza lavoro (occupati e disoccupati) anche più velocemente: il peso degli attivi under 35 era 43,7% nel 1993 ed è sceso a 24,3% nel 2023; specularmente, il peso degli over 54 è passato nello stesso periodo dal 10,5% al 24,0% (figura 1). Sulla composizione della forza lavoro intervengono infatti anche lo slittamento in avanti dell'ingresso nel mercato del lavoro da parte dei giovani impegnati nei percorsi di formazione universitaria e l'aumento dell'età della pensione determinato dalle modifiche normative introdotte nel sistema previdenziale.

Anche se impatta relativamente sulla dinamica demografica complessiva, non può essere trascurato per le conseguenze economiche e sociali che comporta nel medio e lungo periodo il fenomeno della così detta "fuga di cervelli", vale a dire l'emigrazione di giovani laureati verso Paesi che offrono migliori opportunità di lavoro. Questo fenomeno diventa sistemico nella seconda metà degli anni Novanta e accelera notevolmente dopo il 2008: secondo il rapporto "*I giovani e la scelta di trasferirsi all'estero*" della Fondazione Nord Est, dal 2011 al 2023 550.000 giovani italiani di età compresa tra 18 e 34 anni sono emigrati all'estero e di questi la metà circa aveva conseguito una laurea.

Figura 1 - Piramide dell'età della popolazione italiana (1992 vs. 2022), a sinistra (valori in migliaia)
Forza lavoro per classe di età (1993 vs. 2023), a destra (valori in migliaia)



Fonte: Inapp su dati Istat



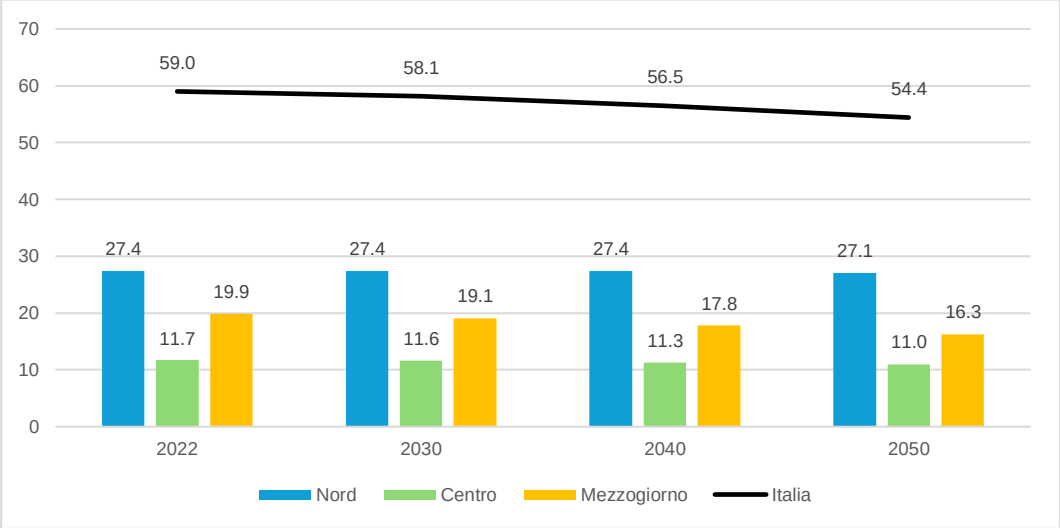
Fonte: Istat

L'invecchiamento della popolazione impatta sull'economia e sul lavoro, con effetti rilevanti sui sistemi previdenziali e sui servizi sociali. Le sfide principali riguardano:

1. **la carenza di manodopera giovane.** La riduzione del numero di giovani può compromettere la sostenibilità del welfare e la crescita economica a lungo termine. L'indice di ricambio, che confronta la popolazione prossima all'uscita dalla vita attiva (60-64 anni) con quella che sta per entrarvi (15-19 anni), mostra uno squilibrio crescente: questo indice - che era prossimo all'unità nel 2005 (circa 100 soggetti in uscita per 100 in entrata) - è salito nel 2023 a 1,4 circa (140 persone in uscita per 100 in entrata).
2. **l'aumento dell'età media dei lavoratori.** L'età media effettiva al pensionamento è salita, passando da 61 anni del 1997 a circa 67 anni nel 2023. Questo ritardo nell'uscita dal mercato del lavoro ha portato a un aumento del numero di lavoratori anziani.
3. **la produttività e le competenze.** L'aumento della popolazione occupata anziana e l'emigrazione dei giovani più intraprendenti e formati hanno ripercussioni inevitabili sulla produttività complessiva del sistema economico.
4. **la pressione sui sistemi previdenziali e sanitari.** La crescita della popolazione anziana implica una maggiore domanda di servizi sanitari e assistenziali, oltre a una maggiore pressione sui sistemi pensionistici.

Le proiezioni a medio termine, peraltro, dimostrano che il processo di invecchiamento sarà più accentuato nel Mezzogiorno, con conseguenze significative sulla popolazione residente che potrebbero accentuare le ataviche differenze territoriali: al netto dei flussi migratori (tendenzialmente positivi nelle regioni centro-settentrionali e negativi in quelle meridionali) la popolazione del Mezzogiorno perderà infatti nei prossimi 25 anni circa 3 milioni e mezzo di residenti (-18%).

Figura 2 - Previsione della popolazione residente per ripartizione geografica (scenario mediano) valori in milioni, aggiornamento 2022



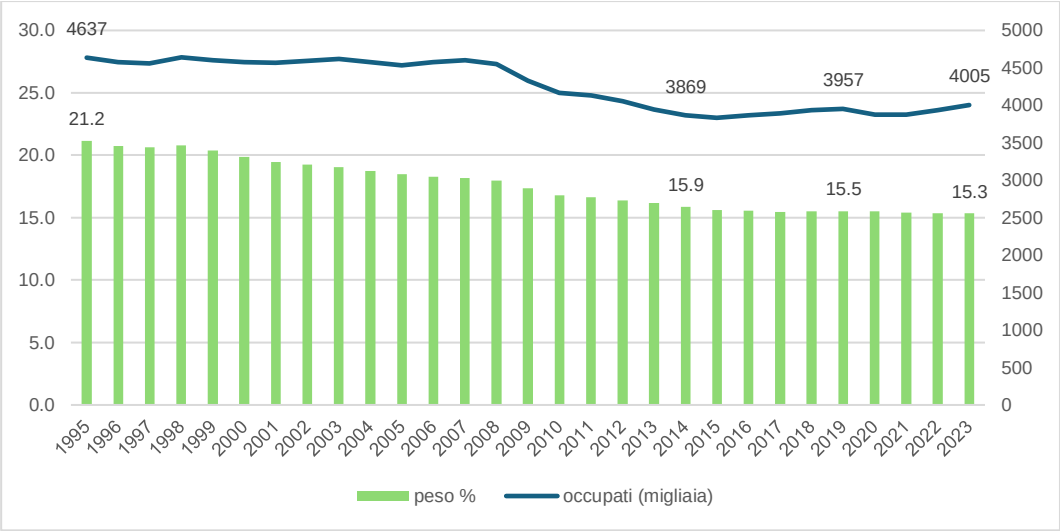
Fonte: Istat

Il declino della manifattura

Il peso degli occupati nella manifattura sul totale occupati ha cominciato a diminuire all'inizio degli anni Ottanta, una volta toccato il massimo (poco sotto il 30% del totale occupati), per continuare fino ad oggi quasi senza soluzione di continuità (a metà degli anni Novanta era il 21,2% e nel 2023 il 15,3%). La discesa degli occupati del comparto dipende in parte dall'automazione dei processi produttivi, in parte dalla terziarizzazione dell'economia, in parte ancora dalla perdita di competitività del sistema industriale nel suo complesso.

Dopo la stagione delle partecipazioni statali (IRI, ENI, EFIM), l'arretramento dell'intervento pubblico ha lasciato il tessuto industriale senza una regia capace di orientare la specializzazione produttiva. Il declino dell'industria manifatturiera è legato anche a fattori endogeni strutturali (frammentazione del tessuto produttivo e bassa propensione all'innovazione) e alla destrutturazione delle filiere produttive complesse (es. automotive, elettronica, farmaceutica) che ha ridotto l'interconnessione tra imprese, penalizzando la specializzazione integrata e le economie di scala.

Figura 3 - Occupati nella manifattura

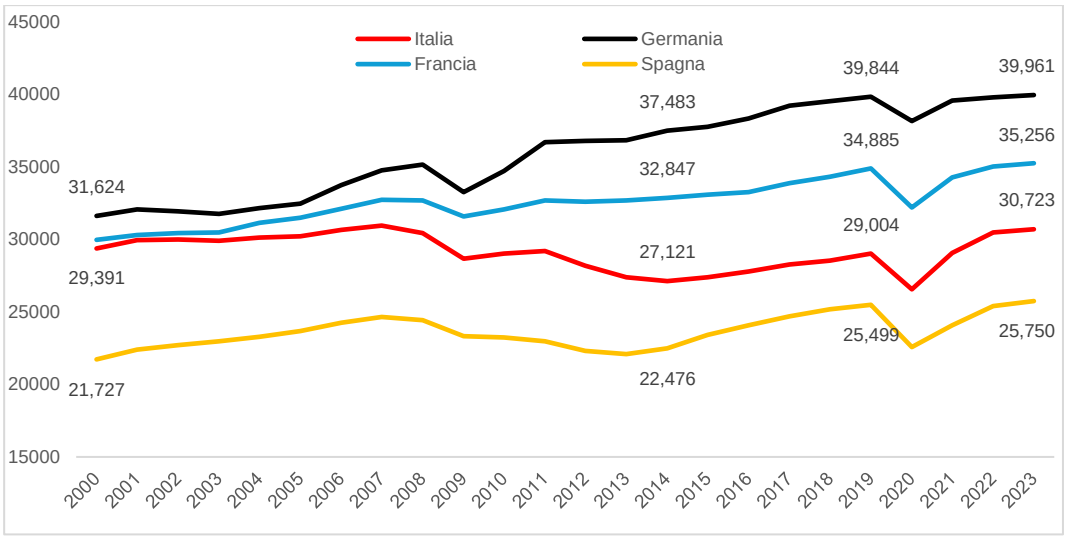


Fonte: Istat, Contabilità Nazionale

La lunga stagnazione dell'economia

Nei primi anni del nuovo secolo il Prodotto Interno Lordo (PIL) ha registrato incrementi molto modesti, dello zero virgola, e dal 2008 al 2014 è diminuito notevolmente in termini reali, per seguire da allora un andamento sostanzialmente in linea con i principali partner europei, con distanze tuttavia molto dilatate nei confronti di Francia e Germania (figura 4).

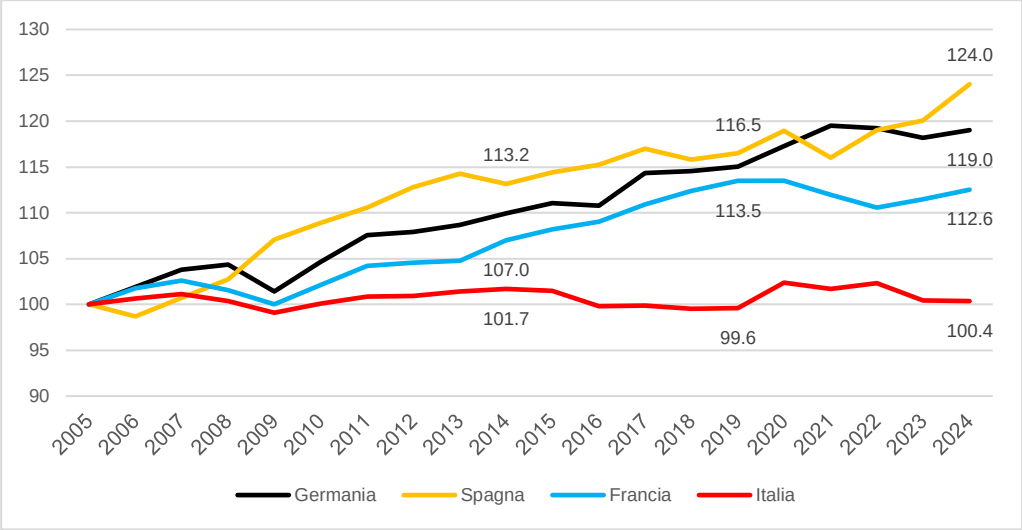
Figura 4 - PIL pro capite a prezzi costanti in euro 2015



Fonte: Istat, Contabilità Nazionale

Contestualmente, nella seconda metà degli anni Novanta la produttività del lavoro (misurata dal rapporto tra PIL e monte ore lavorate) è cresciuta in Italia molto meno che in Francia e in Germania e dai primi anni del Duemila è di fatto ferma (figura 5). Dopo l'impennata registrata nell'anno della pandemia, l'indice è diminuito tra il 2022 e il 2024, attestandosi infine sullo stesso valore rilevato venti anni prima, a fronte di incrementi, nello stesso arco temporale, del +12,6% in Francia e del +24,0% in Spagna. Risultati così deludenti vanno ricondotti alle caratteristiche strutturali del tessuto produttivo, polverizzato in una miriade di piccole e piccolissime imprese poco inclini all'innovazione: "Una struttura produttiva frammentata in imprese piccole e micro ha contribuito a delineare una tendenza verso la polarizzazione tra imprese e lavoratori, risultato della coesistenza di segmenti (sia di imprese che di lavoro) ad alto valore aggiunto e alta produttività (e mediamente alti salari) che hanno sperimentato una crescita della produttività del lavoro durante l'ultimo decennio, accanto a una coda lunga e corposa di imprese a bassa e bassissima produttività del lavoro, pressoché stagnante nell'ultimo decennio" (Cirillo, 2025). Ma il distacco dell'Italia dalla frontiera europea della produttività dipende anche dai cambiamenti intervenuti nella distribuzione settoriale della produzione e dell'occupazione: nel periodo pre-pandemia (2011-2019), alla contrazione delle Costruzioni e della Manifattura - dove le variazioni della produttività sono risultate in linea con quelle osservate nelle maggiori economie europee - è corrisposta l'espansione dei servizi, sia ICT che attività professionali e di supporto, dove la produttività ha invece perso terreno (Cirillo, 2025).

Figura 5 - PIL per ora lavorata (USD, PPP 2021, numeri indice, 2005=100)

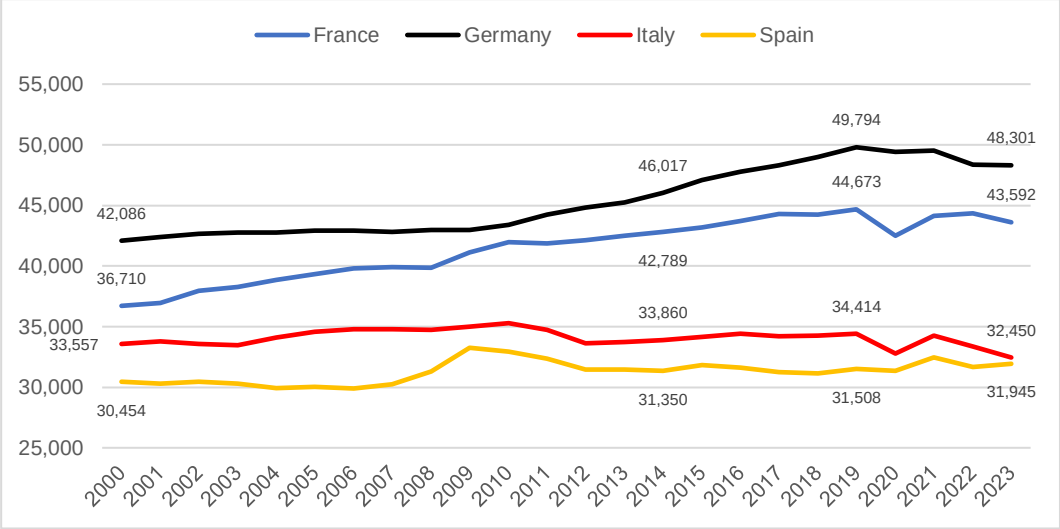


Fonte: elaborazioni FDV su dati ILO

La discesa dei salari reali

La dinamica della produttività del lavoro riverbera sui livelli salariali contribuendo a deprimerne l'andamento: l'Italia, unico Paese dell'Unione Europea in cui le retribuzioni reali siano diminuite negli ultimi 20 anni, denuncia la maggiore perdita di potere d'acquisto dei salari registrata tra il 2008 e il 2024 (-8,7%) nell'ambito del G20 (ILO, 2025).

Figura 6 - Salario lordo annuale a prezzi costanti (euro 2023) di un lavoratore equivalente a tempo pieno



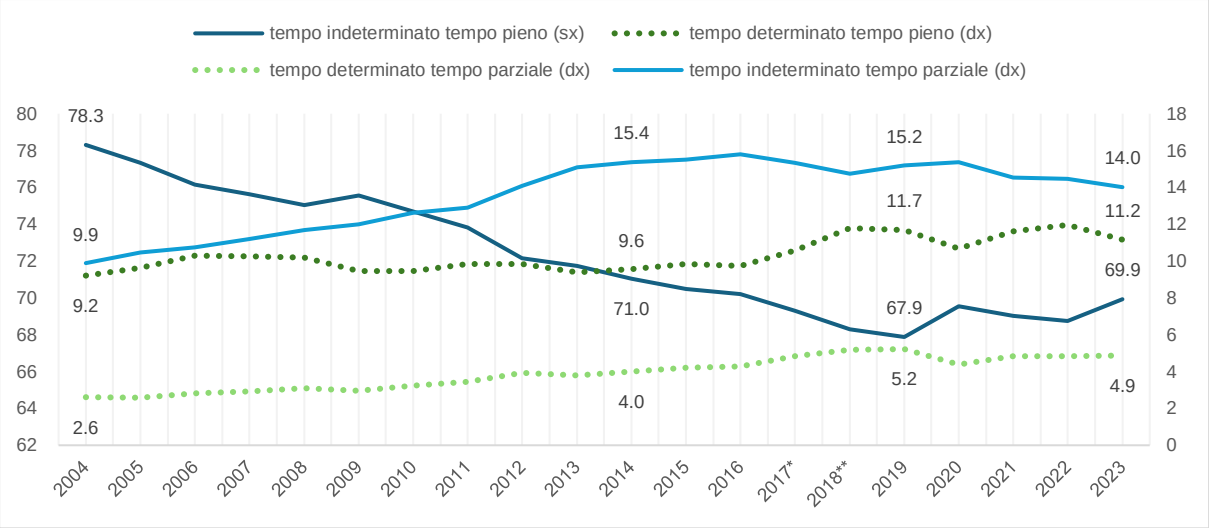
Fonte: OECD

In Italia il peso dei salari sul PIL (compresi i compensi dei lavoratori autonomi) si attestava intorno al 60% nel 2020, valore nettamente inferiore rispetto al peso rilevato negli altri grandi paesi dell'UE e in sensibile diminuzione (stimata in -6,8 punti percentuali) nell'arco dei 40 anni precedenti.

La diffusione del lavoro precario

Il peso degli occupati standard (dipendenti a tempo indeterminato full-time) sul totale dipendenti è diminuito dal 78,3% del 2004 al 67,9% del 2019 mentre le quote dei dipendenti a tempo determinato, sia part-time che full-time, sono salite in misura equivalente alla contrazione del lavoro stabile: «Uno dei tratti distintivi degli ultimi due decenni è la continua crescita, più marcata per gli uomini che per le donne, dei dipendenti a tempo determinato (che nel 2018 hanno raggiunto 3 milioni di unità, pari al 16,9% della totalità dei dipendenti), interrotta solo nelle fasi di congiuntura negativa in quanto questi lavoratori sono più esposti al ciclo economico: sono infatti i primi a perdere il lavoro all'inizio di un periodo di crisi e ad aumentare con la successiva ripresa. Solo nel 2023 si registra un primo calo del lavoro a termine in presenza di un aumento complessivo dell'occupazione» (Istat, 2024).

Figura 7 - Quota percentuale delle diverse tipologie di occupazione dipendente



** ultimo anno vecchia serie (regolamento precedente); ** primo anno nuova serie*
Fonte: elaborazioni FDV su Istat

Il moltiplicarsi dei rapporti di lavoro precari viene riconosciuto come concausa della deludente dinamica salariale: come certifica l'Istat (2024), "l'incremento del numero e del peso relativo dei dipendenti a tempo determinato è andato di pari passo con la riduzione delle retribuzioni orarie e dell'intensità dei rapporti di lavoro".

Un lavoro recente di Banca Italia (Daruich et al., 2022) stima gli effetti sulla creazione e sulla distruzione di posti di lavoro, sui profitti e sui salari, della riforma del 2001 (D.Lgs. n. 368/2001) che ampliava la possibilità di adottare i contratti a tempo determinato. Dalla raffinata e approfondita analisi econometrica svolta[5], emerge un effetto pressoché nullo di quelle misure sull'occupazione complessiva mentre l'effetto sui profitti delle imprese sarebbe stato positivo anche per l'impatto negativo sui salari degli occupati, soprattutto dei giovani in entrata nel mercato del lavoro, peraltro segnati da crescenti disuguaglianze anche all'interno di una stessa impresa. In

[5] La strategia empirica sfrutta lo scaglionamento nel tempo dell'adozione della riforma tra i contratti collettivi nazionali, impiegando dati Inps, Invind, Cerved e CNEL.

sintesi, i ricercatori dimostrano che le imprese hanno risposto alla riforma principalmente sostituendo i lavoratori a tempo indeterminato con quelli a tempo determinato, con due importanti conseguenze: la riduzione del costo del lavoro e una relativa riduzione della produttività. Poiché il costo del lavoro è diminuito più del valore aggiunto, i risultati suggeriscono che le riforme del lavoro e, più in generale, la maggiore prevalenza di forme precarie di occupazione potrebbero avere contribuito al calo della quota lavoro sul valore aggiunto (Daruich et al., 2022).

2. Il Jobs Act prima della pandemia (2014-2019)

L'occupazione dipendente

Tra il 2004 e il 2019 (ultimo anno precedente la crisi pandemica da Covid-19) la dinamica dell'occupazione dipendente è stata segnata dalla crisi internazionale che ha investito l'economia e il mercato del lavoro nel 2008 (mutui *subprime*) e ancora nel 2011 (debiti sovrani), risultando comunque complessivamente moderata (+11%, pari a +1 milione 756 mila, tabella 1) anche in virtù del susseguirsi di misure volte a incentivare le assunzioni[6].

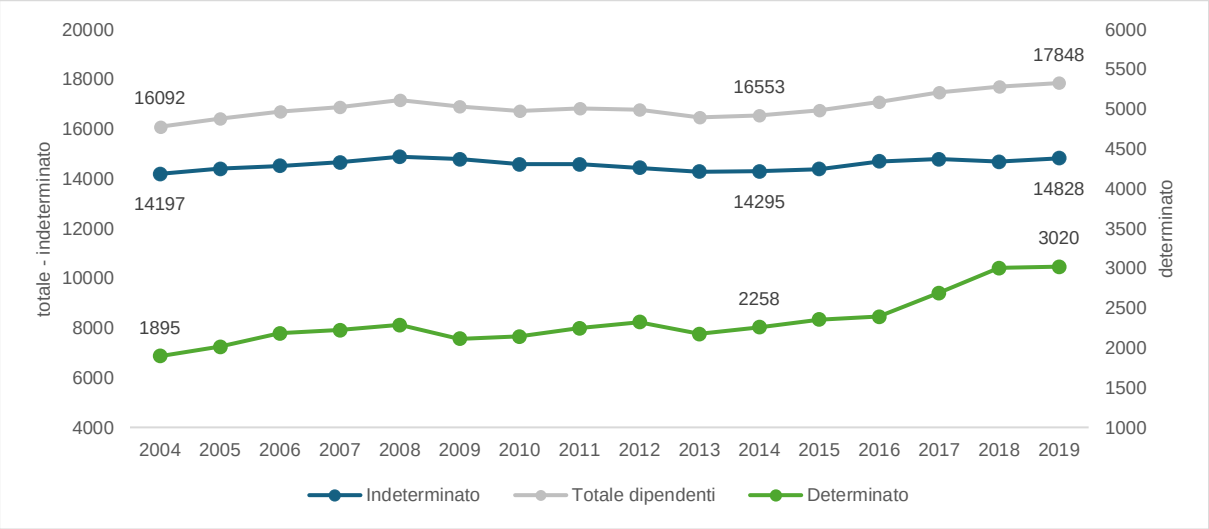
Il numero dei dipendenti è aumentato fino al 2008 (+6,7%) e tra il 2014 e il 2019 (+1 milione 295 mila unità, pari a +7,8%), a sintesi di incrementi relativi delle due tipologie contrattuali (tempo indeterminato e tempo determinato) molto diversi: tra il 2004 e il 2008 la crescita dei dipendenti stabili era stata del +4,8% e quella dei dipendenti a termine del +20,8%; nei primi 5 anni di applicazione del Jobs Act, tra il 2014 e il 2019, l'aumento dei primi risulta relativamente contenuto (stimato in +533 mila, pari a +3,7%) mentre quello dei secondi sale a +33,8% (+762 mila). Se l'obiettivo della riforma era limitare la segmentazione e il ricorso a contratti temporanei, questi numeri ne documentano il sostanziale fallimento.

Tabella 1 - Variazione percentuale degli occupati dipendenti

	2004-2008	2008-2014	2014-2019	2004-2019
Determinato	20,8	-1,4	33,8	59,4
Indeterminato	4,8	-4	3,7	4,4
Totale dipendenti	6,7	-3,6	7,8	10,9

Fonte: Istat

Figura 8 - Dipendenti per tipo contratto (migliaia)



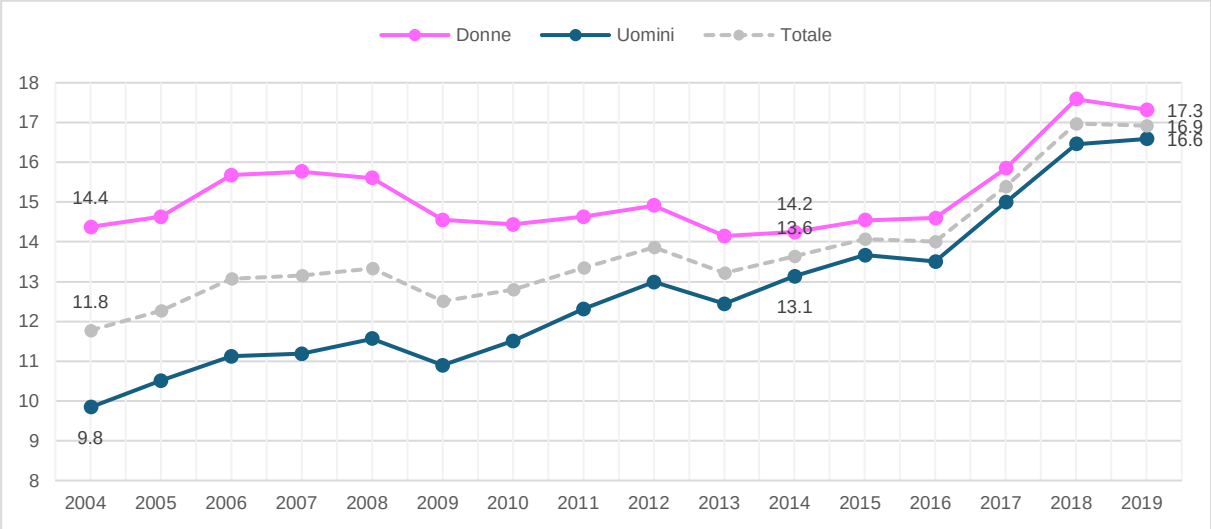
Fonte: Istat, serie ricostruita

[6] Tra gli altri incentivi all'occupazione si vedano: Incentivo Donne (L. 92/2012 art.4 cc. 9-11); Incentivo Giovani Under 36 (L. 205/2017 art.1 cc. 101-105 e 107); Incentivo Occupazione Mezzogiorno (L. 205/2017 art.1 c. 893); Incentivo Occupazione Sviluppo Sud (D.D. 178 /2019).

La crescita molto sostenuta delle posizioni a tempo determinato in tutte le fasi ascendenti del ciclo economico, assai più rilevante dell'aumento delle posizioni stabili, ha determinato un significativo incremento del peso dei dipendenti a termine sul totale dipendenti (figura 8), dall'11,8% del 2004 al 16,9% del 2019, con due eccezioni soltanto, nel 2016 e nel 2019, per effetto degli esoneri contributivi associati al Jobs Act e al Decreto Dignità. Nel 2009 e nel 2013, anni di contrazione della domanda di lavoro, quel peso si è invece ridimensionato perché i precari sono i primi a perdere l'impiego quando le cose vanno male.

Dal 2009 e fino al 2015 l'incremento delle posizioni a termine aveva coinvolto soprattutto la componente maschile dell'occupazione dipendente, riducendo così il gap di genere a meno di un punto percentuale. Successivamente la percentuale di lavoratori a tempo determinato è aumentata in misura eccezionale, passando dal 14,0% del 2016 al 17,0% del 2018 (+3 punti percentuali in 2 anni!), con incrementi sostanzialmente equivalenti per uomini e donne, e attestandosi nel 2019 al 16,9%.

Figura 9 - Percentuale dipendenti a tempo determinato sul totale dipendenti per genere



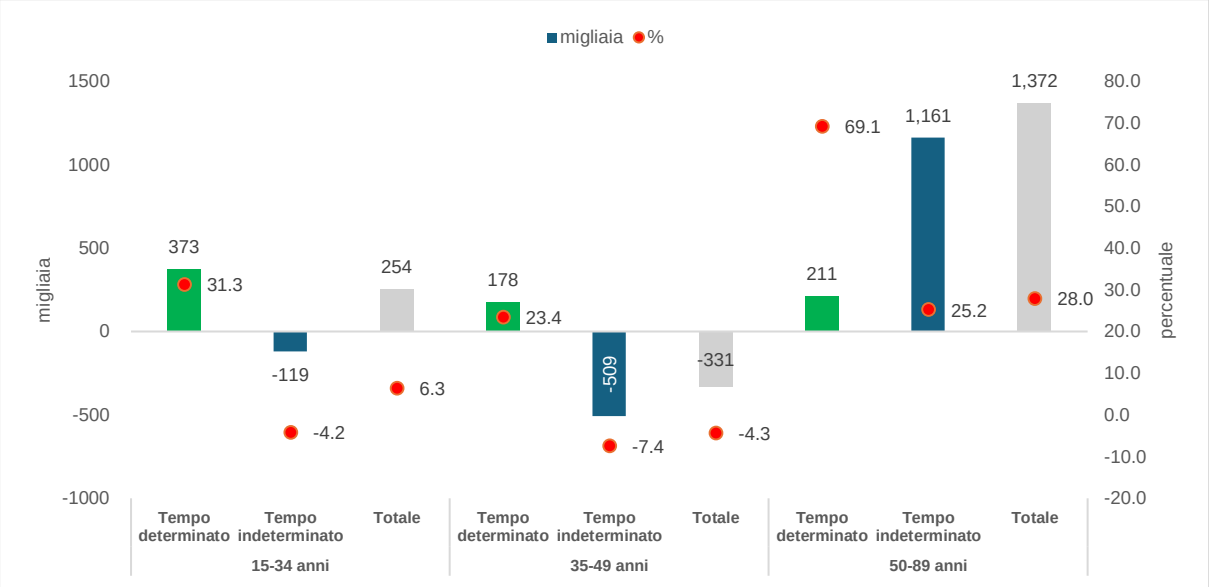
Fonte: Istat, serie ricostruita

Target della riforma era la forza lavoro giovanile, nella quale si concentravano le posizioni a termine: il contratto a tutele crescenti, allentando i vincoli imposti dalla legislazione precedente, avrebbe dovuto convincere il datore di lavoro ad assumere i più giovani inquadrandoli in progetti di lungo periodo.

Le cose, purtroppo, sono andate diversamente (figura 9): tra il 2014 e il 2019, i giovani under 35 con contratto a tempo determinato aumentano di 373 mila (+31,3 %) mentre quelli con rapporti stabili calano di 119 mila (-4,2%). I dipendenti a tempo indeterminato diminuiscono significativamente anche nella fascia d'età centrale (35-49 anni), con una riduzione stimata in -509 mila (-7,4%), mentre aumentano soltanto nella classe degli over 49 (+1 milione 116 mila, pari a 25,2%) a causa soprattutto del passaggio - con il trascorrere del tempo - di molti lavoratori stabili dall'una all'altra classe e per effetto dell'allungamento della vita lavorativa determinato dalle nuove disposizioni in materia di pensionamento. Benché centrata (giustamente) sui giovani, la riforma

non ha impedito che si accentuasse la distanza tra le generazioni in termini di diritti e tutele nel lavoro: con il Jobs Act i contratti a tempo determinato continuano a connotare la nuova occupazione giovanile la cui rilevanza, peraltro, tende vieppiù a ridursi in termini assoluti e relativi. La figura 9, infatti, sollecita incidentalmente anche una riflessione sul progressivo invecchiamento della platea degli occupati, fenomeno che ha effetti rilevanti sul tessuto produttivo e sulla produttività (Aiyar et al., 2016; Maestas et al., 2016)[7].

Figura 10 - Variazione dei dipendenti per classe di età nel periodo 2014-2019



Fonte: Istat, serie ricostruita

Le variazioni degli occupati rappresentate nella figura 9 si traducono in variazioni del peso dell'occupazione dipendente a tempo determinato nelle diverse classi di età (figura 10) che dilatano ancora di più la distanza tra giovani, meno giovani e anziani: nella classe degli under 35 la percentuale di dipendenti a temine (sul totale dipendenti), già salita di quasi 11 punti percentuali tra il 2004 e il 2014, guadagna successivamente altri 7 punti e si attesta nel 2019 a 36,7%. L'aumento si realizza tutto dopo il 2016, con la fine dell'esonero contributivo previsto per le assunzioni a tempo indeterminato[8].

Molto meno rilevante è il peso dei dipendenti precari nella fascia di età centrale (35-49 anni) e tra i più anziani (50-64 anni), classi di età comunque non risparmiate dall'aumento dei contratti temporanei: la percentuale di dipendenti a termine sale anche in quelle (+2,9 e +2,0 punti percentuali) e si porta, rispettivamente, a 12,9% e 8,2%. L'aumento dei contratti atipici, quindi,

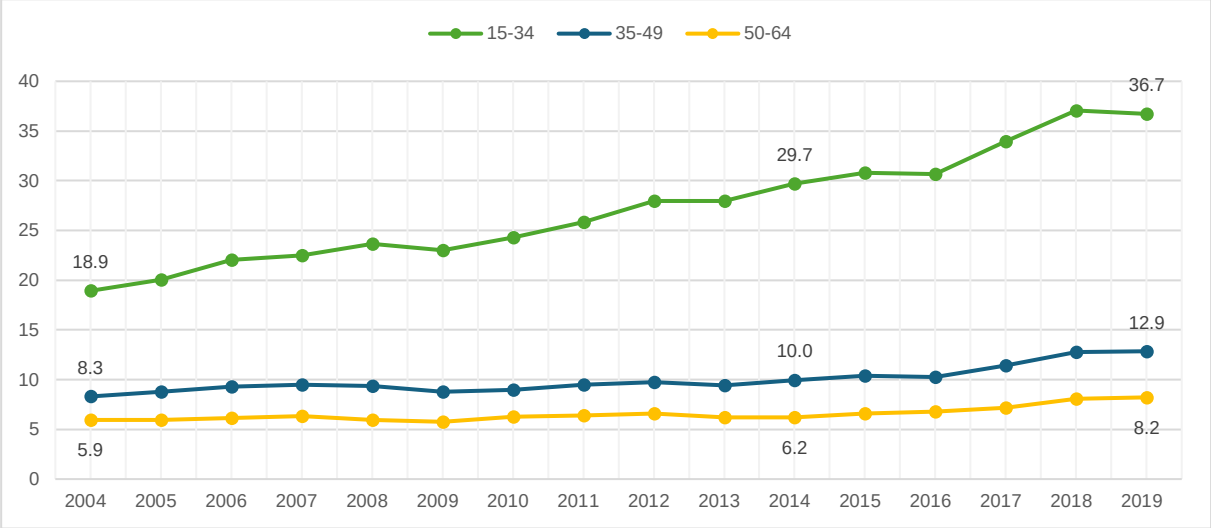
[7] Veen (2008) propone una tassonomia delle professioni che le classifica in base all'impatto dell'invecchiamento sulla produttività.

[8] L'aumento generale dei contratti a tempo determinato a partire dal 2016 è collegato alla fine del periodo di agevolazioni fiscali destinate all'assunzione di nuovi lavoratori a tempo indeterminato a tutele crescenti (Il Sole 24Ore, 2017 https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2017/11/30/jobs-act-lavoro-precario/).

interessa anche gli ultracinquantenni, peraltro oggetto di agevolazioni dedicate[9].

La crescita del peso del lavoro a tempo determinato nei primi 5 anni di applicazione del Jobs Act ha coinvolto in misura maggiore i meno istruiti (+4 punti percentuali per chi ha solo la licenza media o il diploma di scuola superiore, circa un punto in più per chi ha conseguito un titolo universitario) e i lavoratori delle regioni meridionali e, come vedremo più avanti, le professioni meno qualificate nei settori a basso contenuto di conoscenza.

Figura 11 - Percentuale dipendenti a tempo determinato sul totale dipendenti per classe di età



Fonte: Istat, serie ricostruita

Le statistiche fin qui presentate dimostrano che, almeno nei primi cinque anni di vita, il contratto a tutele crescenti non ha sostanzialmente modificato la composizione della domanda di lavoro, ancora evidentemente orientata verso le posizioni a termine, una propensione sistemica che attiene verosimilmente alla struttura del tessuto produttivo e alla dimensione competitiva maturata nei 20 anni precedenti (di cui vedremo più avanti le implicazioni sull'occupazione). Nonostante la riforma, una volta esauriti gli incentivi[10], il tempo determinato resta la modalità prevalente di ingresso nel mercato, modalità che si configura non già come ponte verso un rapporto di lavoro stabile ma piuttosto come "trappola della precarietà"[11]: se si fa eccezione per i due anni successivi

[9] La Legge n. 92/2012 dispone che dal primo gennaio 2013, per le assunzioni di lavoratori ultracinquantenni e disoccupati da oltre 12 mesi, sia prevista una riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per 12 o 18 mesi, a seconda che il lavoratore sia assunto a tempo determinato o a tempo indeterminato.

[10] Durante i primi due anni di applicazione del Jobs Act, le imprese beneficiavano di incentivi fiscali nel caso di trasformazione di contratti a tempo determinato o di attivazione di nuovi rapporti di lavoro con contratto a tutele crescenti (Fana e Raitano, 2016; Centra e Gualtieri, 2018; Sestito e Viviano, 2016).

[11] Non sembrerebbe supportata dall'evidenza empirica la tesi del contratto a tempo determinato come "primo passo" per entrare nel mercato del lavoro (Berton et al., 2011). A tal riguardo, alcune valutazioni post-riforma 2003 avevano riscontrato che per gli studenti appena diplomati, i lavoratori nel Sud e le donne l'accesso al mercato del lavoro tramite un contratto temporaneo rappresentasse una forma di penalizzazione piuttosto che una transizione verso un contratto a tempo indeterminato. In particolare, nel caso delle donne, periodi più lunghi di impiego temporaneo non si erano tradotti in una maggiore probabilità di trovare un contratto permanente (Bruno et al., 2003). Tale probabilità di transizione da una forma a tempo determinato ad una a tempo indeterminato risulta essere più bassa per le donne, anche a causa di una ripartizione poco equa del lavoro di cura non retribuito all'interno delle mura domestiche (Barbieri et al., 2024).

all'introduzione del Jobs Act (2015 e 2016) e per il 2019 (interessato dal Decreto Dignità[12]), il rapporto temporaneo tende a perpetuarsi nel tempo esponendo il lavoratore al rischio di cadere in povertà[13]. È dimostrato infatti che le diverse tipologie contrattuali, la diversa intensità di lavoro e le differenze salariali ad esse associate, insieme al profilo individuale e familiare, contribuiscano a determinare condizioni di povertà lavorativa (Garnero et al., 2022; Di Nunzio, 2024).

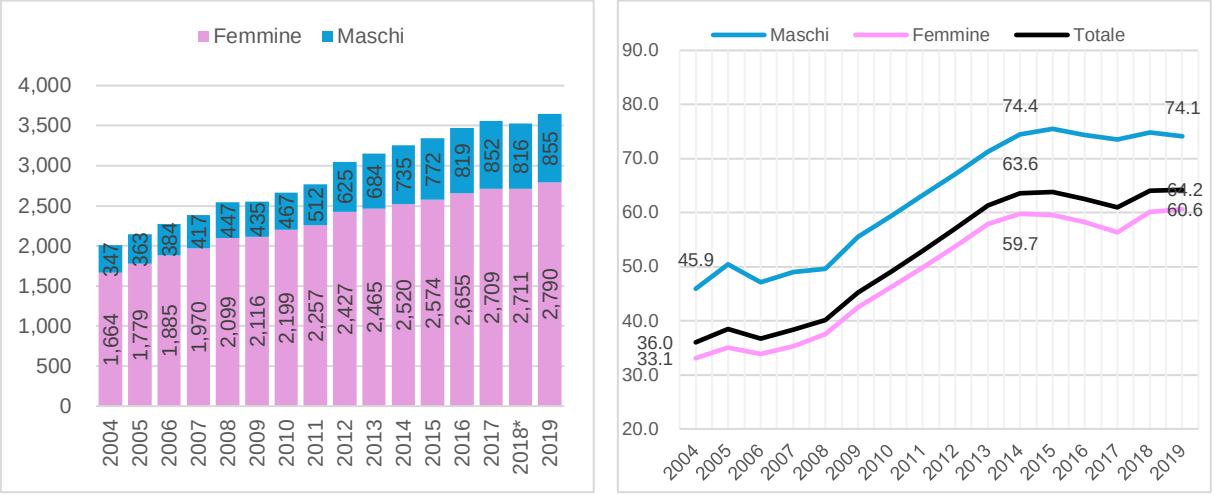
Il part-time

L'aumento dell'occupazione dipendente nella seconda metà degli anni Dieci ha permesso di superare, già nel 2017, il numero di dipendenti registrato nel 2008, prima della crisi dei mutui *subprime* (ma se si considera l'occupazione nel suo complesso bisognerà aspettare il 2019 per superare il massimo del 2008). Al risultato in termini di occupati non corrispondeva tuttavia il risultato in termini di ore lavorate, dal momento che queste risultavano ancora nel 2019 sotto il livello del 2008. La crescita meno che proporzionale delle ore di lavoro rispetto all'aumento delle persone occupate è spiegata dalla diffusione dei lavori a tempo parziale. I dipendenti part-time, infatti, sono aumentati senza soluzione di continuità tra il 2004 e il 2019 – passando da 2 milioni a più di 3 milioni e 600 mila (si osserva una pausa solo nel 2009, figura 11) – con il rilevante contributo, soprattutto nei 5 anni di crisi compresi tra il 2008 e il 2013, dei part timer involontari (occupati a tempo parziale che non sono riusciti a trovare un lavoro a tempo pieno). In soli 11 anni, prima la caduta e poi la ripresa dell'occupazione ne hanno profondamente sconvolto la composizione per tempo di lavoro: tutto l'aumento del numero di occupati rilevato nel 2019 rispetto al 2008 è ascrivibile a lavoratori a tempo parziale involontario (CNEL, 2019). All'interno dell'occupazione a tempo ridotto, infatti, a fronte della riduzione del part-time che possiamo definire "volontario" (per motivi familiari, di studio o anche per un pensionamento parziale), il part-time involontario è letteralmente esploso: la quota di occupati (dipendenti e indipendenti) con part-time «involontario» (sul totale occupati part-time) sale fino al 2014 in misura eccezionale, passando dal 36,0% del 2004 al 63,6% del 2014, e si attesta stabilmente sopra il 60% nella seconda metà degli anni Dieci: se il ricorso al tempo parziale ha accompagnato la crescita dell'occupazione femminile (cui si deve la crescita dell'occupazione complessiva nel lungo periodo), con la crisi del 2008 diventa strumento di sottoccupazione e risponde ad una scelta di flessibilità oraria ed organizzativa delle imprese piuttosto che al tentativo di conciliare vita e lavoro da parte delle famiglie. Un fenomeno che il Jobs Act non sembra abbia ridimensionato.

[12] Il Decreto Dignità (Legge 96/2018) ha limitato il ricorso ai contratti a tempo determinato riducendo da 36 a 24 mesi la durata massima del contratto a tempo determinato, in linea con la media europea; ha agito inoltre sul numero massimo di rinnovi per uno stesso contratto portandolo da 5 a 4 e avvicinando in tal modo l'Italia alla media europea di 3 rinnovi per contratto (Tridico, 2023).

[13] Si definisce 'lavoratore povero' (*working poor*) chi è stato occupato, nell'anno di riferimento, per almeno sette mesi e vive in un nucleo familiare che dispone di un reddito non superiore al 60% del reddito mediano nazionale. Per un approfondimento si vedano Barbieri (2018), Filandri e Struffolino (2019), Garnero et al. (2022), Bavaro e Raitano (2024).

*Figura 12 - Dipendenti part-time per sesso (migliaia) a dx e tasso di part-time involontario** (%) a sx*



(*) break di serie

(**) occupati (dipendenti e indipendenti) con part-time involontario su totale occupati part-time (vecchia serie)

Fonte: Istat

Il part-time interessa tradizionalmente soprattutto l'occupazione femminile ma dal 2004 ha investito via via anche la componente maschile, il cui peso sull'occupazione dipendente a tempo parziale è salito dal 17% al 24% del 2019. La percentuale di occupati con part-time involontario (sul totale occupati part-time) è peraltro più elevata tra gli uomini che tra le donne benché, naturalmente, la percentuale delle donne costrette a lavorare con un orario ridotto calcolata sul totale occupate (quasi una su cinque nel 2018) sia molto più alta della stessa percentuale calcolata all'interno dell'occupazione maschile (circa il 6% nel 2018; CNEL, 2019).

La distribuzione del part-time involontario per ripartizione territoriale dimostra infine la relazione diretta con le difficoltà di trovare un impiego a tempo pieno: mentre il *part time* volontario, volto a conciliare vita e lavoro, era più frequente nelle regioni del Centro-Nord, dove è più probabile che vi sia in famiglia anche un occupato a tempo pieno, quello involontario si è diffuso nel Mezzogiorno, dove le opportunità di lavoro sono storicamente più limitate: nel 2018 un quarto delle poche donne occupate erano costrette ad accettare un lavoro a tempo parziale. Negli anni Dieci, quindi, il divario Nord-Sud in termini di intensità di lavoro (ore lavorate) si è ampliato più di quanto risultasse dall'andamento del numero di occupati (CNEL, 2019; Cirillo e Reljic, 2024; Viesti, 2024).

Le professioni

Come ricordato nel Rapporto CNEL 2019, in Italia, come nella maggior parte dei Paesi più industrializzati, la struttura dell'occupazione per livelli di qualificazione professionale tende a modificarsi progressivamente dalla metà degli anni Novanta con incrementi, da un lato, della fascia più qualificata (dirigenti, professioni intellettuali, tecnici) e, dall'altro, di quella meno qualificata (addetti alla vendita e ai servizi alla persona, operai comuni) a detrimento della fascia intermedia

(impiegati esecutivi, operai specializzati e qualificati)[14]. Questo fenomeno, definito "polarizzazione" delle professioni, avrebbe principalmente, due concause: 1. l'innovazione tecnologica, perché digitalizzazione e automazione avrebbero un maggiore impatto sugli impieghi routinari ed esecutivi; 2. il ricorso crescente a strategie di delocalizzazione, perché il trasferimento all'estero di attività produttive alla ricerca di vantaggi competitivi legati al costo del lavoro (e, sovente, al regime fiscale) determina evidentemente una flessione degli occupati nell'industria dei Paesi di origine in professioni a media qualificazione[15]. In Italia, tuttavia, il saldo della polarizzazione nei 10 anni compresi tra il 2008 e il 2017 non sarebbe stato positivo per le professioni più qualificate (come invece è avvenuto negli altri Paesi industrializzati) e anzi negli anni della grande crisi, tra il 2008 e il 2013, si sarebbe addirittura affermata una tendenza alla polarizzazione asimmetrica negativa poiché le occupazioni poco qualificate sono cresciute più di quelle ad alta qualificazione[16]. Gli autori del rapporto evidenziavano inoltre grandi differenze per fasce di età, attribuendo la forma "asimmetrica al contrario" alla polarizzazione delle professioni dei giovani under 35: in quella classe di età, dal 2013 al 2018 la crescita delle occupazioni poco qualificate (+2,3%) è risultata molto maggiore di quella delle occupazioni ad alta qualificazione (+1,1%). "*Il più marcato aumento dell'occupazione poco qualificata dei giovani contrasta con il loro più elevato livello di istruzione rispetto agli adulti. I nuovi entranti o trovano le poche opportunità congruenti con il loro livello di istruzione oppure rischiano, molto più degli adulti, di inserirsi in posizioni scarsamente qualificate, essendo molto limitata la domanda di lavoro a loro rivolta per impieghi a elevata e media qualificazione*" (CNEL, 2019).

Nella figura 12 sono rappresentate le variazioni occorse tra il 2014 e il 2019 del numero di occupati per posizione e categoria professionale, quest'ultima ordinata da sinistra a destra in base al livello di qualificazione e alle retribuzioni medie[17]. Si conferma la tendenza alla polarizzazione della struttura professionale, con incrementi rilevanti nelle categorie più qualificate – le professioni intellettuali e scientifiche (+369 mila occupati; +11,8%) e i tecnici (+219 mila; +5,6%), caratterizzate da titoli di studio e salari più alti – e in quelle a basso contenuto di conoscenza – gli addetti al commercio e ai servizi (+276 mila; +6,6%) e i lavoratori non qualificati (+100 mila; +4,1%).

---

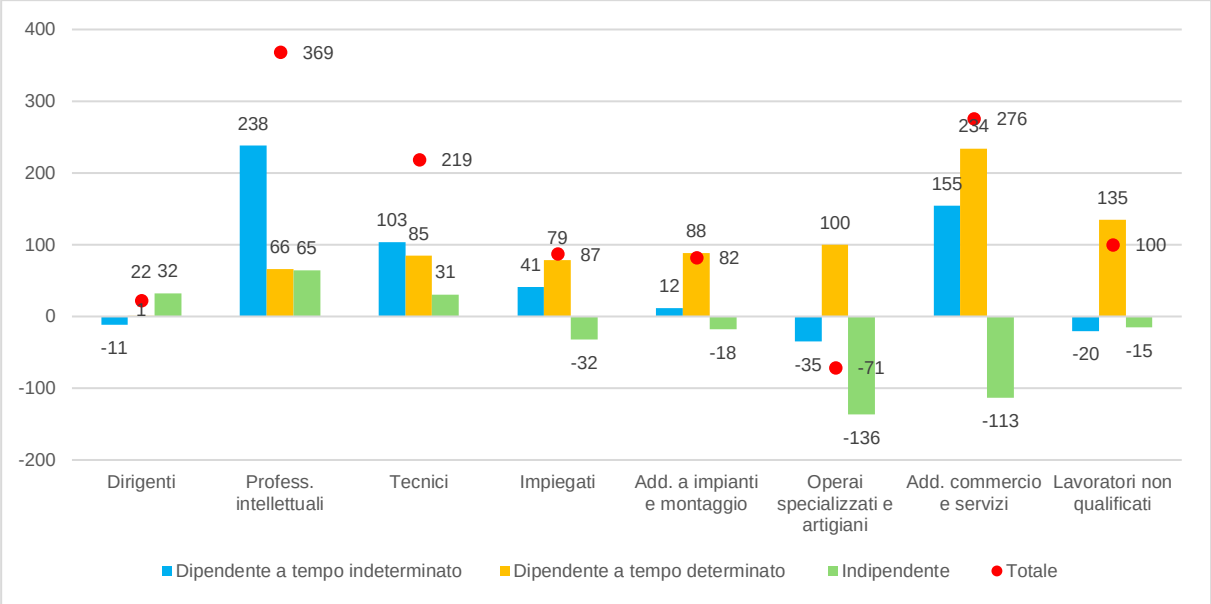
[14] Lo studio della composizione della struttura occupazionale risale alla fine degli anni Novanta, in risposta ai significativi cambiamenti del mercato del lavoro e delle strutture produttive delle economie più avanzate (Goos e Manning, 2007).

[15] L'introduzione e il rapido sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nei processi produttivi a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta avrebbe, da un lato, reso più efficienti i lavoratori altamente qualificati e "obsoleti" i lavoratori impegnati in mansioni ripetitive e facilmente automatizzabili; dall'altro avrebbe accelerato il processo di frammentazione della produzione, con l'ampliamento delle catene del valore oltre i confini nazionali (Acemoglu, 2002; Autor e Dorn, 2010; Acemoglu e Autor, 2011; Oldenski, 2014).

[16] Diversi studi hanno analizzato l'evoluzione della struttura dell'occupazione in Italia (Olivieri, 2012; Eurofound, 2017; Basso, 2019; Aimone et al., 2021; Aimone et al., 2022): fino al 2008 questa avrebbe vissuto un processo di *"upgrading"*, con una crescita del peso degli occupati più qualificati, che si sarebbe successivamente invertito negli anni della crisi.

[17] Le statistiche qui presentate sono il risultato di nostre elaborazioni sui microdati della Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro dell'Istat raccolti fino al 2020, non corretti sulla base delle nuove definizioni e alla luce delle informazioni derivate dal censimento permanente della popolazione. Nei paragrafi precedenti, invece, sono state usate le serie ricostruite: si possono quindi riscontrare differenze nelle variazioni assolute che tuttavia non cambiano la sostanza dell'analisi. Le categorie professionali sono quelle della classificazione delle professioni (CP2011) al primo digit (escluse le forze armate). Gli "addetti al commercio e servizi" corrispondono alla categoria "professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi".

Figura 13 - Variazione degli occupati per categoria professionale e tipo di contratto tra il 2014 e il 2019



Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL, vecchia serie

Differenze sostanziali risiedono nella posizione e nel tipo di contratto: se gran parte dei nuovi occupati nelle categorie del primo tipo è dipendente a tempo indeterminato (circa due terzi nelle professioni intellettuali e scientifiche, dove è rilevante anche il contributo degli indipendenti, e quasi la metà nelle professioni tecniche), tra gli addetti al commercio e ai servizi, a fronte di una diminuzione di autonomi e collaboratori stimata in -113 mila (-8,3%), i nuovi dipendenti (+289 mila) sono per il 60% a tempo determinato. Per i lavoratori non qualificati, infine, aumentano le posizioni a tempo determinato (+135 mila; +29,0%) e diminuiscono quelle a tempo indeterminato (-20 mila; -1,1%).

Nelle qualifiche centrali si osserva un aumento del 3,7% degli impiegati (+87 mila) a sintesi di una crescita dei dipendenti (+120 mila), per due terzi a tempo determinato (+79 mila, +31,9%), e di una flessione del numero di indipendenti (-32 mila, -29,4%).

Tra i «colletti blu» (addetti a impianti e montaggio e operai specializzati) aumentano in misura significativa solo le posizioni dipendenti a tempo determinato (+44,3% e +32,8% rispettivamente).

La polarizzazione delle professioni si è così combinata con l'aumento della precarietà per i lavoratori meno qualificati. Per il sistema economico nel suo insieme, tali tendenze allargano la parte dell'economia caratterizzata da bassa produttività e bassi redditi, rallentando la crescita del Paese.

I settori

I cambiamenti nella distribuzione degli occupati per livello di qualificazione dipendono dall'evoluzione settoriale dell'economia e sono influenzati dalle variazioni della composizione sociodemografica dell'offerta di lavoro, segnata in particolare dall'immigrazione e dall'invecchiamento (CNEL, 2019; Basso, 2019). In Italia il ruolo del settore è rilevante, risultando la crescita degli occupati a bassa qualificazione associata alla crescita dei settori alberghiero e della

ristorazione, caratterizzati da elevata intensità di lavoro e bassa produttività, la cui espansione tende ad esaurirsi nel fabbisogno di addetti alle vendite e di occupazioni elementari.

Per valutare la dimensione settoriale dell'occupazione abbiamo fatto riferimento alla classificazione proposta da Eurostat, individuando tre grandi cluster: 1. Manifattura (a sua volta scomposta in base al contenuto tecnologico); 2. Servizi ad alto contenuto di conoscenza (*Knowledge Intensive Services*, KIS); 3. Servizi a basso contenuto di conoscenza (*Low Knowledge Intensive Services*, LKIS). La loro composizione è illustrata di seguito:

- Manifattura ad alta tecnologia (farmaceutica ed elettronica);
- Manifattura a medio-alta tecnologia (chimica e metalmeccanica);
- Manifattura a medio-bassa tecnologia (raffinazione del petrolio, metallurgia, riparazione di macchinari e veicoli);
- Manifattura a bassa tecnologia (alimentare, tessile, legno e carta, stampa);
- Servizi ad alto contenuto di conoscenza (**KIS**: attività professionali, scientifiche e tecniche, pubblica amministrazione, sanità, istruzione, altri servizi ad alto contenuto di conoscenza come le attività finanziarie e assicurative, le attività editoriali, la consulenza informatica, il trasporto aereo e marittimo, ecc.);
- Servizi a basso contenuto di conoscenza (**LKIS**: commercio, trasporto e magazzinaggio, alloggio e ristorazione, altri LKIS come i servizi immobiliari, i servizi per la persona, servizi del personale domestico, ecc.).

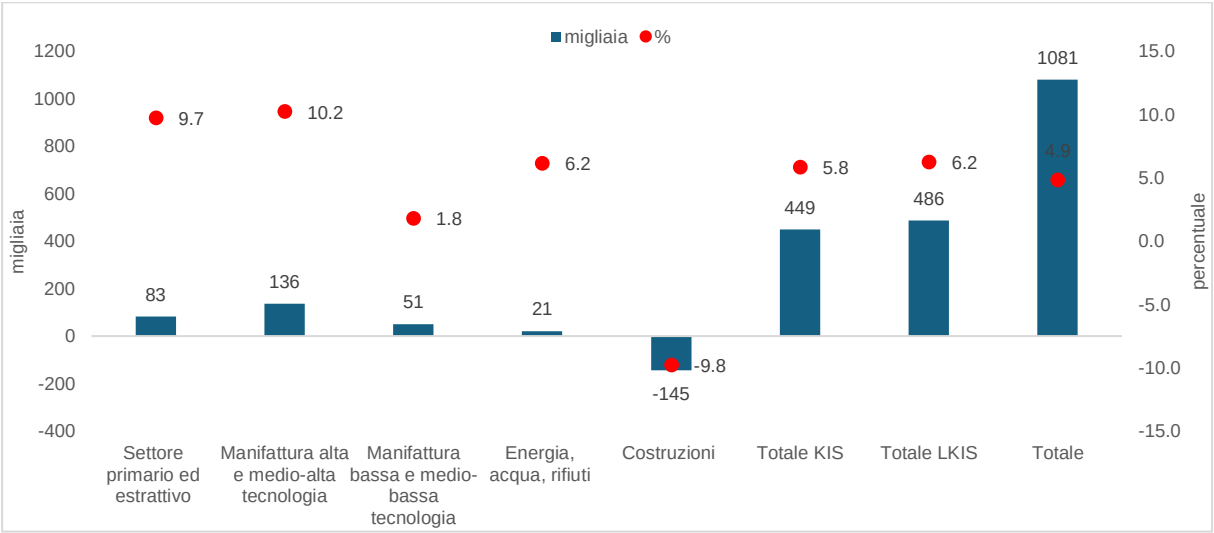
La distribuzione degli occupati nei cluster settoriali nel 2014 e nel 2019 (figura 14) dimostra il peso raggiunto dai servizi, sia ad alto che a basso contenuto di conoscenza: nel 2019 coprivano insieme, con 8 milioni e 130 mila addetti il primo (+5,8% rispetto al 2014) e 8 milioni e 278 il secondo (+6,2% rispetto al 2014) circa il 70% della totalità degli occupati. Gli addetti alla manifattura erano 4 milioni e 321 mila nel 2019, con un incremento del 4,5% rispetto al 2014, crescita più sostenuta nei comparti a medio-alta tecnologia. Nei cinque anni in esame il loro peso sul totale degli occupati è rimasto sostanzialmente stabile (18,5%).

Figura 14 - Occupati nei cluster settoriali (migliaia)

Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL - vecchia serie

Nella figura 15 sono illustrate le variazioni degli occupati nei cluster settoriali (compresi il settore primario ed estrattivo e le costruzioni) tra il 2014 e il 2019: più del 90% dell'incremento complessivo (935 mila di 1 mln 81 mila) è imputabile al macro-settore dei servizi, con contributi sostanzialmente equivalenti di KIS e LKIS. Nel settore manifatturiero l'aumento degli occupati ha interessato in particolare i comparti ad alta e medio-alta tecnologia (+136 mila occupati, pari a +10,2%).

Figura 15 - Variazione degli occupati nei cluster settoriali tra il 2014 e il 2019



Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL - vecchia serie

Se si considera soltanto l'occupazione dipendente, questa è aumentata di +1 mln 267 mila unità (a fronte della contestuale diminuzione degli indipendenti pari a -187 mila unità), di cui più del 60% a tempo determinato (+788 mila). Il peso dell'occupazione dipendente a termine (calcolato sul totale dipendenti) – particolarmente elevato nel comparto alberghiero e della ristorazione (38,8% nel 2019) – è così cresciuto nell'arco di cinque anni in tutti i cluster settoriali (compresi manifattura, istruzione e sanità), con eccezione delle attività professionali, scientifiche e tecniche e della pubblica

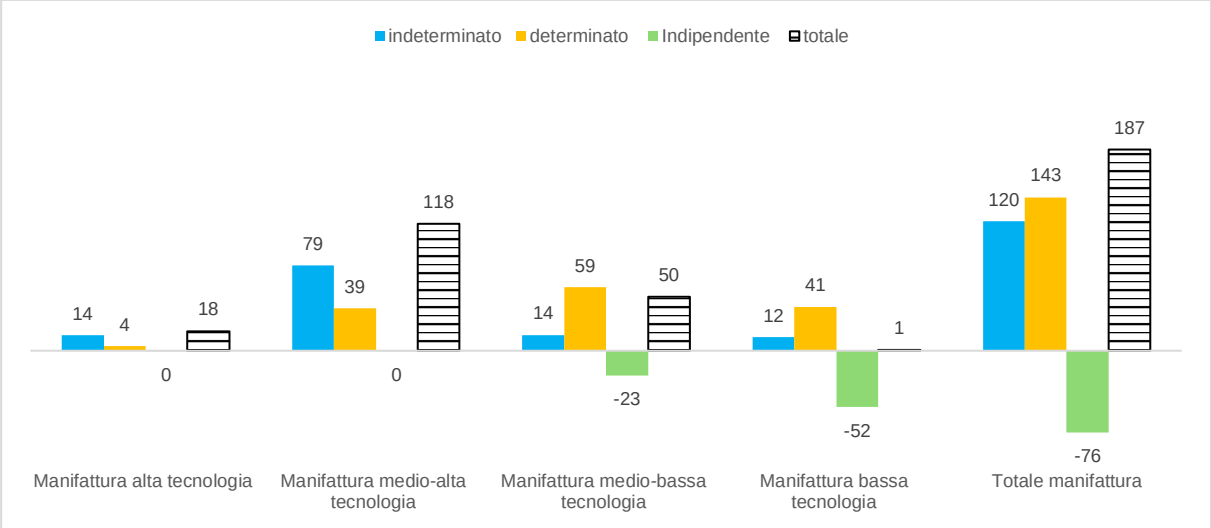
amministrazione.

Benché nei cinque anni considerati il saldo relativo al numero di occupati nella manifattura abbia complessivamente tenuto il passo della crescita complessiva dell'occupazione, le tendenze di lungo periodo dimostrano la progressiva riduzione del comparto a vantaggio dei servizi a bassa qualificazione, con conseguenze preoccupanti sia per i lavoratori che per il sistema economico nel suo insieme: si perdono posti di lavoro ad alta produttività in attività che usano tecnologie innovative e che si avvalgono di conoscenze specializzate, rinnovate in percorsi di formazione continua, con maggiori salari, tutele sindacali e possibilità di carriera, mentre si allarga l'occupazione nei servizi poco o per nulla qualificati, dove la produttività è particolarmente bassa, i salari sono inferiori, le tutele sindacali spesso inesistenti e le possibilità professionali molto limitate. Per l'insieme del sistema economico, tale spostamento significa collocare il Paese su una traiettoria di crescita lenta, a basso valore aggiunto, con pochi investimenti in ricerca e tecnologia, relegato nella parte bassa della catena internazionale del valore.

Ancora con riferimento ai 5 anni compresi tra il 2014 e il 2019, vediamo di seguito come si sono distribuite le variazioni degli occupati per posizione e professione nei singoli comparti dei tre cluster settoriali sopra definiti (manifattura, KIS e LKIS).

Nella manifattura, a fronte della diminuzione degli indipendenti, cresce l'occupazione dipendente (figura 16) con il contributo, in particolare, delle professioni tecniche (+62 mila), degli addetti a impianti e montaggio (+48 mila) e delle professioni intellettuali (+32 mila), soprattutto nei comparti a medio-alta tecnologia. L'aumento ha interessato sia le posizioni a tempo indeterminato (+120 mila, pari a +3,7%) che quelle a tempo determinato (+143 mila, +40,1%), ma la crescita delle prime si concentra nella manifattura ad alta e medio-alta tecnologia.

Figura 16 - Variazione degli occupati nella manifattura tra il 2014 e il 2019 per posizione (migliaia)

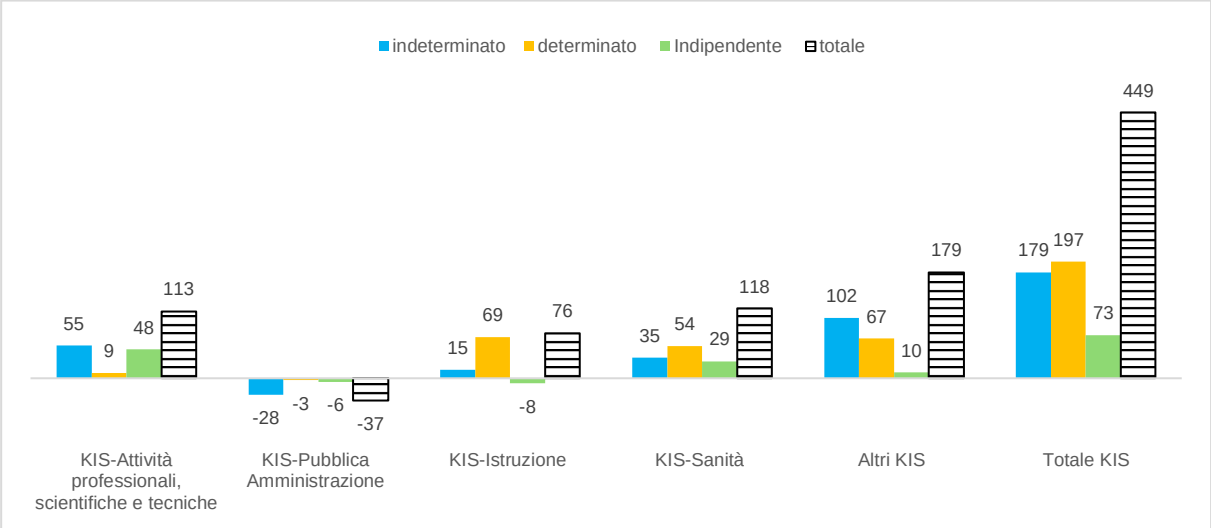


Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL - vecchia serie

Nei servizi ad alto contenuto di conoscenza la crescita degli occupati (+449 mila, pari a +5,8%) è distribuita nelle tre posizioni - i dipendenti a tempo indeterminato (+179 mila, +3,3%), quelli a tempo determinato (+197 mila, +29,9%) e gli indipendenti (+73 mila, +4,6%) - soprattutto nelle

professioni intellettuali nei settori delle attività professionali e scientifiche (+76 mila) e nell'istruzione (+80 mila). Nell'ambito dei KIS solo la Pubblica Amministrazione, in conseguenza del perdurante blocco delle assunzioni, registra una diminuzione degli occupati e solo nei comparti a trazione pubblica (istruzione e sanità) l'occupazione a termine cresce più di quella stabile.

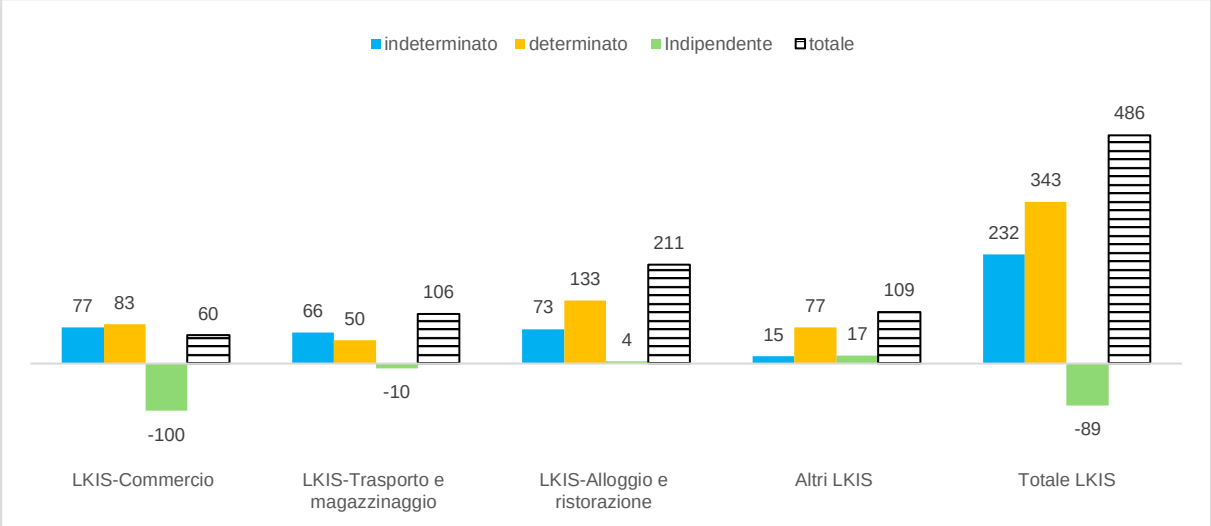
Figura 17 - Variazione degli occupati nei KIS tra il 2014 e il 2019 per posizione (migliaia)



Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL - vecchia serie

L'aumento dell'occupazione nei servizi a basso contenuto di conoscenza nell'arco dei 5 anni considerati (+486 mila unità, +6,2%) è guidato dai dipendenti a termine che aumentano molto di più di quelli con contratti stabili (+343 mila, pari a +39,8% contro +232 mila pari a +5,0%). Il contributo maggiore alla crescita è imputabile ai comparti alberghiero della ristorazione (+211 mila, pari a +16,6%) e dei trasporti e magazzinaggio (+106 mila, pari a +10,9%), nei quali è particolarmente marcato l'incremento relativo dei dipendenti precari (+47,3% e +63,1% rispettivamente).

Figura 18 - Variazione degli occupati nei LKIS tra il 2014 e il 2019 per posizione (migliaia)



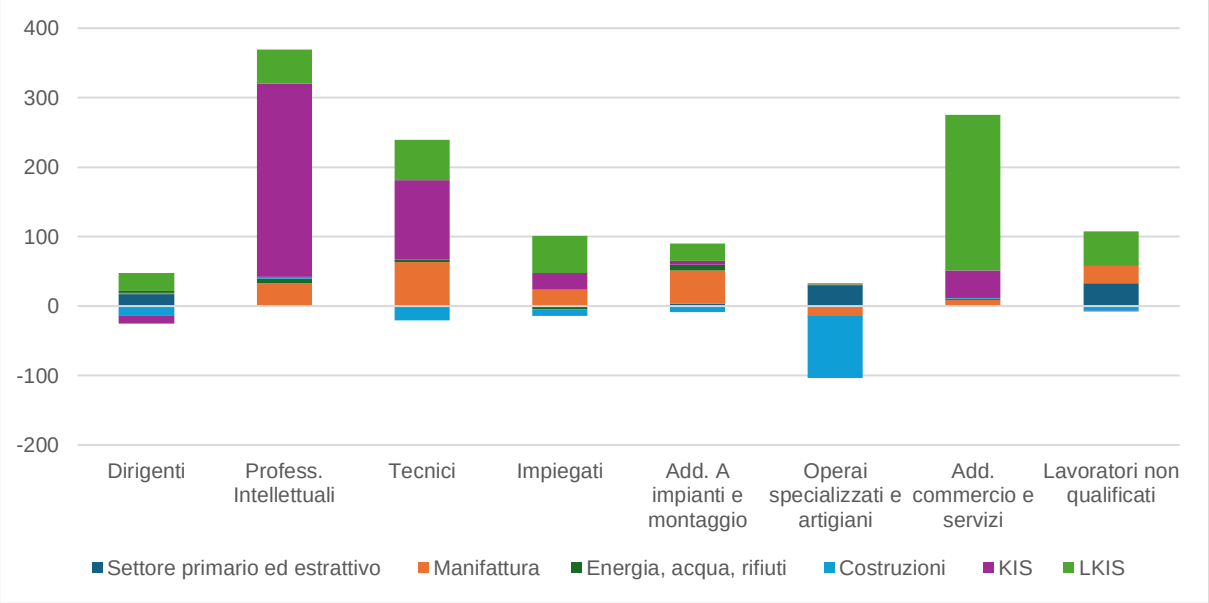
Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL - vecchia serie

Per misurare il contributo dei diversi settori alla crescita delle professioni abbiamo rappresentato le variazioni degli occupati combinando le categorie professionali ISCO, disposte da sx a dx per livello di qualificazione (dal più alto al più basso)[18], e i settori economici NACE (figura 19): il fenomeno della polarizzazione si riconosce negli incrementi rilevanti degli occupati nelle professioni intellettuali e nelle professioni tecniche, da una parte, e tra gli addetti al commercio e servizi, dall'altra. I driver della crescita sono, rispettivamente, i servizi ad alto e a basso contenuto di conoscenza. Per quanto riguarda i primi (KIS), questi si alimentano con +279 mila occupati nelle professioni intellettuali, di cui la metà (139 mila) nei settori a trazione pubblica: Pubblica Amministrazione (16 mila), Istruzione (80 mila) e Sanità (43 mila). Per quanto riguarda i secondi (LKIS), il contributo maggiore viene, come già segnalato, dagli addetti al commercio e servizi (categoria delle "professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi") impegnati nel settore alberghiero e della ristorazione.

Anche la manifattura assorbe una parte dell'aumento degli occupati nelle professioni intellettuali (+32 mila) e, in misura maggiore, nelle professioni tecniche (+62 mila), soprattutto nei comparti a medio-alta tecnologia.

In generale, operai specializzati e artigiani, addetti a impianti e montaggio, impiegati (tutte professioni a media qualifica) perdono peso a causa della contrazione degli occupati nelle costruzioni, dell'aumento relativamente contenuto nella manifattura e della minore capacità di assorbimento di queste fattispecie professionali nei servizi.

Figura 19 - Variazione degli occupati per professione e cluster settoriale tra il 2014 e il 2019 (migliaia)



Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL - vecchia serie

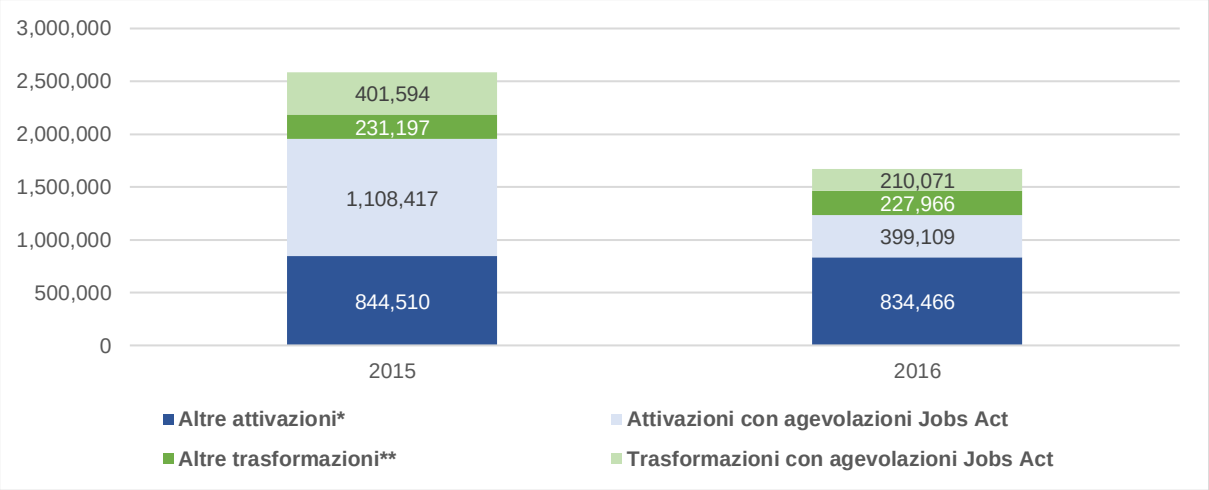
[18] Riprendendo i lavori di Aimone et al. (2022) e Torrejón et al. (2023), le categorie professionali vengono ordinate sulla base del salario orario medio percepito (fonte: Struttura delle Retribuzioni Europee 2018, Eurostat).

I contratti

Per incentivare le assunzioni da parte delle imprese con il nuovo contratto a tutele crescenti, la legge di stabilità del 2015 disponeva un generoso contributo destinato ai datori di lavoro nella forma di esonero contributivo triennale, fino a un massimo di 8.060 euro all'anno, per ogni nuova assunzione a tempo indeterminato o trasformazione di contratti a termine avvenuta nel corso del 2015. Nel 2016 la misura è stata rinnovata riducendo la durata dell'incentivo a due anni e la decontribuzione al 40% degli oneri, fino a un tetto massimo pari a 3.250 euro/anno. Come abbiamo visto, però, il processo di progressiva diffusione del lavoro precario si arresta solo nel 2016, per accelerare nel biennio 2017-18 come mai prima: i dati sui flussi di attivazione, cessazione e trasformazione dei contratti di lavoro forniti dall'Osservatorio sul mercato del lavoro dell'INPS confermano queste dinamiche.

La spinta alle assunzioni e alle trasformazioni a tempo indeterminato esercitata dalla decontribuzione è rappresentata nella figura 20: nel primo anno di applicazione del Jobs Act (il contratto a tutele crescenti entra formalmente in vigore a marzo 2015) i nuovi contratti a tempo indeterminato sono 2 milioni 586 mila, di cui quasi il 58% (circa 1,5 milioni) hanno beneficiato dell'esonero triennale. L'anno successivo, nel 2016, il totale dei nuovi contratti a tempo indeterminato scende a 1 milione 672 mila, di cui più di un terzo (36%) incentivati con l'esonero biennale.

Figura 20 - Nuovi contratti a tempo indeterminato (attivazioni + trasformazioni) nel 2015 e nel 2016

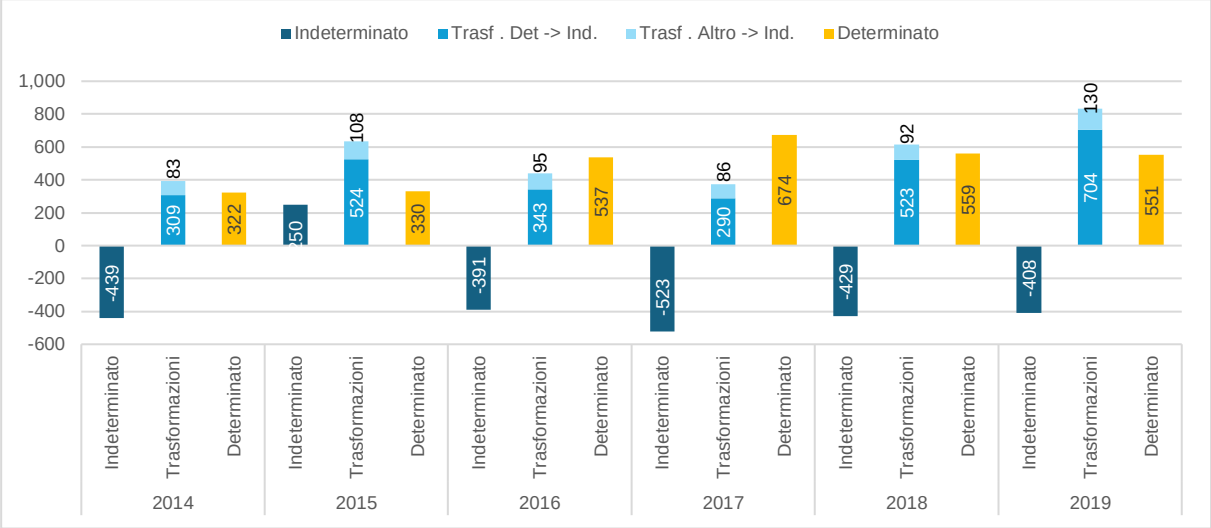


(*) Altre attivazioni = attivazioni senza agevolazioni o con incentivi diversi rispetto all'esonero triennale del 2015 o biennale del 2016
(**) Altre trasformazioni = trasformazioni senza agevolazioni o con incentivi diversi rispetto all'esonero triennale del 2015 o biennale del 2016
Fonte: elaborazioni FDV su dati Inps

La trasformazione del contratto a tempo determinato rappresenta la strada maestra di accesso al lavoro stabile: al netto delle trasformazioni, infatti, il saldo tra attivazioni e cessazioni dei contratti a tempo indeterminato risulta positivo soltanto nel 2015 mentre nel 2017 è negativo e supera in valore assoluto il numero di trasformazioni, determinando una diminuzione dei contratti stabili in essere (figura 21). Nel 2018 e nel 2019, con l'approvazione del Decreto Dignità, le trasformazioni aumentano in misura rilevante e con quelle le variazioni dei contratti a tempo indeterminato

tornano in terreno positivo. Per converso, i contratti a tempo determinato (attivazioni-cessazioni-trasformazioni), dopo la flessione del 2015 aumentano nel biennio 2016-17 (soprattutto nel 2017) e in piccola misura ancora nel 2018; solo nel 2019 si registra una loro sensibile diminuzione.

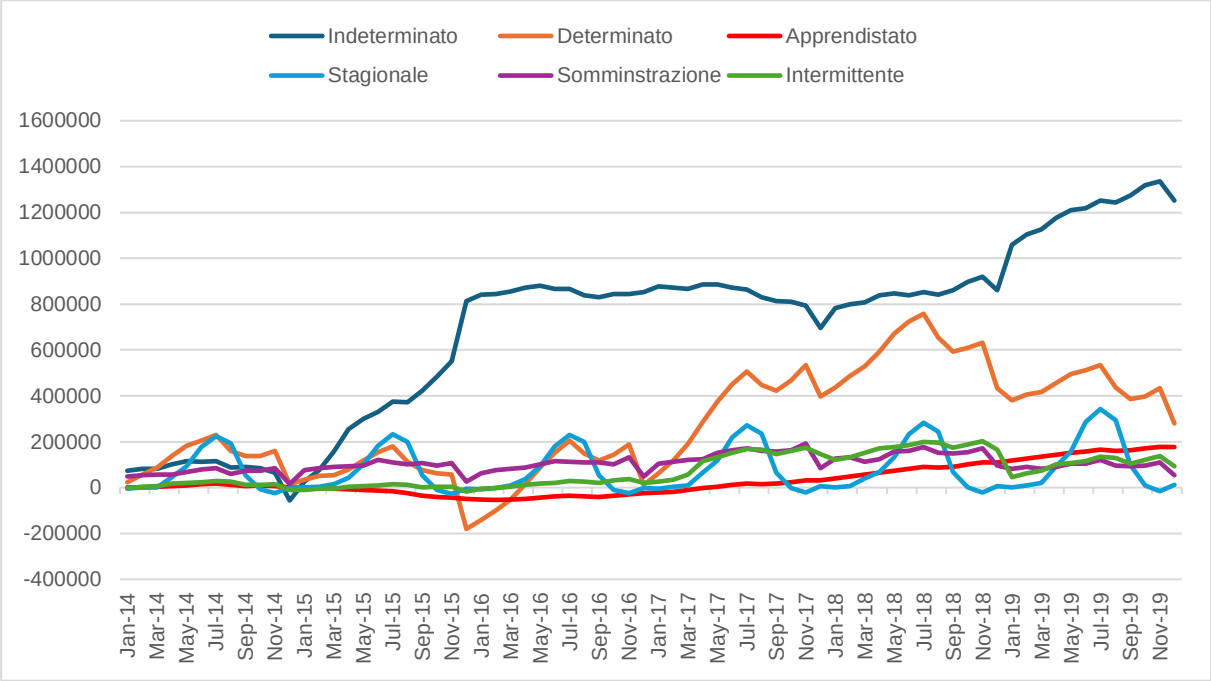
Figura 21 - Saldo tra attivazioni e cessazioni di contratti a tempo indeterminato e determinato e trasformazioni verso posizioni a tempo indeterminato



Fonte: elaborazioni FDV su dati Inps

Alimentate dall'esonero triennale, le posizioni cumulate dei contratti a tempo indeterminato hanno avuto un incremento eccezionale nel 2015 (+842 mila a gennaio 2016 su gennaio 2014) mentre nei tre anni successivi risultano sostanzialmente stabili nonostante il nuovo incentivo biennale (decontribuzione parziale) riconosciuto per gli assunti a tempo indeterminato (o trasformati) anche nel 2016. I contratti a tempo indeterminato torneranno a crescere in misura veramente significativa soltanto a partire da gennaio 2019, con i nuovi incentivi previsti dal Decreto Dignità. I contratti a tempo determinato, di contro, dopo la flessione del 2015, aumentano progressivamente fino a luglio del 2018 (+758 mila rispetto a gennaio 2014) determinando un incremento del peso dei contratti a termine sul totale dei contratti attivi.

Figura 22 - Saldo mensile cumulato dei contratti per tipologia (gennaio 2014 - gennaio 2019)



Fonte: elaborazioni FDV su dati Inps

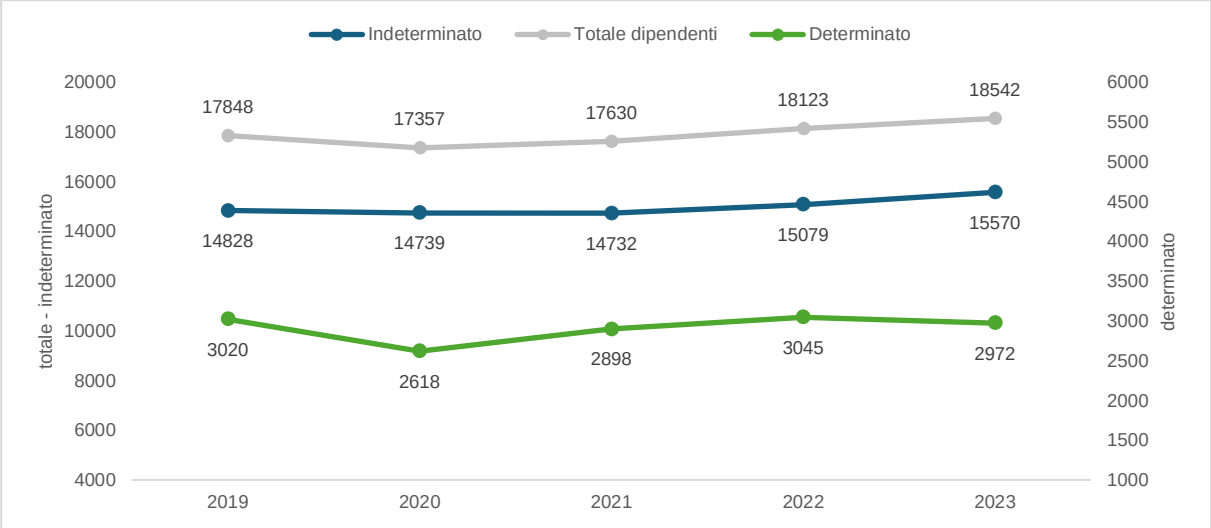
In sintesi, il contributo economico offerto ai datori di lavoro ha funzionato come *booster*, sollecitando la nascita nel 2015 dei nuovi rapporti a tutele crescenti e garantendone la tenuta in virtù della durata triennale e biennale delle agevolazioni. La tendenza ad assumere con contratti a termine delineatasi nei primi quindici anni del nuovo secolo non sembra tuttavia scalfita dalla riforma se questa formula contrattuale, una volta esauriti gli incentivi, è tornata ad essere quella prevalente (salvo arretrare di nuovo con l'ennesimo incentivo): in definitiva, il contratto a tutele crescenti non si è affermato come fattispecie di riferimento nel mercato del lavoro (Tridico, 2017).

3. Dalla pandemia al PNRR (2019-2023)

La crisi provocata dalle chiusure imposte dalla pandemia da Covid-19 nel corso del 2020 ha indotto un cambiamento di rotta improvviso nelle politiche economiche implementate a livello nazionale e sovranazionale. In Europa, in particolare, sono state adottate misure straordinarie per affrontare le conseguenze della crisi, quali sussidi alle imprese, sostegno ai lavoratori disoccupati e investimenti nella sanità. L'aumento repentino della spesa pubblica ha comportato il superamento della linea di austerità seguita nei 10 anni precedenti in risposta alla crisi dei debiti sovrani: in molti Paesi, tra cui l'Italia, è stata disposta la sospensione temporanea dei vincoli fiscali e delle regole di bilancio stabiliti in ambito comunitario e sono state varate misure espansive finanziate anche con il nuovo programma europeo *Next Generation EU*, un pacchetto di aiuti pari a circa 750 miliardi di euro destinato a finanziare i singoli Stati membri. In Italia è stato redatto e avviato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), alimentato con fondi europei per 191,5 miliardi di euro, dei quali 24 anticipati già nel luglio del 2021. La spesa è indirizzata verso le infrastrutture e i programmi di transizione digitale ed ecologica, per promuovere la formazione, l'innovazione e la sostenibilità ambientale.

Ad oggi gli effetti tangibili del Piano si leggono nei numeri del lavoro, tutti (o quasi) positivi: dopo la caduta del 2020, l'occupazione dipendente segue un sentiero di crescita sostenuta (figura 23) e nel 2023 supera per la prima volta 18,5 milioni di unità (+3,9% sul 2019, pari a +694 mila).

Figura 23 - Dipendenti per tipo contratto (migliaia)



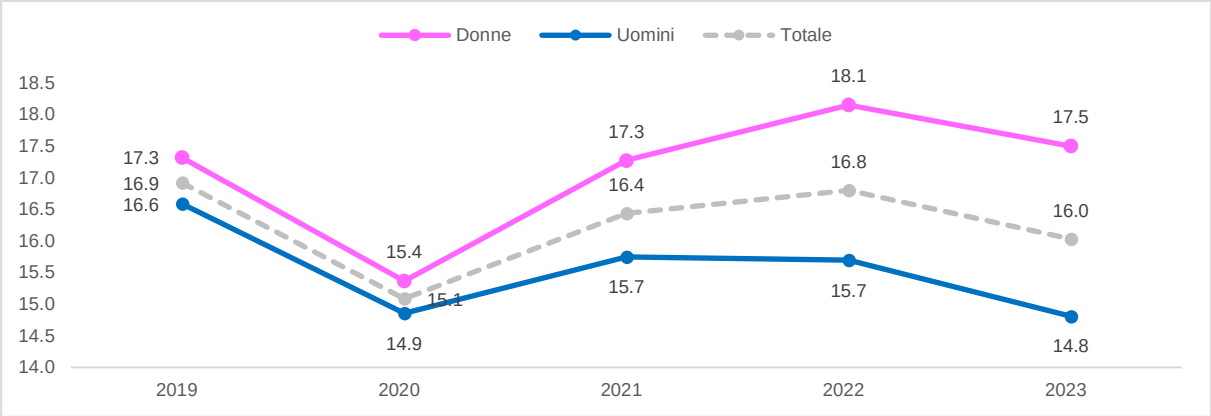
Fonte: Istat, serie ricostruita

Il numero di dipendenti a tempo determinato crolla nel 2020 (-402 mila), risale nei due anni successivi ma diminuisce nel 2023, con un saldo complessivo nei 4 anni di -48 mila (-1,6%). I dipendenti a tempo indeterminato, invece, subiscono una riduzione molto contenuta nel 2020 e da allora aumentano progressivamente, registrando nel 2023 un incremento di +742 mila (+5,0%) rispetto al 2019.

In conseguenza delle variazioni assolute sopra delineate, il peso dei dipendenti a tempo determinato

sull'occupazione dipendente scende nel 2020 di 1,8 punti percentuali rispetto all'anno prima (figura 24) ma con la ripresa torna a salire per approssimare nel 2022 il livello del 2019. Soltanto nel 2023, per la prima volta durante una fase ascendente del ciclo economico, la percentuale di dipendenti a tempo determinato diminuisce sensibilmente sia per gli uomini che per le donne, attestandosi al 16,0%.

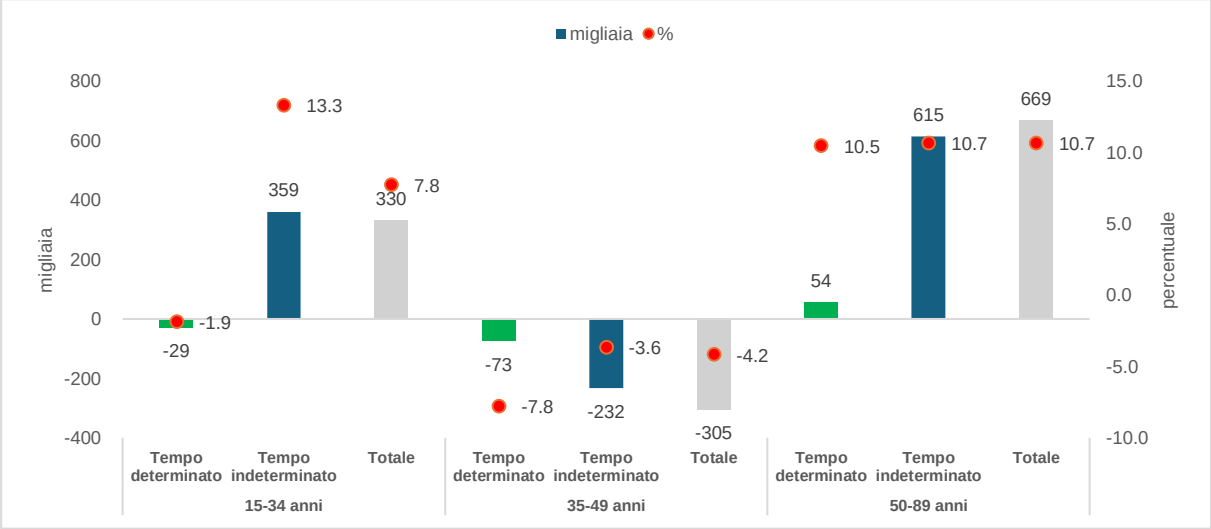
Figura 24 - Percentuale di dipendenti a tempo determinato sul totale dipendenti per sesso



Fonte: Istat, serie ricostruita

L'aumento del numero di dipendenti a tempo indeterminato tra il 2019 e il 2023 si realizza sia nella classe dei giovani under 35 (+13,3%, pari a +359 mila unità) che in quella dei più anziani over 49 (+10,7%, pari a +615 mila unità). La classe di età centrale perde, per ragioni che attengono alla dinamica demografica, 305 mila dipendenti complessivamente (-4,2%), dei quali 232 mila a tempo indeterminato (figura 24). Nel 2023 il peso dei dipendenti a termine sul totale dipendenti è minore rispetto al 2019 in tutte e tre le classi di età: la differenza è più marcata tra i giovani fino a 34 anni (-3,3 punti percentuali) – classe nella quale un dipendente su tre è a tempo determinato – mentre è trascurabile tra chi ha almeno 50 anni (-0,1 punti percentuali), classe nella quale meno di un dipendente su 12 (8,1%) è a termine.

Figura 25 - Variazione dei dipendenti per classe di età nel periodo 2019-2023 (migliaia)



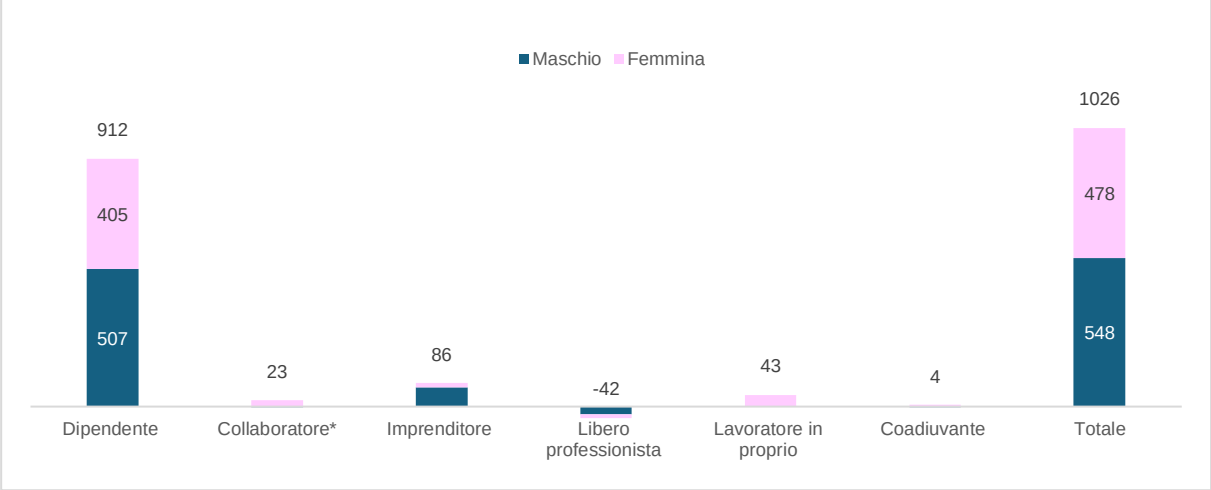
Fonte: Istat, serie ricostruita

Anche il numero di dipendenti part-time diminuisce con la pandemia e ancora nel 2021, per tornare nei due anni successivi a 3,5 milioni di unità. Il tasso di part-time involontario – vale a dire la percentuale di occupati (dipendenti e indipendenti) a tempo parziale involontario sul totale occupati a tempo parziale - ancora crescente nel 2020, si riduce sensibilmente nei tre anni successivi, sia per gli uomini che per le donne, passando dal 64,7% del 2020 al 53,4% del 2023.

Il biennio 2021-23: un approfondimento

Dopo la caduta del 2020, la ripresa dell'occupazione comincia nel 2021 e accelera nei due anni successivi (già nel 2022 il numero di occupati è ampiamente sopra il numero registrato nel 2019): nel biennio 2021-2023 si verifica un aumento molto consistente (+1 milione 26 mila occupati, pari a +4,5%), per il 53% imputabile alla componente maschile, spiegato per quasi il 90% dalle posizioni dipendenti (figura 26). Tra gli autonomi, perdono terreno i liberi professionisti.

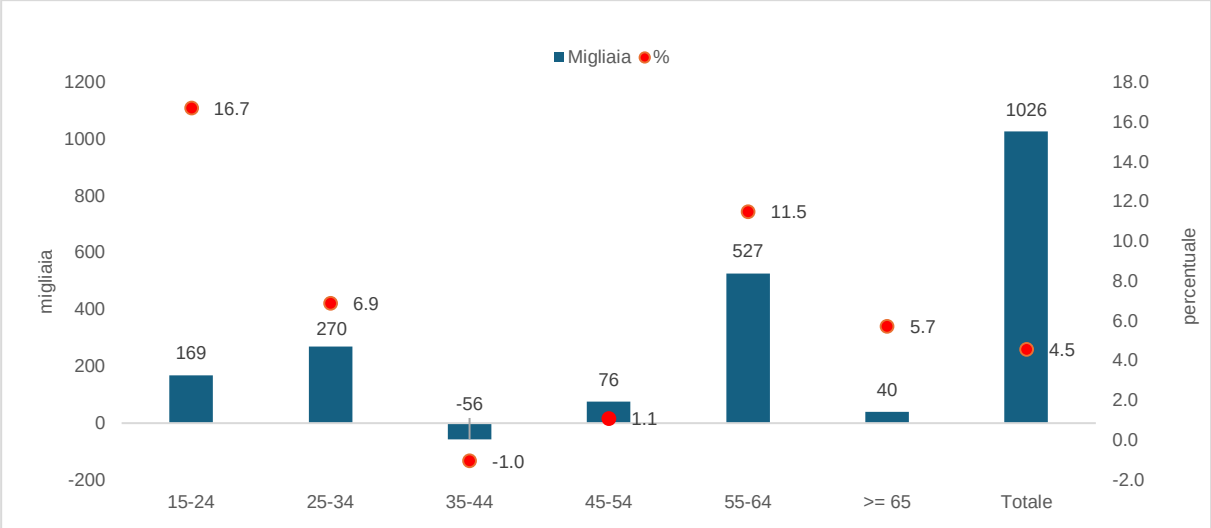
Figura 26 - Variazione assoluta degli occupati per posizione e sesso nel biennio 2021-23



Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL

La crescita si verifica in tutte le fasce di età, con eccezione della classe 35-44 anni (figura 27): più della metà dell'aumento complessivo degli occupati è imputabile alla classe degli over 54 (+567 mila) ma di tutto rilevo è anche l'incremento osservato nella classe dei giovanissimi under 25 (+169 mila, pari a +16,7%) e dei giovani adulti in età compresa tra 25 e 34 anni (+270 mila, pari a +6,9%).

Figura 27 - Variazione assoluta degli occupati per classe di età nel biennio 2021-23



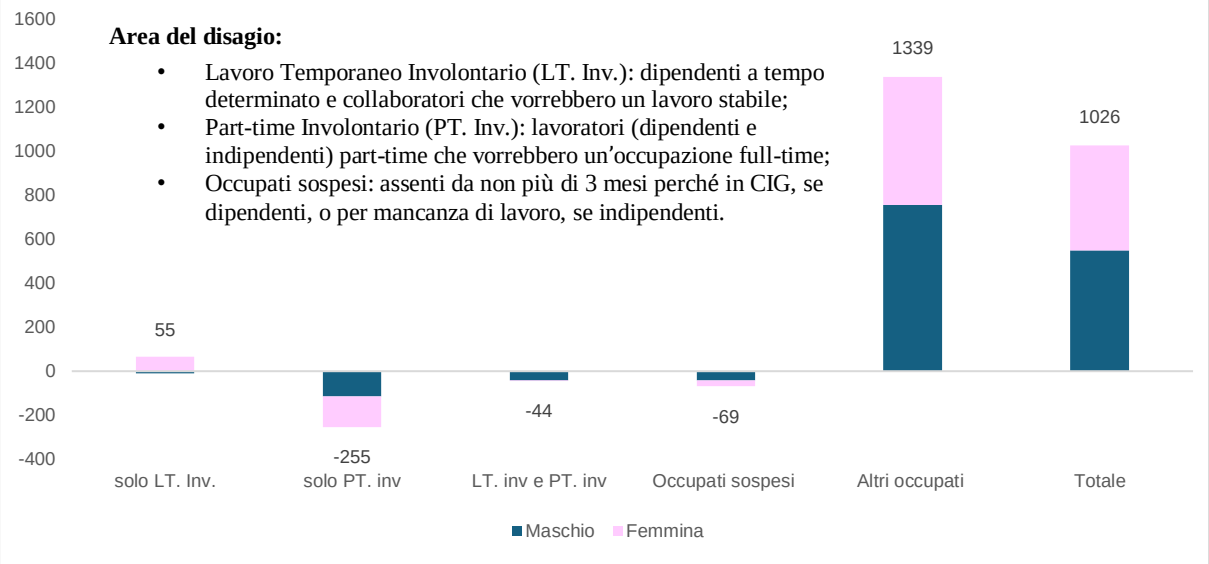
Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL

L'aumento dell'occupazione nei 2 anni è complessivamente appannaggio dei più istruiti (+9,5% i laureati, +7,6% i diplomati) mentre diminuiscono gli occupati che hanno al più la licenza media (-283 mila, pari a -4,2%), a sintesi di un loro incremento il primo anno (+92 mila) e di una loro notevole riduzione il secondo (-375 mila unità tra il 2022 e il 2023).

Anche sul piano della qualità del lavoro, definita in base alla stabilità dell'occupazione e al tempo di lavoro, possiamo verificare un sensibile miglioramento[19]: gli occupati nell'area del disagio, infatti, erano 4 milioni e 880 mila nel 2021 e scendono a 4 milioni 567 mila nel 2023 (-313 mila, pari a -6,4%) e il tasso di disagio, vale a dire il rapporto tra occupati nell'area del disagio e totalità degli occupati, scende dal 21,6% del 2021 al 19,4% del 2023. Nei 2 anni considerati aumenta poco il lavoro temporaneo involontario (+11 mila occupati) mentre diminuiscono in misura significativa i lavoratori in part-time involontario (-299 mila) e gli occupati sospesi. Complessivamente l'occupazione esterna all'area del disagio (così definita) guadagna 1 milione 339 mila unità (+7,6%).

[19] Facciamo qui riferimento all'area del disagio nell'occupazione (ADO), nella quale cadono i dipendenti e i collaboratori che svolgono un lavoro temporaneo perché non ne hanno trovato una stabile (lavoro temporaneo involontario), i lavoratori a tempo parziale (anche indipendenti) che non hanno trovato un impiego a tempo pieno (part-time involontario) e gli occupati "sospesi", vale a dire assenti dal lavoro per un periodo previsto pari o inferiore a tre mesi, perché in CIG o "per mancanza di lavoro/ridotta attività" (Ferrucci e Giangrande, 2021).

Figura 28 - Variazione assoluta degli occupati nell'area del disagio nel biennio 2021-23

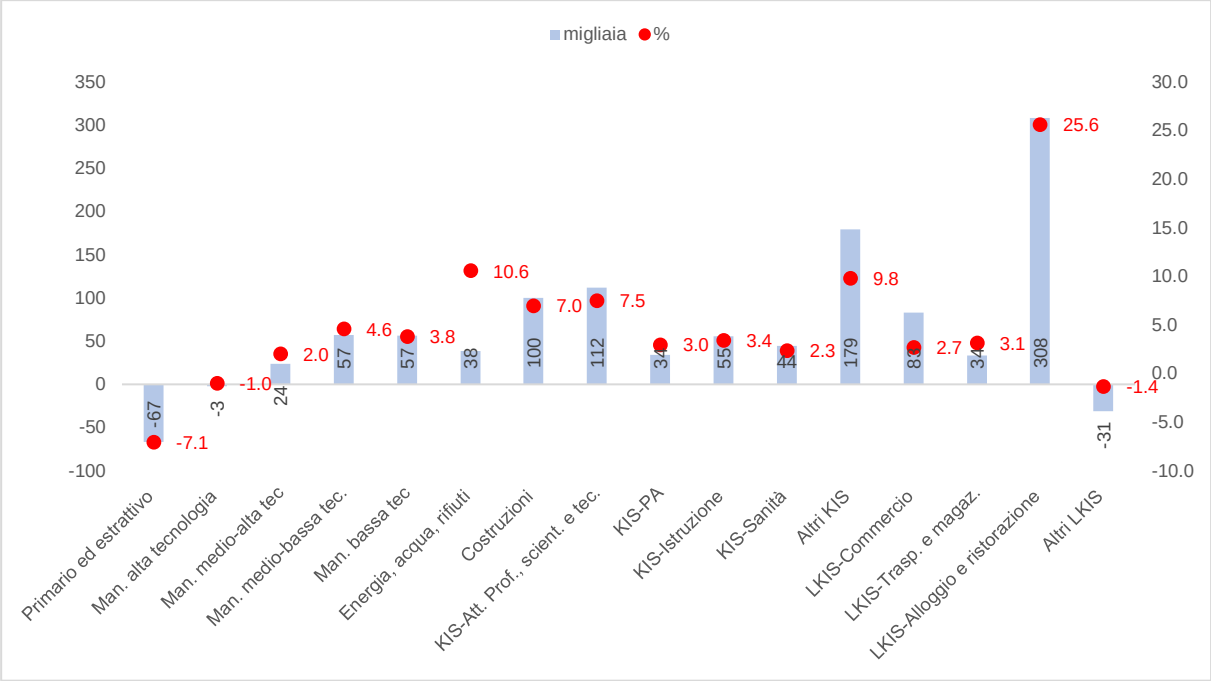


Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL

La crescita dell'occupazione nel biennio si concentra nei servizi - in pari misura in quelli ad alto e basso contenuto di conoscenza, rispettivamente +425 mila (+5,3%) e +394 mila (+5,1%) - e nelle costruzioni (+100 mila, +7,0%). In due anni il numero di occupati nella manifattura sale di 135 mila unità, delle quali 114 mila nei comparti a bassa e medio-bassa tecnologia. Variazioni negative si registrano solo nel settore primario e, in piccola misura, nella manifattura ad alta tecnologia.

L'analisi delle variazioni degli occupati all'interno dei singoli settori dimostra il contributo preponderante del comparto alberghiero e della ristorazione (+308 mila in due anni, +25,6%) e, in subordine, delle costruzioni, dei servizi privati di alto profilo (attività professionali e altri KIS), dell'insieme della pubblica amministrazione e dei servizi a vocazione pubblica (istruzione e sanità), insieme nel quale si registra complessivamente un incremento pari a +133 mila, tutto ascrivibile al 2023.

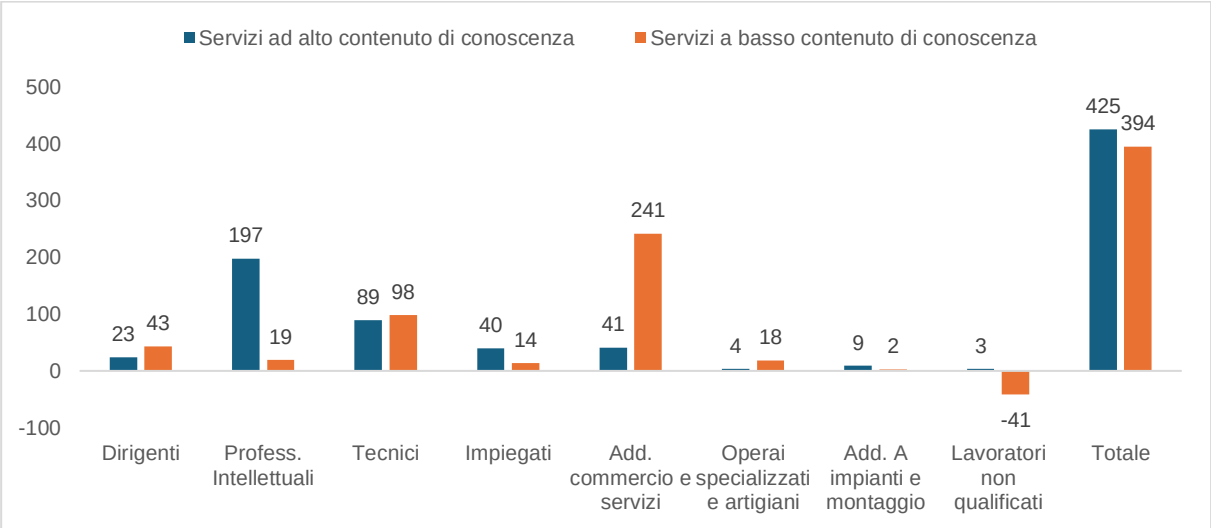
Figura 29 - Variazione assoluta (migliaia) e percentuale degli occupati per settore nel biennio 2021-23



Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL

L'aumento dell'occupazione nei servizi ad alto contenuto di conoscenza realizzato nei 2 anni è concentrato nel 2023: lo alimentano le professioni più qualificate (dirigenti, professioni intellettuali e scientifiche, tecnici) e, in misura minore, gli impiegati e gli "addetti ai servizi", in particolare servizi sanitari di carattere infermieristico. Di contro, l'incremento nei servizi a basso contenuto di conoscenza consiste in larga parte dei lavoratori del commercio che entrano o ri-entrano in attività nel 2022.

Figura 30 - Variazione assoluta degli occupati (migliaia) nei servizi per contenuto di conoscenza e categoria professionale nel biennio 2021-23



Fonte: elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL

Il 2024

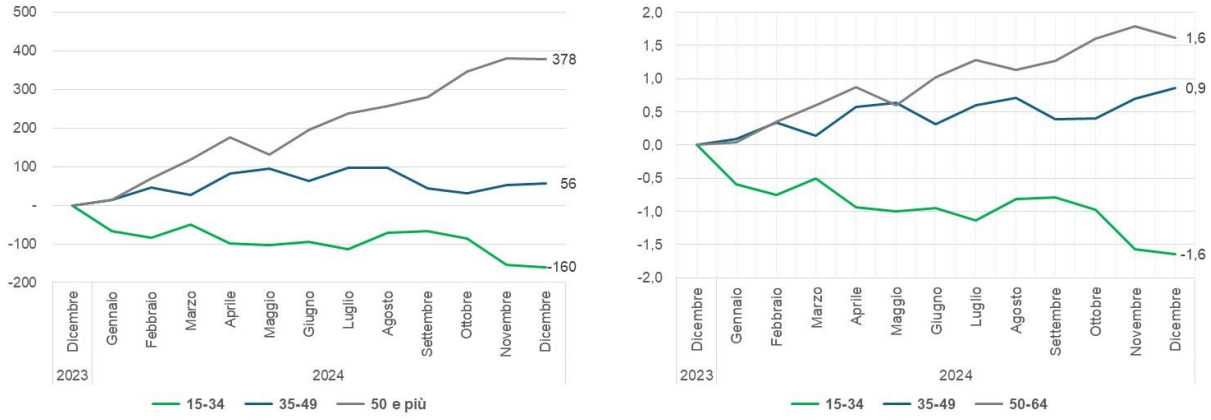
Le prime statistiche sulle forze di lavoro pubblicate in media 2024 (marzo 2025) dimostrano che la dinamica dell'occupazione, ancora nel suo insieme molto positiva, presenta diversi elementi critici, alcuni di carattere strutturale, altri di natura congiunturale.

Nella media del 2024 prosegue, attenuata rispetto all'anno precedente, la crescita del numero di occupati (+352 mila, +1,5% rispetto alla media 2023), la cui stima si attesta a 23 milioni 932 mila unità. La crescita interessa uomini e donne (+1,3% e +1,8% rispettivamente), è più marcata nel Mezzogiorno (+2,2%) ma si concentra nella classe dei lavoratori over 49 (+285 mila, pari a +3,0%). Il tasso di occupazione di 15-64 anni sale al 62,2% (+0,7 punti percentuali in un anno).

Aumentano in particolar modo i dipendenti a tempo indeterminato (+508 mila, +3,3% in un anno) e, con minore intensità, gli indipendenti (+47 mila, +0,9%), a fronte della riduzione dei dipendenti a termine (-203 mila, -6,8%). Prosegue, per il quarto anno consecutivo, l'aumento del lavoro a tempo pieno (+508 mila, +2,6%) e si riduce quello a tempo parziale (-156 mila, -3,7%).

L'analisi dei dati trimestrali rivela che la crescita dell'occupazione nel corso del 2024 si è arrestata nel quarto trimestre: negli ultimi tre mesi dell'anno diminuisce l'occupazione femminile e quella degli under 50 (aumentano soltanto i lavoratori anziani). Il settore più dinamico in fatto di occupazione è ancora quello delle costruzioni mentre risulterebbero in leggera flessione gli addetti nell'industria in senso stretto. Nell'arco dell'anno l'andamento del numero di occupati tra i giovani con meno di 35 anni è stato tendenzialmente declinante, con eccezione del terzo trimestre: le variazioni cumulate su base mensile (dati provvisori, figura 29) confermano che nel corso del 2024 aumentano notevolmente gli occupati over 49, in misura contenuta quelli nella classe centrale (35-49 anni) mentre diminuiscono di 160 mila i giovani occupati under 35: in questa classe il tasso di occupazione si attesta nel dicembre 2024 a 44,2% (-1,6 punti percentuali rispetto a dicembre 2023).

Figura 31 - Variazione cumulata degli occupati (a sx, migliaia) e del tasso di occupazione (a dx, punti percentuali) per classe di età



Fonte: Istat, dati mensili destagionalizzati

Nell'arco del 2024 diminuiscono le ore lavorate per dipendente (-1,0% nel confronto col quarto

trimestre 2023), in particolare nelle attività manifatturiere e nelle costruzioni, dove scendono con continuità nei 12 mesi. Contestualmente, le ore di cassa integrazione salgono a 9,5 ogni mille ore lavorate (+ 1,8 ore in termini tendenziali)[20].

Figura 32 - Indice delle ore lavorate per dipendente (imprese private con dipendenti) – base 2021=100

Fonte: Istat

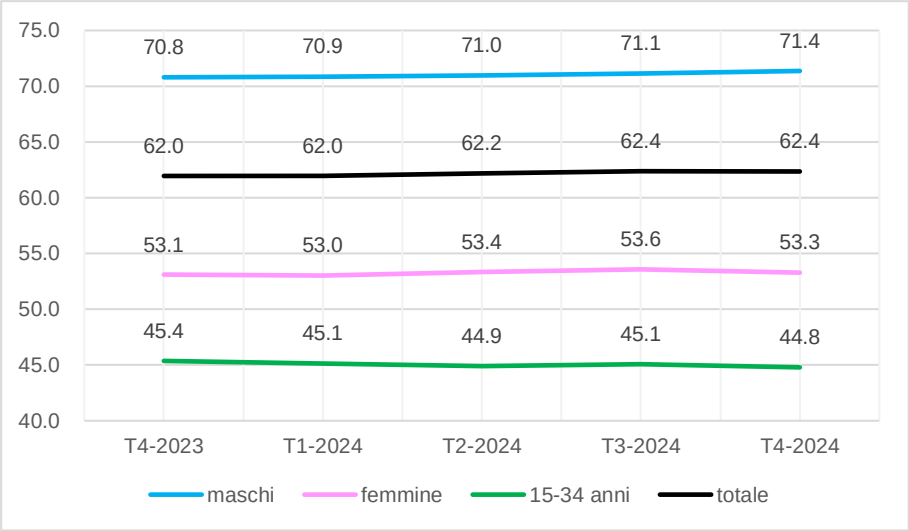
Nel 2024, quindi - a fronte di un andamento della produzione complessiva ancora modesto (+0,7% l'incremento del PIL) nonostante il sostanzioso contributo del PNRR che ha già portato in Italia circa 122 miliardi di euro – emergono segnali di rallentamento della dinamica dell'occupazione, in particolare:

- ✓ La crescita del numero di occupati si attenua nella seconda metà dell'anno: tra giugno e dicembre aumentano soltanto gli occupati over 49
- ✓ Diminuiscono le ore per addetto e aumenta il ricorso alla cassa integrazione
- ✓ Diminuiscono le persone che hanno cominciato un nuovo lavoro di recente
- ✓ Diminuisce il tasso di posti vacanti nel settore privato non agricolo
- ✓ Il tasso di partecipazione riferito alla popolazione di 15-64 anni ha raggiunto un massimo nel 2023 (66,7%) e da allora la crescita si è arrestata
- ✓ A dicembre è aumentato il numero dei disoccupati

Inoltre, in Italia restano drammatiche le differenze tra generazioni, di genere e territoriali che connotano in negativo il nostro mercato del lavoro nel contesto internazionale.

[20] Istat, Il mercato del lavoro, IV trimestre 2024, statistiche flash

Figura 33 - Tasso di occupazione (15-64) per genere e nella classe 15-34



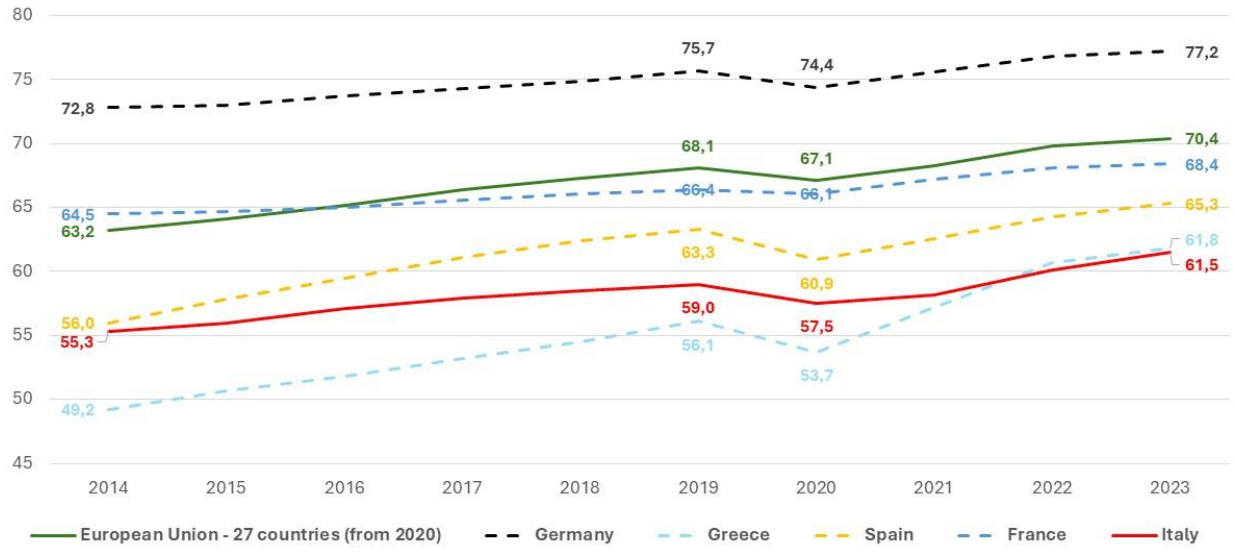
Fonte: Istat, dati trimestrali destagionalizzati

4. L'Italia e l'Europa

Le statistiche record dell'occupazione registrate negli ultimi anni (e negli ultimi due in particolare) sono state usate dal governo per dimostrare la bontà delle scelte fatte, soprattutto nel confronto con le altre economie continentali. Ma qual è la posizione dell'Italia in Europa? Come è cambiata dal 2014, da quando è in vigore la riforma del lavoro nota come Jobs Act?

Nei primi 5 anni di applicazione, nel periodo compreso tra il 2014 e il 2019, il tasso di occupazione è salito in Italia di 3,7 punti percentuali, più che in Francia e in Germania ma meno della media dell'Unione (+4,9 punti percentuali) e molto meno che in Spagna e Grecia. Dopo la pandemia la ripresa economica ha dato impulso all'occupazione e nel 2023 il tasso è salito a 61,5% - con un incremento nei tre anni di 4 punti sul 2020, più pronunciato che in Francia e Germania ma meno marcato che in Spagna e molto meno che in Grecia – un valore che collocava il nostro Paese all'ultimo posto della classifica UE, distante 8,9 punti percentuali dalla media, una differenza maggiore rispetto a quella denunciata nel 2014 (-7,9 p.p.).

Figura 34 - Tasso di occupazione (15-64)

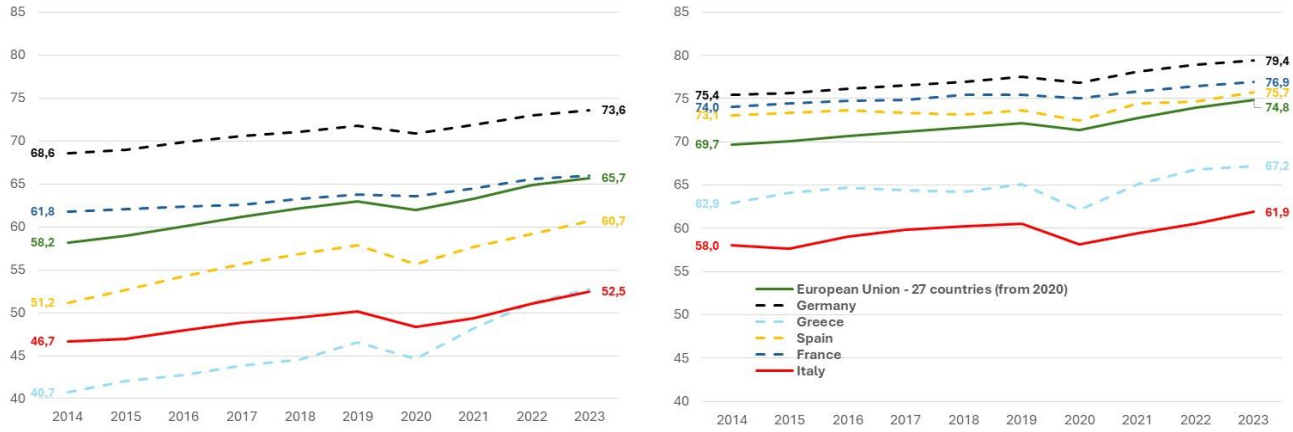


Fonte: Eurostat

Il ritardo dell'Italia è in buona parte imputabile alla componente femminile della forza lavoro: nonostante i progressi degli ultimi 30 anni (e degli ultimi 3 in particolare), nel 2023 l'Italia condivide con la Grecia (in forte crescita dopo la pandemia) l'ultimo posto in Europa per tasso di occupazione femminile[21], dalla quale è tuttavia distanziata per tasso di attività (-5,3 punti percentuali nel 2023). Rispetto al 2014, anche la distanza dalla media europea del tasso di occupazione femminile si è dilatata, passando da 11,5 p.p. a 13,2 p.p.

[21] I dati Eurostat aggiornati al secondo trimestre 2024 dimostrano peraltro il sorpasso (di slancio) della Grecia sull'Italia anche in fatto di occupazione femminile (55,6% vs 53,5%)

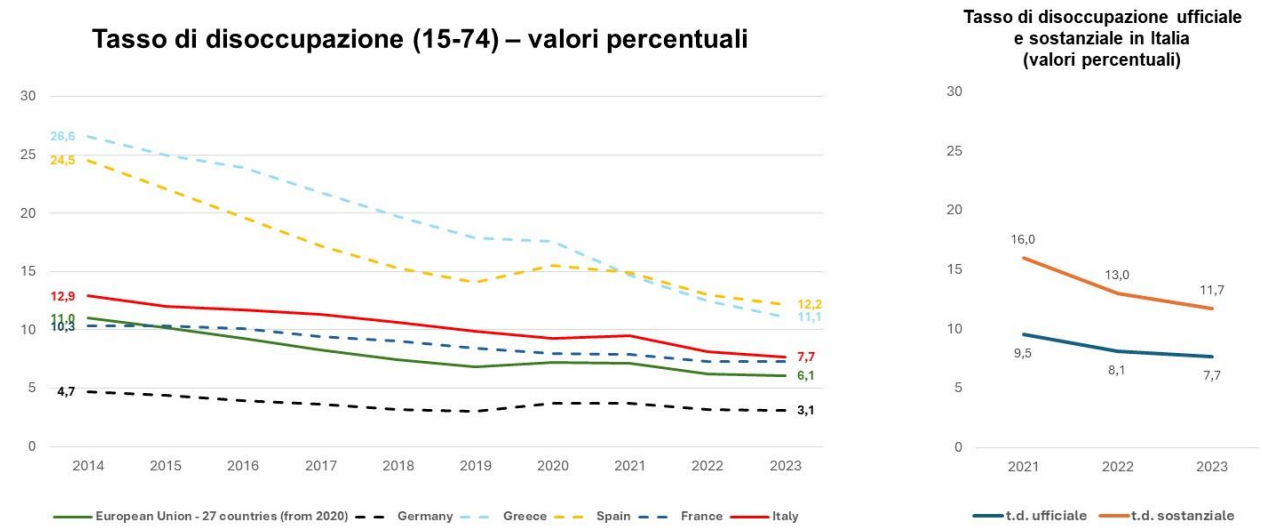
Figura 35 Tasso di occupazione (a dx) e tasso di attività femminile (sx) nella popolazione 15-64 anni



Fonte: Eurostat

Dal 2014 il tasso di disoccupazione è sceso progressivamente in tutta Europa (di meno in Germania, dove si muove su valori compatibili con la «piena occupazione», di più in Grecia e Spagna). In Italia il tasso di disoccupazione si colloca nel 2023 al 7,7%, prossimo a quello registrato in Francia. Nel nostro Paese, tuttavia, la curva del tasso di disoccupazione andrebbe traslata su valori più elevati (figura di dx) in ragione del numero rilevante di persone formalmente inattive ma contigue al mercato del lavoro perché «scoraggiate», «bloccate» o «sospese» nella ricerca di un'occupazione (Ferrucci e Giangrande, 2021), fenomeno questo che, per consistenza numerica, non ha uguale in Europa.

Figura 36 - Tasso di disoccupazione (15-74); Tasso di disoccupazione ufficiale e sostanziale in Italia - valori percentuali



Fonte: Eurostat e elaborazioni FDV su microdati Istat della RFL

Differenze non meno rilevanti si riscontrano nelle qualificazioni professionali e nella capacità del sistema economico di valorizzarle. Benché l'Italia sia tra i Paesi con meno laureati per 100 giovani

adulti nella fascia 25-34 anni[22], nel 2022 più di un terzo dei laureati occupati over 24 era sovra-istruito, vale a dire svolgeva un lavoro per il quale non è richiesto il titolo universitario. Considerando l'aggregato definito dall'indicatore europeo Hrst (*Human resources in science and technology*) formato dalle persone con titolo universitario e/o occupate nelle professioni che afferiscono ai grandi gruppi 2 e 3 della classificazione internazionale delle professioni ISCO-08, in Italia le Hrst rappresentavano nel 2022 solo il 37,4% della popolazione attiva in età 25-64 anni (contro una media Europea del 49,3%), penultimo valore dei 27 dell'Unione (Boschetto e Marzilli, 2024) anche a causa del modesto incremento rilevato negli ultimi dieci anni.

Contraltare rispetto alla carenza di giovani laureati è il fenomeno dei giovani che non lavorano e non studiano, più diffuso in Italia che negli altri Paesi europei: nonostante i progressi realizzati negli ultimi anni, in Italia la percentuale di NEET under 34 era stimata nel 2023 al 18,0% (contro una media europea del 12,4%), superata solo dalla percentuale della Romania.

[22] Nonostante in Italia, nel 2023, la quota di giovani adulti in possesso di un titolo di studio terziario sia leggermente cresciuta, attestandosi al 30,6%, è decisamente inferiore alla media europea (43,1% nell'Ue27), molto al di sotto dei valori, comunque in crescita, degli altri grandi Paesi (51,9% Francia, 52,0% Spagna e 38,4% Germania). (Istat, 2023)

5. Sintesi conclusiva

Gli effetti del Jobs Act nei primi 5 anni (2015-2019)

L'andamento dell'occupazione dipendente e dei contratti nei primi 5 anni di applicazione del Jobs Act dimostra che la riforma non ha corretto la traiettoria di progressiva ricomposizione degli occupati dipendenti verso le posizioni a termine innescata alla fine degli anni Novanta dal pacchetto Treu: il contratto a tutele crescenti non ha stimolato la stabilizzazione dei rapporti di lavoro (come era stato teorizzato dai fautori della riforma) e il numero di dipendenti precari è continuato a crescere come e più di prima, non risparmiando nemmeno i giovani più istruiti.

Solo i generosi incentivi, in particolare l'esonero contributivo riconosciuto per un periodo massimo di 36 mesi ai neoassunti a tempo indeterminato, hanno prodotto nel 2015 un repentino aumento delle posizioni stabili.

Nemmeno il fenomeno del part-time involontario, in ascesa dirompente dall'inizio degli anni Dieci, risulta con la riforma ridimensionato.

Negli stessi anni è proseguita la tendenza alla polarizzazione delle professioni che in Italia ha avuto la caratteristica di un incremento equivalente degli occupati in professioni meno qualificate e degli occupati nelle professioni intellettuali e specialistiche, diversamente da altri Paesi dell'Unione dove si è verificato uno spostamento verso l'alto delle qualifiche professionali (*upgrading* delle professioni). Ma soprattutto tra i giovani – i primi beneficiari della riforma, stando alle dichiarazioni di chi l'ha voluta – il fenomeno della polarizzazione ha assunto la forma "asimmetrica al contrario", non esattamente il segno di un progresso nella qualità dell'occupazione. E non è un caso se in quegli anni l'emigrazione di giovani laureati verso Paesi più accattivanti per opportunità e condizioni di lavoro abbia assunto dimensioni preoccupanti.

Sono evidentemente altre le spinte che generano buona occupazione e, in assenza di una politica industriale degna di questo nome, perde peso la manifattura e guadagnano terreno i servizi a basso contenuto di conoscenza (commercio, alberghi e ristoranti).

La combinazione di queste tendenze strutturali ha indebolito ulteriormente la dinamica della produttività del lavoro, i cui incrementi sono dello zero virgola anche dopo la riforma e contribuiscono a comprimere la dinamica salariale.

In conclusione, il Jobs Act non ha modificato l'evoluzione del mercato, evidentemente piegata verso la progressiva «precarizzazione» dei rapporti di lavoro ma ha contribuito ad indebolire la forza contrattuale delle lavoratrici e dei lavoratori, minando i principi di solidarietà e condivisione che rappresentano il fondamento delle organizzazioni sindacali.

L'occupazione dalla pandemia al PNRR (2020-2024)

Dopo la caduta verticale della produzione nel secondo trimestre del 2020 a causa delle chiusure imposte dall'emergenza sanitaria e le gravi ripercussioni sul mondo del lavoro che hanno ridimensionato il peso delle posizioni dipendenti a termine (le prime a pagare le conseguenze della

recessione), l'economia italiana ha beneficiato di imponenti risorse economiche liberate dal superamento delle politiche di austerità dettate dall'Unione Europea in risposta alla crisi del 2008.

Da allora l'occupazione è tornata a crescere rapidamente interessando uomini e donne e tutte le classi di età, tutte le ripartizioni, in particolare il Mezzogiorno, e tutti i settori (ad eccezione dell'agricoltura); dal 2023, inoltre, è in corso una ricomposizione dell'occupazione dipendente verso il tempo indeterminato: nel 2024 i dipendenti "stabili" avrebbero superato il numero di 16 milioni complessivamente, dei quali circa 4 milioni sottoposti alla nuova disciplina del "contratto a tutele crescenti" (lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015 in aziende private con più di 15 addetti)[23].

Tutto bene, quindi? E il Jobs Act ha avuto un ruolo nel determinare le dinamiche recenti dell'occupazione?

Evidentemente no, non è oro quel che luccica… A fronte di un incremento del PIL assai modesto (+0,7% in volume sia nel 2023 che nel 2024 nonostante i finanziamenti del PNRR), diminuisce la produttività del lavoro, un indicatore che ormai da 30 anni segna la distanza dell'Italia dal novero dei Paesi europei più avanzati.

L'analisi di dettaglio delle variazioni degli occupati nel biennio 2021-22 e nel biennio 2022-23 rileva incrementi significativi nei servizi a basso contenuto di conoscenza e nelle costruzioni nel primo periodo e nei servizi ad alto contenuto di conoscenza - con un contributo significativo della pubblica amministrazione e dei comparti a trazione pubblica (istruzione e sanità) - nel secondo periodo.

Nel 2022 hanno funzionato le misure di incentivo alla ripresa messe in campo dal secondo governo Conte e dal governo Draghi (prima tra tutte il bonus 110%, contestato per gli elementi di iniquità che indubbiamente presentava). Solo nel 2023 cresce notevolmente il peso dei dipendenti a tempo indeterminato e diminuisce il peso (e il numero assoluto) di quelli a termine: le risorse messe in campo dal PNRR entrano nell'economia e alimentano comparti a più alto contenuto di conoscenza: tra questi, finalmente dopo tanti anni, la pubblica amministrazione, la sanità e l'istruzione.

Se al primato del lavoro a tempo indeterminato nella crescita dell'occupazione partecipano i servizi pubblici, anche con progetti finanziati dal PNRR, un ruolo preponderante è svolto dalla dinamica demografica e dall'allungamento della vita lavorativa che incrementano rapidamente il numero dei lavoratori dipendenti anziani, quasi tutti occupati "stabili".

Infine, una ragione verosimile dell'aumento sostenuto degli occupati anche in una fase di crescita modesta dell'economia consiste nel costo del lavoro, relativamente basso dopo la recente fiammata inflazionistica associata al costo dell'energia. Banca d'Italia attribuisce infatti alla dinamica dei prezzi e dei salari nel biennio 2021-22 la convenienza relativa del fattore lavoro che avrebbe condizionato le scelte di investimento delle imprese e favorito l'espansione di quelle *labour intensive*: scelte che, in un mercato in tensione, con costi di reclutamento crescenti, avrebbero orientato la domanda di lavoro verso posizioni a tempo indeterminato.

[23] Stime della Fondazione Di Vittorio su microdati della Rilevazione sulle Forze di Lavoro dell'Istat

In questo contesto è improbabile che il Jobs Act abbia avuto un ruolo nel promuovere il lavoro stabile e le ultime evidenze relative al 2024 confermano la *non* influenza della riforma, come pure delle misure (quali misure?) adottate dal governo Meloni. E se è improbabile l'effetto della riforma sul lavoro stabile, è certo che la riforma non abbia stimolato la produttività del lavoro liberando risorse altrimenti intrappolate nell'articolo 18, come sosteneva chi ha voluto abolirlo.

La resilienza del mercato del lavoro, ancora vivace nel 2024 nonostante il modestissimo progresso del PIL (+0,7%), si spiegherebbe con il ritardo fisiologico dei cambiamenti degli input di produzione rispetto al riassorbimento dello shock inflazionistico, una dinamica fragile destinata a spegnersi con l'esaurirsi delle risorse del PNRR e in assenza di una politica di investimenti pubblici e privati programmati nel lungo periodo.

Nel 2024, infatti, benché sia confermato l'aumento robusto dell'occupazione stabile – peraltro concentrato nelle fasce più anziane della forza lavoro - si registrano (ancora nella forma di dati provvisori) segnali preoccupanti di una prossima inversione di tendenza, come la diminuzione del tasso di partecipazione, la diminuzione degli occupati giovani under 35, la diminuzione delle ore di lavoro per addetto e l'aumento delle ore di cassa integrazione; mentre l'anno si chiude con una diminuzione dell'indice complessivo della produzione industriale del -7,1% in termini tendenziali (Istat, 12 febbraio 2025).

Bibliografia

Acemoglu, D. (2002). *Technical Change, Inequality, and the Labor Market*. Journal of Economic Literature, vol. 40, pp. 7–72.

Acemoglu, D. & Autor, D. H. (2011). *Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings*. In: Ashenfelter, O. and Card, D. E. (eds.), Handbook of labor Elsevier, Amsterdam, pp. 1043–1171. economics, Volume 4B,

Aimone Gigio L, Camussi S. and Maccarrone V. (2021) *Changes in the employment structure and in job quality in Italy: a national and regional analysis*. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n.603.

Aimone Gigio, L., & Camussi, S. A. (2022). *Cambiamenti nella struttura qualitativa dell'occupazione*. Bank of Italy Occasional Paper, (705).

Aiyar, S., Ebeke, C., Shao, X. (2016). *The Impact of Workforce Aging on European Productivity*. IMF Working Paper 16/238, Washington DC, International Monetary Fund

Autor, D. & Dorn, D. (2013). *The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market*. American Economic Review, vol. 103, No. 5, pp. 1553–1597.

Barbieri, P., Cutuli, G., & Scherer, S. (2018). *In-work poverty in Southern Europe: the case of Italy*. In Handbook on in-work poverty (pp. 312-327). Edward Elgar Publishing.

Barbieri, T., Bavaro, M., Cirillo, V. (2024). *Quando il lavoro di cura impoverisce*, eticaeconomia.it, 30 Luglio 2024 (ultimo accesso, 02/09/2024).

Basso, G. (2019). *The evolution of the occupational structure in Italy in the last decade*. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 478.

Bavaro, M., & Raitano, M. (2024). *Is working enough to escape poverty? Evidence on low-paid workers in Italy*. Structural Change and Economic Dynamics, 69, 495-511.

Berton, F., Devicienti, F. and L. Pacelli (2011), *Are temporary jobs a port of entry into permanent employment? Evidence from matched employer-employee data*, International Journal of Manpower, 32(8), pp. 879-899.

Boschetto B. & Marzilli E. (2024). *Il capitale umano*. In Brancati, R., & Carboni, C. (2024). Verso la piena sottoccupazione: Come cambia il lavoro in Italia. Donzelli Editore.

Bruno, G. S. F., Caroleo F. E. and O. Dessy (2013), Stepping stones versus dead end jobs: Exits from temporary contracts in Italy after the 2003 reform, forthcoming in Rivista Internazionale per le Scienze Sociali, 1.

Centra, M., & Gualtieri, V. (2018). *Incentivi al lavoro a tempo indeterminato e contratto a tutele crescenti. Il ruolo delle microsimulazioni per l'analisi delle politiche*, 35.

Cirillo V. (2025). *Il lavoro in un'economia fragile: qualità del lavoro, produttività e salari in Italia*. Evangelista R. & Pacelli L. (2025). Lavoro e salari in Italia.

Cirillo, V., & Reljic, J. (2024). *The north-south divide. A structural labor market perspective in Italy's fragmented landscape*. In The political economy of Italy and the centre-periphery perspective on Europe (pp. 165-196). Metropolis.

Cirillo, V., Fana, M., & Guarascio, D. (2017). *Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act*. Economia Politica, 34, 211-232.

CNEL (2019). XXI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva

Croce, G. (2015). *Luci e ombre del Jobs Act. Tra manovra congiunturale e politica strutturale*, eticaeconomia.it, 16 Marzo 2015 (ultimo accesso, 02/09/2024).

Daruich, D., Di Addario, S., & Saggio, R. (2023). *The effects of partial employment protection reforms: Evidence from Italy*. Review of Economic Studies, 90(6), 2880-2942.

Di Nunzio, D. (2025). *Il lavoro povero. Fattori di vulnerabilità e azioni di contrasto*, Roma, Futura Editrice.

Eurofound (2017). Occupational change and wage inequality: European Jobs Monitor 2017. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Fana, M., Raitano, M. (2016). *Le molte ombre della proposta di decontribuzione strutturale*, eticaeconomia.it, 16 Aprile 2016 (ultimo accesso, 02/09/2024).

Ferrucci G., Giangrande N., 2021, *Il disagio occupazionale e la disoccupazione sostanziale nel 2021 in Italia, https://rb.gy/on08kb*, (ultimo accesso, 02/09/2024).

Filandri, M., & Struffolino, E. (2019). *Individual and household in-work poverty in Europe: understanding the role of labor market characteristics*. European Societies, 21(1), 130-157.

Garnero, A., Ciucciovino S., Magnani S., Naticchioni P., Raitano M., Scherer S., Struffolino E. (2022), *Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*. Economia & lavoro, 9(3), 9-32.

Goos, M. and Manning, A. (2007). *Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain*. Review of Economics and Statistics, Vol. 89, No. 1, pp. 118–133.

Il Sole24Ore, (2017). *Ma il Jobs Act non doveva mettere fine al precariato?* Milano, https://rb.gy/yhofd9, (ultimo accesso, 23/09/2024).

ILO (2025). Global Wage Report 2024-25: *Is wage inequality decreasing globally?* Geneva, International Labour Office

Istat (2023). Statistiche report, Livelli di istruzione e ritorni occupazionali, Roma, Istat

Istat (2024). Rapporto annuale 2024, Roma, Istat.

Kalleberg, A. L. (2009). *Precarious work, insecure workers: Employment relations in transition*. American sociological review, 74(1), 1-22.

Keune, M. (2015). *Trade unions, precarious work and dualisation in Europe*. In Non-standard employment in post-industrial labour markets (pp. 378-400). Edward Elgar Publishing.

Maestas, N., Mullen, K. J., Powell, D. (2016). *The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity*. NBER Working Paper 22452, Cambridge MA, NBER.

McKay, S., Jefferys, S., Paraksevopoulou, A., & Keles, J. (2012). *Study on precarious work and social rights*. London: Working Lives Research Institute, London Metropolitan University, 72-74.

Oldenski, L. (2014). *Offshoring and the Polarization of the U.S. Labor Market*. ILR Review, 67(3 suppl), 734–761.

Olivieri, E. (2012). *Il cambiamento delle opportunità lavorative*. Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 117.

Raitano, M. (2010). *La segmentazione del mercato del lavoro in tempo di crisi: il caso italiano in prospettiva comparata*. Rivista delle Politiche Sociali, 1, 47-77.

Sestito, P., & Viviano, E. (2016). *Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market* (March 18, 2016). Bank of Italy Occasional Paper, (325).

Torrejón Pérez, S., Hurley, J., Fernández-Macías, E., & Staffa, E. (2023). *Employment shifts in Europe from 1997 to 2021: from job upgrading to polarisation* (No. 2023/05). JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology.

Tridico, P. (2017). *Jobs Act tra evidenze empiriche e false verità*, eticaeconomia.it, 13 Marzo 2017 (ultimo accesso, 02/09/2024).

Tridico, P. (2023). *La riforma del Reddito di cittadinanza e del decreto dignità. Criticità e conseguenze*, Lavoro, Diritti, Europa, 3/2023. https://rb.gy/1e5vi1, (ultimo accesso, 02/09/2024).

Veen, S. (2008). *Demographischer Wandel, alternde Belegschaften und Betriebsproduktivität*. Munich, Rainer Hampp Verlag.

Viesti, G. (2024) *I divari territoriali in Italia: cause, effetti e politiche di contrasto*. Roma: Carocci.