30 aprile 2025

Precarietà e bassi salari.
Rapporto sul lavoro in Italia a dieci anni dal Jobs Act

Dal Jobs Act ai referendum sul lavoro

Sono trascorsi dieci anni dall'introduzione del Jobs Act, la riforma del mercato del lavoro (legge n. 183 del 10 dicembre 2014) realizzata dal governo di Matteo Renzi che prometteva di aumentare l'occupazione e combattere la precarietà, rilanciando la crescita dell'economia italiana.

I provvedimenti principali riguardavano l'introduzione di una nuova forma di contratto unico a tempo indeterminato a tutele crescenti in base all'anzianità di servizio (valido per le nuove assunzioni), la liberalizzazione dei contratti a termine, l'ampliamento delle possibilità di lavoro accessorio[1].

La logica che guidava il Jobs Act era che il contratto a tutele crescenti e le altre misure introdotte avrebbero aumentato la flessibilità e ridotto il costo dei licenziamenti per le imprese, favorito la creazione di nuova occupazione, limitato la segmentazione del mercato del lavoro, con risultati positivi per tutti.

In particolare il contratto a tutele crescenti applicabile ai lavoratori assunti dal 7 marzo 2015 in poi ha introdotto una modifica radicale dell'articolo 18 della legge 300/70 per i nuovi assunti rendendo il reintegro in caso di licenziamento illegittimo fortemente limitato, in sostanza previsto solo in alcuni casi specifici, come il licenziamento discriminatorio o manifestamente infondato. In caso di licenziamento illegittimo, il lavoratore ha diritto a un'indennità economica calcolata in base agli anni di servizio presso l'azienda. L'indennità è pari a due mensilità per ogni anno di servizio, con un minimo di sei mensilità e un massimo di trentasei mensilità. Nelle aziende con meno di 15 dipendenti, l'indennità risarcitoria è più bassa (da un minimo di 3 mensilità fino a un massimo di 6 mensilità). Il contratto rende più semplice il licenziamento per motivi economici, riducendo i casi in cui il giudice può ordinare il reintegro del lavoratore.

La retorica su cui si è basata questa scelta stabiliva un rapporto diretto tra rigidità (presunta) del nostro mercato del lavoro, produttività e competitività. Troppa rigidità nel rapporto di lavoro per alcune categorie avrebbe portato all'aumento della precarietà, incidendo negativamente sulla produttività e conseguentemente sulla competitività del nostro sistema produttivo. Queste tesi risalenti già alla fine degli anni '80 erano state tradotte in diverse proposte, in particolare rese popolari nel dibattito pubblico da alcuni economisti del lavoro che godevano e godono di una visibilità notevole su alcuni grandi quotidiani per anni in prima fila in questa battaglia.

L'idea, licenziocentrica, parte dall'assunto che il maggior deterrente all'attivazione di contratti standard è il vincolo alla reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento senza giusta causa, più in generale la presunta «difficoltà» di licenziare che affliggerebbe le nostre aziende. Si

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

evidenziavano spesso, in queste tesi, la sostanziale stagnazione economica nel nostro paese, la scarsa produttività e l'altrettanto scarsa competitività. Nel rapporto ci soffermeremo sulle vere ragioni di queste caratteristiche perniciose, ma prima è d'obbligo fare chiarezza sul nostro regime di protezione dell'impiego, in particolare sul vero obiettivo di questa presunta riforma: l'art. 18 della legge 300 del 1970 che alla finalità meramente risarcitoria della normativa precedente aggiungeva la reintegrazione nel posto di lavoro con la funzione di prevenzione generale contro i licenziamenti illegittimi.

Ribadiamolo: licenziamenti illegittimi.

Nelle semplificazioni prevalenti del discorso pubblico questa disciplina è stata presentata per anni come un «privilegio di pochi», assolutamente incoerente con lo sviluppo di un paese moderno. Una sorta di zavorra, imposta dal sindacato, che il nostro ordinamento giuridico si trascinerebbe da anni. Le cose stavano e stanno diversamente. La tutela reale corrispondeva e corrisponde a uno sviluppo coerente della nostra civiltà giuridica, non solo nei rapporti di lavoro. Se il lavoro non è una merce ma implica il coinvolgimento della persona umana ogni argine alla sua mercificazione è indice di sviluppo e di civiltà in coerenza semmai con il dettato Costituzionale che pone alle basi della nostra democrazia il lavoro.

A dieci anni di distanza - e alla vigilia dei referendum sul lavoro promossi dalla Cgil che si tengono l'8 e il 9 giugno 2025 - è il momento di verificare i risultati che ha avuto l'introduzione del Jobs Act e di fare il punto sulla situazione del lavoro in Italia. Questo Rapporto documenta che cosa è successo all'occupazione dipendente in termini di quantità e qualità, di condizioni di lavoro, di produttività e salari, di infortuni sul lavoro. Non sono affrontate qui le molteplici fattispecie contrattuali che caratterizzano le posizioni più vulnerabili sul mercato del lavoro italiano: i voucher, i tirocini e stage, l'abuso dell'alternanza scuola-lavoro, e l'ampia diffusione del lavoro irregolare.

I dati di questo Rapporto offrono una documentazione utile per approfondire i temi dei quesiti al centro dei referendum:

1. La richiesta di abrogare le norme che hanno liberalizzato l'utilizzo del lavoro a termine.

2. La richiesta di abrogare le norme che impediscono il reintegro al lavoro in caso di licenziamenti senza giusta causa.

3. La richiesta di abrogare le norme che facilitano i licenziamenti illegittimi nelle piccole imprese, lasciando al giudice del lavoro la possibilità di definire l'indennizzo.

4. La richiesta di abrogare le norme che impediscono, in caso di infortunio sul lavoro negli appalti, di estendere la responsabilità all'impresa appaltante.

Su ciascuno di questi temi, si possono trovare nel Rapporto i dati che documentano i problemi esistenti e le ragioni di un cambiamento delle politiche che sono alla radice delle condizioni di fragilità e impoverimento del lavoro oggi in Italia.

Il Jobs Act ha portato, nel complesso, a un indebolimento delle tutele e delle condizioni di lavoro per lavoratori e lavoratrici. I contratti a termine e part time riguardano stabilmente ormai quasi il 30% degli occupati e colpiscono in modo particolare i giovani, le donne e i laureati: la precarietà è diventata un elemento strutturale del lavoro in Italia. L'aumento del numero di occupati si accompagna alla più lenta crescita delle ore lavorate totali, data l'espansione del lavoro part time. La domanda di lavoro si concentra nei settori dei servizi a bassa qualificazione, con un modesto livello tecnologico e bassi salari. In termini reali, i salari italiani hanno registrato una caduta senza precedenti. Questi sviluppi hanno contribuito ad aggravare il declino dell'economia italiana, alimentando un circolo vizioso tra

lavoro precario, bassi salari, bassa produttività e bassa crescita, portando a un crescente divario nei confronti delle principali economie europee.

In parallelo, a partire dalla metà degli anni Novanta cresce rapidamente il numero di giovani, tra i 18 e 34 anni, che sono emigrati all'estero. Tra il 2011 e il 2023 si calcola che siano usciti dal Paese 550 mila giovani italiani, con un saldo negativo per quella fascia d'età di 377 mila persone. Il dato più preoccupante è che ormai il 43% dei giovani che lasciano il paese è laureato, una quota che è cresciuta costantemente e che riflette l'impoverimento del sistema produttivo e del mercato del lavoro del Paese.[2]

Tali dinamiche sono particolarmente gravi se viste in un contesto più ampio. L'economia italiana ha registrato un ristagno lungo trent'anni, che ha le sue radici nelle politiche di restrizione della domanda, nella caduta degli investimenti, nelle limitate attività innovative - con una bassa spesa per la ricerca e l'università - nei bassi livelli di istruzione della forza lavoro. I cambiamenti del sistema economico hanno visto espandersi i servizi a bassa qualificazione - come il commercio, il turismo, la ristorazione – caratterizzati da bassi livelli tecnologici, scarsa produttività, lavoro precario e bassi salari - mentre si sono perdute attività manifatturiere e servizi ad alto contenuto di conoscenza. Tutto ciò ha portato ad un peggioramento delle posizioni del Paese nella competizione internazionale e ha contribuito ad aggravare il ritardo di fronte alle transizioni digitale ed ecologica. I risultati sono stati una produttività stagnante e forti disuguaglianze nella distribuzione dei redditi. Rendere meno costoso e più flessibile l'uso del lavoro, anziché rafforzare le strutture produttive, ha contribuito all'indebolimento e al ristagno dell'economia italiana.[3]

Tuttavia, un messaggio importante di quest'analisi è che le politiche "giuste" possono avere effetti rilevanti e un'inversione di rotta è ancora possibile. Per quanto riguarda il tipo di contratti, sia le norme transitorie che offrivano incentivi ai contratti a tempo indeterminato nel 2014[4], sia il Decreto Dignità del 2019[5] hanno avuto effetti immediati – ma purtroppo limitati e temporanei - sull'aumento del lavoro stabile. Andando oltre gli interventi episodici, una politica che limiti la varietà di contratti non-standard e offra incentivi al tempo indeterminato potrebbe ridurre efficacemente la precarietà del lavoro. Un altro intervento rilevante è stata l'introduzione del Reddito di cittadinanza (legge 26/2020) nel 2020, che ha consentito di attenuare le condizioni di povertà per le persone con le maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. Entrambe queste misure sono state eliminate con l'arrivo nel 2022 del governo di Giorgia Meloni. Inoltre, con il Decreto "Primo maggio" del 2023, il governo ha facilitato l'estensione dei contratti a termine, riportando nel mercato del lavoro regole che favoriscono la precarietà. Un riepilogo degli interventi sul mercato del lavoro è presentato nell'Appendice di questo Rapporto.

Politiche importanti sono state realizzate anche durante la crisi della pandemia, con interventi di espansione della domanda e misure di tutela del lavoro che hanno evitato il crollo dell'occupazione e sostenuto poi una ripresa del numero di posti di lavoro, alimentata anche dagli investimenti

[2] Si vedano le analisi della Fondazione Nord Est (2024, 2025) e gli ultimi dati Istat (2025).

[3] Per le analisi dei diversi problemi economici del Paese in una prospettiva internazionale si rimanda a Celi et al. (2019) e Guarascio et al. (2025). Sui temi del lavoro si veda Cirillo et al (2022, 2024), Di Nunzio (2024), Evangelista e Pacelli (2025), Garnero e Mania (2025).

[4] Durante i due anni successivi all'introduzione 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, 2019; Sestito e Viviano, 2016).

[5] Il Decreto Dignità 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).

aggiuntivi finanziati dal PNRR. L'espansione - che continua fino a oggi - del numero di occupati, anche a tempo indeterminato, è un risultato positivo, che tuttavia nasconde gravi fragilità: non c'è una parallela espansione del numero di ore lavorate, dato l'aumento di posizioni part time, i nuovi impieghi sono concentrati nei servizi a bassa qualificazione e in professioni con qualifiche e salari modesti.

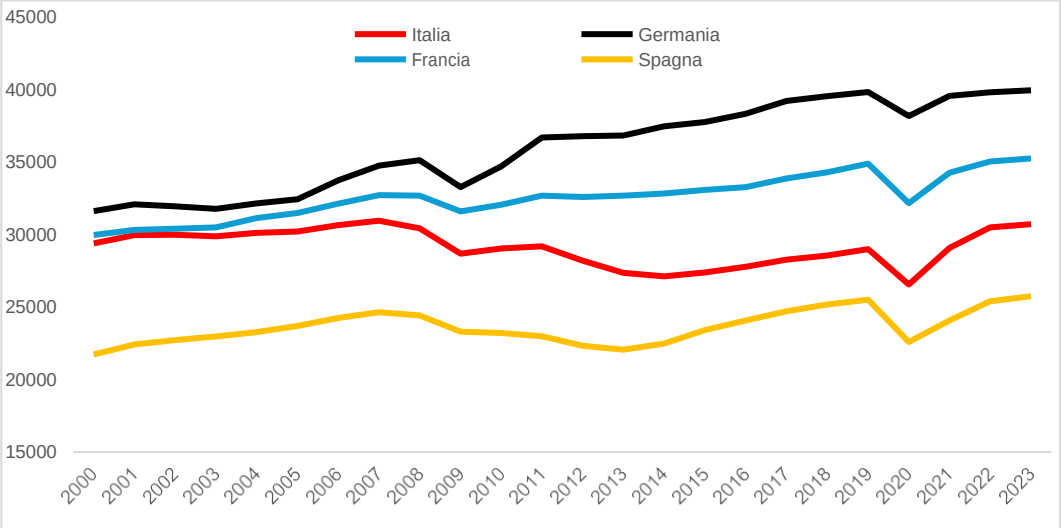
Sono queste le grandi linee del bilancio - a dieci anni dall'introduzione del Jobs Act – che viene presentato da questo Rapporto sul lavoro in Italia[6]. Dopo aver richiamato i tratti salienti della riforma, viene fornita un'analisi sistematica delle principali caratteristiche del mercato del lavoro italiano, utilizzando una pluralità di fonti statistiche e amministrative. Viene esaminata la dinamica dell'occupazione e delle ore lavorate, le tipologie di contratti, la composizione per area geografica, genere, età e titolo di studio, l'evoluzione dei profili professionali e della composizione settoriale, la dinamica di salari e produttività. Le conclusioni sottolineano l'importanza di un cambiamento delle politiche del lavoro – a partire dall'occasione offerta dai referendum dell'8-9 giugno 2025 -, insieme a quelle macroeconomiche, industriali, tecnologiche, per l'istruzione e l'università, per la tutela dei redditi e la sicurezza sociale. L'obiettivo è quello di restituire dignità e tutele al lavoro e consentire uno sviluppo di qualità all'insieme del Paese.

[6] Sui temi del lavoro in Italia e delle conseguenze del Jobs Act la Fondazione Di Vittorio ha realizzato altri approfondimenti, in particolare lo studio "Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro" (Ferrucci e Tati, 2025).

L’economia e il lavoro in Italia

L’economia italiana. Dal 2000 a oggi l’economia italiana ha registrato un lungo ristagno. La Figura 1 mostra che il Prodotto interno lordo (PIL) per abitante in termini reali è oggi di meno di 31 mila euro l’anno (prezzi costanti del 2015), poco più alto di quello del 2000. Il confronto con i maggiori paesi europei mostra che i divari sono aumentati notevolmente: nel 2000 la Germania aveva valori poco più alti dell’Italia, oggi ha un PIL per abitante più alto di un terzo.

Figura 1. PIL pro capite a prezzi costanti in euro del 2015

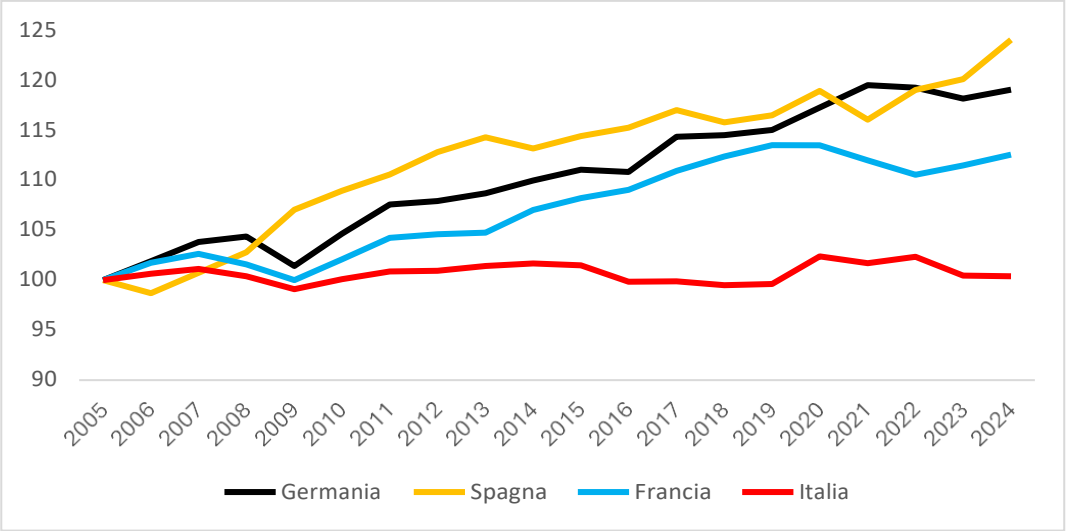


Fonte: World Bank

Il ristagno dell’economia si riflette in una produttività che non cresce; la Figura 2 mostra i valori del PIL per ora lavorata espressi in numeri indice con base al 2005. L’Italia mostra una lunga stagnazione, a differenza degli altri paesi europei, che hanno registrato una crescita modesta ma significativa: a vent’anni di distanza, la produttività in Germania è di circa il 20% superiore a quella italiana. Guardando ai diversi settori, si trovano valori positivi nella manifattura, mentre i ritardi maggiori dell’Italia nei confronti di Germania e Francia sono nei settori dell’informatica e comunicazione e del commercio e ristorazione.

La produttività che non cresce è anche il risultato della caduta degli investimenti. Tra il 2010 e il 2019, prima della pandemia, gli investimenti fissi lordi in Italia sono caduti in termini reali di 8 punti percentuali, mentre sono aumentati del 16% in Francia e del 20% in Germania. Dopo la pandemia, in particolare con il PNRR, si è registrata una ripresa degli investimenti totali, dovuta soprattutto a investimenti pubblici e immobiliari, con una dinamica limitata di quelli legati all’espansione delle capacità produttive. Gli investimenti sono essenziali per sviluppare nuove produzioni nei settori più dinamici, per introdurre nuove tecnologie che consentano aumenti di produttività e per espandere l’occupazione nelle attività con domanda elevata. La caduta degli investimenti in Italia è uno dei fattori che ha prodotto bassa crescita dell’economia, della produttività e dell’occupazione.

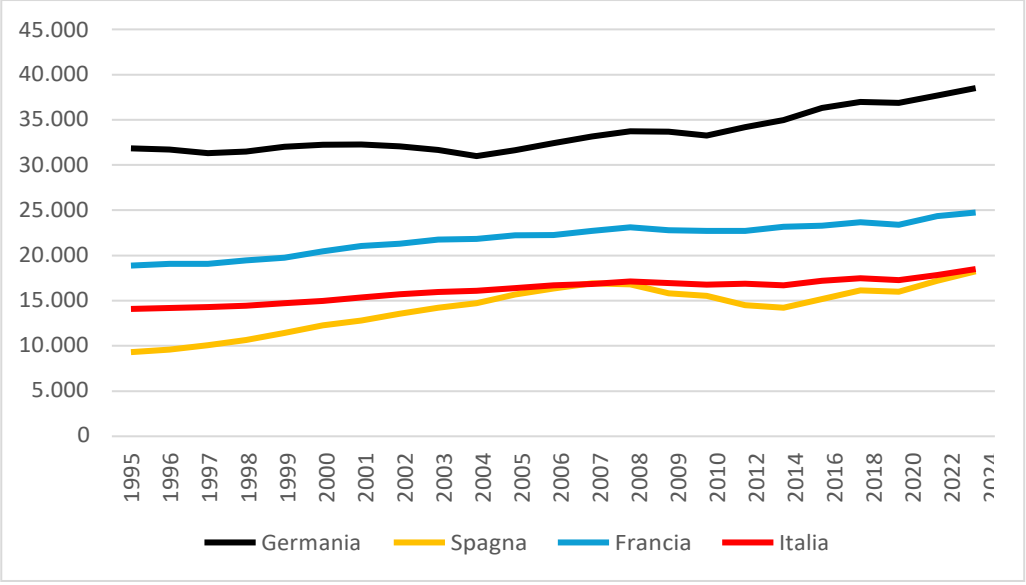
Figura 2. PIL per ora lavorata, numeri indice 2005=100
(prezzi costanti 2021)



Fonte: elaborazioni su dati Ilo

L'occupazione e i contratti di lavoro. La traiettoria dell'occupazione dipendente – la parte dei lavoratori interessata dalle misure del Jobs Act - è mostrata nella Figura 3. In Italia la crescita è più elevata tra il 1995 e il 2008, con un aumento di tre milioni di occupati, mentre ristagna dal 2008 al 2024, con un incremento di un milione e 300 mila dipendenti. Negli stessi periodi l'aumento di occupati in Germania è prima di 2 milioni, poi di 5 milioni di dipendenti in più. Il divario tra i due paesi è così andato allargandosi.

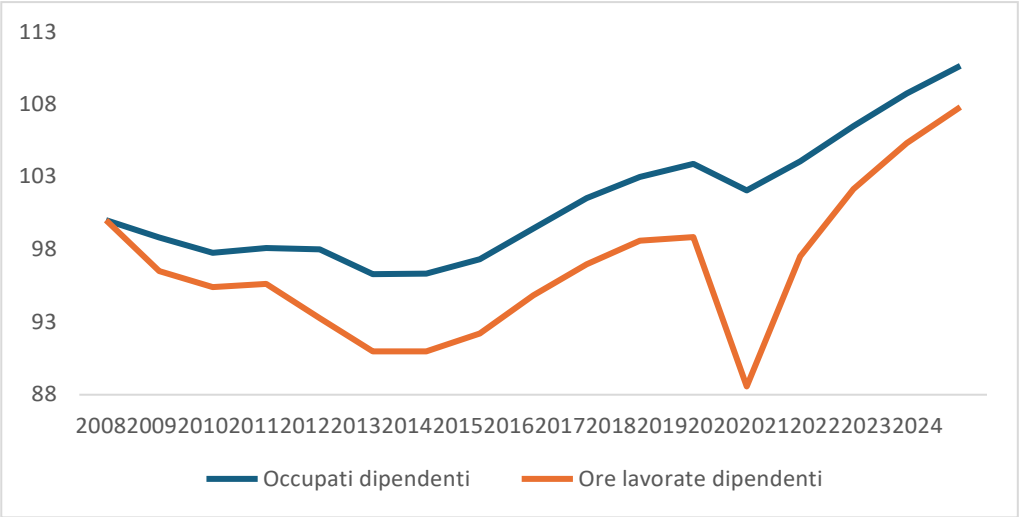
Figura 3. Totale occupati dipendenti, migliaia



Fonte: Eurostat

Le ore lavorate. Per comprendere l'evoluzione del mercato del lavoro italiano è utile il confronto tra numero di occupati e ore lavorate totali. La Figura 4 mette in luce il divario che si apre con la crisi del 2008 tra occupati totali - prima in calo, poi in aumento - e il numero di ore lavorate, che diminuisce in modo più grave, con un gap che resta costante fino al 2019. Con la pandemia c'è la caduta molto più forte delle ore lavorate e poi una ripresa che solo nel 2022 riporta il numero di ore al di sopra del livello del 2008. Negli ultimi due anni le ore lavorate si avvicinano alla crescita sostenuta degli occupati.

Figura 4. Occupazione dipendente e ore lavorate in Italia
Numero indice, 2008 = 100



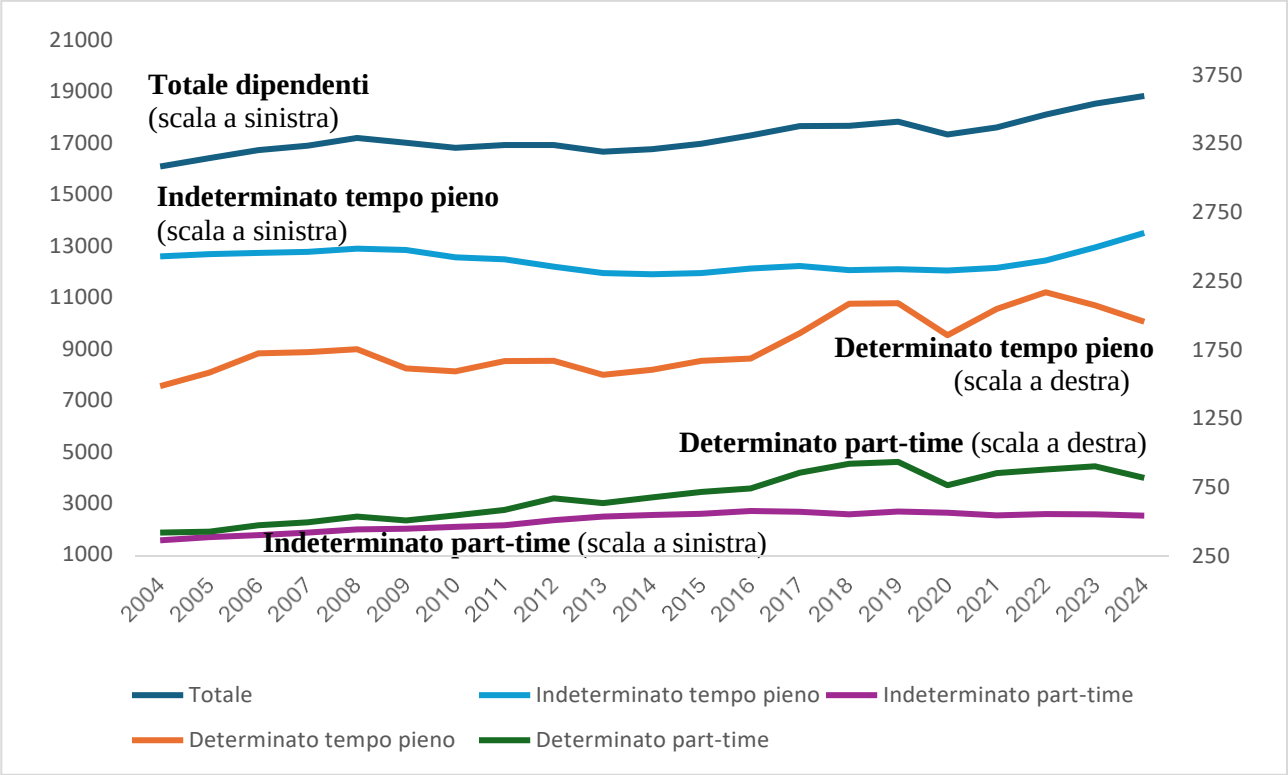
Fonte: Istat

Una spiegazione della ridotta dinamica delle ore lavorate in Italia è nella struttura dell'occupazione, con la crescita del lavoro part time. La Figura 5 mostra la struttura, in valori assoluti, dell'occupazione dipendente in Italia considerando i lavoratori a tempo indeterminato (sia con i vecchi contratti che con quelli a tutele crescenti) suddivisi tra tempo pieno e part time, e i lavoratori a tempo determinato suddivisi tra tempo pieno e part time. Del totale di 18 milioni e 800 mila occupati dipendenti del 2024, 13 milioni e mezzo sono quelli "standard", a tempo indeterminato e a tempo pieno e 2 milioni e mezzo sono a tempo indeterminato e part time. Se consideriamo l'andamento nel tempo, i dipendenti "standard" sono aumentati lievemente rispetto ai 12 milioni e 600 mila del 2004, avevano avuto un calo fino al 2020, e hanno registrato una ripresa nel dopo-pandemia per la necessità delle imprese di disporre di figure professionali la cui offerta è stata in parte scompaginata dalla recessione (OCPI, 2023).

Se passiamo ai lavoratori a tempo determinato, nel 2024 abbiamo 2 milioni di lavoratori a termine a tempo pieno e 800 mila part time. Se consideriamo tutti i lavoratori "non standard" (quelli a termine e tutti i part time) arriviamo a 5 milioni e 300 mila persone.

Guardiamo ora alle variazioni: nei vent'anni tra il 2004 e il 2024, l'occupazione dipendente totale è cresciuta complessivamente del 17%. I lavoratori "standard", a tempo indeterminato e a tempo pieno, sono cresciuti solo dell'7,2%, mentre quelli stabili ma part time sono aumentati del 60%. Se consideriamo quelli a tempo determinato, le posizioni a tempo pieno sono aumentate del 32% mentre quelle part time sono raddoppiate con un aumento del 95%.

Figura 5. Occupazione dipendente per tipologia di contratto in Italia
(migliaia di occupati)



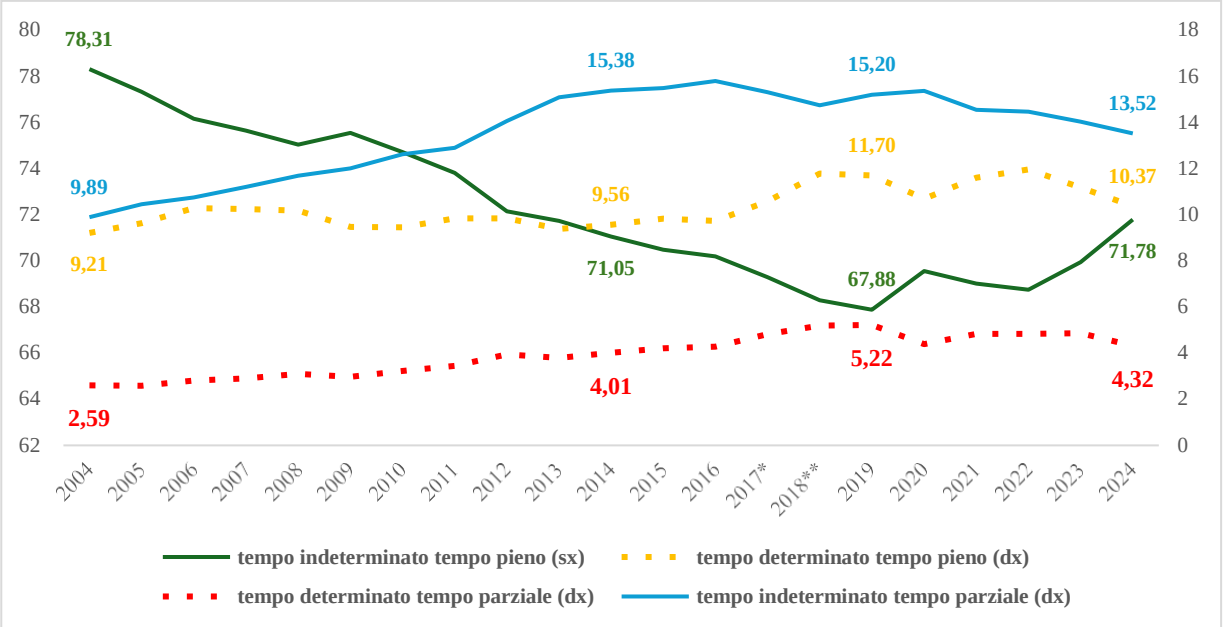
Fonte: Istat

La Figura 6 mostra la composizione percentuale dell'occupazione dipendente. Il peso degli occupati "standard" (dipendenti a tempo indeterminato full-time) sul totale dipendenti è diminuito dal 78% del 2004 al 72% del 2024; nei primi cinque anni di applicazione del Jobs Act si è passati dal 71% del 2014 al 67,9% del 2019, continuando la caduta già avviata in precedenza; solo nel 2020, quando le chiusure provocate dalla pandemia hanno ridimensionato il numero di dipendenti a termine, e poi ancora dal 2023 si registra una ripresa. Di contro, le quote dei dipendenti a tempo determinato - sia part time che full time - aumentano in modo rilevante proprio tra il 2014 e il 2019, per poi stabilizzarsi. Se consideriamo tutto il lavoro non-standard – lavoratori a tempo determinato (full time e part time) e lavoratori a tempo indeterminato part time – si passa del 22% del 2004 al 28% del 2024. Quasi il 30% degli occupati dipendenti in Italia è a termine o part time.

E' importante sottolineare che l'occupazione a tempo determinato non è una scelta dei lavoratori. Secondo i dati Eurostat, il 70% degli occupati con un contratto a termine non ha scelto volontariamente tale tipologia contrattuale. Si tratta dell'unica opportunità di accesso al mercato del lavoro, specie per i più giovani, e per molte persone non rappresenta un primo passo verso posizioni stabili, ma una condizione di fragilità lavorativa destinata a prolungarsi nel tempo[7].

[7] Non sembra sostenuta dall'evidenza empirica la tesi secondo cui il contratto a tempo determinato sia un "primo passo" per entrare nel mercato del lavoro (Berton et al., 2011). 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., 2013).

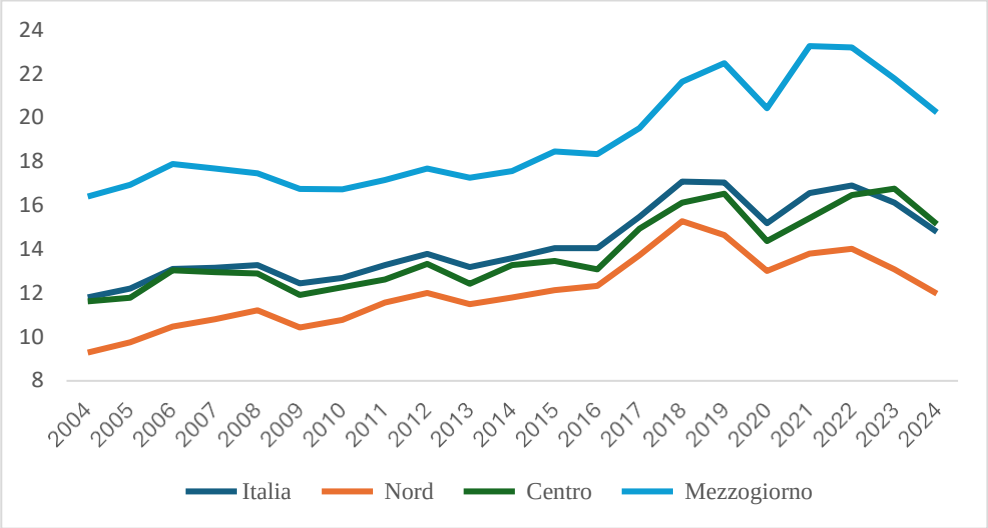
Figura 6. Composizione percentuale degli occupati dipendenti per diverse tipologie di contratto



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Il Nord e il Sud. La precarizzazione del mercato del lavoro italiano non ha interessato nella stessa misura le diverse aree del Paese, ma ha aggravato la disuguaglianza tra Nord e Sud: la quota di lavoratori dipendenti a tempo determinato nel 2024 raggiunge il 20% nel Mezzogiorno e il 12% nel Nord Italia. L'aumento è concentrato negli anni successivi al Jobs Act, con una crescita forte soprattutto nel Sud del paese. La riduzione negli ultimi anni è rilevante soprattutto per il Nord, dove è maggiore la domanda di lavoro da parte delle imprese e pesa anche l'emigrazione verso l'estero dei giovani. Meno rilevanti sono invece le differenze tra aree geografiche per quanto riguarda l'incidenza del lavoro part time.

Figura 7. Percentuale dei dipendenti a tempo determinato sul totale dipendenti per area geografica



Fonte: Istat

Uomini e donne. Le differenze di genere nell'occupazione sono rilevanti, come mostra la Figura 8. La percentuale di donne che hanno contratti a tempo determinato è stata storicamente molto più elevata che per gli uomini; nel 2004 era oltre il 14% contro meno del 10% per gli uomini. Negli anni successivi al Jobs Act si registra una forte crescita e una convergenza: nel 2019 la quota per entrambi è intorno al 17%. Nella ripresa dopo la pandemia, i divari tornano a essere rilevanti, con la quota per le donne in crescita ulteriore, prima del calo registrato negli ultimi anni.

Particolarmente grave è la posizione delle donne nel lavoro part time, mostrata dalla Figura 9. Il numero di donne con lavori part time è salito da 1,65 milioni nel 2004 a 2,8 milioni nel 2019, per poi stabilizzarsi fino ai 2,7 milioni del 2024. Per gli uomini i numeri sono inferiori, ma sono raddoppiati dai 350 mila del 2004 a oltre 800 mila nel 2024. Per gran parte di questi lavoratori e lavoratrici il part time è involontario: risponde ad una scelta di flessibilità oraria ed organizzativa delle imprese piuttosto che ad una esigenza di conciliazione tra vita e lavoro da parte delle famiglie.

Figura 8. Percentuale dei dipendenti a tempo determinato sul totale dipendenti per genere. Fonte: Istat

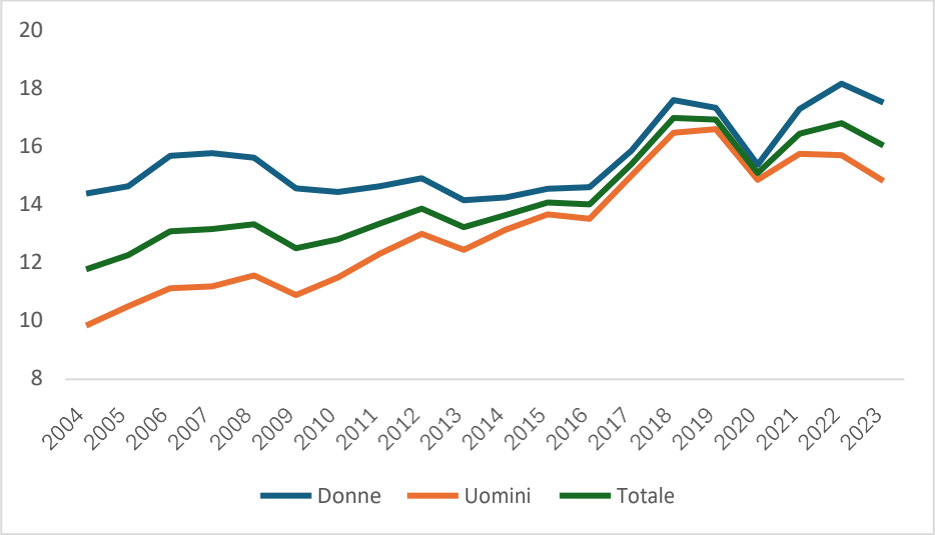
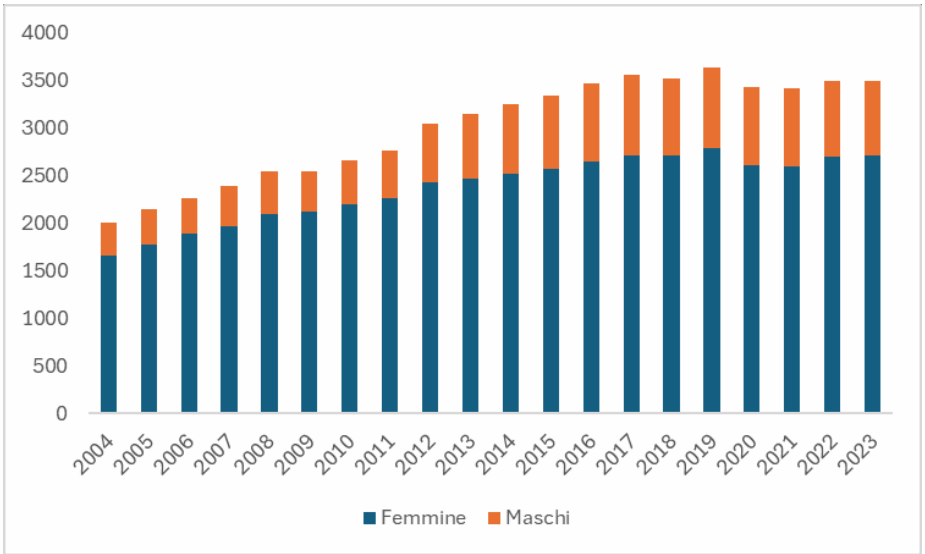


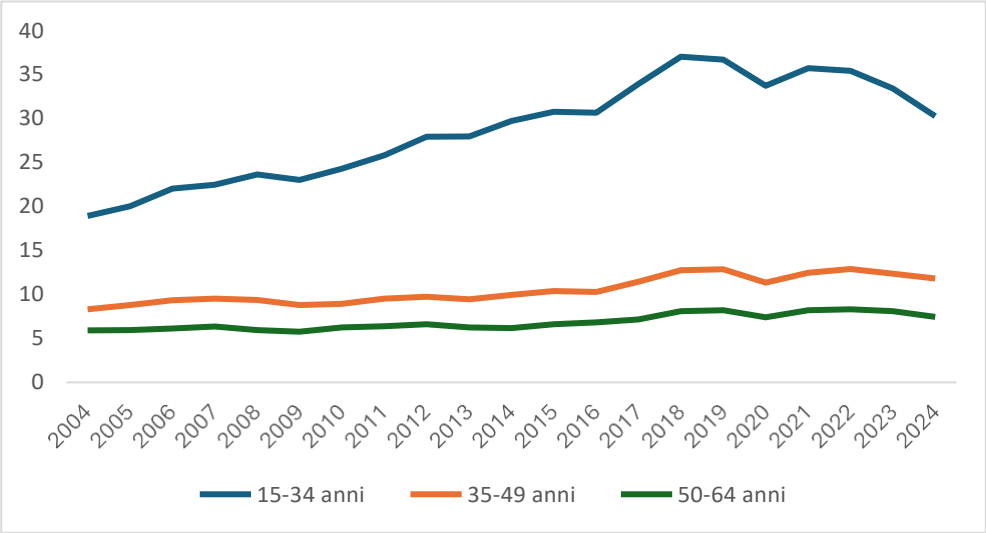
Figura 9. Occupati dipendenti part time per genere, in migliaia



Fonte: Istat

Giovani e anziani. La precarietà del lavoro è un problema che colpisce in modo drammatico i giovani, come mostra la Figura 10. Per i lavoratori giovani (dai 15 ai 34 anni), la percentuale di contratti a tempo determinato, sul totale dei dipendenti di quella classe di età, è balzata dal 19% del 2004 a oltre il 30% nel 2024, raggiungendo addirittura il 37% nel 2018, dopo l'introduzione del Jobs Act. Molto meno rilevante è la condizione di precarietà per i lavoratori dipendenti nella classe di età centrale (35-49 anni), arrivata al 12% nel 2024, e nella classe dei più anziani (50-64 anni), pari al 7,4%.

Figura 10. Percentuale dei dipendenti a tempo determinato sul totale dipendenti per classi di età



Fonte: Istat

Se consideriamo l'evoluzione delle tipologie di occupazione per le classi di età, troviamo che la crescita dei posti di lavoro a tempo indeterminato riguarda soprattutto le persone più anziane, tra i 50 e i 64 anni, per il 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.[8] Le prospettive di lavoro stabile per i giovani restano meno favorevoli.

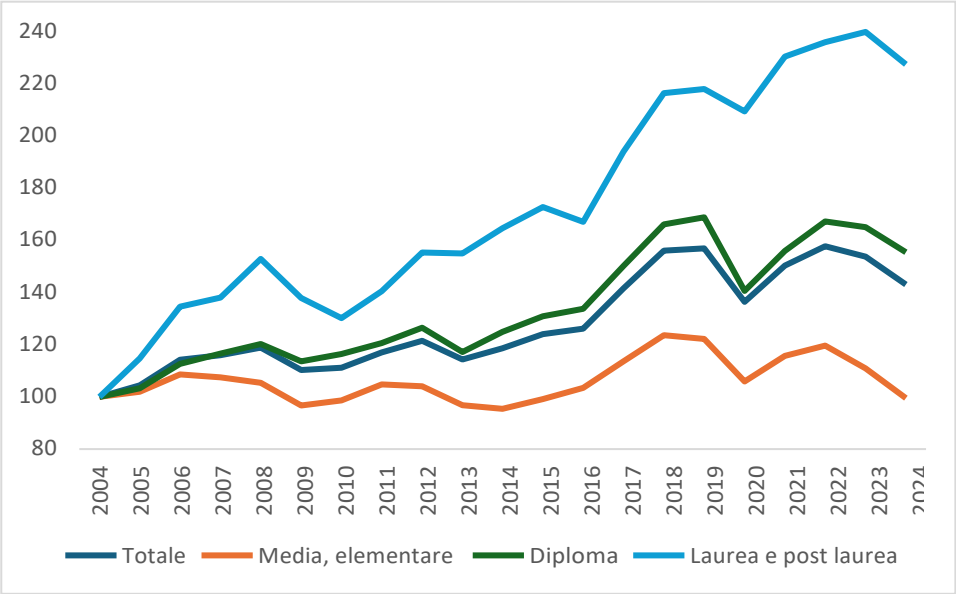
Laureati e diplomati. È importante considerare i livelli di istruzione dei lavoratori con diversi tipi di contratto. L'espansione del lavoro a tempo determinato e part time è stata molto più accentuata per i laureati che non per le persone con diploma o licenza media. La Figura 11 mostra che, fatto 100 il numero di laureati con lavoro a termine nel 2004, nel 2024 si è raggiunto il valore di 227, con una crescita particolarmente forte negli anni successivi al Jobs Act. Viceversa, per i diplomati la dinamica è molto più contenuta e per chi ha al massimo la licenza media il numero di persone con contratti non-standard è sostanzialmente stabile.

Se consideriamo il lavoro part time dei laureati, troviamo una dinamica analoga: il numero di laureati con lavori precari e part time è aumentato di due volte e mezza in vent'anni. I contratti precari e part

[8] Il Rapporto annuale Istat 2024 sottolinea che la crescita del lavoro a tempo indeterminato nell'ultimo anno è legato all'aumento dell'occupazione tra gli ultracinquantenni e alla concentrazione dei contratti a tempo indeterminato in questa fascia di età, come combinazione di effetti demografici e strutturali (Istat 2024, p. 88),

time non sono quindi legati soltanto a lavori a bassa qualificazione per i meno istruiti, ma investono anche le persone più qualificate. E' particolarmente grave trovare che l'istruzione universitaria non metta al riparo dalla diffusione di occupazioni precarie o part time; i più giovani sono i più esposti a queste condizioni.

Figura 11. Dipendenti a tempo determinato per titolo di studio
(Numero indice, 2004=100)



Fonte: Eurostat

L'emigrazione dei giovani. Di fronte a condizioni dell'occupazione giovanile segnate dal lavoro precario e part time – e dai bassi salari, come vedremo più avanti – centinaia di migliaia di giovani italiani, in misura crescente laureati, hanno scelto di emigrare. Nel 2024 sono emigrate dall'Italia 191 mila persone, delle quali 156 mila cittadini italiani (+36,5% rispetto al 2023), diretti soprattutto in Germania, Spagna, Regno Unito Svizzera e Francia. I rimpatri di italiani sono stati 53 mila, con un saldo negativo di 103 mila persone (Istat, 2025). Le analisi della Fondazione Nord Est (2024, 2025) hanno aggiunto ulteriori informazioni sull'emigrazione italiana, mostrando che si tratta soprattutto di giovani e in misura crescente di persone laureate. Se consideriamo le persone tra i 18 e 34 anni, l'emigrazione è andata crescendo e tra il 2011 e il 2023 sono espatriati 550 mila giovani italiani, con un saldo negativo di 377 mila persone. Tra questi, la quota di laureati è aumentata ogni anno, arrivando nel 2023 al 43%. Di fronte alla diffusione in Italia di lavori precari e part time che colpiscono in misura prevalente i giovani e i laureati, l'emigrazione per molti di questi è diventata una strada obbligata.

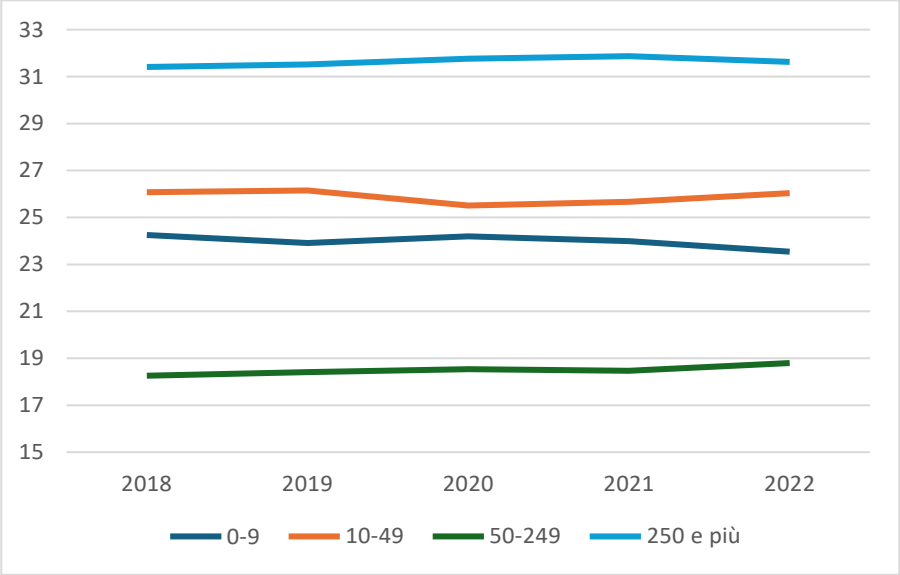
La struttura produttiva e il lavoro

Le trasformazioni dell'occupazione sono state fin qui esaminate in modo aggregato. Ma come si sono distribuite nel sistema produttivo? Che effetti hanno avuto sulle grandi e sulle piccole imprese, sulla manifattura e sui servizi, su attività ad alta e bassa qualificazione, sulle diverse professioni?

Grandi e piccole imprese. La struttura produttiva italiana è da sempre caratterizzata da un rilievo elevato delle piccole imprese, molto superiore agli altri maggiori paesi europei. I dati Eurostat mostrano un'Italia in cui il 61% dell'occupazione è in micro-imprese o piccole imprese, contro il 41% della Germania. Le imprese di maggiori dimensioni sono quelle con produttività più alta, con più investimenti, attive in settori tecnologicamente più avanzati e capaci di guidare lo sviluppo del paese.

La Figura 12 mostra la struttura dell'occupazione dipendente – considerando le posizioni lavorative - nelle imprese private dell'industria e servizi in Italia sulla base delle dimensioni delle imprese. Nel 2022 (ultimo dato disponibile) il 23% dei lavoratori dipendenti è in imprese con meno di 9 addetti, il 26% è in aziende tra i 10 e i 49 dipendenti, il 19% è in medie imprese tra i 50 e 249 dipendenti, il 32% in grandi aziende con 250 dipendenti o più. Colpisce la sostanziale immobilità della struttura occupazionale nonostante le trasformazioni produttive che si sono realizzate. La distanza nei confronti dei maggiori paesi europei nel rilievo delle grandi imprese continua a approfondirsi, e con essa il ritardo nel dinamismo dell'economia italiana.

Figura 12. Percentuale delle posizioni lavorative dipendenti per dimensioni di imprese, manifattura e servizi privati



Fonte: Istat, database Asia

Manifattura e servizi. In quali settori produttivi sono stati creati e persi i posti di lavoro che abbiamo fin qui esaminato? L'industria manifatturiera ha registrato un lungo declino, da poco meno del 30% del totale degli occupati all'inizio degli anni Ottanta al 21% nel 1995 e al 15% nel 2023; oggi sono circa 4 milioni gli occupati nel settore. Se consideriamo i settori dell'industria manifatturiera ad alta

tecnologia - chimica, farmaceutica, apparecchiature elettriche, elettronica e computer, macchinari, altri mezzi di trasporto – il loro peso è intorno al 10% del totale dell'industria e dei servizi privati. Viceversa, sono cresciuti rapidamente i servizi a bassa qualificazione - commercio, ristorazione e alloggi, trasporti, servizi di supporto – in cui lavorano oggi oltre 6 milioni di persone, un aumento di oltre un milione in dieci anni, con una particolare concentrazione di posizioni a termine e part time, pari a circa il 55% degli occupati. I servizi ad alta qualificazione - telecomunicazioni, servizi informatici, immobiliari, professionali, finanziari, attività editoriali e comunicazione, consulenza aziendale, R&S – occupano meno di 2 milioni di persone e registrano una crescita lenta.

Questi cambiamenti nella struttura occupazionale hanno conseguenze di grande rilievo 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 si avvalgono di conoscenze specializzate, rinnovate in percorsi di formazione continua, con maggiori salari, tutele sindacali e possibilità di carriera professionale. Si contrae in questo modo la parte dell'economia del Paese più capace di sostenere crescita e produttività, mentre si allarga l'occupazione nei servizi poco 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 e scarsa produttività, con pochi investimenti in ricerca e tecnologia, relegato nella parte bassa della catena internazionale del valore. Il deteriorarsi della qualità dell'occupazione ha accompagnato questi processi: buona parte della nuova occupazione generata in Italia a partire dal 2014 ha riguardato lavori a tempo determinato e part time, soprattutto nei servizi a bassa qualificazione. Il peggioramento delle condizioni di lavoro è andato di pari passo con l'impoverimento del sistema produttivo del Paese.

Le professioni. Se consideriamo la composizione dell'occupazione in base alle professioni, troviamo una forte polarizzazione tra categorie professionali considerate di alta qualità – le professioni intellettuali e scientifiche e i tecnici, caratterizzate da titoli di studio e salari più alti – e quelle a basso contenuto di competenze – gli addetti al commercio e ai servizi e i lavoratori non qualificati. Sono queste le professioni che registrano aumenti significativi negli ultimi dieci anni, mentre crescono molto meno i dirigenti, gli impiegati, gli operai specializzati, gli addetti al montaggio. Ma differenze sostanziali risiedono nella tipologia dei contratti: nelle categorie più elevate gran parte delle nuove posizioni è a tempo indeterminato; nelle qualifiche intermedie e basse le posizioni a tempo indeterminato diminuiscono e aumentano invece le posizioni a termine; solo tra gli addetti al commercio e ai servizi entrambe le posizioni crescono in misura rilevante[9].

Anziché registrare un aumento generale delle qualificazioni delle professioni, la struttura occupazionale del paese ha registrato una maggior polarizzazione, che riflette la crescita dei servizi a bassa qualificazione sopra documentata. E' aumentata in parallelo la precarietà per i lavoratori con qualifiche intermedie e basse. 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.

La dinamica dei contratti di lavoro

Se guardiamo alla dinamica nel tempo dell'occupazione, troviamo persone che entrano ed escono dal mercato del lavoro e che possono cambiare contratti di lavoro. I dati sui flussi di attivazione,

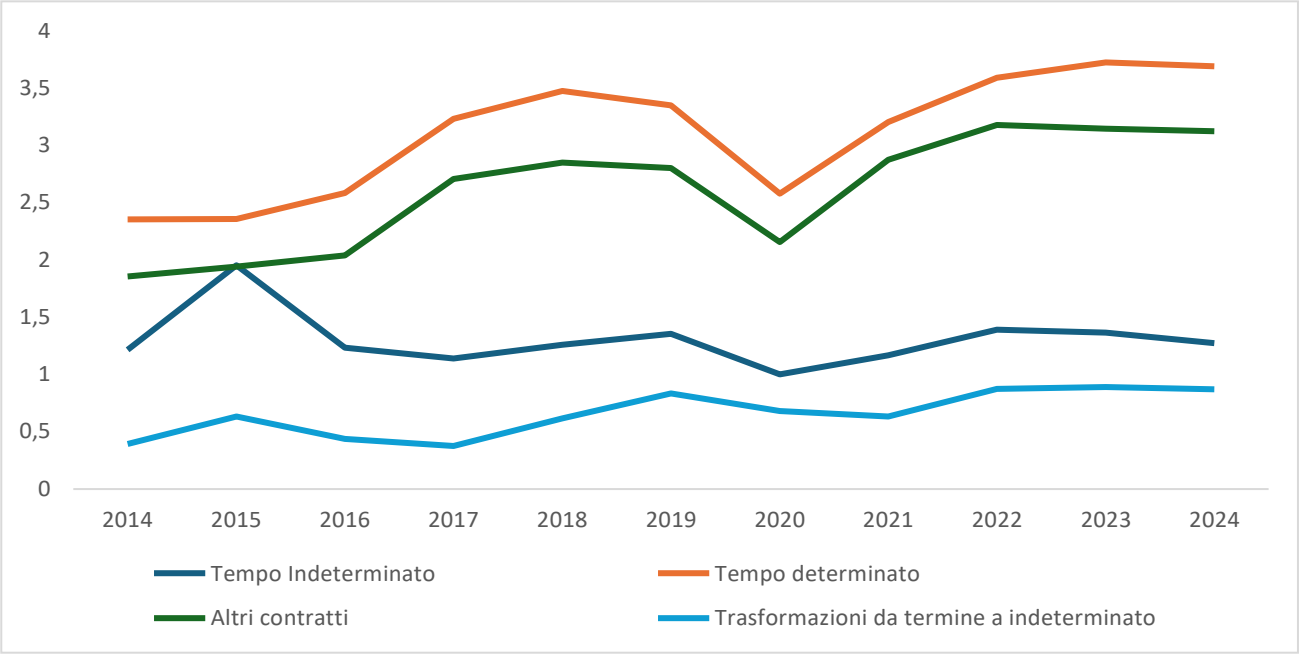
[9] Tra il 2014 e il 2019, nel periodo successivo all'introduzione del Jobs Act, sono aumentate di 420 mila unità le professioni intellettuali e scientifiche e quelle tecniche (soprattutto con lavori stabili), mentre sono cresciuti di 360 mila gli addetti al commercio e servizi e i lavoratori non qualificati (soprattutto con lavori a termine). Le categorie professionali sono elencate sulla base del salario orario medio (Torrejón et al., 2023; Aimone, Gigio e Camussi, 2022).

cessazione e trasformazione dei contratti di lavoro, forniti dall'Osservatorio sul precariato dell'INPS consentono queste analisi; si analizzano qui non i singoli occupati, ma i contratti registrati; ciascun lavoratore può sottoscrivere più di un contratto di lavoro in un anno.

La Figura 13 offre una panoramica dell'evoluzione delle attivazioni di nuovi contratti (senza considerare le cessazioni) avendo come punto di partenza l'introduzione del Jobs Act. Emerge una chiara divergenza tra le tipologie contrattuali: a partire dal 2016 si amplia notevolmente il numero di contratti a tempo determinato e parasubordinati (apprendistato, stagionali, somministrazione ed intermittenti). I valori assoluti sono impressionanti: nel 2024 sono stati 3 milioni e 700 mila i contratti a tempo determinato e 3 milioni e 100 mila i contratti parasubordinati. Come termine di riferimento, ricordiamo che il totale delle persone dipendenti a tempo determinato è di 2 milioni e 800 mila. Gran parte dei contratti è quindi per periodi inferiori all'anno, con un'elevatissima frammentazione delle posizioni lavorative. Le dimensioni raggiunte dai contratti parasubordinati mostrano che le condizioni di lavoro precario, temporaneo e discontinuo si estendono anche nella direzione del lavoro apparentemente autonomo, aggravando la fragilità del mercato del lavoro italiano.

I nuovi contratti di assunzione a tempo indeterminato restano stabili intorno al milione e 200 mila l'anno, con un balzo soltanto nel 2015, dovuto alla forte riduzione dei contributi sociali introdotta insieme al contratto a tutele crescenti. Un aumento c'è nelle trasformazioni dei contratti a termine in tempo indeterminato (dopo 24 o 36 mesi di contratto), che passano dai 400 mila dei primi anni agli 870 mila del 2024, in lieve calo rispetto al 2023.

Figura 13. Flussi annuali di nuovi contratti di assunzione, per tipo di contratto di lavoro
(milioni)



Nota: Gli Altri contratti comprendono apprendistato, stagionali, somministrazione ed intermittenti
Fonte: Inps

Dopo il Jobs Act la gran parte delle nuove attivazioni riguarda i contratti a tempo determinato e parasubordinati. E' possibile anche individuare le fasce di età più presenti nelle diverse tipologie di

contratti. I dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS confermano che i lavoratori sotto i 29 anni sono maggiormente esposti a impieghi con contratti non-standard, mentre i contratti a tempo indeterminato si concentrano nella fascia tra i 30 e i 50 anni.

Queste dinamiche mostrano inoltre che l'aumento dei contratti a tempo indeterminato è avvenuto quando esistevano condizioni particolari:

a) nel 2015, l'aumento delle posizioni a tempo indeterminato è legato alla forte riduzione dei contributi sociali a carico del datore di lavoro introdotta insieme al nuovo contratto a tutele crescenti; in quell'anno dei 2,5 milioni di contratti a tempo indeterminato attivati, quasi 1,5 milioni hanno beneficiato di incentivi fiscali;

b) dopo il 2018 sono iniziate le trasformazioni dei contratti a termine in posizioni stabili, dopo 36 mesi di contratto;

c) dopo il 2019 il Decreto Dignità ha anticipato tale trasformazione dopo un massimo di 24 mesi e introdotto un bonus del 50% dei contributi per le assunzioni di giovani sotto i 35 anni fino al 2020;

d) per il periodo dal 2022 a oggi, va sottolineato che l'aumento del numero di persone che sono occupate a tempo indeterminato, documentato nella Figura 5 – circa un milione di occupati in più - non è il risultato di un aumento del flusso dei nuovi contratti di assunzione, che diminuiscono di 120 mila unità tra il 2022 e il 2024. La crescita del numero di persone occupate è dovuta in prevalenza alle trasformazioni dei contratti a termine attivati nel dopo-pandemia e al calo nelle cessazioni dei contratti esistenti, visto il contesto di politiche di sostegno della domanda con gli investimenti per il PNRR e misure come il bonus edilizio.

Gli effetti più rilevanti di riduzione della precarietà sono venuti con il Decreto Dignità: alla fine del 2019 si è assistito, rispetto all'anno precedente, ad un aumento di 600 mila nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato e a una diminuzione dei rapporti a termine. Questa crescita è continuata anche durante i primi mesi del 2020; prima dello scoppio della pandemia si erano registrati 1 milione di nuovi lavoratori a tempo indeterminato in più rispetto al 2018 (Tridico, 2023).

Quest'analisi della dinamica dei contratti documenta da un lato il consolidamento di contratti di lavoro precari, ma mostra anche la possibilità – attraverso interventi normativi e agevolazioni fiscali - di favorire in modo consistente il passaggio verso posizioni a tempo indeterminato.

I salari

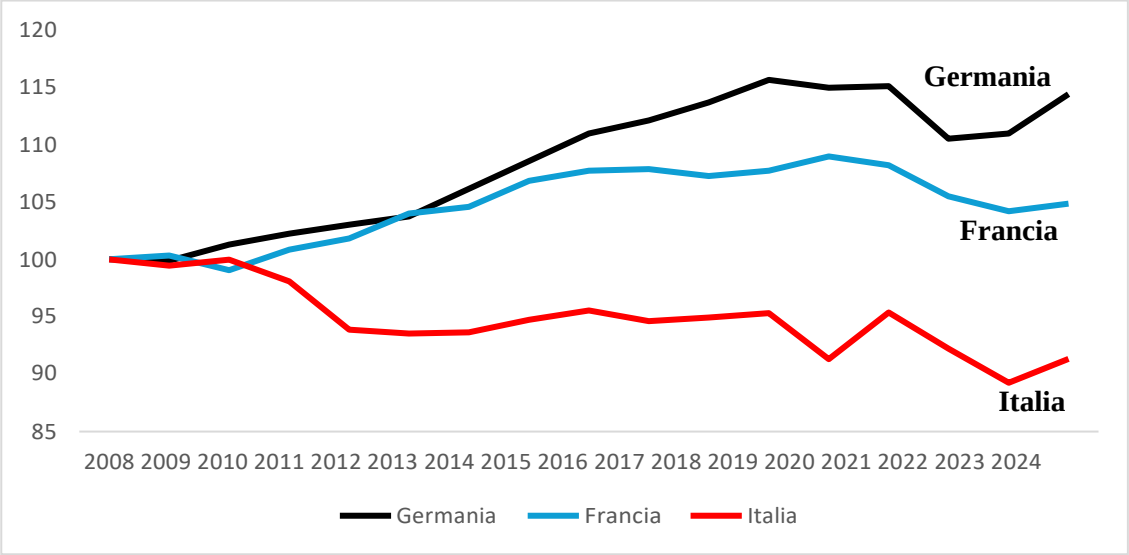
Un mercato del lavoro con un'elevata precarietà e un diffuso part time tende a registrare anche una dinamica dei salari negativa. La Figura 14 mostra che tra il 2008 e il 2024 i salari reali medi in Italia sono diminuiti di 9 punti percentuali, mentre in Germania e Francia si è assistito ad un incremento, rispettivamente, dell'14% e del 5%. Secondo il rapporto OCSE sull'occupazione, l'Italia risulta essere il Paese che ha registrato la maggiore caduta dei salari reali nell'area OCSE (OECD, 2024).

La caduta dei salari reali è l'effetto congiunto di tutte le trasformazioni che abbiamo fin qui analizzato. Sul piano della struttura produttiva, la dinamica dei salari è stata colpita dallo spostamento dell'occupazione verso i servizi a bassa qualificazione e dalla mancanza di investimenti in nuove attività economiche. E' opportuno ricordare che tra il 2010 e il 2019, prima della pandemia, gli

investimenti fissi lordi in Italia sono caduti in termini reali di 8 punti percentuali, mentre sono aumentati del 16% in Francia e del 20% in Germania.

Senza nuovi investimenti e attività economiche avanzate, con scarse innovazioni tecnologiche e organizzative, con dimensioni d'impresa sempre dominate da aziende piccole e piccolissime, con la crescente polarizzazione della composizione per professioni degli occupati, la produttività del lavoro in Italia ha avuto un lungo ristagno (si veda la Figura 2) e gli spazi per gli aumenti salariali si sono ridotti. Anche nelle attività manifatturiere – che andavano perdendo rilievo - le produzioni presenti in Italia sono scivolate in basso nelle catene del valore globali, concentrandosi su segmenti a basso contenuto innovativo e con limitata domanda di lavoro qualificato; i salari, di conseguenza, sono stati spinti verso il basso.

Figura 14. Indice dei salari reali medi
(base 2008=100)



Fonte: Ilo

Sul piano del mercato del lavoro, i salari dipendono dalla domanda di lavoro delle imprese, dalla natura dei contratti di lavoro, dalla capacità di contrattazione dei sindacati. Con la forte diffusione di contratti a tempo determinato e part time – e con la moltiplicazione di centinaia di contratti di lavoro differenziati per categorie specifiche di lavoratori e lavoratrici – la tenuta dei salari si è indebolita, si è aggravata la polarizzazione salariale tra lavoratori stabili e precari, tra occupazioni più o meno qualificate, tra diverse tipologie di lavoratori e lavoratrici. La copertura dei contratti di lavoro si è ridotta e si sono moltiplicati i ritardi nei rinnovi dei contratti di categoria, con perdite rilevanti in termini di adeguamenti salariali, specie negli anni di elevata inflazione. In molti settori l'indebolimento del potere contrattuale del sindacato, anche per effetto della precarietà e frammentazione del lavoro, non è riuscito a evitare la caduta dei salari reali.

Sul piano macroeconomico, infine, tre decenni di politiche di austerità e la successione di crisi – il crollo finanziario del 2008, la crisi del debito del 2011, la pandemia del 2020, l'inflazione del 2022 – hanno contribuito alla lunga stagnazione dell'Italia. Dall'avvio della moneta unica nel 2002, senza una stabile e rilevante domanda interna, un ruolo importante è stato svolto dalle esportazioni e il

modello competitivo del paese è diventato quello della "svalutazione interna", con la collocazione internazionale del paese che veniva a fondarsi sulla compressione dei costi per le imprese, sulla grande flessibilità del mercato del lavoro e sui bassi salari, colpiti ulteriormente dall'inflazione che in due anni ne ha ridotto del 15% il potere d'acquisto (Pianta e Reljic, 2022; Pianta, 2023; Evangelista e Pacelli, 2025).

Un decennio fa l'introduzione del Jobs Act prometteva una crescita del paese fondata sul circolo virtuoso tra più flessibilità, più occupazione, più investimenti, più produttività e più salari. La realtà, a dieci anni di distanza è che si è attivato così un circolo vizioso tra bassa innovazione e scarsi investimenti, una domanda di lavoro poco qualificato, con alta precarietà, scarsa produttività e bassi salari. A loro volta i bassi salari e l'alta flessibilità del mercato del lavoro – e i sussidi forniti dalle politiche dei governi - hanno consentito alle imprese di evitare investimenti e innovazione e sopravvivere in condizioni di scarsa produttività ed efficienza, scaricando sul lavoro i costi di un modello produttivo inadeguato. L'indebolimento del lavoro, la flessibilità del mercato del lavoro introdotta con il Jobs Act, i bassi salari che ne sono risultati sono stati elementi centrali nei processi hanno portato al lungo declino dell'economia italiana.

I bassi salari hanno portato una quota crescente di occupati – in particolare quelli con lavori a termine e part time – a vivere in condizioni di povertà: si è diffuso così il "lavoro povero"[10]. In Italia circa il 10% dei dipendenti stabili di età compresa tra 25 e 59 anni si trovava, tra il 2009 e il 2019, in una condizione di povertà lavorativa. Nello stesso periodo, per la stessa classe di età, la quota di lavoratori poveri sui dipendenti con contratti a tempo determinato è passata dal 25% al 28%. La precarietà dei contratti di lavoro è direttamente associata all'aggravarsi delle condizioni di "lavoro povero"

Il dibattito suscitato dall'introduzione del Jobs Act aveva già segnalato molti di questi rischi. Il rapporto *Workers Act* curato dal gruppo di lavoro di Sbilanciamoci (Sbilanciamoci!, 2015) aveva messo in evidenza gli effetti che le misure introdotte avrebbero avuto sulla quantità e qualità dell'occupazione, sul degrado della produttività e della struttura economica. Proponeva una via alternativa caratterizzata da politiche macroeconomiche di espansione dell'occupazione, la drastica riduzione del numero di contratti di lavoro per contrastare la precarietà, l'introduzione del salario minimo per tutelare i redditi da lavoro, la riduzione dell'orario di lavoro. A dieci anni di distanza, le direzioni da perseguire per rovesciare gli effetti negativi del Jobs Act restano ancora le stesse (Sbilanciamoci!, 2015).

La sicurezza sul lavoro

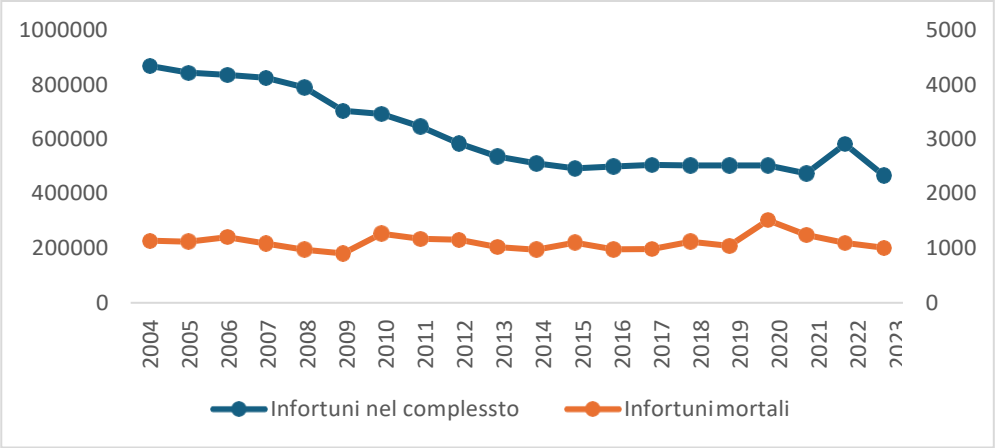
Un aspetto fondamentale della qualità dell'occupazione riguarda la salute e la sicurezza sul lavoro. I dati Inail per l'industria e i servizi mostrano nella Figura 15 che il numero totale di infortuni sul lavoro è progressivamente diminuito fino al 2015 quando, in coincidenza con l'introduzione del Jobs Act, si

[10] Un individuo si definisce 'lavoratore povero' (*working poor*) in un determinato anno se è stato occupato, nell'anno di riferimento, per almeno sette mesi e se vive in un nucleo familiare che possiede un reddito equivalente o inferiore al 60% del reddito mediano nazionale. Tale indicatore non tiene conto degli individui che lavorano meno di sette mesi durante l'anno. Inoltre, non viene presa in considerazione la remunerazione dei singoli componenti del nucleo familiare (creando una sottostima del fenomeno soprattutto legata alle differenze di genere). Per un approfondimento si vedano Barbieri (2018), Filandri e Struffolino (2019), Garnero et al. (2022), Bavaro e Raitano (2024), Raitano (2025).

registra una battuta di arresto e gli infortuni restano a un livello costante, e addirittura aumentano *dopo* la fine della pandemia, per arrivare nel 2023 a 470 mila.[11]

Gli infortuni mortali invece hanno avuto un andamento oscillante e nel 2023 hanno raggiunto i 1012 casi. Hanno registrato valori elevati nel 2010, a cui era seguita una diminuzione anche in seguito all'introduzione del D.Lgs. 81/08 e la sua effettiva messa a regime; la pandemia di Covid-19 nel 2020 ha portato a un aumento particolarmente elevato con oltre 1500 infortuni mortali.

Figura 15. Numero di infortuni sul lavoro, totale e infortuni mortali.



Fonte: elaborazione su banca dati Inail

Se guardiamo alle imprese in cui avvengono le morti sul lavoro, troviamo che due infortuni mortali su tre avvengono nelle imprese con meno di 50 addetti: nel 2023, su 1012 infortuni mortali in industria e servizi, 363 casi sono stati nelle imprese con meno di 10 addetti, 281 casi in quelle tra 10 e 49 addetti.

Considerando la tipologia contrattuale, l'incidenza degli infortuni è rilevante per tutte le tipologie di lavoro dipendente, oltre al lavoro interinale e in apprendistato. I lavoratori a tempo determinato registrano una maggiore esposizione al rischio rispetto ai dipendenti "standard", come mostrano evidenze empiriche sia per l'Italia (Di Nunzio, 2009) che per altri paesi (Benach e Muntaner, 2007; Sargeant e Giovannone, 2011). Le cause sono molteplici: la difficoltà nell'acquisizione di una cultura della sicurezza dovuta alla discontinuità contrattuale e professionale; la maggiore propensione ad accettare condizioni peggiori per mantenere il posto di lavoro; la difficoltà che i sistemi di prevenzione territoriali hanno ad intervenire in contesti di elevata precarietà e frammentazione dei percorsi lavorativi.

Un altro aspetto fondamentale riguarda le imprese in cui gli infortuni sono più frequenti. Si tratta spesso di imprese che lavorano nella catena degli appalti e subappalti e che svolgono attività a basso valore aggiunto, con maggiori rischi lavorativi e ambientali. In esse opera personale che svolge lavori meno qualificati, spesso con maggior impegno fisico e più rischi per la salute. E' su queste imprese che si scaricano spesso le esigenze di flessibilità produttive e si concentrano i rischi di infortuni. Queste pressioni si traducono in un maggior ricorso da parte di queste imprese alle forme più precarie e con meno tutele dei contratti di lavoro, rendendo più difficile prevenzione, modelli organizzativi e

[11] Alla crescita degli infortuni sul lavoro "tradizionali", che hanno un aumento del 13% tra il 2021 e il 2022, si aggiunge dopo il 2021 la diffusione dei cosiddetti "casi Covid", contagi da Covid-19 sul lavoro che sono registrati e gestiti come infortuni da Inail (Inail, Relazione annuale 2022, p. 2).

comportamenti adeguati per la sicurezza sul lavoro (Di Nunzio, 2009). Per affrontare questi problemi sono necessari sistemi di prevenzione più integrati per contrastare la frammentazione del ciclo produttivo e l'esternalizzazione dei rischi, a livello di gruppo, sito e filiera (Cagliano et al. 2024). E' essenziale in questo contesto rafforzare le responsabilità delle imprese appaltatrici nel controllo dei processi produttivi e nella prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Gli stessi processi che hanno alimentato la precarizzazione del lavoro in Italia – in particolare dopo l'introduzione del Jobs Act – e l'impoverimento del sistema produttivo sono alla radice anche dell'incapacità delle imprese di ridurre – a partire dal 2015 – l'incidenza degli infortuni sul lavoro. Proprio l'insufficiente sicurezza sul lavoro – con mille morti sul lavoro ogni anno – rappresenta il segnale più drammatico del degrado della qualità dell'occupazione in Italia.

Conclusioni

I problemi del lavoro in Italia – specialmente se confrontati con quelli dei principali paesi europei – hanno radici profonde nel declino produttivo del paese, nei forti divari di genere e territoriali, nel ritardo nei livelli di istruzione, nella bassa produttività. Il risultato è stata la diffusione di lavoro precario e part time – che colpisce in maggior misura i giovani, le donne, le persone laureate – e una dinamica dei salari che li ha visti diminuire in termini reali del 9% dal 2008 a oggi.

Il Jobs Act, indebolendo le tutele del lavoro a tempo indeterminato e favorendo la diffusione di contratti precari e part time, è stato un elemento centrale per l'affermarsi di quello che - a dieci anni di distanza – possiamo individuare come un circolo vizioso tra lavoro precario, bassi salari, bassa produttività e bassa crescita. È questo uno dei meccanismi di fondo che ha alimentato il declino dell'economia italiana e l'aggravarsi delle distanze dai maggiori paesi europei.

I dati di questo Rapporto contribuiscono a spiegare perché i quesiti al centro dei quattro referendum sul lavoro dell'8-9 giugno 2025 sono importanti: affrontano alcuni dei problemi più gravi che vivono oggi le persone che lavorano.

1. L'abrogazione delle norme che hanno liberalizzato l'utilizzo del lavoro a termine permetterebbe di ridimensionare i contratti precari, rovesciando la crescita documentata nelle Figure 5 e 6. L'esperienza di questi anni ha mostrato che norme che rendono meno conveniente il lavoro a tempo determinato possono effettivamente riuscire a ridurre l'utilizzo dei contratti con meno tutele: un lavoro meno precario è possibile.

2. L'abrogazione delle norme che impediscono il reintegro al lavoro in caso di licenziamenti senza giusta causa ridurrebbe l'esposizione di lavoratori e lavoratrici al rischio di licenziamento, favorirebbe percorsi lavorativi meno discontinui e spingerebbe le imprese a investire di più nella formazione e qualificazione dei lavoratori: un lavoro più stabile è possibile.

3. L'abrogazione delle norme che facilitano i licenziamenti illegittimi nelle piccole imprese, lasciando al giudice del lavoro la possibilità di definire l'indennizzo introdurrebbe la necessaria uguaglianza di trattamento tra i lavoratori. Le piccole e piccolissime imprese, come abbiamo visto nella Figura 12, mantengono un rilievo molto elevato in Italia – specie a confronto con gli altri paesi europei -, presentano livelli di competenze e produttività più bassi, offrono spesso condizioni contrattuali e di lavoro peggiori, con una più grave precarietà e instabilità del lavoro: un lavoro con trattamento uguale è possibile.

4. L'abrogazione delle norme che impediscono, in caso di infortunio sul lavoro negli appalti, di estendere la responsabilità all'impresa appaltante affronterebbe una delle cause principali dell'elevata frequenza di infortuni in Italia. Come abbiamo visto nella Figura 15, negli ultimi anni gli

infortuni sul lavoro – anche quelli mortali – non stanno diminuendo e gran parte di essi avvengono in piccole imprese, che spesso lavorano in condizioni di appalto e subappalto. Norme più stringenti che responsabilizzino le maggiori imprese che esternalizzano attività e produzioni più pericolose consentirebbero una maggior prevenzione e minori infortuni: un lavoro in sicurezza è possibile.

Appendice
Principali provvedimenti legislativi in tema di lavoro dal Jobs Act alla pandemia

2014 “Decreto Poletti" Legge 78/2014
Eliminazione delle "ragioni giustificatrici" per assumere con contratti a tempo determinato. Proroga del contratto a termine per un massimo di 5 volte (prima era ammessa una sola volta) per un massimo di 36 mesi. Dopo 36 mesi, trasformazione in contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Limite percentuale di ricorso ai contratti a tempo determinato: assunzioni a termine non superiori al 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione.
2014 Legge 183/2014
Introduzione del contratto a tutele crescenti e abolizione del diritto alla reintegrazione in caso di licenziamento illegittimo.
2014 Legge 190/2014
Esonero contributivo per tre anni in caso di assunzione di lavoratori a tempo indeterminato o di trasformazione di rapporti a termine .
2015 Legge 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.
2015 Decreto Legge 81/2015
Riordino dei contratti e disciplina delle mansioni, abolizione dei contratti di collaborazione a progetto.
2017 Decreto Legge 25/2017
Abolizione dei Voucher
2017 Legge 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.
2017 Legge 205/2017 art.1 c. 893
Incentivo Occupazione Mezzogiorno.
2018 "Decreto Dignità" Legge 96/ 2018
Durata massima del contratto a tempo determinato a 12 mesi, con possibilità di estensione a 24 mesi, ma solo con determinate causali (art.19). Durata massima del contratto abbassata da 36 a 24 mesi. Al decorrere dei 12 o 24, mesi il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato. Il contratto a tempo determinato può essere prorogato per un massimo di 4 volte nei 24 mesi. Limite percentuale di ricorso ai contratti a tempo determinato: assunzioni a termine non superiori al 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione. Introduzione di un bonus del 50% dei contributi per le assunzioni di giovani sotto i 35 anni fino al 2020.
2019 Decreto Direttoriale ANPAL 178/2019
Incentivo Occupazione Sviluppo Sud.
2020 Decreto Legge 104/2020
Incentivo Decontribuzione Sud.
2020-2021
Numerose misure per l’emergenza pandemia su lavoro, cassa integrazione, tutela dei redditi, bonus.

Bibliografia

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

Airaudo, G. e Garabello, G. (2025) Il punto di vista del sindacato. In Evangelista, R. e Pacelli, L. (a cura di) Lavoro e salari in Italia, Carocci, Roma.

Barbieri, P., Cutuli, G., e 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).

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

Benach, J., Muntaner, C., (2007), "Precarious Employment and Health: Developing a Research Agenda", Journal of Epidemiology and Community Health, n. 61, pp. 276-277.

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

Boeri, T., e Garibaldi, P. (2019). A tale of comprehensive labor market reforms: evidence from the Italian jobs act. *Labour Economics*, *59*, 33-48.

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, Rivista Internazionale per le Scienze Sociali, 1.

Cagliano R., Canterino F., Trucco P., Di Nunzio D., Arlati C., Bellomo S., Boccuni F., Buresti G., (2024), Sistemi di prevenzione, partecipazione e rappresentanza dei lavoratori nel tempo della trasformazione digitale, Milano, Angeli.

Celi, G., Ginzburg, A., Guarascio, D., e Simonazzi, A. (2018). Crisis in the European monetary union. A core-periphery perspective. Routledge. Londra.

Centra, M., e Gualtieri, V. (2019). Incentivi al lavoro a tempo indeterminato e contratto a tutele crescenti. Una stima dell'impatto sulle nuove assunzioni nel 2015 e nel 2016. Sinappsi, VIII, n.2, pp.35-63.

Cirillo, V. (2025) Il lavoro in un'economia fragile: qualità del lavoro, produttività e salari in Italia. In Evangelista, R. e Pacelli, L. (a cura di) Lavoro e salari in Italia, Carocci, Roma.

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

Cirillo, V., Lucchese, M., e Pianta, M. (2022). I divari sul lavoro. Rivista Il Mulino, 71(4), 115-122.

Cirillo, V., e 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.

Di Nunzio D. (2009) “Le difficili condizioni di salute e di sicurezza dei lavoratori atipici in Italia: frammentazione, atomizzazione e scarse tutele”, in Rivista Brasileira de Estudos Polìticos, vol. 99-b, Julho-Dezembro, Brasil, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, pp. 21-52.

Di Nunzio D. (a cura di) (2024) Inchiesta sul lavoro. Condizioni e aspettative, Roma, Futura.

Di Nunzio D., Hohnen P., Hasle P., Torvatn H, Øyum L. (2009) Impact of restructuring on health and safety and quality of work life. Psychosocial risks, Works Project, Belgium, K.U. Leuven, Higher Institute of Labour Studies

Evangelista, R. e Pacelli, L. (a cura di) (2025) Lavoro e salari in Italia, Carocci, Roma.

Evangelista, R. e Lucchese, M. (2025) I salari reali in Italia: un declino di lungo periodo. In Evangelista, R. e Pacelli, L. (a cura di) Lavoro e salari in Italia, Carocci, Roma.

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. e Tati, V. (2025) Dieci anni di Jobs Act: i numeri del lavoro, Fondazione Di Vittorio, Roma.

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

Fondazione Nord Est (2024) Riparte la fuga all'estero. Fuga dei giovani, Nota 5/2024.

Fondazione Nord Est (2025) Profilo dei giovani espatriati. Fuga dei giovani, Nota 1/2025.

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.

Garnero, A. e Mania, R. (2025) La questione salariale, Milano Egea.

Guarascio, D., Heimberger, P., & Zezza, F. (2025). The Eurozone’s Achilles heel: Reassessing Italy’s long decline in the context of European integration and globalization. *Italian Economic Journal*, 1-30

Inail (2022) Relazione annuale, Roma, Inail.

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

Istat (2025) Statistiche Report, Indicatori demografici, anno 2024, Roma, 31 marzo 2025.

Meardi, G. (2025) Lo stato della contrattazione collettiva e gli interventi possibili. In Evangelista, R. e Pacelli, L. (a cura di) Lavoro e salari in Italia, Carocci, Roma.

OCPI, (2023) L’evoluzione del mercato del lavoro dopo il Covid-19: “Great Resignation” o “Great Reallocation”? Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 10 Febbraio 2023.

OECD, (2024) OECD Employment outlook 2024, OECD Publishing, Parigi.

Pacelli, L. e Zanatta M. (2025) Deregolamentazione del marcato del lavoro e performance delle imprese: gli effetti eterogenei delle politiche. In Evangelista, R. e Pacelli, L. (a cura di) Lavoro e salari in Italia, Carocci, Roma.

Pianta, M., e Reljic, J. (2022) The good jobs-high innovation virtuous circle. *Economia Politica*, *39*(3), 783-811.

Pianta, M. (a cura di) (2023) L'inflazione in Italia. Cause, conseguenze, politiche. Carocci, Roma.

Raitano, M. (2025) Lavoratori poveri: quanti sono, cosa fanno, cosa si può fare. In Evangelista, R. e Pacelli, L. (a cura di) Lavoro e salari in Italia, Carocci, Roma.

Romaniello, D., Salvati, L. e Tridico, P. (2025) Salario minimo e reddito minimo garantito come elementi della forza contrattuale dei lavoratori. In Evangelista, R. e Pacelli, L. (a cura di) Lavoro e salari in Italia, Carocci, Roma.

Sargeant M., Giovannone M. (a cura di) (2011) Vulnerable Workers Health, Safety and Well-being, London, Routledge.

Sbilanciamoci!, (2015). Workers Act. Le politiche per chi lavora e per chi vorrebbe lavorare. Roma, Sbilanciamoci!

Sestito, P. e Viviano, E. (2016). Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market. *Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market.* Bank of Italy Occasional Papers, 325.

Storm, S. (2019). Lost in deflation: Why Italy's woes are a warning to the whole Eurozone. *International Journal of Political Economy*, 48 (3), 195-237.

Torrejón Pérez, S., Hurley, J., Fernández-Macías, E., 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. (2023) La riforma del Reddito di cittadinanza e del decreto dignità. Criticità e conseguenze, Lavoro, Diritti, Europa, 3/2023.

Ringraziamenti

Ringraziamo per i loro contributi alla redazione del rapporto Valerio Tati (Fondazione Di Vittorio), Valeria Cirillo (Università di Bari Aldo Moro), Daniele Di Nunzio (Fondazione Di Vittorio), Giuliano Ferrucci (Fondazione Di Vittorio), Nicola Cicala (Fondazione Di Vittorio) Marianna Filandri (Università di Torino), Dario Guarascio (Sapienza Università di Roma), Lia Pacelli (Università di Torino), Mario Pianta (Scuola Normale Superiore), Jelena Reljic (Sapienza Università di Roma), Francesco Sinopoli (Fondazione Di Vittorio), Marco Stamegna (Scuola Normale Superiore).