

## La precarizzazione del lavoro e gli effetti del *Jobs Act*<sup>1</sup>

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

RPS

*La legge 183/2014, il Jobs Act, ha determinato un profondo cambiamento nelle relazioni industriali italiane. Nel contributo, il Jobs Act viene inquadrato all'interno di un ventennale processo di riforma del mercato del lavoro che ha avuto inizio a metà degli anni novanta. Da una preliminare valutazione dei dati di fonte amministrativa e campionaria,*

*relativi al periodo successivo all'implementazione del Jobs Act, emergono i seguenti risultati: l'atteso incremento occupazionale è stato esiguo, piuttosto si è verificato un aumento della quota di contratti a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato e fra questi ultimi aumentano i contratti a tempo ridotto (part-time).*

### 1. Introduzione

La legge 183 del 2014, il *Jobs Act*, ha determinato un profondo cambiamento nel sistema delle relazioni industriali italiane. La sua introduzione costituisce il completamento del processo di liberalizzazione del mercato del lavoro italiano iniziato attorno alla metà degli anni novanta.

Gli elementi cardine della legge 183/2014 sono i seguenti: 1) viene introdotta una nuova tipologia contrattuale – il «contratto a tutele crescenti», che sostituisce il tradizionale contratto a tempo indeterminato – caratterizzata dall'assenza dell'obbligo di *reintegro* del lavoratore per i datori di lavoro che licenziano senza giusta causa o giustificato motivo; 2) si consente, per la prima volta, il demansionamento del lavoratore nel caso di particolari necessità organizzative dell'impresa; 3) si allentano i vincoli all'esercizio del controllo a distanza dei lavoratori,

<sup>1</sup> Questo contributo è stato realizzato nell'ambito del progetto ISIGrowth – Innovation-fuelled, Sustainable, Inclusive Growth – finanziato dal programma Horizon 2020 dell'Unione europea grant agreement n. 649186. Gli autori ringraziano Giovanni Dosi, Mario Pianta e Maria Enrica Virgillito per i commenti e i suggerimenti ricevuti. Gli autori sono responsabili del contenuto del presente lavoro.

effettuato mediante dispositivi elettronici; 4) l'uso dei contratti a tempo determinato è definitivamente liberalizzato attraverso l'eliminazione del diritto al reintegro nel caso di superamento dei limiti al loro impiego<sup>2</sup>.

Il cambiamento più rilevante riguarda l'introduzione del nuovo contratto a tutele crescenti nominalmente identificato come un contratto a tempo indeterminato, ma in realtà carente delle caratteristiche sostanziali per poter essere definito come tale. Inoltre, immediatamente prima dell'introduzione della legge 183/2014, il governo ha stanziato ingenti risorse al fine di incentivare l'uso del nuovo contratto a tutele crescenti<sup>3</sup>.

Per questa ragione, la legge 183 ha stimolato un ampio dibattito in tutti gli ambiti sociali di riferimento: accademico, sindacale e politico. Il governo italiano, tuttavia, ha identificato il *Jobs Act* quale uno degli elementi chiave della sua strategia anti crisi e come un intervento di politica economica capace di ridurre la precarietà. Analogamente alla gran parte delle altre economie della periferia europea, l'Italia ha scelto la liberalizzazione del mercato del lavoro e l'adozione di misure di tipo deflattivo quali strumenti base per ridurre il gap di competitività con le economie del Centro-Nord Europa e rilanciare crescita e occupazione.

Il caso italiano risulta essere paradigmatico. A causa della simultanea persistenza di alta disoccupazione – in particolar modo di quella giovanile e delle donne – e bassa produttività, il dibattito circa la necessità di riformare le istituzioni del mercato del lavoro si è mostrato intenso sin dagli inizi degli anni novanta.

A partire dal 1997, dunque, vengono introdotte una serie di norme tese alla liberalizzazione del mercato del lavoro italiano. Le dinamiche di occupazione e produttività, tuttavia, non sembrano averne beneficiato. In particolare, la liberalizzazione del mercato del lavoro si è rivelata inefficace nel contrasto di tre problematiche strutturali dell'economia italiana: l'elevata disoccupazione di giovani e donne; il crescente e macroscopico divario, in termini di produzione, occupazione e produttività, tra il Nord e il Sud; la generale debolezza dell'Italia, ri-

<sup>2</sup> Fino alla promulgazione del *Jobs Act*, le imprese avevano un limite, pari al 20% del totale dei contratti di lavoro in essere, sull'impiego di contratti a tempo determinato.

<sup>3</sup> In particolare sono stati stanziati 1.886 miliardi di euro per il 2015, 4.885 per il 2016 e 5.030 per il 2017.

petto ai principali competitori internazionali, dal punto di vista della dinamica della produttività.

La crisi economica del 2008 ha colpito in modo rilevante l'economia italiana appaiandola al resto della periferia dell'eurozona. La capacità produttiva del settore manifatturiero italiano si è ridotta nell'ordine del 25% tra il 2008 e il 2013 e un trend di persistente disoccupazione ha colpito la forza lavoro in tutti i settori. Tale dinamica recessiva ha rivitalizzato le posizioni favorevoli all'implementazione di «riforme strutturali» volte alla definitiva liberalizzazione del mercato del lavoro (Mazzucato e al., 2015; Cirillo e Guarascio, 2014, 2015; Ginzburg e Simonazzi, 2016).

In tale contesto, il *Jobs Act* è stato introdotto – facendo seguito a un precedente intervento posto in essere nel 2012 – con due scopi principali: ridurre la crescente disoccupazione, esplosa a seguito della crisi (obiettivo di breve periodo), e rafforzare la capacità competitiva del paese in ossequio alla logica economica neoclassica (obiettivo di medio-lungo periodo).

Il contributo ha l'obiettivo di analizzare gli effetti del *Jobs Act* sull'economia italiana. L'analisi proposta prende in esame la legge 183/2014 inquadrandola all'interno del complessivo percorso di liberalizzazione del mercato del lavoro italiano. Preliminarmente, si fornisce una descrizione del background macroeconomico e occupazionale rilevato nel corso del processo di riforma e una sintesi dei principali interventi normativi. A partire da tale contestualizzazione, viene proposta una valutazione dell'impatto occupazionale del *Jobs Act*. In primo luogo, si analizza la dinamica della distribuzione delle forme contrattuali al fine di valutare l'effetto, su tale distribuzione, della riduzione del «costo» dei licenziamenti. In secondo luogo, viene valutato l'effetto del *Jobs Act*, e degli interventi a esso ancillari come gli sgravi contributivi, sulla dinamica occupazionale complessiva; infine, si propone una discussione circa i potenziali effetti di medio lungo periodo su produttività e crescita economica<sup>4</sup>.

L'articolo è strutturato come segue. Nella sezione 2 è proposta una rassegna della letteratura scientifica che studia il legame tra liberalizzazione del mercato del lavoro, occupazione e produttività. La sezione 3

<sup>4</sup> Per valutare gli effetti del *Jobs Act* in modo completo è necessario considerare, parallelamente, le riforme collegate con la stessa legge. Tra queste l'introduzione degli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato e la Garanzia giovani.

introduce il «caso italiano» concentrando l'attenzione su alcuni *fatti stilizzati* chiave. La sezione 4 propone un'analisi dettagliata del *Jobs Act* e dei suoi effetti sull'occupazione. La quinta sezione conclude.

RPS

## 2. Occupazione, produttività e liberalizzazione del mercato del lavoro

Sin dagli anni ottanta, la ricetta adottata in molti paesi europei per stimolare la crescita della produttività si è fondata sulle previsioni della teoria economica neoclassica secondo cui lo sviluppo del massimo potenziale produttivo nelle economie è ostacolato dalle rigidità dei mercati – classicamente identificate nella presenza di organizzazioni sindacali in grado di incidere in modo rilevante sulla contrattazione di salari e sulle condizioni di lavoro, di un salario minimo, dell'erogazione di sussidi di disoccupazione e in generale di tutele contro i licenziamenti.

Sulla base di tale impostazione teorica una serie di interventi, noti come «riforme strutturali», sono stati introdotti in Europa a partire dagli anni novanta. Lo schema di riforma comunemente adottato ha visto la riduzione dei costi di licenziamento per le imprese – intesi sia in termini monetari che di obbligo di reintegro da parte del datore di lavoro; la riduzione del salario minimo e l'incentivazione della contrattazione aziendale (Kleinknecht e al., 2014). Gli argomenti teorici sulla base dei quali sussiste una relazione positiva fra la liberalizzazione del mercato del lavoro, la dinamica dell'occupazione e quella della produttività possono essere sintetizzati nel modo seguente. *In primis*, vincoli e alti costi di licenziamento per le imprese sono considerati un ostacolo alla distribuzione efficiente della forza lavoro tra i diversi settori produttivi (Bentolila e Saint-Paul, 1994; Abraham e Taylor, 1996; Boeri e Garibaldi, 2007). Inoltre, come sostenuto da Bassanini e Ernst (2002) e Scarpetta e Tressel (2004), la presenza di tali vincoli ridurrebbe la propensione delle imprese all'innovazione di processo con conseguenti effetti negativi sulla dinamica della produttività.

In secondo luogo, elevati sussidi di disoccupazione sono considerati un disincentivo alla ricerca di lavoro e all'accettazione delle condizioni correntemente offerte sul mercato (Oecd, 1994).

Un filone alternativo di letteratura ha criticato le tesi di matrice neoclassica (si vedano, tra gli altri, Vergeer e Kleinknecht, 2014 e Kleinknecht e al., 2014). Baker e al. (2005) e Avdagic (2013) sottolineano come gran parte dei contributi che suggeriscono una relazione

positiva tra la liberalizzazione del mercato del lavoro e l'occupazione sono fortemente sensibili, circa la stabilità dei risultati empirici che riportano, al tipo di base dati utilizzata, alla specificazione e alla tecnica econometrica adottata.

Rispetto al caso italiano, mentre sembrerebbe esserci consenso sull'esistenza di una relazione negativa tra flessibilità del lavoro e produttività (Battisti e Vallanti, 2013; Boeri e Garibaldi, 2007; Faini e Sapir, 2005; Ciriacci e Palma, 2008; Lucidi e Kleinknecht, 2009; Codogno, 2009; Jona-Lasinio e Vallanti, 2013; Addessi, 2014), più controversi sono i contributi della letteratura empirica su liberalizzazione del mercato del lavoro e tasso di occupazione italiano. A tal proposito Lucidi e Kleinknecht (2009) sottolineano che parte dell'aumento dell'occupazione osservato nel corso del periodo di riforma è da attribuire alla regolarizzazione di rapporti di lavoro informali, non alla creazione di nuova occupazione, soprattutto quando si analizza l'occupazione giovanile e femminile. Inoltre, l'inefficacia delle politiche di liberalizzazione in termini occupazionali risulta più evidente nel confronto fra Nord e Sud Italia. Gran parte della nuova occupazione generata nel periodo analizzato, infatti, ha interessato le regioni settentrionali con il Sud che è rimasto indietro sia in termini aggregati sia dal punto di vista dell'occupazione dei giovani e delle donne.

Il dibattito attorno agli effetti economici della liberalizzazione del mercato del lavoro si è rivitalizzato a seguito delle riforme messe in atto, in Italia e nel resto della periferia europea, in risposta alla crisi del 2008 (Cirillo e Guarascio, 2014, 2015). Pini (2015) ha discusso la *ratio* e le potenziali implicazioni della nuova ondata di liberalizzazioni. In questo contributo viene enfatizzata, da un lato, l'inefficacia di tali politiche di fronte alle criticità strutturali che affliggono l'Italia e che hanno visto un inasprimento a seguito della crisi del 2008, dall'altro, si sottolinea l'impatto negativo che le stesse politiche potrebbero avere sulla dinamica dei consumi e della domanda aggregata.

### 3. Il caso «Italia»: fatti stilizzati

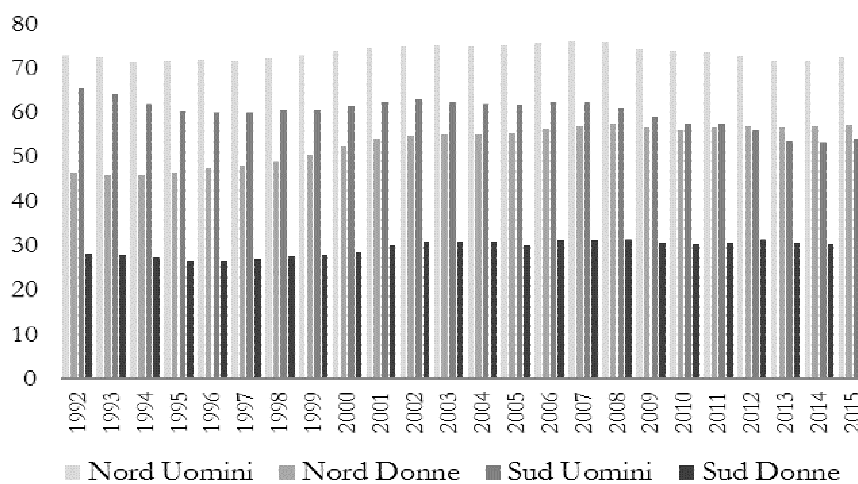
Agli inizi degli anni novanta l'introduzione della contrattazione salariale decentralizzata segna l'avvio del processo di riforma del mercato del lavoro di cui il *Jobs Act* costituisce l'ultimo tassello. I dati riportati di seguito mostrano come, durante l'intero periodo di riforma, tanto l'occupazione quanto la produttività del lavoro italiane rimangono al di sotto della media europea. La differenza fra il tasso di occupazione

RPS

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

in Italia ed Europa (Eu15), infatti, si attesta attorno al 10% durante l'intero ventennio analizzato<sup>5</sup>. Anche la produttività del lavoro si attesta su livelli inferiori alla media europea: nel periodo 1996-2013 mentre la produttività cresce in Europa dell'1,4%, in Italia la crescita si arresta allo 0,3<sup>6</sup>. Inoltre, il mercato del lavoro italiano si caratterizza per la presenza di una serie di debolezze strutturali fra le quali tre possono essere identificate come le principali: la bassa partecipazione femminile e dei giovani al mercato del lavoro; la presenza di un accentuato dualismo territoriale con le aree meridionali a divergere negativamente in termini di produzione, occupazione e produttività; la debole dinamica della produttività aggregata (Saltari e Travaglini, 2008). La figura 1 mette in luce tali dinamiche mostrando i trend dell'occupazione di donne e uomini per macro-regioni (Nord/Sud)<sup>7</sup>.

Figura 1 - Tasso di occupazione per genere e macro-regione



Fonte: Istat.

<sup>5</sup> Nel 1996 la quota di occupati sul totale della popolazione attiva in Europa è pari al 60,1%, mentre in Italia gli occupati rappresentano appena il 50,1%; tale gap si riconferma nel 2013 con una quota di occupati pari al 65% in Europa e al 55,5% in Italia (elaborazione su dati Eurostat).

<sup>6</sup> Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

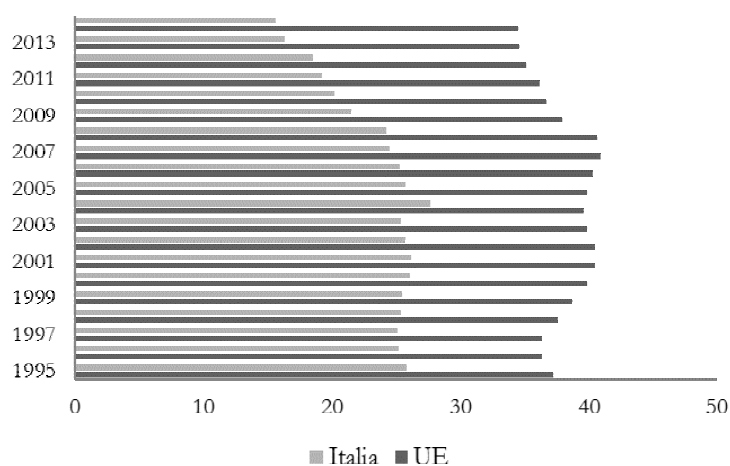
<sup>7</sup> Nord: Piemonte, Val d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino - Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna, Friuli - Venezia Giulia; Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.

Nel 1992 la partecipazione degli uomini al mercato del lavoro supera quella delle donne di oltre il 30% al Sud e di circa il 10% al Nord. Nel 2015 tale differenza rimane rilevante sebbene lievemente ridotta a seguito della crisi<sup>8</sup>. Analogamente a quanto illustrato rispetto al divario uomini-donne, l'occupazione giovanile italiana (figura 2) presenta un tasso inferiore di circa il 10% rispetto a quello europeo. Inoltre, la crisi del 2008 ha aggravato tale divario che ha raggiunto il 20% nel 2015<sup>9</sup>.

RPS

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

Figura 2 - Tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) in Italia ed Europa



Fonte: Eurostat.

L'evidenza riportata nelle figure 1 e 2 consente di focalizzare l'attenzione su alcune caratteristiche strutturali dell'economia italiana e del suo mercato del lavoro. Di seguito si offre una sintesi dei principali fatti stilizzati osservabili nel corso del processo di liberalizzazione:

<sup>8</sup> Come sottolineato da Calza Bini (2014) l'ultima crisi economica ha colpito soprattutto i settori in cui la quota di occupati è per lo più maschile quali quelli delle costruzioni e del manifatturiero pesante producendo un apparente ribilanciamento di genere.

<sup>9</sup> Elaborazione degli autori su dati Lfs-Eurostat.

- ♦ lo stock totale di contratti a tempo determinato è aumentato dall'8 al 14% del totale dei contratti passando dal 20% al 60% per le coorti più giovani (15-24 anni);
- ♦ la quota di contratti a tempo determinato con una durata inferiore a 6 mesi è aumentata nel tempo, raggiungendo quasi il 40% del totale dell'occupazione a termine nel 2015; all'interno di questa categoria oltre il 30% è rappresentato da contratti con una durata inferiore alla settimana<sup>10</sup>;
- ♦ la struttura dell'occupazione si è polarizzata favorendo le professioni altamente e quelle scarsamente qualificate. A differenza di quanto osservato nel resto d'Europa dove l'occupazione è cresciuta per dirigenti, professionisti, tecnici e impiegati dell'1% all'anno nel periodo 2000-2013, in Italia la creazione di occupazione si è concentrata in entrambi gli estremi della distribuzione delle qualifiche – Classificazione internazionale delle occupazioni (Isco) – (Hurley e al., 2013);
- ♦ il processo di riforma del mercato del lavoro sembrerebbe non aver cambiato la transizione da disoccupazione a inattività che si attesta al di sopra della media europea di oltre venti punti percentuali a partire dal 2010. Al contrario, la transizione verso l'occupazione non solo resta al di sotto della media europea, ma anzi decresce: dal 18% del terzo trimestre del 2010 all'11% del secondo trimestre 2015 (Eurostat)<sup>11</sup>;
- ♦ in termini aggregati, la produttività del lavoro è diminuita lungo l'intero periodo di almeno 0,1% per anno e, dal 2000, è rimasta costantemente al di sotto della media europea (Eurostat)<sup>12</sup>.

Sulla base di tale quadro generale, nella prossima sezione sono descritti i principali cambiamenti introdotti dall'ultima riforma del mercato del lavoro – *Jobs Act* – al fine di fornire una prima valutazione empirica del suo impatto sull'economia italiana.

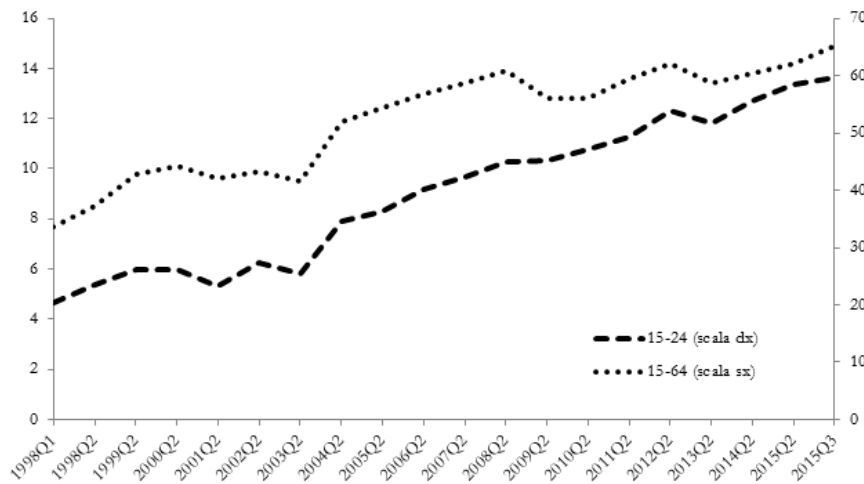
<sup>10</sup> Elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro.

<sup>11</sup> Il 2010 rappresenta il primo dato disponibile nelle serie Eurostat.

<sup>12</sup> Le motivazioni della modesta produttività del lavoro sono molteplici e vanno ricercate anche nel processo di riforma del mercato del lavoro implementato nel tempo (Ciriaci e Palma, 2008) e Faini e Sapir (2005). Come sottolineato fra gli altri da Simonazzi e al. (2013), Landesmann (2013) e Cirillo e al. (2014), la produttività è strettamente connessa alla spesa in R&S e agli investimenti (soprattutto di natura innovativa).



Figura 3 - Quota di occupati con contratto a tempo determinato sul totale dell'occupazione per coorti d'età

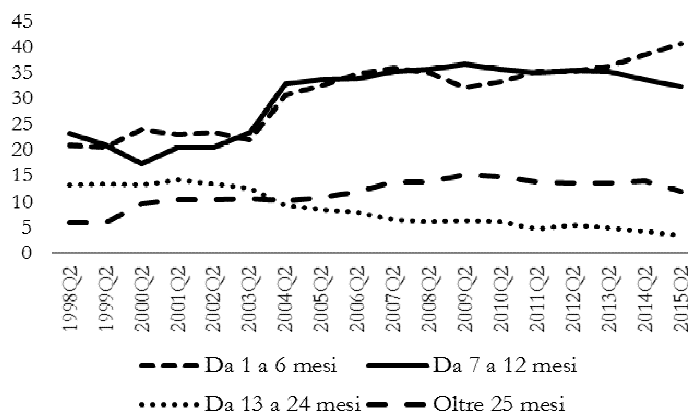


RPS

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

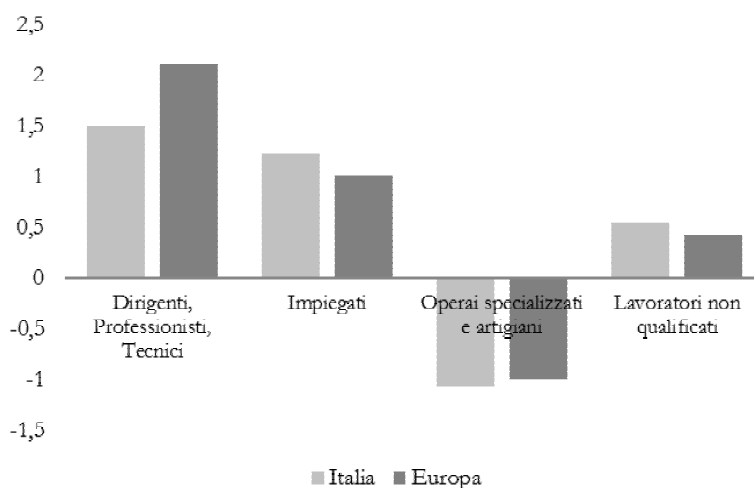
Fonte: Istat.

Figura 4 - Quota dei contratti a tempo determinato per durata di contratto di lavoro



Fonte: Labour Force Survey-Eurostat.

Figura 5 - Variazione dell'occupazione per gruppo professionale (2000-2013)



Fonte: Labour Force Survey-Eurostat.

#### 4. Il Jobs Act

I punti salienti del più recente intervento sul mercato del lavoro italiano, il *Jobs Act*, in termini di impatto sull'occupazione sono elencati di seguito.

- ♦ *Il nuovo standard per i contratti a tempo indeterminato:* il *Jobs Act* introduce, a sostituzione del tradizionale contratto a tempo indeterminato, il contratto a «tutele crescenti», che non prevede il diritto al reintegro nel caso di licenziamento senza giusta causa, tranne nei casi di licenziamento discriminatorio o comunicato verbalmente. Allo stesso tempo, le imprese sono obbligate a risarcire i lavoratori – in caso di licenziamento ingiustificato – per un ammontare pari a due mensilità di retribuzione per anno lavorato, con un indennizzo minimo di quattro mensilità<sup>13</sup>. Insieme alla tutela reale,

<sup>13</sup> Nel caso di imprese con meno di quindici dipendenti – e per le quali il reintegro non era comunque previsto dalla legislazione ante *Jobs Act* – il risarcimento è dimezzato.

finora prevista dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, viene meno anche l'incentivo al ricorso giudiziario: in quest'ultimo caso l'indennizzo per il lavoratore sarebbe inferiore rispetto all'accordo extra-giudiziale.

- ♦ *Contratti a tempo determinato*: il *Jobs Act* abolisce il diritto dei lavoratori a termine a essere assunti con un contratto a tempo indeterminato nel caso in cui l'impresa superi il limite di contratti a termine sul totale dell'organico a tempo indeterminato, precedentemente stabilito nel 20%. Le nuove disposizioni implicano una riduzione sostanziale del costo del contratto a tempo determinato per le imprese, coerentemente con il Decreto Poletti, approvato nel maggio del 2014 dallo stesso governo, che elimina i requisiti sostanziali per l'uso di questa tipologia contrattuale – la cosiddetta causale. Inoltre, oltre al diritto a un contratto a tempo indeterminato, è abolito il relativo risarcimento.
- ♦ *Voucher (buoni lavoro)*: i buoni lavoro – introdotti dalla Legge Biagi del 2003 ed estesi a tutti i settori dalla Legge Fornero – costituiscono uno strumento non contrattuale utilizzato come forma di pagamento per il lavoro accessorio occasionale, dove la retribuzione oraria netta è pari a 7,5 euro. Tali strumenti non forniscono ai lavoratori alcuna copertura previdenziale (malattia, maternità, ferie, ecc.). Il *Jobs Act* ha provveduto ad aumentare il tetto massimo di reddito percepibile, da ogni singolo lavoratore, da 5.000 a 7.000 euro (salvo alcune eccezioni).

L'attuazione del *Jobs Act* è stata preceduta dalle disposizioni contenute nella Legge di stabilità 2015 relative agli sgravi contributivi sul costo del lavoro a favore delle imprese. In particolare, ogni impresa che avvia, entro il 2015, un nuovo rapporto di lavoro a tempo indeterminato (sia ex novo o quale trasformazione di un rapporto pregresso) ha diritto all'esenzione dei contributi sociali per un massimo di 8.060 euro all'anno per lavoratore per tre anni. L'obiettivo di questo ingente trasferimento implicito alle imprese era quello di stimolare l'uso dei contratti indeterminati, specie nella nuova formulazione a tutele crescenti. A differenza di misure analoghe adottate in precedenza, gli incentivi (all'occupazione) introdotti con la Legge di stabilità 2015 non sono contraddistinti da condizionalità rispetto alla loro erogazione. Finora, infatti, questa tipologia di incentivi era riservata all'assunzione di categorie vulnerabili, come i disoccupati di lungo periodo, i giovani, i disabili, le donne o allo stimolo dell'occupazione nei settori ad alta intensità tecnologica. Il combinato disposto *Jobs Act*-incentivi, al con-

RPS

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

trario, non sembra essere orientato allo stimolo di specifici settori o alla tutela di categorie particolarmente vulnerabili.

La sezione successiva contiene una prima valutazione del *Jobs Act*, del suo impatto occupazionale e delle sue implicazioni strutturali.

RPS

LA PRECARIZZAZIONE DEL LAVORO E GLI EFFETTI DEL *JOBS ACT*

### 5. Una valutazione preliminare

In questa sezione si fornisce una valutazione dell'impatto (senza pretesa di causalità) del *Jobs Act* sull'occupazione sfruttando il dettaglio fornito da diverse fonti statistiche<sup>14</sup>.

Le fonti principali dell'analisi sono:

- ♦ l'Indagine sulle forze di lavoro dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) relativa agli stock di occupati, disoccupati e inattivi (e relativi tassi) divisi per classe di età e genere. I dati stock sulle forze di lavoro, destagionalizzate, sono disponibili su base mensile, trimestrale e annuale sia per i lavoratori dipendenti che per quelli indipendenti. Altre statistiche relative alle forze di lavoro sono elaborate dall'Indagine sulle forze di lavoro dell'Eurostat;
- ♦ i dati amministrativi forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (Mpls) e dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) contengono i flussi per le diverse tipologie contrattuali delle attivazioni, cessazioni e trasformazioni di rapporti di lavoro relative ai lavoratori dipendenti e indipendenti, con esclusione dei lavoratori domestici. All'interno dei dati Inps, è possibile ricavare informazioni relative all'uso dei voucher su base territoriale e, ancor più rilevante per il presente lavoro, il numero di contratti stipulati usufruendo dell'esonero contributivo previsto dalla Legge di stabilità 2015. Infine, il Mpls fornisce la durata media dei contratti a termine e un focus sulla Garanzia giovani.

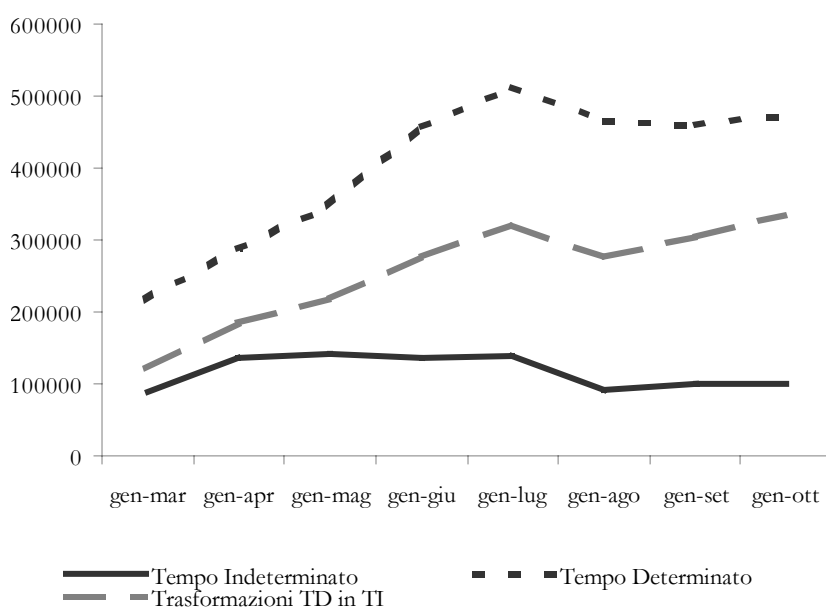
L'obiettivo dell'analisi empirica è triplice: viene analizzato in che misura la riduzione dei contributi sociali da parte delle imprese, unitamente al nuovo contratto a tutele crescenti, abbia avuto un impatto positivo sull'occupazione a tempo indeterminato e, di conseguenza, se ciò si sia tradotto in una riduzione della quota di contratti a termine sul totale dei rapporti di lavoro dipendente. Secondo, viene valutato il

<sup>14</sup> Una valutazione d'impatto, in grado di separare gli effetti della riforma del lavoro da quelli della decontribuzione, non è attualmente possibile, in quanto quest'ultima ancora in corso non permette di stabilire un controfattuale.

contribuito alla dinamica occupazionale dovuto ad altre politiche in atto, quali ad esempio la Garanzia giovani implementata in Italia nella seconda metà del 2014. Infine, discuteremo l'andamento dei nuovi lavori atipici in Italia e la qualità di questa occupazione in termini di crescita potenziale dell'economia nonché della produttività.

Secondo i dati amministrativi dell'Osservatorio sul precariato Inps, tra gennaio e ottobre 2015, i nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato al netto delle cessazioni corrispondono al 17% del totale, calcolato come somma tra contratti a termine e indeterminati<sup>15</sup>. Includendo anche le trasformazioni di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato – le stabilizzazioni – la quota dei nuovi contratti a tempo indeterminato scende all'11%. Inoltre, come mostra la figura 6, la di-

Figura 6 - Rapporti di lavoro netti cumulati per tipologia contrattuale, gennaio-ottobre 2015



Fonte: Inps.

<sup>15</sup> Per ciascun lavoratore è possibile avere nello stesso periodo più contratti in essere, tuttavia, come si vedrà utilizzando i dati campionari sulle forze di lavoro, questa tipologia contrattuale emerge nella dinamica occupazionale, annullando l'effetto moltiplicativo di contratti per dipendente.

namica dei contratti a termine rispetto a quelli permanenti si rafforza nel tempo, mentre per questi ultimi è piuttosto costante nel tempo. Anche le trasformazioni di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato aumentano costantemente nel tempo e sembrano non risentire della flessione intervenuta tra settembre e ottobre<sup>16</sup>. L'effetto positivo sui contratti a tempo indeterminato è dovuto interamente alla dinamica contrattuale tra gennaio e aprile. Inoltre, il confronto tra attivazioni e cessazioni tra il 2013 e il 2015 mostra che l'aumento netto di contratti è dovuto principalmente alla dinamica delle attivazioni, mentre le cessazioni sono piuttosto costanti nel tempo<sup>17</sup>. Infine, è bene notare la dinamica retributiva dei neo-assunti a tempo indeterminato da cui emerge come questi ultimi guadagnino mediamente l'1,5% in meno rispetto ai neo assunti con lo stesso contratto nel 2014.

*Tabella 1- Distribuzione delle tipologie contrattuali per tipologia oraria, gennaio-ottobre 2015*

	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Totale per tipologia oraria
Tempo pieno	59%	63%	62%
Part-time	41%	37%	38%
Totale per tipologia contrattuale	100%	100%	100%

*Fonte:* Inps.

Osservando la distribuzione della tipologia oraria per tipo di contratto (tabella 1) emerge che i contratti part-time prevalgono tra i contratti a tempo indeterminato rispetto a quelli a termine, di cui rappresentano rispettivamente il 41% e 37%<sup>18</sup>. Alla scarsa capacità di generare nuova

<sup>16</sup> Vengono qui escluse le trasformazioni di contratti di apprendistato in contratti indeterminati in quanto non soggette all'esonero contributivo previsto dalla legge 193/2014, Legge di stabilità 2015.

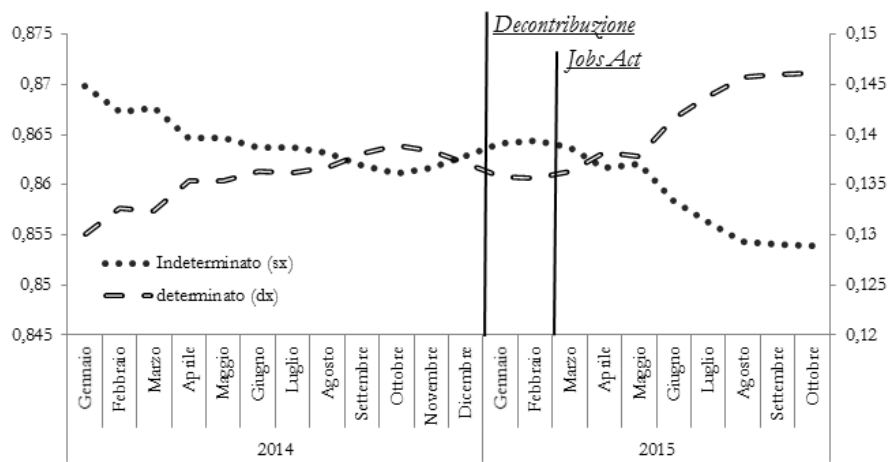
<sup>17</sup> La riduzione delle cessazioni è dell'ordine del 2%.

<sup>18</sup> L'elevata incidenza dei contratti part-time sul totale, rispetto all'incidenza sull'occupazione totale, dipende con elevata probabilità dal calcolo amministrativo basato esclusivamente sulle attivazioni, che non è quindi riferito ai contratti netti.

occupazione in termini quantitativi si unisce la dinamica qualitativa dei nuovi contratti, caratterizzati da un elemento di sottoccupazione, confermato dalla rilevazione Istat secondo cui, nel III trimestre 2015, la quota di part-time involontari sul totale dei contratti a tempo parziali è del 60%.

Guardando ai dati dell'Indagine sulle forze di lavoro (Istat), la dinamica occupazionale mostra un forte aumento dell'incidenza dei lavoratori a termine sul totale dei lavoratori dipendenti (figura 7). Nell'ultimo biennio (2014-2015), la quota di contratti a tempo indeterminato aumenta solo nel quarto trimestre del 2014 e diminuisce progressivamente nel corso dell'ultimo anno, soprattutto da marzo 2015, all'entrata in vigore del *Jobs Act*. Più in generale, l'aumento nel tempo della quota di contratti a termine, seppure non monotona, risulta essere coerente con la progressiva liberalizzazione del mercato del lavoro.

Figura 7 - Distribuzione occupati per tipologia contrattuale



Fonte: Istat.

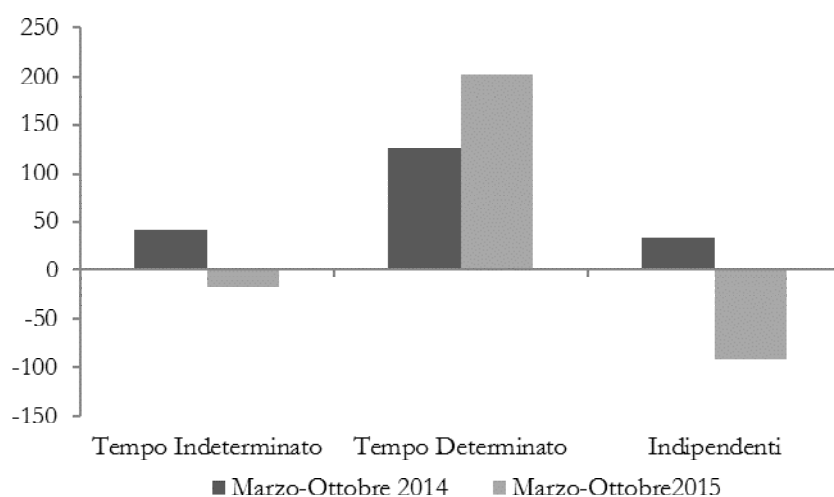
In termini assoluti, l'occupazione nei primi dieci mesi del 2015 aumenta di 84 mila unità, di cui solo duemila a tempo indeterminato. Considerando, invece, il dato cumulato da marzo a ottobre – periodo di implementazione del «contratto a tutele crescenti» – il numero di

RPS

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

dipendenti a tempo indeterminato e negativo, -18 mila unità. Il confronto con lo stesso periodo del 2014, evidenzia ancora una volta la scarsa capacità dell'economia italiana a generare nuova occupazione stabile (figura 8). Nello stesso periodo del 2014, infatti, il numero di nuovi occupati a tempo indeterminato era positivo (+42 mila), mentre risultava inferiore il numero di nuovi occupati a termine, con una differenza rispetto al 2015 di 77 mila nuovi lavoratori.

Figure 8 - Nuovi occupati per tipologia contrattuale, marzo-ottobre 2014 vs 2015 (migliaia)



Fonte: Istat.

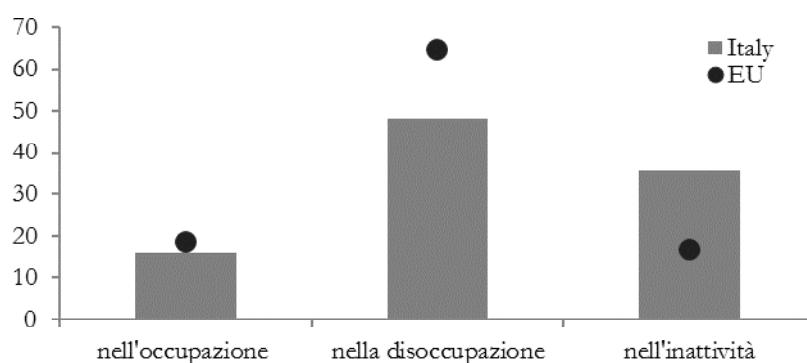
La maggiore dinamicità dei contratti a termine risultante dai dati amministrativi Inps non pare trovare giustificazione nel numero di contratti per lavoratore: se è vero che ciascun lavoratore può avere più di un contratto a termine in uno stesso periodo, la dinamica occupazionale tende a rivelare un aumento degli occupati *tout court*<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Secondo la serie storica Istat relativa ai dati di flusso, aggiornata al terzo trimestre del 2015, l'assorbimento di nuovi occupati a termine così come la transizione verso l'occupazione a tempo indeterminato aumentano entrambe dell'1% nel 2015, mentre si riduce specularmente la transizione verso il lavoro indipendente e la disoccupazione.



Un'ulteriore evidenza riguarda la transizione dallo stato di disoccupato a quello di occupato o inattivo<sup>20</sup>. Infatti, il 35,7% di coloro che sono stati registrati come disoccupati nel primo trimestre del 2015 risulta inattivo nel trimestre successivo (Eurostat), contro una media europea<sup>21</sup> del 16,8%, mentre la transizione verso l'occupazione, nonostante il *Jobs Act* e la decontribuzione, rimane sotto la media Ue (16,1% contro il 18,1%). I dati di flusso Istat sembrano confermare questa evidenza. Nello specifico, le transizioni su dodici mesi, riportate in figura 9, mostrano che nei primi tre trimestri del 2015 il tasso di transizione dalla disoccupazione all'inattività aumenta dal 37,6% al 43%, mentre la transizione verso l'occupazione è piuttosto stabile al 22%.

Figura 9 - Transizione e permanenza nella disoccupazione tra I-II trimestre 2015



Fonte: Eurostat.

L'esiguo incremento occupazionale osservato nel periodo d'analisi si distribuisce iniquamente tra le diverse classi di età: l'unico incremento nell'occupazione a tempo indeterminato riguarda la coorte d'età over 45, mentre l'occupazione a termine aumenta per tutte le classi di età e

<sup>20</sup> Evidenza che spiega in larga misura anche l'andamento del tasso di disoccupazione. Bisogna comunque considerare che l'andamento della transizione verso l'inattività è collegata anche all'andamento del lavoro sommerso.

<sup>21</sup> Dai dati a disposizione, non è possibile depurare la transizione verso l'inattività dalla quota di disoccupati che transitano verso forme di lavoro irregolare, quindi sommerso.

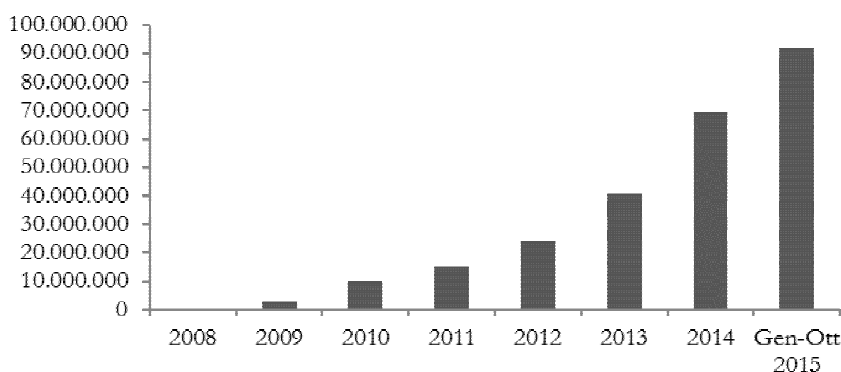
in special modo per i giovani tra i 15 e i 34 anni. Sembra, dunque, che il *Jobs Act* abbia contribuito ad aumentare l'occupazione dei lavoratori più anziani contraddicendo parzialmente gli obiettivi dichiarati al momento della promulgazione della legge. A ottobre 2015, il tasso di occupazione giovanile è al 15,6%, mentre quello di disoccupazione al 39,8%. L'evidenza statistica, inoltre, mostra come l'occupazione giovanile rimane caratterizzata dal lavoro precario, in particolar modo per un'ampia utilizzazione dei contratti a termine. In aggiunta a ciò va sottolineato come, l'aumento del numero di occupati e la riduzione del numero di inattivi tra i 15 e i 34 anni non può essere direttamente attribuito al *Jobs Act* e agli sgravi contributivi. Da questo punto di vista, va considerato l'effetto della Garanzia giovani, avviata in Italia nell'autunno del 2014 e rivolta principalmente ai Neet, i giovani tra i 15 e i 24 anni né occupati né in formazione. Secondo i dati del Monitoraggio della Garanzia giovani – forniti dal Mlps – 429.424 Neet hanno effettuato la registrazione al programma tramite i Centri per l'impiego, transitando dalla condizione di inattivi a quella di disoccupati e provocando, conseguentemente, una riduzione del tasso di disoccupazione dovuto all'aumento della popolazione attiva. Tuttavia, risulta che, in media, le offerte di lavoro da parte delle imprese si riferiscono soprattutto a contratti a termine e ammontano a meno del 10% delle dichiarazioni di disponibilità al lavoro registrate. Assumendo che almeno una parte delle ore lavorate abbiano dato luogo a nuovi rapporti di lavoro, è possibile ipotizzare che l'esiguo incremento dell'occupazione giovanile nel periodo di osservazione può essere parzialmente spiegato con l'effetto della Garanzia giovani. Infine, circa un terzo dei posti vacanti relativi al programma si riferiscono a posizioni «tecniche non professionali», quindi a lavori a bassa qualifica. Infine, oltre a intervenire sui contratti standard, il *Jobs Act* ha riformato la disciplina dei contratti atipici, tra cui il lavoro accessorio occasionale, regolato attraverso i buoni lavoro. Introdotti nel diritto del lavoro dalla Riforma Biagi del 2003 e implementati nel 2008, i buoni hanno vissuto, a seguito di una progressiva liberalizzazione nel corso degli anni, una diffusione esponenziale (figura 10). Nessuna inversione di tendenza è riscontrabile dall'introduzione del *Jobs Act* in poi: nei primi dieci mesi del 2015, infatti, sono stati venduti oltre 91 milioni di voucher, con una crescita annua che supera il 70%. Elaborando i dati della serie storica dei voucher riscossi per classi di età, disponibile fino al 2014, emerge che la quota di lavoratori giovani aumenta drasticamente nel tempo, contrariamente a quanto accade per la coorte over

55. Questa dinamica, di natura anche anagrafica, evidenzia alcuni aspetti critici della nuova riforma del lavoro: 1) il *Jobs Act* non ha ridotto il lavoro precario, soprattutto per quel che riguarda le forme contrattuali prive di elementi di tutele, come i voucher; 2) l'incentivazione del lavoro accessorio incide negativamente sul potere contrattuale dei lavoratori con potenziali effetti negativi sulla domanda aggregata e la produttività del lavoro.

RPS

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

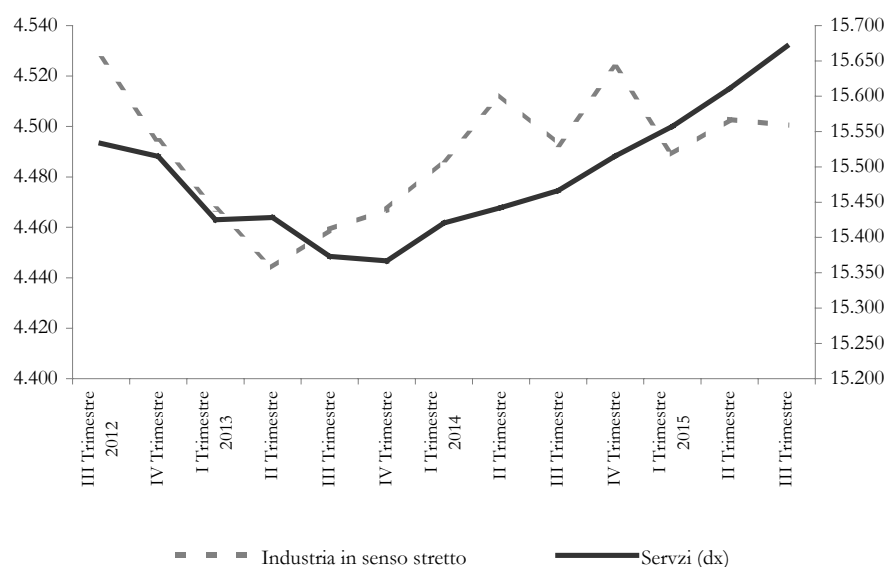
Figura 10 - Serie storica voucher venduti



Fonte: Inps.

Osservando la dinamica settoriale emerge che il settore manifatturiero è caratterizzato da una debole ripresa nel 2014, rispetto al 2013 (figura 11). Tuttavia, il lento aumento dell'occupazione in questo settore vede un riassorbimento nel tempo, fino a una variazione nulla, se non negativa, nei primi due trimestri del 2015. Al contrario, dalla seconda metà del 2014, persiste la crescita occupazionale nei servizi, in particolare in quelli a bassa intensità tecnologica. L'erosione della base manifatturiera, considerata cruciale per l'innovazione, a favore di un aumento dei servizi a bassa intensità tecnologica, suggerisce una dinamica di impoverimento della struttura produttiva come evidenziato da Stollinger e al. (2013), Cirillo e Guarascio (2014; 2015) e Ginzburg e Simonazzi (2016). L'accelerazione di tale processo mette ulteriormente a rischio la dinamica della produttività e dell'innovazione nel medio-lungo periodo.

Figura 11 - Dinamica occupazionale per settore di attività economica



Fonte: Istat.

## 6. Conclusioni

In questo articolo si è offerta una prima valutazione dell'impatto della legge 183/2014, il *Jobs Act*, sul mercato del lavoro italiano, un intervento normativo che complessivamente accentua la precarizzazione dei rapporti di lavoro sia di tipo standard – si veda il neo contratto a tutele crescenti – che cosiddetti «atipici» – ne è un esempio l'incremento dell'utilizzo dei voucher. In tal senso, l'eliminazione della tutela reale per i contratti a tempo indeterminato non è che l'ultimo tassello di un processo di precarizzazione ventennale. Dal punto di vista empirico, i fatti stilizzati esposti nella sezione 3 mettono in luce alcune criticità strutturali del mercato del lavoro italiano in termini di occupazione e produttività del lavoro nell'intero arco temporale analizzato. In particolare, fra queste vi sono il persistente tasso di disoccupazione giovanile, il divario Nord-Sud con quest'ultimo strutturalmente in ritardo in termini di occupazione e produzione e la generale stagnazione della dinamica della produttività aggregata. L'analisi empi-

rica proposta nella sezione 4 mette in luce il fallimento del *Jobs Act* nel raggiungere i suoi principali obiettivi in termini di impulso all'occupazione e riduzione del lavoro temporaneo e dei contratti atipici. Come evidenziano i dati, l'incremento dell'occupazione osservato ha riguardato principalmente i lavori a termine, mentre il lieve aumento di occupati a tempo indeterminato è da ricondursi alle trasformazioni – le stabilizzazioni – di contratti esistenti piuttosto che alla creazione di nuovo impiego. Inoltre, in termini di ore lavorate, i risultati dimostrano che i contratti part-time aumentano fra le posizioni a tempo indeterminato piuttosto che fra quelle a tempo determinato, con un carattere per lo più involontario. L'analisi della dinamica per età evidenzia inoltre come solo le coorti d'età maggiori (over 55 anni) hanno tratto beneficio dall'applicazione del nuovo contratto durante i primi nove mesi della riforma. Da questo punto di vista, l'incremento dell'occupazione per le coorti più giovani, comparativamente inferiore rispetto a quelle più anziane, e la riduzione del tasso di inattività sono da attribuirsi principalmente alla Garanzia giovani e alla diffusione dei voucher. Quest'ultimo fenomeno, in forte espansione, è indice non solo della maggiore precarietà del mercato del lavoro ma, allo stesso tempo, dell'instaurarsi di una condizione di forte debolezza dei lavoratori come corpo sociale. Se si aggiunge a ciò la considerazione che gli incentivi monetari alle imprese non sono stati forieri di nuova occupazione, emerge allora che il *Jobs Act* ha avuto come maggiore risultato quello di produrre uno spostamento di potere dai lavoratori alle imprese. Nello specifico, gli sgravi sul costo del lavoro per le nuove assunzioni costituiscono un trasferimento di fondi da parte della fiscalità generale al reddito d'impresa, dal momento che non emerge nessun incremento salariale. Il *Jobs Act* come politica dell'offerta *tout court* non risulta in grado di rispondere ai problemi strutturali del mercato del lavoro italiano, fra i quali la polarizzazione dell'occupazione, favorendo l'espansione di lavori scarsamente qualificati soprattutto nel terziario e in settori a basso valore aggiunto e scarso contenuto tecnologico.

Semberebbe, infatti, che il *Jobs Act* con la manovra della decontribuzione abbia esacerbato gli effetti strutturali della crisi dal punto di vista della riduzione e dell'impovertimento della capacità produttiva, contribuendo ad accentuare la divergenza fra centro e periferia dell'Europa.

In conclusione, l'analisi proposta evidenzia l'inefficacia del *Jobs Act* nel creare occupazione durevole e di qualità evidenziando la sua pericolosità non solo in termini di distribuzione di potere fra gruppi sociali,

RPS

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

ma anche di indebolimento della struttura industriale italiana, soprattutto all'indomani della crisi del 2008.

RPS

### Riferimenti bibliografici

- Abraham K.G. e Taylor S.K., 1996, *Firms' Use of Outside Contractors: Theory and Evidence*, «Journal of Labour Economics», vol. 14, n. 3, pp. 394-424.
- Addressi W., 2014, *The Productivity Effect of Permanent and Temporary Labor Contracts in the Italian Manufacturing Sector*, «Economic Modelling», n. 36, pp. 666-672.
- Avdagic S., 2013, *Partisanship, Political Constraints, and Employment protection Reforms in an Era of Austerity*, «European Political Science Review», vol. 5, n. 3, pp. 431-455.
- Bassanini A. e Ernst E., 2002, *Labour Market Institutions, Product Market Regulation, and Innovation*, Oecd Economics Department Working Papers, doi: 10.1787/18151973.
- Battisti M. e Vallanti G., 2013, *Flexible Wage Contracts, Temporary Jobs, and Firm Performance: Evidence from Italian Firms*, «Industrial Relations: A Journal of Economy and Society», vol. 52, n. 3, pp. 737-764.
- Bentolila S. e Saint-Paul G., 1994, *A Model of Labor Demand with Linear Adjustment Costs*, «Labour Economics», vol. 1, n. 3, pp. 303-326.
- Boeri T. e Garibaldi P., 2007, *Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?*, «The Economic Journal», vol. 117, n. 521, pp. 357-385.
- Calza Bini P., 2014, recensione di Bettio F., Plantega J. e Smith M. (a cura di), *Gender and European Labour Market* (Routledge, Londra, 2011), «Economia & Lavoro» n. 2, pp. 191-193.
- Ciriaci D. e Palma D., 2008, *The Role of Knowledge-based Supply Specialisation for Competitiveness: A Spatial Econometric Approach*, «Papers in Regional Science», n. 87, pp. 453-475.
- Cirillo V. e Guarascio D., 2014, *Esiste una via d'uscita dalla crisi? Competitività, occupazione e declino industriale in Europa*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 189-209.
- Cirillo V. e Guarascio D., 2015, *Jobs and Competitiveness in a Polarised Europe*, «Intereconomics», n. 50, pp. 156-160.
- Cirillo V., Pianta M. e Nascia L., 2014, *The Shaping of Skills: Wages, Education, Innovation*, Università di Urbino, «Desp Wp», pp. 1974-4110.
- Codogno L., 2009, *Two Italian Puzzles: are Productivity Growth and Competitiveness Really so Depressed?*, Italian Ministry of Economy and Finance - Department of the Treasury Working Paper, n. 2, marzo.
- Faini R. e Sapir A., 2005, *Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana*, in Boeri T., Faini R., Ichino A., Pisauo G. e Scarpa C. (a cura di), *Oltre il declino*, il Mulino, Bologna, pp. 19-77.

- Ginzburg A. e Simonazzi A., 2016, *Rebalancing Europe as a Way Out of the Crisis*, «The European Journal of Comparative Economics», in via di pubblicazione.
- Hurley J. e Fernandez-Macias E. e Storrie D., 2013, *Employment Polarization and Job Quality in the Crisis. European Jobs Monitor 2013*, Eurofound, Dublino, disponibile al sito internet: [www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market-business/employment-polarisation-and-job-quality-in-the-crisis-european-jobs-monitor-2013](http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market-business/employment-polarisation-and-job-quality-in-the-crisis-european-jobs-monitor-2013).
- Jona-Lasinio C. e Vallanti G., 2013, *Reforms, Labour Market Functioning and Productivity Dynamics: A Sectoral Analysis for Italy*, Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury Working Paper, n. 10, settembre.
- Kleinknecht A., van Schaik F. N. e Zhou H., 2014, *Is Flexible Labour Good for Innovation? Evidence from Firm-level Data*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 38, n. 5, pp. 1207-1219.
- Landesmann M., 2013, *The New North-South Divide in Europe: Can the European Convergence Model be Resuscitated?* in Fagerberg J., Laestadius S. e Martin B.R. (a cura di), 2015, *The Triple Challenge for Europe: The Economy, Climate Change and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Lucidi F. e Kleinknecht A., 2009, *Little Innovation, Many Jobs: An Econometric Analysis of the Italian Labour Productivity Crisis*, «Cambridge Journal of Economics», n. 34, pp. 525-546.
- Mazzucato M., Cimoli M. e Dosi G., 2015, *Which Industrial Policy does Europe need?*, «Intereconomics», n. 50, pp. 120-155.
- Oecd, 1994, *The Oecd Job Study*, Oecd, Parigi.
- Pini P. (2015), *Il Jobs Act tra surrealismo e mistificazione: una lettura critica*, «Economia & Lavoro», vol. 49, n. 2, pp. 177-216.
- Saltari E. e Travaglini G., 2008, *Il rallentamento della produttività del lavoro e la crescita dell'occupazione. Il ruolo del progresso tecnologico e della flessibilità del lavoro*, «Rivista italiana degli economisti», n. 13, pp. 3-38.
- Scarpetta S. e Tresselt T., 2004, *Boosting Productivity Via Innovation and Adoption of New Technologies: Any Role for Labor Market Institutions?*, «Social Protection and Labor Policy and Technical Notes», 29144, The World Bank, Washington D.C.
- Simonazzi A., Ginzburg A. e Nocella G., 2013, *Economic Relations between Germany and Southern Europe*, «Cambridge Journal of Economics», n. 37, pp. 653-675.
- Stollinger R., Foster-McGregor N., Holzner M., Landesmann M., Poschl J., Stehrer C. e Stocker-Waldhuber R., 2013, *A «Manufacturing Imperative» in the EU: Europe's Position in Global Manufacturing and the Role of Industrial Policy*, «Wiiw Research Reports», n. 391, The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Vergeer R. e Kleinknecht A., *Do labour market reforms reduce labour productivity growth? A panel data analysis of 20 Oecd countries (1960-2004)*, «International Labour Review», n. 3, pp. 365-393.

RPS

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

