

RELAZIONE DI INQUADRAMENTO

Luciano Monti è docente di Politiche dell'Unione Europea alla Luiss Guido Carli di Roma (dove insegna dal 1999), della School of Government e della Luiss Business



School. È condirettore scientifico della Fondazione Bruno Visentini e responsabile del suo Osservatorio Politiche Giovanili. È coordinatore del Gruppo di lavoro Asvis del Goal 8 («Buona occupazione e crescita economica») di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Autore di oltre cento pubblicazioni sulle politiche dell'Unione Europea, tra i suoi ultimi libri ricordiamo *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020* (Luiss University Press, 2016), *I fondi eu-*

ropei. Guida al NextGeneration EU e al QFP. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (Luiss University Press, 2021), *Ladri di futuro. La rivoluzione dei giovani contro i modelli economici ingiusti* (Luiss University Press, 2021). Ha inoltre scritto numerosi «Policy brief Luiss» ed editoriali «Luiss Open» dedicati al nuovo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr).

In passato ha ricoperto in Confindustria la carica di presidente di Assoconsult, di vicepresidente della Federazione del Terziario Avanzato ed è stato membro della Commissione confederale «Europa».

LE POLITICHE GIOVANILI SECONDO LA PROGRAMMAZIONE EUROPEA 2021-2027 E IL CONSEGUENTE QUADRO NAZIONALE

Scenari, opportunità, sfide
per ridurre il divario generazionale

Luciano Monti

«Osservatorio Politiche Giovanili», Fondazione Bruno Visentini

Cercando di cogliere lo spirito di questo Convivium ho immaginato di fare, più che una relazione, un racconto. Stiamo attraversando un momento epocale. Voglio provare a raccontarvi dal mio punto di vista quello che è successo negli ultimi anni, anche prima della pandemia, e quindi parlare di questa straordinaria sfida che abbiamo di fronte, a cui in parte hanno già accennato sia Aurelio Lupo che Massimo Ungaro.

È opportuno iniziare la nostra riflessione soffermandoci brevemente su quelle che sono state in questi anni le prese di consapevolezza nel contesto delle politiche giovanili.

È forse da Londra che dobbiamo partire per individuare un primo elemento di contesto. Nel 2010 l'allora ministro della pubblica istruzione inglese David Willetts scrive un libro intitolato *The pinch*¹, in italiano lo potremmo tradurre con «lo scippo», il prelievo di un qualcosa.

¹ David Willetts, *The pinch. How the baby boomers took their children's future and why they should give it back*, Atlantic Books, London 2010.

In questo caso *The pinch* è il furto delle opportunità dei giovani e il libro descrive appunto come i *baby boomers*² si sono appropriati del loro futuro. Perché questa denuncia parte proprio da Londra, dall'Inghilterra? Perché la facilità di accesso al credito aveva a suo tempo portato molte giovani coppie ad acquistare una casa, a indebitarsi. Con la crisi del 2008, però, la bolla immobiliare è scoppiata e quindi in molti si sono trovati con un patrimonio familiare negativo, ovvero con un debito verso la banca maggiore rispetto al valore della casa stessa. A partire da questo stato di cose, l'autore sviluppa una serie di riflessioni su come poter far fronte a una situazione ormai intollerabile per molti giovani.

Nel 2014, quindi qualche anno più tardi, grazie anche al dialogo con una fondazione inglese – la IF Intergenerational Foundation, che si occupa appunto di politiche giovanili – ho scritto un libro intitolato *Ladri di futuro*³, che in un certo senso riprende *The pinch* ma contestualizzandolo in ambito italiano, perché la realtà inglese, ovviamente, è diversa. Nel 2013 anche Tommaso Nannicini era intervenuto sulla questione del divario generazionale. In sostegno delle difficoltà giuridiche – a cui ha accennato Aurelio Lupo – di definire il diritto di qualcuno che ancora non è nato, scende in campo anche la riflessione filosofica. Sebastiano Maffettone, filosofo e mio collega all'università Luiss, nel 2014 scrive *Un mondo migliore*⁴.

Si cominciano quindi a porre le basi di quella che è la «giustizia globale», si inizia a pensare alle generazioni a venire a prescindere dall'esistenza o meno di un diritto: è un nostro dovere. Un tema, questo, che trova le sue radici nella sostenibilità ambientale, anche se lì è decisamente più sviluppato.

Il punto che distingue la posizione di David Willets da quella che abbiamo assunto in Italia è il fatto che l'autore inglese va nella direzione di una responsa-

² «Appellativo ironico e spregiativo, attribuito a persona che mostri atteggiamenti o modi di pensare ritenuti ormai superati dalle nuove generazioni, per estensione a partire dal significato proprio che indica una persona nata negli anni del cosiddetto *baby boom*, e cioè nel periodo di forte incremento demografico che ha interessato diversi Paesi occidentali al termine del secondo conflitto mondiale, tra il 1946 e il 1964» (<https://accademiadellacrusca.it/parole-nuove/boomer/18488>).

³ Luciano Monti, *Ladri di futuro. La rivolta dei giovani contro l'economia ingiusta*, Luiss University Press, Roma 2014.

⁴ Sebastiano Maffettone, *Un mondo migliore. Giustizia globale tra Leviatano e Cosmopoli*, Luiss University Press, Roma 2014.

bilizzazione dei *baby boomers*: la «colpa» è degli adulti. In Italia abbiamo provato a ragionare in un altro modo e non nei termini di colpa di una generazione nei confronti di un'altra. Prima di tutto perché non c'è un nesso di causalità: è evidente che la situazione in cui ci troviamo oggi non può essere attribuita a una singola generazione (lasciando da parte per il momento la pandemia). In secondo luogo le variabili in gioco sono molteplici, ma soprattutto è eticamente molto pericoloso caricare su di una generazione una «colpa». Allo stesso modo dovremmo dire che è colpa dei nostri nonni se siamo andati in guerra, ed è colpa loro se l'abbiamo persa.

La nostra riflessione si è quindi concentrata sul versante di indagare – e di misurare – la rottura del contratto sociale che si è verificata, e di cercare di capire come ciò sia stato possibile, a prescindere dalle responsabilità (e dunque in questo senso nessuno deve «pagare» nulla). Abbiamo cercato sostanzialmente di portare all'attenzione dell'opinione pubblica e della riflessione scientifica questa evidente disparità tra generazioni che si è venuta a creare nel corso degli anni.

Il secondo elemento di contesto che possiamo mettere in luce ci deriva da Agenda 2030. Sono molto contento che al Convivium siano presenti le colleghe del Goal 4, che va a braccetto con il Goal 8 di cui io sono coordinatore. Lo ha sottolineato anche il ministro Bianchi: è evidente che l'istruzione si deve intersecare in misura maggiore con il mondo del lavoro.

Io mi occupo appunto di lavoro. Con Enrico Giovannini dell'Asvis (Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile) ci siamo battuti fin dalla prima stesura della sezione del Rapporto dedicata all'attuazione del Goal 8 in Italia sull'importanza del tema delle politiche giovanili. Abbiamo insistito molto sul Target 8.6 («entro il 2020, ridurre sostanzialmente la percentuale di giovani disoccupati che non seguano un corso di studi o che non seguano corsi di formazione») e sul Target 8b («entro il 2020, sviluppare e rendere operativa una strategia globale per l'occupazione giovanile e l'attuazione del Patto globale dell'Organizzazione internazionale del lavoro»)⁵. L'anno scorso abbiamo inoltre organizzato l'evento nazionale del Festival dello sviluppo sostenibile proprio sul tema dei giovani, e quest'anno faremo altrettanto: non «molliamo l'osso» delle politiche giovanili.

Ci sono giunte delle critiche perché parliamo solo dei giovani: ma noi insistiamo fino a quando non raggiungeremo l'obiettivo. Devo anzi dire che grazie al contributo di Asvis il Pnrr è stato positivamente influenzato dall'approccio di

⁵ www.asvis.it/goal8/i-target.

Agenda 2030. Non sarà stato solo merito di Asvis, ma sicuramente abbiamo dato il nostro contributo.

Un terzo elemento di contesto che vorrei sottolineare, e che ci aiuta a capire la situazione in cui ci troviamo oggi, è il Pilastro europeo dei diritti sociali, nato a Göteborg nel 2017. Questo documento dedica alcuni punti espressamente alle politiche giovanili: il principio 1, «Diritto all'istruzione, alla formazione e all'apprendimento permanente»; il principio 4, «Sostegno attivo all'occupazione»; il principio 11, «Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori»⁶. Quindi tre dei venti principi impegnano l'Unione Europea e i Paesi membri a fare uno sforzo in questa direzione.

Il quarto e ultimo elemento di contesto che voglio ricordare è quello che in maniera veramente lucida e sintetica ci ha illustrato il ministro Bianchi, attraverso la sottolineatura di due elementi. Da una parte il fatto che il mondo è in una fase di rapidissimo cambiamento, e dall'altra che vi è sempre più attenzione verso la dimensione locale: è evidente che in una logica di resilienza trasformativa indietro non torniamo più. E se è vero – come i dati confermano e il professor Rosina ci insegna – che l'effetto pandemico in questo senso è stato asimmetrico e che i giovani hanno pagato il prezzo più alto, è altrettanto vero che si sono aperte nuove opportunità. Ad esempio con la smaterializzazione del posto di lavoro e con la possibilità effettiva di lavorare in una realtà molto piccola, riuscendo ad accedere a servizi che fino a ieri soltanto una grande città poteva offrire.

È una sfida per chi vive e lavora nei piccoli borghi, per chi vive in un piccolo paese del Mezzogiorno d'Italia, quindi nella periferia della periferia. Grazie alla trasformazione digitale potremmo quindi portare di nuovo al centro non solo un piccolo borgo, ma anche un piccolo borgo meridionale, che già soffriva prima e che soffre ancor di più oggi.

In un contesto come questo dobbiamo avere allora la forza, insieme, di non voltarci più indietro, ma di ragionare ad esempio in termini di *co-working*. A questo riguardo vorrei sottolineare anche l'importanza di una riflessione sulla ridefinizione dell'ambito domestico. Dobbiamo pensare a un'abitazione nella quale vi sia un luogo dedicato al «lavoro» in senso lato. I professori lo sanno.

⁶ www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it.

Abbiamo visto alcuni nostri studenti in Dad collegarsi dal bagno di casa. È evidente che c'è una difficoltà a trovare uno spazio adeguato: le case non sono state concepite per avere un ufficio. E tutto questo ci porta di conseguenza a una ridefinizione dell'urbanistica e della mobilità. Ci possono essere tanti aspetti che possono trovare spazio all'interno del Pnrr.

I quattro elementi di contesto che abbiamo evidenziato, in una fase di rapido cambiamento come la nostra, ci portano al tema del *target* dei beneficiari, ovvero a porci una domanda: chi sono i giovani? Parlando con i ragazzi, una di loro, di ventinove anni, si definiva *young adult*. Il limite della gioventù viene spostato sempre più in avanti. Garanzia Giovani nasce per gli under 24, poi è arrivata a comprendere gli under 29. La fascia di rilevazione dei Neet si è spostata agli under 35, e così da due milioni siamo arrivati a tre, se consideriamo anche gli *young adult*. E qualcuno già spinge per includere gli under 40...

Come Osservatorio Politiche Giovanili abbiamo condotto un'analisi comparata a livello mondiale per capire cosa si intende esattamente con la parola «giovani» e abbiamo riscontrato notevoli differenze. In Giappone i giovani sono considerati un'unica fascia che va da zero a trent'anni, un unico percorso dall'infanzia fino agli *young adult*. I tedeschi invece prendono in considerazione la fascia quattordici-ventisei anni, i francesi quella tra i tre e i trent'anni. In Italia tendenzialmente consideriamo giovani gli under 24.

Esiste quindi un'oggettiva difficoltà nel definire chi siano veramente i giovani, per non parlare dei Neet, di chi sono e come sono composti. Quello che si può registrare è la presenza di un concetto dinamico, che dipende dal Paese o dall'area in cui ci si trova, con una tendenza ad allungarne il limite. Da un lato ciò è positivo, perché considera prioritaria una certa fascia di popolazione, ma dall'altro può divenire problematico se ci spingiamo troppo in avanti con l'età.

Prima di passare a illustrare il percorso che ha portato alla fortissima interazione tra il Consiglio nazionale dei giovani e il gruppo interparlamentare rappresentato qui al Convivium, quindi alle vicende più recenti, vorrei ricordare gli ambiti in cui deve intervenire una politica che abbia come suo *target* i giovani. Il primo ambito è sicuramente quello dell'istruzione, dell'orientamento, della formazione e della ricerca. Viene poi quello dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità giovanile, che come è stato osservato è assente nel nostro Pnrr, ma rimane pur sempre fondamentale perché il mercato sta andando proprio in quella direzione. Il posto fisso, in percentuale, sarà sempre meno diffuso. L'autoimprenditorialità, l'autoimpiego, la partita iva sono realtà affermate e non vanno viste come una

«punizione» per i giovani. Non si tratta di un ripiego, è un modo diverso di lavorare, è il mercato che sta cambiando.

Ci sono studiosi – tra questi il mio maestro Tiziano Treu, presidente del Cnel – che ragionano addirittura sul ribaltamento del rapporto datore di lavoro/lavoratore: nell'economia di rete non esiste più un datore di lavoro. Siamo di fronte a una profonda evoluzione – e chi rappresenta il sindacato questo lo sa benissimo – che facciamo fatica anche solo a comprendere ma con cui però dobbiamo fare i conti. Il mondo anglosassone è decisamente più avanti di noi, ma sappiamo per esperienza che quello che succede lì prima o poi arriva anche da noi.

L'anno scorso con l'Osservatorio Politiche Giovanili abbiamo fatto un'indagine che ha coinvolto due/tremila studenti delle superiori. Tra le altre cose abbiamo chiesto: «Ti vedi impiegato o autoimpiegato?». La percentuale di chi ha dato la seconda risposta sta aumentando, in maniera sorprendente anche al Sud. L'idea che al Sud si punti al posto fisso è una *fake news*. In particolare le giovani del Mezzogiorno ricercano l'autoimpiego, hanno il desiderio di costruire un progetto proprio. Non si tratta, come detto, di un ripiego: c'è voglia di fare qualcosa in autonomia.

Il terzo ambito in cui deve intervenire una politica che abbia come suo *target* i giovani è quello del sostegno al lavoro e alla sicurezza sociale. Questa è una conquista del mondo continentale, europeo. Su questo non possiamo transigere, non vogliamo avvicinarci agli Stati Uniti, quel sistema non ci piace, non lo riteniamo né al passo con i tempi né adeguato a noi. La sicurezza sociale è fondamentale ma è un ambito delicato: la sicurezza sociale per voi giovani è a rischio, per tanti motivi. Dobbiamo immaginare, in una dimensione del lavoro diversa da quella dei vostri genitori, un sistema differente. Anche su questo tema sono in atto molte riflessioni.

Il quarto ambito, infine, è quello dell'inclusione sociale, della famiglia e dell'inclusione abitativa. Sull'inclusione sociale ovviamente pesa il problema dei Neet, categoria nella quale ci sono anche i giovani immigrati. Proprio in questi giorni stiamo vivendo la drammatica vicenda dell'Afghanistan. Quattromila persone sono state salvate e portate nel nostro Paese. Ci sono però stime fatte in collaborazione tra Osservatorio Politiche Giovanili e Consiglio nazionale dei giovani che ci dicono che abbiamo circa mille giovani studenti e studentesse che si sono rivolti all'ambasciata di Kabul per ottenere un visto. Non lo hanno ottenuto perché l'ambasciata stava chiudendo e sono stati invitati a richiederlo a Teheran o a Islamabad. Ma come fa una ragazza ad attraversare tutto l'Afghanistan in mano

ai talebani e recarsi all'ambasciata di Teheran per poi prendere, se tutto va bene, un aereo per venire in Italia? Ci sono università, tra cui la Sapienza, che aspettano – inutilmente – centodiciotto studenti afgani (tra cui ottanta ragazze) ammessi a corsi di laurea italiani.

È un problema che dobbiamo porci, perché ci piacerebbe accogliere questi mille ingegneri, giuristi, economisti, geologi... Con il ministro Dadone e con il Consiglio nazionale dei giovani stiamo cercando di attivare un'iniziativa di «impatto», che possa essere risolutiva per questi giovani che avevano scelto di studiare nel nostro Paese.

Veniamo ora al divario generazionale. Come è noto, dal Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale è stato istituito con DPCM del 15 luglio 2021 il Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche nel quale, oltre a me e ad altri, c'è il professor Rosina. Per capire però come il divario generazionale sia divenuto oggetto di discussione bisogna fare una breve precisazione. Come avevo infatti ricordato all'inizio della mia relazione sono stati seguiti due diversi percorsi.

Gli inglesi hanno scelto di misurare la *gap* tra generazioni, ovvero la distanza di opportunità, di stile di vita, di ricchezza che intercorre tra un ragazzo di venticinque anni e un adulto di cinquantacinque. È evidente che una differenza ci dev'essere, perché un adulto ha più esperienza, ma quando diventa troppo marcata allora si trasforma in problema.

In Italia abbiamo seguito un metodo diverso, provando a metterci nell'ottica di un giovane, immaginando gli ostacoli che questi deve affrontare per raggiungere alcuni obiettivi che sono considerati tipici della dimensione adulta.

Il primo è quello di avere a disposizione una dimora autonoma, che non vuol dire acquistare una casa, ma poter vivere da solo, con il partner oppure con amici in una casa diversa da quella dei genitori.

Il secondo obiettivo riguarda il fatto di avere un lavoro dignitoso, il che non vuol dire anche in questo caso godere di un posto fisso, ma significa svolgere un'attività che permetta quello che noi di Asvis chiamiamo un «lavoro dignitoso». Dignitoso non vuol dire solo giustamente remunerato, ma che ad esempio preveda le adeguate condizioni sanitarie, ecc. Che sia regolare, non in nero. A volte si obietta che in realtà molti giovani Neet lavorano in nero. Ma questo non è «lavoro». Certo, riescono a portare a casa qualche soldo perché magari lavorano di notte in una pizzeria a lavare i piatti oppure, sottopagati, in qualche studio professionale... Il lavoro dev'essere tracciato, altrimenti vale poco.

Il terzo obiettivo è quello di poter affrontare responsabilmente la paternità e la maternità. Oggi è diventato un lusso avere dei figli, ed è questo uno dei principali motivi del calo demografico.

Il quarto obiettivo – citato in precedenza dal ministro Bianchi – riguarda infine la facoltà di acquisire competenze spendibili in un mercato del lavoro particolarmente dinamico in questo momento di duplice transizione, ecologica e digitale. Tale opportunità dev'essere offerta a tutti i cittadini italiani e a tutti i cittadini immigrati che vivono nel nostro Paese. Anche un borgo di duecento anime – come ha osservato l'assessore Bisesti – deve poter offrire a un giovane le stesse opportunità di una città, non ci deve più essere una distinzione tra il ragazzo di campagna e il ragazzo di città. La storia ci insegna che molti tra i padri dell'economia e anche della politica del nostro Paese sono nati in realtà molto piccole.

Abbiamo quindi scelto già dal 2015 di percorrere questa via, quella cioè di interrogarci sull'«altezza del muro». Infatti è come se venissero eretti dei muri, e quanto più alti sono, tanta più fatica fanno le ragazze e i ragazzi a superarli. Certo chi è allenato – ovvero chi ha un tasso di scolarizzazione molto elevato – è uno sportivo, un agonista, e quindi è in grado di saltare il muro. Ma non tutti conseguono una laurea, non tutti sono dei geni a scuola, e di conseguenza per molti di loro questo muro diventa insuperabile. Ecco perché abbiamo chi rimane da questa parte del muro, entra nella categoria dei Neet e poi scivola in tutta una serie di dimensioni di esclusione sociale. Il muro va quindi abbassato.

Qui siamo in montagna. Chiunque sa che per scalare l'Adamello la prima cosa di cui ci si deve preoccupare è il meteo. Poi è necessario sapere quanti metri di dislivello si devono superare durante la giornata e quindi quanto ci vorrà per arrivare in vetta. Devo quindi utilizzare una «metrica», devo misurare. Per contro chi vive sul mare sa che il marinaio, prima di partire, deve conoscere alcuni elementi, come la rotta, il vento, le miglia che deve percorrere... La metrica è fondamentale.

Nel nostro caso le cose sono un po' più complicate. Per abbattere un muro lo devo prima misurare, devo sapere quanto è alto, perché non posso abatterlo completamente. Non siamo all'interno della narrativa del film *The wall* dei Pink Floyd, non si tratta – semplicisticamente – di abbattere muri. Che ci debbano essere degli ostacoli è evidente: li abbiamo superati noi, li supereranno anche i giovani. Che ci sia da fare della fatica per arrivare al traguardo va bene... ma quando questa diventa inane, è evidente che il muro va abbassato. Lo devo dun-

que misurare, per poi, da architetto dire: «Ok, è alto un metro, lo devo portare a ottanta centimetri». La metrica – lo ripeto ancora una volta – è fondamentale.

Nell'arco di questi ultimi anni abbiamo provato a ragionare su quello che è stato chiamato l'«indice di divario generazionale», un concetto che poi è stato accolto dall'Ocse e che viene utilizzato anche dalla Caritas e dalla stessa Asvis. E questo, ovviamente, ci fa molto piacere. È un primo tentativo. Adesso siamo arrivati alla versione GDI 3.0 (Generational Divide Index), e lo stiamo affinando un po' alla volta. Abbiamo individuato tredici domini che spaziano dalla dimensione familiare, al reddito, alla ricchezza, all'acquisto della casa, alla mobilità, al diritto pubblico, al *drop out*... Questi tredici domini prevedono trentasei indicatori. Tutto ciò viene ovviamente pubblicato nei rapporti sul divario generazionale.

Tornando alla metafora utilizzata in precedenza, se immaginiamo un muro alto un metro nel 2004, a seguito della crisi del 2008 il muro è arrivato a misurare 128 centimetri nel 2011 (quindi un aumento del 28%), per poi innalzarsi ancora, a causa della recessione, fino ai 134 centimetri del 2014. Negli anni successivi però non si è abbassato come avrebbe dovuto e nel 2018 era ancora a 128 centimetri. Questa è una dimostrazione del fatto che la condizione giovanile subisce i contraccolpi delle crisi, ma poi trova resistenza a ritornare alla situazione precedente. C'è resistenza perché non c'è equità generazionale.

Evidentemente le risorse non vengono concentrate dove ce n'è più bisogno, questa è l'analisi politica che ne risulta. Se alla fine di un'epidemia ci sono ancora dei malati, vuol dire che a essi non sono state fornite le necessarie attenzioni, ovvero che non sono stati curati quelli più bisognosi. Nel 2020, i primi dati che abbiamo dopo la crisi dovuta al Covid – sono dati provvisori in quanto li stiamo controllando – sembrano far innalzare il muro a 140 centimetri, ovvero un'impennata ancora più alta di quella del 2011: un'ulteriore riprova dell'effetto asimmetrico della pandemia.

Ma c'è un aspetto ancora più grave. Dall'anno scorso abbiamo provato a calcolare quello che chiamiamo lo «spread sociale». In questo caso a livello regionale e provinciale molti dati sui giovani non sono però disponibili e quindi dobbiamo avvalerci di un indicatore un po' semplificato, che non regge il paragone con i precedenti. Immaginiamo comunque che una ragazza o un ragazzo del Sud sia l'equivalente di un Bot o di un Btp italiano e un ragazzo del Nord sia l'equivalente di un Bond tedesco – faccio dei riferimenti al mondo della finanza, ma ciò può essere interessante anche per i media, in quanto molto spesso il problema è quello di far conoscere a una platea più vasta queste situazioni.

Abbiamo visto in precedenza che il muro, a livello medio nazionale, era alto un metro nel 2004, quando lo spread sociale era di 41 punti base. Ciò significa, a spanne, che al Nord il muro arrivava forse a ottanta centimetri, mentre al Sud raggiungeva i centoventi. Per una ragazza o un ragazzo del Sud il muro era quindi ancora più alto. Lo spread è poi salito a 47 punti base nel 2011 e a 46 nel 2018. Quello del 2020 non lo abbiamo ancora calcolato, ma è probabile che sia ancora su questi livelli. In tema di divario generazionale i giovani e le giovani del Sud accusano dunque anche un problema di *gap* ulteriore e i muri diventano veramente invalicabili. Devo dire però che nel Pnrr è presente una prima risposta sotto questo profilo, perché sicuramente è stata data attenzione alle risorse per il Sud: quanto meno abbiamo a disposizione gli strumenti per intervenire.

Arriviamo ora alla parte finale della relazione che riguarda il racconto degli ultimi mesi, quello che appunto ha visto protagonisti il Consiglio nazionale dei giovani, l'Asvis, il Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale e l'Intergruppo parlamentare sulle politiche giovanili che ha fatto da tramite con il parlamento.

Voglio qui sottolineare anche l'intervento che a suo tempo ha fatto il parlamento europeo, tra l'altro guidato da una nostra connazionale, Irene Tinagli, che era presidente della Commissione economia. Ricordiamoci che nella bozza del dispositivo di ripresa e resilienza proposta dalla Commissione europea inizialmente non c'era il Pilastro giovani. È stato introdotto in un secondo momento, dopo una serie di istanze portate avanti con decisione dal parlamento europeo.

Prima però di arrivare al Pnrr, vediamo brevemente che cos'era previsto dalle leggi di bilancio precedenti. In questo senso un tema che verrà dibattuto nel Covige, il Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche, sarà quello di definire con chiarezza quali si possono considerare misure generazionali e quali no. Qui la dimensione è prevalentemente giuridica. Come Osservatorio Politiche Giovanili già da qualche anno curiamo un atlante dove analizziamo la legge di bilancio e le varie misure che in essa sono previste. Il criterio che adottiamo – e che poi divideremo nel Comitato – è quello di definire «generazionale» una misura che abbia un *target* esclusivamente rivolto ai giovani, cioè che si tratti di una misura che nasce solo per gli under 35, diciamo così.

Ci sono misure, come ad esempio quelle legate all'istruzione curricolare, che sono chiaramente per i giovani. Garanzia Giovani è evidentemente una misura per i giovani. Ci sono poi altri tipi di misure, che chiamiamo «potenzialmente generazionali», nelle quali non c'è una chiara identificazione del beneficiario, ma dove

è ragionevole supporre che la maggioranza dei beneficiari, o comunque una certa percentuale, siano giovani. In realtà in questo caso la valutazione è un po' più complessa, perché deve essere fatta *ex post*, andando cioè a verificarne i risultati. Per quanto riguarda il reddito di cittadinanza, ad esempio, dobbiamo ancora capire se si tratta di una misura generazionale o meno. È necessario aspettare i dati che verranno forniti dall'Anpal, l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro: solo allora capiremo quanti sono i giovani che ne hanno beneficiato. Abbiamo infine le misure indirette, come quelle che riguardano la mobilità o l'*housing*, che possono avere un impatto sui giovani, ma in questo caso la valutazione risulta ancor più difficile.

Non possiamo però ignorare la portata di altri tipi di misure. Pensiamo al Piano nazionale dei borghi previsto dal Pnrr, dedicato alle piccole comunità. Se riusciamo – come diceva anche il ministro – a giocare bene la partita, saremo in grado di riportare i giovani nelle loro piccole comunità. Questo possiamo ottenerlo fornendo i servizi telematici necessari, dando risposte alla richiesta di prossimità. È evidente ad esempio che bisogna garantire a una giovane coppia un qualche tipo di sanità di prossimità, altrimenti nessuno farà dei figli. Se in un territorio non c'è un asilo efficiente, se non c'è un ospedale o una guardia medica che funziona, se non c'è un centro commerciale, è difficile chiedere a una giovane coppia di trasferirsi o di rimanere lì.

Tra l'altro all'interno del Dipartimento per le politiche di coesione viene svolto un importante lavoro sulle aree interne per definire quali siano i servizi primari necessari per la comunità. In Trentino il più delle volte ci sono, ma purtroppo non tutta Italia è come il Trentino. Il nostro Paese è composto da tante «Italie».

Un'altra cosa importante da fare – e credo che sia negli obiettivi del Covige – è quella di identificare le misure chiaramente anti-generazionali, le misure che sono palesemente a danno di una generazione rispetto a un'altra. Qui il tema è molto delicato ma va affrontato. Non è sufficiente infatti dire se una determinata misura impatti tanto o poco. Dobbiamo anche essere capaci di bloccare una misura che sia palesemente anti-generazionale. Non voglio nominarne nessuna, ma nel passato alcune misure sono andate proprio in questa direzione.

La valutazione di impatto generazionale della legge di bilancio del 2020 purtroppo non è stata fatta a causa della pandemia. Se pensiamo però alla legge di bilancio 2019, le misure generazionali erano trentatré, quelle potenzialmente tali erano diciotto. Quindi ne possiamo contare in totale oltre cinquanta... Non è vero quindi che negli ultimi anni non ci sia stata attenzione da parte dei vari governi di turno in questa direzione.

Il problema semmai è un altro, ovvero che queste misure non sono ancora sufficientemente coordinate tra di loro. Questo è un punto che è stato già sollevato dai relatori che mi hanno preceduto. Non c'è una politica giovanile ben definita, e questo è il motivo per il quale in realtà ci si è battuti per il Pilastro giovani. Non tanto per una bandiera, ma perché si tratta di un'occasione irripetibile per poter unificare sotto un'unica regia tutte le diverse iniziative, tutte le cinquanta misure previste nel 2019 e che ora potrebbero essere anche di più. È vero che c'è una priorità orizzontale, però un conto è una priorità orizzontale e un conto è avere quella che poi nel nostro Pnrr si chiama una «missione». Il fatto di poter avere una cabina di regia unica costituirebbe un'opportunità importantissima ma purtroppo almeno per ora non siamo riusciti a prevederla.

Una valutazione di impatto generazionale potrebbe già spingere in questa direzione. Qui abbiamo anche dei rappresentanti del parlamento, forse una riflessione su una legge quadro sarebbe auspicabile. Anche perché altri Paesi lo stanno già facendo, la Nuova Zelanda ad esempio ha un piano strategico per i giovani da quasi vent'anni. Il nostro Paese, che è quello che accusa l'emergenza giovanile più profonda, non può non avere una strategia a lungo termine, almeno fino al 2030.

In questo senso come Asvis stiamo insistendo molto sul patto per l'occupazione giovanile che, secondo l'Agenda 2030, andava attuato entro il 2020. Uno dei pochi obiettivi *target* nell'Agenda era infatti proprio questo. In tal senso rimaniamo però fiduciosi, perché il prossimo Festival dello sviluppo sostenibile vedrà la presenza del ministro Orlando e con lui stiamo appunto ragionando su questo specifico tema.

Se andiamo invece a fare un'analisi in termini di quantità, nel 2019 – quindi se non vado errato con il governo giallo-verde – sono stati messi a disposizione per le varie misure 3,5 miliardi, mentre il precedente governo Gentiloni ne aveva stanziati quattro.

A partire da quest'anno abbiamo a disposizione l'atlante della Corte dei conti, anche questo disponibile on line. La Corte dei conti per la prima volta ha abbinato tutte le spese – escluse quelle correnti (ci si riferisce dunque agli investimenti, che per la Corte dei conti nel 2020 ammontano a 470 miliardi) – ai *target* di Agenda 2030. In relazione al punto 8.6 (politiche in favore dei Neet) e al punto 8b (strategia globale per l'occupazione giovanile), la Corte dei conti attesta che 2,7 miliardi sono stati stanziati per l'istruzione di qualità (cioè il 2% del totale) e 740 milioni per le politiche giovanili (lo 0,15% di tutta la legge di bilancio). Quindi nulla, o quasi.

Era necessario che la Corte dei conti effettuasse un'operazione di questo tipo, che tra l'altro diventerà una prassi comune anche nei prossimi anni. I dati forniti dalla Corte dei conti ci dicono che nel 2020, anno in cui era evidente che il prezzo maggiore della crisi lo avrebbero pagato i giovani, lo Stato italiano ha stanziato per le politiche giovanili lo 0,15% dei finanziamenti presenti nella legge di bilancio. Una cifra decisamente bassa.

Chiudo la mia relazione facendo una breve analisi, attraverso il commento di tre grafici, di quanto è contenuto nel Pnrr in favore dei giovani in relazione alle strategie di altri Paesi.

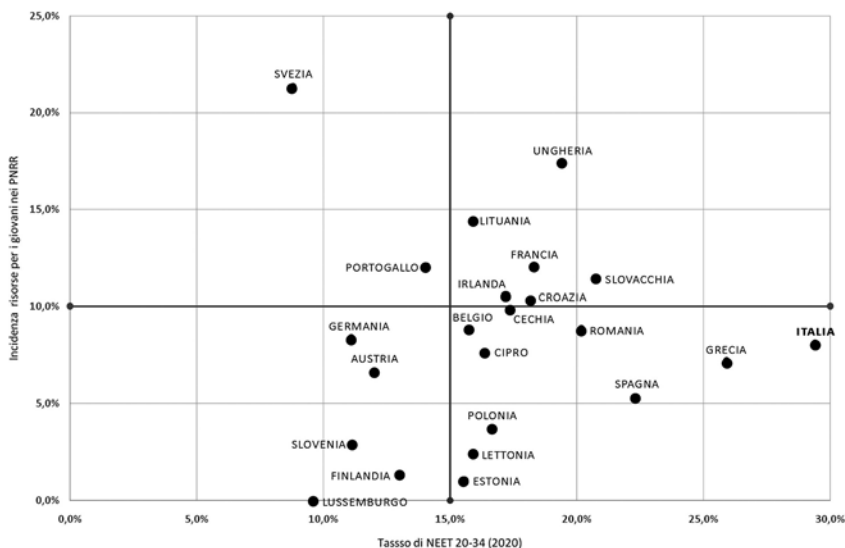


Figura 1

Il grafico riportato qui sopra è un'evoluzione di quello che è stato fatto proprio anche dal gruppo interparlamentare.

Nel grafico abbiamo messo in relazione la percentuale di risorse del Pnrr dedicate alle politiche giovanili rispetto al tasso di Neet (nella prima versione si parlava di tasso di disoccupazione giovanile *tout court*, ma crediamo che il problema più grave sia appunto quello legato al tasso di Neet).

In questo grafico a dispersione i Paesi più virtuosi (ovvero quelli che mettono a disposizione molte risorse per contrastare un fenomeno più contenuto rispetto

ad altre nazioni) stanno nel riquadro in alto a sinistra. La Svezia ad esempio, a fronte di un tasso di Neet decisamente basso, mette a disposizione una percentuale che supera il 20% delle risorse totali del Pnrr nazionale. Investe quindi molto sui giovani.

Per inciso, ricordo che sono tutti Pnrr approvati. Abbiamo fatto una ricerca e li abbiamo scaricati e analizzati. È stato un gran lavoro, che ha richiesto del tempo.

Tornando al grafico, nel riquadro in basso a sinistra ci sono quei Paesi che investono meno soldi, ma hanno anche un problema meno significativo. Ad esempio la Germania, l'Austria, il Lussemburgo, la Finlandia investono poche risorse sui giovani ma hanno un tasso di Neet decisamente basso. Quindi non hanno un problema o non lo percepiscono come tale.

Nel riquadro in alto a destra, dove si colloca l'Ungheria, è rappresentata una situazione relativamente virtuosa. In questo riquadro ci sono quei Paesi che hanno un problema grave in relazione al tasso di Neet, ma che destinano molte risorse a riguardo. La stessa Francia ha previsto un Pilastro giovani, perché ha un tasso di Neet comunque abbastanza elevato.

Troviamo poi il «girone dei cattivi». Qui noi siamo i peggiori in assoluto, seguiti dalla Grecia e dalla Spagna. L'Italia registra un tasso molto alto di Neet e al contempo è tra i Paesi che hanno previsto meno stanziamenti in favore delle politiche giovanili. È un punto che deve farci riflettere.

Dopodiché, chi si occupa di valutazione degli investimenti pubblici sa benissimo che non è importante solo la quantità del denaro investito, ma anche la qualità degli investimenti. Questo è evidente. Non stiamo dicendo che faremo per forza peggio degli spagnoli o dei greci. Un fatto però è certo: non aver previsto un Pilastro giovani non è una buona premessa, e ancor meno lo è non aver stanziato le risorse adeguate per fronteggiare una situazione come quella a cui ci troviamo di fronte.

La vera sfida allora, che poi presumo potrà essere oggetto di dibattito, consiste nel trovare il modo di utilizzare quelle misure che non sono direttamente rivolte ai giovani, ma che potrebbero, potenzialmente o indirettamente, avere delle ricadute sulle politiche giovanili.

Penso ad esempio alla strategia di crescita intelligente, la S3. È evidente che molti dei comparti previsti possono rappresentare degli sbocchi potenziali per i giovani, soprattutto per coloro che escono dagli ITS. In questa direzione sarebbe allora importante sostenere alcune filiere che rappresenteranno un futuro bacino

di impiego. Il Consiglio nazionale dei giovani ha fatto uno studio proprio su questa tematica, come riuscire cioè a portare in anticipo nelle scuole le nuove competenze, quelle che serviranno poi tra cinque/dieci anni.

La seconda figura ci mostra come, all'interno delle misure per i giovani – che nel Pnrr ammontano a 15,55 miliardi, ovvero l'8,12% del totale –, le risorse chiaramente generazionali sono in realtà soltanto il 23%, mentre le altre sono solo potenzialmente tali.

Misure totali per i giovani nel Recovery Plan pari a 15,55 miliardi (8,12% del totale)

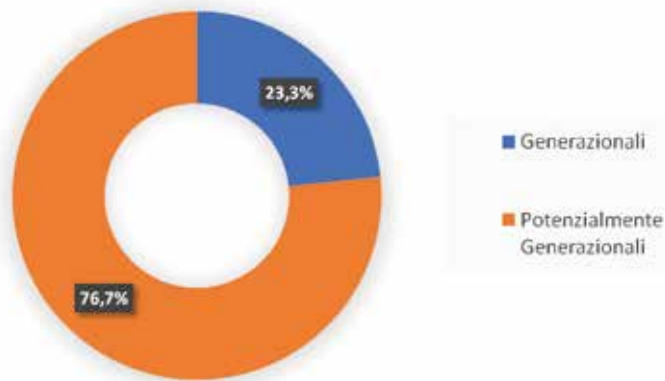


Figura 2

Concludo con la figura numero 3 (riportata alla pagina seguente). Questo è un paragone tra il Pnrr-bozza, quello cioè precedente all'intervento parlamentare, e il PNNR come appare dopo l'intervento del parlamento. Come abbiamo già detto, l'intervento parlamentare è riuscito comunque a incrementare le risorse in relazione a due punti molto importanti, ovvero a favore delle misure di sostegno al lavoro e di quelle per l'autoimpiego e l'imprenditorialità giovanile, che prima erano pari a zero.

Tuttavia, come possiamo vedere, sulle misure del sostegno al lavoro e sulle misure a favore dell'autoimpiego il PNNR non è andato a segno.

In favore dell'Intergruppo parlamentare sulle politiche giovanili devo anche dire però che i tempi erano veramente stretti, e devo ammettere che il dibattito è partito proprio all'ultimo momento, quando gli spazi di manovra erano veramente ridotti.

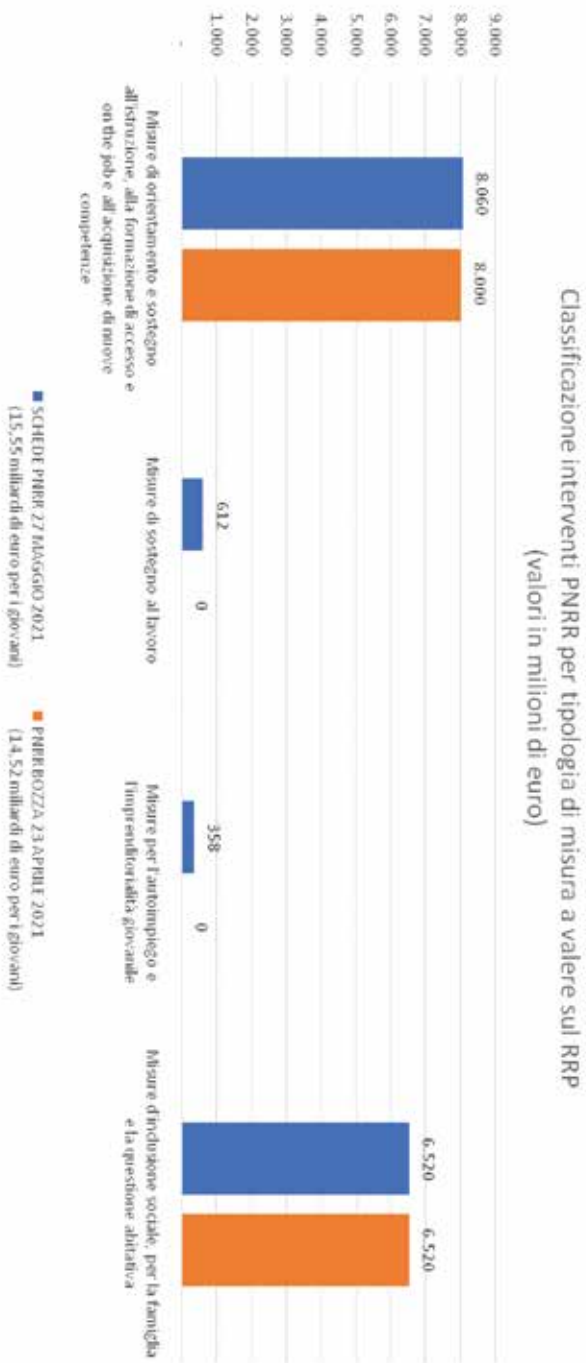


Figura 3