



Fondazione Bruno Visentini

Il Divario Generazionale tra conflitti e solidarietà

Sintesi della ricerca

Roma, 13 febbraio 2017

Sommario

Lo scenario

Misurare il divario generazionale per eliminarlo e prevenirlo in futuro

Il faro della Costituzione e il corretto rapporto tra generazioni

Le misure generazionali

La necessità di un intervento organico

La necessità di un intervento proporzionato e finalizzato

Due figure estrapolate dal testo

Lo scenario

Si può parlare per i *millennials*, nati alla fine del secolo scorso, di “generazione perduta”, appellativo che fu in precedenza attribuito ai loro genitori? La risposta è no, ma il rischio di una deriva è molto alto e gli oneri per uscire dall'*impasse* attualmente gravano tutti sugli interessati. Questi “crescono” in una società costruita e gestita a misura delle generazioni precedenti, che preclude ai giovani anche la visione, la speranza, l’aspettativa di un benessere futuro. Una società “dominata” dai *baby boomers* che hanno goduto di un’emergente gioventù e oggi approdano, nel complesso, a una confortevole vecchiaia da *silver boomers*. Più che a industrializzare l’Italia, quella generazione - ora anziana - ha aperto al consumismo moderno, oggi non più sostenibile.

Sono gli ex-*baby boomers*, diventati sessantenni e settantenni, a dominare in termini di ricchezza e reddito medio. Per giunta, la nostra struttura ospedaliera è considerata ai vertici dall’OMS e i *baby boomers*, dopo una gioventù di cambiamento, hanno dimostrato di saper invecchiare, limitando i “patemi d’animo”, assicurandosi pensioni che, nel complesso, incidono fortemente sulla spesa pubblica.

I dati Eurofound stimano che nel 2011 il singolo Neet (15-29 anni) è costato all’Italia (il paese che paga il prezzo più elevato) più di 14.000 euro annui (23.8 miliardi complessivi). In Italia, a pesare è soprattutto il costo delle risorse “non sfruttate” e non tanto le spese sostenute dallo Stato. I costi economici qui stimati complessivamente ammontano, a livello nazionale, a oltre 32 miliardi di euro nel 2016. Circa il 2,30% del Pil nazionale è così impiegato annualmente a mantenere il costo sociale ed economico dei Neet.

L’Italia non ha mai conosciuto tassi di disoccupazione giovanile per un periodo così prolungato in un contesto che preclude lo sviluppo dei più giovani di modo che si può, a pieno titolo, parlare di vero e proprio ritardo generazionale. A questa congiuntura si deve aggiungere il trend a lungo termine dell’invecchiamento della popolazione. Come noto, secondo le stime dell’Eurostat, coloro che nasceranno nel 2030 avranno in media, nelle prime quindici economie europee, una vita di dieci anni più lunga rispetto a coloro che sono nati negli anni ottanta del Novecento. L’età media si aggirerà, nel 2030, intorno ai 45 anni, ben quattro in più rispetto alle medie attuali. L’Italia continuerà a essere il paese più vecchio in Europa e il secondo al mondo dopo il Giappone, con una media di 51 anni. È difficile ignorare i timori per la sostenibilità dei sistemi pensionistici e sanitari, o per i rischi derivanti dal rallentamento economico connesso alla contrazione della forza lavoro. La pressione sul sistema pensionistico avrà effetti intergenerazionali.

Anche se gli europei vivranno mediamente più a lungo, ciò non significa che godranno necessariamente di buona salute in età avanzata. L’allungamento della vita non potrà che avere ripercussioni sulla salute delle persone. Le spese connesse con la cura della fascia anziana rappresenteranno di gran lunga la principale uscita delle spese sanitarie.

Per quanto riguarda la futura occupazione, secondo le stime dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), la forza lavoro (14 - 65 anni) decrescerà, mentre il

tasso di disoccupazione scenderà dal 9% al 6%. Tuttavia, è necessario distinguere, tra nord e sud Europa. Il tasso di occupazione ammonterà a più del 55% al nord e si aggirerà al 45% nel sud che presenterà tassi inferiori anche nell'Est Europa.

Misurare il divario generazionale per eliminarlo e prevenirlo in futuro

La nuova Agenda Globale per lo Sviluppo Sostenibile (conosciuta come Agenda 2030) approvata a New York il 25 settembre del 2015 dai Paesi membri delle Nazioni Unite, attraverso un complesso sistema basato su 17 obiettivi, 169 traguardi, o sotto-obiettivi, e oltre 240 indicatori, monitorerà per i prossimi 15 anni il processo di cambiamento del modello di sviluppo in ciascun paese, valutato periodicamente in sede ONU. Il Rapporto *“l'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile”*, presentato dall'ASviS (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile) alla fine del 2016, raccomanda “la riduzione concreta del divario generazionale” e sottolinea come “il tema delle disuguaglianze economiche, sociali, di genere, generazionali e territoriali va posto al centro di tutte le politiche, pena l'insostenibilità dello sviluppo e degli assetti istituzionali”.

Con tali presupposti questo lavoro ha cercato, innanzitutto, di costruire uno scenario dell'Europa e dell'Italia nel 2030 rispondendo ad alcune domande fondamentali.

Come saranno le nazioni europee nel 2030?

Che posto ricoprirà l'Europa in un mondo soggetto a cambiamenti senza precedenti? Che ruolo potrà avere l'Italia in questo contesto?

Quanto pesa il disagio giovanile nel più ampio contesto del disagio sociale?

Il punto di partenza sono gli studi sulla misurazione dell'attuale divario generazionale, il c.d. “Indice di Divario Generazionale”, messo a punto in Italia per la prima volta dai ricercatori dell'associazione Club di Latina nel 2014. L'approccio utilizzato è stato quello di definire alcuni domini “sensibili” al divario generazionale e riconnettervi i principali indicatori, sul modello sperimentato da qualche anno dall'Intergenerational Fairness Index curato dalla Intergenerational Foundation che relega, nel 2014, il nostro paese al penultimo posto in Europa davanti solo alla Grecia. I risultati della ricerca italiana sono stati pubblicati dalla Fondazione Bruno Visentini nel 2015.

Questo indicatore sintetico, che a differenza di quello inglese non ha finalità comparatistiche, ma di approfondimento della particolare dinamica italiana, è attualmente composto da 27 sotto-indicatori basati su serie storiche disponibili a partire dal 2004. Il modello non ha la pretesa di rappresentare uno strumento esaustivo di valenza scientifica o istituzionale, ma costituisce un primo tentativo di rappresentazione del problema e di misurazione della sua intensità. I fattori ritenuti direttamente incidenti sulla condizione giovanile sono la disoccupazione, la questione abitativa; il reddito e la ricchezza; l'accesso alle pensioni; l'educazione; la salute, il credito; le infrastrutture digitali, la mobilità territoriale e i mutamenti climatici. I fattori che incidono indirettamente sono, invece, il debito pubblico, la partecipazione democratica e la legalità.

La stima dell'indice al 2030 tiene conto dell'impatto di scenario descritto in questa sede, e indicizzato al 2004, proietta il divario a poco meno del doppio al 2020 e al triplo nel 2030. Maggiori responsabili di questo sensibile peggioramento negli anni a venire sono l'immobilismo della ricchezza in capo ai *baby boomers* e le difficoltà di accesso all'abitazione propria. Solo in terza posizione il tasso di disoccupazione, che, tuttavia, può anche essere considerato una concausa del peggioramento degli altri due indicatori sopra menzionati. Queste le variabili che fanno la “vera” differenza sulle quali intervenire.

Il faro della Costituzione e il corretto rapporto tra generazioni

La questione del “divario generazionale”, così come le possibili soluzioni a essa connesse, se trasposte sul terreno del diritto costituzionale, chiamano in causa innanzitutto il principio di uguaglianza – formale e sostanziale – sancito dalla Costituzione: non è possibile, infatti, essere «*eguali di fronte alla legge*» ovvero esercitare i medesimi diritti, sia civili che sociali, se prima non vengono rimosse le condizioni di disuguaglianza che impediscono a tutti – ed in particolare, per quel che qui interessa, a tutte le generazioni, specie quelle più giovani – di fruirne effettivamente (art. 3, secondo comma, Cost.).

Il principio di uguaglianza costituisce il sostrato teorico sul quale far poggiare le riflessioni volte all'individuazione di possibili soluzioni al problema del “divario generazionale”: dietro la costruzione di strumenti finalizzati a ridurre tale fenomeno, infatti, vi è l'idea che questi ultimi debbano essere in grado di eliminare gli ostacoli al cammino di autorealizzazione dei giovani, con particolare riferimento all'ingresso nel mondo del lavoro e alle condizioni di vita che consentano loro di contribuire effettivamente alla organizzazione politica, economica e sociale dell'ordinamento.

Il principio di uguaglianza offre, tuttavia, un ulteriore “profilo” rilevante: si tratta del principio di ragionevolezza che dal primo può trarsi e che diviene tecnica d'interpretazione delle norme e – in ultima istanza – di giudizio della Corte costituzionale. Dall'attuazione del principio invocato in riferimento al godimento dei diritti sociali costituzionalmente garantiti può dipendere anche una maggior tutela delle generazioni più giovani e di quelle a venire. In altri termini, la riduzione del divario generazionale passa anche dallo “stato di salute” dei diritti sociali, il quale, a sua volta, dipende in larga parte dal modello di *welfare* che si afferma in un determinato periodo storico.

Tuttavia, negli ultimi anni si è assistito a una crescente compressione di tali diritti in nome delle esigenze, sempre più incalzanti, di contenimento della spesa pubblica (sul tema si pensi, per tutti, al progressivo impoverimento del Fondo per le Politiche Giovanili) e al diffondersi di una cultura sempre più orientata a considerare il *welfare* – e non il sistema di *welfare* concretamente affermatosi – come una delle maggiori “cause” della spesa pubblica e della crisi economica.

Con la sentenza n. 173/16, in tema di prelievi sulle pensioni elevate, la Corte Costituzionale consegna un tassello nuovo rispetto al quadro delineato fino alla sent. n. 116/13. La solidarietà – *ratio* ispiratrice della forma di “prelievo” sottoposta al suo scrutinio – diviene principio in grado di giustificare una misura *lato sensu* impositiva sui redditi pensionistici. In questo modo la sentenza n. 173/16 apre a interventi volti a ristabilire un corretto rapporto tra le generazioni e il quadro complessivo che emerge, indipendentemente dall’esito finale delle singole decisioni in materia, è quello secondo cui, da una parte, la corrispondenza fra trattamento retributivo adeguato e pensione non è più coerente con la realtà socioeconomica e con il susseguirsi delle congiunture; dall’altra, il principio di adeguatezza del trattamento retributivo o pensionistico può essere sacrificato quando lo richieda il conseguimento di finalità solidaristiche, purché ciò avvenga sempre in virtù di un bilanciamento ragionevole tra i diversi valori in gioco, bilanciamento che incontra, comunque, il limite invalicabile della garanzia delle esigenze minime di protezione della persona da considerare intangibili.

Affinché il suddetto sacrificio sia limitato allo stretto necessario, così da rispettare il *test* di proporzionalità dell’intervento normativo rispetto allo scopo perseguito dal legislatore, le misure che determinino trattamenti differenziati in ambito lavoristico-previdenziale possono essere considerate costituzionalmente legittime, in linea di massima, solo qualora esse siano eccezionali, limitate nel tempo e agganciate a un’obiettivo diversità delle situazioni oggetto di disciplina rispetto a quelle non ricomprese nell’ambito di operatività di tali misure.

Le misure generazionali

Il punto di riferimento per delineare gli strumenti di riduzione dell’attuale “ritardo” generazionale, che colpisce i giovani, è stato il contesto internazionale e alcune buone pratiche. Si tratta di contesti, tuttavia, dove non vi è convergenza neppure sulla definizione del termine “giovane”. Lo Stato che ha adottato il più ampio intervallo di riferimento è il Giappone, in quanto, prende in considerazione tutti gli individui di età compresa tra gli 0 e i 30 anni di età. La definizione di “giovane” in Germania sui servizi per l’infanzia e l’assistenza ai giovani riguarda, invece, individui tra 14 e 26 anni. In Francia le politiche a favore dei giovani comprendono un pubblico dai 3 ai 30 anni, con particolare attenzione alla fascia tra 16 e 25 anni. I documenti adottati in queste esperienze trattano delle principali problematiche dei fanciulli e dei giovani, evidenziando le linee guida per le attività di programmazione del governo.

Buone pratiche si possono rivenire nel quadro di *governance* e nella visione organica adottata dalla Nuova Zelanda con la “Strategia di Sviluppo nazionale giovanile” (varata nel 2000) che ha l’intento di realizzare uno “sviluppo positivo” per i giovani tra i 12 e i 24 anni, attraverso la formazione di un personale qualificato che acquisisca conoscenze sullo sviluppo giovanile, mediante informazione e ricerca, e crei opportunità tali da favorire la partecipazione e l’impegno attivo. Il Regno Unito

ha approvato nel 2011 un quadro di politica giovanile trasversale che riunisce tutte le politiche del governo per i giovani di età compresa tra i 13 e i 19 anni. In Francia, assume grande rilievo lo strumento di solidarietà generazionale, il *contrat de génération*, introdotto nel 2013 che prevede a fronte dell'assunzione di un giovane di età inferiore ai 27 anni, con contratto di apprendistato o di professionalizzazione, e della garanzia del passaggio delle competenze ad opera di un lavoratore di almeno 57 anni, l'impegno dell'impresa a garantire a quest'ultimo il posto di lavoro fino al raggiungimento dell'età pensionabile.

Sul versante dell'attuazione delle politiche, interessante è il caso dell'Academy Cube, un progetto nato in Germania nel 2012 che si configura come una rete che connette neolaureati, università e aziende per costruire una vera e propria "alleanza" per interpretare al meglio le necessità presenti e future del mondo del lavoro. Il lavoro di Academy Cube si basa sull'idea che le nuove tecnologie non siano necessariamente un ostacolo nella ricerca di un'occupazione, ma, anzi, possano fornire nuove opportunità per quanto riguardale nuove professioni qualificate.

Dall'analisi dell'ordinamento italiano si evince, invece, come le misure fiscali, contributive/integrative e giuslavoristiche adottate dal legislatore siano, allo stato attuale, in grado di intervenire solo su alcune delle variabili indicate come chiave nella determinazione del divario generazionale.

Si possono così evidenziare tre tipologie di misure:

- 1) le misure idonee, a vario titolo, a incidere sul divario generazionale (di seguito: *misure "generazionali"*), intendendosi per tali le misure che hanno una spiccata valenza intergenerazionale;
- 2) le misure che non perseguono finalità di natura generazionale (di seguito: *misure "non generazionali per destinazione"*), ma che ciò nondimeno incidono su uno o più degli indicatori del divario generazionale;
- 3) infine le misure che, pur attinenti a taluni degli indicatori, risultano però irrilevanti sul piano del divario generazionale, in conseguenza di un'intrinseca inidoneità degli strumenti fiscali, contributivi e giuslavoristici a incidere sul *gap* tra generazioni (di seguito: *misure "non generazionali per destinazione"*).

Nella mappatura, sono state inoltre identificate per ciascuna tipologia, e dove presenti, le misure per l'orientamento all'occupabilità, le misure di politica attiva del lavoro, le misure per l'autoimpiego e l'imprenditorialità giovanile e le misure per la famiglia e la questione abitativa.

La rilevazione ha interessato undici misure di natura fiscale, sei misure giuslavoristiche oltre a numerose misure economiche previste nel quadro della programmazione europea decentrata in Italia per il periodo di programmazione 2014-2020.

La necessità di un intervento organico

La mappatura, così delineata, non ha la pretesa di essere completa, ma vuole fornire il tessuto sul quale innervare una possibile strategia per la lotta al divario

generazionale che deve essere concepita intervenendo su due livelli: il primo è quello più ampio e riguarda il disagio sociale nel suo complesso, al cui interno si colloca anche il disagio giovanile; mentre il secondo è relativo alla riduzione degli ostacoli che si frappongono allo sviluppo dei giovani, ovverosia direttamente alla riduzione del “divario generazionale”.

I principi ai quali dovrebbe ispirarsi la strategia relativa al primo livello sono i seguenti:

- il disagio giovanile è parte del disagio sociale che misura le situazioni di svantaggio rispetto a una vita dignitosa secondo i principi costituzionali. Il disagio giovanile gode, pertanto, delle stesse tutele che l’ordinamento prevede per far fronte al disagio sociale;
- un’agenda sociale non può prescindere dalla dimensione europea, così come la strumentazione messa in campo per contrastarla deve dare attuazione alle politiche europee sull’innovazione e sull’investimento sociale. I principi ispiratori, invece, degli interventi sul secondo livello sono:
- il divario generazionale rappresenta e misura il divario fra i giovani e le altre generazioni e, dunque, fra i cittadini che, in ragione dell’età non superiore a 35 anni, non hanno raggiunto la maturità sociale ed economica e tutti gli altri cittadini, e, pertanto, il ritardo accumulato dai giovani rispetto agli obiettivi raggiunti dalle precedenti generazioni quando aveva la loro età e la quantità degli ostacoli che si frappongono al raggiungimento della maturità sociale ed economica;
- divario generazionale rappresenta e misura il ritardo accumulato dai giovani (che non rientrano già in una delle categorie classificabili nel disagio sociale) rispetto agli obiettivi raggiunti dalla precedente generazione quando aveva la loro età e la quantità degli ostacoli che si frappongono al raggiungimento della maturità sociale ed economica;
- la misura del divario generazionale, individuata attraverso una serie di indicatori stabiliti con legge, è oggetto di analisi e con cadenza biennale deve essere portata all’attenzione del Governo e del Parlamento, affinché siano assunte le politiche necessarie a eliminare le sue cause, con particolare riguardo a quelle, fra esse, che hanno determinato un aumento del divario stesso. Tutele e misure specifiche dedicate ai giovani, devono incidere su questi indicatori;
- le misure di politica economico-sociale a favore dei giovani devono avere natura strutturale e non meramente temporanea. Tali misure, laddove inserite nell’ambito di interventi di primo livello, volti, cioè, nel complesso al superamento del disagio sociale, devono, comunque, perseguire finalità specificamente indirizzate alla riduzione del divario generazionale, anche attraverso l’introduzione di incentivi contributivi e fiscali aventi esclusivamente per beneficiari i giovani.

Per tutti e due i livelli di intervento dovrebbero, infine essere fissati i seguenti principi:

- le misure di politica economico-sociale a favore dei giovani devono prioritariamente riguardare la formazione, l'occupazione e soprattutto, la permanenza nel mondo del lavoro, anche attraverso incentivi contributivi e fiscali rapportati alla minor maturità contributiva e fiscale dei giovani rispetto alle generazioni che godono di piena maturità economica, nonché il superamento del divario sociale fra i giovani e le altre generazioni, anche attraverso l'introduzione di politiche a favore dell'indipendenza abitativa, della tutela della salute, dell'ambiente e dell'accesso al credito;
- nel rispetto dei principi costituzionali di solidarietà, uguaglianza e concorrenza alla contribuzione, l'attuazione delle misure volte al superamento del divario generazionale vanno finanziate con la costituzione di un fondo dedicato allo scopo. In tale fondo confluiranno sia parte delle risorse destinate alla riduzione del disagio sociale e, pertanto, derivanti dalla rimodulazione dell'imposizione in termini redistributivi fondata sulla diversa attitudine alla contribuzione in ragione della maturità fiscale, tenendo in particolare conto della minor maturità contributiva e fiscale dei giovani rispetto alle generazioni che godono di piena maturità economica, sia tutte le risorse derivanti da interventi temporanei ispirati a principi di solidarietà intergenerazionale che possono riguardare anche solo quelle fasce della popolazione che maggiormente hanno goduto e godono di vantaggi competitivi rispetto ai giovani;
- gli interventi devono prevedere un ampio spettro di beneficiari, partendo cioè dai primi anni dell'età scolare, affinché anche gli investimenti nel campo educativo possano essere finalizzati alla riduzione del divario.

La proposta è dunque quella di includere nel provvedimento organico (in buona sostanza, una Legge Quadro sulla Questione Giovanile): interventi sul versante della metodologia statistica (rilevazione del disagio giovanile e target per gli OSS), interventi di politica economica e sociale (professioni del futuro, terzo settore, apprendistato, settore agricolo, economia circolare e mobilità), interventi amministrativi (Garanzia Giovani, Servizi per l'impiego ecc), interventi organici nella materia lavoristico-previdenziale (che tengano conto dell'approccio europeo dell'innovazione e dell'investimento sociale, dell'Incentivazione del terzo settore e delle imprese sociali, attraverso adeguate scelte di imprenditorialità giovanile, della valorizzazione del ruolo dell'apporto del lavoro giovanile nell'agricoltura, anche grazie al potenziamento della vocazione all'innovazione e alla semplificazione dell'iter burocratico per l'accesso ai fondi e il recupero del valore formativo, e nella prospettiva occupazionale, del contratto di apprendistato), interventi organici nella materia fiscale.

In particolare, in materia fiscale si potrebbero prevedere diverse tipologie di misure, volte, da un lato, a razionalizzare quelle esistenti e, dall'altro, a porre la questione giovanile al centro del sistema tributario al fine di assicurare ad esse un effetto non già temporaneo, bensì duraturo. Specificamente, potrebbero essere individuate alcune misure rispetto alle quali, in virtù della rilevanza che alle stesse può ascriversi in punto di incidenza sulla situazione economica dei giovani, sia riconosciuta

priorità: si può così pensare non solo alle misure a favore della formazione, ma anche a quelle a favore di nuove iniziative produttive (dall'imprenditoria agricola alle start-up).

La necessità di un intervento proporzionato e finalizzato

La premessa è che il nostro paese destina all'educazione poco più del 4% del PIL, circa la metà di quello che fa la Danimarca e la Nuova Zelanda, decisamente meno della Francia e meno anche della Germania. Urge dunque un intervento adeguato.

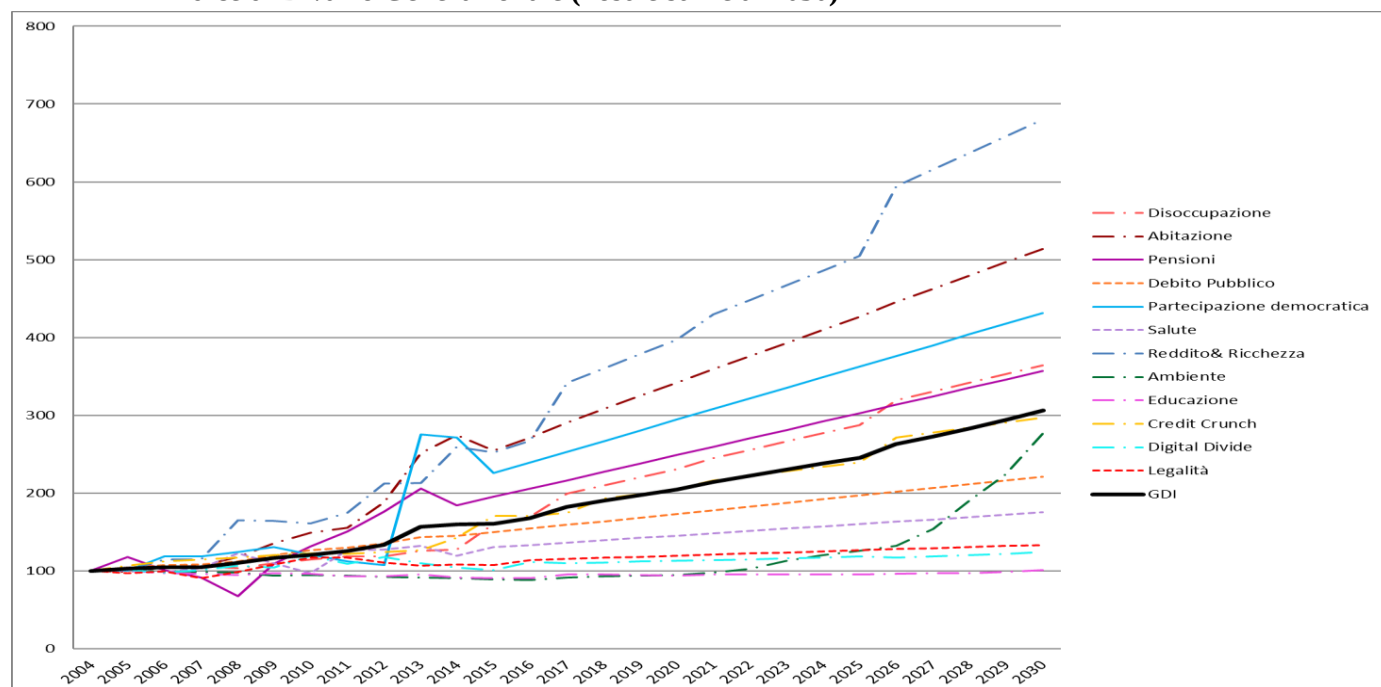
Reperimento e finalizzazione delle risorse economiche sono tra loro indissolubilmente legati, innanzitutto per interpretare l'orientamento della Corte Costituzionale per la quale i temporanei sacrifici richiesti a talune fasce di contribuenti devono essere indirizzati a beneficiari predeterminati. Il reperimento delle risorse, stanti i limitatissimi margini di manovra imposti dai vincoli costituzionali sull'equilibrio di bilancio, non possono che essere esplorati sul versante di nuovi strumenti di contribuzione emergenziale e temporanea. La dimensione del fabbisogno che tali strategie richiede per essere d'impatto non dovrebbe essere inferiore al costo annuo sostenuto dalla collettività per la presenza dei Neet (dunque, oltre 30 miliardi di euro) e non potrà che prendere in considerazione tutti gli strumenti possibili e in questo studio sinteticamente analizzati, rafforzando quelli esistenti e introducendone di nuovi.

Tra questi ultimi, ancora una volta è opportuno distinguere tra i due livelli di intervento, affinché sia assicurata una correlazione chiara e predeterminata tra soggetti ai quali è richiesto il contributo e soggetti beneficiari.

Relativamente al primo livello, dunque, la proposta è quella di prevedere, in via strutturale, una rimodulazione dell'imposizione in termini redistributivi fondata sulla diversa attitudine alla contribuzione in ragione della maturità fiscale, tenendo in particolare conto – come sopra indicato – della minor maturità contributiva e fiscale dei giovani rispetto alle generazioni che godono di piena maturità economica; relativamente al secondo livello la proposta è quella di introdurre, con carattere temporaneo, un contributo solidaristico a carico dei pensionati con le pensioni più elevate, ricorrendo a un approccio rigorosamente progressivo e rispettoso della capacità contributiva dei contribuenti coinvolti. In buona sostanza si potrebbe prevedere il coinvolgimento di circa due milioni di cittadini pensionati, posizionati nella parte apicale delle fasce pensionistiche, chiamati a “contribuire” allo sviluppo di un altrettanto elevato numero di Neet. Al fine di assicurare ancora di più tale finalizzazione, si propone la creazione di un adeguato fondo per le politiche giovanili in grado di finanziare le misure messe in campo allo scopo, sia con contributi e agevolazioni fiscali, sia con la creazione di strumenti finanziari in grado di moltiplicarne l'effetto e sostenere la strategia delineata

Due figure estrapolate dal testo

Indice di Divario Generazionale (nostre stime al 2030)



Le attuali misure generazionali in Italia, sia dirette che indirette

