



Fondazione Bruno Visentini

Le Politiche giovanili proposte nei PNRR dei principali paesi dell'UE

Nota tecnica del 21 marzo 2021

Le risorse del PNRR realmente disponibili

In base alla stima del Ministro dell'Economia e delle Finanze Franco (Memoria sulla Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dello scorso 8 marzo 2021, presso le Commissioni competenti della Camera e del Senato), e alle Note tecniche analitiche del MEF rilasciate l'11 marzo 2021, all'Italia spetteranno complessivamente circa 19,4 miliardi di euro di risorse di Next Generation EU in meno, rispetto alla dotazione prevista nella bozza di PNRR del 12 gennaio 2021 varata dal precedente governo. La somma a disposizione sarà dunque pari a circa 206 miliardi di euro, di cui 65,7 già impegnati. Della rimanente dotazione, pari dunque a circa 140 miliardi di euro, il 91% dovrà essere assunto a debito.

In questa sede, i dati analizzati e le rispettive stime si riferiscono, tuttavia, alle risorse destinate dalla bozza del PNRR dello scorso gennaio alle misure rivolte direttamente o potenzialmente ai giovani. Il presupposto, infatti, è che tali risorse non vengano assoggettate a un taglio lineare per tutte le ragioni già esposte nella nota tecnica Policy Brief Luiss School of Government n. 23/2020.

Il Pilastro Giovani nella regolamentazione europea

Giova ricordare ancora una volta che la bozza del Piano italiano di Ripresa e Resilienza (PNRR), varata il 12 gennaio 2021 - prima della pubblicazione della versione aggiornata delle linee guida predisposte da Bruxelles il successivo 22 gennaio e prima dell'approvazione del Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che ha disciplinato il nuovo dispositivo di Ripresa e Resilienza - non prevedeva un pilastro riservato ai giovani, limitandosi a riservare a questi ultimi una non meglio definita "priorità orizzontale". Anche le menzionate schede tecniche diramate l'11 marzo, non si discostano dall'approccio originario voluto da Conte.

Il citato Regolamento europeo, recependo un emendamento fortemente voluto dal Parlamento europeo, accanto a transizione verde, trasformazione digitale, crescita sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, resilienza, sanità, ha introdotto il pilastro "politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze" (Pilastro f).

Il Pilastro giovani dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza

Da un esame delle bozze dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza trasmesse a Bruxelles dai principali paesi membri, emerge che già Francia e Portogallo si sono allineate alla nuova disposizione, prevedendo rispettivamente il pilastro Jeunes e un sistema definito di componenti allineato al Pilastro f europeo. In entrambi i casi le misure previste per i giovani sono chiaramente delineate e incardinate nello specifico pilastro (modello francese) o a questo chiaramente riconducibili grazie a una tabella analitica (modello portoghese).

Il mantenere le misure per i giovani sparse in diversi pilastri e tra loro non collegate, come fa l'Italia (che come vedremo tra poco ne prevede nella missione 1, 4 e 5), non solo è in distonia con le indicazioni regolamentari europee citate, ma presenta anche altri problemi quali, giusto per citarne alcuni:

- a) difficoltà a individuare indicatori e soprattutto milestones riferibili a pilastri troppo generici e dunque difficilmente monitorabili e valutabili con i parametri indicati dalle menzionate linee guida della Commissione europea;
- b) impossibilità a ricondurre le misure finanziate sotto una unica governance;
- c) difficoltà a porre tali misure sotto un quadro normativo unitario che si approssimi all'auspicata legge quadro per le politiche giovanili (Rapporto Fondazione Visentini, 2017);

Le risorse per le politiche giovanili nei Piani di Ripresa e Resilienza Nazionali di alcuni paesi membri dell'UE

Le risorse dedicate ai giovani all'interno della bozza del PNRR 12/01/21 si stima siano pari a 16,31 miliardi di euro, di cui 15,52 miliardi a valere sul Recovery and Resilience Plan e 0,79 miliardi sul fondo REACT-EU, individuate in specifici interventi presenti: nella missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", missione 4 "Istruzione e ricerca" e missione 5 "Inclusione e coesione".

In particolare, si evidenzia che nella sistematizzazione delle risorse destinate ai giovani non sono stati inclusi gli interventi riferiti alla "ricerca" (eccetto per il finanziamento ai giovani ricercatori) seguendo le indicazioni del Regolamento europeo, il quale prevede per questo ambito, competitivo per l'intero sistema paese, l'inserimento dell'intervento nel Pilastro c. "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti".

Considerando quindi un saldo finanziario di 16,31 miliardi per i giovani, l'incidenza delle risorse sulla dotazione complessiva Next Generation EU - prevista nella bozza PNRR di gennaio a 223,91 miliardi di euro - è pari, per l'Italia, al 7,28%.

A queste risorse, a saldi complessivi invariati, la Proposta del Consiglio Nazionale Giovani è di includere anche quote di impegno stimate, per interventi specifici da destinare ai giovani, pari a 12,41 miliardi di euro, rilevabili nelle missioni 1, 4, 5 e 6 "Salute". Con questa proposta, le risorse di Next Generation EU da destinare ai giovani raggiungerebbero così 28,72 miliardi di euro (con un'incidenza complessiva del Pilastro Giovani che salirebbe al 12,83%) tra interventi già presenti nel PNRR per i giovani e riserve di impegno o quote da destinare ai giovani senza un aumento della

dotazione complessiva del Piano (vedi figura 1), comprendendo tutti i principali ambiti di intervento delle politiche giovanili lasciati scoperti (o poco coperti) dall'attuale draft del PNRR, come le misure per l'autoimpiego e l'imprenditorialità giovanile e le misure di sostegno al lavoro e alla sicurezza sociale (vedi figura 2).

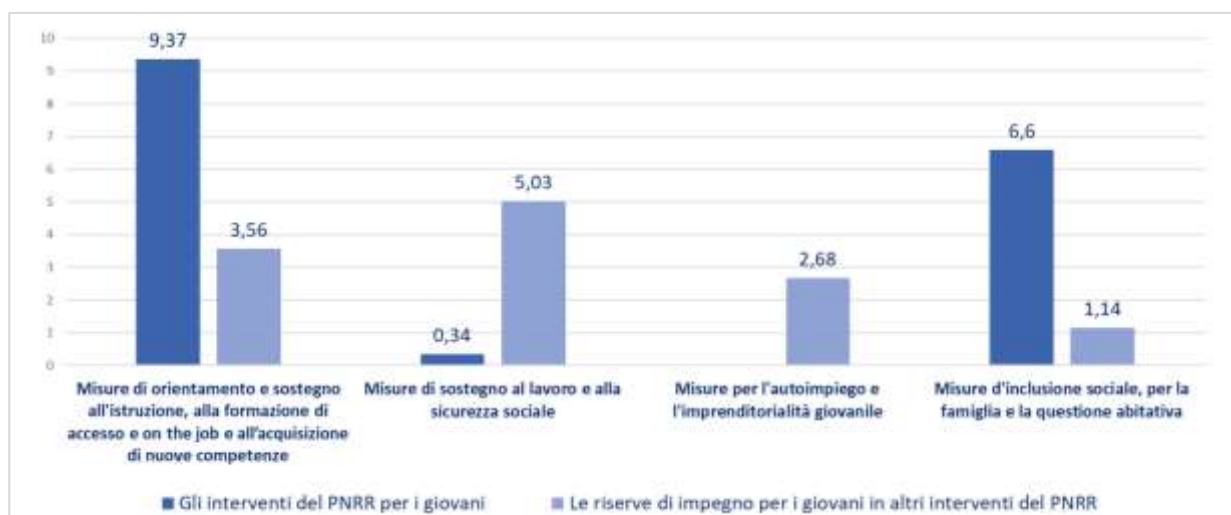
Figura 1. Una sintesi degli stanziamenti per i giovani nel PNRR Italia per tipologia di misure (in mld/€)

Classificazione interventi PNRR destinati ai giovani per tipologia di misura	Gli interventi del PNRR per i giovani	Le riserve di impegno per i giovani in altri interventi del PNRR (1)	<u>Totale risorse nel Pilastro Giovani</u>
Misure di orientamento e sostegno all'istruzione, alla formazione di accesso e on the job e all'acquisizione di nuove competenze	9,37	3,56	12,93
Misure di sostegno al lavoro e alla sicurezza sociale	0,34	5,03	5,37
Misure per l'autoimpiego e l'imprenditorialità giovanile	-	2,68	2,68
Misure d'inclusione sociale, per la famiglia e la questione abitativa	6,6	1,14	7,74
TOTALE	16,31	12,41	28,72 (2)
Incidenza Pilastro giovani sulla dotazione complessiva NGEU del PNRR 12.01.21	7,28%		12,83%

Nota (1): proposta CNG

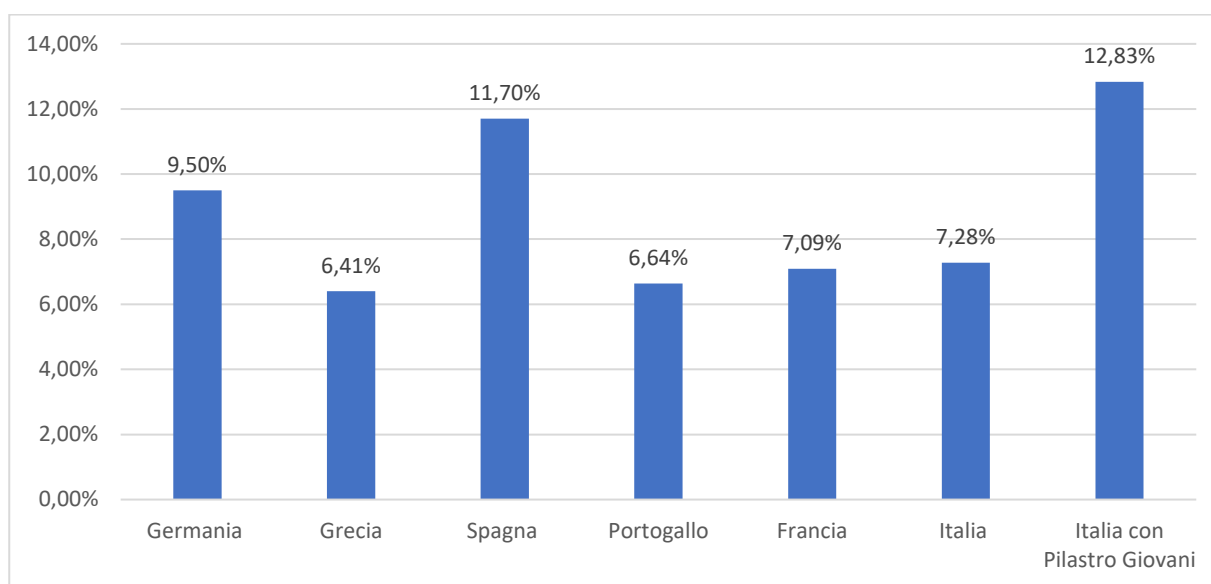
Nota (2) Si precisa che nel Pilastro Giovani, le misure relative alla famiglia note come Family act, non sono a valere del Next Generation EU.

Figura 2. Le risorse destinate ai giovani per tipologia di misura (in mld/€)



Volendo ora comparare gli attuali stanziamenti previsti per le politiche giovanili nel PNRR italiano e la proposta CNG con quelli di alcuni altri paesi dell'Unione europea si può notare (vedi figura 3) come quest'ultima porrebbe l'Italia a un punto sopra la Spagna, un paese che condivide con l'Italia alti tassi di disoccupazione giovanile e una significativa presenza di Neet. Se invece si rimanesse ancorati alla attuale dotazione, l'Italia scivolerebbe sotto la Germania, dove la situazione giovanile è ben diversa.

Figura 3. Incidenza (%) degli interventi per i giovani sulle risorse complessivamente programmate dai PNRR



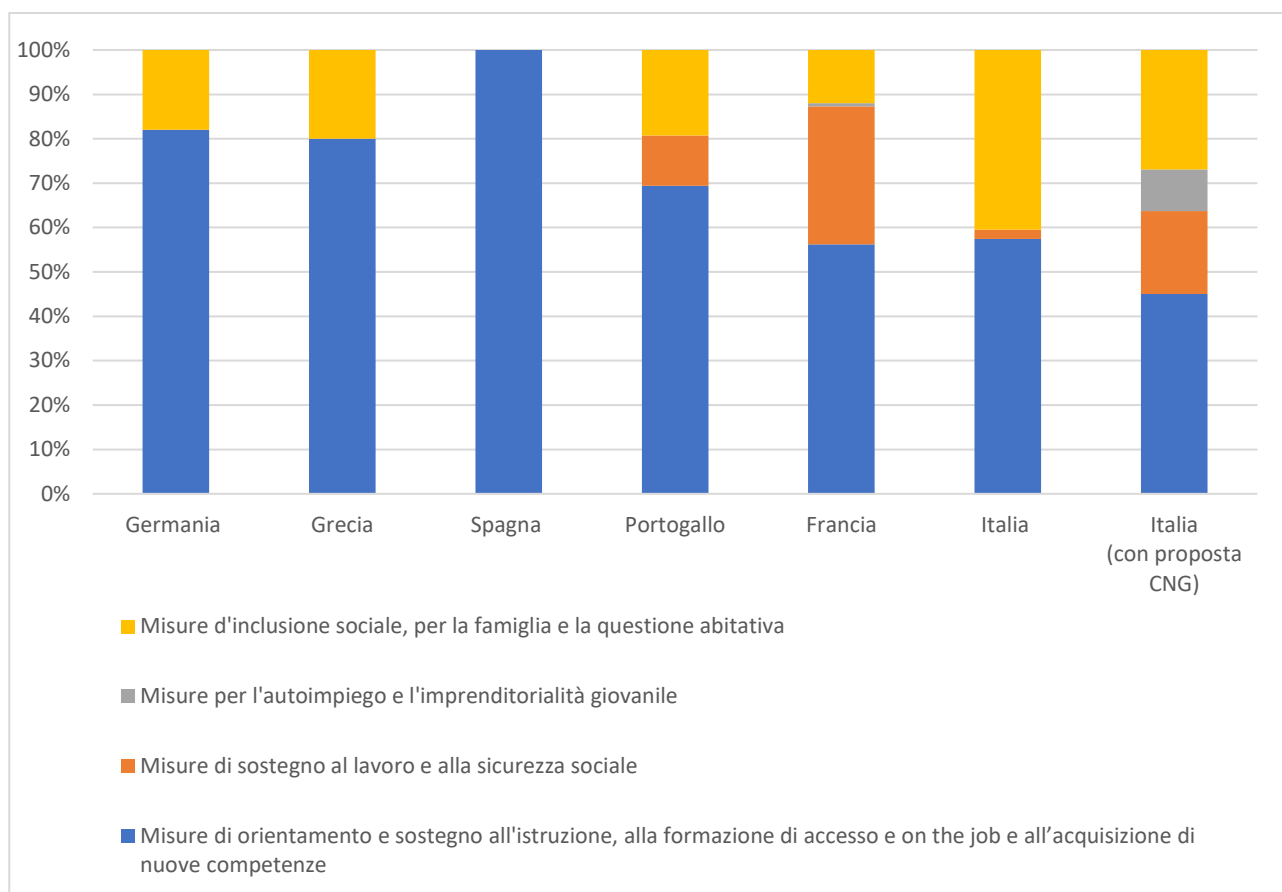
Inoltre, da un'analisi comparata dell'incidenza delle singole tipologie di misure sull'importo che i PNRR destinano ai giovani, si evidenzia che la parte più consistente riguarda il settore dell'educazione e della formazione professionale su cui la Spagna ha orientato tutte le risorse. In merito a questa tipologia di misura, seppure gli stati membri analizzati hanno previsto alcuni interventi sulla digitalizzazione dell'educazione, la Germania ne ha fatto un intero pilastro.

Grecia e Germania dedicano la parte restante delle loro risorse per i giovani al settore dell'inclusione sociale, mentre Francia, Italia e Portogallo si riservano di inserire anche componenti riguardanti misure di sostegno al lavoro, in particolare per incentivare le assunzioni dei giovani. Sorprendentemente, la Grecia, il paese con il più alto tasso di disoccupazione under 35, non prevede alcun incentivo di questo tipo.

Un solo paese, la Francia, dedica una parte, seppur esigua (0,7%), delle sue misure all'imprenditorialità giovanile.

Nella figura 4 si propone infine una medesima comparazione delle misure italiane presenti ad ora nel PNRR con l'aumento delle risorse proposto dal CNG, in cui le misure a sostegno del lavoro avrebbero un maggior respiro e troverebbero spazio invece misure dedicate all'imprenditorialità.

Figura 4. Le risorse destinate ai giovani per tipologia di misura (%)



Misure di orientamento e sostegno all'istruzione e alla formazione di accesso e on the job: dalla digitalizzazione alle competenze STEM, al Servizio Civile e ai tirocini

La Spagna ha concentrato tutte le risorse per i giovani a sostegno dei programmi di digitalizzazione del sistema educativo e alla creazione di formazione professionale nei settori dell'IA, dei big data e delle energie rinnovabili.

L'80% delle risorse « generazionali » di Germania e Grecia sono focalizzate principalmente sulla digitalizzazione dei loro sistemi educativi. Il piano tedesco riserva uno dei suoi quattro pilastri esclusivamente alla digitalizzazione dell'educazione, includendo la formazione per gli insegnanti, la fornitura di materiale digitale, la creazione di centri di eccellenza e di una piattaforma digitale nazionale. Nel piano greco, una delle componenti del suo pilastro « Educazione, competenze e inclusione sociale », mira alla digitalizzazione del sistema educativo e allo sviluppo della formazione professionale per i giovani.

Francia, Portogallo e Italia hanno dedicato buona parte delle loro misure all'educazione e alla formazione professionale, rispettivamente 60%, 69% e 57%, prevedendo in modo analogo delle misure per la digitalizzazione dei loro sistemi educativi. Inoltre, Italia e Portogallo hanno previsto delle misure supplementari per incoraggiare i giovani a diplomarsi nelle materie « STEM » (Science, Technology, Engineering and Mathematics), mentre la Francia ha aumentato i posti nelle formazioni

sanitarie, estremamente richieste dal gran numero di studenti diplomati alla maturità nella filiera scientifica. Inoltre Francia e Italia hanno aumentato le risorse destinate al servizio civile.

La Germania prevede di assicurare i tirocini anche nel contesto della crisi sanitaria, attraverso degli incentivi finanziari alle PME e un accompagnamento dei tirocinanti. In modo analogo, la Grecia si impegna a garantire dei tirocini ai giovani più vulnerabili, mentre la Francia si impegna a fornire un'assistenza eccezionale ai datori di lavoro di apprendisti e ad aumentare il compenso dei tirocinanti.

Misure d'inclusione sociale, per la famiglia e la questione abitativa: dal contrasto all'abbandono scolastico ai prestiti agli studenti

Germania e Grecia dedicano tutta la parte restante delle loro risorse « generazionali » (20%) a questa categoria, mentre Italia, Francia e Portogallo vi dedicano rispettivamente 40,5%, 13%, e 19,3%.

La Germania e l'Italia si propongono di rinnovare le strutture dedicate all'infanzia, mentre la Grecia ed il Portogallo si impegnano a garantire un'assistenza alle giovani famiglie e la Francia garantisce degli aiuti specifici per l'inizio dell'anno scolastico.

Italia, Spagna e Portogallo prevedono di creare degli alloggi supplementari per gli studenti, così come delle misure contro l'abbandono scolastico. In particolare, il Portogallo ha previsto la creazione di centri di sostegno allo studio per bambini e ragazzi.

Infine, la Francia ha aumentato il numero di allocazioni destinate ai giovani in cerca di lavoro, ed ha rafforzato il dispositivo di garanzia dello stato per i prestiti agli studenti.

Misure di sostegno al lavoro giovanile e sicurezza sociale: gli incentivi fiscali

Francia e Portogallo hanno previsto anche delle misure per il sostegno al lavoro dei giovani, rispettivamente 33,2% e 11,3%, in particolare attraverso degli incentivi fiscali alle imprese. La Francia ha previsto delle misure specifiche per incoraggiare le assunzioni dei giovani nel terzo settore, dello sport e dell'animazione e nei settori « green », mentre il Portogallo ha previsto un incentivo finanziario maggiorato del 25% per le assunzioni dei giovani in tutti i settori.

Misure per l'autoimpiego e l'imprenditorialità giovanile

Infine, un solo paese, la Francia, dedica una parte, seppur esigua (0,7%), delle sue misure « generazionali » all'imprenditorialità giovanile, prevedendo un sostegno specifico fornito da reti specializzate nel sostegno all'imprenditorialità per i giovani fra i 18 e i 25 anni.

È proprio da una messa in relazione delle risorse stanziare con la condizione giovanile nei vari paesi che è possibile effettuare una reale comparazione tra le risorse messe in campo dai rispettivi paesi. Come si può vedere nella figura 5, proiettando le coordinate del punto medio si formano i due assi perpendicolari che dividono in quattro quadranti il grafico: i paesi virtuosi (come la Germania) si posizionano nel quadrante II in alto a sinistra (risorse proporzionate al basso tasso di disoccupazione giovanile), mentre nel quadrante IV (risorse non proporzionate al tasso di disoccupazione giovanile) sono i paesi non virtuosi (Italia e Grecia).

Adottando la proposta CNG, invece, il nostro paese andrebbe a posizionarsi nel quadrante I con la Spagna (paesi virtuosi con risorse proporzionate all'alto tasso di disoccupazione giovanile).

Figura 5. La quota complessiva destinata ai giovani nel PNRR in base al tasso di disoccupazione 15-34 anni

