



Fondazione Bruno Visentini

Il Divario generazionale tra conflitti e solidarietà

Vincoli, norme, opportunità:
generazioni al confronto

RAPPORTO 2017



© Alter Ego s.n.c., Viterbo, 2017

Marchio Editoriale: Dialoghi

I edizione: marzo 2017

ISBN 978-88-942491-0-1

www.dialoghi.net

con il sostegno di

INTESA  **SANPAOLO**

e di



COORDINATORI DELLA RICERCA E CURATORI DEL RAPPORTO

Fabio Marchetti e Luciano Monti

GRUPPO DI RICERCA

RESPONSABILI

Carlo Carboni
Marcello Cecchetti
Fabio Marchetti
Luciano Monti
Pasquale Sandulli

RICERCATORI

Denise Arragoni
Roberto Cerroni
Silvia Di Gaspare
Andrea Di Gialluca
Edoardo Diotallevi
Federico Rasi
Manuela Salvago



Fondazione Bruno Visentini

FEBBRAIO 2017

INDICE

11	PRESENTAZIONE
13	SINTESI DELLA RICERCA
23	CAP. 1 La genesi e la metodologia della ricerca
23	1.1 I primi passi sullo studio del divario generazionale
25	1.2 Crescita e sviluppo sostenibile: i nuovi indicatori e l'iniziativa ASviS
29	1.3 Premesse metodologiche
37	CAP. 2 Un'epoca dominata da una generazione: i <i>baby boomers</i>
37	2.1 Da <i>baby boomer</i> ai <i>silver boomer</i>
40	2.2 Barriere socio-economiche
41	2.3 Il Neet-work del non lavoro
43	2.4 Modello di formazione/lavoro e famiglia
45	2.5 Disuguaglianze di reddito
48	2.6 Valori, Opinioni e Percezioni tra i Giovani
51	CAP. 3 La Carta Costituzionale: un'opportunità
51	3.1 Premessa
51	3.2 Il principio di uguaglianza in chiave intergenerazionale
55	3.3 Uguaglianza, diritti sociali e welfare
56	3.4 La giurisprudenza costituzionale in materia lavoristico-previdenziale: alcuni spunti per un nuovo welfare
62	3.5 La viabilità costituzionale di nuovi strumenti di redistribuzione della ricchezza alla luce della giurisprudenza costituzionale in ambito tributaristico
67	CAP. 4 L'Italia di domani: principali <i>drivers</i> e lo scenario 2030
67	4.1. Gli studi del futuro
69	4.1.1 Demografia: tra invecchiamento e indice di dipendenza
72	4.1.2 Salute: la crescita della spesa sanitaria
74	4.1.3 Economia e lavoro: il protrarsi dei divari regionali
75	4.1.4 Clima: la domanda energetica
77	4.2 L'Europa e l'Italia a confronto
79	4.2.1. Fattori che incidono direttamente sulla condizione giovanile
84	4.2.2 Fattori che incidono indirettamente sulla condizione giovanile
85	4.3 Il Divario generazionale: un incremento irreversibile?
87	4.4 La variabile indipendente della tecnologia: <i>a world without work?</i>

89	4.4.1 Intermezzo italiano
90	4.4.2 Dubbi e certezze
93	CAP. 5 Gli strumenti normativi in campo e il loro impatto sul divario generazionale
93	5.1 Premessa
93	5.1.1 Dal contratto di formazione al contratto di apprendistato
96	5.1.2 Il fronte del lavoro autonomo
97	5.1.3 La solidarietà intergenerazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale e alcuni primi segnali di attenzione della politica
99	5.1.4 Solidarietà intergenerazionale e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la “maturità fiscale” (e contributiva) come strumento di perequazione intergenerazionale
100	5.2 Atlante delle misure di contrasto al Divario generazionale
101	5.3 Le misure “generazionali”
102	5.3.1 Misure di orientamento e di sostegno alla formazione
108	5.3.2 Misure di sostegno al lavoro
123	5.3.3 Misure per l’autoimpiego e l’imprenditorialità giovanile
124	5.3.4 Misure per la famiglia e la questione abitativa
125	5.4. Le misure “non generazionali per destinazione”
125	5.4.1 Misure di sostegno al lavoro
131	5.4.2 Misure per l’autoimpiego e l’imprenditorialità giovanile
141	5.4.3 Misure per la famiglia e la questione abitativa
145	5.5 Le misure “non generazionali per natura”
147	5.6 Le misure “non generazionali per oggetto”
151	CAP. 6 Le esperienze di altri paesi
151	6.1 Premesse
151	6.1.1 Definizione del target “giovani”
152	6.1.2 La <i>Governance</i> , gli strumenti e le politiche giovanili
155	6.1.3 Le Autorità preposte alle politiche giovanili, le risorse e la loro attuazione
158	6.2 L’Esperienza del Comune di Latina e il dibattito con la Commissione Politiche Giovanili
161	CAP. 7 Proposte e strumenti
161	7.1 <i>Starting points</i> di una riscossa generazionale
167	7.2 La necessità di un intervento organico e razionale
176	7.3 La necessità di un intervento proporzionato e finalizzato
181	APPENDICI

PRESENTAZIONE

Il progetto culturale e scientifico della Fondazione Bruno Visentini è quello di un organismo del tutto indipendente che vuole essere innanzitutto ‘fabbrica’ di pensiero, ragionamenti, progetti e proposte in campo giuridico e socio-economico. Un centro di idee che si fanno ricerca, per promuovere attraverso essa i valori della cultura d’impresa, in quella simbiosi tra scienza e capacità di innovazione che era per Bruno Visentini il binomio sul quale si fonda un autentico sviluppo sociale e progresso civile. Un genere di cultura capace di gestire i sistemi complessi, di rinnovare continuamente il patrimonio di conoscenze, consapevole delle responsabilità civiche e dei principi di solidarietà.

È proprio in questo quadro che la Fondazione Bruno Visentini ha promosso il Rapporto 2017 *“Il Divario generazionale tra conflitti e solidarietà”*, primo del genere in Italia, con il contributo determinante un gruppo di propri Soci i cui marchi sono apposti nel volume che ne pubblica i risultati e cui va il mio più sentito ringraziamento.

Chi non ha sognato almeno una volta il proprio futuro? Oggi più che mai la generazione cresciuta sotto l’ombra della recessione merita di poter aspirare a un futuro per se che vada oltre l’affanno per trovare un posto di lavoro o vedersi riconosciuta la propria idea o aspirazione. Se gli ostacoli sono troppo alti è difficile guardare oltre e trovare la forza di superarli. Per questo non bisogna cadere nella tentazione di preconfezionare, quasi fosse un percorso virtuale, il futuro ai nostri giovani, raccontandogli (e forse illudendoli) del “come sarà”. Bisogna invece porre le condizioni per abbattere il muro costruito in decenni di egoismo generazionale e permettere loro di sognare e costruire (anche sbagliando) il futuro che vogliono e che spetta loro.

La questione del “*divario generazionale*”, così come le possibili soluzioni a essa connesse, chiamano dunque in causa i principi stessi di solidarietà (art. 2) e di uguaglianza (art. 3) sanciti dalla nostra 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 di fruirne effettivamente.

In questo ambito, la ricerca della Fondazione Bruno Visentini ha compiuto un’analisi delle principali misure italiane che a vario titolo si propongono di ridurre il divario generazionale, nell’ambito degli obiettivi indicati dall’“Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”, sottoscritta nel 2015 da tutti i Paesi membri dell’ONU.

È stato in particolare ampliato e sviluppato l'*Indicatore di Divario Generazionale* messo a punto dai ricercatori del "Club di Latina", in *partnership* con la Fondazione Bruno Visentini, proiettandolo sino al 2030. Ne emerge una forbice le cui 'lame', tra 2004 e stima 2030, triplicano la loro distanza. Se, cioè, un giovane di vent'anni nel 2004, per raggiungere l'indipendenza, doveva scavalcare un 'muro' di 1 metro, nel 2030 quel muro sarà alto 3 metri e dunque invalicabile. E, lo stesso giovane, se nel 2004 aveva impiegato 10 anni per costruirsi una vita autonoma, nel 2030 ne impiegherà 18, e nel 2030 addirittura 28: diventerebbe, in sostanza, "grande" a cinquant'anni.

Un intervento diretto a fronteggiare l'emergenza generazionale e a ridurre questa forbice che mina la solidarietà intergenerazionale, può essere previsto a due livelli: quello del disagio sociale in generale, quello del divario generazionale in particolare. Forte deve essere, infatti, la correlazione, chiara e condivisa, tra i soggetti cui è richiesto un eccezionale sforzo contributivo solidaristico, da un lato, e i soggetti beneficiari, dall'altro.

Per il primo livello, la nostra Fondazione prevede una rimodulazione dell'imposizione che, con funzione redistributiva, tenga conto della maturità fiscale; per il secondo livello, un contributo solidaristico da parte della generazione più matura che gode delle pensioni più generose: doveroso, non solo sotto il profilo etico, ma anche sotto quello sociale ed economico.

Nell'ambito delle soluzioni, si ipotizza nel nostro Rapporto il coinvolgimento – in un vero e proprio "patto tra generazioni" – di un gruppo di cittadini "sottoscrittori", posizionati nella parte apicale delle fasce pensionistiche, con un intervento naturalmente progressivo rispetto sia alla propria capacità contributiva, sia ai contributi versati; cittadini chiamati a 'contribuire' allo sviluppo di un altrettanto elevato numero di 'Neet' (i giovani non impegnati nello studio, né nel lavoro, né nella formazione). Ciò attraverso la creazione di un adeguato Fondo di solidarietà per le politiche giovanili in grado di rifinanziare molte delle misure messe in campo dal Governo e mappate in questo Rapporto, nonché misure straordinarie di contributi e agevolazioni fiscali e la creazione di strumenti finanziari in grado di moltiplicare l'effetto e contribuire alla strategia delineata: mirante a ridurre quantomeno il costo (non solo economico) che il nostro Paese sostiene per i Neet. Con la finalità di modificare lo scenario al 2030 delle nuove generazioni italiane, rispetto a quelle dei padri.

Questo è il contributo che come Fondazione ci siamo proposti di dare al Paese.

Alessandro Laterza
Presidente Fondazione Bruno Visentini

SINTESI DELLA RICERCA

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. 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 circa 35 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.

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 ClubdiLatina nel 2015. L'approccio utilizzato è stato quello di definire alcuni domini “sensibi-

li” 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 – e 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 riguarda le nuove professioni qualificate.

Dall'analisi dell'ordinamento italiano si evince, invece, come le misure fiscali, contributive 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 (misure “generazionali”), intendendosi per tali le misure che hanno una spiccata valenza intergenerazionale;
2. le misure che non perseguono finalità di natura generazionale (misure “non generazionali per destinazione”), ma che ciò nondimeno incidono su uno o più degli indicatori del divario generazionale;
3. 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 (misure “non generazionali per natura”);
4. infine, le misure che non sono associabili a interventi di carattere fiscale, contributivo o giuslavoristico in virtù di una scelta del legislatore.

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, ovvero si riferisce 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 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile - 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.

CAP. 1 LA GENESI E LA METODOLOGIA DELLA RICERCA

1.1 I primi passi sullo studio del divario generazionale

Relativamente ai giovani che non lavorano, non studiano e non si formano (Neet¹) i dati disponibili per il 2016 relativamente all'Italia fanno registrare qualche miglioramento rispetto al triennio precedente, ma si parla ancora per i Neet under 24, i Neet under 29 e i Neet under 34 rispettivamente di 1.225.000, 2.279.000 e 3.348.000 di individui (dati ISTAT 2016). Un vero e proprio esercito silenzioso di giovani a rischio di esclusione sociale, proprio nel momento in cui questi dovrebbero muovere i primi e decisivi passi nel mondo del lavoro e nella società.

I giovani corrono, dunque, il rischio concreto di subire un peggioramento delle condizioni di vita rispetto a chi li ha preceduti. La crisi economica degli ultimi anni, infatti, ha soltanto reso evidente la frattura esistente in Europa (e in Italia) tra coloro che hanno beneficiato dell'incremento della ricchezza, dei consumi e di standard elevati di sicurezza sociale e “i nuovi arrivati”. Questi ultimi devono confrontarsi con un'economia incapace di fornire risposte adeguate alle nuove forze globali (si pensi alla crisi di identità dell'Europa acuita dalla recente Brexit o agli ultimi attacchi terroristici).

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 proprio sugli interessati. Ci riferiamo al costo e agli sforzi che i giovani dovranno sostenere per recuperare il ritardo accumulato e il terreno perduto, con il conseguente rischio di non riuscire a cogliere in tempo le opportunità che la vita offre in una società sempre più anziana, non solo perché popolata da una maggiore quota percentuale di persone mature, ma soprattutto perché concepita, costruita, e gestita a misura di questi ultimi. Una società che preclude a questa generazione anche la visione, la speranza, la aspettativa di un benessere futuro.

La sempre maggiore consapevolezza che il benessere non può essere misurato in termini di prodotto interno lordo (Pil) ha condotto da tempo gli economisti, e non solo, a ripensare gli scenari per il prossimo futuro nonché le nuove politiche economiche e sociali volte a promuovere la crescita, riducendo le ineguaglianze. A rendere emergenziale questo ineluttabile percorso, tuttavia, hanno

1 Acronimo inglese di *neither in education, employment or training*.

concorso due fattori: la recessione che colpisce ancora numerosi paesi e la pesante impronta ecologica che determinerà irreversibili mutamenti climatici per i secoli a venire. La recessione, in quanto sistemica, colpisce tutte le sfere della società e, se da un lato ha dimostrato tutti i limiti previsivi dei modelli economici sino ad oggi elaborati, dall'altro ha portato allo scoperto la grande frattura, venutasi a creare in molti paesi, tra coloro che hanno beneficiato dell'incremento della ricchezza, dei consumi e degli standard di sicurezza sociale e coloro che solo oggi si confrontano con il mondo del lavoro e uno Stato senza strumenti economici adeguati a fronteggiare il ciclo recessivo o, nella migliore delle ipotesi, una debole crescita senza occupazione. Una frattura che rischia di lasciare una cicatrice indelebile sulle attuali fasce giovanili e che, se non immediatamente suturata, potrebbe minare l'armonioso sviluppo delle generazioni future relegando queste ultime a vivere ai margini di una società "matura" e dare origine a pericolose tensioni sociali. L'Europa non ha mai conosciuto tassi di disoccupazione giovanile e inoccupazione per un periodo così prolungato e si può a pieno titolo parlare di vero e proprio ritardo generazionale.

L'impronta ecologica, invece, mette a rischio la capacità di auto-riproduzione del pianeta e rende urgenti consistenti investimenti per ricostruire il capitale naturale depauperato; investimenti, ancora una volta, che saranno prevalentemente sostenuti dai giovani di oggi e dalle generazioni future chiamate, per così dire, a rimettere la luna al suo posto.

La stretta connessione e interdipendenza tra la produzione di "rifiuti umani" e di "rifiuti non biodegradabili" è stata ben messa in rilievo da Papa Francesco nella sua Enciclica *Laudato Si*.

Con l'adozione della nuova Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile², il 25 settembre 2015 i paesi membri delle Nazioni Unite hanno approvato i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) che gli Stati di tutto il mondo dovranno raggiungere entro il 2030. Tra i Target previsti nell'Agenda, l'obiettivo 8 prevede di "Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti" e, in particolare, il target 8.6 riguarda al 2020 la riduzione sostanziale della percentuale di giovani disoccupati che non seguano un corso di studi o di formazione, mentre il target 8.b prevede, sempre per tale data, che sia sviluppata e resa operativa "una strategia globale per l'occupazione giovanile e l'attuazione del "Patto globale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro"³.

2 ONU, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015 (A/70/L.1)70/1, 2015. <http://www.un.org/ga/search/viewdoc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>

3 ILO, *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, Geneva, 2009. http://www.ilo.org/cucmsp5/groups/public@ed_norm@releconf/documents/meetingdocu-

Se, quantomeno a livello globale, sembra essersi finalmente imboccata la strada giusta, rimangono irrisolte alcune questioni non tanto sul dove andare ma sul come arrivarci. Emerge quindi la necessità di rispondere a pressanti domande: la responsabilità di questa persistente ineguaglianza può essere imputata alla cosiddetta generazione dei *baby boomers*, cioè coloro che sono nati tra l'immediato dopoguerra e il 1960? È legittimo pensare a una ridistribuzione della ricchezza accumulata da questi ultimi e, se sì, con quali strumenti? Infine, è possibile uscire dalla attuale recessione senza risolvere il problema della disoccupazione e della inoccupazione giovanile? Provare a rispondere a queste domande non significa voler assicurare il ladro alla giustizia, ma evitare che il furto si ripeta. In buona sostanza, lo spirito di questo rapporto non è quello di puntare l'indice su una determinata fascia o categoria di persone, ma quello di provare a comprendere una situazione di disequilibrio insostenibile nel brevissimo ma anche e soprattutto nel medio e lungo periodo⁴; di provare inoltre, con un po' di ambizione, ad indicare alcune possibili linee di intervento per cercare di ridurre il divario fra generazioni o quanto meno per porre al centro dell'attenzione il disagio sociale, in generale, e quello giovanile, in particolare.

1.2 Crescita e sviluppo sostenibile: i nuovi indicatori e l'iniziativa ASviS

Il dibattito sul superamento dei paradigmi statistici quantitativi, a fronte della necessità di comprendere i nuovi fenomeni sociali per formulare politiche adeguate, è maturato nell'ambito dei tentativi di creare nuovi indicatori sulla misurazione del benessere degli individui e della società.

Nel caso italiano, la sfida fu colta fin dal 2011 dal lavoro congiunto di ISTAT e Cnel, dando vita a un "Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana" con l'impegno di trovare nuove misure "oltre il Pil". Con l'obiettivo di sviluppare un approccio multidimensionale e condiviso, il Comitato sviluppa il "Benessere Equo e Sostenibile" (BES), articolato in 12 "domini" (salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, politica e istituzioni, sicurezza, benessere soggettivo, paesaggio e patrimonio culturale, ambiente, ricerca e innovazione, qualità dei servizi) e 130 indicatori che ne costituiscono il *framework*, definiti grazie al coinvolgimento di esperti di settore e di una commissione scientifica, che concorrono all'analisi della qualità della vita dei cittadini.

mentwcms_115076.pdf

4 Monti L., *Ladri di futuro, la rivolta dei giovani contro l'economia ingiusta*, Luiss University Press, Roma, 2016.

La genesi del BES va fatta risalire alla “Dichiarazione di Istanbul” – adottata nel 2007 da parte della Commissione europea, dall’OCSE, dall’Organizzazione della conferenza islamica, dalle Nazioni Unite, dall’UNDP e dalla Banca Mondiale – in cui viene ritratta a livello internazionale la prima testimonianza del desiderio di “intraprendere la misurazione del progresso sociale in ogni paese, andando oltre le misure economiche convenzionali come il Pil pro capite”⁵, invitando ciascuno Stato a promuovere e condividere i migliori approcci alla misurazione del progresso⁶.

Il BES pone l’Italia all’avanguardia nel panorama internazionale in tema di sviluppo di indicatori sullo stato di salute di un paese che vadano oltre il Pil⁷ poiché provvede ad integrare le informazioni fornite dalla ricchezza prodotta con caratteristiche sociali e ambientali che offrono un quadro circoscritto sulla qualità della vita e della sostenibilità. L’indicatore viene aggiornato annualmente per conferire alla società italiana un quadro di riferimento costante e condiviso in grado di segnare la direzione del progresso, con l’ambizione di misurare non solo il livello di benessere, ma anche la sua equità in termini di distribuzione delle determinanti del benessere tra soggetti sociali e la sua sostenibilità, a garanzia che lo stesso livello di benessere possa essere garantito anche alle generazioni future⁸.

Per disporre di uno strumento pienamente operativo, il Senato ha definitivamente approvato nel mese di luglio 2016, la riforma della legge di bilancio che prevede l’inserimento degli indicatori del BES, allegati al Documento di economia e finanza (DEF)⁹, così da consentire il raggiungimento di un quadro informativo in grado di integrare la questione del benessere nazionale con quella internazionale sullo sviluppo sostenibile e istituendo un Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, con il compito di provvedere alla

5 http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf. Rapporto BES 2015, p.13.

6 Monti L., *Ladri di Futuro. La rivolta dei giovani contro l’economia ingiusta*, cit.

7 <http://www.istat.it/it/misure-del-benessere/le-diffusioni>.

8 L’OCSE ha sottolineato, in particolare, gli aspetti distributivi nell’ambito di una società tra generazioni. “Si consideri, ad esempio, un aumento del benessere materiale del 10% delle persone più ricche mentre il 10% delle persone più povere vede peggiorare la propria situazione. Anche se il livello medio di benessere materiale è aumentato non si può certo parlare di un aumento del benessere di quella società! Argomentazioni simili sono valide anche se si pensa alle generazioni future e al nostro dovere di non consumare tutte le risorse disponibili. Mettendo insieme tutti questi elementi si può sostenere che in una società c’è progresso quando si verifica un miglioramento del benessere equo e sostenibile. Questa definizione ribadisce che il benessere attuale deve poter aumentare nel tempo per considerarsi progresso e quindi deve essere collegato con il benessere delle generazioni future, introducendo così una dimensione intergenerazionale, e infine, deve poter essere equo tra i diversi gruppi sociali e tra generazioni.” http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf. Rapporto BES 2015, p. 23.

9 http://www.camera.it/leg17/465?tema=la_nuova_legge_di_bilancio.

selezione e alla definizione degli indicatori da perseguire prioritariamente pur considerando le interconnessioni e i *trade-off* tra le componenti del BES.

La struttura del BES richiama numerose analogie, per costruzione e per contenuto, con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS)¹⁰ della 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. L'Agenda, 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. I menzionati 17 OSS mirano a integrare i tre volti della sostenibilità – economica, ambientale e sociale - in un unico programma che approfondisce tempi e specifiche modalità d'azione per realizzare gli OSS, impegnando anche i paesi industrializzati¹¹. Il dibattito internazionale che ruota intorno alla definizione dei nuovi OSS e al loro inquadramento nell'Agenda, sta procedendo lungo l'identificazione di alcune aree di azione prioritarie pur tenendo ferma la considerazione delle interdipendenze tra gli obiettivi e quindi la necessità di trattare tali aree attraverso un metodo integrato¹².

In questo ambito, il 3 febbraio 2016, i rappresentanti di 130 enti e reti della società civile tra Fondazioni, Centri di ricerca, Università, Associazioni e altre Organizzazioni impegnate in Italia a vario titolo sul tema della crescita sostenibile e inclusiva, hanno costituito l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile¹³ (ASviS), per affrontare le enormi sfide che ci stanno di fronte, nello spirito di condivisione della responsabilità per il raggiungimento degli OSS. La missione dell'Alleanza è quella di far crescere, nella società italiana, tra gli operatori socio-economici e le istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda, allo scopo di promuovere una cultura della sostenibilità, orientare i modelli di produzione e di consumo, contribuire alla defini-

10 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, cit.

11 <http://www.asvis.it/public/asvis/files/comunicati-stampa/CSMerito.pdf>. L'ASviS alla Camera dei Deputati, 11 marzo 2016; Comunicato stampa.

12 Secondo questo approccio, inteso a promuovere l'integrazione economica, sociale e ambientale, è opinione sempre più diffusa che gli OSS debbano essere impostati tenendo conto che non può esservi benessere e sviluppo delle società umane senza il mantenimento di sistemi naturali sani, vitali e resilienti. http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/speciali/POST2015/2014-12-01_Servizi%20ecosistemici%20%20risorse%20naturali%20e%20planetary%20boundaries.pdf. Servizi ecosistemici, uso efficiente delle risorse e Planetary Boundaries: una dimensione integrata della sostenibilità per gli SDGs.

13 Nata il 3 febbraio del 2016, su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma "Tor Vergata". Inizialmente fondata da 80 organizzazioni, oggi conta oltre cento tra le più importanti istituzioni e reti della società civile in Italia.

zione di una strategia italiana per il conseguimento degli OSS e predisporre un sistema di monitoraggio dei relativi progressi del Paese.

Nel mese di settembre l'ASviS ha presentato alla Camera dei Deputati il suo primo Rapporto¹⁴.

La posizione europea e, in particolare, quella italiana mostra un quadro complesso nell'adozione dell'Agenda, sia per la struttura burocratica che per quella culturale. Da una parte le articolazioni settoriali delle strutture governative sono di difficile compatibilità con l'adozione di politiche integrate degli OSS; dall'altra, l'adozione dell'Agenda richiede un totale rinnovo culturale impossibile senza un coinvolgimento della società civile e delle opinioni pubbliche nazionali. Secondo il Rapporto, l'Italia si troverebbe in 26-esima posizione su 34 paesi OCSE. La posizione è il risultato di una performance altalenante con un peso oneroso dei fattori negativi dati dall'alto livello di percezione della corruzione del settore pubblico, secondo solo al Messico tra i paesi OCSE, da un alto tasso di disoccupazione, da un tasso di polveri sottili nell'aria ben al di sopra dei livelli di sicurezza fissati dall'OMS, da un tasso di istruzione inferiore alla media OCSE, con solo il 58,2% di italiani con diploma di scuola secondaria superiore, e, infine, da livelli molto bassi di soddisfazione della vita, il cui trend tende a decrescere da diversi anni. I fattori positivi rilevano un'aspettativa di vita in salute tra le più alte (73 anni), seconda solo al Giappone, uno stile di vita sano, con conseguente tasso di italiani obesi o in sovrappeso attestato al 10,4%, e un adeguato consumo energetico che consente all'Italia di registrarsi tra i 10 paesi più efficienti.

Il processo di interesse e inglobamento dell'Agenda nelle programmazioni politiche italiane sta riscontrando difficoltà di assorbimento, innanzitutto poiché i fori di discussione, come assemblee partitiche o canali media di comunicazione, hanno considerato i problemi economici, le questioni ambientali, i conflitti sociali e la crisi istituzionale – data dal crescente astensionismo, dalla sfiducia verso le istituzioni e dall'avanzata di movimenti populistici – come fenomeni separati e indipendenti¹⁵.

Inoltre, dal punto di vista dello sviluppo economico e della crescita inclusiva di cui fa capo il menzionato OSS 8, l'Italia mostra delle debolezze strutturali¹⁶. I target 8.5 e 8.6 pongono una particolare attenzione sulla necessità di raggiungere un'occupazione piena e produttiva, di ridurre la quota di Neet e di attuare e rendere operativa una strategia globale per l'occupazione giovanile entro il 2020.

Più nello specifico, la creazione di un piano di azione globale non può prescindere dalla valutazione quantitativa dei traguardi, compito esaudito a livello in-

14 ASviS, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Rapporto, 2016, p. 18.

15 *Ibidem*, p. 27.

16 ASviS, *Rapporto*, op. cit. p. 49.

ternazionale dall'*High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for statistics for the 2030 Agenda for Sustainable Development* (HLG-PCCB), ente garante dell'attività di reporting statistico per il monitoraggio degli indicatori associati agli OSS. Così, a livello europeo, emerge la necessità di sviluppare una *road map* di coordinamento tra gli Istituti nazionali di statistica.

L'Istat, in qualità di coordinatore dell'offerta statistica nazionale, ha confrontato gli indicatori italiani con quelli che l'*Inter Agency Expert Group on SDGs* suggerisce, verificando l'attuale disponibilità dal bacino nazionale. L'analisi ha consentito l'identificazione di 95 indicatori ISTAT per 66 target OSS, classificabili in tre categorie: 46 indicatori coincidono con quelli definiti in sede internazionale, 39 sono simili o parziali, 10 sono indicatori "di contesto" che integrano l'informazione particolare in una dimensione più estesa ¹⁷.

Grazie alla ricognizione ISTAT è stato possibile stilare una mappatura integrata e offrire agli utenti una banca dati costituita da indicatori di monitoraggio degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

1.3 Premesse metodologiche

Partendo da questi presupposti, questo lavoro cerca di costruire uno scenario dell'Europa, in generale, e dell'Italia, nel dettaglio, 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 peserà il divario giovanile nel più ampio contesto del disagio sociale? Quali misure adottare per ridurre il divario generazionale?

Il futuro non segue un andamento lineare con il passato e proprio per questo il successo dell'Europa dipenderà dalla sua capacità di rispondere alle dinamiche che sono oggi in atto. Descrivere un orizzonte affidabile in tempi di incertezza e di crisi è un lavoro delicato e complesso che richiede tanto l'analisi di fonti ufficiali quanto la ricerca di dati empirici. La costruzione di una valida metodologia di ricerca costituisce il *sine qua non* per effettuare qualsiasi tipo di previsione razionale e dunque in questa ricerca si farà riferimento ai risultati raggiunti dalle fonti più autorevoli.

In primo luogo, sono stati identificati i principali studi sulle tendenze globali che stanno plasmando il nostro mondo oggi e che continueranno a farlo nel futuro. Molte istituzioni europee, organizzazioni internazionali, *think tank*, e istituti di ricerca hanno organizzato e stanno organizzando conferenze

¹⁷ <http://www.istat.it/it/files/2016/12/SDGs-nota.pdf> Gli indicatori dell'Istat per gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs- Sustainable Development Goals) delle Nazioni Unite, ISTAT, 2016.

e prodotto i primi report in proposito. Dal 2010, l'UE si è impegnata in un progetto di analisi e previsione (*The European Strategy and Policy Analysis System*, ESPAS) che fornisce un quadro per la cooperazione e la consultazione a livello amministrativo, su base volontaria, tra il Parlamento europeo, la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna, con il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo in qualità di osservatori, per lavorare insieme riguardo a tematiche e tendenze di medio e lungo periodo rilevanti per l'Unione Europea. Nel suo ultimo rapporto *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*¹⁸ vengono identificate le principali tendenze globali, soprattutto europee, valutate le loro implicazioni e confrontate alcune opzioni strategiche. Altri report¹⁹ ripropongono un approccio simile, anche se si concentrano principalmente sul ruolo ricoperto dall'economia in Europa al 2030. Un approccio politico-sociale, di prevenzione ai conflitti e al disarmo è adottato invece dal report del 2011, *Citizens in an Interconnected and Polycentric World*²⁰.

Tutti i principali studi previsionali convergono sulle tendenze globali che delineeranno il pianeta alla soglia del 2030. Organizzando queste previsioni, si arriva ad un denominatore comune che si articola in cinque variabili di rottura per lo sviluppo dell'Europa: sfida demografica, condizioni di salute, sviluppo economico e lavoro; cambiamento climatico.

In secondo luogo, una volta individuati questi trend, si è cercato di proiettare tali tendenze nel medio-lungo periodo. In questo caso, la raccolta e il confronto dei dati offerti dai database europei, internazionali e dai report citati sono stati indispensabili per costruire il substrato di tali proiezioni.

Un primo avvio all'evoluzione della ricerca in Italia è stata la pubblicazione nel maggio del 2013 di un articolo che ha evidenziato la frattura generazionale sotto il profilo economico e sociale²¹. Ulteriore passo per l'avvio dello studio è stato un seminario dal titolo: *Solidarietà generazionale fra Etica, Economia e Costituzione* tenuto il 4 luglio 2013 presso l'Università LUISS Guido Carli in cui hanno partecipato, oltre a Fabio Marchetti e Luciano Monti, coordinatori di questa ricerca sul Divario Generazionale, anche numerosi attuali coordinatori dei gruppi tematici di lavoro²².

18 ESPAS, *Global Trends to 2030: can the EU meet the challenges ahead?*, 2015.

19 ESPAS, *Empowering Europe's Future: Governance, Power and Options for the EU in a Changing World*, 2013.

20 ESPAS, *Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, op. cit.

21 Marchetti F. e Monti L., "Fondamenti e strumenti di politica economica intergenerazionale", in *Amministrazione in Cammino*, 2013, p. 1-12.

22 Vedi Monti L. (a cura di), *Divario generazionale: il senso della dismisura*, Alter Ego, Viter-

Tenendo ben presente che interpretare e comprendere il presente è già di per sé un lavoro complesso, le previsioni che vengono proposte devono essere considerate come scenari possibili ed eventuali, ancorché largamente condivisi dalle comunità scientifiche e dai principali osservatori economici e sociali. L'obiettivo non è stato tanto quello di stabilire come sarà l'Italia fra quindici anni, quanto, piuttosto, quello di delineare una mappa dei problemi che il paese si troverà ad affrontare. Cercare di evidenziare alcune opzioni strategiche che dovrebbero essere prese in considerazione dalla *governance* in Italia e in Unione Europea con attenzione, soprattutto, al ritardo generazionale venutosi a creare e che qui rappresenta il punto di partenza.

La mancata inclusione nell'analisi di variabili quali ad esempio l'immigrazione e lo sviluppo tecnologico, è stata dettata dall'incertezza insita in tali questioni e non dalla convinzione che queste variabili non ricoprano un ruolo fondamentale nell'articolare il mondo che verrà. Frontiere tecnologiche e sfide migratorie non sono facilmente delineabili ma come non è possibile riporre tutte le speranze nella prima, non si deve neppure considerare un fattore negativo la seconda. Si è preferito, dunque, restringere il campo d'indagine per concentrare l'attenzione su dinamiche che fossero quantificabili e condivise dalle ricerche prese in esame, non perdendo però di vista gli elementi di contesto dei flussi migratori e le innovazioni tecnologiche.

Ciò premesso, nel capitolo 4 si è partiti dai risultati empirici e dalle previsioni al 2030 scaturite dalla costruzione di un indice sintetico del divario generazionale (*Generational Divide Index, GDI*) nell'ambito della ricerca, promossa e finanziata dal ClubdiLatina²³ e pubblicata da FBV²⁴. Si è, quindi, deciso di proseguire l'analisi delle dinamiche che interagiscono intorno a quella che può essere definita la sostenibilità integrata (cioè la compenetrazione degli obiettivi

bo, 2015 e dello stesso autore anche *Ladri di Futuro. La rivoluzione dei giovani contro i modelli economici ingiusti*. LUISS University Press, Roma, 2014. Al seminario sono intervenuti i professori: Marcello Cecchetti, Giuseppe Di Gaspare, Raffaele Fabozzi, Sebastiano Maffettone, Fabio Marchetti, Michel Martone, Pasquale Sandulli e Gustavo Visentini.

23 Il ClubdiLatina è un'Associazione senza scopi di lucro volta a sensibilizzare l'opinione pubblica locale sull'emergenza generazionale, promuovendo nel territorio pontino un dibattito di respiro internazionale e azioni concrete di cittadinanza attiva. La Fondazione Bruno Visentini ha firmato un protocollo di intesa triennale con il ClubdiLatina. Oggetto del Protocollo sono: la ricerca, l'analisi, la valutazione e sensibilizzazione circa le dinamiche che interagiscono attorno alla sostenibilità integrata, con l'obiettivo di valutare l'impatto economico di qualsiasi politica pubblica in termini di divario generazionale sul territorio di Latina; specifiche iniziative di dibattito relative alle tematiche del divario generazionale e della sostenibilità integrata; informazione e divulgazione delle conoscenze acquisite per porre i firmatari quali "interlocutori" delle Istituzioni, delle Forze sociali e dei Media sulle discipline trattate.

24 Monti L. (a cura di), *Divario generazionale: il senso della dismisura*, cit.

di sostenibilità ambientale e di equità generazionale)²⁵, per ridare un futuro alle nuove generazioni ed attenuare l'emergenza generazionale in atto.

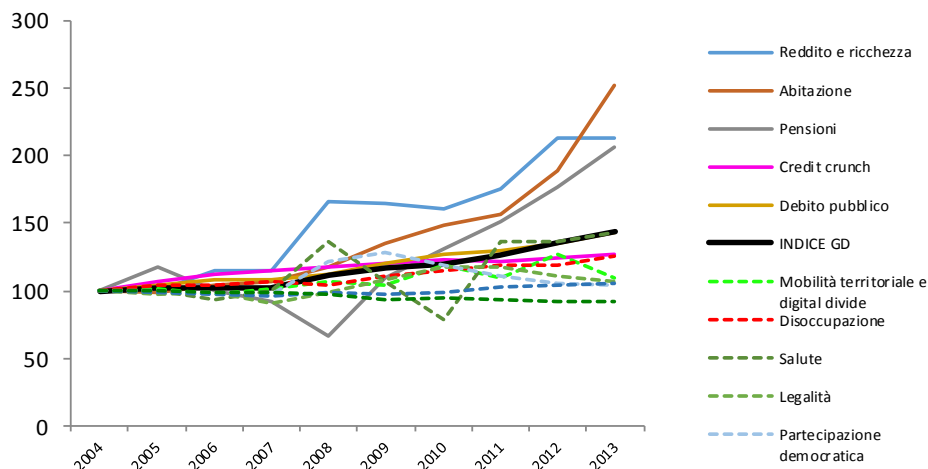
La precedente ricerca sul tema del divario generazionale ha condotto all'elaborazione di uno strumento di misurazione dello stesso, il c.d. "Indice di Divario Generazionale" (di seguito: GDI), che individua dodici determinanti (c.d. "indicatori") del *gap* tra generazioni, ciascuno dei quali incide con analogo peso specifico sulla costruzione del GDI.

Tab. 1 Indicatori e sotto indicatori GDI

1. Disoccupazione	– 1A. Disoccupazione giovanile – 1B. Neet
2. Abitazione	– 2A. Accessibilità – 2B. Spese per abitazione – 2C. Permessi a costruire
3. Pensioni	– 3A. Costo della spesa pensionistica – 3B. Costo del disavanzo pensionistico
4. Debito Pubblico	
5. Partecipazione Democrazia	– 5A. Fiducia nei partiti – 5B. Partecipazione al voto – 5C. Età dei politici
6. Salute	– 6A. Uso del servizio sanitario – 6B. Salute percepita
7. Reddito e Ricchezza	– 7A. Reddito – 7B. Ricchezza
8. Ambiente	– 8A. Gas Serra in Italia – 8B. CO2 nell'atmosfera
9. Educazione	– 9A. Spesa in educazione – 9B. Abbandono scolastico
10. Credit Crunch	– 10A. Stretta creditizia generale – 10B. Stretta creditizia generazionale
11. Digital Divide e Mobilità Territoriale	– 11A. Mobilità per studio – 11B. Mobilità per lavoro – 11C. @PPR – Uso dell'E-Gov – Interazione con i cittadini – Infrastruttura digitale
12 Legalità	

²⁵ Monti L., *Ladri di Futuro. La rivolta dei giovani contro l'economia ingiusta*, cit..

Fig. 1 Rilevazione e previsioni GDI Analitico 2004-2013



Fonte: Monti L.(a cura di), *Divario generazionale: il senso della dismisura*, Alter Ego, Viterbo, 2015.

In sintesi rifacendoci alle prime stime inserite nella pubblicazione citata a base della figura 1 (al 2013) si può osservare che cinque indicatori rimangono stabili (Disoccupazione - Democrazia - Reddito e Ricchezza - Ambiente - Legalità); cinque indicatori registrano un peggioramento (Housing - Pensioni - Debito Pubblico - Salute - Educazione) e solo due indicatori registrano un miglioramento (Credit Crunch e Digital Divide&Mobility). Il GDI nel complesso peggiora di 8 punti (da 136 a 144).

Una volta delineati i possibili scenari il passo successivo è stato quello di riconsiderare le previsioni del precedente studio²⁶ rispetto allo scenario 2030. A tal fine, sono stati selezionati gli indicatori GDI²⁷ che maggiormente incidono nei vari livelli dello sviluppo delle prossime due decadi e che costituiscono i principali ostacoli alla crescita individuale e professionale delle giovani generazioni. L'obiettivo è tracciare una linea tendenziale del divario che si potrebbe riscontrare nello scenario prefigurato qualora non intervengano interventi sulle variabili volti a contrastarne l'effetto negativo.

L'analisi è il frutto di una ricerca continua e di una sempre maggiore consapevolezza che il benessere non possa essere misurato solo in termini di Pil.

²⁶ Monti L. (a cura di), *Divario generazionale: il senso della dismisura*, cit.

²⁷ V. Figura 1.

A rendere emergenziale questo processo, tuttavia, è la grave crisi in atto. Una crisi sistemica che incide in tutte le sfere della società e che, se da un lato ha dimostrato tutti i limiti previsivi dei modelli economici sino ad oggi utilizzati, dall'altro ha portato allo scoperto la grande frattura generazionale venutasi a creare in numerosi paesi europei, tra coloro che hanno beneficiato della crescita del reddito e dei consumi e degli alti standard di sicurezza sociale, e coloro che solo oggi si affacciano o si stanno da poco confrontando con il mondo del lavoro e la società civile in senso lato. Una frattura che rischia di lasciare una cicatrice indelebile sulle attuali fasce giovanili, ma che se non immediatamente suturata, potrebbe determinare anche una potenziale insostenibilità della crescita per le generazioni future.

Avendo presente come il disagio giovanile sia una componente significativa del più vasto disagio sociale e di come il secondo possa acuire il primo, sia nel capitolo 5, dedicato alla mappatura delle misure di contrasto messe in campo dal Governo, che nel successivo capitolo 7 dedicato alle nostre proposte, si è distinto tra misure specificatamente dirette alla lotta al divario generazionale che colpisce le attuali e future giovani generazioni e misure che possono invece ridurre il più ampio disagio sociale e che dunque hanno spesso una portata macroeconomica di natura generale.

Punto di partenza della ricerca è l'individuazione degli spazi di intersezione tra le misure fiscali, giuslavoristiche ed economiche, presenti nell'ordinamento interno e indicatori dell'Indice di divario generazionale GDI, per verificare su quali dei predetti indicatori, allo stato attuale, è possibile intervenire. Lo scopo è quello di proporre un "Atlante" delle misure esistenti aventi ad oggetto il contrasto al divario generazionale.

In estrema sintesi, quindi, la classificazione adottata per la mappatura e la piattaforma propositiva ha previsto quattro categorie di possibili misure:

- Le misure "generazionali";
- Le misure "non generazionali per destinazione";
- Le misure "non generazionali per natura".
- Le misure "non generazionali per oggetto".

Con misure "generazionali" si intendono quegli indicatori rispetto ai quali sono previste misure di natura fiscale, contributiva ed economica idonee, a vario titolo, ad incidere sul divario generazionale; le misure "non generazionali per destinazione" comprendono indicatori rispetto ai quali sono previste misure fiscali, giuslavoristiche e economiche che, per scelta legislativa, non si propongono di produrre effetti di natura generazionale; Le misure "non generazionali per natura" includono gli strumenti fiscali, giuslavoristici ed

economici non sono idonei a produrre effetti rilevanti dal punto di vista generazionale, pur sussistendo misure attinenti a tali indicatori; pertanto, le stesse sono prive in concreto di “rilevanza generazionale”.

CAP. 2: UN'EPOCA DOMINATA DA UNA GENERAZIONE: I BABY BOOMERS

2.1 Da *baby boomer* a *silver boomer*

I *baby boomers* hanno goduto di un'emergente gioventù. Oggi approdano, nel complesso, a una confortevole vecchiaia da *silver boomers*. È la generazione che ha dominato, nei cicli vitali, le successive negli ultimi 50-60 anni figlia di quella che fu artefice della Ricostruzione e del primo boom industriale, da cui ha riscosso il primo dividendo sociale di sviluppo, in termini d'istruzione, lavoro e benessere. Più che a industrializzare l'Italia, quella generazione – oggi anziana – ha aperto al consumismo moderno: classista, ma meno della precedente generazione, più orientata al recupero dell'esercizio dei diritti di cittadinanza. Nel tempo, durante la loro maturità adulta, gli ex *baby boomers* hanno visto oscillare il pendolo dalle ideologie e utopie giovanili in direzione di un consumismo da “astinenza ideologica” e da finanziarizzazione delle esigenze (il credito al consumo). In breve, quella generazione era critica ieri quanto al potere oggi.

Tra gli anni Sessanta e Settanta, erano giovani proiettati in una mobilità ascendente, di cui l'istruzione era l'icona. Soprattutto quella mobilità sociale era decollata grazie a un cambiamento strutturale del paese come l'industrializzazione (seppur tra mille pecche). Il futuro era davanti ai giovani. Era sufficiente che non se lo rovinassero troppo con le proprie mani. Al tempo, però, i vecchi non se la passavano bene. Il sistema delle pensioni era in mano al clientelismo politico, soprattutto nelle campagne, allora in via di spopolamento, ma più abitate di oggi. La condizione degli anziani era talmente penosa da suscitare al tempo il pietismo dell'approccio sociologico di Pagani²⁸. Alle indigenze economiche, per gli anziani si assommavano le problematiche d'esclusione e solitudine. Essi avevano visto un mondo sopraffatto dalla morte in guerre mondiali e di conquista, nella prima metà del secolo. Negli anni Cinquanta e Sessanta, durante l'esplosione del mondo giovane, molti di loro si barcamenavano tra assistenza e previdenza. I giovani avevano invece un mondo che stava cambiando e ritenevano possibile migliorarlo, anche radicalmente. Il loro mondo perché la società italiana era tornata giovane con il loro avvento e il loro peso numerico.

Anche in quel periodo si è verificato un divario generazionale. Fu a favore

28 Pagani A., *Sociologia della vecchiaia*, Ed. A.N.E.A., Milano, 1964.

dei *baby boomers* sugli anziani. Al tempo tra vecchi e giovani c'era difficoltà a capirsi per forme mentis diverse. L'istruzione di massa dei *baby boomers* rispetto a un mondo anziano allora segnato ancora dall'analfabetismo, era una traccia strutturale tipica del divario generazionale. Come oggi, che non solo il *digital divide*, ma anche una familiarità maggiore dei giovani verso le tecnologie crea nuove dimensioni d'incomprensione generazionale. Si dirà destinata a passare con lo scorrere delle generazioni. Tuttavia, è opportuno fin d'ora sottolineare che un percorso innovativo e tecnologico del paese sarebbe la soluzione migliore per richiamare giovani sul mercato del lavoro e per restituire loro la capacità di tracciare un percorso individuale e sociale futuro. Per accorciare fin d'oggi le distanze che li separano dai *silver boomers*.

Il divario generazionale di oggi ha, dunque, una storia, legata al ciclo di vita di una generazione potente, innanzitutto perché demograficamente rilevante. Oggi sono gli *ex-baby boomers*, diventati sessantenni e settantenni, a dominare in termini di ricchezza e reddito medio. Sono ancora un gruppo numeroso sulla popolazione. La famiglia tampona le cure che richiedono le loro incombenze di salute e le non auto-sufficienze, ma, nel caso, in assenza dell'ammortizzatore famiglia, ormai è mobilitato un esercito di badanti. Per giunta, la struttura ospedaliera nostrana è considerata ai vertici dall'OMS. I *baby boomers*, dopo una gioventù di cambiamento, hanno insomma dimostrato di saper invecchiare, limitando i "patemi d'animo", assicurandosi pensioni che, nel complesso, incidono fortemente sulla spesa pubblica. Qualcuno potrebbe trovare in tutto questo una traccia evidente dell'egoismo generazionale che gli attuali anziani portano con sé da quando avevano 15-25 anni. I giovani d'oggi subiscono il loro potere di esclusione nell'allocazione di posizioni, forse più della non equa distribuzione di risorse. L'Italia ha oggi il record dei giovani fino a 35 anni di età che risiedono in famiglia. I nostri detengono poi un altro record europeo per incidenza di Neet (non studiano, né si formano, né cercano lavoro). Bissano anche il record europeo negativo di attività di alternanza formazione-lavoro. E sono terzultimi in Europa per disoccupazione giovanile.

C'è qualcosa che non va per i giovani nel Bel Paese: qualcosa che "ha a che fare" con i più anziani. È come se ci fosse un blocco egemone d'insiders tra cinquantenni e sessantenni, pronti a difendere status e privilegi acquisiti. Nessuna azione di usurpazione, ma anzi esclusione di lunga durata per i giovani. Nel reddito, nel lavoro, nella ricchezza.

A loro vantaggio, i giovani d'oggi, a parte "il futuro davanti a sé!" (ma non è piatta retorica, essendo vita), presentano un livello d'istruzione secondaria e terziaria maggiore e una familiarità alle nuove tecnologie indiscussa. Il di-

vario si forma da questa simmetria di disuguaglianze, strutturali. Le osserveremo, seppur sommariamente, nei paragrafi successivi di questo capitolo.

Il divario generazionale è la combinazione di disuguaglianze di vario tipo e livello, che vede i giovani contrapposti ai più anziani over65 anni. È anche mancanza di comprensione reciproca. Si arriva a parlare appunto di linguaggi diversi. Come fu per il gap generazionale degli anni Sessanta, fra i figli 10 volte più diplomati e laureati dei loro genitori. L'istruzione favorì un forte balzo della mobilità sociale intra-generazionale (dal lavoro manuale al *brain power*). Con ogni probabilità, i nativi tecnologici avranno questa familiarità come base della loro futura riscossa. I progressi tecnologici nel futuro prossimo saranno il prodotto della convergenza tra biologia, nanotecnologia, informatica e scienza dei materiali con potenzialità tali da cambiare profondamente le vite, non solo dei *Millennials*, ma anche di qualche immigrato giovane. Per questo il nostro studio suggerisce un exit *strategy* al rialzo, uno sviluppo alto in termini tecnologici come base per equilibrare un divario di status. Fare meglio si può e la leva tecnologica a questo serve. Del resto non solo il paese leader, ma anche gli Stati e i gruppi che accederanno alle nuove tecnologie godranno maggiormente della globalizzazione.

L'istruzione va incastonata in questo percorso come un GPS che può sostenerlo, persino guidarlo. Oggi contribuisce a creare divario a vantaggio dei giovani rispetto agli anziani, ma, per i giovani, è anche diventata un'arma spuntata o comunque difettosa così com'è: paradossalmente, l'origine dello sperpero del capitale umano giovanile in corso in Italia. Sono decine di migliaia i giovani che hanno qualifiche più basse di quelle ottenute dai propri genitori in passato a parità di titolo di studio. La mancanza di opportunità occupazionali adeguate è anche causa dell'emigrazione di talenti o, più modestamente, di laureati. Occorrerebbe una riforma del sistema scolastico con occhi tecnologici, che implicano investimenti pubblici e una progressiva quanto espansiva riforma d'impiego del personale. Non sarebbe una riforma a costo zero. Però, fintanto non sarà realizzata tale riforma, la tecnologia per noi sarà in prevalenza consumo, non innovazione creativa e produttiva. La struttura produttiva italiana resta per ora lontana dalla frontiera tecnologica avanzata (a parte le inevitabili eccellenze). Occorrerebbe appunto un colpo di reni generazionale.

Il divario generazionale è anche un rapporto di forza tra vecchio e nuovo, un braccio di ferro fra interessi in campo (previdenziali, sociali, fiscali, trasferimenti, ecc.). Tra gli *insider* (fino alle classi dirigenti) si sono rafforzati negli anni i più anziani (tra gli stessi iscritti ai grandi sindacati) con le loro pensioni che, tuttavia, rispecchiano un vecchio mondo un po' classista (pensioni di

miseria e quelle d'oro)²⁹ e molto legato alla “società di ceto medio” che fu³⁰.

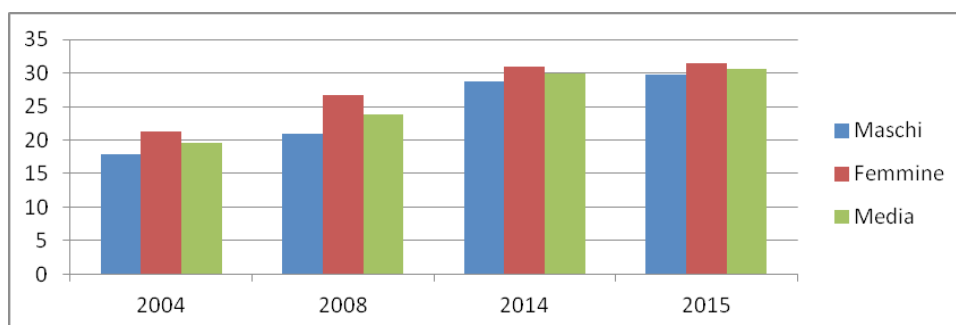
Nei prossimi paragrafi, cercheremo di capire il mondo dei giovani dal punto di vista anche percettivo; tenderemo qualche previsione sul loro futuro in una plausibile ambientazione tecnologica della nostra società e dell'economia.

2.2 Barriere socio-economiche

In un quadro di crisi e, poi, di ristagno e bassa crescita, le misure progressivamente adottate per flessibilizzare il mercato del lavoro hanno condotto a una marcata crescita dell'area degli *outsiders* precari in cui i giovani sono la larga maggioranza, privi di tutela del posto del lavoro.

L'incidenza dei precari era il 30% del già magro universo di lavoro dipendente giovanile, anche se la quota di lavoro temporaneo giovanile non è poi così dissimile da quella presente in Francia o Germania.

Fig. 2 Incidenza dei dipendenti a termine di 15-34 anni sul totale dei dipendenti della stessa classe di età, per sesso



Fonte: nostra elaborazione sui dati ISTAT 2016

La figura 2, ben sintetizza l'incresciosa posizione dei giovani nell'ambito di un mercato del lavoro che propone ormai dagli anni della crisi quasi un 40% di tasso di disoccupazione giovanile. Un alto tasso di disoccupazione

29 A parte le differenze tipologiche delle pensioni (da lavoro, reversibilità, socio-assistenziali, d'invalidità, da cumuli pensionistici), va rilevato che, dopo la tassazione, il 41% dei pensionati prende fino a 10.000 euro annui, mentre l'8% di essi ha un introito annuo di oltre 20.000 euro. I cosiddetti pensionati d'oro (con oltre 90.000 euro lordi annui) sono 33.000 (su 16,2 milioni di pensionati) e costano all'incirca 3,3 mld di euro l'anno. Anche le differenze tra maschi e femmine sono rilevanti: le pensioni medie annuali delle seconde sono poco meno dei 2/3 di quelle dei maschi. ISTAT, *Focus sulle condizioni di vita dei pensionati. Anni 2014-2015*, Roma, 2016. <https://www.istat.it/it/archivio/194299>

30 Carboni C., *La nuova società*, Laterza, Roma, Bari, 2002.

giovanile (sopra il 25%) era già strutturale nei decenni precedenti e anche il picco del 40% era già stato violato a cavallo tra gli Ottanta e i Novanta dello scorso secolo ai tempi della *jobless growth*, dovuta alla ristrutturazione in chiave flessibilità (automazione) delle grandi aziende industriali.

Dunque, la disoccupazione giovanile è un problema ben conosciuto nell'Italia degli ultimi trenta-quaranta anni. Un problema tutt'altro che nuovo; con la crisi economica e finanziaria, si è riaggravato, purtroppo senza che il paziente dimostri la forza o la voglia per riprendersi. Secondo l'OCSE (luglio 2016), nel 2015 la disoccupazione giovanile italiana è diminuita di poco più del 2% e resta al 40,3% terza nell'area OCSE, dietro Grecia (poco meno del 50%) e Spagna (48,3%). Tuttavia, secondo una stima recente del FMI, la Spagna impiegherà dieci anni per recuperare i livelli occupazionali pre-crisi, Italia e Portogallo, agli attuali tassi di crescita, ne richiederebbero venti³¹. Del resto anche l'ILO (2015) si attendeva una sostanziale stagnazione del tasso di disoccupazione italiano attorno al 12% nel 2019. Il tasso di occupazione tra i 15 e i 24 anni è al 17,3% e, come sottolinea l'OCSE (20016) è in crescita la quota di giovani precari (dal 56% del 2014 al 57% del 2015).

L'icona della condizione di marginalità giovanile è, tuttavia, la crescita record dei Neet. Solo tra i ragazzi 15-24 anni, i Neet sono 1,3 milioni, circa uno su cinque di questa fascia d'età (che diventa uno su tre in Campania, Calabria e Sicilia). Un fenomeno per cui deteniamo il triste record europeo, almeno tra gli under 24 anni, quando per il ragazzo è già emersa la difficoltà ad avere un mestiere spendibile sul mercato, anche per la scarsa incidenza delle qualifiche professionali a impostazione tecnologica.

2.3 Il Neet-work del non lavoro

Non studiano, non lavorano e non sono inseriti in percorsi professionali: sono la generazione "Neet" e rappresentano nel 2016 ben 2,3 milioni di giovani fra i 14 e i 29 anni³² - seppure si registra un lieve calo rispetto all'anno precedente - praticamente un giovane su cinque. I Neet sono il termometro del crescente disagio sociale che affligge le nuove generazioni; la prolungata assenza dal mercato del lavoro o dal sistema formativo aumenta sensibilmente le difficoltà di reinserimento, nonché il rischio di immobilismo ed esclu-

31 FMI, *Rapporto Eurozona*, 2016, Il Fondo sottolinea la ripartenza economica dell'Italia, ma il lavoro resterà a lungo un problema. Anche nel resto dell'Eurozona c'è ripresa senza occupazione che comporta generazioni di giovani a rischio. Una *lost generation*.

32 ISTAT, *Rapporto annuale 2016, La situazione del paese*, 2016, p. 115.

sione sociale³³. Si corre il pericolo che tale condizione di svantaggio sociale divenga strutturale e permanente.

L'acronimo Neet, di forte impatto mediatico, nasconde tuttavia diversi problemi metodologici dovuti all'eccessiva eterogeneità del *target*; le divergenze attengono all'età dei soggetti di riferimento, al grado d'istruzione, alla volontarietà o meno della situazione in cui si versa e alla posizione rispetto al mercato del lavoro, con riferimento allo *status* di disoccupato o d'inattivo.

Il carattere frammentario e disomogeneo della popolazione di giovani che compongono la generazione Neet, la quale raggruppa al suo interno soggetti molto vulnerabili ed esposti al rischio di esclusione sociale, si pensi ai disoccupati di lungo periodo o agli inattivi "scoraggiati", ma anche soggetti che scelgono volontariamente di uscire dal mercato del lavoro o che si trovano in tale condizione solo temporaneamente perché in attesa di terminare percorsi formativi alternativi rispetto a quelli formali – cosiddette *non formal* e *informal learning* – ovvero ai soggetti inattivi per motivi di cura delle esigenze familiari, pregiudica evidentemente il *targeting* delle relative politiche.

A conferma di tali considerazioni, l'Eurofound³⁴ ha operato un'interessante diversificazione in sette sottogruppi, inizialmente cinque, tenuto conto delle differenti caratteristiche e, dunque, dei diversi bisogni; appare significativa la scelta di distinguere i lavoratori non disponibili per motivi connessi alle responsabilità familiari, i disoccupati di breve o lungo periodo, e gli scoraggiati, ossia coloro che non sono alla ricerca di lavoro nella convinzione che non vi siano opportunità lavorative.

Lo scoraggiamento è l'aspetto peculiare che caratterizza in negativo la situazione italiana nel confronto europeo; la categoria dei "*discouraged workers*" in Italia si compone del 14,1% dei giovani Neet rispetto al 5,9% di media europea³⁵. L'aspetto dello scoraggiamento è una delle componenti più consistenti e problematiche della quota italiana di Neet, seppure si registri un progressivo lieve calo.

Quella dei Neet è una categoria residuale, indentificata in negativo "*per quello che non fanno piuttosto che per quali ragioni*"³⁶, da ciò deriva l'ec-

33 La percentuale di popolazione a rischio di esclusione sociale ammonta al 38 per cento fra i Neet, rispetto al 18 per cento negli altri casi. Eurofound, *Exploring the diversity of Neets: Country profiles*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, p. 45.

34 Eurofound, *Exploring the diversity of Neets*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, p. 32. Cfr. anche Eurofound, *Neets - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, cit. p. 24.

35 Eurofound, *Exploring the diversity of Neets*, cit.

36 Sorcioni M., Ciccimessere R., Mandauto L., Calabrese S., Manieri M., Marsala A. (a cura di), Rapporto Italia Lavoro, *Neet: i giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano – Caratteristiche e cause del fenomeno e analisi delle poli-*

cessiva disomogeneità della categoria e la predetta esigenza di adeguare e rimodulare il target. Le differenti tipologie di giovani ricomprese nella *Neet generation* si caratterizzano per un diverso grado di occupabilità; dunque, per individuare politiche attive mirate rispetto alle variegate esigenze dei giovani si dovrebbe disaggregare la categoria dei Neet sul presupposto che “*the one-size-fits-all approach must be avoided*”³⁷.

Si rileva, in conclusione, la necessità di andare oltre la classica distinzione fra occupati e disoccupati, tenendo in considerazione la varietà delle dinamiche che connotano l'attuale mercato del lavoro e guardando ai problemi che sottende, primo fra tutti il collegamento fra sistema scolastico-formativo e mondo del lavoro, in un'ottica di promozione dell'occupabilità.

2.4 Modello di formazione/lavoro e famiglia

L'inesistenza di un paracadute nel “volo” dei giovani dallo studio alla realtà del lavoro in grado di assicurare un periodo di mix tra studio e lavoro è un'altra concausa importante del fenomeno Neet e della disoccupazione giovanile elevata. In tutti i paesi mediterranei europei, come l'Italia, alle debolezze del modello educativo in grado di valorizzare il mix studio e lavoro corrispondono sia un alto tasso di disoccupazione giovanile che un'elevata presenza di Neet.

Si tratta di una differenza tra modelli di *education*/lavoro. Il modello latino mediterraneo poco concede all'alternanza/mix tra studio, formazione e lavoro. Un punto da riprendere nelle considerazioni conclusive.

Questa eccedenza di offerta potenziale di lavoro giovanile, com'è avvenuto da sempre dal Novecento a oggi, dà impulso all'emigrazione all'estero dei nostri giovani.

“Nel 2013 il numero delle cancellazioni per l'estero di cittadini italiani è stato pari a 82.095, di cui 34.798 donne (42,4%), mentre il numero delle iscrizioni anagrafiche dall'estero è stato pari a 28.433 individui, di cui 12.722 donne (44,7%). I cittadini italiani che decidono di cambiare la propria residenza per trasferirsi in un paese estero, dunque, sono in prevalenza uomini (57,6%), con un'età mediana compresa nella classe 30-34 anni per entrambi i generi e nel 61% dei casi sono celibi/nubili. Ad espatriare sono in particolare i giovani (oltre il 44% nella fascia di età 25-39 anni), mentre la percentuale di ultracinquantenni si attesta al 15,7%, in diminuzione rispetto al 2012 (18%)”³⁸.

Ci troviamo di fronte a un paradosso del divario generazionale: nonostante diminuisca l'incidenza dei più giovani (e aumenti l'incidenza dei più anziani) sul totale della popolazione, i giovani soffrono di grandi difficoltà d'ingresso

tiche per contenerlo e ridurlo, 2011, p. 6.

37 Eurofound, *Neets*, op. cit.

38 Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo*, Tau Editrice, Bologna, 2015.

nel mercato del lavoro che si stanno procrastinando fin verso i 40 anni. È un paradosso spiegabile in un rapporto di forza molto sbilanciato a favore degli over 65, sempre più numerosi nei meccanismi del consenso: una generazione di ex *baby boomers* abituata a fare la parte del leone.

Un'altra lente sociologica che possiamo usare per osservare i giovani è la famiglia, la quale si è diversificata in tante tipologie atipiche (vedi figura in allegato). Secondo il Rapporto annuale dell'Istat 2016, ben 6 giovani (18-35 anni) su 10 in Italia convivono con la famiglia d'origine. Una percentuale che ha continuato a crescere negli anni, con una consistente differenza con la media europea, che si attesta a 4,8 su 10. Tra i più giovani le percentuali sono ancora maggiori: nel 2015 vive con la famiglia il 70% dei ragazzi di 25-29 anni e quasi il 55% delle coetanee. Si tratta di una tradizionale problematica italiana di lungo periodo, legata al profilo familistico della nostra società: infatti, vent'anni fa, le percentuali erano già molto alte, (62,8% e del 39,8% per le giovani).

Anche in questa difficile transizione, proteggendo i propri giovani, la famiglia ha mostrato capacità di resistenza, che tuttavia si sta riducendo per il protrarsi degli effetti della stagnazione economica e finanziaria. Anche l'emigrazione all'estero di un giovane ha spesso la famiglia in cabina di regia.

Il mercato del lavoro e la famiglia creano disparità di situazioni e di opportunità tra i giovani in tempi in cui, quasi in modo beffardo, il già citato Rapporto ISTAT 2016 sottolinea che gli occupati crescono soprattutto nella fascia di età 50-64 anni (più 1,5% rispetto al 2014 e più 9,2% rispetto al 2008, anche se questi delta non sono al netto della maggiore permanenza imposta dalla "legge Fornero").

Precari, disoccupati e Neet, migranti e familisti, ma istruiti e tecnologici, il divario si compone, confortato dai numeri fin qui riportati.

Una lente ulteriore per osservare le difficoltà sociali dei giovani è la mobilità sociale. Si tratta di un netto peggioramento delle opportunità e delle aspettative di inserimento sociale e occupazionale dei giovani. Dobbiamo però riconoscere che veniamo da circa ottanta anni di espansione della mobilità ascendente e che pertanto, come osserva Antonio Schizzerotto³⁹, si sono ridotte le possibilità, per le nuove generazioni, di raggiungere collocazioni occupazionali più elevate di quelle della loro famiglia d'origine. In effetti, era già stato osservato che, a partire dai nati negli anni Settanta, gli italiani avevano conosciuto una riduzione dei tassi di mobilità sociale ascendente e un incremento dei tassi di mobilità discendente. L'Istat (2016) conferma autorevolmente questo stato di cose. In particolare, il Rapporto pone in luce

39 Schizzerotto A., *La mobilità sociale: in Italia è ferma*, cit.

che quasi un terzo dei nati nel periodo 1970-1984 si sono trovati, al loro primo impiego, in una classe sociale più bassa di quella del loro padre e che meno di un sesto di essi è riuscito a migliorare la propria posizione rispetto a quella di origine. Nelle coorti anagrafiche più anziane, invece, la situazione era pressoché invertita. I tassi di mobilità sociale ascendente presentavano, cioè, valori doppi rispetto a quelli di mobilità discendente. Insomma: i posti oggi disponibili nelle posizioni intermedie e sommitali della stratificazione occupazionale sono tutti occupati da adulti e anziani, cosicché molti giovani sono costretti ad accontentarsi, quando riescono a trovare un lavoro, di essere collocati in posizioni economicamente e socialmente poco appetibili”.

Schizzerotto aggiunge che “gli eredi delle classi medie e superiori riescono con minore frequenza di un tempo a ricalcare le orme dei padri, ma assai maggiore fatica, rispetto al passato, devono fare i discendenti dagli strati inferiori dei colletti bianchi e delle classi operaie per emanciparsi dalle loro origini. Il secondo fattore che aggrava gli effetti delle ridotte possibilità di mobilità sociale ascendente dei giovani è costituito, un po’ paradossalmente, dalla crescita dei loro livelli d’istruzione. Poiché, infatti, sono collocati in posizioni professionali meno qualificate di quelle nelle quali, a parità d’istruzione, erano collocati i loro genitori, parecchi di essi vedono disperdersi improduttivamente il loro capitale umano. È anche per questa ragione – oltre che per l’instabilità delle relazioni d’impiego e i bassi salari – che da qualche anno a questa parte sta crescendo la quota dei giovani italiani istruiti che cercano impiego all’estero”⁴⁰.

Con il sociologo dell’università di Trento, esperto in mobilità sociale, possiamo convenire che con l’ascensore bloccato in ascesa occorre metter mano a procedure più meritocratiche di selezione degli aspiranti alle varie posizioni occupazionali e confezionare un pacchetto di misure per emancipare i giovani dalle loro famiglie d’origine.

2.5 Disuguaglianze di reddito

La lente che, almeno nell’immaginazione sociale, sorregge come architrave la complessa architettura che compone il divario generazionale è la disuguaglianza economica, di reddito e di ricchezza: le variabili che fanno la “vera” differenza.

A sintesi di una sterminata letteratura nazionale e internazionale esistente sull’argomento⁴¹, possiamo sostenere, a livello descrittivo, che le disugua-

40 Schizzerotto A., *La mobilità sociale: in Italia è ferma*, cit.

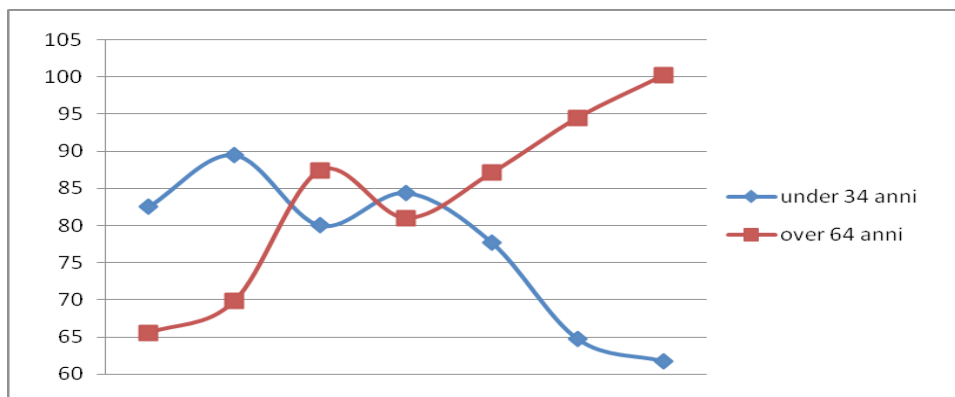
41 Si veda, tra i più recenti, Franzini M. e Pianta M., *Disuguaglianze*, Laterza, Bari, 2016; nel dibattito internazionale, Stiglitz J., *The Great Divide: Unequal Societies and What We Can Do about Them*, Norton, New York, 2015 e Milanovic B., *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, 2016.

glianze di reddito e di ricchezza non hanno subito nei venti anni rimarcabili instabilità, tranne l'ampliamento X durante la crisi, in Italia meno che in altri grandi paesi europei. Nel periodo della stabilità (2000-2008) si erano però configurati tre grandi sommovimenti interni:

- Si era ampliata la distanza tra il quintile più ricco e quello intermedio (crisi dei ceti medi)
- Si erano ampliate le distanze tra professioni (in parte lavoro autonomo e lavori subordinati)
- si è configurato un divario generazionale basato su un ampliamento di distanza di reddito e ricchezza tra anziani e giovani come mostrano le figure successive (Vedi figure 3 e 4).

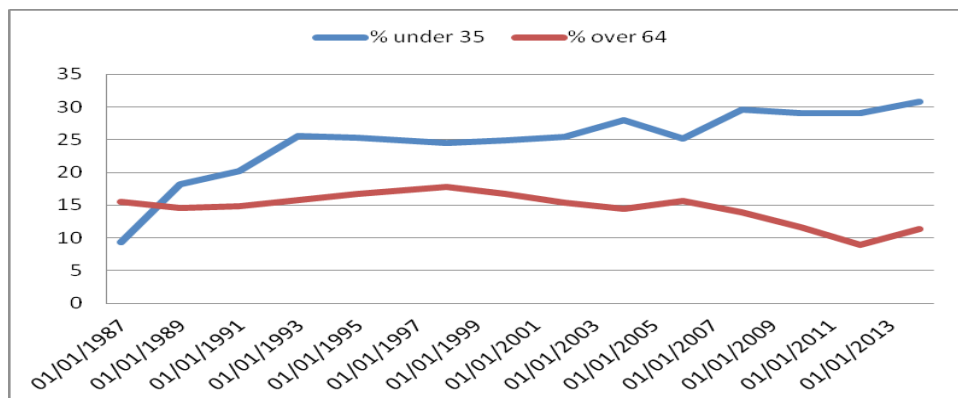
Secondo i dati della Banca d'Italia, sussiste una maggiore esposizione alla povertà delle coorti d'età fino ai quarantenni, mentre cala con i cinquantenni e gli over 65. Ci sono più giovani vicino o sotto la soglia di povertà. Inoltre, viene evidenziato il forte declino dell'incidenza dei giovani (fino ai quarantenni) tra gli individui di reddito superiore e il forte miglioramento d'incidenza degli over 50. Queste stime danno il senso dell'accaduto negli ultimi 25 anni: c'è un nuovo divario di reddito generazionale che ha iniziato ad ampliare la forbice tra over 65 e giovani proprio a cavallo tra i due secoli e ha continuato ad ampliarla nella crisi come si vede nella Figura 3.

Fig. 3 Ricchezza familiare netta *under 34* e *over 64* rispetto alla media famiglie, periodo 1987-2008 (fatto 100 indice del reddito medio Italiano)



Fonte: nostra elaborazione su dati D'Alessio G., *Ricchezza e disuguaglianza in Italia*, 2012.

Fig. 4 Individui a basso reddito per età del capofamiglia (fatto 1 il 1987 e in percentuale sulla fascia di età) 1987-2014



Fonte: Monti L., *Ladri di futuro, la rivolta dei giovani contro l'economia ingiusta*, LUISS University Press, Roma 2016. (elaborazione dati Banca d'Italia)

Se nel 1991 la famiglia mediana con capofamiglia oltre i 65 anni aveva un rapporto tra ricchezza netta e reddito disponibile pari a circa 3 volte e mezzo quello della famiglia mediana con capofamiglia sotto i 30 anni, nel 2012 questa differenza è di oltre 14 volte! Se comparato col rapporto tra ricchezza netta e reddito disponibile della famiglia mediana con capofamiglia tra i 30 e i 40 anni, la differenza è passata invece da 1,5 a circa 3 volte. *Se espressa in termini di reddito disponibile, la ricchezza accumulata dei nonni è quindi oggi notevolmente più alta di quella dei nipoti rispetto a quanto non lo fosse nel 1991.*

Il divario generazionale si crea sulla base di trasformazioni strutturali, tra demografia e mercato del lavoro e poi famiglia, professioni e redditi. Tutto questo lascia pensare ai giovani d'oggi come a una sorta di *social marginal underclass*, che non agisce come una classe sociale con tentativi di usurpazione, ma piuttosto subisce un'esclusione in tanti modi diversi. Il pianeta giovani è caratterizzato da posizionamenti:

- negativi: precario, disoccupato Neet, familista, migrante, outsider a metà prezzo;
- positivi: *startup*, *tecnodriver*, *fluent english*, impegnato, istruito.

Dalla lettura della tabella sull'età media delle professioni e dei mestieri, (in appendice) si rileva che solo i lavori somministrati da agenzie, quelli di vendita, di pony express o manuali oppure di gavetta in studi professionali, o ingegneri e tecnici informatici sono tra i pochi a stare sotto la media dell'età della popolazione italiana e a essere più spesso ad appannaggio dei giovani. Da un lato quindi professioni tipiche precarie e dall'altro *high skilled professions*.

2.6 Valori, Opinioni e Percezioni tra i Giovani

Famiglia, salute, lavoro e amore è il quartetto dei valori ritenuti fondamentali dai nostri giovani, al quale seguono, a debita distanza, l'amicizia, la religione e il denaro⁴². Valori esistenziali, quindi, che mescolano aspetti spirituali e pragmatici. In altre parole, se cinquantenni e sessantenni si mettessero in panchina, sarebbe forse garantita la continuità dei valori fondamentali. Il divario generazionale apparentemente non alberga in questa dimensione valoriale, se non nel fatto tipico del ciclo di vita per cui, a differenza dei più anziani, i giovani danno valore a “ciò che pensano” e non solo a “quello che fanno”, mescolando ideali, relazionalità e affetti amicali.

Gli studi evidenziano il distacco dei giovani dalla politica, che non riesce a toccare le corde giuste, fatta eccezione per il M5S. Sono i giovani disinteressati o è la politica a disinteressarsi di loro? Sta di fatto che la generazione degli under35 passa inosservata, “invisibile”. Sia dal lato dell'offerta politica che dal lato della domanda giovanile, ci sono montagne di ragioni che motivano questo vuoto pneumatico tra giovani e politica. Certo, il ceto politico non è di *esempio* e la sua condotta autoreferenziale non aiuta un giovane a impostare una vita relazionale nella società “che conta”. Perché quella dei giovani conta un po' meno, come dimostra il fatto che continuiamo a caricare sul futuro i “pesi” del passato e del presente. Il ceto politico in questi ultimi trent'anni non è stato in grado di declinare l'interesse collettivo con le generazioni future. Ha fatto poco per entrare in sintonia con loro. A grandi promesse elettorali sono sempre seguite magre realizzazioni. Di conseguenza, gli under35 tendono a subire i noti eccessi e deficit del ceto politico⁴³. La gente ha difficoltà a trovare merito nella politica, mentre i giovani ne richiedono l'applicazione. In breve, il ceto politico promette ben “al di là” del possibile in tempi elettorali, ma realizza ben “al di qua” del realizzabile in tempi di governo. Di conseguenza, i giovani disincantati sono numerosi tra gli indecisi e forse, proprio con questa etichetta, interpreteranno il loro ruolo di “minoranza” elettorale. Molti di essi “stanno alla larga” dalla politica, non soffrono di astinenza ideologica come le generazioni più anziane e rifluiscono nell'astensionismo politico (*exit*) o nei movimenti di protesta (*voice*) come il M5S⁴⁴.

42 LUISS, *Generare classe dirigente. Una sintonia da ritrovare con il Paese*, Il Sole 24 ore, Milano, 2008.

43 Carboni C., *Le élite politiche* in Carboni C. (a cura di), *Elite e classi dirigenti in Italia*, Laterza, Bari, 2007.

44 Carboni C., *L'implosione delle élite. Leader contro in Italia e in Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015.

Del resto, i giovani percepiscono il *mood* negativo e pessimista che pesa sul Paese e che si è aggravato negli anni di crisi. È soprattutto il pessimismo adulto a essersi scaricato sui giovani dato che, in realtà, solo il 12% di essi pensa che non avrà possibilità di uno standard di vita maggiore di quello dei genitori⁴⁵. Il 46% vede rosa e il restante non sa. In breve, il sospetto è che non manchi tanto la fiducia sul futuro tra i giovani quanto degli adulti verso i giovani. I giovani hanno percepito il peggioramento importante della situazione sociale ed economica del Paese a seguito della crisi. Secondo un sondaggio condotto tra circa 10.300 giovani tra i 16 e i 30 anni di 28 stati membri dell'UE⁴⁶, più della metà dei giovani europei (57%) si sente marginalizzata ed esclusa dalla vita economico-sociale del proprio paese a causa degli effetti della crisi del 2008. Le percentuali più alte sono rilevate nei paesi maggiormente colpiti dalla crisi, dove si riscontra un'elevata disoccupazione giovanile, come in Grecia, Portogallo, Cipro, Spagna e Italia. Questo disagio e malessere è avvertito da ben il 78% di giovani italiani (+21 punti percentuali rispetto alla media UE).

In queste nazioni europee mediterranee, inoltre, i giovani si sentono maggiormente “costretti dagli effetti della crisi” a dover lasciare il proprio paese, mentre tale costrizione a emigrare non è condivisa da ben l'80% del totale dei giovani europei intervistati.

Gli effetti della crisi si scaricano anche sul sistema scolastico: minore è la percezione della deprivazione socio-economica derivata dalla crisi, maggiore è la fiducia nel sistema scolastico. Il 47% dei giovani italiani non reputa adeguato il sistema scolastico e universitario del proprio paese al mondo del lavoro d'oggi.

Come conseguenza di una quota ampia di giovani italiani che non ritengono adeguato il loro sistema scolastico, si osserva tra di essi un'elevata propensione a studiare (26% contro 15% media Ue) o a lavorare (41% contro 32%) in un altro paese europeo, contro un 61 media Ue. Nel totale, il 95% dei giovani italiani tra 16-30 anni non ha mai lavorato né studiato in un altro paese europeo e solo il 5% ha già avuto un'esperienza di questo tipo, contro una media UE del 12%.

Interessante notare anche quanto i giovani italiani siano integrati nei social networks, valutati a larga maggioranza (63%) come “un progresso per la democrazia, consentendo a tutti di poter prendere parte alla discussione

45 Eurostat, *Being young in Europe Today*, 2015. http://www.igfse.pt/upload/docs/2015/Eurostat_BeingYoung.pdf

46 Nancy J., *European Youth in 2016, European Parliament Special Eurobarometer of the European Parliament*, EPRS publisher, 2016.

pubblica”, contro il 46% della media Ue. Al contrario, il 47% dei francesi ritiene che i social networks siano un apparato anche di controllo (a metà tra strada tra italiani e francesi vi sono 1/3 dei tedeschi che ritengono che si tratti in misura uguale di progresso e di pericolo).

CAP. 3 LA CARTA COSTITUZIONALE: UN'OPPORTUNITÀ

3.1 Premessa

Uno studio che si prefigga di indagare la questione del c.d. “divario generazionale” e di mettere a punto un affidabile indice di misurazione del fenomeno in questione, avendo come fine ultimo quello di proporre strumenti giuridici in grado di ridurne la portata, deve necessariamente fare i conti con il quadro costituzionale nel quale questi ultimi dovranno inserirsi.

Di conseguenza è necessario, in prima battuta, individuare le “fondamenta” costituzionali di simili strumenti (quali, *in primis*, il principio di uguaglianza), nonché le tecniche di interpretazione – e, in ultima analisi, di valutazione della legittimità costituzionale – dei medesimi; quindi, alla luce di tali premesse, sarà possibile soffermarsi su alcuni ambiti specifici, come ad esempio quello lavoristico-previdenziale, nonché delle politiche fiscali e di redistribuzione della ricchezza, che costituiscono inevitabilmente i veri e propri “punti di caduta” dell’applicazione del principio di uguaglianza in chiave intergenerazionale.

È bene precisare, infine, che tale ricerca poggerà in larga parte sullo studio e sulla ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, in quanto qualunque soluzione giuridica che intenda fronteggiare il fenomeno dell’accumulo del “ritardo” generazionale nel percorso che porta i giovani verso l’autorealizzazione dovrà necessariamente superare, innanzitutto, il *test* di legittimità costituzionale, e dunque essere costruita in modo compatibile con i parametri costituzionali rilevanti, così come interpretati dal Giudice delle leggi.

3.2 Il principio di uguaglianza in chiave intergenerazionale

La questione del “divario generazionale”, così come le possibili soluzioni ad essa connesse, se trasposte sul terreno del diritto costituzionale, chiamano in causa, come accennato, innanzitutto il principio di uguaglianza – formale e sostanziale – sancito dall’art. 3 della Costituzione: non è possibile, infatti, essere «*eguali di fronte alla legge*» (art. 3, primo comma, Cost.), 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 è, come noto, uno dei cardini sui quali si fonda

l'ordinamento costituzionale, tanto è vero che non solo esso è consacrato nell'art. 3 della Costituzione, ma trova specificazione in altre disposizioni costituzionali – si pensi all'art. 38, secondo comma, o all'art. 53 Cost. – ed è esso stesso canone di interpretazione di tutte le norme costituzionali. In sintesi, l'uguaglianza costituisce un «*principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura*»⁴⁷, un principio “supremo” che lo connota a tal punto da essere considerato intangibile, poiché contraddistingue il rapporto tra la nostra forma di Stato e la tutela dei diritti fondamentali: quelli di libertà, in quanto diritti all'eguale rispetto di tutte le “differenze”; quelli sociali, in quanto diritti alla riduzione delle disuguaglianze.

Il versante “formale” del principio in questione non si esaurisce nell'obbligo, per il legislatore, di trattare in modo uguale situazioni giuridiche uguali, ma ricomprende – secondo il noto insegnamento della giurisprudenza costituzionale – anche l'obbligo di dettare norme diverse per regolare situazioni diverse (anche se talvolta apparentemente simili): le differenziazioni normative, dunque, sono possibili (e, finanche, in alcuni casi, doverose), a condizione che non sfocino nell'arbitrarietà e che risultino, pertanto, “ragionevoli”.

Tuttavia, poiché non ogni cittadino versa in condizioni tali da poter godere di «*pari dignità sociale*», ovvero di «*parità (almeno) potenziale nei diritti*»⁴⁸ rispetto agli altri, il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione garantisce anche il versante “sostanziale” del principio di uguaglianza, affidando alla Repubblica, e dunque a tutti i livelli di governo presenti nell'ordinamento, il compito di intervenire qualora sia necessario «*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*». La Repubblica ha, dunque, sia il compito di garantire la distribuzione ugualitaria di una quantità “essenziale” delle risorse esistenti, sia quello di assicurare la realizzazione di alcuni specifici beni o servizi⁴⁹.

Al ruolo delle istituzioni – nell'ottica dell'attuazione del principio di uguaglianza “sostanziale” – fa da *pendant* quello, imprescindibile, della comunità stessa: è l'art. 2 della Costituzione ad affermarlo, laddove consente alle prime di richiedere ai cittadini «*l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*», proprio in vista della menzionata finalità. Non a caso la Corte costituzionale ha affermato espressamente che i principi

47 Corte cost., sent. n. 25 del 1966.

48 Modugno F., *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991, p. 20.

49 Giorgis A., *Art. 3, 2° co., Cost.*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p.103-104.

di uguaglianza e di solidarietà, «*per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali*»⁵⁰.

È evidente, in definitiva, che 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 auto-realizzazione 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.

Ma il principio di uguaglianza offre un ulteriore "profilo" rilevante ai fini della presente ricerca: si tratta del principio di ragionevolezza che dal primo può trarsi e che diviene tecnica di interpretazione delle norme e – in ultima istanza – di giudizio, della Corte costituzionale⁵¹. Detto principio risponde a due diverse ma complementari esigenze: da un lato, quella di una equilibrata composizione di confliggenti istanze assiologiche, principi, valori e interessi; dall'altro, quella di un «*raccordo tra sfera effettuale e sfera giuridico-formale*»⁵², nel senso che l'atto pubblico può dirsi ragionevole, ovvero in grado di comporre in equilibrio i diversi e contrastanti interessi afferenti alla situazione cui si riferisce, soltanto qualora sia calibrato sulla realtà effettuale.

Nei riguardi della funzione legislativa la Corte costituzionale ha ricavato e continua a ricavare dal principio di ragionevolezza fondamenti giustificativi e limiti molto diversi: nella maggior parte dei casi l'uguaglianza viene concepita come un principio implicante il divieto di arbitrarie differenziazioni normative; in altri casi, invece, essa viene adoperata dall'organo della giustizia costituzionale per escludere gli arbitrari livellamenti di situazioni diverse. Spesso, poi, l'uso dei due principi viene capovolto e il principio di uguaglianza scambiato con l'esigenza della ragionevolezza; così come a volte la Corte tratta i due principi come fossero totalmente distinti e contrapposti. Di più: nelle valutazioni riguardanti la parità formale, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., interferisce l'imperativo della parità sostanziale, proclamata dal secondo comma della disposizione citata.

Ma il quadro si fa ancor più variegato laddove vengano in rilievo, nell'ambito del giudizio sulla ragionevolezza, valori e interessi sottesi a diverse norme costituzionali: la Corte, infatti, prende spunto dai più vari parametri,

⁵⁰ Sentt. nn. 264 del 2012 e 10 del 2015.

⁵¹ Cfr Paladin L., *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1997.

⁵² D'Andrea L., *Alla ricerca di un diritto ragionevole*, in Pajano S., Verde G. (a cura di), *Alla ricerca del diritto ragionevole*, Giappichelli, Torino, 2004, p.81.

ben oltre il richiamo dell'art. 3 Cost. Alla ragionevolezza s'informano ormai tutte le operazioni di bilanciamento tra valori e principi concorrenti o in conflitto, molti dei giudizi sull'ammissibilità del referendum, alcune delle stesse decisioni concernenti i conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni o anche fra i poteri dello Stato, spesso finendo per conglobare all'interno di tale principio l'applicazione di qualsiasi clausola costituzionale che risulti piuttosto "elastica" e non necessiti, pertanto, dell'uso di tecniche giudiziali di tipo sillogistico.

In sintesi, però, è possibile ricondurre il controllo di ragionevolezza a due schemi principali.

In base ad un primo schema, la Corte si occupa di relazioni che riguardano due norme strutturate come regole, relazioni, cioè, che riferiscono la norma *de qua* ad un'altra norma (*tertium comparationis*) desunta da fonte primaria. A tale tipo di relazioni si applicano il principio di uguaglianza o altri parametri costituzionali che tale principio concretizzano. Il secondo tipo di schema, invece, vede la Corte occuparsi di una norma strutturata come regola in relazione ad almeno due norme desunte dalla Costituzione e formulate come principi.

Nel primo caso si parla di controllo di "coerenza" tra regole poste dal legislatore, mentre nel secondo caso si può parlare di un controllo del "bilanciamento" o della "ponderazione" tra almeno due principi costituzionali rispetto alle esigenze del caso astratto disciplinato dalla legge: in particolare, l'operazione di "bilanciamento" comporta anche la valutazione dell'*adequatezza* e della *proporzionalità* dell'intervento legislativo, nel senso che quest'ultimo deve risultare adeguato alla finalità che si propone di soddisfare – ovvero la tutela di un determinato principio o diritto costituzionale – e richiedere il minor sacrificio possibile degli altri principi, diritti o interessi costituzionalmente rilevanti che entrano in gioco nell'operazione ermeneutica.

Quanto fin qui detto in merito al canone della "ragionevolezza" ha importanti ricadute sul terreno della ricerca che qui ci occupa: lo scrutinio di "ragionevolezza", come si avrà modo di vedere, è certamente un *test* al quale sottoporre la tenuta costituzionale degli strumenti normativi con i quali si potrebbe incidere sul "divario generazionale", a maggior ragione ove si pensi che proprio al sindacato di "ragionevolezza" fa continuamente ricorso la Corte costituzionale in riferimento a quelle discipline normative afferenti ad ambiti previdenziali e tributaristici, particolarmente rilevanti ai fini della trattazione del tema oggetto del presente lavoro.

3.3 Uguaglianza, diritti sociali e welfare

Le premesse poste in ordine al principio di uguaglianza divengono tanto più importanti laddove si pensi che 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 ad una crescente compressione di tali diritti in nome delle esigenze, sempre più incalzanti, di contenimento della spesa pubblica, e al diffondersi di una cultura sempre più orientata a considerare il *welfare* – e non il tipo di *welfare* concretamente affermatosi – come una delle maggiori "cause" della spesa pubblica e della crisi economica. E ciò nonostante il fatto che nella Costituzione italiana il legame tra diritti sociali e uguaglianza sostanziale, soprattutto sotto il profilo della pari dignità sociale, rende, al contrario, evidente come la garanzia dei primi costituisca un connotato ineliminabile della nostra forma di stato. Pertanto, non si dovrebbe poter incidere su di essi a tal punto da doverne sacrificare buona parte del contenuto (tranne che il "nucleo duro": la cui estensione, peraltro, la Corte costituzionale non ha mai chiarito) sull'altare del bilanciamento con le (pur costituzionalmente rilevanti) esigenze economico-finanziarie, se non al prezzo di tradire le garanzie espressamente sancite in Costituzione.

Il modo in cui concretamente si atteggia il binomio politiche sociali-politiche economiche, dunque, ha importanti ricadute sul modello di *welfare*. E d'altronde che i due termini del binomio siano legati da un circolo, virtuoso o vizioso che sia, è confermato dal fatto che l'abbassamento della tutela dei lavoratori e la rinuncia alle politiche di redistribuzione del reddito nuocciono alla stessa economia; così come comportamenti irresponsabili ed antisociali nell'ambito dei mercati finanziari determinano, tra i tanti effetti, sfiducia nello stesso mercato. Allo stesso modo, una prolungata situazione di insicurezza sociale genera comportamenti antiproduttivi e scoraggia l'iniziativa imprenditoriale, determinando recessione; mentre accorte politiche volte ad aumentare la produttività delle imprese possono avere benefici effetti sociali. Come è stato correttamente rilevato, «*spetta dunque certamente alla politica guidare questo circolo nel senso della virtuosità, con interventi di lungo termine, coerenti con un programma di bene comune anche alle generazioni future, anziché con interessi particolari a breve termine*»⁵³.

53 Razzano G., *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in Cavasino E., Scala G., Verde G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurispru-*

Tra questi interventi rivestono senza dubbio un ruolo di primo piano quelli collegati al versante lavoristico-previdenziale, ma anche quelli di natura tributaria, posto che il sistema di tassazione è esso stesso un meccanismo di redistribuzione della ricchezza che, se diventa iniquo, genera squilibri e ingiustizie sociali: la messa a punto di strumenti con i quali rendere effettivo il principio della capacità contributiva, dunque, è certamente un modo di soddisfare i diritti sociali, specialmente in un momento di imposizione fiscale gravosissima.

Qui di seguito, pertanto, si prenderanno in considerazione entrambi gli “ambiti” enunciati, e lo si farà attraverso la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale che ha contribuito a chiarirne i principi cardine.

3.4 La giurisprudenza costituzionale in materia lavoristico-previdenziale: alcuni spunti per un nuovo welfare

Uno dei terreni privilegiati di ricerca di possibili soluzioni normative al problema del divario generazionale è certamente quello lavoristico-previdenziale. In molteplici occasioni, soprattutto negli ultimi anni, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi in materia e la sua giurisprudenza ci consegna una serie di principi che consentono di tracciare i confini entro i quali sarà necessario muoversi ai fini dell’elaborazione di soluzioni al fenomeno che qui si esamina, ma anche di individuare i margini di flessibilità e – dunque – di possibile modifica dell’attuale sistema di *welfare*.

Il punto di partenza che può ricavarsi dal quadro giurisprudenziale offerti dal Giudice delle leggi è quello – certamente noto – che i trattamenti di quiescenza riconducibili all’art. 38, secondo comma, Cost., debbono intendersi alla stregua di “retribuzioni differite”⁵⁴, e che come tali sono necessariamente connessi ai principi applicabili ai trattamenti retributivi in forza dell’art. 36 Cost.: ci si riferisce, innanzitutto, ai principi di sufficienza e di adeguatezza della retribuzione⁵⁵, che costituiscono espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. e, al contempo, attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost.⁵⁶.

Ciò, se da una parte comporta l’esigenza «*di una costante adeguazione*

denza, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa tenutosi a Trapani l’8 e il 9 giugno 2012, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p.45.

54 Sentt. nn. 70 del 2015; 208 del 2014; 116 del 2013.

55 Sent. n. 70 del 2015.

56 Sent. n. 70 del 2015.

del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo»⁵⁷, tuttavia, dall'altra, non implica che ciò debba avvenire in modo automatico, indefettibile e strettamente proporzionale⁵⁸.

Tanto premesso, la giurisprudenza costituzionale ammette pacificamente che i trattamenti pensionistici possano subire interventi e modifiche legislative, anche di natura retroattiva⁵⁹. Trattandosi, infatti, di rapporti di durata e non assurgendo il principio di irretroattività delle leggi al rango di principio costituzionale (se non in materia penale: art. 25 Cost.), il legislatore ben può incidere su tali trattamenti con norme dotate di effetti retroattivi, ma a condizione che si tratti pur sempre di interventi sottoposti ad uno stretto scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità – addirittura «*ben più elevato di quello che di norma è affidato alla mancanza di arbitrarietà*» – che tenga conto dell'esigenza di bilanciare la garanzia del legittimo affidamento con altri valori costituzionalmente rilevanti⁶⁰.

In linea di massima, gli interventi prescelti dal legislatore in ambito previdenziale sono di due tipologie: le misure dirette a conseguire risparmi di spesa e le forme di prelievo sui redditi pensionistici. Il primo tipo è prevalentemente collegato alla necessità di rispettare i vincoli di bilancio e – più in generale – alla finanza pubblica, anche in ragione degli obiettivi concordati in sede europea, mentre il secondo tipo di intervento è connesso al principio di solidarietà e di sostegno previdenziale nei confronti dei più deboli.

Esempio di misure del primo tipo sono certamente le norme con le quali viene disposta la sospensione dei meccanismi di rivalutazione monetaria delle pensioni⁶¹ o delle retribuzioni stipendiali⁶², ovvero di quei meccanismi volti a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., e che si prestano contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha chiarito che si tratta di interventi normativi affidati alle scelte discrezionali del legislatore, il quale, tuttavia, deve cercare di bilanciare le attese dei lavoratori/dei pensionati con le variabili esigenze di contenimento della spesa pubblica⁶³.

⁵⁷ Sentt. nn. 70 del 2015; 30 del 2004.

⁵⁸ Sentt. nn. 163 del 2016; 316 del 2010; 62 del 1999.

⁵⁹ Sentt. nn. 119 del 2012; 228 del 2010; 74 del 2008.

⁶⁰ Sentt. nn. 173 del 2016; 127 del 2015; ord. n. 274 del 2015; sent. n. 156 del 2014.

⁶¹ Sentt. nn. 173 del 2016; 70 del 2015.

⁶² Sentt. nn. 310 del 2013; 233 del 2012.

⁶³ Sent. n. 70 del 2015.

Pertanto, la legittimità costituzionale di simili disposizioni è subordinata a tutta una serie di condizioni, che devono essere oggetto di attenta verifica da condursi attraverso uno scrutinio stretto di ragionevolezza e proporzionalità⁶⁴, in modo tale che sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali in gioco sia garantito comunque «*un adeguato trattamento*», sia esso pensionistico o retributivo, «*alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona*»⁶⁵.

Tale *test*, in particolare, è superabile solo qualora gli interventi legislativi di “blocco” o “sospensione” dei suddetti meccanismi perequativi:

- a. siano sorretti da una giustificazione esplicita e dettagliata dalla quale emerga la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi⁶⁶;
- b. incidano solo su pensioni di importo elevato⁶⁷, tali da presentare «*margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo*»⁶⁸;
- c. si ispirino a criteri di progressività, distinguendo tra fasce di importi pensionistici/retributivi o, comunque, modulando l'applicazione della percentuale di perequazione automatica⁶⁹;
- d. si configurino alla stregua di misure eccezionali, contingentate nel tempo⁷⁰. Diversamente, si esporrebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni⁷¹ e persino le pensioni di maggiore consistenza potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta⁷²;
- e. non realizzino discriminazioni ingiustificate in riferimento ai soggetti passivi (si pensi al caso del blocco della perequazione automatica relativa agli stipendi dei magistrati)⁷³.

64 Sent. n. 208 del 2014.

65 Sentt. nn. 70 del 2015; 316 del 2010.

66 Sent. n. 70 del 2015.

67 Sentt. nn. 173 del 2016; 70 del 2015.

68 Sent. n. 316 del 2010.

69 Sentt. nn. 173 del 2016; 70 del 2015; 310 del 2013; 316 del 2010.

70 Sent. n. 173 del 2016; sent. n. 223 del 2012; ord. n. 299 del 1999.

71 Sent. n. 70 del 2015.

72 Sent. n. 316 del 2010.

73 Sent. n. 223 del 2012.

Un altro esempio di misura finalizzata alla riduzione della spesa pubblica è, poi, la disciplina che incide sul meccanismo di calcolo delle variazioni dell'indennità integrativa speciale spettante a quanti abbiano fruito del pensionamento anticipato, ancorando tali variazioni – con un'interpretazione ad effetto retroattivo – alla quota dell'indennità *«effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio»*. Anche in questo caso la Corte costituzionale ha applicato il *test* di adeguatezza e proporzionalità dell'intervento legislativo statale, concludendo che *«la norma censurata [...] non determina alcuna compressione sproporzionata dei diritti dei singoli lavoratori, che hanno avuto accesso al pensionamento anticipato. In un disegno che persegue finalità perequative e di complessivo riequilibrio delle risorse, idonee a giustificare anche modificazioni sfavorevoli di trattamenti economici con esiti privilegiati⁷⁴, il legislatore ha attuato un intervento di razionalizzazione della spesa pensionistica, che, inserito in una serie di misure di stabilizzazione finanziaria, non pregiudica l'adeguatezza del trattamento previdenziale per quanti abbiano beneficiato di un pensionamento anticipato»⁷⁵.*

In definitiva, si tratta di interventi legislativi sul sistema previdenziale direttamente collegati all'attuazione di principi, quali quello della sostenibilità del debito pubblico, recepiti in Costituzione in forza della l. cost. n. 1 del 2012, nonché di quelli *«fondanti»⁷⁶* di solidarietà e di eguaglianza, dai quali, ad avviso della Corte, discende *«una responsabilità che [...] non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future»⁷⁷*. Con gli interventi legislativi in questione, dunque, vengono operati bilanciamenti tra i diritti dei singoli ai trattamenti pensionistici/retributivi e le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concreta ed attuale disponibilità delle risorse finanziarie⁷⁸, anche in vista di un complessivo riequilibrio del bilancio a tutela non solo delle generazioni presenti, ma altresì di quelle a venire.

Talvolta, tuttavia, strumenti quali quello della sospensione dei meccanismi di rivalutazione monetaria sono rivolti – per espresso riconoscimento del legislatore – più che al contenimento della spesa pubblica a fini di finanziamento solidale degli interventi sui trattamenti pensionistici: è il caso dell'art.

⁷⁴ Sent. n. 74 del 2008, punto 4.5. del Considerato in diritto.

⁷⁵ Sent. n. 127 del 2015.

⁷⁶ Sent. n. 264 del 2012.

⁷⁷ Sent. n. 88 del 2014.

⁷⁸ Ord. 158 del 2014; sentt. nn. 316 del 2010; 203 del 2014.

1, l. n. 247 del 2007, in riferimento al quale il Giudice costituzionale rileva che *«la chiara finalità solidaristica dell'intervento, in contrappeso all'espansione della spesa pensionistica dovuta alla graduazione dell'entrata in vigore di nuovi più rigorosi criteri di accesso al pensionamento di anzianità, offre una giustificazione ragionevole alla soppressione annuale della rivalutazione automatica prevista a scapito dei titolari dei trattamenti medio-alti. Il loro sacrificio, infatti, serve ad attuare la scelta non arbitraria del legislatore di soddisfare – cancellando la brusca elevazione dell'età minima pensionabile – le aspettative maturate dai lavoratori, i quali, in base alla più favorevole disciplina previgente, erano prossimi al raggiungimento del prescritto requisito anagrafico»*.

Quanto alla seconda tipologia di misure in ambito pensionistico, ci si riferisce a quelle forme di *prelievo* (e non di imposizione in senso stretto: cfr. quanto si dirà a breve), quali il c.d. “contributo di solidarietà”, che gravano sui trattamenti di quiescenza e costituiscono – per espresso riconoscimento della Corte costituzionale⁷⁹ – *«misure di solidarietà “forte”», volte «a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori – endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico)»*.

Anche questo tipo di strumenti, secondo il Giudice delle leggi, possono considerarsi compatibili con il dettato costituzionale solo laddove siano stati *«oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato»*⁸⁰. È ancora una volta, dunque, il *test* di ragionevolezza e di proporzionalità a dover essere applicato, anche perché le disposizioni recanti tali misure devono tenere conto del principio dell'affidamento, in modo tale che il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli.

In particolare, il prelievo sulle pensioni a fini solidaristici:

- a. non deve *«infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. [...] agganciata anche all'art. 36 Cost. [...]»*⁸¹;

⁷⁹ Sent. n. 163 del 2016.

⁸⁰ Sentt. nn. 163 del 2016; 69 del 2014; 166 del 2012; 302 del 2010; n. 446 del 2002.

⁸¹ Sent. n. 173 del 2016.

- b. «non può, altresì, che incidere sulle “pensioni più elevate”; parametro, questo, da misurare in rapporto al “nucleo essenziale” di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la “pensione minima”»⁸²;
- c. infine, «l’incidenza sulle pensioni (ancorché) “più elevate” deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura»⁸³.

In sintesi, continuando ad usare le parole del Giudice costituzionale, «il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all’interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum».

Dal “contributo di solidarietà”, che si configura alla stregua di un prelievo effettuato direttamente dall’INPS per fini solidaristici, vanno, però, distinte – come accennato poc’anzi – le forme di *imposizione tributaria* che gravino solo sui redditi pensionistici: come si avrà modo di vedere nel paragrafo 5.1.3 e 5.1.4, infatti, le *imposte* che colpiscono unicamente tale tipologia di redditi sono considerate dalla Corte costituzionale illegittime, poiché realizzano un’ingiustificata e irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi⁸⁴.

Un’altra importante indicazione che può trarsi dalla giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale, invece, riguarda gli interventi normativi che incidono sui limiti di età per accedere all’erogazione dei trattamenti pensionistici: in tale ambito, in particolare, la Corte costituzionale ha riconosciuto al legislatore statale la più ampia discrezionalità di scelta⁸⁵. Quest’ultima, tuttavia, incontra il limite posto dalla tutela del conseguimento del minimo pensionistico (considerato come bene costituzionalmente protetto), in nome della quale è possibile operare deroghe ai limiti di età ordinari previsti per ciascuna categoria di dipendente pubblico⁸⁶. Non può, viceversa, assurgere

82 Sent. n. 173 del 2016.

83 Sent. n. 173 del 2016.

84 Sent. nn. 116 del 2013; 223 del 2012.

85 Sent. 33 del 2013; 195 del 2000.

86 Sent. n. 33 del 2013.

a limite alla discrezionalità del legislatore il raggiungimento di trattamenti pensionistici e benefici ulteriori⁸⁷.

Il quadro complessivo che emerge, indipendentemente dall'esito finale delle singole decisioni in materia, è quello per cui il principio di adeguatezza del trattamento retributivo o pensionistico alle esigenze di vita può essere sacrificato sull'altare delle esigenze economiche legate a congiunture sfavorevoli o a vincoli stringenti alla finanza pubblica, o anche 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.

Ma 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 ed agganciate ad una obiettiva diversità delle situazioni oggetto di disciplina rispetto a quelle non ricomprese nell'ambito di operatività di tali misure. E ciò anche qualora queste ultime incidano su rapporti di durata ai quali non è riferibile il principio del legittimo affidamento.

In conclusione, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale esaminata, da una parte costituisce un punto fermo la piena discrezionalità del legislatore nel riformare nel suo complesso il sistema pensionistico-previdenziale, con il solo limite del rispetto dei principi costituzionali "cardine" di tale materia: l'uguaglianza, la ragionevolezza nelle diversificazioni, la garanzia dell'adeguatezza delle retribuzioni/pensioni. Dall'altra parte, invece, ove si voglia provare ad incidere sull'attuale sistema di *welfare* con strumenti più specifici, di portata più ristretta, è necessario che essi siano sempre correlati al perseguimento di un obiettivo meritevole di tutela costituzionale e che siano congegnati in modo tale da soddisfare tale obiettivo gravando nella misura minore possibile sulle spalle dei soggetti ai quali si chiede un sacrificio economico: soggetti che, comunque, devono essere individuati senza compiere scelte arbitrarie e discriminazioni irragionevoli.

3.5 La viabilità costituzionale di nuovi strumenti di redistribuzione della ricchezza alla luce della giurisprudenza costituzionale in ambito tributaristico

Se l'esame della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale può essere utile al fine di individuare quali margini di incidenza abbia il legislatore

⁸⁷ Sent. n. 33 del 2013; 227 del 1997.

re nella rimodulazione del sistema del *welfare*, altrettanto utile può rivelarsi l'analisi delle decisioni rese dal Giudice delle leggi in ambito tributaristico, poiché consentono di ricostruire il parametro sulla base del quale testare la praticabilità costituzionale di nuovi strumenti di redistribuzione della ricchezza volti alla riduzione del “divario generazionale”.

In particolare, tale parametro è ancorato agli articoli 3 e 53 Cost.: come è noto, infatti, da quest'ultima disposizione costituzionale si ricava che la capacità contributiva è il presupposto e il limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche, poiché tale principio costituisce specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.⁸⁸. A tale limite, poi, se ne affianca un ulteriore. Si tratta del principio di progressività, anch'esso contenuto nell'art. 53 Cost., il quale, tuttavia, come espressamente chiarito dalla Corte costituzionale, deve informare l'intero sistema tributario e non necessariamente il singolo tributo⁸⁹.

Le premesse appena svolte costituiscono, secondo l'insegnamento della Corte, i confini stessi entro i quali è legittimo che il legislatore si muova nell'esercizio del suo potere discrezionale in ordine alle politiche di imposizione fiscale. Ed infatti, «*la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; piuttosto essa esige un indefettibile raccordo proprio con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)*»⁹⁰.

Distinzioni e modulazioni all'interno del sistema impositivo, dunque, sono astrattamente possibili: il punto, semmai, è verificare che in concreto esse siano sorrette da «*adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in discriminazione*»⁹¹.

Appurata la legittimità dello scopo perseguito dal legislatore, occorre quindi verificare se i mezzi approntati siano idonei e necessari a conseguirlo. Infatti, affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità

88 Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 10 del 2015; 258 del 2002; 341 del 2000; 155 del 1963.

89 Sentt. nn. 8 del 2014; 223 del 2012; 2 del 2006; 263 del 1994.

90 Sentt. nn. 10 del 2015; 116 del 2013; 223 del 2012; 341 del 2000.

91 Sent. n. 10 del 2015.

contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice, e più in generale la manovra tributaria deve essere idonea a conseguire le finalità che intende esplicitamente perseguire⁹².

Da qui il *test* al quale il Giudice delle leggi ricorre per svolgere tale verifica, ovvero un «*giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione*»⁹³.

Alla luce di tale scrutinio di non irragionevolezza e di non arbitrarietà delle differenziazioni del regime impositivo, la Corte ha ritenuto non illegittime norme con le quali si veniva a determinare un temporaneo inasprimento dell'imposizione in riferimento a determinati settori produttivi o a determinate tipologie di redditi e cespiti, in forza della loro limitata durata⁹⁴; così come sono state «salvate» disposizioni in cui la differenziazione tributaria per settori economici o per tipologie di reddito ha assunto carattere strutturale⁹⁵, e ciò in ragione della plausibile giustificazione oggettiva posta a fondamento della scelta del legislatore. Inoltre, la giurisprudenza costituzionale è stata costante nel giustificare temporanei interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali: purché, tuttavia, fossero contenuti in un arco temporale predeterminato, o fossero stati previsti gli strumenti atti a verificare il perdurare della congiuntura posta a giustificazione della più severa imposizione⁹⁶. A tale proposito il Giudice delle leggi, nell'ordinanza n. 299 del 1999, ha affermato che «*per esigenze così stringenti il legislatore ha imposto a tutti sacrifici anche onerosi (sentenza n. 245 del 1997) e che norme di tale natura possono ritenersi non lesive del principio di cui all'art. 3 della Costituzione (sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza), a condizione che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso*».

Viceversa, qualora la differenziazione nel prelievo fiscale si discosti dai re-

92 Sent. n. 10 del 2015.

93 Sentt. nn. 10 del 2015; 116 del 2013; 223 del 2012; 111 del 1997.

94 Ord. n. 341 del 2000; sentt. nn. 21 del 1996; 143 del 1995; 159 del 1985.

95 Sentt. nn. 21 del 2005; 201 del 2004.

96 Sent. n. 10 del 2015.

quisiti appena esposti, oppure venga effettuata in danno di specifiche categorie di reddito, discriminando i relativi titolari rispetto a tutti gli altri cittadini, la relativa disciplina è incorsa inesorabilmente in una declaratoria di illegittimità costituzionale.

È questo il caso, ad esempio, del contributo di perequazione posto unicamente a carico dei redditi pensionistici a cui si è fatto cenno nel paragrafo 3.4: si legge, infatti, nella sent. n. 116 del 2013, che *«a fronte di un analogo fondamento impositivo, dettato dalla necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha scelto di trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici»*, e ciò nonostante il fatto che i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non abbiano *«una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti in pejus di determinate categorie di redditi da lavoro»*. In definitiva, *«al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura, attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi»*. La sostanziale identità di ratio dei differenti interventi “di solidarietà”, pertanto, ha determinato un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del trattamento differenziato riservato alla categoria colpita, reso *«ancor più palese, laddove si consideri che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (fra le altre sentenza n. 30 del 2004, ordinanza n. 166 del 2006); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro»*⁹⁷.

Analogamente la Corte ha concluso nel caso del sindacato sulla disposizione che operava una riduzione a carico dell'indennità spettante ai magistrati⁹⁸: *«Il tributo che interessa incide su una particolare voce di reddito di lavoro, che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto ad imposta in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro; e introduce, quindi, senza alcuna giustificazione, un elemento di discriminazione soltanto ai danni della particolare categoria di dipendenti statali non contrattualizzati che beneficia dell'indennità giudiziaria. Con la sua applicazione,*

⁹⁷ Sent. n. 116 del 2013.

⁹⁸ Sent. n. 223 del 2012.

infatti, viene colpita più gravemente, a parità di capacità contributiva per redditi di lavoro, esclusivamente detta categoria».

Semmai, affinché un'imposta limitata ad una specifica categoria di soggetti passivi sia legittima, oltre a dover presentare i caratteri dell'eccezionalità e della transitorietà, deve altresì rispettare il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante⁹⁹.

Infine, in materia di agevolazioni fiscali, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che tale tipo di strumenti, aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono espressione di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità: con la conseguenza che la Corte stessa non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi¹⁰⁰.

La giurisprudenza costituzionale presa in considerazione, in definitiva, pone l'accento sul principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. come espressione, nel settore tributaristico, del principio di uguaglianza sostanziale: per questa ragione consente al legislatore l'adozione di imposizioni fiscali differenziate, ma assoggetta le stesse ad una serie di limiti da rispettare e ad un severo controllo di ragionevolezza.

La viabilità costituzionale di misure impositive, finalizzate alla redistribuzione della ricchezza, che colpiscono solo determinati soggetti passivi o che si differenziano per l'oggetto o la misura dell'imposizione stessa è, dunque, subordinata alla condizione che tali misure siano temporanee o eccezionali, ma soprattutto – anche laddove dovessero avere carattere strutturale – che ne venga esplicitata la *ratio* ultima, la quale ben può risiedere (come si è già visto per gli interventi legislativi in materia previdenziale) nella congiuntura economica sfavorevole o – più in generale – può essere legata a determinate scelte di politica economica e di redistribuzione delle risorse. L'importante è che l'imposta sia coerente con tale *ratio* e che si traduca in una misura idonea e necessaria a conseguire lo scopo in vista del quale è stata adottata (anche qui similmente a quanto si è già avuto modo di vedere in ambito lavoristico-previdenziale).

⁹⁹ Sent. n. 223 del 2012.

¹⁰⁰ Tra le tante, cfr. sentt. nn. 111 del 2016; 6 del 2014; 275 del 2005; 27 del 2001.

CAP. 4: L'ITALIA DI DOMANI: PRINCIPALI DRIVERS E LO SCENARIO 2030

4.1 Gli studi del futuro

La previsione è un tentativo di ridurre i margini dell'imprevisto. Un modo di porsi di fronte ai mutamenti delineando obiettivi e valori, descrivendo *trends* e proiezioni possibili o probabili. Gli studi del futuro, non costituiscono una novità all'interno della ricerca. Ogni paese ha contribuito, a seconda delle fasi storiche e della propria eredità scientifica, all'evoluzione di tale disciplina che sta vivendo negli ultimi decenni, anche per via della crisi economica, un rinnovato interesse.

Gli USA rappresentano la culla degli studi del futuro, iniziati intorno agli anni '30 del '900 e fioriti in particolar modo dopo la seconda guerra mondiale. Il loro scopo principale era quello di effettuare studi previsionali a medio e lungo termine per il Ministero della Difesa e per l'industria, analizzando gli effetti del rapido cambiamento tecnologico in corso. Ciò che interessava, in primo luogo, era esaminare e prevedere gli effetti dello sviluppo tecnologico ai numerosi problemi di ordine militare e strategico.

Nonostante un primo approccio militare-industriale, gli studi del futuro si sono successivamente evoluti andando ad abbracciare temi e concetti diversi. Agli studi americani va riconosciuta, infatti, la multidisciplinarietà dei propri campi d'indagine. Esempio di questa confluenza d'interessi, è stata, la creazione della *Research and Development*–RAND negli anni '50 e '60 del '900. Tuttavia, la gran parte degli studi statunitensi adottano un metodo pragmatico ed esplorativo basato principalmente sull'estrapolazione di tipo statistico in cui la previsione è basata sulla semplice estensione delle serie storiche del passato.

In Francia, capofila europeo per gli studi sul futuro, troviamo, al contrario, un'impronta più teorica che pragmatica. Il paese ha avuto in eredità un grosso bagaglio filosofico, dove il futuro è inteso, innanzitutto, come un'attitudine mentale e solo dopo operativa¹⁰¹. Gli studi furono influenzati non solo dalla necessità di ricostruzione, nell'immediato dopoguerra, ma anche dal bisogno di recuperare la componente umana e comunitaria. Con questa funzione, nel 1957, venne creato il *Centre internationale de prospective* con

¹⁰¹ Rizza S., *Gli studi previsionali: rassegna storica e critica*, in Aa.Vv. *Futuro e complessità*, Franco Angeli, Roma, 1987, p. 39.

lo scopo di fare studi previsionali a lungo termine in aree di sviluppo sociale ed economico. Gli studi promossi in Francia, cercavano di individuare, fra le opzioni esistenti, quelle che avrebbero portato a un futuro migliore.¹⁰² Il concetto che il futuro debba essere programmato è la prima pietra miliare di questo ambito di studi.

Nel Regno Unito, gli studi del futuro sono intrapresi da diversi poli universitari, come nell'Università del Sussex con l'economista Freeman del *Science Policy Research Unit*. L'approccio inglese a tali studi si colloca a metà strada fra quelli statunitensi e francesi¹⁰³.

I Paesi scandinavi hanno dato spazio alla creazione di diversi organismi pubblici e privati volti allo studio e alle attività previsionali. Sono oggi paesi all'avanguardia nello studio del futuro, avendo istituito diversi organismi che si occupano di fornire indicazioni al governo per le proprie decisioni politiche.¹⁰⁴ In Svezia esiste da più di quarant'anni un Segretariato per gli studi sul futuro; in Finlandia opera la *Finland Futures Research Center*; in Norvegia gli studi sul futuro hanno un'impronta umanista grazie al *Mankind 2000* e al *World Futures Studies Federation*; infine, anche la Danimarca ha un Istituto per lo studio e le ricerche sul futuro.

I primi sforzi italiani nell'ambito degli studi sul futuro si devono a Pietro Ferraro, che riprese in pieno il modello francese, volto principalmente a sviluppare le capacità umane e il senso civico. La seconda grande figura italiana degli studi sul futuro fu Aurelio Peccei. Co-fondatore del Club di Roma, avviò per l'Italia un periodo ricco di studi e dibattiti intorno a problematiche quali il futuro del pianeta e dell'umanità. È a Peccei che si deve l'elaborazione di un concetto fondamentale degli studi sul futuro, ossia la necessità di guardare al futuro con un'impostazione globale.¹⁰⁵ Egli insisteva sul fatto che non fosse possibile pensare al futuro senza avere una visione globale del complesso di problemi che investono l'umanità. I problemi del pianeta sono intrinsecamente correlati l'uno con l'altro, e la loro soluzione può avvenire soltanto se sono compresi nella loro totalità.

Oggi il tema della sostenibilità dello sviluppo lega fortemente il presente al futuro, le generazioni di oggi con quelle di domani. Mantenere le peculiarità

102 Barbieri Masini E., *Gli studi sul futuro e l'Italia*, in *Futuribili*, 1998, p. 11-34.

103 Forrester, J. W., *System dynamics – the next fifty years*, *System Dynamics Review* vol.23 n.2-3, p. 359-370, 2007.

104 Rizza S., *il presente del futuro*, *Sociologia e previsione sociale*, Franco Angeli, Milano, 2003 p.24-35.

105 Peccei A., *Quale futuro? L'ora della verità si avvicina*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano 1974.

evidenziate dal percorso condotto dalla storia degli studi del futuro garantisce lo sviluppo e la credibilità della disciplina. È, dunque, indispensabile mantenere la caratteristica di interdisciplinarietà e multidisciplinarietà, l'individuazione di percorsi auspicabili, il carattere globale e, infine, la sollecitazione al carattere comunitario e collettivo per la costruzione di un futuro migliore¹⁰⁶.

4.1.1 Demografia: tra invecchiamento e indice di dipendenza

Uno dei principali problemi del nostro continente è diventato l'invecchiamento della popolazione. Esso comporta l'incremento sia del numero, in valori assoluti, delle persone anziane (over 65) e vecchie (over 80) che della loro porzione sul complesso della popolazione. Due tendenze demografiche di lungo periodo hanno prodotto questo "malessere demografico": la diminuzione dei tassi di fecondità e l'aumento della speranza di vita.¹⁰⁷

Pressoché tutti i paesi europei hanno completato il processo di transizione demografica e presentano popolazioni con crescita quasi nulla. Una popolazione deve avere livelli di fecondità superiori alla soglia di sostituzione, vale a dire circa 2,1 figli per donna, per mantenere la sua dimensione demografica. Il numero medio di figli per donna in Europa è ben al di sotto della soglia di sostituzione, e anche se è previsto un lieve aumento entro il 2030, tale incremento non sarà sufficiente a "ringiovanire" la popolazione a meno che, non subentri, un forte flusso migratorio.¹⁰⁸ L'Italia ha addirittura il record mondiale negativo del tasso di fecondità già dagli inizi degli anni Novanta. La crisi economica del 2008 ha contribuito ad accelerare questo trend negativo, costringendo i giovani a una revisione al ribasso delle loro intenzioni di creare una famiglia¹⁰⁹.

Anche la speranza di vita alla nascita ha concorso a questo andamento. Dagli anni '50 del secolo scorso essa si è allungata di circa 15 anni, sfiorando oggi gli ottant'anni e andando a superare tale soglia di circa due anni nel 2030. Secondo le stime dell'Eurostat, coloro che nascono nel 2030 avranno in media, nelle prime 15 economie europee, una vita di dieci anni più lunga rispetto a coloro nati negli anni '80 del Novecento.

L'età media si aggirerà, nel 2030, intorno ai 45 anni, ben quattro in più rispetto alle medie attuali. L'Italia sarà ancora il paese più vecchio in Europa

106 Rizza S., *Il presente del futuro. Sociologia e Previsione sociale*, cit.

107 Mussino A., *Geografia dell'invecchiamento e malessere demografico*, in Golini A. e Rosina A. (a cura di), *Il secolo degli anziani: come cambierà l'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 48-50.

108 Golini A., *La popolazione del pianeta*, Il Mulino, Bologna, 2003.

109 Istat, *Indagine multiscopo annuale sulle famiglie. Aspetti della vita quotidiana*, 2014 p.4-13.

con una media nazionale di 51 anni. Per la prima volta nella storia si realizzerà un decremento della popolazione in età lavorativa e un incremento della quota di anziani (che raggiungeranno il 26% della popolazione¹¹⁰). Il problema dell'invecchiamento della popolazione è spesso illustrato con il raddoppio dell'indice di dipendenza dagli anziani (rapporto tra popolazione di età superiore a 65 anni e popolazione tra i 15 e i 64 anni) dal 26% nel 2010 al 50% nel 2050. Ma il vero problema è l'indice di dipendenza economica, definito come percentuale dei disoccupati e dei pensionati sugli occupati. Se, nel campo dell'occupazione, l'Europa raggiunge l'obiettivo della strategia Europa 2020 di un tasso di occupazione del 75% nella popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni e fa ulteriori passi avanti nel periodo 2020-2050, l'indice di dipendenza economica aumenterà solo dall'attuale livello pari al 65% al 79% nel 2050. Molti paesi dovranno darsi da fare per migliorare la futura adeguatezza e sostenibilità dei rispettivi regimi pensionistici e aumentare i tassi di occupazione, non solo nei gruppi di età più avanzata ma anche nei gruppi con tassi di occupazione inferiori (giovani donne e immigrati). Raggiungere l'obiettivo fissato dalla UE per l'occupazione o raggiungere i paesi più efficienti potrà quasi neutralizzare l'effetto dell'invecchiamento della popolazione sul peso relativo delle pensioni sul Pil¹¹¹.

Secondo la definizione data dall'ONU, "stanno invecchiando" gli stati in cui gli ultra sessantacinquenni rappresentano almeno il 7% della popolazione; mentre vengono considerati "anziani" quelli in cui tale rapporto è pari almeno al 14%, e "super-anziani" quelli in cui viene superata la soglia del 20%. Attualmente in Europa i paesi "super-anziani" sono 2 (Italia e Germania) ma dal prossimo anno si aggiungeranno Finlandia e Grecia; entro il 2020 si aggiungeranno Bulgaria, Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia e Svezia; ed entro il 2025 anche Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Ungheria, Polonia, Spagna, e Regno Unito.

È difficile, infatti, ignorare i timori per la sostenibilità dei sistemi pensionistici e sanitari, o per i rischi derivanti dal rallentamento economico connesso alla contrazione della forza lavoro¹¹².

La pressione sul sistema pensionistico avrà effetti intergenerazionali. Il numero crescente di cittadini anziani di età superiore a 65 anni in Europa rischia

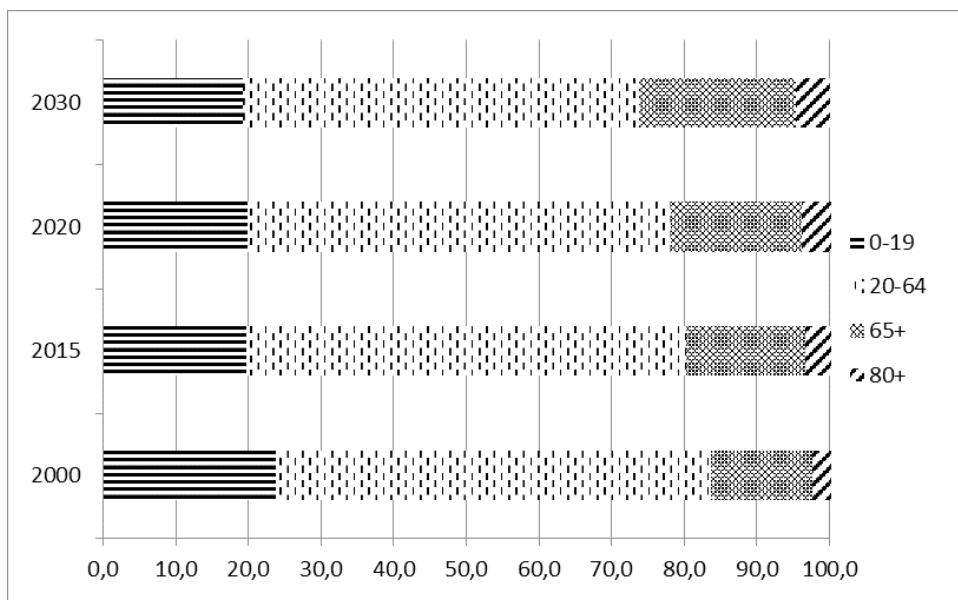
110 Rand Europe e ESPAS, *Europe Societal Challenges: An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the EU*, 2013, p.16-21.

111 *Ibidem*, p. 6-15.

112 Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council taking forward the Strategic Implementation Plan of the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*, COM (2012) 83 final, Bruxelles, 2012.

di mettere a dura prova il sistema pensionistico e sanitario. Se lasciati invariati, i contributi pensionistici diminuiranno come conseguenza di una contrazione della forza lavoro, mentre allo stesso tempo la spesa previdenziale aumenterà a causa del numero crescente di pensionati. Le ripercussioni di questo fenomeno produrranno importanti conseguenze sull'indice di dipendenza demografico. Al fine di mantenere la sostenibilità di questi sistemi bisogna riconsiderare subito le norme sul pensionamento e sui contributi.¹¹³ Diventa più che mai urgente sviluppare e attuare strategie globali per adeguare i regimi pensionistici all'andamento della contingenza economica e demografica. Si tratta di problemi enormi, ma risolvibili se vengono attuate politiche adeguate e tempestive.

Fig. 5 Struttura per età della popolazione EU, 2000, 2015, 2020, 2030



Fonte: nostra elaborazione sui dati United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Urbanization Prospects: the 2015 Revision.

Dalla figura 5, possiamo notare come quest'invecchiamento continuerà ad aumentare a causa del crescente peso degli anziani e degli ultra anziani, provocando una caduta del 2% della forza lavoro e ampliando le fasce inattive a più del 40% della popolazione. Il “dividendo demografico”, dopo aver guidato lo sviluppo eco-

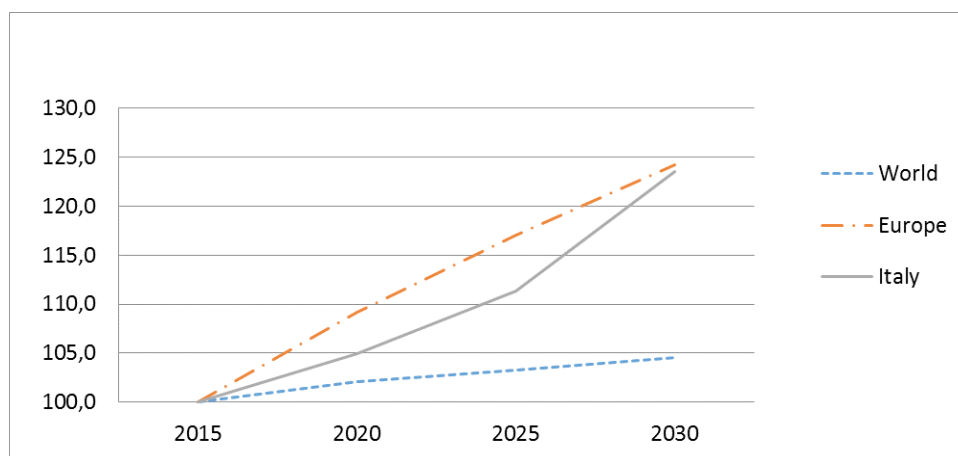
¹¹³ Commissione Europea, *Libro Bianco: Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, Bruxelles, COM(2012) 55 final, 2012, p.3.

nomico nel passato, si è ora trasformato in una “tassa demografica” che rappresenterà un freno alla crescita dell’economia mondiale per i prossimi due decenni.¹¹⁴

Come noto, la sostenibilità e la competitività di un paese sono garantite da un ricambio giovane della forza lavoro. Nel lungo periodo una popolazione che diventa vecchia non solo perde il suo dinamismo, ma anche la capacità di adattarsi alle nuove sfide proposte da un mondo in continua evoluzione¹¹⁵.

Fig. 6 indice di dipendenza della popolazione 2015 – 2030

$$ID = (P>56 + P<14) / (P14<65) * 100$$



Fonte: nostra elaborazione sui dati United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Urbanization Prospects: The 2015 Revision.

Il rischio è di entrare in una spirale di “degiovanimento”, sia quantitativo che qualitativo, con la progressiva marginalizzazione del ruolo delle giovani generazioni non solo nella sfera economica ma anche in quella politica e sociale. Una manifestazione di questo fenomeno sono i Neet¹¹⁶.

4.1.2 Salute: la crescita della spesa sanitaria

Argomento parallelo a quello dell’invecchiamento della popolazione riguarda la salute. Anche se gli europei vivranno mediamente più a lungo, ciò

114 Mody’s investor service, *Population Aging Will Dampen Economic Growth over the Next Two Decades*, 2014, p.1-22.

115 Istituto Giuseppe Toniolo, *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2016*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 53-60.

116 Rosina A., Neet. *Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e Pensiero, Milano, 2015.

non significa che godranno necessariamente di buone condizioni fisiche in età avanzata. L'allungamento della vita non potrà che avere ripercussioni sull'organismo con l'avanzamento dell'età.

Gli anziani, infatti, hanno maggiori probabilità di sviluppare malattie genetiche, croniche o connesse con lo stile di vita che hanno condotto. Più si estende l'arco di vita, maggiori sono le probabilità che i geni "difettosi" possano maturare o svilupparsi. Inoltre, essendo le persone anziane strutturalmente deboli, è probabile che contraggano più malattie simultaneamente. Tutto ciò si traduce inevitabilmente in maggiori costi sanitari.

Le spese connesse con la cura degli anziani rappresenta la principale uscita delle spese sanitarie¹¹⁷. In parte a causa dei notevoli costi legati all'assunzione di una forza lavoro specializzata e in parte per le spese connesse con le analisi e l'utilizzo di macchinari sofisticati. I pazienti, inoltre, costeranno sempre di più in quanto l'accesso alle informazioni on-line rende gli individui più consapevoli dei metodi assistenziali trasformandoli in consumatori inclini a chiedere le più recenti innovazioni mediche e tecnologiche¹¹⁸.

Oltre all'allarme invecchiamento, anche la diffusione di stili di vita poco salutari penderà maggiormente sulle finanze pubbliche. Si stima che il 17.2% della popolazione europea sarà obesa¹¹⁹. Ciò solleverà problematiche interconnesse come diabete, malattie respiratorie, malattie cardiovascolari e ipertensione, con tutte le problematiche che ne conseguono.

Nonostante queste previsioni, poco è cambiato dal 1950 nei sistemi di assistenza sanitaria e nel modo in cui sono gestiti i relativi finanziamenti. L'assistenza sanitaria nella maggior parte dei paesi europei resta orientata alla cura delle fasi acute delle malattie. La cura e la prevenzione delle malattie croniche richiede un approccio più longitudinale, anche dei finanziamenti, che dovrebbero essere indirizzati alla ricerca e allo sviluppo di nuove tecnologie¹²⁰. I governi continuano a finanziare l'assistenza sanitaria con entrate fiscali o premi assicurativi, i quali dipendono da una forza lavoro relativamente giovane e sana che, come abbiamo visto, andrà progressivamente a ridursi. La spesa sanitaria nei paesi dell'Unione Europea andrà ad occupare una fetta sempre maggiore del Pil nazionale¹²¹. In prospettiva per i singoli paesi, assor-

117 The Economist Intelligence Unit, *The Future of Healthcare in Europe*, 2011 p. 6-10.

118 *Ibidem*, p. 4-6.

119 FAO Regional Office for Europe and Central Asia, 2012.

120 The Economist Intelligence Unit, *The Future of Healthcare in Europe*, 2011, p. 7-12.

121 È opportuno evidenziare che la crescita previsionale del Pil nel report *The Economist Intelligence Unit, The Future of Healthcare in Europe*, è stimata per tutti i paesi intorno al 1,75%. Tale incremento non è uniforme in tutti i paesi. Le spese sanitarie potrebbero, dunque, nella

birà tra l'12% e il 15% del Pil nazionale, anche se altre fonti riportano una spesa addirittura superiore¹²². Nessun paese riuscirà al 2030 a far fronte ad una spesa sanitaria così onerosa. Molta di questa difficoltà, sarà dettata dalla fascia dei *baby-boomers*¹²³, i c.d. *silver boomers*, che vanno in pensione.

4.1.3 Economia e lavoro: il protrarsi dei divari regionali

L'Unione Europea continuerà a godere di uno dei più alti redditi pro capite nel mondo. Tuttavia, la quota del suo Pil, a livello mondiale, è previsto che si ridurrà dal 23,1% al 15,5%. Il principale cambiamento non è dovuto quindi alla riduzione del peso economico dell'UE, piuttosto del suo riposizionamento nel palcoscenico internazionale. Nel 2030, infatti, l'economia europea peserà meno in termini relativi e il continente potrebbe diventare meno influente su questioni globali¹²⁴.

La Cina e gli Stati Uniti continueranno, a livello economico, a essere i principali *partners*¹²⁵. Queste due potenze resteranno ancora strettamente collegate al vecchio continente principalmente per motivi di commercio. Tuttavia, per l'Europa le questioni non dovranno incentrarsi soltanto sulla distribuzione di beni e servizi competitivi ma anche sull'attuazione di accordi commerciali, di regole sulla concorrenza e sulle proprietà intellettuali¹²⁶.

A livello interno, la crescita del Pil sarà molto differente con forti divari regionali. Alcune regioni avranno incrementi superiori al 2% o tra l'1,5% e il 2%, come gran parte dell'Europa del nord, mentre altri, come Spagna, alcune regioni italiane e Grecia oscilleranno tra una crescita del 0,5%-1% e la deflazione¹²⁷. Ci troveremo davanti a un'Europa a due velocità, dove il nord avanza trascinandosi un sud che non sembrerebbe aver fatto grandi progressi¹²⁸. Solo l'Europa dell'est potrebbe riuscire a sfruttare al meglio l'opportunità di slancio economico, presentando paesi con crescite convergenti.

realtà costare molto più di quanto stimato per tutti quei paesi che avranno economie più lente.

122 Commissione Europea, cit.

123 I nati tra il 1946 e il 1960.

124 OECD *Economic Outlook, Growth Prospects and Fiscal Requirements Over The Long Term*, vol.2014/1, 2014, p.223-233.

125 Per quanto concerne gli Stati Uniti a prescindere dalla firma o meno del TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership).

126 ESPAS, cit.

127 ESPON, European Regional Development Fund e Politecnico di Milano, MASST3 mode, *Investigating in your future*, 2013.

128 Monti L., *Politiche dell'Unione europea. La programmazione 2014-2020*, Luiss University Press, Roma, 2016.

Per quanto riguarda il tema occupazione, secondo le stime ILO,¹²⁹ la forza lavoro 15-65 anni decrescerà, mentre il tasso di disoccupazione scenderà dal 9% al 6%. Tuttavia, è necessario distinguere, ancora una volta, tra nord e sud Europa. Il tasso d'occupazione ammonterà a più del 55% al nord e si aggirerà al 45% nel sud che presenterà tassi d'occupazione inferiori anche all'est Europa¹³⁰.

Il target Europa 2020 per l'occupazione è fissato al 75%, oggi la media UE è pari circa al 68,6%. L'Italia, non solo presenta uno dei tassi di occupazione più bassi nel vecchio continente (57,6% nel 2016), ma è anche uno dei paesi con la maggiore forbice per genere: meno della metà delle donne è occupata (un valore di 23,3 punti percentuali inferiore a quello degli uomini). Siamo, ancora, ben lontani dal traguardo fissato dal Programma nazionale di riforma (67% - 69%)¹³¹.

I principali settori d'occupazione resteranno quelli dei servizi e delle costruzioni mentre industria e agricoltura andranno progressivamente a ridursi. La bilancia commerciale europea dal 2020 inizierà lentamente a decrescere per colpa soprattutto della perdita di competitività dei prodotti europei¹³².

4.1.4 Clima: la domanda energetica

Tema delicato è quello del clima e di come tale questione verrà affrontata in Europa. Tenendo presente solo i cambiamenti climatici dettati da cause antropogeniche, le conseguenze principali saranno, come noto, connesse all'innalzamento della temperatura globale e alla crescente domanda di risorse energetiche da cui il nostro continente dipende.

Mentre gli studiosi concordano sul fatto che i cambiamenti climatici costituiscono una questione rilevante non trovano un accordo circa i tempi, la gravità e gli effetti socio-economici di tali previsioni. Lo scenario ambientale previsto dall'OECD stima che senza il contributo di politiche più ambiziose di quelle che oggi sono in vigore, le emissioni dei gas serra aumenteranno del 50% entro il 2050. Tale peggioramento sarà generato principalmente da due fattori. Il primo, derivante da una crescita del 70% delle emissioni di CO₂ per

129 ILO, *Global employment trends for youth 2015*, Geneva, 2015.

130 Eatwell J. e McKinley T., *Challenges for Europe in the World 2030*, Ashgate, London, 2014, p.8-10.

131 Sul livello dell'occupazione nel nostro paese incide anche il fenomeno del sommerso: il tasso di irregolarità (incidenza delle Ula - unità lavorative anno- non regolari sul totale delle unità di lavoro) è stimato al 12,2%. Dati ISTAT e Commissione Europea.

132 ESPAS, cit.

un aumento dell'80% della domanda globale di energia. Il secondo, a causa di una forte domanda di automobili e trasporti, soprattutto nei paesi in via di sviluppo¹³³.

È generalmente accolta l'ipotesi che i gas serra, nel complesso, produrranno un innalzamento della temperatura globale compreso tra i 1,4° e i 2,6° gradi celsius entro il 2040-2060¹³⁴.

I cambiamenti climatici e le questioni di sicurezza energetica avranno importanti implicazioni non solo per l'uso dei combustibili fossili rispetto a fonti alternative di energia, ma anche per le questioni d'innovazione tecnologica e le politiche economiche e finanziarie. Dato l'impatto cumulativo delle emissioni dei gas serra, i ritardi nella regolazione delle infrastrutture, delle risorse energetiche e della tecnologia si ripercuoteranno per il resto del secolo. Se non si interviene tempestivamente, le brutte sorprese potrebbero estendersi per molto dopo il 2030. Inoltre, la recessione e i bassi tassi di crescita economica, oggi in atto, aumenteranno questo rischio, aggravando il problema con il rinvio d'investimenti in tecnologie a bassa emissione di carbonio, in infrastrutture e mutamenti negli stili di vita.

L'Europa è responsabile di circa un decimo delle emissioni di carbonio nel mondo e non può svolgere unilateralmente un grosso impatto sui risultati globali. Tuttavia, può continuare a svolgere un ruolo significativo per l'innovazione e la politica di sviluppo per una crescita sostenibile nel mondo nel suo complesso ponendosi come modello per i mercati emergenti e i paesi a basso reddito¹³⁵.

È inoltre probabile che i cambiamenti climatici abbiano ripercussioni negative sulla disponibilità di energia e di altre risorse essenziali e sono in molti a prevedere una grave penuria entro il 2030 anche se non tutte le fonti confermano tale previsione ed evidenziano non tanto la scarsità di risorse quanto i costi crescenti per estrarre ciò che rimane.

Inoltre, la volatilità politica dei paesi ricchi di energia verrà ad aggravare la volatilità nei prezzi e l'insicurezza dell'approvvigionamento. L'energia rinnovabile registrerà una crescita più rapida di quella delle fonti energetiche tradizionali, ma nel 2030 rappresenterà ancora solo una percentuale esigua dell'approvvigionamento energetico mondiale, circa l'8%,¹³⁶ tendenza acuita

133 OECD, *Environmental Outlook to 2050: Climate Change Chapter*, 2011, p.5-48.

134 European Environment Agency (EEA), *Assessment of global megatrends: Increasingly severe consequences of climate change*, 2014, p.3-14.

135 The Augur Project e European Commission's Seventh Framework Programme, *Europe in the world in 2030*, 2013 p.18-19.

136 European Environment Agency, *Trends and Projections in Europe*, 2015.

dalla nostra incapacità di arrestare la perdita di biodiversità, con implicazioni gravi per la sostenibilità economica a lungo termine¹³⁷.

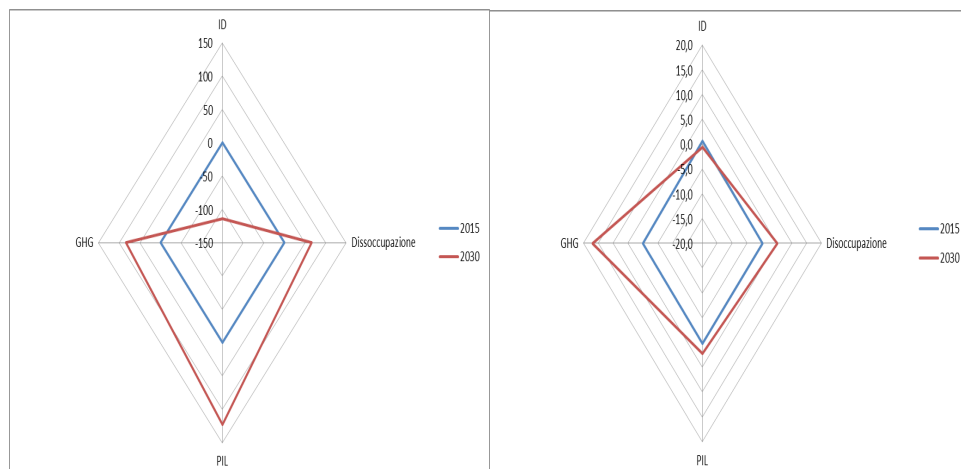
4.2 L'Europa e l'Italia a confronto

Gli effetti compositi dei *drivers* appena esaminati contribuiscono a delineare uno scenario non particolarmente rassicurante. Le sfide a cui dobbiamo far fronte sono diverse da quelle del passato e richiedono risposte innovative. Crisi economica, invecchiamento demografico che minaccia la competitività delle nostre economie e la sostenibilità dei nostri modelli sociali, sfide poste dai cambiamenti climatici e dalla crescente dipendenza energetica, sono tutti ostacoli che possiamo comprendere e affrontare adeguatamente soltanto se li poniamo in un contesto non solo regionale, ma in chiave europea. Agendo su una molteplicità di leve a livello locale e globale, l'Unione Europea come entità e i suoi paesi membri avranno più chances di superare tali ostacoli. Tuttavia, questo superamento non si realizzerà in modo automatico. Abbiamo a disposizione le strutture e gli strumenti necessari, ma essi devono essere sfruttati con determinazione e coesione per un fine collettivo e integrato.

Affinché l'UE possa affermarsi come attore globale efficace e dinamico, dovrà inoltre porre la solidarietà al centro del progetto europeo. Due sono i punti su cui l'Unione Europea dovrà impegnarsi: assicurare la sostenibilità del nostro modello sociale ed economico e consolidare i mezzi per sostenere e difendere, sulla scena mondiale, tale modello al pari dei nostri valori e interessi comuni. La mancata attuazione di misure correttive all'andamento attuale viene riassunta nella figura 7 per l'Europa, per l'Italia con punto di partenza il 2015 e arrivo il 2030.

137 Relazione al Consiglio Europeo del gruppo di riflessione sul futuro dell'UE 2030, *Progetto Europa 2030: sfide e opportunità*, Bruxelles, 2010, p.11-13.

Fig. 7 Variazione indice di dipendenza (ID), occupazione, Pil e Gas serra EUROPA 2015 vs 2030 (2015 = 0) in Europa (a sinistra) e in Italia (a destra)



Fonte: nostra elaborazione sui dati UN World Urbanization Prospects: The 2015 Revision (ID); Eurostat (Disoccupazione); ESPAS, Global Trends to 2030 (Pil); Carbon Dioxide Information Analysis Center, Tennessee, 2012 (GHG).

La “ragnatela” è stata costruita sulle proiezioni fornite dai diversi centri d’analisi europei e internazionali non facilmente comparabili. I risultati vanno, dunque valutati con la dovuta attenzione. In un contesto in cui la disoccupazione migliora dal 9% al 6% bisogna tenere a mente che tale miglioramento va di pari passo con una riduzione della forza lavoro e un innalzamento dell’indice di dipendenza sulle tasche di coloro che sono “attivi”. Anche per quanto riguarda l’ambiente, nonostante i miglioramenti conseguiti in Europa, abbiamo evidenziato precedentemente come le risposte adottate sono in realtà insufficienti a scongiurare il problema. Infine anche se il Pil aumenterà in valori assoluti, le disuguaglianze tra il nord e sud Europa non faranno che divaricarsi. Situazione simile è quella italiana, dove il divario tra le regioni settentrionali e meridionali non farà altro che aggravarsi e in cui l’indice di dipendenza (vedi *supra* 4.1.1), già oggi in una fase critica andrà aumentando ulteriormente.

Sappiamo quali saranno i costi più onerosi per il 2030, dai cambiamenti climatici a quelli per gli investimenti strutturali di ammodernamento, ma soprattutto il costo delle pensioni che i *silver boomers* percepiscono o percepiranno nel prossimo futuro. È proprio alla luce di tale scenario che il discorso sulla sostenibilità intergenerazionale non può essere lasciato in secondo piano. Il patto intergenerazionale affonda le sue radici in principi di giustizia

globale distributiva. Questo è il percorso da seguire se si volge lo sguardo ad orizzonti temporali di lungo termine e se si vuole cercare di costruire un nuovo futuro¹³⁸.

4.2.1 Fattori che incidono direttamente sulla condizione giovanile

Relativamente a questo ambito sono stati presi in considerazione i seguenti domini della tassonomia alla base dell'Indicatore di Divario Generazionale: Disoccupazione Abitazione; Reddito e Ricchezza; Pensioni; Educazione; Salute Credit Crunch; Digital Divide e Mobilità Territoriale; Ambiente¹³⁹.

A) L'indicatore "Disoccupazione"

L'indicatore "disoccupazione" si propone di misurare il livello di disoccupazione giovanile in rapporto a quello della disoccupazione generale¹⁴⁰. Gli istituti analizzati in questa sezione, pur caratterizzati da un elevato grado di eterogeneità, risultano nondimeno riconducibili ad una medesima *ratio*: si propongono, in specie, di stimolare l'iniziativa economica privata e di ridurre gli oneri connessi allo svolgimento di attività lavorativa di varia natura, così contribuendo a favorire una crescita in termini occupazionali.

L'indicatore Disoccupazione originario (vedi appendice fig.1) è stato esteso mantenendo costanti il parametro relativo all'anno 2016. L'indicatore Disoccupazione rettificato, invece, è stato "corretto" secondo i trend stimati dalle fonti istituzionali in campo occupazionale (disoccupazione totale al 6% e giovanile 18% nel 2030) ma mantenendo costante il divario disoccupazione generale-disoccupazione giovanile. Prevedendo un tasso di riduzione media annuale pari allo 0,43% e un coefficiente d'impatto di scenario pari alla metà (50%) per il sotto-indicatore "disoccupazione giovanile" e del 30% per quello "Neet". Tale distinzione è giustificata dal diverso grado d'influenza che avrebbe una riduzione della disoccupazione generale sui due sotto-indicatori.

Come è possibile notare dalla figura 1 in appendice, si assiste ad un progressivo peggioramento della condizione occupazionale dei giovani, con una differenza tra Disoccupazione originario e Disoccupazione rettificato che passa da 20 nel 2016 a 60 nel 2030.

138 Monti L., *Ladri di futuro*, cit.

139 Gli altri indicatori del GDI (Pensioni, Debito Pubblico, Salute, Legalità e Partecipazione democratica) non sono selezionati in quanto trattati in altri capitoli o perché considerati esogeni rispetto all'ambito economico-ambientale.

140 Si veda, più approfonditamente, Monti L., *Divario generazionale. Il senso della dismisura*, cit., p. 103 ss.

B) L'indicatore "Abitazione"

La variabile "abitazione" ha ad oggetto l'analisi della distanza che separa il giovane dal raggiungimento dell'indipendenza abitativa, quest'ultima concepita quale fattore imprescindibile ai fini dell'ingresso del giovane medesimo nell'"*adulthood [sic] della propria vita*"¹⁴¹.

Le misure che saranno analizzate nel cap. 5, risultano ispirate da propositi di riduzione della predetta distanza, attraverso l'introduzione di spazi di contenimento degli oneri economici connessi all'acquisto di immobili con destinazione abitativa. Va rilevato, d'altra parte, come, fatta eccezione per il c.d. "bonus mobili" e per talune detrazioni previste a beneficio dei soggetti titolari di contratti di locazione su immobili, gli istituti presi in considerazione in questa sezione non siano specificamente destinati ai giovani, risultando di contro fruibili da un più ampio novero di soggetti.

L'indicatore "Abitazione" è stato corretto tenendo conto dei trend stimati per il Pil (+1,5 annuo) e calcolando un impatto del 20% di tale previsione sui sotto-indicatori Accessibilità e Spese per la casa, mentre per i Permessi a costruire pari al 10%. La figura 2 in appendice evidenzia un lievissimo aumento dell'indicatore "Abitazione", già di per sé drammatico, al 2030.

C) L'indicatore "Reddito e Ricchezza"

Tale variabile mette a confronto i livelli mediani di reddito e patrimonio delle giovani generazioni con quelli ascrivibili alla popolazione totale¹⁴².

È evidente come l'analisi delle disponibilità economiche dei giovani costituisca elemento centrale nella valutazione dell'entità del divario generazionale, data la rilevanza delle stesse ai fini della personale realizzazione e del raggiungimento di una condizione di indipendenza dal nucleo familiare del giovane medesimo. In questa direzione, il legislatore ha introdotto una serie di incentivi fiscali idonei a ridurre l'onere impositivo gravante sui lavoratori, dipendenti e non. L'accesso a tali misure non trova limitazioni di natura anagrafica ma, come si avrà modo di osservare, le stesse risultano nondimeno potenzialmente suscettibili di trovare ampia applicazione presso le giovani generazioni.

L'indicatore "Reddito e Ricchezza" (figura 3 in appendice) rileva un sensibile peggioramento delle condizioni economiche dei giovani rispetto alle fasce più mature, in particolare relativamente alla componente patrimoniale. Il divario generazionale relativo a quest'indicatore rischia di aumentare di 142 punti tra il 2016 e il 2030 in assenza di misure di sostegno ai redditi delle famiglie giovani. Un risultato che, ad una prima valutazione sommaria, appare

141 Monti L., *Divario generazionale. Il senso della dismisura*, cit., p. 58.

142 Monti L., *Divario generazionale. Il senso della dismisura*, cit., p. 149 ss.

catastrofico, ma, in realtà, è assolutamente realistico. Per poterlo spiegare al meglio, è necessario evidenziare il differente andamento previsionale dei due sotto-indicatori che lo compongono: il Reddito e la Ricchezza. Il rapporto tra il reddito mediano dei giovani ed il livello di reddito mediano della popolazione totale in Italia, infatti, si mantiene quasi a livelli costanti tra il 2016 e il 2030. I giovani italiani potranno, quindi, contare un'entrata netta che consentirà loro di poter "sopravvivere" e di soddisfare le spese primarie, ma, allo stesso tempo, non permetterà di poter risparmiare ed accumulare ricchezza. Non a caso, si assisterà ad un netto peggioramento delle condizioni economiche dei nuovi nuclei familiari under35 nell'orizzonte 2030, con una ricchezza delle famiglie giovani, data dalle attività reali (immobili, aziende e oggetti di valori) e finanziarie (depositi, obbligazioni e azioni) al netto delle passività (mutui ed altri debiti generati) 20 volte minore di quella delle famiglie totali. L'aumento di tale divario, che nel 2014 era di 1 a 7 (cioè il patrimonio delle famiglie con capofamiglia giovane era sette volte più basso di quello della media delle famiglie) non è da attribuire a un aumento generale della ricchezza, ma, come si sottolineava all'inizio di questo paragrafo, ad un progressivo azzeramento dei patrimoni delle famiglie under35 con il rischio (già reale in Inghilterra), di patrimoni addirittura negativi¹⁴³.

Uno scenario molto preoccupante, che impedirebbe ad almeno un'intera generazione di poter emanciparsi, economicamente, dai propri genitori e, culturalmente, dall'appellativo di "bamboccioni". Il rischio concreto è di generare un "effetto trascinamento generazionale della ricchezza", che si esaurirebbe soltanto con il trasferimento post mortem del patrimonio da parte dei genitori ai figli.

D) L'indicatore "Pensioni"

La variabile "pensioni" si propone di analizzare le prospettive evolutive dell'attuale sistema pensionistico, la cui sostenibilità è, allo stato attuale, messa in discussione "*dall'invecchiamento demografico e dal calo dei contribuenti al sistema*"¹⁴⁴. Di qui, la scelta del legislatore di promuovere modelli previdenziali alternativi e integrativi del sistema pensionistico tradizionale, anche attraverso la previsione di misure di agevolazione fiscale.

E) L'indicatore "Educazione"

La variabile "educazione" esamina il profilo della relazione tra istruzione e giovani generazioni. Il parametro costituisce fattore di particolare rilievo

143 Willett D., *The Pinch: How the Baby Boomers Took Their Children's Future - And Why They Should Give it Back*, Londra, Atlantic Books, 2010.

144 Monti L., *Divario generazionale. Il senso della dismisura*, cit., p. 62.

ai fini della determinazione del divario generazionale, influenzando in termini significativi sulla posizione socio-economica di un dato soggetto¹⁴⁵.

Le misure analizzate nel successivo cap.5 si rivolgono agli studenti, e ricollegano al sostenimento di spese di formazione la possibilità di beneficiare di sgravi dal punto di vista fiscale.

La rilevazione dell'andamento dell'indicatore "Educazione" del GDI al 2030 è influenzato dall'indice di dipendenza e, quindi, dall'incremento atteso del numero degli inattivi, soprattutto anziani, rispetto alla forza lavoro. Le analisi riportate nel secondo capitolo hanno evidenziato il crescente peso del sistema sanitario e previdenziale sulla spesa pubblica a livello europeo, a discapito degli investimenti a favore dell'educazione e della ricerca. Tale andamento è confermato (vedi figura 4 in appendice) dai rispettivi trend degli indicatori "Educazione originario" ed "Educazione rettificato", confermando le precedenti stime pessimistiche al 2030.

F) L'Indicatore "Salute"

Nel paragrafo 4.1 la salute è stata considerata come uno dei quattro principali drivers dello scenario 2030 nel nostro Paese. L'indicatore del GDI "Salute", costituito dall'uso del servizio sanitario e dalla salute percepita dai giovani, tuttavia, pur essendo un fattore direttamente rilevante per la condizione delle giovani generazioni, non risulta essere accompagnato da significativi interventi normativi settoriali. L'obiettivo del successivo capitolo, quindi, sarà proprio quello di identificare le possibili proposte e gli strumenti capaci di incidere positivamente sulla riduzione della frattura generazionale in materia.

G) L'Indicatore "Credit Crunch"

Il "Credit Crunch" si compone dei sotto-indicatori "Stretta Creditizia Generale" e "Stretta Creditizia Generazionale"¹⁴⁶.

Dal 2004 si assiste ad un suo progressivo aumento, causato principalmente dal maggior indebitamento delle famiglie italiane e dalla riduzione dei mutui concessi agli under35. L'andamento previsionale dell'indicatore al 2030 conferma la necessità di interventi anticiclici, capaci non solo di ridurre il gap tra l'indicatore originario e rettificato, ma anche di correggere le stime pessimistiche (vedi figura 5 in appendice).

145 Monti L., *Divario generazionale. Il senso della dismisura*, cit., p. 84 ss.

146 Monti L (a cura di), *Divario generazionale: il senso della dismisura*, op. cit.

H) L'indicatore "Ambiente"

L'indicatore "Ambiente" misura la sostenibilità degli attuali livelli di sfruttamento delle risorse naturali e identifica le conseguenze che possono derivare da tale sfruttamento nel lungo periodo (vedi figura 6 appendice). Se, da un lato, il tema ha costituito e costituisce tutt'ora oggetto di analisi e di interventi da parte del legislatore fiscale, dall'altro è di per sé evidente come la rilevanza del bene ambiente non possa circoscriversi a un nucleo ristretto di soggetti, posto che la relativa tutela costituisce profilo di interesse generale. In questo senso, non è pensabile che lo strumento fiscale (né, più in generale, qualsiasi altra misura adottata dal legislatore) possa assumere, quale proprio orizzonte di tutela, gli interessi di una frazione della collettività, dovendosi ritenere imprescindibile l'adozione di una visione d'insieme. La relazione tra fiscalità e ambiente costituisce terreno sul quale è venuto innestandosi un risalente dibattito a livello dottrinale¹⁴⁷ e giurisprudenziale¹⁴⁸, sia sul piano interno che su quello europeo. Per quel che concerne il diritto positivo, appare qui sufficiente segnalare come nell'ordinamento interno si rinvenivano plurime disposizioni di natura tributaria aventi ad oggetto la regolamentazione di questioni ambientali. Si considerino, a titolo esemplificativo, i c.d. "tributi ambientali", *i.e.* quelle disposizioni che individuano nello svolgimento di attività che, a vario titolo, producono un impatto sull'ambiente il proprio presupposto impositivo; tali fattispecie possono essere distinte, in accordo con la classificazione proposta dall'Istat¹⁴⁹.

147 Si vedano, per tutti, Perrone Capano R., *L'imposizione e l'ambiente*, in Amatucci A., *Trattato di diritto tributario*, Padova, 1994; Gallo F., Marchetti F., *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rassegna tributaria*, 1999, I, p. 115 ss. Più di recente, si veda Gallo F., *Profili critici della tassazione ambientale*, in *Rassegna tributaria*, 2010, II, p. 303 ss.

148 Si pensi, ad esempio, agli interventi della Corte di Giustizia UE in merito all'ammissibilità di taluni tributi a carattere ambientale. A titolo esemplificativo, si richiamano: a) la sentenza 21 giugno 2007, C-173/05 (*Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Italiana*), che ha qualificato come illegittima la c.d. "tassa sul tubo" istituita dalla Regione Sicilia e intesa a colpire l'utilizzo del tratto di gasdotto installato sul territorio siciliano al fine di consentire il trasporto del gas dall'Algeria agli Stati Membri dell'Unione Europea; b) la sentenza 9 luglio 1992, C-2/90 (*Commissione delle Comunità Europee c. Regno del Belgio*), che ha escluso la possibilità di sottoporre a imposizione il trasporto di rifiuti all'interno del territorio dell'Unione Europea. In entrambi i casi citati, la Corte di Giustizia UE ha ritenuto che imposte come quelle poc'anzi menzionate fossero suscettibili di produrre effetti analoghi a quelli di un dazio doganale, potendo pertanto essere qualificate come "tasse equivalenti" ai medesimi e risultando così inammissibili. Cfr., a riguardo, Allena M., *Tributi ambientali: profili nazionali ed europei*, atti del convegno "Fiscalità nazionale ed europea – Questioni sostanziali e processuali", Siena, 2014.

149 ISTAT, *Le imposte ambientali in Italia, 1990-2010*, 2012.

I) L'indicatore “Digital Divide e Mobilità”

L'indicatore “Digital Divide e Mobilità” si caratterizza, in primo luogo, per la sua trasversalità rispetto agli indicatori di scenario. È, infatti, influenzato reciprocamente dall'oscillazione occupazionale e dalle variazioni dell'indice di dipendenza 2030. Confrontando la previsione (vedi figura 7 in appendice), si rileva come gli indicatori di scenario abbiano un peso relativo sul trend lineare del Digital Divide e Mobilità. In secondo luogo, nonostante si evidenzino un lieve miglioramento di tale indicatore dal 2017 al 2026, è confermato l'andamento negativo in termini di divario generazionale.

4.2.2 Fattori che incidono indirettamente sulla condizione giovanile

A) L'indicatore “Debito pubblico”

Seppur la variabile, che misura l'evoluzione dell'ammontare del debito pubblico pro-capite, costituisca elemento di sicura rilevanza per le giovani generazioni, risulta d'altra parte agevole constatare come i temi che alla stessa sottendono mal si prestino a interventi normativi settoriali, che si limitino cioè a considerare gli interessi di una parte soltanto del corpo sociale: gli interventi del legislatore sul debito pubblico, invero, sono destinati a produrre effetti trasversali, tali da ripercuotersi sull'intera collettività.

B) L'indicatore “Partecipazione democratica”

Con riguardo alla variabile “Partecipazione democratica”, può constatarsi come sul profilo dell'incentivazione della partecipazione del corpo sociale (e dei giovani in particolare) alla vita pubblica scarsa rilevanza abbiano gli strumenti fiscali. Non a caso, le misure fiscali adottate dal legislatore in relazione a tale ambito si limitano a incidere su questioni di “contorno”: si pensi, per esempio, al nuovo sistema di finanziamento dei partiti introdotto dall'art. 12 del d.l. 28 Dicembre 2013, n. 149, che a partire dal 2014 consente alle persone fisiche di destinare una quota pari al due per mille dei propri redditi ai partiti politici che siano iscritti in apposito registro nazionale e abbiano avuto almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo nell'ultima consultazione elettorale per il Senato, la Camera o il Parlamento europeo¹⁵⁰.

C) L'indicatore “Legalità”

La variabile “legalità” misura il livello di corruzione percepita nel settore pubblico calcolato sulla base dell'indice sintetico di Corruzione Percepita (CPI) sviluppato da Transparency International. Pur trattandosi di una temati-

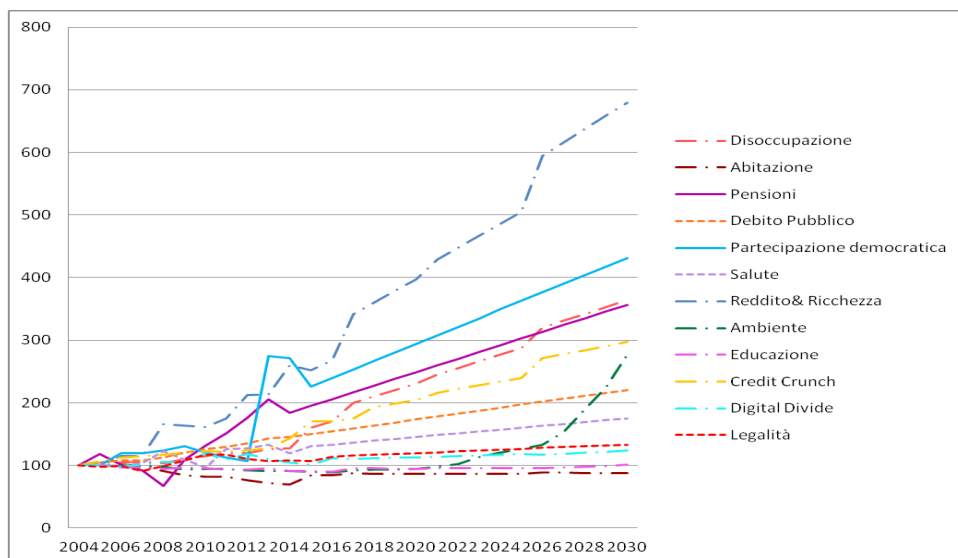
¹⁵⁰ La contribuzione tramite destinazione di una parte dei redditi dichiarati costituisce uno dei due canali previsti dalla legge per il finanziamento privato a beneficio dei partiti: l'altro, ex art. 10 del d.l. 149/2013, è dato dalla contribuzione diretta delle persone fisiche ai partiti, ammissibile nel limite massimo di € 300.000 annui.

ca di assoluta rilevanza per la crescita del nostro Paese, si tratta di un fattore che incide soltanto indirettamente sulle giovani generazioni.

4.3 Il Divario generazionale: un incremento irreversibile?

La nuova previsione del GDI 2030, che tiene conto dell'impatto di scenario e delle sue principali variabili di rottura, può essere analizzata sulla base di due livelli di lettura:

Fig. 8 Previsioni indicatori GDI 2030¹⁵¹



Fonte: nostra elaborazione.

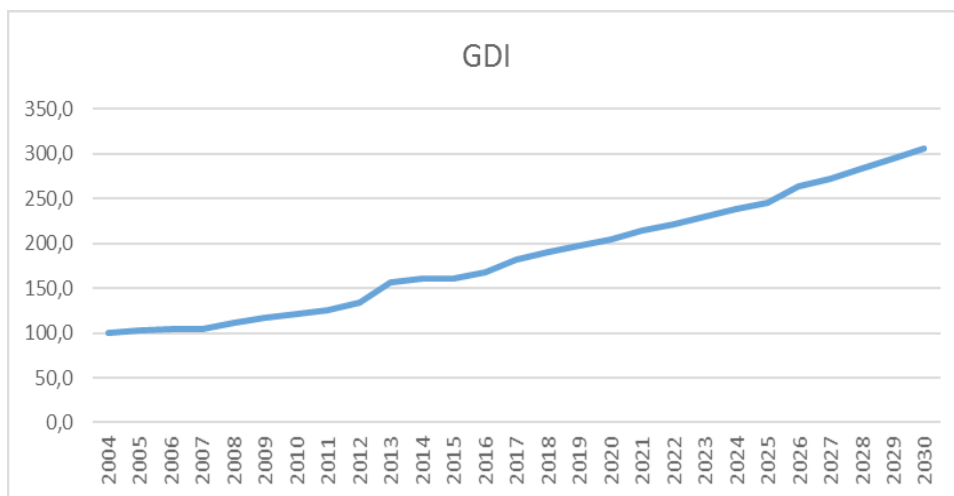
Si rileva un complessivo peggioramento di quasi tutti gli indicatori del divario, ad esclusione del Digital Divide e Mobilità, con conseguente aumento della frattura generazionale. L'inasprimento delle condizioni economiche dei giovani rispetto alle fasce più mature, simboleggiato dai trend in forte crescita degli indicatori Reddito e Ricchezza, Disoccupazione e Credit Crunch, rischia di tradursi in un ulteriore fattore di esclusione e di emarginazione sociale.

L'analisi conferma l'impatto negativo dello scenario 2030 nella rilevazione del GDI, con una variazione rispetto alla previsione lineare del 6,62%

¹⁵¹ La figura 8 evidenzia a livello grafico solo gli indicatori del GDI che sono direttamente influenzati dalle variabili di scenario 2030. Naturalmente il GDI 2030 Analitico tiene conto di tutti i 12 indicatori che lo compongono.

nel 2020 (valore GDI originale: 172,1 – valore GDI rettificato 183,5) e del 21,01% nel 2030 (valore GDI originale: 223,7 – valore GDI rettificato 270,7). Per dare un’idea concreta dell’effettivo peggioramento è stato ripreso, ed aggiornata, l’unità di misura della precedente ricerca sul divario generazionale. In quell’occasione, infatti, si era immaginato che se un giovane di 24 anni nel 2004 avesse impiegato 10 anni per acquisire un lavoro sufficientemente redditizio, per acquistare una casa e costituire una vita autonoma da quella della famiglia di provenienza, lo stesso giovane nel 2020 avrebbe impiegato 17,1 anni in più. Applicando lo stesso approccio al GDI rettificato (vedi figura 8), gli anni di autodeterminazione del giovane ventiquattrenne aumenterebbero a 18,3 nel 2020 e, addirittura, 27,7 nel 2030. Sarebbe a dire che il giovane diventa “grande” superati i cinquant’anni.

Fig. 9 Previsioni GDI 2030



Fonte: nostra elaborazione.

Come ulteriore prova del crescente divario, è possibile concepire che l’unità di misura del GDI non sia temporale ma spaziale. A tal fine, si immagini che lo stesso giovane di 24 anni si trovi sulla sua strada un muro alto 1 metro. Se si tratta di un giovane normodotato e in salute, con un po’ di fatica e inventiva, dovrebbe riuscire a superarlo. Ma se il muro diventasse alto 183 cm, solo un atleta vero e proprio potrebbe riuscire a saltarlo. E se lo stesso muro si alzasse ulteriormente a 270 cm, neanche il cubano Javier Sotomayor, considerato il più grande saltatore di tutti i tempi, riuscirebbe a oltrepassarlo. Il suo record mondiale, infatti, si ferma a 2 metri e 45.

4.4 La variabile indipendente della tecnologia: a world without work?

La società tecnologica è l'ambientazione del XXI secolo nella quale cresceranno i nostri giovani. Non ci sarà attività umana, agricola, industriale, di servizio, di esercizio dell'autorità e del potere che non subirà lo tsunami tecnologico che alcuni prevedono entro il 2030, con un maggior ricorso all'intelligenza artificiale. La tecnologia nella storia delle società moderne è progresso e offre all'economia maggiore produttività, velocità e precisione. Il progresso tecnico-scientifico programmato non solo è divenuto indiscutibilmente la prima forza produttiva da cui dipende la crescita economica, ma costituisce il fondamento stesso della legittimità del sistema¹⁵². Il nostro quotidiano è sempre più influenzato dalle nuove tecnologie, in specie comunicative e informative.

Molti giovani sono nativi digitali e tutti, come detto, appaiono più predisposti, rispetto agli anziani, all'avvento di una società e di un'economia tecnologica, una nuova società popolata da macchine che possono ascoltare, parlare, operare e persino apprendere. La tecnologia, il *know how* tecnico-scientifico, le professioni di rete sono quindi leve per il futuro prossimo dei giovani, ma, come sempre avviene quando si verifica un *technological change* epocale, gli aspetti positivi e progressivi, nella transizione, rischiano di essere adombrati da serie insidie. La società tecnologica è l'ambientazione sociale del futuro, ma occorre prepararsi a essa, perché rilascia eventi inattesi e soprattutto perché cambia la struttura sociale e dei significati. Centrali sono le trasformazioni del lavoro e della sua etica, ma anche, del suo inverso, la disoccupazione.

Andiamo per ordine. Non pochi studiosi ma anche imprenditori innovativi¹⁵³ sostengono che le tecnologie avanzate possono ridurre il lavoro, soprattutto quello routinario di basse qualifiche. Dunque, vedono nero nel futuro del mercato del lavoro a causa dell'impatto delle nuove tecnologie, accusate non solo di sottrarre lavoro agli umani, ma anche di alimentare crescenti disuguaglianze socioeconomiche. Frey e Osborne, vagliando 702 tipi di occupazione, hanno calcolato che, nei prossimi 15 anni, negli Usa sarà a rischio di computerizzazione il 47% dei posti di lavoro¹⁵⁴. Altrettanto accadrà in Europa nei prossimi 20 anni, secondo una stima della Fondazione Bruegel. Del resto, se si pensa all'*information technology*, in anni recenti Google ha comprato Youtube (65 occupati) per 1,65 miliardi di dollari (250 milioni a

152 Habermas J., *Teoria e prassi nella società tecnologica*, Laterza, Bari, 1967, capp.VII-VIII.

153 Ad esempio, Ford M., *Rise the Robots*, Basic Books, New York, 2015.

154 Frey B. C., e Osborne M., *The Future of Employment: How are susceptible jobs to computerisation*, E24paper, University of Oxford, Oxford, 2013.

occupato) e Facebook sia Instagram (13 occupati) per un miliardo di dollari (77 milioni a impiegato) sia, nel 2014, WhatsApp (55 occupati) per 19 miliardi di dollari (345 milioni a occupato). Queste acquisizioni riguardanti i social media testimoniano che le nuove tecnologie necessitano di un basso apporto di lavoro umano e, al tempo stesso, spingono alla concentrazione di ricchezza in poche mani, contribuendo all'aumento delle disuguaglianze. Declino di lavoro umano necessario e deterioramento della sua retribuzione media s'intrecciano nel futuro della società tecnologica e nel futuro dei nostri giovani.

Secondo Ralph Dahrendorf, è dalla fine degli anni Settanta che è iniziato un lento distacco da un'economia essenzialmente fondata sul lavoro e sull'etica del lavoro¹⁵⁵. In Italia, è in atto da almeno fine anni Ottanta, dalla cd. *Jobless growth* che determinò nelle grandi aziende una progressiva sostituzione di tute blu e colletti bianchi, di professioni e mestieri con robot e macchine automatiche. Anche allora il tasso di disoccupazione giovanile schizzò al 40%. In un futuro di medio periodo, l'accelerazione prevista della biomedica colpirà anche professioni non di routine, molto delicate e potenti nei sistemi sociali¹⁵⁶, come già sta avvenendo per le diagnosi di malattie mediante intelligenza artificiale o nel trattamento delle informazioni. Sembrerebbe più minacciosa la predizione di Keynes della disoccupazione tecnologica (descritta, oltre 80 anni fa, come malattia del futuro) di quanto non sia rassicurante la teoria – di oltre 60 anni fa – del residuo di Solow (per cui i 4/5 della crescita economica degli USA andavano attribuiti al progresso tecnologico, protagonista della nuova economia odierna).

Fortunatamente, tra gli studiosi circolano ipotesi divergenti sull'impatto che le nuove tecnologie potranno avere nel medio lungo periodo sull'occupazione. Anzi, da più parti, si sostiene che non esiste alcuna evidenza empirica che esse distruggano più lavoro di quanto ne creino: l'occupazione appare più condizionata da shock istituzionali che tecnologici¹⁵⁷, guardando anche a un paese come l'Italia, complessivamente in ritardo alla frontiera delle nuove tecnologie. C'è chi sostiene che nel medio lungo termine le tecnologie, come avvenuto in passato per le rivoluzioni tecnoindustriali, creeranno più opportunità di lavoro di prima. Il displacement occupazionale attuale sarebbe simile a quello che si verificò nel secolo scorso con la Grande Crisi e il

155 Dahrendorf R., *Per un nuovo liberismo*, Laterza, Bari, 1988.

156 Clifford G. D., e Clifton D., *Wireless Technology in Disease Management and Medicine*, in *Annual Review of Medicine*, vol. 63, 2012, p. 479-492.

157 Saltari E. e Travaglini G., *Le radici del declino economico. Occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*, Torino, Utet, 2006.

passaggio dall'agricoltura all'industria¹⁵⁸. In questa visione, il *technological change* sarebbe parte del ciclo di "distruzione creativa" di Schumpeter. In tal senso nel breve periodo, anche per gli ottimisti, il saldo tra posti di lavoro soppressi e quelli nuovi creati da tecnologia sarebbe negativo.

Tuttavia, i sostenitori di una società tecnologica meno orientata al ricorso al lavoro umano (che in linea teorica segnerebbe un'emancipazione progressiva dell'uomo dal lavoro) sostengono che il passato storico non sia un riferimento credibile perché entro il 2030 le nostre economie e società saranno zeppe di robot e intelligenza artificiale, grandi risparmiatori di lavoro umano in tutti i settori: uno scenario di società tecnologica mai sperimentato, in cui la distruzione dei posti di lavoro non riguarda solo un settore (nel secolo scorso, l'agricoltura, oggi l'industria), ma colpisce trasversalmente tutti i settori e una gran quantità di mestieri e professioni¹⁵⁹.

Difficile negare l'effetto *labour saving* dell'introduzione delle nuove tecnologie. Il problema è come porvi rimedio in questa transizione, rifiutando l'idea che non possiamo far nulla per attenuare gli effetti del *technological change* sul mondo del lavoro. I governi in effetti possono gestire questo passaggio da una società industriale a una tecnologica¹⁶⁰.

4.4.1 Intermezzo italiano

Tuttavia, in un paese come l'Italia, in uscita da una gravissima crisi, il rischio è la riproposizione di una fase di *jobless growth*, di una nuova ondata di deindustrializzazione occupazionale e di disintermediazione, aggravata dal ritardo che il paese accusa in termini d'innovazione tecnologica, fonte di creazione di nuove professioni, di *high skill jobs*. La situazione sociale si rivela difficile anche perché in Italia resta fragile la protezione pubblica alla condizione di disoccupazione strutturale di lungo periodo. È difficile gestire l'uscita dalla crisi in un paese con elevata disoccupazione, stratosferica tra i giovani: il *turnaround* tecnologico e organizzativo che molte imprese italiane oggi richiederebbero per rimanere competitive certamente non creerà occupazione aggiuntiva nel breve-medio termine. È quindi del tutto improbabile che l'industria manifatturiera italiana nei prossimi anni riuscirà a mantenere la funzione sociale di generare posti di lavoro aggiuntivi come fu nel secondo

158 Stiglitz J., *The Great Divide: Unequal Societies and What We Can Do About Them*, Norton, New York, 2015.

159 Rifkin J., *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Putnam's Sons, New York, 1994.

160 Brynjolfsson E. et al, *Open Letter on the Digital Economy*, Boston, MIT Technology Review, 2015.

Novecento. L'Italia rischia di essere presa in mezzo al guado in questa transizione: ristruttura e innova le aziende delle attività economiche tradizionali, processi in genere *labour saving*, senza però produrre attività innovative e tecnologiche tout court, che sono la speranza di occupazione aggiuntiva nel futuro dei nostri giovani (sviluppo di *brain power* generativo, creativo e *high-tech*).

Il problema di una minor quantità di lavoro umano socialmente necessario nel prossimo futuro esiste tant'è che è già molto sentito al presente come in Italia. Ovvio chiedersi come potrà esserci sufficiente lavoro umano nel medio lungo periodo, in un mondo affollato da robot e da intelligenza artificiale.

Se una riduzione del lavoro socialmente necessario comportasse una diminuzione strutturale dell'occupazione, che farà il resto della popolazione per vivere? Che tipo di balcanizzazione del mercato del lavoro si creerebbe soprattutto nei paesi in cui è previsto un allungamento della longevità (aumento dell'età pensionabile), come in Francia, Germania e Italia? Che dimensioni assumerebbe il divario generazionale? Di che welfare avrebbe bisogno un mondo del lavoro marcatamente segmentato dall'età, dalle retribuzioni e dalle competenze? Che fare di fronte alle inevitabili disuguaglianze sociali e reddituali tra un battaglione tecnologico attivo e produttivo ben delimitato e un esercito di disoccupati e di sottoccupati in lavori routinari? Assisteremo a forme d'integrazione e di sostegno dei redditi di chi non vive da protagonista il lavoro o a forme di riduzione dell'orario di lavoro e a seguito di una sua redistribuzione?

È sperabile che la consapevolezza del rischio in cui il Primo Mondo può incorrere, spinga i nostri governanti a varare una politica espansiva dei settori *high-tech*, l'unica scelta in grado di stimolare il potenziale di nuovo lavoro di questi settori, soprattutto nei servizi, nell'intermediazione, nella logistica. Questa scelta consentirebbe uno scenario in cui anche in Italia si radicherebbe un *technological change* che implicherebbe generare e mobilitare lavoro. Non ci sarebbe un *displacement* del lavoro e, come sostengono gli ottimisti, l'alta tecnologia indurrebbe a cascata posti di lavoro e nuova imprenditorialità anche in dimensioni "altre", come il tempo libero, la cultura, la sostenibilità ambientale, gli interventi sui territori fragili, ecc.

4.4.2 Dubbi e certezze

Tuttavia, anche se si avverasse questo scenario ottimistico di lungo termine (occupazione in parte compensata da politiche pubbliche e interventi privati) non sparirebbero le incertezze. La prima è se l'innovazione tecno-scientifica consentirà di accrescere non solo la domanda di super *skilled workers*, ma anche di lavoro ordinario di supporto, come a esempio avviene nei call-center o nell'e-commerce. La seconda è che comunque anche in questa prospet-

tiva positiva rimarrebbe il gap tra un mondo minoritario super *skilled* e uno ordinario di supporto, questo secondo alimentato dalla sottoccupazione, con basse retribuzioni per la pressione esercitata da mercati del lavoro sempre più globalizzati. La segmentazione insisterebbe in modo particolare non solo sulle retribuzioni, ma anche sulla qualità del lavoro svolto, che sarà di migliore qualità per una cerchia più ristretta d'occupati. La terza incertezza è che se la produttività crescesse e l'occupazione non riprendesse a sufficienza, la situazione scivolerebbe in una crisi sociale suscettibile a imprevedibili manifestazioni ed esiti. Crescerebbero le disuguaglianze economiche e sociali. Con l'occupazione calante, gran parte dei benefici della crescita di produttività andrebbe ai più ricchi detentori di tecnologie. E questo non è quello che la gente propriamente si aspetta dalla tecnologia.

Nessuno ha la sfera di cristallo in grado di prevedere quel che accadrà: tuttavia, è certo che il futuro (migliore) i giovani devono contribuire a costruirlo e meritarselo. Più in dettaglio, le soluzioni per sventare disoccupazione e disuguaglianze da tecnologia dipendono dalla competenza e dalla vision delle nostre classi dirigenti. Cos'è necessario per prevenire eventuali gap tra sviluppo e occupazione dovuti alle nuove tecnologie?

La risposta è un set di politiche pubbliche per:

- l'istruzione,
- le infrastrutture,
- l'immigrazione
- la ricerca di base
- per giovani imprenditori
- per incentivare nuovi sistemi di produzione (le c.d. economie additive) che si prestano a far espandere l'auto-impiego.

In tal senso, è prevedibile che il mondo tecnologico futuro sarà più imprenditoriale che nel passato industriale. Ma sono necessarie anche *private policies* in grado di sollecitare un'imprenditorialità che ci crede e investe e acquisisce funzioni maggiormente inclusive. L'obiettivo di queste politiche complesse del lavoro è attenuare e diluire la disoccupazione tecnologica, contrastandola con lavoro di qualità e innovativo. In ogni caso, occorrerà prepararsi a un futuro nel quale un'enorme quantità di lavoratori diverrà superflua. Nell'agenda del nostro governo (ma soprattutto a livello Ue) c'è quindi la necessità di un ri-centraggio non solo delle politiche del lavoro con uno sguardo attento ai giovani, ma anche di un cambio radicale del welfare ai tempi della società tecnologica. Le modalità con le quali le nuove tecnologie impattano sia il mondo del lavoro sia le disuguaglianze possono essere condizionate da politiche appropriate e inclusive da parte dei governi e, soprattutto da chi possiede queste tecnologie.

Sono quindi vitali sia private che public *policies* per evitare una società senza lavoro, diseguale, segnata da un divario generazionale.

Non ci si può nascondere che le possibili soluzioni sono difficili. È improbabile, a esempio, che i sindacati, molto indeboliti negli ultimi 20-25 anni, possano riuscire a far lievitare le retribuzioni e a difendere con efficacia i livelli occupazionali, rendendo in tal modo i lavoratori partecipi della più elevata produttività. Complicati appaiono anche il “dividendo di cittadinanza” raccomandato da Martin Ford o lo stesso *profit sharing* dei lavoratori, grazie all’incremento dell’auto-impiego e alle forme di partecipazioni azionarie dei lavoratori dipendenti. La diminuzione di orario di lavoro ha avuto, fino ad ora, applicazioni con risultati contraddittori, ma una redistribuzione del lavoro, che dovrebbe accompagnarla, non è mai stata disegnata.

Di fronte a questi fenomeni e previsioni non possiamo far finta di nulla focalizzandoci sugli zerovirgola come accaduto in casa nostra negli ultimi anni. Come osservava Darhendorf, con il benessere indotto dallo sviluppo industriale, la società si focalizza sempre meno sul lavoro umano, tanto che tra pensionati, studenti dell’obbligo scolastico, casalinghe, disoccupati, lavori part-time, rimane un’area sempre più circoscritta di coloro che lavorano full time: anche questo full time ha subito gradualmente riduzioni di orario lavorativo. In breve, nel ciclo di vita di oggi il lavoro è meno centrale e soprattutto si sta disperdendo l’etica del lavoro.

Le nuove tecnologie è probabile che rafforzeranno questo trend. Forse non come nella versione pessimistica, né come nella versione ottimista.

Di ritorno dal futuribile dibattito su tecnologie e lavoro, è importante rammentare, pensando al futuro dei giovani, che il trend di sviluppo tecnologico e d’innovazione può essere governato e gestito con politiche lungimiranti. La prima è una scelta di un percorso di sviluppo alto, tecnologico, che dovrà riguardare i servizi in specie innovativi. Una politica per l’economia tecnologica a cui non si può non affiancare sia le public e private policies già accennate sia una riforma della scuola in chiave di nuove didattiche high-tech. Le nuove generazioni non avranno difficoltà a interagire con i nuovi devices tecnologici e a utilizzarli. Anche nella loro istruzione/formazione a patto che l’offerta scolastica e formativa tenga il passo con il cambiamento. I *Millennials* in particolare avranno un cervello maggiormente predisposto ad acquisire nuove abilità sviluppate con il supporto della tecnologia. Si sono costruiti una *Secondlife* senza tutor e vivranno in futuro i progressi della nanotecnologia, della domotica, dell’internet degli oggetti, della medicina a distanza e tecnologica, ecc. Anche scuola e università hanno nuovi traguardi.

CAP. 5 GLI STRUMENTI NORMATIVI IN CAMPO E IL LORO IMPATTO SUL DIVARIO GENERAZIONALE

5.1 Premessa

Prima di procedere alla ricognizione dei variegati strumenti messi in campo dallo Stato e dall'Unione Europea per combattere, direttamente o indirettamente, consapevolmente o meno, l'emergente divario intergenerazionale, è opportuno accennare brevemente alla genesi di alcune normative, al loro sviluppo e al ruolo svolto, in tal senso, dalla Corte costituzionale.

Le considerazioni che seguono, pur analizzando istituti derivanti vuoi dalla materia giuslavoristica, vuoi da quella fiscale, hanno un valore di ordine generale, sia per la stretta connessione esistente fra i due campi del diritto, sia perché è l'obiettivo stesso dell'eliminazione del Divario Generazionale, che necessariamente impone misure che abbiano contemporaneamente valenza giuslavoristica (ivi compreso il profilo previdenziale) e fiscale, nonché la previsione di programmi di sostegno economico e finanziario ad alcuni target predefiniti nel quadro della programmazione concordata con l'Unione Europea, nel rispetto del regime degli aiuti di Stato e dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita.

5.1.1 Dal contratto di formazione al contratto di apprendistato

Il diritto del lavoro nasce in funzione delle esigenze di tutela, ed in questa prospettiva si spiega che le primissime manifestazioni mescolino tutela del lavoro delle donne e tutela del lavoro dei minori¹⁶¹.

Questa impostazione caratterizza la disciplina giuslavoristica per tutto il periodo corporativo (l. 26/4/34) ed anche lo stesso impianto costituzionale del 1948, se solo si coglie il significato della collocazione sistematica nell'art. 37, dove al primo comma sulla tutela del lavoro della donna e della funzione materna corrisponde, nel secondo e nel terzo comma, la fissazione delle basi di tutela del lavoro minorile.

Solo verso la fine degli anni '70 si determina lo sganciamento formale delle due aree di tutela, evolvendo (almeno sulla carta) la disciplina di tutela del lavoro femminile in disciplina per la parità di trattamento fra uomo e donna, con norme destinate a incidere dinamicamente sull'occupazione femminile,

¹⁶¹ C.d. categorie deboli: ll. n. 3657/1886, 242/1902, T.U. delle leggi sul lavoro delle donne, e dei fanciulli R.D. 10 novembre 1907, n. 818.

attraverso strumenti c.d. di azione positiva (funzione promotiva)¹⁶².

Si delinea in quell'arco temporale, a cavallo degli anni '70/'80, l'esigenza di interventi che orientino l'attenzione non più soltanto alla formazione in sé (cui provvedeva, bene o male, il modello originario del contratto di apprendistato), ma alla formazione immediatamente finalizzata all'occupazione durevole, del tutto a prescindere dalla circostanza che il rapporto fosse o non protetto contro il licenziamento.

Entra così sulla scena del diritto del lavoro il contratto di formazione-lavoro, espressamente riferito ai giovani, compresi nella fascia di età fra i 15 ed i 29 anni¹⁶³ poi elevata a 32 anni¹⁶⁴. La stessa legge¹⁶⁵ introduce anche il contratto di solidarietà espansiva, disposto in via generale per l'implementazione occupazionale a fronte della riduzione dell'orario di lavoro dei già occupati, destinato peraltro ad assumere, se orientato verso giovani della medesima fascia di età 15-29, una ben diversa valenza, a cominciare dalla parificazione agli apprendisti quanto ai ben più contenuti contributi previdenziali dovuti dal datore di lavoro. Si avvia con questa legge il ricorrente dibattito sul patto generazionale, e sulla ricerca di meccanismi volti a realizzare l'avvicendamento sul mercato del lavoro, con i suoi pesanti riflessi dal punto di vista previdenziale, specialmente pensionistico.

Le forzature del legislatore italiano quanto al limite di età anagrafica (32 anni anziché 29) e alla difformità dei criteri di applicazione per effetto della articolazione regionale determinano un contenzioso con la Commissione, che si conclude con la condanna per l'Italia a opera della Corte di Giustizia del 7 marzo 2002, per affermata violazione del divieto di aiuti di stato e conseguente imposizione dell'obbligo di recupero a carico delle imprese beneficiarie.

L'impatto traumatico della sentenza determina un ripensamento delle politiche giuslavoristiche per i giovani, con l'attenzione a evitare nuovi incidenti politici e giudiziari con la Commissione europea, e soprattutto a dare diversa dignità a questi interventi.

Nella riforma del mercato del lavoro del 2003¹⁶⁶ – coeva, si noti, della delega per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essen-

162 L. 9 dicembre 1977, n. 903.

163 Secondo la regolamentazione portata dagli artt. 3 ss. d.l. n. 726/84 (l. conversione n. 863/84), successivamente modificata dalla l. n. 407/90, in termini di modulazione regionale di questo strumento contrattuale.

164 L. 1 giugno 1991, n. 169 di conversione del D.L. 29 marzo 1991, n. 108.

165 Art. 2, D.L. 30 ottobre 1984, n. 726.

166 Legge Biagi 14 febbraio 2003, n. 30 e D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

ziali delle prestazioni in materia istruzione e formazione professionale, ove si rinviene¹⁶⁷ il metodo dell'alternanza scuola-lavoro in funzione dell'accesso qualificato al mercato del lavoro – si propone in termini generali il problema dei cosiddetti “lavoratori svantaggiati”¹⁶⁸. Si reimpone altresì il problema nel contesto della rinnovata e significativamente articolata disciplina dell'apprendistato, con contemporaneo abbandono dello sfortunato contratto di formazione-lavoro, cui subentra il contratto di inserimento (artt. 54 ss. dlgs n. 276/03) rivolto a una serie di soggetti, denominati appunto svantaggiati, fra i quali in prima fila sono proprio i soggetti di età compresa fra i diciotto e i ventinove anni. Affiora e si consolida il principio dell'inserimento incentivato con carattere di definitività attraverso la fissazione della condizione di mantenimento in servizio di almeno il 60% degli assunti con contratto di inserimento per poter ricorrere a nuove assunzioni mediante contratto di inserimento: dunque, la trasformazione del rapporto come momento fisiologico e incentivato, e non più solo come sanzione per la eventuale mancata formazione¹⁶⁹.

Si tratta di interventi legislativi, e correlate politiche attive, certamente interessanti, ma non “dedicate” ai giovani, per le quali si deve attendere il passo avanti della UE con la *Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea* del 22 aprile 2013, dedicata alla Garanzia per i giovani (*Youth Guarantee*) di cui si dirà più avanti.

Sul fronte dell'apprendistato la logica di sistema, che pervade i vari interventi normativi che si sono succeduti nel tempo, si può individuare in due direttrici di fondo, sostanzialmente presenti, seppure in misura differente, sin dalla Legge 197/1997¹⁷⁰: la volontà di valorizzare le finalità formative dell'istituto, obiettivo che progressivamente si sbilancia sempre più a favore della formazione aziendale, e di potenziare il ruolo della contrattazione collettiva, in un'ottica di collaborazione attiva fra tutti gli attori coinvolti.

L'intento di qualificare e potenziare gli obblighi formativi, che da sempre ispira gli interventi legislativi, si affianca, dunque, alla volontà d'incrementare il ruolo della contrattazione collettiva. Il concetto di transizione scuola-lavoro, infatti, presuppone, quanto a metodologia delle politiche, un intervento fortemente collaborativo a livello statale e regionale, oltre che da parte

167 Art. 4, L. 28 marzo 2003, n. 53.

168 Ex art. 13 D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ma vedi anche art. 20 dello stesso decreto come modificato da L. 28 giugno 2012, n. 92, e D.M. 20 marzo 2013, sulla classificazione dei lavoratori svantaggiati.

169 Art. 55, comma 5, D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

170 L. 24 giugno 1997, n. 196.

delle istituzioni formative e delle parti sociali, il cui coinvolgimento con la riforma del 2003 degenera in un inestricabile intreccio di competenze. Per superare le conseguenti difficoltà applicative viene potenziato il ruolo della contrattazione collettiva¹⁷¹.

Le parti sociali svolgono una funzione fondamentale per la riuscita del sistema; ciò trova riscontro nell'analisi del modello tedesco, in cui la contrattazione collettiva e la collaborazione fra le parti sociali costituiscono il presupposto per la riuscita del sistema duale. Costituisce espressione di questa esigenza la disciplina introdotta dal D. Lgs.167/2011¹⁷², frutto della collaborazione e dell'intesa fra Governo e Parti Sociali, che ha dato luogo ad una riscrittura del contratto di apprendistato fortemente condivisa, il cui impianto, per quel che attiene al ruolo della contrattazione collettiva, viene confermato dall'ultima modifica legislativa. La disciplina dell'apprendistato professionalizzante, inizialmente demandata transitoriamente alla contrattazione collettiva, in mancanza della normativa regionale, viene rimessa, per quel che attiene alla formazione esclusivamente aziendale, in via esclusiva alla determinazione della contrattazione collettiva stessa. Volendo semplificare le fonti legittimate a disciplinare il contenuto formativo del contratto, si riconosce alla contrattazione collettiva, che diviene il centro di regolamentazione, il compito di dettare la disciplina generale dell'apprendistato.

Si assiste nel tempo a una stratificazione di norme tutte accomunate dall'intento di potenziare l'offerta formativa e rilanciare il contratto di apprendistato, dando effettività agli obblighi formativi del contratto, che allora, come oggi, appaiono "*certamente trascurati*"¹⁷³, e valorizzare la componente della formazione aziendale.

5.1.2 Il fronte del lavoro autonomo

Sul fronte del lavoro autonomo, al di là delle iniziative di sostegno all'attività di impresa piccola e medio-piccola, di taglio prevalentemente fiscale, è dato registrare nell'ambito dei primi provvedimenti successivi a quelli del

171 Inizialmente la disciplina dell'apprendistato professionalizzante è stata demandata transitoriamente alla contrattazione collettiva, in mancanza della normativa regionale; successivamente, è stato introdotto un canale parallelo per la formazione esclusivamente aziendale, la cui competenza è rimessa interamente ai contratti collettivi. Si veda art. 13, comma 13-bis, legge 14 maggio 2005, n. 80, di conversione del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35; art. 23, comma 2, legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112.

172 D. Lgs. 14 settembre 2011, n. 167.

173 Patto per il lavoro, 24 settembre 1996, Presidenza del Consiglio dei Ministri, p. 15.

governo Monti, il provvedimento¹⁷⁴ che abilita gli enti di diritto privato per la previdenza dei liberi professionisti (c.d. casse professionali) a *destinare risorse aggiuntive all'ingresso dei giovani professionisti nel mercato del lavoro delle professioni e di sostenere i redditi dei professionisti nelle fasi di crisi economica*, utilizzando risparmi di gestione in aggiunta a quelli imposti a detti enti dalla normativa sulla *spending review*. In questo particolare ambito delle libere professioni, si tratta di una opportunità modesta e quasi residuale, oltre tutto carica di adempimenti amministrativi e presupposti finanziari rigorosamente pretesi dalle autorità vigilanti, che non hanno comunque impedito ad alcuni degli enti pensionistici di attivare meccanismi di sostegno ai giovani, se non quantitativamente, almeno qualitativamente apprezzabili; cosicché, questa previsione può essere considerata un significativo esempio di connubio fra la funzione pensionistica e funzione di avvio alla professione, così da realizzare in concreto quella combinazione generazionale che costituisce uno dei filoni principali.

5.1.3 La solidarietà intergenerazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale e alcuni primi segnali di attenzione della politica

Proprio la connessione intergenerazionale timidamente stabilita dal menzionato provvedimento fra le funzioni rivolte all'entrata nel mondo del lavoro, oltre che all'uscita, introduce all'analisi di recenti pronunce della Corte costituzionale, dove questa connessione funzionale ha finito per trovare un'importante consacrazione. Il riferimento è a Corte cost. n. 173/16, concernente essenzialmente, ma non solo, il prelievo sulle pensioni d'oro. Nell'inquadrare sistematicamente il contributo di solidarietà¹⁷⁵ era stato evidenziato¹⁷⁶ che “[...] *la destinazione del frutto del prelievo, che va a vantaggio, non già dell'erario, come il precedente contributo di perequazione, sebbene di una delle categorie dei lavoratori salvaguardati (art. c. 191 stessa legge)*” avrebbe potuto diversamente orientare la Corte costituzionale. Effettivamente, questa ha centrato la sua diversa decisione, oltre che sulla esclusione della natura tributaria del prelievo, anche e soprattutto sulla focalizzazione dell'idea di un “circuito previdenziale”, come tale idoneo a dare un appropriato rilievo alla diversa, pur sempre previdenziale, destinazione del contributo di solidarietà del triennio in corso.

174 Art. 10bis, D.L. 28 giugno 2013, n. 76 (sub L. conv. 9 agosto 2013, n. 99).

175 Reintrodotta dalla L. 27 dicembre 2013, n. 147, comma 486, con alcune varianti rispetto alla formulazione del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201.

176 Sandulli P., *Le pensioni fra manovre reiterate ed effetti imprevisti*, in *Libro dell'Anno del Diritto*, Treccani, Roma, 2015.

Si delinea dunque, tenendo conto anche della crisi contingente e grave del sistema, una stimolante combinazione fra equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e valore della solidarietà, (art. 2 Cost.), assunto come primario principio che presiede la redistribuzione delle scarse risorse del momento, come si evidenzierà in seguito. La menzionata sentenza 173 assume parametri di valutazione che risultano suscettibili di ulteriore utilizzazione nel confronto in atto fra legislatore e parti sociali in ordine alle ulteriori manipolazioni che si annunciano in tema di spesa previdenziale – con gli inevitabili riflessi sul mercato del lavoro – ed anzi costituisce un filtro obbligato per la lettura dell'accordo governo-sindacati sul sistema pensionistico (28 settembre 2016).

Per cogliere al meglio il valore di suddetto accordo, va rilevato che esso segue un biennio di attesa del governo Renzi nella materia pensionistica come componente essenziale del mercato del lavoro, a parte – si intende – la spinta derivante dalla decontribuzione per le nuove assunzioni nel 2015¹⁷⁷ nonché il tamponamento degli effetti della sentenza n. 70/15, mediante, la rimodulazione della perequazione¹⁷⁸. In tale contesto, gli altri interventi disposti¹⁷⁹, costituiscono: quanto ai salvaguardati, una complicata forma di progressivo riequilibrio di scelte inizialmente non congrue; quanto all'opzione donna, una formula di agevolazione sul piano anagrafico e di riequilibrio in qualche misura onerosa attraverso il ricalcolo del pregresso, facendo retroagire il metodo contributivo; quanto, infine, al part-time agevolato – da considerare insieme con il contratto di solidarietà espansiva per i più anziani – una correzione morbida della drastica manovra di contenimento del 2011.

Ciascuno di questi interventi può assumersi come timido accenno di attenzione al processo di revisione riequilibratrice e/o di contenimento dei costi, ma non costituisce un vero e proprio avvio di un tale processo. L'attenzione deve concentrarsi sul lavoro a tempo parziale, che si propone come modello contrattuale multifunzionale: utilizzato per agevolare l'accesso al lavoro, o per soddisfare esigenze parallele a quelle professionali, ovvero ancora per realizzare meccanismi di solidarietà, in funzione volta a volta meramente difensiva o anche espansiva; esso trova dunque in tali interventi¹⁸⁰ una finalizzazione verso l'avvio al trattamento pensionistico, sulla scia, sia pure solo per taluni aspetti, della formula di “solidarietà espansiva”¹⁸¹, differenziandosene

177 Art. 1, comma 118, L. 23 dicembre 2014, n. 190, ed il relativo, più contenuto, strascico per il 2016 nella L. 28 dicembre 2015, n. 208.

178 D.L. 21 maggio 2015, n. 65.

179 L. 28 dicembre 2015, n. 208.

180 L. 208/15 cit ai commi 284 e 285

181 Di cui all'art. 41, c. 5 d. lgs n. 148/15

però – oltre che per il carattere temporaneo (l'impianto normativo dell'art. 41 ha carattere stabile) – anche per l'assenza di una dimensione collettiva (essenziale invece per il ricorso alla solidarietà espansiva) e soprattutto per la mancanza di una espressa funzionalizzazione all'incremento occupazionale.

Su questa linea prospettica si pone, invece, il complesso delle soluzioni delineate dal menzionato accordo del 28 settembre 2016. Senza eccedere nell'approfondimento, posto che si tratta pur sempre di un accordo di massima – seppure connotato da una significativa precisione tecnica – ed in attesa dunque del riscontro in un testo legislativo affidabile, che oltre tutto solo per la prima parte dell'accordo è destinato a rifluire nella legge di bilancio per il 2017, è comunque utile una breve riflessione, per valutare la congruità delle stesse rispetto al disegno di revisione del sistema pensionistico, ed ai suoi possibili/inevitabili effetti sul mercato del lavoro, nella prospettiva che interessa in questa sede.

5.1.4 Solidarietà intergenerazionale e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la “maturità fiscale” (e contributiva) come strumento di perequazione intergenerazionale

L'urgenza di procedere all'adozione di strumenti di contrasto del fenomeno del divario generazionale impone, altresì, di considerare il possibile contributo dello strumento fiscale e, in specie, l'opportunità di politiche fiscali funzionali a mitigare quelle situazioni di svantaggio socio-economico che gravano sulle giovani generazioni.

Si è già richiamata al precedente paragrafo 3.5 la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale che ha legittimato la possibilità di interventi redistributivi della ricchezza anche attraverso l'utilizzo dello strumento fiscale, a condizione che gli stessi rispondano a criteri di ragionevolezza. In particolare, sulla scia delle considerazioni espresse dalla Corte costituzionale a partire dal 2000¹⁸² si può rilevare¹⁸³ come i principi di capacità contributiva e di progressività di cui all'art. 53 della Costituzione, assunti quale presidio ad uno “*svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza*”, sembrino postulare un ripensamento dell'imposizione personale, in termini tali da garantire una più spiccata discriminazione qualitativa dei redditi. E invero, tale profilo risulta oggetto di scarsa considerazione nell'ordinamento interno, pur costituendo strumento idoneo ad attribuire al

182 Sent. 12 Luglio 2000, n. 341, successivamente richiamata dalle sent. 8 Ottobre 2012, n. 223 e 3 Giugno 2013, n. 116; si veda inoltre la recente sent. 5 Luglio 2016, n. 173, concernente il c.d. “contributo di solidarietà sulle pensioni”.

183 Marchetti F., *La progressività come strumento per combattere le diseguaglianze anche generazionali*, atti del seminario *Ripensare il sistema fiscale*, 21 Luglio 2014.

sistema impositivo una più marcata funzione di perequazione e redistribuzione del reddito.

In questo senso, e con specifico riferimento alle giovani generazioni, una maggior personalizzazione dell'imposizione, che non trascuri l'incidenza del fattore anagrafico sulla posizione sociale ed economica di tali soggetti, potrebbe favorire una riduzione del relativo svantaggio competitivo. Emerge, in altri termini, l'opportunità di delineare un modello di imposizione caratterizzato da un più elevato grado di sensibilità alla relazione tra contribuente e "maturità fiscale", per tale intendendosi la massima capacità di produzione del reddito propria di un determinato soggetto: dal momento che si ritiene che detta maturità coincida con la c.d. "maturità lavorativa", ne consegue che la stessa deve trovare concretizzazione nelle fasi centrali della vita dell'individuo, sicché risulta plausibile (e anzi costituzionalmente doveroso) applicare regimi fiscali differenziati a soggetti che si trovino in fasi differenti¹⁸⁴.

Di seguito, pertanto, si tenterà di identificare gli strumenti fiscali che possano contribuire a ridurre la portata del divario generazionale; a tal fine, si procederà dapprima a una ricognizione degli istituti fiscali, rilevanti sotto il profilo del sostegno alle giovani generazioni, già contemplati dall'ordinamento interno; parallelamente, in considerazione della relazione di contiguità che intercorre tra materia fiscale e materia previdenziale, e con l'intento di delineare un quadro quanto più possibile esaustivo degli strumenti adottati dal legislatore, si darà conto, in questa fase, anche di una serie di misure di natura contributiva, ispirate da analoga *ratio*. Successivamente, si analizzeranno le soluzioni più significative predisposte in altri ordinamenti, e si tenterà da ultimo, nel capitolo 7, di delineare proposte che possano contribuire a ridurre la distanza che separa i giovani dal proprio "*percorso ideale*"¹⁸⁵.

5.2 Atlante delle misure di contrasto al Divario generazionale

Dall'analisi dell'ordinamento interno si evince come le misure fiscali, contributive e giuslavoristiche adottate dal legislatore siano, allo stato attuale, in grado di intervenire solo su alcune delle variabili che integrano il GDI (cfr. precedente capitolo 4). In particolare, è possibile identificare quattro tipologie di misure:

184 Evidentemente, le categorie più lontane da tale maturità fiscale saranno giovani e anziani. Benché la necessità di costruire un sistema coerente con detto parametro si ponga anche rispetto a quest'ultimi, la presente trattazione si limiterà a considerare la posizione delle giovani generazioni. Si veda in proposito F. Marchetti, *Il secondo pilastro: la maturità fiscale e la carbon tax*, in Monti L. (a cura di), *Divario generazionale. Il senso della dismisura*, Latina, cit. p. 32 ss.

185 Monti L. (a cura di), *Divario generazionale. Il senso della dismisura*, cit., p. 16.

1. 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. 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. 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 natura”).
4. indicatori rispetto ai quali non sono previste (né sembra possibile prevedere) misure fiscali o contributive attinenti (“misure non generazionali per oggetto”).

Nei paragrafi che seguono si procederà all’approfondimento di istituti del diritto interno rilevanti ai fini della presente analisi, ripartendo gli stessi in relazione all’indicatore di riferimento, *i.e.* sulla base della variabile su cui, verosimilmente, siano suscettibili di produrre un impatto. Si analizzeranno, in primo luogo, le misure c.d. “generazionali”, per poi procedere ad una breve ricognizione delle misure c.d. “non generazionali”, rispettivamente per “destinazione”, per “natura” e per “oggetto”.

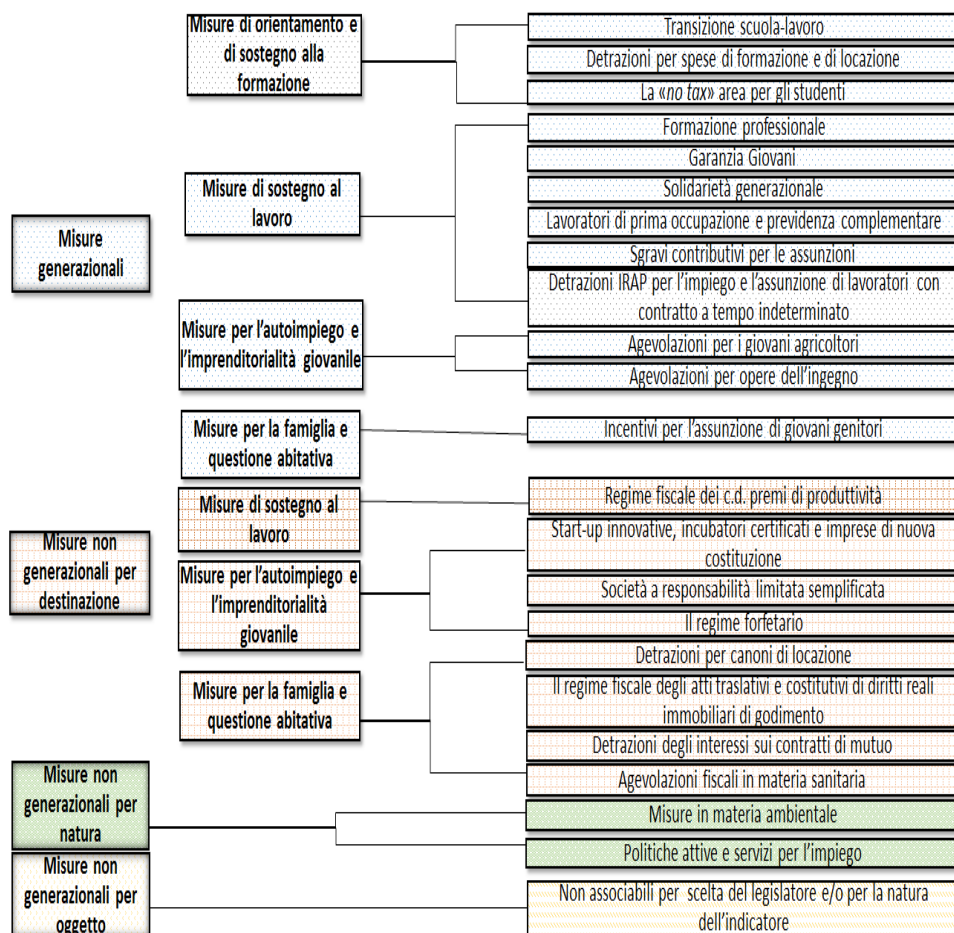
Come si avrà modo di osservare, seppur non manchino istituti idonei a determinare un trattamento di favore a beneficio delle giovani generazioni, gli stessi appaiono tuttavia frammentari e non riconducibili a un quadro organico. Spesso, le misure in commento mancano di una concreta funzionalizzazione alla promozione di politiche specificamente rivolte ai giovani, risultando, piuttosto, destinate ad una platea più ampia di beneficiari, in quanto applicabili indipendentemente dalla titolarità di qualsiasi requisito anagrafico.

5.3 Le misure “generazionali”¹⁸⁶

Le misure oggetto di esame in questa sede sono illustrate dalla tabella 2. Benché taluni degli interventi considerati non si rivolgano esplicitamente alle giovani generazioni (in quanto privi di meccanismi operativi che ne subordinino la fruibilità alla titolarità di specifici requisiti anagrafici), gli stessi appaiono tuttavia idonei a trovare ampia utilizzazione presso tali soggetti.

¹⁸⁶ Con riguardo agli indicatori rispetto ai quali risulti possibile individuare misure c.d. “generazionali”, si è scelto di limitare l’analisi all’approfondimento di quest’ultime, senza dar conto, cioè, di quelle misure c.d. “non generazionali” eventualmente correlate a detti indicatori.

Tab. 2 Atlante delle misure



5.3.1 Misure di orientamento e di sostegno alla formazione

a) La transizione scuola-lavoro tra alternanza e apprendistato

L'integrazione del sistema di formazione professionale con il sistema scolastico e con il mondo del lavoro costituisce la *ratio* che ha ispirato il mutamento strutturale delineatosi a partire dalle riforme degli anni Novanta: creare un ponte fra il mondo della scuola e quello del lavoro, idealmente molto vicini ma nella pratica ancora distanti, e agevolarne la transizione.

In Italia è stato lungamente predominante il modello che è stato definito “*study first, then work*”, per cui lo studio assorbe i giovani fino al completamento del ciclo d'istruzione, con notevoli ritardi nell'ingresso nel mercato del lavoro, e conseguenti difficoltà nella transizione scuola-lavoro.

Nonostante i reiterati interventi di riforma, c'è ancora molta strada da fare per colmare le distanze fra il mondo della scuola e quello del lavoro; le debolezze del sistema italiano trovano conferma nel confronto europeo, dal quale appare significativa la percentuale di giovani italiani impegnati contemporaneamente negli studi o nella formazione e nel lavoro: in tale condizione rientra solo il 3,1% dei giovani, a fronte del 14,4% della media europea¹⁸⁷. L'ingresso nel mercato del lavoro si configura generalmente come sequenziale rispetto alla formazione scolastica; l'età di ingresso aumenta costantemente, la generazione del millennio trova lavoro dopo i ventuno anni, rispetto ai diciotto delle generazioni cosiddette *baby boom*¹⁸⁸.

Il modello italiano si contrappone a quelli di matrice anglosassone, caratterizzati dall'alternanza fra periodi di studio e di lavoro, e quelli organizzati sul modello duale, di cui costituisce emblematico esempio il sistema dell'apprendistato tedesco che non si limita a conciliare lo studio con l'esperienza lavorativa, bensì crea un *unicum* fra le due componenti, innestando all'interno dei percorsi scolastici la formazione *on the job*, che costituisce parte integrante degli stessi.

Quest'ultimo si basa, infatti, su due pilastri fondamentali, a cui corrispondono specifici strumenti di intervento:

- La riduzione del divario in termini di competenze tra istituti scolastici e imprese, mediante la promozione delle cosiddette *soft-skills* nelle giovani generazioni;
- Il sostegno all'occupabilità giovanile e alle transizioni dalla scuola al mondo del lavoro.

Nel primo caso, la *mission* del legislatore è di “far sperimentare e testare” allo studente ciò che si è appreso a scuola. Si tratta, quindi, di una *funzione orientativa e informativa*, volta a potenziare le sue capacità nelle future scelte professionali e di studio.

Il modello di transizione scuola-lavoro italiano qui si traduce in alternanza scuola-lavoro, introdotta nel nostro ordinamento con la legge n.53 del 2003 e, dopo numerosi consolidamenti normativi, resa curriculare con la 107/2015, la cosiddetta “Buona Scuola”. Questa riforma, infatti, recepisce e istituzionalizza l'approccio orientativo, prevedendo percorsi obbligatori di alternanza scuola-lavoro per tutti gli studenti del secondo biennio e dell'ultimo anno della durata di almeno 400 ore negli istituti tecnici-professionali

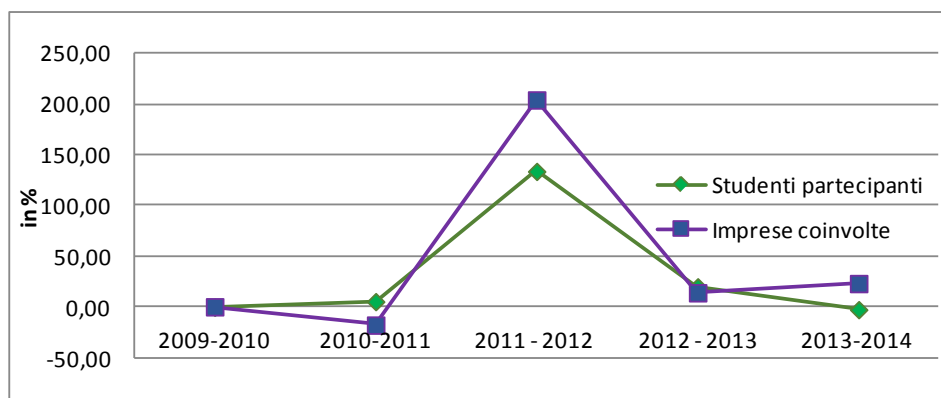
187 Italia Lavoro, *Neet: i giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano. Caratteristiche e cause del fenomeno e analisi delle politiche per contenerlo e ridurlo*, cit. p.11.

188 ISTAT, *Rapporto annuale 2016*, cit. p.120.

e di almeno 200 ore nei licei. Sulla base di apposite convenzioni con strutture ospitanti (imprese, associazioni di rappresentanza, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, enti pubblici e privati, organizzazioni di terzo settore), che si dichiarano disponibili ad accogliere studenti per un periodo di formazione “*senza costituire un rapporto individuale di lavoro*”, il giovane ha l’opportunità di acquisire nuove competenze spendibili nel mercato del lavoro, mantenendo lo status di studente.

Un esame sulla partecipazione delle imprese ai percorsi di alternanza negli anni immediatamente precedenti l’inserimento curriculare e dunque l’estensione a regime a oltre 1,5 milioni di studenti delle superiori, è stato realizzato dall’Osservatorio Economico-Internazionale della Fondazione Bruno Visentini nella ricerca “Alternanza scuola-lavoro e inclusione sociale”, elaborando i dati INDIRE. I risultati, riportati dalla figura 9 ¹⁸⁹, sono particolarmente significativi perché misurano la propensione del sistema all’alternanza prima della sua estensione a tutti gli studenti target.

Fig.9 Variazione Studenti partecipanti e imprese coinvolte (% sulle strutture ospitanti) nelle regioni del Nord fatto 100 l’a.a 2009-2010



Fonte: Monti L, Cerroni R. (a cura di), *Alternanza scuola e inclusione sociale: un'ipotesi di modellizzazione*, Ricerche del Comitato scientifico della Fondazione Bruno Visentini, Alter Ego, Viterbo, 2016.

Lo studio ha evidenziato innanzitutto come l’effettivo grado di efficacia dei percorsi di alternanza scuola-lavoro sia direttamente influenzato dalla relazione tra partecipazione aziendale e il numero di studenti coinvolti. In altre

¹⁸⁹ Monti L, Cerroni R. (a cura di), *Alternanza scuola e inclusione sociale: un'ipotesi di modellizzazione*, Ricerche del Comitato scientifico della Fondazione Bruno Visentini, Alter Ego, Viterbo, 2016, p. 34.

parole il coinvolgimento di scuole e studenti è stato maggiore in presenza di una offerta di percorsi presso dimensioni aziendali rispetto a percorsi in enti pubblici o terzo settore.

Con riferimento al secondo pilastro, nell'esperienza europea l'apprendistato rappresenta uno strumento molto efficace per facilitare la transizione dei giovani verso la piena occupazione, soprattutto per coloro che non vantano alti livelli d'istruzione; le statistiche¹⁹⁰ dimostrano, infatti, la sussistenza di una correlazione negativa fra la diffusione di questa tipologia contrattuale e il tasso di Neet.

Atteso che lo studente rimane tale anche durante il percorso di alternanza curriculare, la prima occasione per instaurare un rapporto di lavoro continua ad essere il contratto di apprendistato. Il Legislatore delle ultime riforme ha tentato più volte di incentivare il ricorso a tale strumento come modalità preferenziale di ingresso nel mercato del lavoro nella consapevolezza, avvalorata dalla prassi europea e in particolare tedesca, che possa costituire un fattore di attivazione per le giovani generazioni e, al tempo stesso, un'occasione di qualificazione che valorizza e accresce le competenze: in particolare la riforma del 2012¹⁹¹ ha consacrato, almeno formalmente, il ruolo del contratto di apprendistato quale "*canale privilegiato di accesso dei giovani al mondo del lavoro*"¹⁹².

Già con le disposizioni introdotte nel 1997¹⁹³ si pongono le basi del mutamento strutturale che il Legislatore continua a perseguire; per far ciò la legge condiziona le agevolazioni contributive alla partecipazione alle iniziative di formazione esterna e delega al Governo l'introduzione di una disciplina organica della materia dell'apprendistato secondo criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, nonché l'adozione di un sistema di controlli relativo all'effettività della formazione svolta, che evidenzii il reale rapporto tra attività lavorativa e attività formativa. Si avvia una trasformazione radicale: il passaggio dal sistema sequenziale a quello circolare, ossia la creazione di una

190 Eurofound, *Neets - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012, p.48, con riferimento a Breen, 2005; Gangl, 2001; Shavit and Müller, 1998; Wolbers, 2007; cfr. anche Italia Lavoro, *Neet: i giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano. Caratteristiche e cause del fenomeno e analisi delle politiche per contenerlo e ridurlo*, (a cura di) M. Sorcioni, R. Ciccimessere, L. Mandauto, S. Calabrese, M. Manieri, A. Marsala, aprile 2011, p. 77, con riferimento a Quintini, Martin, 2006.

191 L. 28 giugno 2012, n. 92.

192 Relazione illustrativa Disegno di Legge recante Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, 2012, p.3.

193 L. 24 giugno 1997, n. 196.

continuità fra la scuola, la formazione professionale e il lavoro “*fra loro collegate in una logica di sistema e raccordati attraverso la possibilità di passaggio da un’opzione ad un’altra*”¹⁹⁴ per mezzo del sistema dei crediti formativi; di tale mutamento è altresì espressione la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento di cui si tratterà nel paragrafo che segue.

Complessivamente apprezzabili i recenti tentativi di rilancio del contratto di apprendistato, la cui effettività però si scontra con l’introduzione dell’esonero dal versamento dei contributi previdenziali per le assunzioni a tempo indeterminato previsto dalla Legge di Bilancio per il 2015 e del contratto a tutele crescenti che hanno indotto un effetto di deviazione dal contratto di apprendistato; le rilevazioni ISTAT del febbraio 2016 hanno mostrato, infatti, che solo l’otto per cento delle imprese intervistate hanno stipulato contratti di apprendistato, viceversa il lavoro a tempo indeterminato ha rappresentato nella maggior parte dei casi, fatta eccezione per le grandi imprese, la fattispecie contrattuale di ingresso nel mercato del lavoro più frequente¹⁹⁵.

b) Le detrazioni per spese di formazione e di locazione

Tra le detrazioni fiscali previste ai fini IRPEF¹⁹⁶, di particolare interesse ai fini della ricerca in essere appaiono quelle fruibili in relazione al sostenimento di spese di formazione. Intesa quale strumento di acquisizione di “*competitività personale*”¹⁹⁷, detta formazione costituisce fattore di primario impatto sulla capacità del giovane di introdursi nel mondo del lavoro: di qui, l’opportunità di un trattamento fiscale privilegiato da parte del legislatore, inteso a ridurre l’onere economico connesso alla fruizione di determinate piattaforme formative, sì da consentirne un accesso quanto più ampio possibile.

In questa direzione, si prevede¹⁹⁸ la detraibilità delle spese sostenute per la frequenza di corsi di istruzione universitaria presso università statali e non statali, nonché delle spese sostenute per la frequenza di scuole secondarie di secondo grado, entro il limite annuo di € 400 per ciascuno studente¹⁹⁹.

In via complementare rispetto alla previsione di sgravi fiscali in relazione alle spese sostenute per la formazione universitaria, il legislatore prevede anche la detraibilità dei canoni di locazione derivanti da contratti stipulati

194 Patto per il lavoro, 24 settembre 1996, Presidenza del Consiglio dei Ministri, p. 6.

195 ISTAT, *Rapporto annuale 2016, La situazione del paese*, 2016, p. 186.

196 V.art. 15 del d.P.R. 22 Dicembre 1986, n. 917 – c.d. “Testo Unico delle Imposte sui Redditi, di seguito: “TUIR”..

197 Marchetti F., *Divario generazionale e progressività dell’imposta*, 2016.

198 Art. 15, comma 1, lett. e) TUIR.

199 Art. 15, comma 1, lett. e-bis), TUIR.

*“dagli studenti iscritti ad un corso di laurea presso una università ubicata in un comune diverso da quello di residenza, distante da quest’ultimo almeno 100 chilometri e comunque in una provincia diversa, per unità immobiliari situate nello stesso comune in cui ha sede l’università o in comuni limitrofi, per un importo non superiore a 2.633 euro”*²⁰⁰. La medesima agevolazione vale peraltro, alle medesime condizioni, anche nel caso in cui lo studente sia iscritto a un corso di laurea presso università ubicate in altro stato membro dell’Unione Europea o in uno Stato aderente all’Accordo sullo Spazio Economico Europeo.

c) La “no tax area” per gli studenti

La l. 11 dicembre 2016, n. 232 (c.d. “Legge di Bilancio 2017”) ha istituito (ai sensi dell’art. 1, comma 252 ss.) una “no tax area” (i.e. un’esenzione totale dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale alla copertura dei costi dei servizi didattici, scientifici e amministrativi delle università) per gli studenti, iscritti a corsi di laurea e di laurea magistrale presso un’università statale²⁰¹, che soddisfino congiuntamente i seguenti requisiti:

1. appartengano ad un nucleo familiare con Isee non superiore ad € 13.000;
2. siano iscritti ai predetti corsi da un numero di anni accademici inferiore o uguale alla normale durata del corso di studio, aumentata di uno;
3. nel caso di iscrizione al secondo anno accademico, abbiano conseguito almeno 10 crediti formativi entro il 10 agosto del primo anno; nel caso di iscrizione ad anni accademici successivi, abbiano conseguito almeno 25 crediti formativi nei dodici mesi antecedenti la data del 10 agosto che precede l’iscrizione.

Misure di agevolazione sono peraltro previste anche a beneficio di quegli studenti il cui nucleo familiare non integri il requisito Isee poc’anzi menzionato. Specificamente, per gli studenti appartenenti ad un nucleo familiare con Isee compreso tra € 13.001 ed € 30.000, è disposto che il contributo onnicomprensivo annuale venga determinato in misura non superiore al 7% della quota di Isee che eccede la soglia di € 13.000 (purché siano rispettate le condizioni di cui ai punti 2) e 3))²⁰².

²⁰⁰ Art. 15, comma 1, lett. i-sexies) TUIR.

²⁰¹ L’esclusione delle università non statali dal campo di applicazione della normativa in commento è sancito dall’art. 1, comma 266 della Legge di Bilancio 2017.

²⁰² Ulteriori ipotesi di esonero (totale o parziale) dal contributo onnicomprensivo possono essere previste dai regolamenti che tutte le università soggette all’applicazione della normativa di cui all’art. 1, commi 252-267 della Legge di Bilancio 2017 sono chiamate ad adottare. Peraltro, si segnala come il comma 258 sembri contenere un difetto di coordina-

È esclusa la possibilità per le università interessate dalla presente normativa di istituire ulteriori tasse o contributi a carico degli studenti fino al conseguimento del titolo finale di studio, con la sola eccezione delle imposte erariali e dei contributi concernenti i servizi prestati su richiesta dello studente per esigenze individuali (art. 1, comma 260 della Legge di Bilancio 2017).

5.3.2 Misure di sostegno al lavoro

a) Formazione professionale

Con la riforma degli anni Novanta la valorizzazione del profilo formativo si declina nella volontà di stimolare l'integrazione fra formazione in situazioni di lavoro e formazione esterna, ritenendo quest'ultima elemento qualificante dell'offerta formativa. Al contrario, la successiva evoluzione legislativa si dimostra orientata a vantaggio della formazione aziendale, la valorizzazione della formazione si traduce in un potenziamento della funzione formativa del lavoro e sul lavoro; si prevede la possibilità di svolgere il monte ore minimo di formazione in maniera alternativa all'esterno o all'interno dell'impresa, e la formazione interna acquista pari rilevanza rispetto a quella esterna. Questa linea di tendenza viene estremizzata con la successiva previsione, per l'apprendistato professionalizzante di cui si è parlato al paragrafo precedente, della possibilità che la formazione divenga esclusivamente aziendale, disposizione quest'ultima che subisce un ribaltamento con le modifiche introdotte dal D. Lgs.81/2015²⁰³.

Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante, accanto alle ore di formazione aziendale, la cui disciplina è rimessa integralmente alla contrattazione collettiva, l'offerta pubblica formativa, che sotto la vigenza del Testo Unico dell'apprendistato veniva configurata come una mera possibilità e condizionata alle risorse annualmente disponibili, con la conseguenza che nell'ipotesi di ristrettezze economiche la formazione finalizzata all'acquisizione di competenze di base e trasversali risultava del tutto assente, diviene vincolante ed obbligatoria, dovendo le Regioni comunicare al datore di lavoro le modalità di svolgimento della formazione pubblica nel termine di

mento. Tale disposizione, infatti, prevede una specifica disciplina per il contributo dovuto dagli studenti che appartengano ad un nucleo familiare con Isee inferiore ad € 30.000 e che integrino il requisito di cui sub 3), ma non anche quello di cui sub 2): in specie, il legislatore dispone che il contributo non possa superare "*quello determinato ai sensi dei commi 255 e 256, aumentato del 50%, con un valore minimo di 200 euro*". Tuttavia, i commi 255 e 256 prevedono ipotesi di esonero dal predetto contributo, con la conseguenza che un importo determinato ai sensi di tali commi, anche quando aumentato del 50%, sarà comunque pari a 0.

203 D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 81

quarantacinque giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro²⁰⁴. Si tratta di un'importante modifica nel senso dell'effettività dell'obbligo formativo, seppure si deve rilevare la mancata previsione di un potere sostitutivo per il caso di inadempimento della regione.

L'obbligo formativo, pertanto, non si esaurisce nella formazione *on the job*, alla quale si affianca necessariamente quella di base e trasversale, interna o esterna all'azienda, sul presupposto che debbano essere rispettate le due funzioni della formazione: l'una a vantaggio della produttività nello specifico contesto aziendale e l'altra, pubblica, volta ad accrescere l'occupabilità del giovane.

Completamente innovata risulta la disciplina dell'apprendistato cosiddetto di primo livello, per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore. Con la previgente disciplina²⁰⁵ il monte ore di formazione non veniva predeterminato dalla legge, limitandosi questa a stabilire che dovesse essere "congruo", né vi era alcun riferimento alle modalità di ripartizione fra formazione interna ed esterna all'azienda, queste determinazioni venivano rimesse alla valutazione discrezionale delle Regioni. Tale scelta appariva decisamente incongruente rispetto alle esigenze di apprendimento, considerato che il percorso formativo costituisce una modalità di assolvimento dell'obbligo d'istruzione. Viceversa la recente modifica ha demandato ad un decreto ministeriale, adottato nell'ottobre 2015²⁰⁶, la determinazione dei criteri generali per realizzazione dei percorsi di apprendistato, della durata minima e massima del monte ore di formazione e la percentuale di ore da ripartire fra formazione interna ed esterna. Dunque, per l'apprendistato di primo livello, stante la necessità di colmare le inefficienze a livello regionale, vengono riconosciuti al livello statale significativi poteri, nella sostanza sostitutivi, di indirizzo e di determinazione dei criteri generali e degli schemi di protocolli di intesa fra datori di lavoro e istituzioni formative²⁰⁷. Analogamente, per l'apprendistato di ricerca e di alta formazione si prevede la determinazione con decreto ministeriale degli schemi di protocolli di intesa e, con il recente decreto correttivo²⁰⁸, viene attribuita a un successivo decreto ministeriale la competenza a disporre la disciplina per l'attivazione dell'apprendistato, in

204 Art. 44, comma 3, D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

205 Art. 3, comma 2, D. Lgs. 14 settembre 2011, n. 167.

206 D.M. 12 ottobre 2015 (G.U. n. 296 del 21 dicembre 2015).

207 Art. 43, comma 3 e 6, D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

208 Art. 1, D. Lgs. 24 settembre 2016, n. 185.

assenza di regolamentazione regionale. Dunque, le modifiche attribuiscono al livello statale il potere sostitutivo, stante la competenza in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e, soprattutto, la necessità di fronteggiare l'inattività regionale.

In merito a queste due tipologie di apprendistato, che si configurano come le più vicine al modello duale, persiste, tuttavia, la mancanza di una disciplina incentivante specifica rispetto a quella dell'apprendistato professionalizzante; viceversa, la previsione di vantaggi economici o normativi *ad hoc* potrebbe costituire un contrappeso al più consistente monte ore di formazione previsto per l'apprendistato di primo e terzo livello.

Sempre sul presupposto di garantire effettività al contenuto formativo del contratto di apprendistato che nella prassi si dimostra del tutto marginalizzato, registrandosi un uso distorto dei contratti a contenuto formativo la cui funzione si trasforma essenzialmente nella riduzione del costo del lavoro, viene reintrodotta l'obbligo di definizione nel contratto del piano formativo individuale, la cui abrogazione²⁰⁹ aveva indubbiamente favorito l'abuso nel senso poc'anzi detto. Alla medesima *ratio* appare riconducibile l'introduzione della clausola di stabilizzazione che subordina l'assunzione di nuovi apprendisti alla prosecuzione del rapporto di lavoro di almeno il venti per cento, limite in precedenza fissato al cinquanta per cento²¹⁰ e successivamente abrogato, degli apprendisti dipendenti dal datore di lavoro ovvero al diverso limite previsto dalla contrattazione collettiva anche *in peius*, pena la trasformazione del rapporto in contratto a tempo indeterminato, che impropriamente viene definito "ordinario".

b) La Garanzia Giovani

Il programma europeo della *Youth Guarantee* (di seguito: "Garanzia Giovani")²¹¹, pietra miliare delle politiche UE contro la disoccupazione giovanile, si propone di garantire a tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni un'offerta qualitativamente valida di reinserimento lavorativo o di formazione, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dal completamento del ciclo scolastico o universitario, ovvero dall'inizio dello stato di disoccupazione. Questa politica costituisce una declinazione della strategia Europa 2020 finalizzata al perseguimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, attraverso il rafforzamento della partecipazione dei

²⁰⁹ D. L. 20 marzo 2014, n. 34.

²¹⁰ Art. 1, comma 16, lett. d), L. 28 giugno 2012, n. 92.

²¹¹ Raccomandazione del Consiglio Europeo del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

lavoratori al mercato del lavoro, mediato dall'investimento in competenze e formazione. Si segnalano, nell'ambito di questa strategia, l'iniziativa *Youth on the Move* che si propone di migliorare la qualità di tutti i livelli dell'istruzione e della formazione, puntando sulla mobilità degli studenti, e l'iniziativa "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" che punta a valorizzare la formazione permanente.²¹²

La Garanzia Giovani si caratterizza per una duplice connotazione: da un lato, si configura come riforma strutturale tesa ad agevolare la transizione scuola-lavoro; dall'altro, si pone quale misura d'intervento emergenziale per fronteggiare la disoccupazione giovanile. Trova il proprio antecedente nelle esperienze dei paesi nordici, le quali hanno dimostrato che l'eterogeneità che caratterizza la condizione giovanile richiede politiche mirate per fasce d'età e livello d'istruzione, che tengano conto del contesto sociale e territoriale di provenienza e che proprio l'istruzione costituisca fattore più incisivo sul piano della protezione contro il rischio di disoccupazione e di esclusione sociale.

Nell'ordinamento italiano, l'implementazione della Garanzia Giovani non è stata in grado di recepire appieno quell'elemento innovativo, individuabile nel perseguimento di una concreta integrazione fra il sistema scolastico-formativo e il mercato del lavoro, che nelle intenzioni del legislatore europeo avrebbe dovuto connotare il programma; viceversa, come detto, l'ordinamento italiano demanda tale compito principalmente al contratto di apprendistato di primo e di secondo livello.

Peraltro, la situazione italiana nel confronto europeo appare di particolare complessità, sia sotto il profilo della situazione occupazionale – i tassi di occupazione sono infatti di oltre dieci punti al di sotto della media europea e, al contrario, la percentuale di Neet è superiore di altrettanti punti percentuali²¹³ – sia sotto il profilo delle relazioni fra i diversi livelli territoriali di governo, che si caratterizzano per una sovrapposizione di competenze tale da ostacolare una lineare attuazione della Garanzia Giovani; al contrario, la strategia europea presuppone che gli attori nazionali, regionali e privati coinvolti nell'attuazione lavorino congiuntamente in un'ottica di collaborazione e integrazione.

Può rilevarsi come la Garanzia Giovani, indicata come una grande innovazione, fosse già presente in qualche misura nel nostro ordinamento, seppur non destinata allo specifico target giovanile; l'articolo 3 del D. Lgs. 21 aprì

212 Per una sintesi sull'evoluzione normativa Europea e il suo recepimento in Italia vedi Monti L., *Politiche dell'Unione europea: la programmazione 2014-2010*, Luiss University Press, Roma, 2016.

213 Eurofound, *Exploring the diversity of Neets: Country profiles*, cit.

le 2000, n. 181, prevede, infatti, che i centri per l'impiego debbano fornire un colloquio di orientamento entro sei mesi dallo stato di disoccupazione e proporre l'adesione a iniziative d'inserimento lavorativo, di formazione o di riqualificazione professionale entro sei o dodici mesi dallo stato di disoccupazione, a seconda che i soggetti interessati siano donne, disoccupati o inoccupati di lunga durata.

In concreto, la Garanzia Giovani prevede la possibilità per i datori di lavoro privati (indipendentemente dal fatto che si tratti di imprese o di liberi professionisti), che tra il 01/05/2014 e il 31/12/2017 procedono all'assunzione di soggetti registrati al portale "Garanzia Giovani", di beneficiare di un contributo, da erogarsi in forma di conguaglio sulle denunce contributive effettuate. In particolare, sono ammessi alla registrazione, i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni²¹⁴ né occupati²¹⁵ né inseriti in un percorso di studi o di formazione (i "Neet", appunto).

Il bonus spetta in caso di assunzioni a tempo indeterminato, determinato (a patto che il contratto abbia una durata prevista pari o superiore a 6 mesi) o con contratto di apprendistato professionalizzante e a prescindere dal fatto che venga instaurato un rapporto di lavoro a tempo pieno o parziale²¹⁶. Alle diverse tipologie di rapporto corrisponde una diversa entità dell'agevolazione fruibile; sull'ammontare della stessa incide altresì la c.d. "classe di profilazione" del giovane considerato, per tale intendendosi quel parametro funzionale a identificare il presumibile grado di difficoltà sotteso alla ricerca di un'occupazione da parte del giovane²¹⁷. Secondo le indicazioni fornite dal-

214 Sebbene la registrazione sia consentita già all'età di 15 anni, la possibilità di beneficiare dell'incentivo presuppone, ex art. 2 del d.m. 1709/2014, che il soggetto assunto abbia compiuto almeno 16 anni.

215 Ai sensi dell'art. 2, comma 3 del d.m. 1709/2014, sono da considerarsi "non occupati" i soggetti che risultino "disoccupati" o "inoccupati", secondo le definizioni contemplate dall'art.1, comma 2 del decreto legislativo 181/2000; quest'ultimo, in proposito, qualifica come "disoccupati" *"coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un'attività di lavoro autonomo, siano alla ricerca di nuova occupazione da più di dodici mesi"*, e come "inoccupati" quanti, *"senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, siano alla ricerca di un'occupazione da più di dodici mesi"*.

216 Nell'ipotesi di rapporto di lavoro a tempo parziale, tuttavia, sarà necessario che il tempo di lavoro sia pari o superiore al 60% dell'orario normale di lavoro (v. art. 4 del d.m. 1709/2014).

217 Più specificamente, il d.m. 10/2015 del Ministero del Lavoro qualifica le predette classi di profilazione come "indici di svantaggio" intesi a misurare la probabilità, per un dato giovane, di trovarsi nella condizione di *Neet*. L'associazione tra utenti della Garanzia Giovani e classe di profilazione di appartenenza è il risultato di una complessa procedura, avente ad oggetto l'analisi di una serie di caratteristiche dell'individuo (età, genere, percorso formativo, esperienza lavorativa, etc.) e intesa a stimare l'entità del pregiudizio che le stesse potrebbero arrecare alle possibilità di inserimento del soggetto nel mercato del lavoro.

la circolare INPS 118/2014, la misura dell'agevolazione varia da € 1.500 a € 6000, salvo raddoppiare per le assunzioni, con contratto a tempo indeterminato, operate tra il 01/03/2016 e il 31/12/2016 di giovani che, in aggiunta ai predetti requisiti, abbiano altresì partecipato a tirocini nell'ambito del programma "Garanzia Giovani"²¹⁸.

Come specificato dalla predetta circolare INPS, inoltre, *"in favore dello stesso lavoratore l'incentivo può essere riconosciuto per un solo rapporto"*: ne consegue che, in via generale, né l'estensione del rapporto di lavoro, né l'assunzione presso altro datore del lavoratore per cui sia già stato concesso il bonus costituiranno titolo di accesso a una nuova agevolazione²¹⁹.

In conclusione si rileva che il piano di attuazione italiano della Garanzia Giovani avrebbe dovuto dare impulso a una riorganizzazione del sistema dei servizi per l'impiego e delle politiche attive nel suo complesso: tale obiettivo continua ad essere perseguito con la recente riforma²²⁰, la cui attuazione potrebbe, forse, risollevare le sorti del programma Garanzia Giovani che, nel contesto italiano, si è sin qui dimostrato inadatto a raggiungere gli obiettivi prefissati a livello europeo.

c) Solidarietà generazionale

Fra le politiche attive del lavoro introdotte dagli ultimi governi per fronteggiare la grave crisi occupazionale giovanile si annovera l'introduzione di strumenti di solidarietà intergenerazionale, sperimentati anche a livello regionale e, in qualche caso, aziendale e promossi dall'ordinamento comunitario²²¹.

Si tratta di misure ispirate alla solidarietà fra due generazioni: quella dei lavoratori *senior*, solitamente prossimi alla pensione, da una parte, e quella dei giovani dall'altra; principio che costituisce la *ratio* della cosiddetta staffetta

218 Si tratta del c.d. "Super bonus tirocini"; si vedano, in proposito, i decreti direttoriali 3 febbraio 2016, n. 16, 8 aprile 2016, n. 79 e 15 dicembre 2016 del Ministero del Lavoro.

219 Il principio in esame trova tuttavia talune significative deroghe, *ex art. 5, comma 4 del d.m. 1709/2014*: a) nelle ipotesi in cui il rapporto a tempo determinato venga trasformato in rapporto a tempo indeterminato, il datore di lavoro può richiedere la corresponsione del beneficio previsto per quest'ultima categoria di rapporti, ridotto dell'importo già percepito; b) qualora il rapporto a tempo determinato, dapprima instaurato per una durata inferiore ai 6 mesi e pertanto tale da non legittimare il datore ad alcuna agevolazione, venga prorogato in modo che la durata complessiva del rapporto sia pari o superiore a 6 mesi, il datore potrà beneficiare del vantaggio fiscale previsto per tali ipotesi. Similmente, qualora il rapporto a tempo determinato, dapprima instaurato per una durata superiore ai 6 mesi ma inferiore ai 12 mesi, venga prorogato in modo che la durata complessiva del rapporto sia pari o superiore a 12 mesi, il datore di lavoro avrà diritto al beneficio ulteriore rispetto a quello già autorizzato per i primi 6 mesi.

220 D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

221 Art. 3, Trattato sull'Unione Europea.

generazionale²²², la cui attuazione è condizionata all'intervento legislativo delle Regioni e del ricordato contratto di solidarietà espansiva²²³.

Il rapporto fra giovani e anziani nel mercato del lavoro viene così interpretato alla luce del necessario ripensamento della relazione fra invecchiamento e lavoro e, dunque, delle politiche di *active ageing*, considerate anche le trasformazioni demografiche in atto, nonché le modifiche del sistema pensionistico. L'aumento della speranza di vita, al quale non si è accompagnato un corrispettivo aumento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani, ha condotto, infatti, a rivalutare le modalità di partecipazione al mercato del lavoro delle persone in età avanzata, anche in considerazione della sostenibilità in termini di welfare. Per affrontare questi cambiamenti l'Unione Europea ha promosso, sin dalla Strategia di Lisbona²²⁴, un insieme di misure finalizzate ad "attivare" la popolazione fra i cinquantacinque e i sessantaquattro anni di età, incoraggiare i lavoratori a permanere più a lungo nel mercato del lavoro e garantire l'adeguatezza dei sistemi pensionistici.

A tal riguardo la Commissione Europea raccomanda agli stati membri di promuovere "*nuove forme di solidarietà tra le generazioni, caratterizzate da reciproco sostegno*"²²⁵, considerato anche che il rapporto fra generazioni, se non valorizzato adeguatamente, potrebbe costituire un'insidia per la coesione sociale.

Stante l'assenza di prove empiriche²²⁶ che dimostrino l'asserita connessione negativa fra la partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro e quella dei giovani, la partecipazione attiva dei lavoratori *senior* al mercato del lavoro potrebbe non ostacolare quella delle giovani generazioni; al contrario il contributo degli uni potrebbe valorizzare quello degli altri in un'ottica solidaristica, purché non intervengano distorsioni familistiche.

Alla solidarietà generazionale sono ispirate alcune fallimentari sperimentazioni da tempo presenti nell'ordinamento italiano, ci si riferisce agli incentivi

222 Introdotta con il Decreto Direttoriale n. 807 del 19 ottobre 2012.

223 Come modificato ad opera del D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 148 e, soprattutto, della Legge di Stabilità per il 2016.

224 Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Stoccolma, Lisbona 23 e 24 marzo 2000, dove si fissa l'obiettivo di crescita del tasso di occupazione delle persone di età compresa fra i 55 e i 64 anni al 50 per cento entro il 2010.

225 Comunicazione della Commissione Europea, Libro verde: *Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici*, COM (2005) 94, Bruxelles, 16 marzo 2005, p. 6.

226 Gruber J., Milligan K., Wise D.A., *Social security programs and retirement around the world: the relationship to youth employment, introduction and summary*, National Bureau of Economic Research, Working Paper n. 14647, 2009, p. 16 ss.

al lavoro parziale e alla legge finanziaria per il 2007. La prima disposizione²²⁷ prevede in funzione della riduzione dell'orario lavorativo una riduzione delle aliquote contributive, che è maggiore nel caso in cui la trasformazione del contratto in *part-time* riguardi i lavoratori prossimi alla pensione ed è riconosciuta a condizione che il datore di lavoro assuma²²⁸ giovani inoccupati o disoccupati di età inferiore a trentadue anni. Si tratta, dunque, di una misura destinata a favorire l'occupazione giovanile, con specifico riferimento a forme di orario ridotto, ma che è rimasta inattuata, stante la mancata adozione del decreto ministeriale che avrebbe dovuto definire i criteri e le modalità applicative.

Stessa sorte è toccata, nel 2006 ²²⁹ agli “accordi di solidarietà fra generazioni” che prevedono, su base volontaria, la trasformazione in *part-time* dei rapporti lavorativi dei dipendenti che abbiano compiuto 55 anni di età, a fronte della correlativa assunzione con contratto a tempo parziale, con un orario pari a quello ridotto per il lavoratore *senior*, di lavoratori giovani; anche questa disciplina non ha trovato attuazione poiché non è stato emanato il decreto ministeriale che avrebbe dovuto precisare le modalità di stipulazione e i contenuti degli accordi, nonché i requisiti di accesso al finanziamento e le modalità di ripartizione delle risorse a tal fine destinate. Sicuramente criticabile l'assenza di sistemi incentivanti finalizzati a rendere la trasformazione del contratto appetibile, compensando, in tutto o in parte, la perdita reddituale; oltre al mancato utilizzo del contratto di apprendistato come fattispecie contrattuale di ingresso.

Successivamente nel 2012, nell'ambito del programma Azione di sistema *welfare to work*, il Ministero del Lavoro²³⁰ ha disposto e finanziato la possi-

227 Art. 13, L. 24 giugno 1997, n. 196.

228 L'assunzione deve avvenire con contratti *part-time* e per un tempo lavorativo non inferiore a quello ridotto ai lavoratori *senior*.

229 Art. 1, comma 1160, L. 27 dicembre 2006, n. 296. L'assunzione deve avvenire con contratti *part-time* e per un tempo lavorativo non inferiore a quello ridotto ai lavoratori *senior*.

230 Con il Decreto Direttoriale n. 807 del 19 ottobre 2012 si prevede la possibilità di impegnare parte delle risorse destinate alle Regioni al fine di coprire il delta contributivo a favore dei lavoratori *senior* che acconsentano alla trasformazione del contratto di lavoro in *part-time*, a fronte dell'assunzione di giovani con contratto di apprendistato o a tempo indeterminato; prevede altresì che l'erogazione delle risorse sia condizionata alla stipula fra le Regioni e le Province Autonome di un'intesa con l'Inps per consentire i relativi pagamenti. In tal modo l'impresa potrebbe beneficiare della presenza di due risorse senza spese aggiuntive, poiché i contributi risparmiati e la riduzione della retribuzione del lavoratore *senior* si bilancerebbero con i costi sostenuti per l'assunzione del giovane. Le linee guida ministeriali hanno poi precisato le modalità applicative e specificato il target di riferimento: disoccupati o inoccupati di età compresa fra i 18 e i 25 anni, ovvero 29 se in possesso di diploma universitario e ultracinquantenni.

bilità per le Regioni di introdurre uno schema di patto generazionale al fine di incrementare l'occupazione giovanile *“attraverso soluzioni innovative in grado di temperare le esigenze dei lavoratori giovani ed anziani in una prospettiva di solidarietà intergenerazionale”*. La staffetta generazionale si propone, dunque, di *“ridurre il rischio di conflitto fra la necessità di favorire l’inserimento nel mondo del lavoro dei giovani e quella di prolungare la vita lavorativa dei lavoratori maturi”*²³¹ sul presupposto che i bisogni delle due categorie interessate possano essere conciliati.

Il riferimento alla solidarietà generazionale è però limitato alla relazione fra l'assunzione del giovane e la trasformazione del contratto, stante l'assenza di previsioni relative al trasferimento di competenze fra i lavoratori e al ruolo di tutor in capo al lavoratore *senior*, elemento questo che invece potrebbe essere qualificante perché consentirebbe di non disperdere il patrimonio di competenze acquisite dal lavoratore *senior* nell'arco di tutta la vita lavorativa, trasferendole al giovane.

Considerata la genericità delle disposizioni ministeriali, nonché l'ampio rinvio all'intervento regionale e alle parti sociali, l'effettiva possibilità di successo di questa sperimentazione è rimessa, in un'ottica di sussidiarietà e concertazione, alle Regioni ed agli attori sociali, ai quali spetta modulare l'intervento in modo che non si traduca in un'operazione di *“ricambio generazionale”* fra due categorie di lavoratori contrapposti, valorizzando il trasferimento delle competenze e promuovendo il mantenimento occupazionale dei lavoratori maturi.

Il rischio, infatti, è che tale strumento nella pratica si traduca in una sorta di *young in-old out*, una modalità di sostituzione dissimulata del lavoratore anziano con quello giovane, nella sostanza finalizzata ad un risparmio di costo. Effetto questo che si potrebbe evitare valorizzando l'aspetto formativo – contratto di apprendistato e funzione di tutoring – insieme all'esigenza di garantire gradualità nella transizione dal lavoro alla pensione, introducendo elementi di flessibilità – cosiddetto *flexible retirement* – che possano creare le condizioni per una più durevole partecipazione attiva al mercato del lavoro, sul presupposto che la pensione più che un avvenimento dovrà divenire un processo²³².

Appare significativa la facoltà per le Regioni di calibrare la misura in base alle specifiche esigenze di contesto, nonché di introdurre ulteriori elementi qualificanti in riferimento, ad esempio, alla possibilità di concorso del datore di lavoro nel pagamento dell'integrazione e ai settori di appartenenza delle aziende, così da agevolare quelli che più hanno risentito della crisi occupazionale.

231 Italia Lavoro, *Nota informativa: “Il programma sperimentale italiano Staffetta Generazionale”, Progetto PON FSE “Supporto alla Transnazionalità”*, maggio 2013, p. 2.

232 Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato

Fra le criticità dello schema introdotto con il Decreto Direttoriale citato si segnala la mancanza di meccanismi di selezione “all’entrata” dei giovani che si potrebbe colmare con il ricorso ai tirocini formativi e di orientamento ovvero d’inserimento al lavoro, così che il datore di lavoro possa anche verificare preventivamente le competenze e le qualità del giovane da assumere. Mancano, inoltre, meccanismi di selezione finalizzati ad evitare che la misura si traduca in una sorta di staffetta fra padri e figli, per far ciò si dovrebbe prevedere l’inapplicabilità delle agevolazioni contributive quando fra il lavoratore anziano e quello giovane intercorra un rapporto di affinità o parentela.

Il Decreto ha trovato una prima applicazione nel progetto regionale lombardo definito “Ponte generazionale”²³³, la cui applicabilità è limitata ai lavoratori di imprese associate ad Assolombarda e che abbiano la propria sede operativa nelle provincie di Milano, Monza, Lodi e Brianza, ovvero alle aziende del territorio lombardo che applichino il C.C.N.L. per gli addetti all’industria chimica e chimico-farmaceutica²³⁴. L’iniziativa regionale ha il pregio di ampliare i destinatari dell’intervento²³⁵ ed aumentare la quota massima di part-time che viene portata fino al 70% dell’orario lavorativo. Inoltre, appare interessante il coinvolgimento dei Fondi Interprofessionali, cui compete l’erogazione della formazione a favore del lavoratore *senior*, poiché espressione dell’integrazione fra i diversi attori, secondo un modello che è stato definito “multi-attore e multi-livello”. La sperimentazione è stata poi intrapresa in diverse regioni, fra cui si segnala l’iniziativa campana che ha regolamentato un’interessante previsione: l’intervento dei fondi di solidarietà nel versamento dell’integrazione contributiva in caso di prosecuzione oltre il limite di trentasei mesi; e l’esperienza della Provincia autonoma di Trento che ha introdotto la deduzione IRAP del costo del lavoro dei giovani assunti e, a favore dei lavoratori anziani, l’erogazione di un incentivo economico a compensazione della perdita reddituale.

Infine, fra le esperienze aziendali si segnala l’integrativo Luxottica siglato

Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Aumentare il tasso d’occupazione dei lavoratori anziani e differire l’uscita dal mercato del lavoro*, COM (2004) 146, Bruxelles, 3 marzo 2004, p. 12.

233 Poi rinnovato con l’approvazione del “Nuovo ponte Generazionale”. Si veda Protocollo d’Intesa tra Regione Lombardia, Assolombarda e INPS Lombardia per l’attivazione di una sperimentazione in materia di ponte generazionale, Milano 11 dicembre 2012; Avviso Ponte Generazionale, allegato 1 al Decreto n. 1676 del 28 febbraio 2013, Attuazione D.G.R. n. IX/4828 del 6 febbraio 2013; Avviso nuovo Ponte Generazionale, allegato al Decreto n. 665 del 2 febbraio 2015.

234 C.C.N.L. 22 settembre 2012.

235 La misura è applicabile esteso ai lavoratori cui manchino fino a quarantotto mesi al raggiungimento dei requisiti per l’accesso al trattamento pensionistico.

il 30 ottobre 2015 che ha introdotto un modello di staffetta, configurato su quello del Decreto Direttoriale, con assunzione a tempo indeterminato, e non anche in apprendistato, e trasformazione del rapporto lavorativo del giovane in *full-time* al conseguimento dei requisiti pensionistici del lavoratore anziano.

Appare indubbiamente disincentivante la previsione introdotta dalla Legge 208/2015²³⁶, che prevede la trasformazione del contratto in *part-time*, non condizionata all'assunzione di un lavoratore giovane, per coloro che maturano entro il 31 dicembre 2018 il diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia, con la corresponsione in busta paga di una somma corrispondente alla contribuzione previdenziale relativa alla prestazione lavorativa non effettuata.

Infine, appare riconducibile alla *ratio* solidaristica e di incentivo all'occupazione giovanile il contratto di solidarietà espansiva²³⁷. Tale fattispecie, con l'intento di affrontare il grave problema dell'occupazione, consente l'attribuzione di agevolazioni contributive a favore dei datori di lavoro²³⁸ che concludano contratti collettivi aziendali che prevedano la riduzione dell'orario di lavoro a fronte della contestuale assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato di nuovo personale²³⁹. L'incentivo, condizionato alla sottoscrizione dell'accordo aziendale, consiste in un'agevolazione che decresce dal 15 al 5% della retribuzione in funzione della durata triennale del beneficio e che, nel caso di assunzione di giovani di età inferiore ai ventinove anni, consiste nell'applicabilità, in luogo della predetta agevolazione, della contribuzione prevista per il contratto di apprendistato.

Dunque, seppure i giovani non siano il target specifico di questo incentivo, la relativa assunzione risulta comunque maggiormente favorita. Inoltre, ciò che appare più significativo, ai fini dell'individuazione di un principio soli-

236 Art. 1, comma 284, L. 28 dicembre 2015, n. 208.

237 Vedi Protocollo globale d'intesa sul costo del lavoro, Accordo fra Governo e Parti sociali del 22 gennaio 1983.

Lo strumento normativo è stato introdotto nell'ordinamento con il D. Lg. 30 ottobre 1984, n. 726 poi confluito, rimanendo sostanzialmente invariato, nell'art. 41 del D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 148; fattispecie questa che non ha raccolto grande successo fra le imprese ma che potrebbe rivitalizzarsi in forza della recente modifica opera dall'art. 1, comma 285, della L. 28 dicembre 2015 che indubbiamente si collega al predetto intento solidaristico.

238 In tal caso, a dispetto di quanto avviene per i contratti difensivi, la platea dei datori di lavoro non è in alcun modo delimitata.

239 L'applicabilità dell'agevolazione è, altresì, circoscritta ai datori di lavoro che non abbiano provveduto a riduzioni di personale ovvero a sospensioni dal lavoro con ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria, nei dodici mesi antecedenti all'assunzione; tale previsione è finalizzata a evitare un utilizzo strumentale e deviato dell'incentivo.

daristico, è la possibilità di richiedere un'anticipazione del trattamento pensionistico in caso di riduzione, di almeno la metà, dell'orario lavorativo²⁴⁰. È, altresì, necessario che la trasformazione del contratto avvenga entro un anno dalla stipula dell'accordo aziendale e sulla base di clausole che prevedano un ulteriore e corrispondente incremento dell'occupazione²⁴¹.

Pertanto, oltre alla riduzione della contribuzione dovuta e al beneficio normativo, la legge riconosce un incentivo previdenziale, configurabile come un pensionamento anticipato parziale il cui utilizzo, stante l'insuccesso registatosi, sembrerebbe voler essere incentivato con l'introduzione, per i lavoratori interessati da riduzione stabile dell'orario di lavoro con riduzione della retribuzione, della possibilità di versamento da parte dei datori di lavoro, degli enti bilaterali o dei Fondi di solidarietà della contribuzione correlata alla quota di retribuzione persa²⁴².

Si tratta di un intervento di per sé già ipotizzabile, anche in assenza della norma citata che, dunque, appare di scarso rilievo, ma che trova la sua ragione in una effettiva esigenza: quella di rendere in qualche modo appetibile per il lavoratore anziano la trasformazione del contratto, compensando parzialmente la perdita reddituale.

In conclusione si può osservare che la promozione dell'occupazione giovanile, insieme all'esigenza di garantire la dovuta gradualità nella transizione dal lavoro alla pensione, costituisce la *ratio* delle politiche del lavoro ispirate alla solidarietà generazionale, nella loro diversa configurazione; seppure si deve rilevare che l'aspetto formativo, che potrebbe essere rappresentato dal ricorso al contratto di apprendistato come fattispecie contrattuale vincolata e dalla previsione di una funzione di *tutoring* e *mentoring* in favore del giovane, risulta ancora da potenziare.

d) Lavoratori di prima occupazione e previdenza complementare

Il d.lgs. 5 Dicembre 2005, n. 252 prevede²⁴³ un trattamento fiscale agevolato per i lavoratori di prima occupazione che aderiscano a forme di previdenza complementare²⁴⁴. A fronte di una deduzione ordinaria dei contributi versati

240 Per i lavoratori che abbiano maturato i requisiti minimi di contribuzione necessari per fruire della pensione di vecchiaia e che abbiano un'età inferiore di non più di ventiquattro mesi a quella pensionabile.

241 Inoltre, si prevede che il trattamento pensionistico non possa eccedere il *quantum* della retribuzione a cui il lavoratore rinuncia con la trasformazione del rapporto di lavoro in *part-time*.

242 Art. 41, comma 2 bis, D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

243 Cfr. art. 8, comma 6.

244 In breve, il concetto di "previdenza complementare" individua uno strumento integrativo

fissata nella misura massima di € 5.164,57 annui²⁴⁵, la misura in esame fissa soglie di deducibilità più elevate per i soggetti poc'anzi menzionati ove siano divenuti titolari di una posizione contributiva aperta presso un qualsiasi ente di previdenza obbligatoria²⁴⁶ successivamente al 01/01/2007.

In particolare, i lavoratori in commento sono ammessi, nei vent'anni successivi al quinto anno di partecipazione ad una data forma pensionistica complementare, a dedurre dal reddito complessivo (in aggiunta ai contributi versati nell'annualità considerata, deducibili entro il già ricordato limite di € 5.164,57 annui) contributi per un ammontare pari alla differenza positiva tra € 25.822,85 e l'importo dei contributi effettivamente versati nei primi cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari. Posta una soglia massima per tale extradeducibilità pari a € 2.582,29 annui, si avrà che i soggetti beneficiari del regime in commento potranno dedurre, a partire dal 6° anno di partecipazione alla previdenza complementare, un importo massimo annuale di € 7.746,86²⁴⁷.

e) Gli sgravi contributivi per le assunzioni

La Legge di Bilancio 2017 ha introdotto, con l'art. 1, comma 308, misure di sostegno all'occupazione di soggetti che abbiano partecipato a programmi c.d. di "alternanza scuola-lavoro" o svolto un periodo di apprendistato.

Specificamente, la disposizione richiamata prevede l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali, per un periodo massimo di tre anni e nel limite di € 3.250 all'anno per ciascun lavoratore, per i datori di lavoro che tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2018 procedano all'assunzione con contratto a tempo indeterminato, entro 6 mesi dall'acquisizione del titolo di studio, di:

- soggetti che abbiano svolto presso il medesimo datore di lavoro un'attività, rientrante nell'ambito di un programma di alternanza scuola-lavoro²⁴⁸, per un periodo di tempo pari ad almeno il 30% del monte-ore

del sistema pensionistico obbligatorio, funzionale a garantire al lavoratore un trattamento previdenziale adeguato attraverso la gestione e l'investimento, per il tramite dei c.d. "fondi pensione", dei contributi da questi versati. L'adesione al sistema pensionistico complementare è libera e volontaria, ed è aperta, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 252/2005, a lavoratori dipendenti (pubblici e privati), lavoratori autonomi, liberi professionisti, soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro e soggetti che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari.

245 Cfr. art. 8, comma 4 d.lgs. 252/2005.

246 È in questi termini che l'Agenzia delle Entrate definisce la nozione di "lavoratori di prima occupazione": si veda, in proposito, la circolare 18 Dicembre 2007, n. 70/E, par. 2.8.

247 Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 70/E del 2007, par. 2.8.

248 Sono annoverati tra i programmi di alternanza scuola-lavoro che legittimano alla fruizione dell'incentivo in commento quelli di cui all'art. 1, comma 33 della l. 13 luglio 2015, n.

complessivamente previsto da detto programma; oppure

- soggetti che abbiano svolto presso il medesimo datore di lavoro periodi di apprendistato in alta formazione, nonché per la qualifica e il diploma professionale, per il diploma di istruzione secondaria superiore, per il certificato di specializzazione tecnica superiore.

Come risulta evidente dalla breve analisi di cui si è appena dato conto, la norma in esame non subordina la possibilità di beneficiare dell'agevolazione alla titolarità, da parte dei soggetti assunti, di particolari requisiti anagrafici; d'altra parte, la previsione secondo cui le assunzioni debbano avvenire entro 6 mesi dal conseguimento del titolo di studio rende l'istituto specificamente rivolto alla promozione dell'occupazione giovanile, posto che saranno principalmente i giovani lavoratori ad integrare detto requisito.

Con decreto 21 novembre 2016, il Ministero del Lavoro ha inoltre previsto un conguaglio contributivo a beneficio dei datori di lavoro che, nel corso del 2017, senza esservi tenuti, assumano giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni o, alternativamente, soggetti di età superiore ai 25 anni privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi. In specie, il conguaglio è determinato in misura pari all'onere contributivo gravante sul datore di lavoro in relazione ai soggetti assunti, con la sola esclusione delle somme dovute all'INAIL e, comunque, entro l'importo massimo di € 8.060 annui per ciascun lavoratore (artt. 5 e 6).

La fruizione dell'incentivo è circoscritta alle sole assunzioni che soddisfino congiuntamente i requisiti di seguito descritti:

- la sede di lavoro deve essere localizzata in una delle Regioni indicate dal provvedimento; trattasi, in specie, di Basilicata, Campania, Puglia, Molise, Calabria, Abruzzo, Sicilia e Sardegna (art. 3);
- il rapporto di lavoro deve essere instaurato attraverso un contratto a tempo indeterminato o di apprendistato professionalizzante²⁴⁹; l'agevolazione è peraltro concessa anche in caso di trasformazione di un rapporto a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato (art. 4).

L'art. 8 del d.m. 21 novembre 2016, da ultimo, esclude la cumulabilità della misura in commento con altri incentivi all'assunzione di natura economica o contributiva.

107, al capo III del d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, nonché al decreto 25 gennaio 2008 del Presidente del Consiglio dei Ministri.

249 L'incentivo è fruibile anche nel caso di rapporti di lavoro part-time, come puntualizzato dall'art. 4, comma 5 del decreto 21 novembre 2016.

f) Le deduzioni IRAP per l'impiego e l'assunzione di lavoratori con contratto a tempo indeterminato

Ai fini dell'analisi del rapporto tra divario generazionale e sistema fiscale, misure rilevanti possono rinvenirsi nel d. lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, che disciplina l'Imposta sul Reddito delle Attività Produttive (IRAP). L'art. 11, in particolare, recante "*Disposizioni comuni per la determinazione del valore della produzione netta*", contempla una serie di deduzioni fruibili dai soggetti passivi IRAP in sede di calcolo della base imponibile, in presenza di determinate condizioni.

In primo luogo, la norma²⁵⁰ stabilisce "*per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) ad e*)"²⁵¹ la possibilità di beneficiare di una deduzione annuale pari a € 7.500 per ciascun dipendente che, nel periodo d'imposta considerato, risulti impiegato con contratto a tempo indeterminato. Per i lavoratori di sesso femminile, nonché per quelli di età inferiore ai 35 anni, il beneficio è aumentato a € 13.500.

In secondo luogo, si prevedono²⁵² deduzioni annuali fino a € 15.000 per ogni dipendente a tempo indeterminato che sia impiegato in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna o Sicilia; ove si tratti di dipendenti di sesso femminile o di età inferiore ai 35 anni, la soglia della deduzione di cui il soggetto passivo è legittimato a beneficiare è aumentata a € 21.000. Come puntualizzato dal legislatore, le deduzioni hanno carattere alternativo: la fruizione dell'una, pertanto, impedirà l'accesso all'altra.

Le agevolazioni di cui si è appena dato conto presentano, evidentemente, una spiccata propensione alla promozione della posizione delle giovani generazioni, ricollegando all'assunzione di soggetti titolari di specifici requisiti anagrafici la possibilità, per il datore di lavoro, di beneficiare di sgravi più ampi in sede di determinazione della base imponibile IRAP.

250 Cfr. art. 11, comma 1, lett. a), n. 2.

251 Si tratta delle società per azioni e in accomandita per azioni, delle società a responsabilità limitata, delle società cooperative, delle società di mutua assicurazione, delle società europee, delle società cooperative, degli enti pubblici e privati diversi dalle società, dei trust residenti nel territorio dello Stato che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, delle società in nome collettivo e in accomandita semplice e dei soggetti a queste assimilati, delle imprese individuali, delle persone fisiche esercenti arti o professioni e dei produttori agricoli titolari di reddito agrario. È fatta eccezione per le imprese operanti in concessione e a tariffa nei settori dell'energia, dell'acqua, dei trasporti, delle infrastrutture, delle poste, delle telecomunicazioni, della raccolta e depurazione delle acque di scarico e della raccolta e smaltimento rifiuti).

252 Cfr. art. 11, comma 1, lett. a), n. 3. La deduzione si applica a beneficio dei soggetti di cui all'art. 3, comma 1, lettere da a) ad e), con l'eccezione, questa volta, di banche, enti finanziari, imprese di assicurazione e imprese operanti in concessione e a tariffa nei settori dell'energia, dell'acqua dei trasporti, delle infrastrutture, delle poste, delle telecomunicazioni, della raccolta e depurazione delle acque di scarico e della raccolta e smaltimento rifiuti.

5.3.3 Misure per l'autoimpiego e l'imprenditorialità giovanile

a) Le agevolazioni per i giovani agricoltori

Il legislatore ha introdotto una serie di misure intese a promuovere lo svolgimento di attività agricole.

Il “Decreto crescita e competitività”²⁵³, in primo luogo, ha previsto interventi volti a favorire l’impegno dei giovani in tale ambito²⁵⁴. L’art. 7, comma 1, in particolare, ha stabilito la possibilità, per coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola di età inferiore ai 35 anni, di beneficiare di una detrazione IRPEF pari al 19% dell’ammontare delle spese sostenute (*rectius*: dei canoni corrisposti) per l’affitto di terreni agricoli, diversi da quelli di proprietà dei genitori. Per ciascuno dei soggetti passivi legittimati, si prevede che la misura dell’incentivo non possa eccedere l’ammontare di € 1.200 annui.

La Legge di bilancio 2017, in secondo luogo, ha previsto all’art. 1, commi 344 ss. un esonero triennale dagli oneri contributivi per i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali²⁵⁵ di età inferiore ai 40 anni che si iscrivano alla previdenza agricola nel 2017²⁵⁶. Decorsi i primi 36 mesi, la disposizione in commento prevede che l’esonero possa essere riconosciuto anche nei due anni successivi in misura non superiore, rispettivamente, al 66% e al 50% dei contributi dovuti dai soggetti passivi poc’anzi menzionati.

253 D.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116.

254 Alcune delle agevolazioni previste dal decreto risultano ad oggi non più fruibili: è il caso dell’incentivo di natura contributiva istituito, *ex art. 5*, a beneficio di quegli imprenditori agricoli (secondo la definizione di cui all’art. 2135 c.c.) che, tra il 1° luglio 2014 e il 30 giugno 2015, avevano assunto giovani di età compresa tra i 18 e i 35 anni e privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi o di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado. Dell’agevolazione, corrisposta mediante compensazione dei contributi dovuti e pari ad un terzo della retribuzione lorda imponibile ai fini previdenziali, era consentito fruire sia nei casi di assunzione a tempo indeterminato che in quelli di assunzione a tempo determinato, ma in quest’ultima ipotesi si richiedeva altresì che il contratto avesse una durata minima di tre anni e garantisse al lavoratore un periodo di occupazione di almeno 102 giorni; infine, la concessione del beneficio imponeva che l’assunzione determinasse un “incremento occupazionale netto”, da intendersi come aumento netto del numero di dipendenti dello stabilimento rispetto alla media relativa all’anno precedente.

255 Per “imprenditori agricoli professionali” si intendono, ai sensi dell’art. 1 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, i soggetti che siano in possesso di competenze professionali specifiche e dedichino allo svolgimento di attività agricole almeno il 50% del proprio tempo, ricavando da tali attività almeno il 50% del proprio reddito.

256 L’esonero contributivo si applica peraltro anche a beneficio dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali di età inferiore ai 40 anni che abbiano proceduto all’iscrizione presso la previdenza agricola nel 2016, qualora le relative aziende siano ubicate in territori montani (ai sensi del d.P.R. 601/1973) o aree agricole svantaggiate (ai sensi dell’art. 15 della l. 27 dicembre 1977, n. 984).

b) Agevolazioni per opere dell'ingegno

L'art. 54, comma 8 Tuir prevede che i redditi di lavoro autonomo²⁵⁷ che derivino dallo sfruttamento, da parte dell'autore o inventore, di opere dell'ingegno, brevetti industriali, processi, formule e informazioni relative ad esperienze acquisite in campo industriale, commerciale o scientifico siano determinati sulla base del compenso percepito, ridotto del 40% a titolo di spese forfetarie, qualora l'autore abbia meno di 35 anni.²⁵⁸

5.3.4 Misure per la famiglia e la questione abitativa²⁵⁹

a) Incentivi per l'assunzione di giovani genitori

Il decreto ministeriale 19 Novembre 2010, emanato dal Ministero della Gioventù²⁶⁰, ha istituito misure di agevolazione destinate a favorire l'occupazione di soggetti di età inferiore ai 35 anni²⁶¹ e con figli minori a carico²⁶². Specificamente, il d.m. prevede all'art. 1 la corresponsione, a beneficio delle imprese private e delle società cooperative che assumano i predetti soggetti con contratto a tempo indeterminato, di un incentivo di € 5.000 per ciascu-

257 La fruibilità del beneficio, dunque, è subordinata a che i redditi non vengano percepiti nell'esercizio dell'attività di impresa.

258 Per i soggetti di età superiore ai 35 anni, di contro, i redditi in commento sono determinati sulla base del compenso percepito, ridotto del 25%.

259 Tra le misure di agevolazione dedicate alla famiglia si segnala inoltre il c.d. "bonus mobili per le giovani coppie", introdotto dalla Legge di Stabilità 2016 e funzionale a garantire un trattamento fiscale agevolato a beneficio dei nuclei familiari – costituiti da almeno 3 anni e in cui almeno uno dei componenti non avesse superato i 35 anni di età – che, entro il 31/12/2016, avessero acquistato beni mobili destinati all'arredo dell'abitazione principale. La misura in questione non è stata prorogata dalla Legge di Bilancio 2017.

260 Emanato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 1, comma 74 della l. 247/2007.

261 Per quel che concerne i giovani la cui assunzione costituisce titolo di legittimazione alla fruizione dell'incentivo, si richiede che gli stessi siano in possesso di una pluralità di requisiti: a) risultino iscritti ad apposita banca dati, ex art. 3, comma 4 d.m. 19 Novembre 2010; b) siano genitori di figli minori (siano essi figli legittimi, naturali o adottivi) o affidatari di minori (art. 3, comma 2 d.m. 19 Novembre 2010); c) siano titolari, alternativamente, di un contratto di lavoro a tempo determinato, di somministrazione, intermittente o ripartito, di un contratto di inserimento, di un contratto di collaborazione a progetto occasionale, di un contratto di lavoro accessorio o di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa. L'incentivo può essere peraltro corrisposto anche ove il giovane sia privo di impiego, purché lo stesso risulti iscritto presso un centro per l'impiego (art. 3, comma 2 d.m. 19 novembre 2010).

262 La l. 24 dicembre 2007, n. 247 ha istituito il c.d. "Fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile", con l'intento (ai sensi del relativo art. 1, comma 72), di "consentire ai soggetti di età inferiore a trentacinque anni di sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa svolta, ovvero sviluppare attività innovative e imprenditoriali". Il d.m. 19 novembre 2010 ha disposto che una parte delle risorse del fondo sia destinata, appunto, a finanziare la concessione di incentivi per l'assunzione di giovani genitori.

na assunzione²⁶³; tali incentivi sono corrisposti in forma di conguaglio sulle denunce contributive²⁶⁴.

Il beneficio non spetta²⁶⁵ se il lavoratore assunto sia stato licenziato dalla stessa impresa (o da impresa collegata) nei 6 mesi precedenti, né se il datore di lavoro abbia effettuato, nel medesimo periodo di tempo, licenziamenti per giustificato motivo o per ragioni di riduzione del personale (ad eccezione del caso in cui l'assunzione sia finalizzata all'acquisizione di professionalità diverse da quelle dei soggetti licenziati).

5.4. Le misure “non generazionali per destinazione”

5.4.1 Misure di sostegno al lavoro

a) Il regime fiscale dei c.d. “premi di produttività”

La Legge di stabilità 2016 ha introdotto²⁶⁶ un regime di imposizione sostitutivo dell'IRPEF (e delle relative addizionali, regionali e comunali) a beneficio delle somme erogate in forma di partecipazione agli utili dell'impresa (per tali intendendosi, secondo il disposto dell'art. 3, comma 1 del decreto interministeriale di attuazione del 25 Marzo 2016, quelle erogate ai sensi dell'art. 2102 c.c.), nonché dei c.d. “premi di produttività”, *i.e.* “*le somme di ammontare variabile la cui corresponsione sia legata ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione*”²⁶⁷.

Tali somme, nella misura in cui costituiscano reddito di lavoro dipendente di soggetti impiegati nel settore privato, sono assoggettate²⁶⁸, per la parte non eccedente l'ammontare di € 3.000, ad un'imposta del 10%, purché i predetti lavoratori non abbiano percepito nell'anno precedente a quello di erogazione delle somme in commento redditi di lavoro dipendente per un ammontare superiore ad € 80.000²⁶⁹.

263 Si prevede per ciascun soggetto passivo la possibilità di fruire delle agevolazioni in esame rispetto ad un massimo di cinque assunzioni, *ex* art. 2, comma 1 del d.m. 19/11/2010.

264 Circolare INPS 5 settembre 2011, n. 115, par. 2.5.

265 *Ex* art. 2, comma 4 ss.

266 All'art. 1, commi 182-191, come modificato dall'art. 1, comma 160 della Legge di Bilancio 2017.

267 Art. 1, comma 182 della Legge di stabilità 2016 e art. 2, comma 1 del correlato decreto attuativo. Il decreto attuativo (art. 2, comma 2) rimette alla contrattazione collettiva il compito di definire i criteri di misurazione di detti incrementi, in maniera tale che gli stessi risultino oggettivamente verificabili (come richiesto dall'art. 1, comma 182 della Legge di stabilità 2016 quale indefettibile condizione di applicazione del regime sostitutivo). Il deposito dei contratti collettivi, necessario per poter beneficiare dell'agevolazione, deve avvenire entro 30 gg dalla relativa sottoscrizione (art. 5 del decreto attuativo).

268 Salva espressa rinuncia del lavoratore, come precisato dall'art. 1, comma 182 della Legge di stabilità 2016.

269 Art. 1, comma 186 della Legge di stabilità 2016.

L'importo massimo su cui è applicabile il regime sostitutivo è aumentato da € 3.000 ad € 4.000 nell'ipotesi in cui i lavoratori percipienti siano impiegati presso imprese che “*coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro*”: secondo le indicazioni ritraibili dal decreto attuativo (art. 4), l'integrazione di tale parametro presuppone che il coinvolgimento dei lavoratori sia espressamente stabilito e regolato tramite contrattazione collettiva, e che non si risolva nella mera costituzione di gruppi di lavoro con finalità di consultazione, addestramento e formazione.

Per i docenti e i ricercatori che, in possesso di titolo di studio universitario o equiparato e non occasionalmente residenti all'estero, abbiano svolto attività di ricerca o docenza all'estero per un periodo minimo di due anni continuativi e che trasferiscano la propria attività in Italia, così acquisendo la residenza fiscale nel territorio dello Stato, si prevede, ai fini delle imposte sui redditi, l'esclusione dalla formazione del reddito di lavoro dipendente o autonomo del 90% degli emolumenti percepiti nel periodo d'imposta di trasferimento della residenza e – se la residenza permane in Italia – nei tre successivi (art. 44 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78²⁷⁰).

b) Politiche attive e servizi per l'impiego

Sin dall'esordio della Strategia Europea per l'Occupazione, le istituzioni europee hanno evidenziato la centralità delle politiche attive per l'occupabilità, rispetto a quelle passive di sostegno, con particolare attenzione alla formazione e alla transizione fra scuola e lavoro, per agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro, con specifico riferimento ai giovani, e consentire il potenziamento delle prospettive occupazionali.

L'attenzione per le politiche attive è rimasta una costante degli interventi europei, seppure inserita nel più ampio programma della *flexicurity*, rappresentando una precondizione per il rilancio dell'occupazione.

Nel perseguimento degli obiettivi di politica attiva si registra un progressivo potenziamento del ruolo affidato all'autonomia collettiva e ad attori diversi da quelli istituzionali, in un'ottica di sussidiarietà e integrazione.

Guardando al contesto italiano, a seguito della crisi si riscontra un forte squilibrio nell'investimento in politiche per il lavoro; basti considerare che nell'arco di tre anni la spesa per le politiche passive è aumentata fino a raggiungere circa l'80 per cento della spesa totale. Nel confronto europeo, l'Italia è uno degli stati che spende meno in politiche del lavoro e che presenta il

²⁷⁰ La disposizione è stata modificata dall'art. 1, comma 149 della Legge di Bilancio 2017, che ha eliminato i limiti temporali alla fruibilità dell'incentivo in commento.

gap più ampio fra investimento in politiche attive e passive²⁷¹. Fra le politiche attive, l'investimento più consistente si registra per gli sgravi a carattere settoriale; una percentuale irrisoria è destinata ai servizi per l'impiego, appena l'1,5 per cento della spesa; mentre per la formazione la quota d'investimenti sale di poco, arrivando al 3,5 per cento.

In Italia, dunque, sul presupposto di una logica più che altro emergenziale, sono predominanti gli interventi di politiche passive. D'altro canto appare certamente necessaria una riorganizzazione degli strumenti di politica attiva già esistenti, nel senso di una maggiore razionalizzazione; selezione della platea dei destinatari, anche sulla base della citata eterogeneità del target di riferimento quando si tratti di politiche per l'occupazione giovanile; monitoraggio e valutazione degli strumenti adottati. Esigenze queste che hanno ispirato il riassetto, per mezzo di interventi più che altro organizzativi e non tanto normativi, e il potenziamento dei servizi per l'impiego operato dal cd. *Jobs Act*²⁷².

Il contesto in cui si inserisce la riforma citata è sicuramente sfavorevole: il sistema informale costituisce il canale preferenziale di accesso al mondo del lavoro; in Italia l'80 per cento dei disoccupati preferisce ai centri per l'impiego i canali informali e il contatto diretto con le imprese, un dato significativo se paragonato a quello europeo che si attesta al 15 per cento²⁷³. Solo l'1,4 per cento dei giovani di età compresa fra i 15 e i 29 anni riesce a trovare lavoro per mezzo dell'intervento dei centri per l'impiego. Ciò costituisce certamente un'anomalia nel panorama europeo; nella media europea il ricorso ai centri per l'impiego pubblico coinvolge il 52,7 per cento di chi cerca lavoro, percentuale che sale all'81,2 per cento in Germania.

Notevoli ostacoli sono rinvenibili nell'organizzazione multilivello che connota la distribuzione delle compente coinvolte: servizi per l'impiego a livello provinciale, formazione professionale in gran parte demandata alle Regioni, sostegno al reddito centralizzato a livello nazionale, insieme al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e al monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro. Sul punto significativa appare l'attribuzione al Ministero

271 Le rilevazioni Eurostat che riportano la spesa per i servizi dimostrano che l'Italia ha speso nel 2011 circa 500 milioni a fronte degli 8,8 miliardi spesi dalla Germania; risulta significativa la considerazione della spesa relativa ai servizi del lavoro come percentuale sul Pil: nel 2011 l'Italia investiva lo 0,03 per cento, contro lo 0,34 per cento della Germania. Si veda Italia Lavoro, Audizione XI Commissione, schede tecniche, Camera Deputati, seduta 20 giugno 2013.

272 Disposto in attuazione della Legge Delega 10 dicembre 2014, n. 183.

273 Isfol, *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, n. 13, marzo 2014, p. 17.

del Lavoro della funzione di indirizzo politico in materia di politiche attive e di vigilanza sulla nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro²⁷⁴ da esercitare anche tramite definizione con decreto ministeriale delle linee di indirizzo triennali, degli obiettivi annuali e dei livelli essenziali delle prestazioni²⁷⁵ – competenza questa che allo stato non è stata esercitata – oltre alla definizione di “*meccanismi coordinati di gestione amministrativa*” per mezzo di convenzioni da stipulare con le Regioni²⁷⁶.

Concorre a determinare l'inefficienza dei servizi per l'impiego l'esiguo numero di personale addetto; basti pensare che in Italia gli addetti ai centri per l'impiego pubblico sono appena 7.500, un numero che paragonato a quello di altri stati europei risulta veramente irrisorio: in Germania sono addette ai Centri per l'Impiego 115000 persone, in Francia si contano 49000 addetti e nel Regno Unito 77000²⁷⁷.

Un'incidenza non marginale può essere attribuita al mancato coordinamento fra i diversi soggetti che possono svolgere attività di intermediazione; come noto, il D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276²⁷⁸ e le successive modificazioni hanno operato un decentramento delle competenze a favore di soggetti non istituzionali, fra i quali le agenzie del lavoro, i consulenti del lavoro, le camere di commercio, le scuole secondarie di secondo grado e le Università; notevoli benefici si potrebbero trarre da una maggiore collaborazione, istanza questa che è stata perseguita con la creazione della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro che riunisce al suo interno le strutture regionali specifiche, l'INPS, l'INAIL, i soggetti non istituzionalizzati²⁷⁹ autorizzati all'attività di intermediazione e l'ISFOL, tutti coordinati dall'istituenda Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro²⁸⁰, non ancora operativa, configurata come strumento di *governance* e coordinamento di tutta la rete dei servizi per il lavoro, alla quale vengono attribuite funzioni di coordinamento della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi

274 Art. 3, D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

275 Art. 2, D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

276 Art. 11, D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

277 Indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile, Audizione XI Commissione, Camera Deputati, seduta 26 giugno 2013.

278 Articolo 6, D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

279 Soggetti autorizzati all'intermediazione ex art. 6 D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276: Agenzie per il lavoro, istituti di scuola secondaria di secondo grado, università, consorzi universitari, comuni, camere di commercio, associazioni di datori di lavoro e di lavoratori, patronati, enti bilaterali, associazioni senza fini di lucro, gestori di siti internet.

280 Artt. 1 e 4, D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

per l'impiego e delle misure di politica attiva del lavoro, con riferimento anche alla definizione degli standard di servizio e delle modalità operative.

Interessante la previsione relativa alla definizione di metodologie di profilazione degli utenti “*allo scopo di determinare il profilo personale di occupabilità*”, disposizione questa che va incontro alle suddette esigenze di *targeting* della platea dei destinatari e di selezione delle categorie più esposte al rischio di disoccupazione di lungo periodo.

Un elemento di forte criticità è indubbiamente rappresentato dall'insufficiente analisi dei fabbisogni professionali; implementare i flussi d'informazioni e i sistemi di diffusione delle stesse, potenziando le dotazioni informative dei centri per l'impiego, potrebbe ridurre il fenomeno del cosiddetto *mismatch*. In proposito appare decisiva la considerazione che molti centri non sono fra loro interconnessi, al contrario l'efficacia del servizio potrebbe certamente trarre notevoli benefici dalla collaborazione e dallo scambio di dati fra le strutture. Queste esigenze potrebbero trovare accoglimento con lo sviluppo del portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro e del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro²⁸¹, la cui attuazione è ancora in stato di definizione²⁸², il quale si configura come una banca dati in cui confluirà il patrimonio informativo comune di tutte le istituzioni coinvolte nella Rete²⁸³ e che consentirà la condivisione di tutte le informazioni.

La necessità di una riqualificazione dei servizi per l'impiego è stata acuita dalle modifiche introdotte dalla Legge cd. Fornero²⁸⁴ in materia di ammortizzatori sociali; la quale ha previsto l'introduzione “*in una prospettiva di universalizzazione*”²⁸⁵ dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, poi divenuta Nuova Assicurazione Sociale per l'impiego²⁸⁶, nella quale stanno confluendo gradualmente tutte le tutele contro la disoccupazione; tale novità ha condotto, fra l'altro, ad una intensificazione del ruolo dei centri per l'impiego nella gestione e nel controllo dei beneficiari delle prestazioni erogate.

281 Art. 13, D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

282 Con D.P.C.M. del 13 aprile 2016 è stata individuata la dotazione finanziaria e strumentale dell'agenzia, successivamente il D.P.R. 26 maggio 2016, n. 108 è stato approvato il Regolamento recante approvazione dello Statuto dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro.

283 Sistemi informativi relativi ai percettori di ammortizzatori sociali, archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie, dati relativi alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, sistema informativo della formazione professionale.

284 L. 28 giugno 2012, n. 92.

285 Art. 1, comma 1, lett. d., L. 28 giugno 2012, n. 92; Art. 1, comma 2, lett. b), n. 3), L. 10 dicembre 2014, n. 183.

286 D. Lgs. 4 marzo 2015, n. 22.

Si afferma, dunque, la tendenza a utilizzare in chiave di politica attiva gli ammortizzatori sociali, che vengono sfruttati nel senso della promozione dell'occupabilità.

Il riferimento è alle misure di condizionalità²⁸⁷ per la fruizione della NASPI e agli obblighi di partecipazione alle misure di politica attiva del disoccupato disposti “*allo scopo di favorire il coinvolgimento attivo*”²⁸⁸ di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro.

Gli ammortizzatori sociali dismettono le vesti di strumenti di politica prevalentemente passiva, per acquisire una rinnovata importanza nell'ambito della promozione dell'occupabilità; a tal proposito diventa fondamentale l'interazione fra tali misure e i centri per l'impiego nell'ottica della “*mutual obligation*”, ossia la volontà di garantire un equilibrio fra i diritti alle prestazioni e le misure di attivazione, onde velocizzare il rientro nel mercato del lavoro e minimizzare il rischio della disoccupazione di lungo periodo.

La “*mutual obligation*” presuppone l'assunzione di un obbligo vicendevole: da una parte, l'impegno a garantire il sussidio di disoccupazione e, dall'altra, la disponibilità a cercare e accettare offerte di lavoro oppure a frequentare corsi di formazione, al fine di stimolare e attivare i giovani, e non solo, in queste delicate fasi di transizione. Principio anche detto della condizionalità che trova espressione già con la L. 92/2012 laddove si prevede l'offerta di servizi di orientamento e di una formazione adeguata in favore dei beneficiari delle prestazioni di ammortizzatori sociali, affinché si faciliti il reinserimento nel mercato del lavoro²⁸⁹ e successivamente con il D. Lgs. 22/2015, il cui articolo 7 delega ad un Decreto Ministeriale, non ancora adottato al momento della presente stesura, nonostante la previsione di un termine a novanta giorni, la determinazione delle condizioni e delle modalità in tema di condizionalità nella fruizione delle prestazioni, oltre alle sanzioni per il caso di inottemperanza agli obblighi di partecipazione alle azioni di politica attiva. Infine, il patto di servizio personalizzato²⁹⁰, introdotto con il D. Lgs. 150/2015 e anch'esso ancora in via di definizione, rappresenta un'ulteriore configurazione del principio di condizionalità nella fruizione delle misure di sostegno al reddito.

287 Art. 7, D. Lgs. 4 marzo 2015, n.22.

288 Art. 1, comma 1, L. 10 dicembre 2014, n. 183; art. 1, comma 4, lett. v) “*attivazione del soggetto che cerca lavoro (...) al fine di incentivare la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati di istruzione, formazione professionale e lavoro, anche mediante l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica*”.

289 Art. 4, comma 33, L. 28 giugno 2012, n. 92.

290 Artt. 20 ss., D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

Come detto, le istanze di riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive hanno trovato, da ultimo, accoglimento nel D. Lgs. 14 settembre 2015²⁹¹; tuttavia al momento l'interazione fra ammortizzatori sociali e politiche attive è rimasta più che altro formale, sarà necessario attendere l'operatività delle strutture di recente istituzione per verificare l'effettività ed efficacia della riorganizzazione, con specifico riferimento all'auspicata riqualificazione dell'assistenza fornita dai centri per l'impiego, al coordinamento fra i livelli di competenze e al potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio.

5.4.2 Misure per l'autoimpiego e l'imprenditorialità giovanile

a) Start-up innovative, incubatori certificati e imprese di nuova costituzione

Con l'intento di *“favorire la crescita sostenibile, lo sviluppo tecnologico, la nuova imprenditorialità e l'occupazione, in particolare giovanile”*, il d.l. 18 Ottobre 2012, n. 179²⁹² ha introdotto una serie di misure funzionali a promuovere la creazione di *“start-up innovative”*²⁹³

291 L'Art. 1, comma 4, della Legge n. 183 del 2014 reca il criterio di delega: razionalizzazione degli incentivi all'assunzione; istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un'Agenzia nazionale per l'occupazione partecipata da Stato, regioni e province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali; attribuzione all'Agenzia di competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl; rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi; valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati; introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale; semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive, con l'impiego delle tecnologie informatiche.

292 Convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

293 Ai sensi dell'art. 25, comma 2, per “start-up innovative” si intendono le società di capitali: 1) le cui azioni o quote non siano quotate su mercati regolamentati o su sistemi multilaterali di negoziazione; 2) che siano state costituite da non più di 5 anni; 3) che siano residenti in Italia o che, pur residenti in altro Stato Membro dell'UE o in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo, abbiano una sede produttiva o una filiale in Italia; 4) che non distribuiscono (né abbiano distribuito) utili; 5) che abbiano quale oggetto sociale, esclusivo o prevalente, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi di alto valore tecnologico; 6) che non siano state costituite all'esito di operazioni straordinarie quali fusioni, scissioni, cessioni di azienda o di ramo di azienda; 7) il cui valore della produzione annua, a partire dal secondo anno di attività, non sia superiore a € 5 milioni; 8) che soddisfino almeno uno dei seguenti requisiti: 8.1) abbiano posto in essere investimenti in attività di ricerca e sviluppo per un ammontare pari o superiore al 15% del maggior valore fra costo e valore della produzione della società considerata; 8.2) almeno 2/3 della forza lavoro complessiva della società sia costituita

Il decreto in esame prevede, tra le altre, misure di incentivazione di natura fiscale. L'art. 26, comma 8 stabilisce anzitutto l'esonero, per le *start-up* innovative, dal pagamento dell'imposta di bollo e dei diritti di segreteria dovuti per l'iscrizione della società al registro delle imprese; si dispone altresì l'esonero dal contributo dovuto annualmente a beneficio delle camere di commercio.

Le misure previste dalla disposizione in commento trovano applicazione, peraltro, anche rispetto ai c.d. "incubatori certificati", soggetti istituzionalmente dediti allo sviluppo delle *start-up* (specie nella fase di avvio) e più compiutamente definiti dall'art. 25, comma 5 del d.l. 179/2012 come quelle società di capitali che offrono servizi tesi a sostenere la nascita e lo sviluppo di *start-up* innovative e che, al contempo, soddisfino determinati requisiti²⁹⁴.

Con l'intento di favorire gli investimenti in *start-up* innovative, inoltre, l'art. 29 del d.l. 179/2012 prevede²⁹⁵ una detrazione a beneficio dei contribuenti soggetti all'imposta sul reddito delle persone fisiche che partecipino al capitale di una o più delle predette società, per un ammontare pari al 30% della somma investita²⁹⁶; per ciascuno dei soggetti passivi qualificati, la detrazione massima annuale è fissata in misura pari a € 1.000.000²⁹⁷.

Similmente, si stabilisce²⁹⁸, in favore dei contribuenti diversi dalle *start-up* innovative e soggetti all'imposta sul reddito delle società, l'esenzione dal concorso alla formazione del reddito complessivo di un ammontare pari al 30% delle somme investite²⁹⁹ da tali soggetti nel capitale sociale di una o più *start-*

da personale in possesso di laurea magistrale o, alternativamente, almeno 1/3 di tale forza lavoro sia costituita da dipendenti o collaboratori in possesso di un titolo di dottorato di ricerca, che stiano svolgendo un dottorato di ricerca o che siano in possesso di una laurea e svolgano da almeno 3 anni attività di ricerca certificata presso istituti pubblici o privati; siano titolari o depositarie di almeno una privativa relativa ad un'invenzione industriale o biotecnologica.

294 Dispongono di strutture adeguate ad accogliere *start-up* innovative, *i.e.* di spazi idonei all'installazione di attrezzature e allo svolgimento di test e attività di ricerca; dispongono di attrezzature adeguate all'attività delle *start-up* innovative, quali sale riunioni, macchinari per test e sistemi di accesso alla rete internet; sono amministrate o dirette da soggetti di comprovata esperienza in materia di impresa e innovazione; hanno rapporti di collaborazione con università, centri di ricerca o altre istituzioni che svolgano attività e progetti collegati a *start-up* innovative; hanno comprovata esperienza in materia di sostegno a *start-up* innovative.

295 *Ex* commi 1 e 7-*bis*.

296 Fino al 2016, la detrazione era ammessa in misura pari al 19% della somma investita.

297 Cfr. art. 29, commi 3 e 3-*bis*. Fino al 2016, l'importo massimo detraibile era fissato in misura pari a € 500.000.

298 Cfr. art. 29, commi 4 e 7-*bis*.

299 Fino al 2016, la detrazione era ammessa in misura pari al 20% della somma investita.

up innovative³⁰⁰; la deduzione annuale massima è fissata in € 1,8.000.000.

Sia nel caso della detrazione IRPEF, sia in quello della deduzione IRES, l'ammontare eventualmente non detraibile o non deducibile in un dato periodo d'imposta sarà detraibile o deducibile nelle annualità successive, ma non oltre la terza³⁰¹.

Ancora con riferimento e alla detrazione IRPEF e alla deduzione IRES, inoltre, il d.l. 179/2012 subordina la possibilità di beneficiare delle agevolazioni al mantenimento dell'investimento effettuato³⁰² per almeno tre anni (art. 29, commi 3 e 5)³⁰³.

Per le *start-up* a vocazione sociale³⁰⁴, nonché per quelle dedite in via esclusiva allo sviluppo e al commercio di “*prodotti o servizi innovativi ad alto valo-*

300 L'agevolazione, sia con riguardo ai soggetti passivi IRPEF, sia con riferimento ai soggetti passivi IRES, è fruibile anche nel caso in cui l'investimento avvenga in forma indiretta, *i.e.* attraverso organismi di investimento collettivo che investano prevalentemente in *start-up* innovative (art. 29, commi 1 e 4 del d.l. 179/2012). Tali organismi di investimento collettivo, d'altra parte, non possono beneficiare in prima persona dell'agevolazione, essendo esplicitamente esclusi dal novero dei soggetti in tal senso qualificati (art. 29, comma 6 del d.l. 179/2012). Come puntualizzato dalla relazione illustrativa al d.l. 179/2012, l'esclusione in commento rinviene la propria *ratio* nella volontà di “*evitare di incentivare duplicazioni fittizie di investimenti e di garantire, al contempo, l'immissione di nuovi capitali nelle start-up innovative*”.

301 Art. 29, comma 2 del d.l. 179/2012 e art. 4, commi 2 e 4 del decreto attuativo 25 febbraio 2016 emanato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il decreto 25 febbraio 2016 ha sostituito il precedente decreto attuativo 30 gennaio 2014 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

302 La nozione di “investimenti”, qui richiamata, deve intendersi circoscritta ai soli conferimenti in denaro (che siano “*iscritti alla voce del capitale sociale e della riserva da sovrapprezzo delle azioni o quote delle start-up innovative o delle società di capitali che investono prevalentemente in start-up innovative*”) e agli investimenti in quote degli organismi di investimento collettivo del risparmio (cfr. art. 3 del decreto attuativo 25 Febbraio 2016 e par. 6.3 della circolare 11 Giugno 2014, n. 16/E dell'Agenzia delle Entrate). *Ratio* della scelta del legislatore è quella di garantire l'effettività del capitale sociale e di evitare incertezze in punto di determinazione dell'entità dell'agevolazione, in ragione delle difficoltà che potrebbero emergere in sede di valutazione dei conferimenti in natura.

303 Si precisa che, fino al 2016, le disposizioni richiamate subordinavano la fruizione dell'agevolazione al mantenimento dell'investimento in commento per un periodo di due anni; tale previsione, tuttavia, risultava in contrasto con quanto disposto dal decreto attuativo 25 febbraio 2016 (art. 6) che, ai medesimi fini, impone un investimento minimo di durata triennale. La richiamata discrasia normativa ha trovato rimedio nella legge di bilancio 2017 che, con la previsione di cui all'art. 1, comma 66, lett. b), ha allineato il dettato del d.l. 179/2012 a quello del correlato decreto attuativo.

304 Si tratta di *start-up* operanti in settori di particolare valore sociale, quali (*ex* art. 2, comma 1 del decreto legislativo 24 Marzo 2006, n. 155) quelli dell'assistenza sociale e sanitaria, dell'educazione, dell'istruzione, della formazione, della tutela dell'ambiente, della valorizzazione del patrimonio culturale, del turismo sociale, della formazione universitaria e *post* universitaria, dei servizi culturali, della formazione extrascolastica e dei servizi strumentali alle imprese sociali di enti composti al 70% da imprese sociali.

re tecnologico in ambito energetico” (art. 29, comma 7), gli incentivi appena descritti assumono portata più ampia, consentendo ai soggetti qualificati di beneficiare di una detrazione IRPEF e di una deduzione IRES pari al 30% dell’investimento effettuato³⁰⁵.

Ulteriori forme di agevolazione sono contemplate dall’art. 27 del d.l. 179/2012, che prevede³⁰⁶ un trattamento fiscale agevolato a beneficio dei redditi di lavoro di amministratori, dipendenti e collaboratori continuativi di *start-up* innovative e incubatori certificati, nella misura in cui tali redditi derivino dall’assegnazione, da parte degli enti suddetti o da società dagli stessi direttamente controllate³⁰⁷, di strumenti finanziari³⁰⁸, diritti che prevedano l’attribuzione di strumenti finanziari o diritti di opzione aventi ad oggetto l’acquisto di strumenti finanziari.

Specificamente, per tali redditi di lavoro³⁰⁹, il legislatore dispone l’esenzione (sia a fini fiscali che contributivi) dal concorso alla formazione del reddito complessivo dei relativi beneficiari, a condizione che³¹⁰ gli strumenti finanzia-

305 Fino al 2016, la detrazione era fissata in misura pari al 25% dell’investimento effettuato per i soggetti IRPEF, e al 27% per i soggetti IRES.

306 Ex comma 1.

307 Art. 27, comma 2 d.l. 179/2012.

308 Quali azioni, quote o altri strumenti finanziari partecipativi, *i.e.* strumenti la cui remunerazione sia costituita *in toto* dalla partecipazione ai risultati economici della società emittente (v. art. 29, comma 2 del d.l. 179/2012 e circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 16/E del 11 giugno 2014, par. 3.1.3).

309 Pur in assenza di specificazioni da parte del dato normativo, l’espressione “redditi di lavoro” allude in questa ipotesi, come chiarito dalla circolare dell’Agenzia delle Entrate 11 giugno 2014, n. 16/E (v. par. 3.1.4), ai redditi di lavoro dipendente (art. 51 del Tuir), nonché ai redditi a questi assimilati. Pertanto, costituiranno titolo di accesso all’agevolazione non soltanto gli strumenti finanziari percepiti nell’ambito di un rapporto di lavoro subordinato, ma anche quelli percepiti, ai sensi dell’art. 50, comma 1, lett. *c-bis*, “*anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione agli uffici di amministratore [...] di società [...], nonché quelli percepiti in relazione ad altri rapporti di collaborazione aventi per oggetto la prestazione di attività svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita, sempreché gli uffici o le collaborazioni non rientrino nei compiti istituzionali compresi nell’attività di lavoro dipendente di cui all’articolo 46, comma 1, concernente redditi di lavoro dipendente, o nell’oggetto dell’arte o professione di cui all’articolo 49, comma 1, concernente redditi di lavoro autonomo, esercitate dal contribuente*” (cfr. ancora la circolare 16/E dell’Agenzia delle Entrate, par. 3.1.4). Con specifico riferimento ai soggetti che ricoprono la carica di amministratore di *start-up* innovative o di incubatori certificati, nella misura in cui le condizioni di cui all’art. 50, comma 1, lett. *c-bis* Tuir risultino non integrate e le relative remunerazioni costituiscano ipotesi di redditi di lavoro autonomo, tali remunerazioni potranno comunque beneficiare dell’esenzione ai sensi dell’art. 27, comma 4 del d.l. 179/2012 (su cui si veda *infra*, in questo stesso paragrafo).

310 Come precisato dal medesimo art. 27, comma 1.

ri e i diritti da cui detti redditi promanano non siano riacquistati dalla *start-up*, dall'incubatore certificato, dalla società emittente o da qualsiasi altro soggetto che controlla o è controllato dalla *start-up* o dall'incubatore, o che è controllato dal medesimo soggetto che controlla la *start-up* o l'incubatore³¹¹.

Il successivo comma 4 estende l'esenzione anche alle ipotesi in cui l'attribuzione di strumenti finanziari costituisca sinallagma dell'apporto alla società, da parte dei beneficiari, di opere o servizi: in tal caso, come precisato dalla circolare 11 Giugno 2014, n. 16/E dell'Agenzia delle Entrate, l'eventuale successivo riacquisto degli strumenti finanziari da parte della *start-up*, dell'incubatore certificato, della società emittente o di qualsiasi altro soggetto che controlla o è controllato dalla *start-up* o dall'incubatore, o che è controllato dal medesimo soggetto che controlla la *start-up* o l'incubatore, non costituisce ostacolo alla fruizione dell'incentivo.

In nessuna ipotesi, peraltro, l'agevolazione può trovare applicazione rispetto alle plusvalenze ritratte dalla cessione a titolo oneroso degli strumenti finanziari qualificati: queste, ai sensi dell'art. 27, comma 5, saranno infatti assoggettate a imposizione secondo i criteri ordinari.

Da ultimo, si segnala come la Legge di Bilancio 2017 abbia introdotto, ex art. 1, comma 76 ss., la facoltà, per le imprese costituite da non più di 3 anni, di cedere le perdite³¹² (determinate ai sensi dell'art. 84 del Tuir) realizzate in tali periodi d'imposta ad altra società con la quale intercorra un rapporto di partecipazione che preveda una percentuale del diritto di voto nell'assemblea ordinaria e di partecipazione agli utili non inferiore al 20%, a condizione che le azioni della società cessionaria (o della società che, direttamente o indirettamente, controlla la cessionaria) siano negoziate in un mercato regolamentato e che la società cedente non svolga in via prevalente attività immobiliare³¹³. La società cessionaria è peraltro tenuta a remunerare la cedente del vantaggio fiscale ricevuto, il quale deve essere determinato applicando all'ammontare complessivo delle perdite trasferite l'aliquota IRES ordinaria.

311 Ai sensi dell'art. 27, comma 1, ultimo periodo, l'eventuale violazione di quest'ultima condizione comporta il recupero a tassazione dei redditi previamente sottratti alla formazione del reddito complessivo del contribuente considerato.

312 La cessione è ammissibile solo ove riguardi l'intero ammontare delle perdite realizzate dalla cedente (art. 1, comma 76 della Legge di Bilancio 2017).

313 Ulteriori condizioni di accesso alla facoltà in commento sono: a) la coincidenza tra l'esercizio sociale della società cedente e quello della cessionaria; b) la necessità che il perfezionamento della cessione avvenga entro il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi; c) la mancata opzione, da parte della società cedente, per il regime di trasparenza fiscale o per il consolidato (nazionale o mondiale).

b) Società a responsabilità limitata semplificata

Attraverso una serie di interventi normativi susseguitisi a partire dal 2012, il legislatore italiano ha avviato un processo di riforma dell'istituto della società a responsabilità limitata, con l'intento di favorirne un più diffuso impiego in sede di svolgimento dell'attività d'impresa.

In questa direzione, il d.l. 24 Gennaio 2012, n. 1³¹⁴ e il successivo d.l. 22 Giugno 2012, n. 83³¹⁵ hanno introdotto, rispettivamente, gli istituti della “società semplificata a responsabilità limitata” (di seguito: “srls”) e della “società a responsabilità limitata a capitale ridotto” (di seguito: “srl a capitale ridotto”). Di seguito, si procederà ad una breve ricostruzione dell'evoluzione che ha caratterizzato la disciplina di tali modelli societari, culminata nel 2013 con la soppressione della srl a capitale ridotto.

Per quel che concerne la srls, risulta agevole constatare come il peculiare regime giuridico originariamente previsto dal legislatore (e di cui all'art. 2463-bis c.c.) fosse inteso a rendere l'istituto la struttura operativa privilegiata per l'esercizio di attività di impresa da parte dei giovani. E invero, la fruizione del modello societario in esame, oltre a postulare un impegno economico minimo in fase di costituzione (data la fissazione della cifra dei conferimenti a tal proposito necessari in un ammontare compreso tra € 1 e € 9.999, a fronte della previsione, per la srl ordinaria, di un capitale minimo di € 10.000), presupponeva altresì che tutti i soci fossero persone fisiche di età inferiore ai 35 anni, con annesso divieto di cessione delle quote della società a soggetti che non integrassero i medesimi requisiti anagrafici³¹⁶.

In antitesi rispetto a quanto previsto per la srl ordinaria, inoltre, l'accesso alla srls imponeva che gli amministratori venissero scelti fra i soci e che lo Statuto fosse conforme ad un modello *standard* tipizzato dal Ministero della Giustizia³¹⁷. Infine, la scelta del modello societario in esame garantiva ai soci anche l'esenzione dal pagamento degli onorari notarili e dei diritti di bollo e di segreteria, così da consentire una riduzione ulteriore dei costi connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa³¹⁸.

Sul versante della srl a capitale ridotto, la disciplina contemplata dal d.l. 83/2012 delineava una struttura societaria regolata da un complesso normativo sostanzialmente affine a quella previsto per la srls, ma scevro dai vincoli

314 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

315 Convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

316 V. art. 3, comma 1 d.l. 1/2012.

317 V. art. 3, comma 1 d.l. 1/2012.

318 V. art. 3, comma 3 d.l. 1/2012.

(anagrafici, costitutivi e operativi) di cui si è dato conto poc'anzi: alla costituzione della srl a capitale ridotto erano infatti ammesse tutte le persone fisiche, subordinatamente all'effettuazione di conferimenti di entità compresa tra € 1 e € 9.999 e senza necessità che venissero integrati parametri ulteriori.

Proprio la contiguità fra le strutture operative in commento ha indotto il legislatore a una successiva opera di razionalizzazione, tesa alla riconduzione delle due "varianti" a un modello societario univoco. In questa direzione, l'art. 9 del d.l. 76/2013 ha disposto³¹⁹ la soppressione dell'istituto della srl a capitale ridotto, prevedendo altresì la ridenominazione delle srl a capitale ridotto già esistenti in "srls".

Contestualmente, sono state apportate modifiche al regime della srls, tali da determinare l'eliminazione di gran parte delle condizioni di accesso precedentemente fissate dal d.l. 1/2012: all'esito dell'intervento in oggetto, specificamente, la facoltà di costituire una srls è concessa a prescindere dal rispetto di qualsivoglia requisito anagrafico, né si richiede che gli amministratori vengano scelti tra i soci; resta ferma, di contro, la necessità che i soci siano persone fisiche e che lo statuto della società costituenda sia conforme alle clausole ministeriali *standard* di cui all'art. 3, comma 1 del medesimo d.l. 1/2012.

Sono rimasti inalterati, inoltre, i vantaggi economici previsti dal d.l. 1/2012, sia per quel che concerne l'entità dei conferimenti necessari ai fini della costituzione della srls, sia per quanto riguarda le esenzioni dal pagamento degli onorari notarili e dei diritti di bollo e di segreteria.

Il modello societario che emerge dai richiamati interventi legislativi, in definitiva, estende a tutte le persone fisiche quei vantaggi originariamente circoscritti ai soli soggetti *under 35*; trattasi, peraltro, di un istituto con caratteristiche evidentemente ibride, che pur garantendo ai soci il beneficio della responsabilità limitata rispetto alle obbligazioni sociali non presuppone, diversamente da quanto previsto per le altre società di capitali, un capitale sociale dotato di significativa consistenza, ferma restando la vigenza di quelle regole che presiedono al mantenimento di specifici rapporti di proporzionalità tra capitale sociale e patrimonio.

Tanto premesso, deve tuttavia osservarsi come un emendamento introdotto in sede di conversione dello stesso d.l. 76/2013 abbia disposto³²⁰ una significativa modifica al regime della srl ordinaria, ammettendo che anche rispetto a detto modello societario sia consentito ai soci di fissare un capitale sociale di importo inferiore ad € 10.000³²¹. All'esercizio di tale facoltà fa però da

319 Cfr. commi 14 e 15.

320 Cfr. art. 9, comma 15-ter.

321 Cfr. art. 2463, comma 3 c.c.

contrattare la previsione di vincoli più stringenti in punto di formazione della riserva legale, con la necessità di accantonare a tal fine una quota annuale pari a 1/5 (anziché a 1/20, come stabilito per le srl costituite con capitale sociale superiore ad € 10.000) degli utili netti risultanti dal bilancio d'esercizio, fino a che tale riserva non abbia raggiunto l'ammontare di € 10.000³²².

Con l'intervento da ultimo richiamato, il legislatore ha, di fatto, determinato un'estensione *erga omnes* dell'utilizzabilità dell'istituto della srl a capitalizzazione minima, delineando a tal proposito due schemi operativi: da un lato, quello della srls, rivolto alle sole persone fisiche e tale da consentire ai relativi soci di beneficiare di una serie di vantaggi economici, a condizione che lo Statuto della costituenda società si conformi a clausole ministeriali predefinite; dall'altro, quello della srl ordinaria, fruibile (da parte di persone fisiche e giuridiche) anche attraverso conferimenti di importo inferiore ad € 10.000, a fronte della sola necessità di rispettare un preciso vincolo in punto di formazione della riserva legale.

Per quel che qui più interessa, risulta evidente come l'operato del legislatore sia valso a rendere la srl strumento di particolare attrattività per lo svolgimento di attività d'impresa a livello giovanile; né l'eliminazione di quei caratteri che rendevano la srls originaria specificamente rivolta a tale scopo è sufficiente per indurre a conclusioni diverse, dato che gli interventi normativi posti in essere nel 2013 hanno determinato un mero ampliamento degli spazi applicativi dell'istituto, senza pregiudizio alcuno per l'utilizzabilità dello stesso da parte dei giovani (e, in specie, dei soggetti *under 35*)³²³.

c) Il regime forfetario

La "Legge di stabilità 2015"³²⁴ prevede un trattamento fiscale agevolato a beneficio dei soggetti esercenti attività di impresa o di lavoro autonomo che integrino specifici requisiti³²⁵. L'istituto (c.d. "regime forfetario"), consente

322 Cfr. art. 2463, comma 4 c.c.

323 Rileva opportunamente Marasa' G., *La nuova società a responsabilità semplificata e la nuova srl con capitale inferiore a 10mila euro*, in *Le Società*, 2013, p. 1068 ss., come, seppur in assenza di esplicite indicazioni in tal senso, il legislatore abbia inteso delineare una forte sinergia tra srl a capitale ridotto e *start-up* innovative: e invero, la nuova srl a capitale ridotto appare paradigma operativo privilegiato per lo svolgimento dell'attività d'impresa da parte delle *start-up* innovative, dato che l'applicazione di gran parte delle deroghe al diritto societario di cui le predette *start-up* sono legittimate a fruire presuppone proprio l'impiego del modello societario della srl.

324 L'art. 1, comma 54 ss. della l. 29 dicembre 2014, n. 190), successivamente modificato dall'art. 1, commi 111 ss. della Legge di stabilità 2016.

325 L'istituto ha affiancato, in una prima fase, il c.d. "regime dei minimi", introdotto dalla Legge Finanziaria 2008 (l. 24 dicembre 2007, n. 244) e successivamente modificato dal

l'applicabilità, ai predetti soggetti, di un regime di imposizione sostitutiva dell'imposta sui redditi, dell'IRAP e delle addizionali comunali e regionali.

Sono legittimati alla fruizione del regime agevolato³²⁶, le persone fisiche che svolgano attività di impresa o di lavoro autonomo, a condizione che nel periodo d'imposta rispetto al quale si intende beneficiare dell'incentivo abbiano conseguito ricavi o percepito compensi che non eccedano determinate soglie (variabili in base all'attività svolta e individuate dal legislatore)³²⁷, abbiano sostenuto spese per lavoro accessorio, per lavoratori dipendenti e collaboratori per un ammontare non superiore ad € 5.000, e che il costo complessivo ascrivibile ai beni strumentali alla chiusura dell'esercizio³²⁸, non superi € 20.000, al lordo degli ammortamenti.

La possibilità di usufruire del regime è esclusa per quanti svolgano attività d'impresa o di lavoro autonomo in forma associata, nonché per chi si avvalga di regimi speciali ai fini IVA o di altri regimi di determinazione forfetaria del reddito³²⁹.

Sono ammessi i soggetti non residenti, purché risiedano in uno Stato Membro dell'Unione Europea o in uno Stato aderente all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo che assicuri un adeguato scambio di informazioni e producano in Italia almeno il 75% del proprio reddito complessivo³³⁰.

Ai fini del calcolo dell'imposta dovuta dai predetti soggetti passivi, il legislatore stabilisce che il reddito imponibile debba determinarsi in termini forfetari, attraverso l'applicazione all'ammontare complessivo dei ricavi o dei compensi percepiti di specifici "coefficienti di redditività", variabili in relazione all'attività svolta e contemplati dall'allegato n. 4 alla Legge di stabilità

d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), e rivolto anch'esso a consentire una riduzione del carico impositivo gravante su imprenditori e lavoratori autonomi che integrassero determinati requisiti. Il legislatore ha disposto l'abrogazione del regime dei minimi a partire dal 01/01/2016, ferma restando la possibilità per i contribuenti che vi abbiano avuto accesso negli anni precedenti di fruirne fino a naturale scadenza (art. 1, commi 85-88 della Legge di stabilità 2015).

326 Cfr. art. 1, comma 54 della Legge di stabilità 2015.

327 Si veda, in proposito, l'allegato n. 4 alla Legge di stabilità 2015, come modificato dalla Legge di stabilità 2016.

328 Da determinarsi secondo le modalità indicate all'art. 1, comma 54, lett. c) della Legge di stabilità 2015,

329 Art. 1, comma 57 della Legge di stabilità 2015. Come precisato dalla circolare 4 aprile 2016, n. 10/E dell'Agenzia delle Entrate (par. 2.3), tra i regimi speciali la cui adozione impedisce di accedere al regime forfetario rientra anche il c.d. "*patent box*", regime opzionale di tassazione agevolata introdotto dalla legge di stabilità 2015 (*ex* art. 1, commi da 37 a 45) e funzionale a determinare una riduzione dell'onere impositivo gravante sui redditi derivanti dallo sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale.

330 Art. 1, comma 57, lett. b) della Legge di stabilità 2015.

2015 (come modificato dall'art. 1, comma 112 della Legge di stabilità 2016); all'ammontare così ottenuto si applicherà, infine, un'aliquota del 15%³³¹.

Nel ricollegare la fruibilità del regime impositivo agevolato all'entità dei ricavi ottenuti nell'annualità considerata, la misura in esame appare di particolare interesse per i giovani, specie in fase di accesso al mercato del lavoro. Invero, presumendo la sussistenza di una relazione di diretta proporzionalità fra retribuzioni e maturità lavorativa, sarà verosimile ipotizzare come proprio tali soggetti costituiranno una quota rilevante dei beneficiari del regime, data la più ampia distanza che li separa da detta maturità. Peraltro, in presenza di taluni presupposti, l'art. 1, comma 65 della Legge di stabilità 2015 (all'esito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 112 della Legge di stabilità 2016) ammette i predetti soggetti passivi, per il periodo d'imposta in cui ha inizio l'attività e per i quattro successivi, a beneficiare di un'aliquota del 5%³³².

Da una serie di condizioni imposte per godere del beneficio³³³, risulta tuttavia evidente che a beneficiare dell'agevolazione saranno preferibilmente i giovani di prima occupazione, benché la platea dei soggetti passivi ammessi a fruire del regime impositivo con aliquota del 5% non sia testualmente circoscritta a tali soggetti.

Da ultimo, deve rilevarsi come l'applicazione del regime forfetario implichi per il contribuente anche l'esonero dal versamento dell'IVA (e, specularmente, l'indetraibilità dell'IVA sulle operazioni passive eventualmente poste in essere)³³⁴, nonché agevolazioni sul piano previdenziale: si prevede, infatti, un regime opzionale³³⁵ che consente, a beneficio dei soli soggetti di cui all'art. 1, comma 54 che svolgano attività d'impresa, di ottenere una riduzione del

331 Art. 1, comma 64 della Legge di stabilità 2015.

332 L'aliquota del 5% è peraltro applicabile (fino al 2019) anche nei confronti di quanti abbiano avviato già nel 2015 un'attività che si avvale del regime forfetario (art. 1, comma 112 della Legge di stabilità 2016).

333 Specificamente, risulterà necessario che: 1) nei tre anni precedenti l'inizio dell'attività in regime forfetario il contribuente non abbia esercitato alcuna attività artistica, professionale o d'impresa; 2) l'attività da esercitare non costituisca mera prosecuzione di altra attività precedentemente svolta dal contribuente sotto forma di lavoro dipendente o autonomo (ad eccezione dell'ipotesi in cui tale attività precedentemente svolta consista nel periodo di pratica obbligatoria ai fini dell'esercizio di arti o professioni); 3) nel caso in cui l'attività svolta consista nella prosecuzione dell'attività in precedenza svolta da altro soggetto, l'ammontare dei ricavi e dei compensi realizzati nel periodo d'imposta precedente a quello in cui avviene il trasferimento dell'attività non ecceda i limiti di cui all'allegato n. 4 della Legge di stabilità 2015.

334 Art. 1, commi 58-59 della Legge di stabilità 2015.

335 La natura opzionale del regime in esame è confermata dal par. 1 della circolare INPS n. 35/2016.

35% dell'ammontare della contribuzione che sarebbe da corrispondersi secondo gli ordinari parametri di determinazione³³⁶.

5.4.3 Misure per la famiglia e la questione abitativa

a) Le detrazioni per canoni di locazione

Per i soggetti titolari di contratti di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale, l'art. 16, comma 1 Tuir prevede la possibilità di beneficiare di una detrazione IRPEF sull'imposta lorda complessivamente pari a: € 300, se il contribuente è titolare di un reddito complessivo non superiore ad € 15.493,71; € 150, se il contribuente è titolare di un reddito complessivo superiore ad € 15.493,71. La detrazione è aumentata, rispettivamente, a € 495,80 ed € 247,90 per i contratti di locazione in cui la fissazione delle relative clausole avvenga in conformità a quanto stabilito *“in appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative”*.

Da ultimo, gli articoli 15 e 16 Tuir contemplano talune forme di incentivazione specificamente rivolte ai giovani.

In primo luogo, ove il soggetto locatario sia un giovane di età compresa tra i 20 e i 30 anni e la locazione abbia ad oggetto un immobile da destinare a propria abitazione principale, l'art. 16, comma 1-ter Tuir prevede, per i primi 3 anni di durata dell'accordo di locazione, la possibilità per i predetti soggetti di beneficiare di una detrazione IRPEF di ammontare pari a € 991,60, a condizione che gli stessi risultino titolari di un reddito non superiore ad € 15.493,71.

In secondo luogo, si prevede la possibilità per i giovani di età inferiore ai 35 anni di ottenere una detrazione sull'imposta lorda pari al 19% dell'ammontare delle spese derivanti da contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto unità immobiliari (anche da costruire) da adibire ad abitazione principale entro un anno dalla consegna³³⁷. Tra le spese qualificate rientrano, specificamente, i canoni (rispetto ai quali la detrazione massima è fissata in misura pari a € 8.000) e le somme eventualmente corrisposte per l'esercizio dell'opzione di acquisto dell'immobile (rispetto alle quali la detrazione massima è fissata in misura pari a € 20.000). L'accesso all'agevolazione è subordinato alla titolarità, da parte del giovane, di un reddito complessivo non superiore ad € 55.000 al momento della stipulazione del contratto in commento; si richiede, inoltre, che detto soggetto non sia titolare di diritti di proprietà su immobili a destinazione abitativa. La possibilità di fruire dell'incentivo è prevista fino al 31 dicembre 2020.

³³⁶ Cfr. art. 1, comma 77 della Legge di stabilità 2015.

³³⁷ Cfr. art. 15, comma 1, lettera i-sexies).

b) Il regime fiscale degli atti traslativi e costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento

Il trasferimento a titolo oneroso di diritti reali di godimento su un bene immobile è operazione assoggettata ad un regime fiscale di vantaggio, che assume connotazione diversa a seconda della natura del soggetto venditore. In particolare, ove il cedente sia un privato, la transazione sarà assoggettata ad imposta di registro del 9%³³⁸, nonché ad imposta ipotecaria e ad imposta catastale nella misura di € 50 ciascuna³³⁹. Ove il cedente sia un'impresa, di contro, occorrerà distinguere a seconda che la cessione sia o meno esente da IVA³⁴⁰: nel primo caso, all'operazione si applicherà lo stesso regime fiscale previsto per le vendite effettuate da privati; diversamente, la vendita sarà assoggettata ad IVA con aliquota del 10%³⁴¹, mentre le imposte di registro, ipotecaria e catastale, saranno dovute per un importo forfetariamente fissato in misura pari ad € 200 ciascuna³⁴².

Un regime impositivo di maggior vantaggio si applica nelle ipotesi in cui l'immobile oggetto della transazione sia qualificabile come "*prima casa*"³⁴³.

338 Art. 1 della Tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (c.d. "Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro"). Appare opportuno precisare come nelle operazioni aventi ad oggetto il trasferimento a titolo oneroso di diritti reali la base imponibile dell'imposta di registro coincida con il valore del bene oggetto della transazione, ai sensi dell'art. 43 d.P.R. 131/1986.

339 Art. 10, comma 3 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

340 La cessione di un immobile da parte di un'impresa è operazione generalmente esente da IVA, fatta eccezione per le ipotesi in cui: a) la vendita sia effettuata dalle imprese costruttrici o di ripristino dei fabbricati entro 5 anni dall'ultimazione dell'intervento; b) la vendita abbia ad oggetto fabbricati abitativi destinati ad alloggi sociali e il venditore scelga di sottoporre la cessione a IVA. Si veda, più approfonditamente, AGENZIA DELLE ENTRATE, *Fisco e casa: acquisto e vendita*, 2015, p. 5 ss. Disponibile all'indirizzo: http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Guide+Fiscali/Agenzia+informa/pdf+guide+agenzia+informa/Guida_Fisco_e_casa_Acquisto_e_vendita.pdf [Accesso effettuato in data 26/04/2016].

341 Cfr. Tabella A, parte III, n. 127-*duodevicies* del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

342 Art. 26, comma 2 del d.l. 12 settembre 2013, n. 104 (convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128).

343 Ai fini della possibilità di qualificare un immobile come "prima casa", la nota II-*bis* all'art. 1 della Tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. 131/1986 richiede che: a) l'immobile non sia di categoria catastale A1 (abitazioni di tipo signorile), A8 (abitazioni in ville) o A9 (castelli e palazzi di eminenti pregi artistici e storici); b) l'immobile sia ubicato, alternativamente: 1) nel territorio del Comune in cui l'acquirente abbia (o stabilisca entro 18 mesi dall'acquisto) la propria residenza; nel territorio del Comune in cui l'acquirente svolge la propria attività; nel territorio del Comune in cui ha sede o esercita l'attività il soggetto da cui l'acquirente dipende, se tale acquirente sia stato trasferito all'estero per motivi di lavoro; nel territorio nazionale, ove l'acquirente sia un cittadino italiano emigrato all'estero. In questa ipotesi, è necessario che l'immobile venga acquistato come "prima casa" sul territorio italiano.

In tal caso, l'acquisto di diritti reali sull'immobile da adibire a "prima casa" sarà assoggettato al seguente regime impositivo: nel caso in cui il cedente sia un soggetto privato, nonché nell'ipotesi in cui il cedente sia un'impresa e la vendita sia esente da IVA, alla transazione si applicheranno l'imposta di registro (con aliquota del 2%)³⁴⁴, nonché l'imposta ipotecaria e l'imposta catastale (ciascuna per un ammontare pari a € 50)³⁴⁵; nel caso in cui il cedente sia un'impresa e la vendita sia soggetta ad IVA, alla transazione si applicherà un'imposta sul valore aggiunto del 4%³⁴⁶; si applicheranno altresì l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale e l'imposta di registro, ciascuna per un ammontare fissato in misura pari a € 200³⁴⁷.

Il legislatore prevede la decadenza dal regime fiscale agevolato nell'ipotesi in cui l'immobile acquistato usufruendo delle agevolazioni previste per la prima casa sia alienato entro cinque anni dalla data di acquisto, con susseguente necessità per il contribuente di corrispondere la maggiore imposta e gli interessi, nonché di pagare una sanzione di ammontare pari al 30% dell'imposta³⁴⁸; fa eccezione l'ipotesi in cui a tale alienazione faccia seguito, entro un anno, l'acquisto di un nuovo immobile³⁴⁹.

Misure di rilievo in ambito immobiliare sono previste anche dall'art. 21 del d.l. 12 Settembre 2014, n. 133³⁵⁰ che ha introdotto, a beneficio delle persone fisiche non esercenti attività commerciale che entro il 31/12/2017 acquistino unità immobiliari a destinazione residenziale, una deduzione IRPEF pari al

c) l'acquirente non risulti titolare di diritti di proprietà, usufrutto, uso o abitazione su altra casa nel territorio del Comune dove si trova l'immobile oggetto di acquisto agevolato; d) l'acquirente non risulti titolare, su tutto il territorio nazionale, di diritti di proprietà, uso, usufrutto, abitazione o nuda proprietà su altro immobile acquistato, anche dal coniuge, beneficiando delle agevolazioni per l'acquisto della prima casa.

344 Art. 1 della tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. 131/1986.

345 Art. 10, comma 3 del d.lgs. 23/2011.

346 Cfr. Tabella A, parte II, n. 21 del d.P.R. 633/1972.

347 Art. 26, comma 2 del d.l. 104/2013.

348 Agenzia delle Entrate, *Fisco e casa: acquisto e vendita*, cit., p. 9. Disponibile all'indirizzo: http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Guida+Fiscali/Agenzia+informa/pdf+guide+agenzia+informa/Guida_Fisco_e_casa_Acquisto_e_vendita.pdf [Accesso effettuato in data 26/04/2016].

349 Cfr. nota II-bis all'art. 1 della tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. 131/1986. Peraltro, qualora l'ulteriore acquisto sia a sua volta corredato da tutti i requisiti necessari ai fini dell'accesso alle agevolazioni previste per la prima casa, il contribuente sarà legittimato a beneficiare di un credito d'imposta per un ammontare non superiore all'entità dell'imposta di registro (o dell'IVA) dovuta per l'acquisto agevolato della nuova abitazione (cfr. art. 7, commi 1 e 2 l. 23 dicembre 1998, n. 448).

350 Convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

20% del prezzo di acquisto. La possibilità di fruire dell'incentivo presuppone che l'immobile sia destinato, entro 6 mesi dall'acquisto o dal termine dei lavori di costruzione, alla locazione³⁵¹.

c) Le detrazioni degli interessi sui contratti di mutuo

L'art. 15, comma 1, lett. b) del Tuir ammette i soggetti passivi IRPEF a beneficiare di una detrazione, sull'imposta lorda, di ammontare pari al 19% degli interessi passivi, degli oneri accessori³⁵² e delle quote di rivalutazione dovuti in relazione alla stipulazione di un mutuo ipotecario per l'acquisto dell' "abitazione principale", per tale intendendosi quella nella quale il contribuente o i suoi familiari dimorano abitualmente.

L'accesso alla detrazione presuppone l'integrazione di alcuni requisiti: infatti, il contribuente deve risultare (all'un tempo) intestatario del mutuo e proprietario dell'abitazione; l'acquisto dell'abitazione deve essere avvenuto nei 12 mesi precedenti o successivi alla stipulazione del contratto di mutuo; l'immobile acquistato deve essere adibito ad abitazione principale entro un anno dall'avvenuto acquisto.

I contribuenti possono altresì fruire di una detrazione IRPEF³⁵³, sull'imposta lorda in misura pari al 19% dell'ammontare complessivo degli interessi passivi, degli oneri accessori e delle quote di rivalutazione dovuti in relazione a mutui ipotecari contratti, dopo il 1998, per la "costruzione dell'abitazione principale".

L'accesso all'incentivo, in altri termini, presuppone che il contratto di mutuo sia stato stipulato per la costruzione di un immobile in cui il contribuente o i suoi familiari intendono dimorare abitualmente³⁵⁴. Si richiede, inoltre, che il mutuo sia stato contratto dal soggetto che avrà il possesso dell'immobile, a titolo di proprietà o in forza di altro diritto reale.

351 Si richiede, in proposito, che il periodo di locazione si protragga, continuativamente, per almeno 8 anni. Si richiede inoltre che: l'acquisto abbia ad oggetto, alternativamente, immobili di nuova costruzione, immobili invenduti alla data di entrata in vigore della legge (i.e. al 12 Novembre 2014) o immobili su cui siano stati effettuati interventi di ristrutturazione edilizia o di restauro o di risanamento conservativo; l'unità immobiliare acquistata sia a destinazione residenziale, e non classificata nelle già menzionate categorie catastali A1, A8 e A9; non ricorrano rapporti di parentela entro il primo grado tra locatore e locatario; l'unità immobiliare consegua prestazioni energetiche certificate in classe "A" o "B".

352 Per "oneri accessori" devono intendersi le spese necessarie alla stipulazione del contratto di mutuo. V. Agenzia delle Entrate, *Fisco e casa: acquisto e vendita*, cit., p. 19. Disponibile all'indirizzo:
http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Guide+Fiscali/Agenzia+informa/pdf+guide+agenzia+informa/Guida_Fisco_e_casa_Acquisto_e_vendita.pdf [Accesso effettuato in data 28/04/2016].

353 Ai sensi dell'art. 15, comma 1-ter del Tuir.

354 L'immobile dovrà essere adibito ad abitazione principale entro 6 mesi dal termine dei lavori di costruzione.

d) Agevolazioni fiscali in materia sanitaria

Con riguardo all'ambito sanitario, può constatarsi come gli interventi del legislatore non siano ispirati a ragioni di tutela dell'equilibrio finanziario del sistema sanitario né, a valle, della posizione dei giovani, ma mirino piuttosto, in termini più generali, ad agevolare la fruizione delle prestazioni pubbliche da parte della generalità del corpo sociale³⁵⁵. Può dunque parlarsi, anche in questo caso, di misure c.d. "non generazionali per destinazione", *i.e.* istituti la cui improduttività di effetti sul divario generazionale risulta imputabile ad una precisa scelta legislativa.

Vanno in questa direzione le disposizioni di cui agli artt. 10 e 15 del Tuir. L'art. 10, comma 1, lett. b), in primo luogo, include nel novero degli oneri deducibili (ove non deducibili nella determinazione dei singoli redditi) "*le spese mediche e quelle di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione, sostenute dai soggetti indicati nell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104*"³⁵⁶; l'art. 15, comma 1, lett. c) stabilisce invece la detraibilità delle spese sanitarie, *i.e.* delle spese chirurgiche e delle spese mediche e di assistenza specifica, diverse da quelle contemplate dall'art. 10, comma 1, lett. B).

5.5 Le misure "non generazionali per natura"

A taluni indicatori del GDI fanno da sfondo tematiche interessate dalla previsione di misure che, pur eterogenee, si caratterizzano per una comune inidoneità a produrre effetti di rilievo sul piano generazionale; diversamente dalle misure discusse sopra, tuttavia, nei casi in esame la mancata produzione di tali effetti non è ascrivibile ad una scelta del legislatore, quanto piuttosto alla natura delle variabili considerate, come si avrà modo di illustrare di seguito.

a) Le misure in materia ambientale

Si pensi, in primo luogo, all'indicatore "Ambiente", inteso a misurare la sostenibilità degli attuali livelli di sfruttamento delle risorse naturali e a iden-

355 Non rientra nella categoria delle misure fiscali né delle misure contributive, in quanto attribuito attraverso la corresponsione di un assegno e non tramite il riconoscimento di riduzioni o crediti d'imposta o di conguagli contributivi, il c.d. "*bonus bebè*". L'espressione allude al contributo di ammontare pari a € 80 mensili (o € 160, nel caso in cui il nucleo familiare abbia un ISEE di valore non superiore a € 7000 annui) previsto dalla legge di stabilità 2015 e riconosciuto ai nuclei familiari per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017, per i primi 3 anni di vita del bambino (o, nel caso di adozione, per i 3 anni successivi all'ingresso del bambino nel nucleo familiare).

356 Trattasi, in specie, delle persone affette da *handicap*, cioè di quei soggetti che presentino una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, tale da costituire motivo di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione.

tificare le conseguenze che da tale sfruttamento possano derivare nel lungo periodo: se, da un lato, il tema ha costituito e costituisce tutt'ora oggetto di analisi e di interventi da parte del legislatore fiscale, dall'altro è di per sé evidente come la rilevanza del bene ambiente non possa circoscriversi a un nucleo ristretto di soggetti, posto che la relativa tutela costituisce profilo di interesse generale. In questo senso, non è pensabile che lo strumento fiscale (né, più in generale, qualsiasi altra misura adottata dal legislatore) possa assumere, quale proprio orizzonte di tutela, gli interessi di una frazione della collettività, dovendosi ritenere imprescindibile l'adozione di una visione d'insieme; pertanto, può parlarsi in proposito di misure "non generazionali per natura".

La relazione tra fiscalità e ambiente costituisce terreno sul quale è venuto innestandosi un risalente dibattito a livello dottrinale³⁵⁷ e giurisprudenziale³⁵⁸, sia sul piano interno che su quello europeo. Per quel che concerne il diritto positivo, appare qui sufficiente segnalare come nell'ordinamento interno si rinvenivano plurime disposizioni di natura tributaria aventi ad oggetto la regolamentazione di questioni ambientali. Si considerino, a titolo esemplificativo, i c.d. "tributi ambientali", *i.e.* quelle disposizioni che individuano nello svolgimento di attività che, a vario titolo, producono un impatto sull'ambiente il proprio presupposto impositivo; tali fattispecie possono essere distinte, in accordo con la classificazione proposta dall'Istat, secondo la seguente tripartizione³⁵⁹:

- imposte sull'energia (*i.e.* sovrainposta di confine sul GPL e sugli oli

357 Si vedano, per tutti, Perrone Capano R., *L'imposizione e l'ambiente*, in Amatucci A., *Trattato di diritto tributario*, Padova, 1994; Gallo F., Marchetti F., *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rassegna tributaria*, 1999, I, p. 115 ss. Più di recente, si veda F. Gallo, *Profili critici della tassazione ambientale*, in *Rassegna tributaria*, 2010, II, p. 303 ss.

358 Si pensi, ad esempio, agli interventi della Corte di Giustizia UE in merito all'ammissibilità di taluni tributi a carattere ambientale. A titolo esemplificativo, si richiamano: a) la sentenza 21 giugno 2007, C-173/05 (*Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Italiana*), che ha qualificato come illegittima la c.d. "tassa sul tubo" istituita dalla Regione Sicilia e intesa a colpire l'utilizzo del tratto di gasdotto installato sul territorio siciliano al fine di consentire il trasporto del gas dall'Algeria agli Stati Membri dell'Unione Europea; b) la sentenza 9 luglio 1992, C-2/90 (*Commissione delle Comunità Europee c. Regno del Belgio*), che ha escluso la possibilità di sottoporre a imposizione il trasporto di rifiuti all'interno del territorio dell'Unione Europea.

In entrambi i casi citati, la Corte di Giustizia UE ha ritenuto che imposte come quelle poc'anzi menzionate fossero suscettibili di produrre effetti analoghi a quelli di un dazio doganale, potendo pertanto essere qualificate come "tasse equivalenti" ai medesimi e risultando così inammissibili. Cfr., a riguardo, Allena M., *Tributi ambientali: profili nazionali ed europei*, atti del convegno "Fiscalità nazionale ed europea – Questioni sostanziali e processuali", Siena, 2014.

359 ISTAT, *Le imposte ambientali in Italia, 1990-2010*, 2012.

- minerali, imposta sugli oli minerali e derivati, imposta sui gas condensabili, imposta sull'energia elettrica, imposta sul gas metano);
- imposte sui trasporti (*i.e.* tassa sul pubblico registro automobilistico, imposta sulle assicurazioni RC auto, tasse automobilistiche a carico delle imprese e delle famiglie);
- imposte sulle attività inquinanti (tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi, tributo provinciale per la tutela ambientale, tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di zolfo, imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, contributo sui prodotti fitosanitari e sui pesticidi pericolosi)³⁶⁰.

5.6 Le misure “non generazionali per oggetto”

Le verifiche condotte mostrano come a tre degli indicatori del GDI, *i.e.* “*Credit Crunch*”, “*Legalità*” e “*Digital Divide*”, non siano associabili misure a carattere fiscale, contributivo o giuslavoristico. Nei casi in esame, l'assenza di dette misure può essere ascrivibile, alternativamente, ad una scelta del legislatore o piuttosto alla natura dell'indicatore, che non si presta a modificazioni per il tramite di politiche tributarie o contributive.

L'espressione “*Credit Crunch*”, in primo luogo, allude alla contrazione dell'erogazione del credito da parte degli istituti creditizi. Il fenomeno ha, alla base, fattori diversi, quali riduzioni di liquidità del sistema bancario, decremento della patrimonializzazione delle banche o, più in generale, ec-

360 Rispetto alla classificazione proposta, appare opportuno procedere a due precisazioni. In primo luogo, va rilevato come la nozione di “tributi ambientali” adottata dall'Istat e qui richiamata non coincida con quella accolta in sede europea. Secondo la Commissione Europea, infatti, l'espressione “tributo ambientale” individuerrebbe quei soli tributi con funzione di prevenzione di un danno ambientale ragionevolmente certo, ma reversibile, e che abbiano ad oggetto un'attività tale da determinare manifesti effetti negativi sull'ambiente; di contro, la classificazione ISTAT annovera nella categoria dei tributi ambientali anche fattispecie che esulano dal suddetto schema impositivo, come nel caso delle ipotesi *sub* 1) e 2).

In secondo luogo, la medesima categoria dei “tributi ambientali”, come declinata dall'Istat, contempla quei soli prelievi fiscali di tipo obbligatorio non commisurati all'entità dei benefici che il cittadino riceve dalle Pubbliche amministrazioni: sono pertanto esclusi quei prelievi, come tasse e tariffe, alla cui corresponsione fa da contraltare la fornitura di un servizio. Si spiega in questi termini l'assenza, dalla classificazione sopra riportata, di fattispecie impositive che pur risultano correlate al bene-ambiente: si pensi, a titolo esemplificativo, ai vari prelievi correlati allo smaltimento dei rifiuti non speciali, quali la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), la tariffa per l'igiene ambientale (TIA), la tassa sui rifiuti (TARI) e il tributo comunale sui rifiuti e i servizi (TARES). Per un approfondimento delle questioni qui trattate, si rinvia a Marchetti F., *Le violazioni nei tributi ambientali*, in Giovannini A., Di Martino A., Marzaduri E., *Trattato di diritto sanzionatorio tributario*, Giuffrè, Milano, 2016.

cessiva avversione al rischio connesso all'elargizione di prestiti³⁶¹. Seppur non sembri doversi escludere, in astratto, che interventi fiscali nei settori sopra menzionati potrebbero in qualche misura contribuire ad un'attenuazione della problematica del *Credit Crunch*, allo stato attuale non sussistono, nell'ordinamento, misure di tal specie.

Il parametro "Legalità", in secondo luogo, costituisce misura della percezione da parte dei cittadini del livello di corruzione che sussiste nel settore pubblico. Si suppone che ad un incremento di tale misura corrisponda una più spiccata inclinazione alla commissione di condotte illegali all'interno del corpo sociale e, altresì, il sostanzarsi di un significativo ostacolo allo sviluppo economico, suscettibile di produrre un impatto negativo sulle condizioni di vita di una data collettività e, in particolare, di quei soggetti economicamente più deboli come le giovani generazioni. Rispetto alla variabile in oggetto, tuttavia, non solo non è dato riscontrare misure fiscali, giuslavoristiche o contributive correlate, ma deve al contempo rilevarsi come la natura della stessa sia probabilmente tale da escludere a priori l'idoneità e l'efficacia di un intervento del legislatore attraverso l'approntamento di strumenti di tal fatta.

Infine, la nozione di "*Digital Divide*" individua, in via generale, il *gap* tra quanti possiedono e quanti non possiedono le risorse necessarie per accedere al *web*. Ai fini che qui interessano, il tema del *Digital Divide* è analizzato prendendo in considerazione la relazione che intercorre tra diffusione delle tecnologie digitali (e in particolare del c.d. "*e-government*", per tale intendendosi l'"*utilizzo di tecnologie innovative nei processi amministrativi che le pubbliche amministrazioni svolgono per fornire servizi ai cittadini*"³⁶²) e crescita economica: si afferma, specificamente, che più ingenti investimenti in infrastrutture digitali e una più spiccata digitalizzazione dell'apparato burocratico costituirebbero fattori di propulsione delle attività economiche, tali da favorire nuove opportunità imprenditoriali. È evidente come il tema sia di particolare rilevanza per le giovani generazioni, posto che lo sfruttamento delle opportunità in commento sarà presumibilmente più agevole per i c.d. "nativi digitali"; l'analisi dell'ordinamento interno, tuttavia, evidenzia come non sussistano, a riguardo, misure fiscali, giuslavoristiche o contributive di rilievo destinate ai giovani; né, peraltro, è dato riscontrare misure di tal specie a beneficio di qualsiasi altra categoria di soggetti³⁶³.

361 Monti L. (a cura di), *Divario generazionale. Il senso della dismisura*, cit., p. 89.

362 La definizione qui accolta è tratta dal sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed è disponibile al seguente indirizzo: <http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/open-government/e-government/>.

363 Appare opportuno precisare come non possa qualificarsi in termini di "misura fiscale" o

Mere misure di sostegno della capacità di acquisto dei destinatari – certamente, non giovani – sono quelle di ordine fiscale (*no tax area*) e l’aumento della pensione attraverso una quattordicesima. Seguendo l’articolazione dell’accordo, le misure sul cumulo gratuito dei periodi contributivi si presentano come rimedio ad una grossolana quanto improvvida operazione di rastrellamento di provvista escogitata (art. 12, commi 12 septies, octies e novies della Lg. 122 del 2010) mediante la equiparazione finanziaria ed attuariale delle due possibili direzioni della ricongiunzione originata dalla precedente frammentazione dell’ordinamento pensionistico italiano; quelle per i lavori precoci e per quelli applicati a lavori usuranti rispondono ad esigenze di giustizia sostanziale, in funzione dell’opportunità di realizzare un sistema pensionistico plasmato sulle effettive condizioni di svolgimento dei rapporti di lavoro, modulato cioè, in una ipotesi, sull’età di ingresso nel mondo del lavoro, ed in altra ipotesi sullo straordinario aggravamento fisico rispetto alla media delle attività lavorative. Si tratta dunque di misure di assestamento nell’ambito di un sistema consolidato, tale anche dopo la futura applicazione dell’Anticipo Pensionistico, anche esse peraltro poco riferibili ai giovani. L’APE viene proposto come modalità di uscita di lavoratori anziani per agevolare l’immissione di giovani, secondo un automatismo tutto da dimostrare.

di “misura contributiva” la c.d. “Carta elettronica per l’aggiornamento e la formazione del docente” (di seguito: “Carta del docente”), introdotta dalla l. 13 luglio 2015, n. 107 e destinata ai docenti di ruolo con contratto a tempo indeterminato, di ogni ordine e grado. La misura in esame consiste in un *bonus* dell’ammontare di € 500 spendibile, fra l’altro, al fine di acquistare *hardware* e *software* utili alla “*formazione continua del docente*”; il credito, tuttavia, è attribuito agli aventi diritto non attraverso il riconoscimento di uno sconto di un credito d’imposta, né di un conguaglio sul piano contributivo, bensì tramite l’assegnazione a tali soggetti di una vera e propria *card* elettronica, da cui l’impossibilità di annoverare l’istituto tra quelli di natura fiscale o contributiva.

CAP. 6 LE ESPERIENZE DI ALTRI PAESI

6.1. Premessa

Il presente capitolo mette in luce, attraverso una breve analisi comparata, target, strumenti e modelli per le politiche giovanili, misure intergenerazionali, *governance* e investimenti con riferimento ad una selezione di paesi sia dell'area extra-europea che europea, quali Giappone, Nuova Zelanda, Regno Unito, Francia, Germania e Danimarca.

6.1.1 Definizione del target “giovani”

Sia nel linguaggio comune sia nel lessico delle scienze sociali regna una certa confusione in merito al contenuto al quale si fa riferimento quando si utilizza la parola “giovani”. Nel linguaggio comune questo termine indica in genere una fase di transizione interposta tra l'infanzia e l'età adulta, per cui i giovani sarebbero coloro che non sono più dei bambini ma non sono ancora degli adulti. In generale, si può dire che un giovane uomo, o una giovane donna, sono diventati adulti quando hanno varcato una serie di “soglie”: 1) hanno concluso la parte più rilevante del loro percorso formativo; 2) occupano una posizione relativamente stabile nella divisione sociale del lavoro; 3) non vivono più nella casa dei genitori; 4) si sono sposati; 5) si assumono, con la maternità e la paternità, delle responsabilità nei confronti di una nuova generazione³⁶⁴.

Come evidenziato dal GDI, stiamo assistendo a un drammatico prolungamento della fase giovanile del ciclo di vita. Per una quota crescente di giovani il percorso di formazione dell'identità adulta si protrarrà oltre la soglia dei 30 anni, estendendo quella condizione d'incertezza e/o moratoria dell'età adulta³⁶⁵.

Tuttavia, non è possibile delineare un'età di confine. Per alcuni paesi i giovani devono avere meno di 25 anni, per altri 30 e altri ancora “regolano” soltanto l'età adulta.

Lo Stato che ha adottato il più ampio intervallo di riferimento è stato il Giappone, in quanto, attraverso l'approvazione della “Visione dei Bambini

364 Cavalli A., Galland O., *L'allongement de la jeunesse*, Actes sud, Poitiers, 1993.

365 Erikson E. H., *Gioventù e crisi di identità*, Armando, Roma 1974.

e dei Giovani”³⁶⁶ e del “Documento Bianco dei Bambini e dei Giovani”³⁶⁷, ha incluso tutti gli individui di età compresa tra gli 0 e i 30 anni di età. I documenti rispecchiano due nature differenti – il primo spazia negli obiettivi di medio-lungo termine, il secondo è un report annuale – ma includono entrambi la medesima fascia d’età poiché hanno come obiettivo centrale la promozione di uno stile di vita sano, felice e attivo, sostenendo le priorità dei giovani (la generazione presente e futura) quali lo sviluppo sociale, la partecipazione, la salute, la sicurezza e l’indipendenza professionale.

La definizione di “giovane” in Germania risale al documento “Volume 8 del Codice Sociale”³⁶⁸ sui servizi per l’infanzia e l’assistenza ai giovani riguardante individui tra 14 e 26 anni. Altri atti – dall’introduzione nel 1950 del “Piano Federale per i Bambini e i Giovani”, alla “Strategia dei Giovani 2015-2018” – promuovono iniziative che includono i giovani dai 12 ai 26 anni con il duplice obiettivo di implementare i servizi per l’infanzia e l’assistenza ai giovani e di costruire, in un quadro federale, una politica giovanile autonoma.

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 trattano delle principali problematiche dei fanciulli e dei giovani, evidenziando le linee guida per le attività di programmazione del governo.

Anche l’Italia non ha una definizione fissa di giovani. Le categorie di età variano a seconda delle finalità delle diverse azioni a favore di quest’ultimi. La maggior parte delle iniziative individua il target giovani 15-24, ma recentemente la categoria di età 15-30 sta diventando sempre più frequente.

6.1.2 La Governance, gli strumenti e le politiche giovanili

Per quanto concerne lo studio della *governance* per la direzione delle politiche a favore dei giovani, questa viene spesso svolta presso un dipartimento o un ufficio di gabinetto, ma più generalmente presso un ministero.

Nel caso danese, gli organi principali sono il Ministero della Pubblica Istruzione, il quale non ha responsabilità in materia di politiche infantili, e il Ministero per gli Affari Sociali, i Bambini e l’Integrazione, che si occupa di portare in primo piano gli interessi e le necessità dei “bambini e giovani svantaggiati”.

Un quadro di *governance* e una visione organica la si ritrova in Nuova Zelanda con la “Strategia di Sviluppo nazionale giovanile” (*National Youth*

366 Cfr. *Vision for Children and Young People*, 2010.

367 Cfr. *White Paper on Children and Young People*, 2013.

368 Cfr. *Social Code - Volume 8*, 1991.

Development Strategy, 2002) 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. Alcuni dei giovani compresi nella Strategia rientrano anche all'interno dell'"Agenda per i bambini" (*Agenda for Children*, 2002), dedicata alla fascia compresa tra gli 0 e i 17 anni, nata con l'obiettivo di fornire una maggiore priorità ai diritti, alle esigenze e agli interessi di questa fascia d'età.

Il Regno Unito ha approvato nel 2011 il *Positive for Youth*, 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. La realizzazione del documento è il risultato di un'ampia consultazione con varie parti della società – compresi i comitati locali, le scuole, gli enti di beneficenza e le imprese – per sostenere le famiglie e migliorare i risultati per i giovani, in particolare quelli più svantaggiati. La strategia intersettoriale vuole incoraggiare gli attori a lavorare insieme per sostenere lo sviluppo positivo dei giovani, applicando una strategia politica che integri le disposizioni di legge con i servizi forniti dalle autorità locali con i centri giovanili. Il coinvolgimento dei giovani parte dal basso, a livello locale, ma è ampiamente sollecitato dal governo, il quale ha incalzato ogni settore a includere la loro partecipazione. A prova di ciò, un caso sono le *Healthwatch*, nuovi organismi di cui le autorità comunali si dotano per dare una voce ai giovani nella definizione dei servizi sanitari locali. L'intenzione di *Positive for Youth* è di mettere alla prova la fiducia del governo inglese nei confronti dei giovani tramite un processo di responsabilizzazione, reso concreto mediante investimenti che aiutino i giovani a mediare con le famiglie, attraverso programmi di sostegno, con la comunità, attraverso l'attivazione di programmi di volontariato settoriali, con la società, attraverso l'intermediazione tra imprese e progetti per i giovani, e con le istituzioni. La scelta del governo è stata, infatti, quella di finanziare il Consiglio dei Giovani (*British Youth Council*) affinché istituisse un organo consultivo giovanile, a rappresentanza nazionale, con il compito di proporre suggerimenti all'apparato ministeriale e in grado di supportare le politiche governative attraverso una maggiore sensibilizzazione del bacino di riferimento, anche mediante l'uso dei media nazionali. Il quadro del programma, aggiornato al 2013, ha mostrato i traguardi raggiunti permettendo di individuare i progressi e di sollevare le eventuali problematiche.

In Francia di grande rilievo, quale strumento di solidarietà generazionale, è il *contrat de génération* introdotto con la Lg. 1 marzo 2013, n. 2013-185 che non prevede la trasformazione del contratto lavorativo in *part-time*, bensì s'incentra sulla trasmissione delle competenze tra le generazioni e sull'im-

pegno a mantenere il lavoratore *senior* in azienda; a fronte di ciò le imprese con meno di trecento dipendenti possono beneficiare di un sussidio statale pari a quattromila euro annui³⁶⁹, per al massimo tre anni. Il contratto di generazione francese, frutto della concertazione fra governo e parti sociali³⁷⁰, prevede a fronte dell'assunzione di un giovane di età inferiore ai ventisei anni, con contratto di apprendistato o di professionalizzazione³⁷¹, e della garanzia del passaggio delle competenze ad opera di un lavoratore anziano di almeno cinquantasette anni (ovvero di un altro lavoratore che non sia interessato dal contratto generazionale ma che abbia le competenze necessarie a facilitare l'inserimento del giovane), l'impegno dell'impresa a garantire a quest'ultimo il posto di lavoro fino al raggiungimento dell'età pensionabile. Per fruire degli incentivi statali è necessario, per le aziende che abbiano più di cinquanta dipendenti, sottoscrivere un apposito contratto aziendale che individui le modalità attuative. Tale misura si propone di agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e al tempo stesso di garantire il posto di lavoro ai lavoratori *senior*, che mantengono invariato il proprio orario lavorativo, ovvero di promuoverne l'assunzione nel caso l'azienda non disponga di lavoratori che abbiano più di cinquantasette anni d'età.

Per contro, il governo danese non ha istituito una specifica politica della gioventù in virtù di uno scopo definito. Difatti – citando il documento nazionale danese “Politiche per la Gioventù” (*Youth Policy*, 2008) – nel quadro nazionale “ogni settore ha il suo campo di responsabilità in materia di misure e politiche per i giovani”, poiché le politiche giovanili sono integrate sia nell'attività di governo sia attraverso “le autorità nazionali, regionali e locali competenti”. Il *Youth Policy* non fornisce una definizione specifica riguardo al termine “giovane”, rimandando ai Programmi per la gioventù dell'UE (*EU Youth Programmes*), secondo i quali si parla di individui tra 15 e 29 anni. Tale strategia europea (2010-2018) vuole definire una posizione politica comune tra i membri dell'UE, attuando misure concrete basate su due principi fondamentali: la collaborazione con gli Stati membri e il “dialogo strutturato”. Per collaborazione con gli Stati membri si intende lo scambio di buone pratiche, idee e informazioni, detto “metodo aperto di coordinamento”,

369 Tale incentivo corrisponde ad una riduzione del 20% del salario minimo e del 14 per cento del salario medio di assunzione dei giovani.

370 Accord national interprofessionnel du 19 Octobre 2012 relatif au contrat de generation.

371 Nell'ambito del contratto generazionale, l'assunzione del giovane può essere sostituita dalla trasformazione del rapporto lavorativo in contratto a tempo indeterminato di giovani già inseriti nell'azienda; in ogni caso è necessario mantenere un saldo occupazionale positivo, non potendo l'impresa licenziare il lavoratore *senior* e dovendo sostituire il giovane nel caso in cui si dimetta o venga licenziato, pena la perdita dell'incentivo.

affinché venga definito un quadro comune di sostegno alle sfide condivise, in virtù di un miglioramento dell'analisi e dell'elaborazione delle politiche giovanili. Il dialogo strutturato, invece, viene affrontato con i giovani e le organizzazioni giovanili per mantenere viva la discussione e la riflessione sui progressi compiuti nell'attuare la strategia per la gioventù.

6.1.3 Le Autorità preposte alle politiche giovanili, le risorse e la loro attuazione

Buone pratiche si possono rinvenire 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.

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 riguarda le nuove professioni qualificate. La carenza di questo tipo di specializzazione costituisce infatti una concreta problematica per le prospettive di sviluppo economico in numerosi stati europei. Lo sfruttamento di tali opportunità è però condizionato dall'adeguata formazione dei giovani affinché sviluppino le competenze specifiche richieste. Il processo di formazione di *Academy Cube* si sviluppa in tre fasi. In una prima fase, avviene la registrazione gratuita dei neolaureati sulla piattaforma online. Nella seconda fase viene studiato il background dei candidati, ai quali vengono destinati moduli di e-learning disegnati nello specifico sul loro profilo. Infine, l'organizzazione colma il gap tra le conoscenze richieste dalle aziende e quelle che il candidato possedeva con la formazione universitaria. Viene così a crearsi un network che incrocia e allinea la domanda e l'offerta lavorativa per i giovani.

Il 2013 ha segnato nel Regno Unito il trasferimento dell'attribuzione per le politiche giovanili dal Ministero della Pubblica Istruzione all'Ufficio di Gabinetto, il quale supporta il primo ministro e vice primo ministro in chiave intersettoriale. Tuttavia, non esiste un settore dedicato interamente a programmi giovanili, poiché la maggior parte delle disposizioni e dei servizi per i giovani sono forniti a livello locale.

Come nel caso inglese, anche in Francia l'autorità governativa, il Ministero per lo Sport, la Gioventù e l'Istruzione è l'ente responsabile delle politiche giovanili. Le funzioni riguardanti lo sviluppo dei giovani sono espletate dall'Ufficio di Gabinetto, nel quale il Direttore delle politiche sociali e di coesione ha l'espresso compito di occuparsi dei progressi e dei traguardi riguardanti la crescita della formazione giovanile. Inoltre, il sistema giovanile della presenza del Comitato Interministeriale sulla Gioventù, il quale coopera con il Ministero adottando misure concrete circa la prevenzione dell'abbandono scolastico e l'occupazione giovanile.

Il quadro tedesco racchiude nel Ministero della famiglia, degli anziani, delle donne e dei giovani, la figura che si occupa delle politiche giovanili con una Direzione per l'infanzia e la gioventù formata da 3 dipartimenti e 12 unità politiche. A livello statale, tutti i 16 Stati mantengono ministeri giovanili separati che cooperano e coordinano il loro lavoro attraverso la Conferenza dei Ministri della Gioventù e della Famiglia (JMFK) e l'Associazione per il Benessere del Bambino e della Gioventù (AGJ).

Anche in Giappone, l'Ufficio di Gabinetto è l'autorità centrale per le politiche giovanili coopera con la figura del Direttore Generale, responsabile della gestione di programmi in vista di una società futura, sicura e sana. In particolare, coordina i programmi di educazione giovanile, compresa la promozione degli scambi internazionali, assicurando il mantenimento di uno stile di vita sano e la salvaguardia dell'indice di soddisfazione giovanile all'interno di una società che invecchia.

Il Ministero dello Sviluppo Giovanile neozelandese nasce dalla fusione dell'ex Ministero degli Affari giovanili e del Ministero dello Sviluppo Sociale per le politiche giovanili. Il Ministero sostiene i giovani "utilizzando le loro conoscenze, le competenze e l'esperienza per partecipare con fiducia alla loro comunità" grazie al loro coinvolgimento nell'ingresso dei processi decisionali e attraverso il finanziamento dei servizi di sviluppo dei giovani.

Nei paesi europei e in quelli extra-europei, l'indice della spesa in favore dei giovani è un capitolo eterogeneo, principalmente per la diversità delle variabili che costituiscono l'indicatore e per la complessità di stilare un quadro comune appropriato, a causa della mancanza di una documentazione organica³⁷². Se si guarda alla percentuale sul Pil – rileva l'Eurostat – la spesa italiana per l'educazione è al 4,1%, a fronte del 4,9% tasso medio UE, e penultima dopo la Romania (3%) insieme a Spagna, Bulgaria e Slovacchia.

L'incremento del ritardo generazionale è dovuto da carenze non soltanto

372 Vengono confrontate, con l'esperienza italiana, esclusivamente le spese per l'educazione rispetto al Pil nazionale dei paesi analizzati nell'intervallo temporale 2010 - 2015.

economiche. Dall'analisi dell'ordinamento italiano si evince, infatti, 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. Le misure di politica economico-sociale a favore dei giovani devono avere natura strutturale e non meramente temporanea. Tali misure devono perseguire finalità specificamente indirizzate alla riduzione del divario generazionale, anche attraverso l'introduzione di incentivi contributivi e fiscali aventi esclusivamente per beneficiari i giovani. Inoltre, 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. 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 condizione giovanile è oggi destinata, come evidenziato, a protrarsi. Il prolungamento della fase giovanile del ciclo di vita, per una quota sempre crescente di giovani si protrae ben oltre i 30 anni e sta diventando sempre più fisiologica nella nostra società.

Gli studi che trattano la questione del divario generazionale, nel più ampio contesto di disagio giovanile, sono oggi ancora pochi (la gran parte nei paesi anglosassoni) e ancora meno sono quelli che si occupano, inoltre, di analisi statistiche. La comparazione con altri paesi e altri studi è fondamentale per la creazione di iniziative di sensibilizzazione e diffusione dei risultati di una realtà ormai comune alla gran parte dei paesi occidentali. Uno dei principali studi è condotto, annualmente, dall'*Intergenerational Foundation*, che calcola, a livello europeo, il divario intergenerazionale (*European Intergenerational Fairness Index*,) composto da 13 indicatori (vedi fig. 8 in appendice). Questo indice costituisce un importante studio quantitativo sulla situazione dei singoli paesi in Europa, e conferma il contesto drammatico in cui vivono i giovani nel nostro paese. A differenza dell'Indice di Divario Generazionale, lo studio inglese si occupa principalmente di "fotografare" l'attuale situazione europea utilizzando banche dati facilmente comparabili tra loro, un vero e proprio studio *cross-National*. Il GDI, al contrario, è un *case-study*, analizza a livello qualitativo il contesto paese utilizzando fonti internazionali

e nazionali articolando in modo più complesso gli indicatori. Lo scopo è proprio quello di fornire, quanto più meticolosamente possibile, uno zoom sul contesto italiano.

Il risultato è stato quello di elaborare un Indice di Divario Generazionale-GDI molto articolato che può essere considerato un valido strumento di misura per il nostro paese o per realtà locali nelle quali si voglia verificare in concreto la sostenibilità intergenerazionale di un'azione di riforma o di un intervento specifico. L'obiettivo è infatti non tanto quello di comparare, ma di misurare l'impatto di determinate azioni sul divario generazionale.

6.2 L'Esperienza pilota del Comune di Latina e il dibattito con la Commissione Politiche Giovanili

Il 14 dicembre 2016 la Fondazione Bruno Visentini ha presentato un progetto di valutazione basato sull'Indice di Divario Generazionale durante la riunione della Commissione Comunale di Latina. L'incontro, reso possibile grazie alla disponibilità della Commissione *Città Internazionale e Politiche Giovanili*, ha dato vita a una nuova fase di elaborazione e sperimentazione di modelli per valutare l'impatto delle politiche e degli atti amministrativi locali attraverso l'uso del nuovo Indice di Divario Generazionale. La comune intesa di vedute si è tradotta, all'atto pratico, nella delibera n.52 del 22.02.2017 adottata dal Comune di Latina e relativo al protocollo di intesa tra il Comune di Latina e la Fondazione Bruno Visentini per lo svolgimento di attività di ricerca scientifico-culturale in ambito sociale-giuridico e giovanile di durata di tre anni senza oneri di alcun tipo per l'amministrazione³⁷³.

Con la prospettiva di creare un modello di valutazione in grado di favorire un dialogo propositivo e di confronto tra i punti di debolezza e di forza delle politiche amministrative approvate, è stato scelto di costruire una griglia che rendesse tangibile l'indagine conoscitiva per la valutazione dei provvedimenti (delibere e determine) Comunali. A ogni indicatore del GDI e sotto-indicatore corrispondono tre punteggi numerici (-1, 0, +1) che esprimono rispettivamente il peggioramento, l'indifferenza e l'incremento delle prospettive di sviluppo per i giovani. In altre parole, individuano l'aumento o la riduzione del divario generazionale. Si noti che il punteggio 0, corrispondente all'irrilevanza, individua una situazione in cui la delibera si riferisce a uno degli indicatori ma non generi alcuna azione in grado di aumentare né ridurre il divario generazionale.

Supponiamo ad esempio che la delibera in questione preveda l'introduzione di un bonus cultura per i giovani. Se così fosse, l'indicatore dell'educazione

373 Delibera di Giunta n.52, n. registro 845/17, del 22.02.2017.

verrebbe scelto in base al criterio della pertinenza, senza escludere la possibilità di considerarne ulteriori, per poi procedere con le valutazioni. A questo punto, si apre il dibattito in concreto. Si potrebbe dire che il bonus cultura ha un effetto positivo solo nel breve periodo, mentre nel lungo grava come spesa sulle generazioni future. Ma questo è opinabile, in quanto un livello di cultura più avanzato permette ai giovani la capacità di adattarsi meglio al mercato del lavoro. Probabile dunque che qualche consigliere possa inserire +1 e un altro -1. Oltre all'inserimento del valore da meno 1 a più 1, alla fine della valutazione è possibile affiancare le corrispondenti motivazioni in merito agli effetti della delibera, articolando un giudizio strutturato e sostanziale.

In fase di compilazione il gruppo di valutazione vaglierà nella sua sede solo gli indicatori attribuibili alla delibera presa in esame fornendo un punteggio ai sotto-indicatori di interesse e, in caso di assenza, all'indicatore di riferimento (es. "Debito Pubblico" e "Legalità") sarà attribuito 0. L'impatto complessivo della delibera sul GDI si ricava attraverso l'uso della media aritmetica tra i punteggi espressi, così da avere una variazione dell'andamento della delibera compreso nel limite.

Premettendo quindi la possibilità di inserire uno o più punteggi, la valutazione specifica dei sotto-indicatori e l'uso della media, le ipotesi di compilazione della griglia di valutazione aprono quattro scenari:

1. Il provvedimento interessa un solo sotto-indicatore (o un solo indicatore);
2. Il provvedimento interessa due o più sotto-indicatori della stessa categoria;
3. Il provvedimento interessa due o più sotto-indicatori della stessa categoria e un terzo indicatore o sotto-indicatore di una categoria diversa.
4. Il provvedimento interessa due o più sotto-indicatori della stessa categoria e più sotto-indicatori di una stessa categoria diversa dalla prima.

Il primo caso di analisi offre l'esempio più semplice nel quale un solo sotto-indicatore o un solo indicatore è oggetto presente nell'atto in esame. In questo caso quindi non si applica alcuna media matematica e il punteggio dato dal gruppo di valutazione è direttamente attribuibile come valore finale d'impatto sull'andamento GDI.

Nel secondo caso, in cui l'atto riguarda due o più sotto-indicatori del medesimo insieme, si procederà a una media aritmetica tra questi e il valore finale indicherà l'andamento complessivo del provvedimento.

Nel terzo scenario la valutazione comprende sotto-indicatori del medesimo insieme e sotto-indicatori (o indicatori) appartenenti ad altri insiemi. In questo caso è doveroso applicare la media aritmetica preventivamente tra i sot-

to-indicatori della stessa categoria e, solo in un secondo momento, applicare la stessa operazione tra il valore medio e il terzo indicatore o sotto-indicatore per ottenere il valore finale.

Lo strumento della griglia ha quindi due dimensioni: verticale, poiché consente al gruppo di valutazione l'analisi della delibera attraverso prima l'esame, poi la valutazione dei provvedimenti amministrativi; dall'altra orizzontale, in quanto sulla base dello strumento, la griglia promuove un confronto all'interno del gruppo di valutazione per convenire a un punteggio condiviso da inserire.

La scelta di riconoscere la valutazione *ex post* come un passaggio obbligatorio è motivata, oltre che dai precedenti punti, anche dal bisogno di partire dalla dimensione del passato-presente, che appartiene a tutti e da cui tutti sono generati. Nella narrazione di una comunità, tramandare il passato non serve solo all'auto-celebrazione o all'imputazione di colpe: il racconto delle proprie azioni – politiche e amministrative – serve anche al dispiegamento di dinamiche altrimenti incomprensibili e a individuare e comprendere le logiche di gestione per poterne valutare gli effetti.

Nella prima parte del ciclo di valutazione, i soggetti attivi in questa opera di dispiegamento saranno i gruppi di valutazione, concepiti attorno al *Consiglio dei Giovani*. I consiglieri avranno modo di coinvolgere anche le scuole per favorire non solo il dialogo diretto tra rappresentati e rappresentanti, ma anche per rendere più consapevoli rispettivamente i giovani, degli atti che li coinvolgono, e i consiglieri, degli ambiti di necessario intervento e delle opportunità di sviluppo.

Il valore formativo è insito nel confronto, che fornisce alla persona nuove possibilità: in una visione di lungo termine, si coltiva la speranza di veder nascere da questi processi una ristorazione delle facoltà di analisi da parte degli individui volta alla riflessione come espressione di autonomia decisionale, stimolando il processo di avvicinamento tra individuo e politica, intesa come discussione e vita della comunità. In questo modo, nella valutazione della politica, si riprende un dialogo per costruire un futuro meno esclusivo, creando un medesimo orizzonte verso cui presenti e future generazioni possono dirigersi insieme.

Alla data di stesura del presente Rapporto l'esperienza avviata dal Comune di Latina è ovviamente solo all'inizio, ma merita di essere monitorata con grande attenzione nei suoi successivi sviluppi.

CAP. 7: PROPOSTE E STRUMENTI

7.1. *Starting points di una riscossa generazionale*

L'invecchiamento della popolazione provoca profonde trasformazioni, con una forza paragonabile solo al passaggio intenso che stiamo vivendo verso la società tecnologica. I due fenomeni, del resto, corrono in parallelo: nonostante gli anziani la vivano con sospetto, la tecnologia può fare molto per servizi e produttività di una società invecchiata. Farà molto per i suoi giovani, ma la transizione potrebbe essere traumatica e creare tensioni sociali.

L'invecchiamento ha il valore della vita, la longevità. Comporta però l'apertura di nuove finestre problematiche, tra loro interrelate, come la bassa crescita economica, l'elevata disoccupazione, l'invecchiamento di mestieri e professioni. Tutti fenomeni di lungo periodo, aggravati dalla crisi recente e che s'intersecano l'uno all'altro nel divario o ritardo generazionale, un buco nero in cui precipitano, come abbiamo visto, una serie di trasformazioni strutturali associate ad aspetti etici e normativi.

Anziani e giovani diventano due generazioni che hanno difficoltà a comprendersi. Parlano due linguaggi diversi. Il *Digital Divide*, la familiarità alle nuove tecnologie li depista. L'80% degli over 64 non è utente d'internet (contro il 9% dei 19-34enni). Non conosce la dimensione virtuale. I *Millennials* sono al contrario cresciuti con essa, si sono creati una *second-life* senza tutor.

Questo vantaggio potenziale dei giovani sugli anziani è pesantemente controbilanciato dall'attuale *apartheid* giovanile, abitato da disoccupati, precari, lavoratori in nero, Neet. Figure e ruoli che rischiano di cronicizzarsi. Su questo un diluvio di parole, irrisolte nei fatti. I giovani risultano sempre come "oggetto" di studio e mai "soggetto" attivo. Perché non sono seguiti fatti concreti su una disoccupazione giovanile da anni a livelli record? Che dire dello spreco di capitale giovanile, istruito mai come prima e familiarizzato ai nuovi linguaggi?

La risposta è che stiamo vivendo la dominazione della generazione più potente degli ultimi 50-60 anni, che ha messo in inferiorità numerica tutte le generazioni a essa successive, compresi i giovani attuali. Sono gli *ex-baby boomers*, oggi over60, che hanno goduto dell'ombra dell'albero piantato dai loro padri durante la Ricostruzione: primi giovani del nuovo benessere italiano. È la prima generazione istruita che, protagonista della mobilità sociale, l'ha poi azzerata, creando una società d'*insiders* via via più anziana. A volte, nell'intento, è stata aiutata dalle leggi, come nei recenti casi del blocco delle

assunzioni nella PA o dell'aumento dell'età pensionabile. A farsi beffe della disoccupazione record dei giovani, vi sono i recenti dati ISTAT che registrano una crescita dell'occupazione tra i lavoratori più anziani e la nuova APE (Anticipo Pensionistico).

Tutto porta a un invecchiamento di mestieri e professioni a danno dei giovani, a un'esclusione con costi economici e sociali. Uno tra gli altri, è la difficoltà del paese a rinnovare la propria società ed economia in chiave tecnologica senza l'apporto dei giovani. Anche su questo c'è stato un ulteriore diluvio di parole, questa volta a sfondo etico. Da un canto, c'è chi ha considerato gli over60 arroccati in un cinico egoismo generazionale, per cui gli attuali *silver boomers* rischiano di passare alla storia come la generazione della verità corrotta: che sapeva, ma non si è preoccupata di fare nulla; veri e propri ladri di futuro. Ha beneficiato della ricostruzione e dell'industrializzazione del paese e sta prendendo prestiti dal futuro dei giovani. Dall'altro canto, c'è chi ha puntato l'indice contro i giovani, colpevolizzandoli in quanto "bamboccioni". Non basta desiderare per fare quello che si vuole, bisogna metterci testa e olio di gomito.

I giovani, al contrario, sono intossicati dal benessere, presi costantemente da una pigrizia domenicale che evita il loro divorzio dal passato e che spinti al familismo "rubano il futuro" ad altri coetanei meno fortunati.

Il divario generazionale è più complesso di quanto prospettato da queste due sponde. I dati parlano chiaro e basta citare la diaspora dei giovani (soprattutto disoccupati e studenti) da un paese troppo preso dai rumori del passato. I politici, poi, pensano alle prossime elezioni e non al bene comune delle nuove generazioni, i quarantenni sono giovani in realtà non più giovani e i vecchi non si sentono più così tanto vecchi e tengono duro su reddito e rendite. In questa atmosfera inconcludente, ognuno trova ragionevole solo portare l'acqua al proprio mulino, con la conseguenza che il paese continua a ignorare che la sua digitalizzazione produce effetti solo se c'è competenza e saper fare, un sapere codificato che oggi è a largo appannaggio dei giovani. Che fare affinché, come scrive Khalil Gibran, di nuovo, la generazione più giovane sia la freccia e la più vecchia l'arco?

Non c'è niente di più sbagliato che arrendersi fatalisticamente al duro presente e al plausibile impervio futuro, pensando di essere di fronte a un trend tecno-economico inevitabilmente *labour killing*, con una frattura intergenerazionale che ci rende impotenti. È una prospettiva in cui il determinismo tecnologico la farebbe da padrone. Tra i futuri possibili e plausibili, in realtà se ne avverrà solo uno ed è quello che noi contribuiamo a creare con le idee e le nostre innovazioni. Vale soprattutto per i giovani. Anche perché, al di là delle loro percezioni e delle ipotesi degli studiosi sul loro futuro tecnologico,

le prospettive non sono poi così fosche. Erediteranno comunque quelle case in proprietà che le loro famiglie (oltre il 70% nel 2015, il 40% nel 1961 in Italia) e gran parte della ricchezza degli attuali anziani, ma, quando avverrà, non saranno più giovani. Soprattutto, hanno migliori *starting points* che nel passato, in termini d'istruzione e familiarità a conoscenze tecnologiche. Il lavoro complessivo necessario probabilmente diminuirà ulteriormente fino a richiedere la distribuzione di un qualche dividendo sociale se si manifesterà una maggior produttività tecnologica nell'industria e nei servizi: un dividendo legato alla prestazione o alla riduzione ulteriore di orario di lavoro o a un reddito minimo di cittadinanza.

Se tuttavia il determinismo tecnologico non funziona nella visione pessimistica, non funziona neppure in quella ottimista (la tecnologia risolverà ogni problema, tra il quale la pesantezza di alcuni lavori soprattutto per una società invecchiata). La realtà è che sul divario generazionale e sui suoi trend futuri è importante agire ora. Prima di passare a qualche suggerimento, è essenziale recuperare l'intonazione ottimista: i giovani hanno di fronte un futuro di lungo periodo e bisogna dar credito alle loro visioni, alle innovazioni e alle nuove professionalità alle quali si appassionano. È vero. Ci sono anche i giovani pessimisti che si rassegnano per mancanza di lavoro e di opportunità di mobilità sociale, ma la maggioranza è positiva, ha voglia di partecipare alla creazione del suo futuro costruendo nel presente. Nel mondo digitale (e globale) riusciranno con maggior fatica a disegnare un proprio percorso. Ma il mondo che stanno vivendo e creeranno, sarà anche estremamente stimolante.

Queste potenzialità dei nostri giovani non sono abbastanza valorizzate nel sistema educativo attuale, il quale non ha compiuto complessivamente quel salto di paradigma tecnologico che è fatto di *smart devices* e *robots*, ma che richiede competenze e un saper fare che oggi la nostra scuola non trasmette se non in taluni casi ed eccezioni. Soprattutto, i giovani avranno il compito di dare un senso alla tecnologia: da un canto, ci permette di avere nuovi prodotti e dall'altro è un mezzo per migliorare la vita delle persone. Investire in Educazione (istruzione e formazione continua) in chiave tecnologica, anche in termini di arricchimento dei metodi d'insegnamento, diminuendo un anno la secondaria e compattandola con la laurea di primo livello (che è già un super liceo). In tutto sette anni (scendendo dagli otto attuali) e rendendo via via più selettivi e meritocratici gli studi post-laurea (laurea magistralis, master di 2° livello, dottorato).

È anche opportuno che le scuole superiori e le università incardinino una funzione di placement dei propri diplomati o laureati ai vari livelli. È necessario che questo *job placement* diventi parte delle finalità della governance

territoriale della tripla Helix, formata da istituzioni locali, scuola/università e imprese. Ad esempio, per l'università la terza missione è essenzialmente trasferimento tecnologico, consulenza e *spin off*, ma dovrebbe comprendere un lavoro relazionale con imprese ed enti pubblici per avviare un *job placement*. L'Università, in particolare dovrebbe garantire, una volta che il giovane sia laureato, uno sbocco a un percorso immediato di studio/formazione e lavoro, di alternanza formazione e lavoro. L'assenza di questo modello, come abbiamo visto, si correla al più insidioso fenomeno tra i giovani, i Neet. Un canale possibile – ma da potenziare e riorganizzare fortemente – è il Servizio Civile Nazionale (almeno tre semestri in tre anni). Abbiamo esigenza di personale per asili nido per di più insufficienti, per l'intrattenimento estivo per figli di coppie che lavorano, per gli anziani bisognosi di assistenza e compagnia, ecc., ecc. Queste esigenze aggiuntive, che richiedono adeguate strutture associative organizzative si assommano a tutte quelle esistenti nel mondo pubblico e associativo. Occorrerebbe investire almeno un miliardo di euro come fa la Francia sul Servizio civile. Poter quindi offrire un impegno lavorativo pari a sei mesi l'anno per massimo un triennio.

Con le imprese, le università dovrebbero concordare dei piani d'avviamento al lavoro che alternino integrandole formazione e lavoro, un po' come evidenziato nel capitolo precedente riferendosi all'esperienza tedesca. Naturalmente, il potenziamento infrastrutturale delle nuove reti è un corollario necessario per una società che voglia definirsi tecnologica.

Il potenziamento di strumenti di alternanza studio/formazione e lavoro potrebbero rivelarsi la miglior medicina verso i Neet diplomati o laureati. Come si rivelerebbe benefico l'influsso di quello che può essere chiamato *shadow work*, la possibilità per un lavoratore di andare in pensione, supponiamo tre anni prima senza dover essere penalizzato in denaro. Potrà ripagare in lavoro, se possibile, con un light part-time formativo-informativo dei subentrati nel posto di lavoro (una sorta di tutoraggio con part-time verticale orizzontale per tre anni). È l'esperienza vista nel precedente capitolo 6 che sta perseguendo ancora una volta la Francia: ciò attiverebbe *part-timers* giovani, tra l'altro con assunzioni che potrebbero essere fiscalmente vantaggiose. Sarebbe un'icona di un nuovo patto generazionale. La "staffetta", com'è stata soprannominata.

Ci sarebbe molto altro da suggerire se si vogliono far riforme che prima di attenere a una visione legislativa ne osservino una socialmente fondata. Il divario nello status socioeconomico tra giovani e anziani è preoccupante e rischioso. Allora è necessario anche qualche rimedio più efficace degli attuali per bloccare la diaspora giovanile: non tanto quelli che vanno a studiare all'estero, ma quelli che vanno per lavoro e sui quali abbiamo già investito in

istruzione, soprattutto terziaria e superiore. Anche perché siamo poco attratti come sede d'investimento per scienziati stranieri.

La via maestra per perseguire un exit *strategy* alta (tecnologica) dalla crisi è uno sviluppo sostenibile che possa consentire alle nuove generazioni un processo di più cospicua accumulazione della ricchezza durante la vita lavorativa, accorciando i pesi del passato.

L'elevato divario generazionale è una ferita. Non si cura con la sola Garanzia Giovani (di cui il 76% dei giovani europei non ha mai sentito parlare). Il buon esito della cicatrizzazione di quella ferita dipende piuttosto dalla crescita, dalla cura del capitale umano e dall'innovazione. *Insiders* e *silver boomers* sempre pronti a invocare la violazione del dettato costituzionale non appena si appalesi un contenimento dei loro diritti e rendite.

Essenziale quindi un'attenta analisi della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale e tributaria che consenta di tracciare, in via preventiva, alcune coordinate da tenere presenti nel lavoro di predisposizione di possibili soluzioni normative atte a contrastare il fenomeno del divario generazionale. L'appello alla Costituzione è inoltre necessario per sostanziare la necessità di interventi di prelievo per loro natura altamente impopolari e fonte di tensioni sociali se non adeguatamente incardinati in una strategia chiara, delineata e improntata all'equità alla quale anche la nostra Carta si ispira.

La prima è che le disposizioni costituzionali sulle quali fare leva ai fini dell'elaborazione di strumenti atti a ridurre il predetto fenomeno sono, innanzitutto, quelle di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione, quest'ultimo, in particolare, sul versante del principio di uguaglianza sostanziale, volto a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale – e tra questi certamente quelli che hanno contribuito all'insorgenza del divario generazionale e ne hanno alimentato la portata – che impediscono il pieno di sviluppo della persona umana, con specifico riferimento, ai fini che qui più strettamente interessano, ai giovani e alle generazioni future.

Non a caso le misure più idonee a incidere sul divario generazionale sono quelle che riguardano l'ambito previdenziale e fiscale: la Corte costituzionale, infatti, ha sottolineato più volte come sia l'art. 38, secondo comma, sia l'art. 53 della Costituzione costituiscano espressione, nei settori di riferimento, proprio dei principi di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione.

La seconda considerazione che discende dal quadro giurisprudenziale sopra delineato è che, nell'ambito dei bilanciamenti che il legislatore è chiamato a compiere quando interviene negli ambiti anzidetti, a venire in rilievo sono quasi sempre le esigenze economico-finanziarie da soddisfare al fine di rispettare i principi in materia di bilancio. Al riguardo, è interessante osservare che proprio tali principi, e tra di essi, in particolare, quello della sostenibilità del

debito pubblico, entrano a pieno titolo tra le norme che devono guidare il legislatore nazionale al fine di tutelare le generazioni future. Lo dice chiaramente la stessa Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 88 del 2014: «Si deve aggiungere che l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli “fondanti” di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future».

Solidarietà e uguaglianza – specie sul versante “sostanziale” – trovano attuazione nel principio di sostenibilità del debito pubblico, che insieme agli altri principi in materia di bilancio concorrono a fondare la responsabilità dei cittadini nei confronti delle generazioni future: ciò a conferma che ai fini dell'elaborazione di strumenti efficaci, che siano al contempo costituzionalmente legittimi, per fronteggiare il fenomeno del “divario generazionale” bisogna guardare alle norme costituzionali che in ambito lavoristico-previdenziale e fiscale costituiscono espressione degli articoli 2 e 3 della Costituzione, leggendole però alla luce dei principi costituzionali in materia di bilancio.

La necessità di un rinnovamento che punti sull'innovazione sociale viene da tempo evidenziata negli orientamenti elaborati dalle istituzioni europee, che indirizzano gli stati membri verso l'approccio dell'investimento sociale, quale fondamentale fattore di stimolo per l'occupazione e la crescita, oltre che strumento di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, nonché sulla necessità di elaborare “strategie concrete per l'innovazione sociale come le partnership che raggruppano i settori pubblico, privato e il terzo settore” al fine di soddisfare i bisogni sociali emergenti.

Dunque, è all'interno della più generale strategia dell'investimento e dell'innovazione sociale che si inseriscono le politiche per l'occupazione e l'occupabilità.

L'investimento sociale si fonda sull'implementazione lungo tutto l'arco della vita del capitale umano, che costituisce il fondamento della produttività e dell'innovazione in termini di sviluppo delle potenzialità individuali, principalmente per mezzo di formazione, riqualificazione e promozione dell'inclusione sociale. Orientare le politiche di welfare verso l'approccio dell'investimento sociale “al momento dell'allocazione delle risorse e nell'ambito della struttura globale delle politiche sociali” rappresenta un fattore in grado di produrre effetti positivi durevoli nel tempo, oltre che per il sistema di protezione sociale, per la crescita dell'occupazione e lo sviluppo dell'adattabilità dei lavoratori e, dunque, capace di concorrere al perseguimento degli obiettivi occupazionali definiti dalla Strategia Europa 2020. In tal senso un ruolo cruciale viene riconosciuto alle imprese sociali e al Terzo settore.

Al concetto dell'investimento sociale si collega strumentalmente quello di innovazione sociale, definita come la realizzazione di nuove idee – prodotti, servizi e modelli – che rispondano ai bisogni sociali in maniera più efficace rispetto alle alternative esistenti e, contemporaneamente, creino nuove relazioni sociali o collaborazioni. Si tratta, dunque, di innovazioni che siano in grado non solo di contribuire al *wellbeing* collettivo, ma anche di stimolare l'attivazione della società. Innovare significa, quindi, rispondere a domande sociali pressanti, incidendo sui processi di interazioni sociali, al fine di migliorare il benessere, contribuendo al cambiamento sociale per mezzo di idee nuove in grado di produrre “valore sociale”.

L'innovazione sociale, intesa quale innovazione tanto di processo, quanto di prodotto, viene ritenuta dalla Commissione Europea un fattore imprescindibile per gli investimenti nelle politiche sociali, che costantemente necessitano di adattarsi a sfide sempre nuove, con specifico riferimento all'implementazione della permanenza sul mercato del lavoro di soggetti svantaggiati, quali i giovani.

7.2 La necessità di un intervento organico e razionale

Prima ancora di individuare possibili manovre e singoli interventi di stampo lavoristico-previdenziale e fiscale, occorre – seppure ampiamente scontato – sottolineare che, in assenza di un contesto macro-economico sano, da sole le norme non creano occupazione, tanto meno giovanile, pur dovendosi dare atto che la semplificazione delle regole e il ragionevole alleggerimento degli oneri può costituire un fattore di accelerazione nel perseguimento dell'obiettivo. Il primato spetta alla normativa sia fiscale sia parafiscale (in termini quindi anche di agevolazioni contributive), mirata a obiettivi specifici, e caratterizzata da un'attenta verifica dell'effettiva utilizzazione nella direzione voluta, così da evitare sprechi o addirittura ingiustificati vantaggi: fondamentale potrà essere il ruolo del neo istituito ANPAL.

In questo senso merita considerazione l'introduzione nella Legge di bilancio per il 2017 di un “esonero contributivo alternanza scuola-lavoro” riconosciuto sia ai datori che assumano, entro sei mesi dall'acquisizione del titolo di studio con contratto di lavoro a tempo indeterminato o di apprendistato studenti che abbiano svolto presso il medesimo datore attività di alternanza scuola-lavoro (tirocini curriculari nell'ambito dei percorsi d'istruzione e formazione professionale degli Istituti Tecnici Superiori e dei percorsi universitari), sia a quelli che assumano a tempo indeterminato studenti che abbiano svolto periodi di apprendistato di primo o terzo livello. Quest'ultima disposizione viene incontro all'esigenza di differenziare il sistema incentivante relativamente a queste due tipologie di apprendistato, in considerazione del maggio-

re impegno in termini formativi. Tuttavia, con riferimento all'assunzione dei giovani impegnati in percorsi di alternanza, permane l'esigenza di attenuare l'effetto deviante sul contratto a tempo indeterminato rispetto a quello di apprendistato, stante la possibilità di scelta per il datore di lavoro fra le due tipologie contrattuali d'ingresso. Sotto altro profilo la Legge di Bilancio introduce incentivi all'imprenditoria agricola con riferimento a un target di età - quaranta anni - più elevato rispetto a quello finora adottato e con riferimento alle nuove iscrizioni alla previdenza agricola. In effetti anche nelle esperienze europee ed extraeuropee, come risulta dalla breve analisi comprata evidenziata nel precedente Capitolo 6, è assente una nozione univoca di giovani, il che vale tanto più in agricoltura, dove risulta determinante l'obiettivo di tutelare l'ambiente attraverso l'effettivo insediamento funzionale delle persone.

Nel perseguimento dell'obiettivo in esame è fondamentale predisporre un apparato, pubblico e privato, volto a dare la più elevata formazione possibile, insieme con un'attività di servizi per l'impiego efficace e non burocratico. Sul punto la valutazione non può che essere condizionata all'effettiva operatività della riorganizzazione introdotta con il Job's Act, con riferimento alla riqualificazione dei centri per l'impiego, al coordinamento fra i livelli di competenze e al potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio, cui si collega potenzialmente il rilancio del programma Garanzia Giovani, di recente, rifinanziato.

Sotto questo profilo, è da apprezzare la scelta di inserire nelle materie di legislazione, se non anche di rango costituzionale, almeno di azione amministrativa, anche quella delle politiche attive del lavoro, in cui il cuore è costituito dal criterio della condizionalità, equilibratamente definendo le condizioni da soddisfare da parte di chiunque voglia avvalersi del supporto della Pubblica Amministrazione.

Emerge, inoltre, l'esigenza di garantire, oltre che l'ingresso, la permanenza dei giovani nel mercato del lavoro, per consentire agli stessi di adattarsi alla discontinuità dei percorsi professionali che caratterizza l'evoluzione del mercato: a queste condizioni il contratto di apprendistato, rispetto a quello subordinato fin da subito a tempo indeterminato, appare potenzialmente più idoneo a soddisfare esigenze imprenditoriali più durature e a un tempo attivare in concreto il processo formativo.

Quanto a un possibile modello contrattuale, il recente recupero del contratto di solidarietà espansiva in favore dei giovani si propone - ove sia adeguatamente potenziata la componente formativa - come strumento adatto a realizzare, con la dovuta gradualità e con il pieno coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti, il favoleggiato patto generazionale e una redistribuzione della ricchezza.

L'insistito riferimento a un'effettiva – e costante – formazione, con il concreto e serio coinvolgimento di tutte le parti in gioco, risponde a ben guardare a quello spirito di solidarietà e responsabilità racchiuso nel recente passaggio della Corte costituzionale (laddove la Corte invita il legislatore e i destinatari del sistema, fra cui innanzitutto i pensionati, a essere “partecipi e consapevoli”), svolto in tema di prelievo sulle pensioni elevate, ma che costituisce il presupposto etico e filosofico di qualunque iniziativa in campo economico-sociale, specialmente in vista di un equilibrato e costante ricambio generazionale e un riequilibrio intergenerazionale a soluzione dell'attuale frattura.

Anche l'analisi in precedenza svolta dell'attuale normativa fiscale evidenzia come lo strumento fiscale sia stato impiegato solo in misura limitata dal legislatore in sede di riduzione del divario generazionale.

La mappatura, delineata nel capitolo 5, 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, ovvero sia direttamente alla riduzione del “divario generazionale”. Con riferimento alle misure c.d. “generazionali”, in particolare, si è già avuto modo di rilevare, nel predetto capitolo, come le misure analizzate presentino significativi elementi di differenziazione. Tale eterogeneità, tuttavia, non sembra riflettere un intervento capillare da parte del legislatore in punto di contrasto alla frattura intergenerazionale: questi interventi appaiono, piuttosto, come il sintomo di una linea d'azione disorganica, dietro alla quale non pare scorgersi alcuna concreta pianificazione di lungo periodo. Va peraltro evidenziato come una parte delle misure considerate (si pensi alle detrazioni per giovani agricoltori o al bonus per l'acquisto di mobili di arredo) presenti spazi applicativi particolarmente ridotti, con la conseguenza che risulterà improbabile che le stesse possano determinare un impatto significativo sul problema del divario generazionale. D'altro canto il sostegno economico, assicurato in misura sempre maggiore dalla programmazione europea decentrata, risulta altamente parcellizzato e imbrigliato in dinamiche procedurali la cui efficacia non sembra essere la priorità. Eppure, la rilevanza della tutela della solidarietà intergenerazionale quale criterio d'indirizzo delle politiche legislative è stata di recente ribadita anche dalla Corte costituzionale nella già citata sent. 173/2016, ove si è individuato nel parametro in commento una finalità idonea a giustificare, a certe condizioni, il c.d. “contributo di solidarietà sulle pensioni” istituito dall'art. 1, comma 486 della l. 27 dicembre 2013, n. 147. In un approccio di carattere generale, non può non eviden-

ziarsi che una strumentazione lavoristico-previdenziale e fiscale idonea se non a eliminare quanto meno a ridurre il divario generazionale non sembra poter prescindere dall'introduzione di normative di carattere sistematico, in cui il legislatore assuma la consapevolezza del disagio che grava sui giovani e ponga la necessità di combattere tale disagio al centro di un intervento complessivo e organico, di un intervento in cui sia constatata la differenza fra giovani e soggetti che hanno raggiunto una loro maturità sociale ed economica, eventualmente anche – come già proposto – differenziando i prelievi contributivi e fiscali in ragione della sussistenza o meno di tale maturità. Un intervento organico di questo tipo consentirebbe di introdurre discipline di favore dedicate ai giovani, come di seguito si analizzerà, nel rispetto – stando ai più recenti insegnamenti della Corte costituzionale – dei principi costituzionali di solidarietà e uguaglianza.

Più nello specifico, 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;
- la misura del divario generazionale, individuata attraverso una serie di indicatori fissati 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 dovessero aver 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:

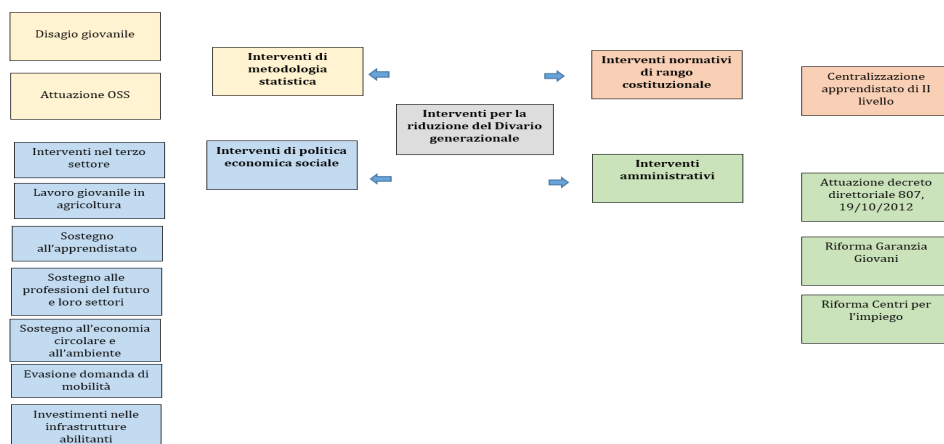
- le misure di politica economico-sociale a favore dei giovani devono prioritariamente riguardare la formazione, l'occupazione e soprattutto, la permanenza nel mondo del lavoro, anche attraverso incentivi contributivi e fiscali, nonché il superamento del divario sociale fra i giovani e le altre generazioni, 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 va finanziata 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, esemplificata nella tabella che segue, 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 delimitazione all'interno della categoria del disagio sociale del disagio giovanile e target per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile), interventi di politica economica e sociale (professioni del futuro, terzo settore, apprendistato, settore agricolo, economia circolare e mobilità), interventi amministrativi³⁷⁴

³⁷⁴ In riferimento al Decreto Direttoriale 807 del 19 ottobre 2012, per esempio, sarebbe

(Garanzia Giovani³⁷⁵, Servizi per l'impiego³⁷⁶ 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.

Tab. 3 Gli interventi a favore della riduzione del divario generazionale



opportuno: i) introdurre il contratto di apprendistato come fattispecie contrattuale di ingresso del giovane; ii) introdurre il trasferimento di competenze fra i lavoratori interessati dall'avvicendamento, attraverso la funzione di tutoring; iii) prevedere l'intervento dei Fondi di Solidarietà, sia in relazione alla componente formativa del trasferimento di competenze, sia attraverso una forma di sostegno al reddito per il lavoratore senior; iv) introdurre meccanismi di selezione "all'entrata" dei giovani, quale ad esempio il tirocinio; v) prevedere l'inapplicabilità delle agevolazioni contributive quando fra il lavoratore anziano e quello giovane intercorra un rapporto di affinità o parentela; vi) coinvolgere i Fondi Interprofessionali nell'erogazione della formazione; [questa tipologia di interventi amministrativi potrebbe richiedere il supporto di interventi legislativi.

³⁷⁵ Attuando la componente di riforma strutturale del programma Garanzia Giovani, combinando interventi emergenziali con politiche strutturali, sul presupposto che la combinazione possa dare frutti maggiori della somma dei risultati che si può attendere dai singoli interventi. Sul punto si rinvia, inoltre, alle considerazioni relative alle inefficienze dei servizi per l'impiego e all'effettiva operatività della riorganizzazione introdotta con il Job's Act che costituisce il presupposto per il rilancio del programma europeo.

³⁷⁶ Potenziare i flussi informativi dei centri per l'impiego e lo scambio di dati fra i centri e Incrementare il personale addetto ai centri per l'impiego. Nell'ambito dei servizi per l'impiego, implementare l'assistenza alle imprese in fase di reclutamento del personale e garantire effettività agli strumenti di *mutual obligation*.

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 d'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 leva fiscale, alla luce dell'analisi che precede, ben appare uno strumento utile a perseguire l'obiettivo di riduzione dello svantaggio competitivo che grava sulle giovani generazioni. Si possono a tal fine individuare diverse tipologie di interventi.

Occorre segnalare, preliminarmente, come il legislatore fiscale abbia individuato la variabile "generazionale" quale potenziale indice di differenziazione nel trattamento fiscale da riservare ai contribuenti. Tuttavia, il quadro di interventi orientati in senso generazionale risulta estremamente frastagliato. Una prima linea di intervento dovrebbe portare alla loro razionalizzazione. Si pensi alle differenti norme che si sono succedute nel tempo che hanno cercato di favorire la soluzione della questione abitativa (bonus mobili, ecc.) o le varie norme che hanno interessato la riduzione del costo lavoro (ad esempio accordando incentivi all'assunzione di lavoratori): esse andrebbero, per categoria, rese uniformi e sarebbe da evitare il continuo aggiustamento delle misure dell'agevolazione concessa e delle condizioni di accesso.

La razionalizzazione deve, innanzitutto, realizzarsi favorendo la stabilità di lungo periodo delle misure in esame. Allo stato attuale, infatti, solo una componente minima degli istituti presi in considerazione può essere fruita "a tempo indeterminato" (è il caso, ad esempio, delle agevolazioni previste in relazione allo sfruttamento di opere dell'ingegno o delle detrazioni correlate al sostenimento di spese di formazione e di locazione per gli studenti). Dovrebbe essere garantita la stabilità dell'intervento legislativo finalizzato al contrasto del divario generazionali. Un simile intervento varrebbe a tutelare l'affidamento delle giovani generazioni, consentendo loro più agevoli pianificazioni di lungo periodo. Si eliminerebbe un significativo elemento di "incertezza nel futuro" che affligge i percorsi decisionali dei giovani. Una tale necessità emerge pienamente ove si volga lo sguardo ai risultati prodotti dalle misure di politica attiva del lavoro, come gli sgravi a vario titolo previsti in relazione alle nuove assunzioni. In quanto fruibili solo entro una finestra temporale limitata, le misure in parola hanno determinato effetti meramente temporanei sui livelli occupazionali. Interventi di tal genere, anche quando condivisibili nei contenuti, sono inidonei a produrre effetti sostanziali di lungo periodo e, dunque, a rappresentare una

stabile soluzione alla problematica che si propongono di contrastare. Garantire l'accesso a dette agevolazioni su un periodo temporale più ampio o a tempo indeterminato (anche riducendo – in taluni casi – l'ammontare delle agevolazioni corrisposte), di contro, costituirebbe un primo, auspicabile passo verso una decisa inversione di tendenza sul piano dell'occupazione giovanile.

In questa ottica di razionalizzazione, appare assolutamente discutibile la scelta del legislatore di intervenire attraverso misure caratterizzate da grande eterogeneità e ridotta incidenza sul piano economico, anziché individuare un più limitato numero di settori di intervento su cui incanalare le risorse economiche destinate alla riduzione del Divario generazionale. In altri termini, stante l'obiettivo impossibilità di intervenire con adeguate risorse finanziarie su un complesso ampio e variegato di settori produttivi, si ritiene opportuno concentrare gli sforzi su ambiti più circoscritti. Se l'intervento sino ad ora è stato "a pioggia", individuando volta per volta interventi specifici e puntuali, sarebbe ben più efficiente intervenire organicamente. Sotto questo punto di vista la deduzione forfetaria accordata ai redditi derivanti dallo sfruttamento di opere dell'ingegno (peraltro l'unica misura generazionale effettivamente a regime) rappresenta un valido paradigma. Potrebbe estendersi ad altri redditi (se non addirittura a tutti quelli conseguiti dagli under 35) il riconoscimento di una area di non tassazione. Tale risultato potrebbe essere conseguito tramite il riconoscimento di una deduzione forfetaria, di una percentuale di esenzione o tramite una rimodulazione della c.d. no tax area, intervento che risulterebbe costituzionalmente corretto là dove volto a dare attuazione a quella forma di progressività fondata sulla differenza di maturità economica (fiscale e contributiva) fra gli under 35 e gli over 35.

Tale necessità emerge pienamente, per esempio, dall'analisi degli istituti dedicati all'imprenditorialità giovanile: le agevolazioni previste sul piano fiscale hanno, infatti, portata sostanzialmente irrisoria (si pensi, ad esempio, a quelle previste per le start-up innovative), risultando inidonee a stimolare, di per sé, qualsiasi iniziativa imprenditoriale. Ad analoghe considerazioni può procedersi in relazione alle misure in materia di orientamento e occupazione: se da un lato le detrazioni per studenti si distinguono per l'assenza di limiti temporali alla relativa fruibilità, dall'altro l'impatto che le stesse sono destinate a produrre sulla situazione economica dei soggetti cui si rivolgono può considerarsi sostanzialmente impercettibile. In questo senso, si ritiene possa accogliersi positivamente la recente introduzione, con la Legge di Bilancio 2017, della no tax area, destinata a garantire sgravi anche totali per gli studenti, tale sistema potrebbe essere ulteriormente generalizzato.

Si deve poi evidenziare come l'efficacia di una qualsivoglia politica che intenda supportare un dato gruppo sociale presuppone, evidentemente, che la stessa

sia informata a caratteri tali da assicurarne la puntuale funzionalizzazione al raggiungimento dell'obiettivo che le è proprio. In questo senso, non sembra azzardato ritenere che i risultati deficitari ottenuti dalle politiche fiscali di riduzione del gap generazionale fin qui approntate siano spiegabili, almeno in parte, alla luce della scarsa aderenza delle stesse agli elementi di specificità che caratterizzano la posizione (economica e lavorativa) dei soggetti più giovani.

Come rilevato, infatti, le misure analizzate, sono per lo più prive di reali vincoli all'accesso collegati all'età dei relativi fruitori; né la connotazione anagrafica è impiegata in funzione di "correttivo", al fine cioè di introdurre elementi di specialità che rendano le predette misure, pur fruibili dalla generalità dei contribuenti, più aderenti alle peculiari esigenze delle giovani generazioni. I meccanismi di determinazione forfetaria del reddito, ad esempio, possono essere fruiti non solo da "giovani in senso anagrafico", ma da chiunque intraprenda una nuova attività produttiva. Nella descrizione della fattispecie, l'elemento anagrafico si è via via perso.

Appare poi auspicabile, da parte del legislatore, una più marcata considerazione verso elementi di tipo anagrafico in punto di approntamento di interventi normativi destinati ai giovani, al fine di rendere il sistema fiscale interno quanto più possibile coerente con quel modello c.d. "a campana" cui si è fatto riferimento in sede di introduzione.

L'assenza di correlazione tra interventi normativi e maturità fiscale è profilo che emerge con chiarezza anche nel caso delle misure dedicate all'abitazione. Agevolazioni come quelle previste riguardo agli interessi derivanti da contratti di mutuo sono fruibili senza limitazioni di età, ma proprio per i giovani sono scarsamente vantaggiose. Ciò si verifica sia perché eventi come l'acquisto di una casa o l'attivazione di un contratto di mutuo, infatti, interessano sempre meno le giovani generazioni, prive delle risorse economiche a tal fine necessarie, sia perché l'esiguità del reddito non consente ai soggetti interessati di sfruttare appieno le agevolazioni in esame. Le agevolazioni concesse devono, dunque, potersi tradurre nella possibilità di fruire di crediti d'imposta velocemente acquisibili dagli interessati.

Risulta infine evidente, come l'ancoraggio delle misure in parola a soli elementi di tipo anagrafico sia di per sé insufficiente a garantire un impatto sul divario generazionale, posto che una distribuzione di benefit che prescindendo dalla considerazione di fattori di matrice reddituale si traduce in un'inefficiente allocazione di risorse. Si è detto che il disagio giovanile è parte del disagio sociale; dunque le norme devono intervenire in funzione di contrasto di situazioni di effettivo disagio, innanzitutto, sociale. Pertanto, e in altri termini, non può trascurarsi la necessità di circoscrivere la fruibilità delle agevolazioni introdotte a quei soli soggetti che versino in una condizione

di concreta necessità: appare dunque opportuno che i criteri d'accesso alle misure di sostegno in commento siano delineati sulla base di un contemperamento tra parametri anagrafici e reddituali.

In questa direzione, e a conclusione di quanto sopra rilevato, si potrebbe ipotizzare la definizione di una “no tax area generazionale”, tale da consentire l'esonero da imposizione dei giovani che integrino determinati requisiti sul piano anagrafico e reddituale.

In specie, attraverso l'introduzione di un simile meccanismo – speculare (almeno in parte) alla no tax area prevista, ai fini delle imposte sui redditi, per i soggetti titolari di redditi di pensione di ammontare non superiore a € 8.00012 – si favorirebbe non soltanto una connotazione più marcatamente proporzionale del sistema fiscale, ma anche una più generalizzata vantaggiosità di quei meccanismi di tutela della posizione economica dei giovani che, allo stato attuale, trovano declinazione solo in termini parziali e settoriali, sotto forma di riduzione dell'onere impositivo gravante sugli studenti o sui lavoratori che intraprendano una nuova attività.

7.3 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 e non potrà che prendere in considerazione tutti gli strumenti possibili e in questo studio sinteticamente analizzati, rafforzando quelli esistenti e introducendone di nuovi. Ne risulta che la destinazione di risorse su base annua al contrasto di questo fenomeno non rappresenterebbe un onere addizionale per l'economia italiana ma un semplice riequilibrio. L'obiettivo è stato quello di stimare gli svantaggi del mancato inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, fornendo una stima delle perdite subite dall'economia nazionale, quando una grande quota di popolazione giovane è rappresentata dai

Neet. Il calcolo di tali dispersioni è un'operazione complessa³⁷⁷. I costi considerati sono stati limitati alla perdita (come i mancati guadagni fiscali) e alla spesa (i contributi sociali) che un individuo giovane ha sulla società. Questi costi risultano in realtà stimati per difetto in quanto è complesso calcolare il costo in futuro di minore salute mentale e fisica. Eurofound stima che al 2011 il singolo Neet (15-29 anni) costi all'Italia (il paese che paga il prezzo più elevato) più di €14.000 euro. In Italia, a pesare è soprattutto il costo delle risorse "non sfruttate" e non tanto le spese sostenute per l'assistenza. Per comprendere l'entità delle perdite derivate dal mancato "utilizzo" dei Neet nel mercato del lavoro, bisogna moltiplicare l'unità (a persona) del costo Neet con la loro incidenza sull'economia del paese (maggiore costo spesa pubblica per l'assistenza + mancato contributo alla domanda interna di beni e servizi+ mancata contribuzione al sistema previdenziale). Da questo semplice calcolo, i costi economici stimati complessivamente all'anno ammontano, a livello nazionale, a oltre 32 miliardi di euro nel 2016³⁷⁸. Il peso è andato progressivamente aumentando dalla crisi economica ai nostri giorni. Circa il 2,30% del Pil nazionale è impiegato annualmente a mantenere il carico dell'"inefficienza" giovanile. Dunque il problema non è solo sociale ma anche economico.

Tab. 4 Stima costo Neet in Italia 2008-2016

Anni	Tot. Neet	Costo unitario a Neet	Tot. miliardi di euro dell'incidenza complessiva sull'economia italiana
2008	1.818,621	13,11	23,8
2011	2.097,124	14,33*	30
2014	2.413,297	14,33*	34,6
2016	2.279,248	14,33*	32,65

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurofound e ISTAT

* Vedi nota 378

Il problema ovvio è quello di reperire risorse certe a fronte di un piano di investimenti che dovrà accompagnare la legge quadro per la questione giovanile di cui al paragrafo precedente e che deve contare su risorse certe, misure

³⁷⁷ Vedi Eurofound, Neets, young people not in education and training; characteristics and policy responses in Europe, cit., in particolare pag. 72 e ss. e alla letteratura ivi richiamata.

³⁷⁸ Abbiamo mantenuto costante il costo unitario dei Neet indicato per il 2011 da Eurofound.

strutturali che permettano ai giovani di investire sul loro futuro, efficienti e trasparenti.

Relativamente agli strumenti di contribuzione, 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, degli anni di corresponsione e dei contributi versati. In buona sostanza si potrebbe prevedere il coinvolgimento di circa due milioni di cittadini pensionati, posizionati nella parte apicale delle fasce pensionistiche e beneficiati dal precedente sistema retributivo, chiamati a “contribuire” allo sviluppo di un altrettanto elevato numero di Neet. Il prelievo sulle pensioni finalizzato a contrastare il fenomeno del “divario generazionale” dovrà essere vagliato alla luce dei principi rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale, così da poter offrire una prognosi circa il grado di compatibilità di una siffatta misura con il quadro costituzionale vigente. Al riguardo, innanzitutto, occorre rilevare che si tratta di un prelievo circoscritto nel tempo (tre anni) e giustificato da una situazione di “ritardo generazionale” che ha raggiunto, per i motivi ampiamente descritti in questa sede, livelli emergenziali e, conseguentemente, si è tradotta nell'attuale elevato grado di difficoltà, per i giovani, a entrare nel mondo del lavoro. La durata limitata del prelievo e il suo fondamento impositivo, legato a una situazione di emergenza che affligge le giovani generazioni, si pongono senz'altro in linea con i principi che informano la giurisprudenza della Corte in materia di tributi, secondo la quale sono legittimi temporanei interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali (Corte cost., sent. n. 10 del 2015). Inoltre, la scelta di differenziare gli scaglioni di reddito pensionistico e la relativa aliquota è compatibile con i consolidati approdi del Giudice delle leggi, che ha da sempre valorizzato i principi di capacità contributiva e di progressività dell'imposta. Ovviamente anche nel caso di questo ulteriore prelievo la suddivisione degli scaglioni reddituali e delle rispettive aliquote dovrebbe seguire lo schema applicabile ai redditi pensionistici, in modo da evitare di

incorrere in una declaratoria d'incostituzionalità dovuta a una irragionevole differenziazione tra la progressione del prelievo sui redditi pensionistici e la progressione del prelievo sugli altri tipi di reddito (cfr., ancora, Corte cost., sent. n. 116 del 2013).

Benché, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2013 (concernente una misura analoga a quella di cui ci si sta occupando, ovvero l'art. 18, comma 22-bis, d.l. n. 98 del 2011), sia stata chiara: «Al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura, attraverso un'ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi. D'altra parte, non si può trascurare il fatto che la misura impositiva di cui si discute in questa sede si differenzia da quella scrutinata dal Giudice costituzionale con quella sentenza, tra le altre cose, per il suo fondamento impositivo. Se, infatti, alla base del contributo di perequazione di cui all'art. 18, comma 22-bis, d.l. n. 98 del 2011, vi era l'«eccezionalità della situazione economica internazionale», insieme alle «esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica», ossia circostanze che non giustificavano la necessità di un prelievo a carico delle sole pensioni, questa volta la “causa” dell'imposizione risiederebbe nella costituzione di un fondo a sostegno di misure dedicate ai giovani, e dunque potrebbe non apparire, poi, così irragionevole la volontà del legislatore di colpire specificamente i soggetti che hanno raggiunto una loro maturità sociale ed economica, identificandoli con i pensionati (sul punto, tuttavia, si tornerà nuovamente al par. 3).

Al fine di assicurare ancora di più tale finalizzazione, si prevede 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. L'articolo 19, comma 2 del Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 convertito in Legge 4 agosto 2006, n. 248, invero, ha istituito un Fondo per le politiche giovanili finalizzato al finanziamento di progetti per la promozione del diritto dei giovani alla formazione culturale, professionale ed all'inserimento nella vita sociale (attraverso interventi riguardanti il diritto all'abitazione e l'accesso al credito).

Tale Fondo è stato nel tempo depotenziato attribuendovi sempre meno risorse e decentrandone dal 2013 la gestione presso regioni e autonomie locali disponibili al cofinanziamento ma potrebbe essere considerato un primo punto di partenza.

La lotta al divario generazionale e la creazione di meccanismi di riequilibrio dell'equità intergenerazionale non possono prescindere dalla mobili-

tazione di adeguate risorse e di un'efficiente gestione delle stesse, affinché il sacrificio richiesto alle generazioni più mature non sia vano e costituisca un investimento nel futuro della nostra società. Il primo segnale sarebbe quantomeno un'inversione di tendenza e l'avvio di un dibattito costruttivo che superi il tabù dei diritti acquisiti.

APPENDICE 1

Nostre elaborazione sui dati “Divario generazionale: il senso della dismisura”, Alter Ego, Viterbo, 2015 e stime successive, 2016-2017. Stime su dati Club-diLatina (originario) e con scenari Cap. 4 (rettificato).

Figura 1. Proiezione Disoccupazione

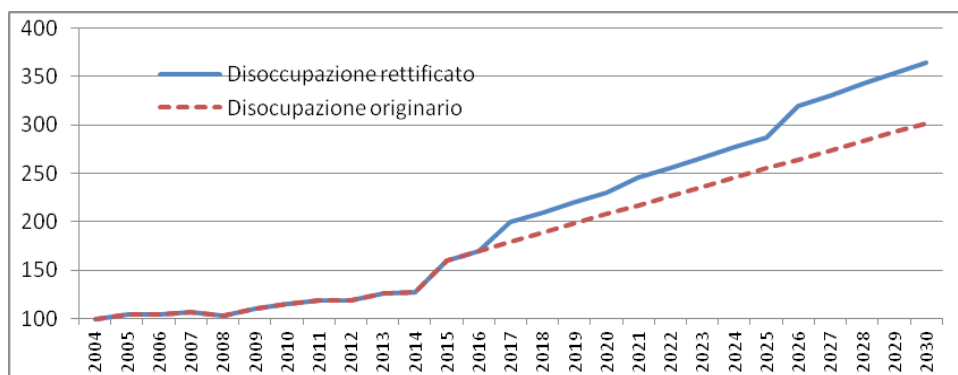


Figura 2. Proiezione Abitazione

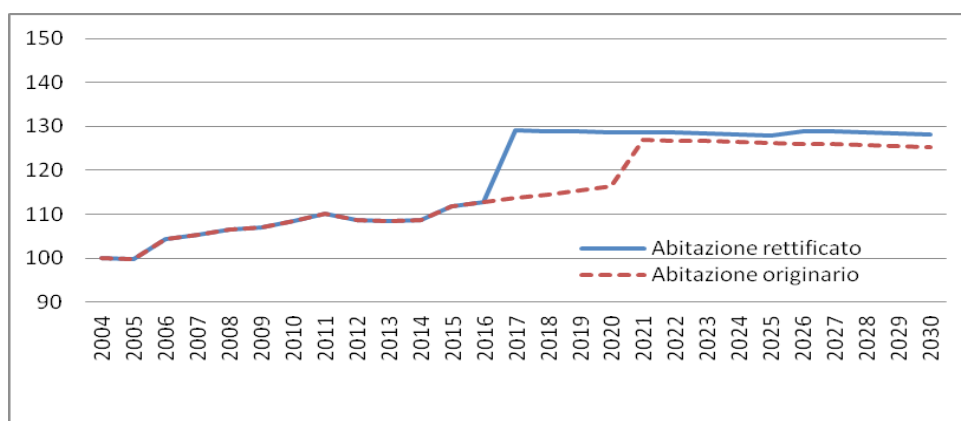


Figura 3. Proiezione Reddito e Ricchezza

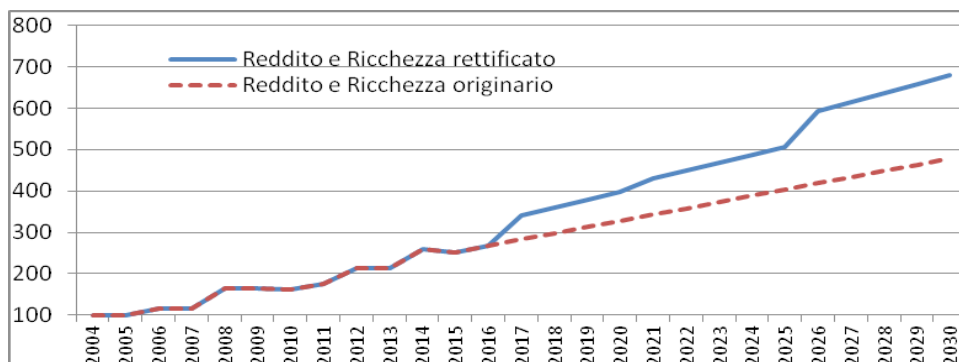


Figura 4. Proiezione Educazione

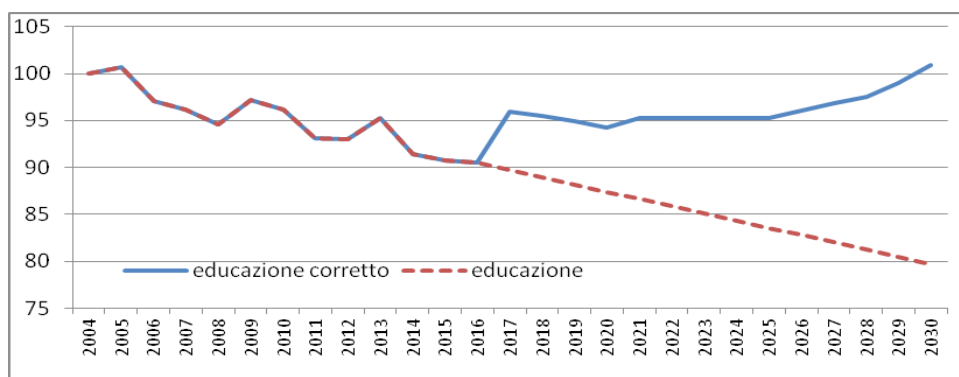


Figura 5. Credit Crunch

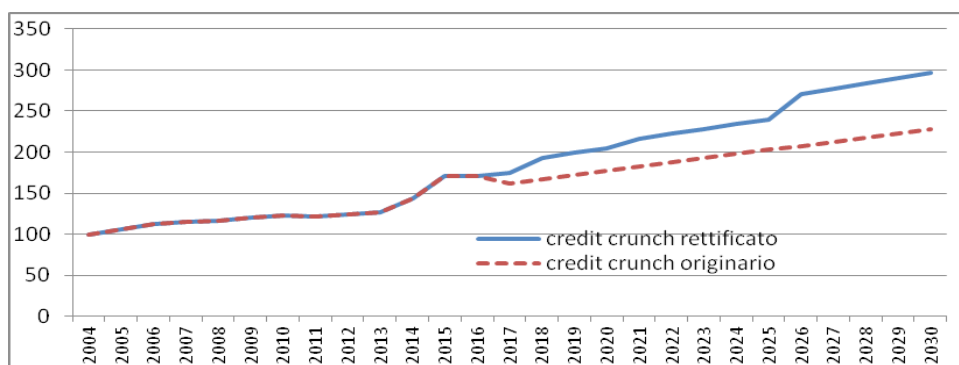


Figura 6. Proiezione Ambiente

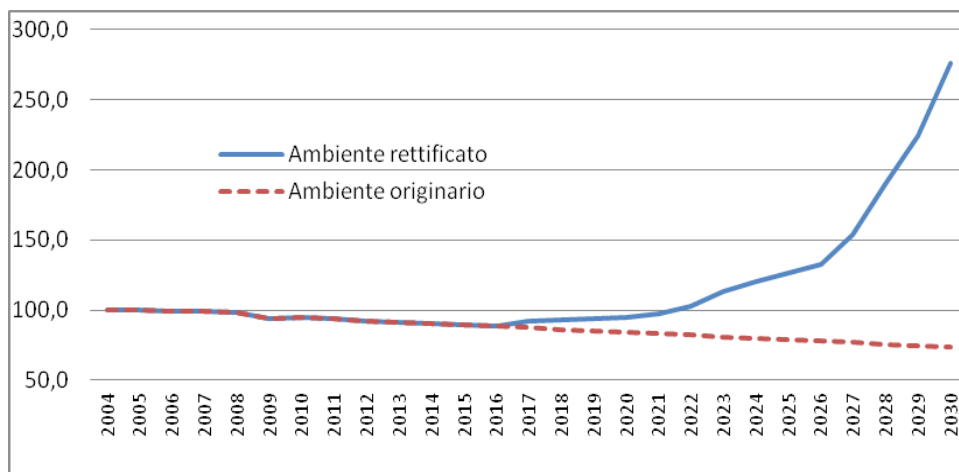
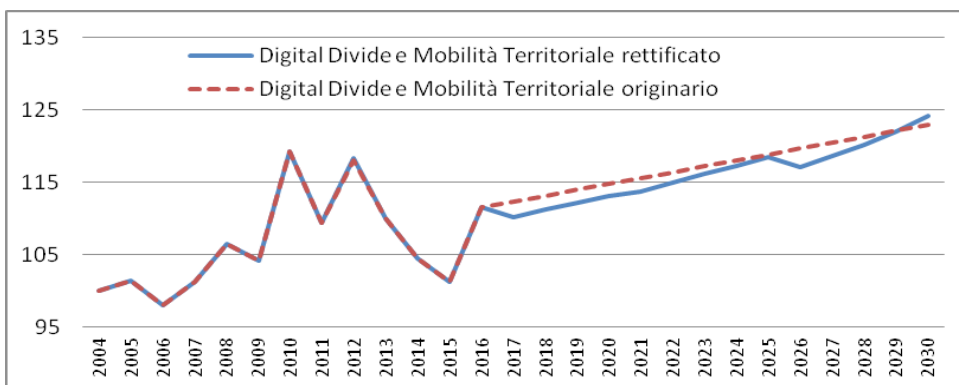
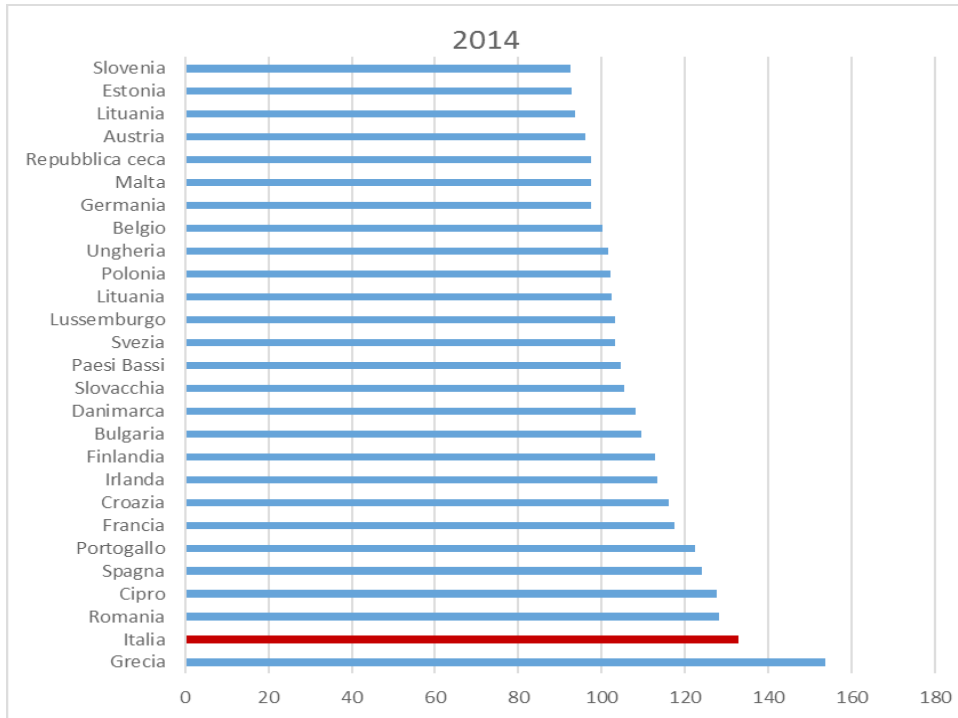


Figura 7. Proiezione Digital Divide&Mobilità



APPENDICE 2

Figura 1. Il Divario intergenerazionale in Europa



Fonte: European Intergenerational Fairness Index

Ulteriori appendici saranno rese disponibili sul sito della Fondazione Bruno Visentini www.fondazionebrunovisentini.eu.



Finito di stampare nel mese di marzo 2017
presso Tecnostampa Srl, Sutri (VT)
per Alter Ego s.n.c.

