



Fondazione Bruno Visentini

IL DIVARIO GENERAZIONALE
E IL REDDITO DI OPPORTUNITÀ

III RAPPORTO
2019

PREFAZIONE

Nel Rapporto *Il Divario Generazionale tra conflitti e solidarietà*, presentato nel marzo del 2017 è stata per la prima volta denunciata la gravità del Divario Generazionale che colpisce e potenzialmente potrebbe colpire oltre 12 milioni di persone, tanti sono attualmente i cittadini italiani tra i 15 e i 34 anni (generazione Zero e Millennial). Ancora oggi, tra questi, secondo le rilevazioni Istat per l'anno 2018, poco meno di un quarto (oltre 3 milioni di giovani) sono in condizioni di inoccupazione, volontaria o meno, i cosiddetti NEET. Se si restringe l'osservazione alle sole regioni meridionali, tale percentuale oscilla tra il 30 e il 40%. Il fenomeno dei NEET è tuttavia uno solo degli effetti delle cause che hanno prodotto e producono il persistente Divario Generazionale. Cause che sono state messe in rilievo dall'Indice del Divario Generazionale, messo a punto annualmente dalla nostra Fondazione. Tali cause sono ascrivibili al peso del debito pubblico, al sistema pensionistico, alla mancata parità di genere e al reddito e ricchezza dei giovani.

Nel menzionato Rapporto del 2017 sono state dunque tracciate le prime linee guida di un vero e proprio nuovo piano Marshall per i giovani italiani, proponendo una legge quadro che potesse mettere a sistema tutte le misure generazionali presenti nel nostro ordinamento e quelle da introdurre nonché una manovra finanziaria di circa trenta miliardi in tre anni per ridurre nel medio periodo l'attuale equivalente costo che la collettività sostiene per i NEET (stima su dati Eurofound). Il successivo Rapporto *Il Divario Generazionale. Un patto per l'occupazione dei giovani*, presentato a dicembre 2018 si è concentrato sulle prospettive dei giovani legate alle nuove professioni, tra mansioni e competenze, tracciando un atlante delle misure varate in Italia e buone pratiche rilevate in altri paesi europei ed extraeuropei e ponendo le basi per l'introduzione in Italia di uno strumento unificato di sostegno allo sviluppo dei giovani durante un ampio spettro della loro vita, cioè dai 16 anni ai 34. Strumento che nel rapporto è stato definito "una mano per contare", ma che la stampa ha immediatamente rinominato il "Reddito di opportunità". Una proposta che non si contrappone al reddito di cittadinanza, ma ne postula una rifocalizzazione sul target primario di beneficiari e per questi ultimi una radicale ridefinizione degli obiettivi, mediante la fruizione di servizi, benefit fiscali, sgravi contributivi per perfezionare le proprie esperienze di integrazione tra i percorsi di scuola e lavoro, sviluppare la ricerca nelle imprese, l'orientamento, la formazione continua, l'attività imprenditoriale e l'autoimpiego, favorire l'accesso alla prima abitazione e i servizi di supporto alle nuove famiglie.

Questo Rapporto 2019 *Il Divario Generazionale e il Reddito di opportunità*, oltre a mettere a confronto le misure generazionali della Legge di Bilancio 2018 con quelle varate nella legge di bilancio 2019, traccia un primo percorso di riduzione dell'Indice del Divario Generazionale quantomeno ai livelli antecedenti al 2010, stimando l'impatto in tal senso dell'introduzione del Reddito di opportunità, o la ridefinizione del reddito di cittadinanza e della Garanzia Giovani.

Alessandro Laterza
Presidente Fondazione Bruno Visentini

INTRODUZIONE: IL DIVARIO GENERAZIONALE NEL 2019, PRINCIPALI CRITICITÀ E LE VIE PER CONTRASTARLO

Il Divario Generazionale e i principali fattori che contribuiscono a mantenerlo elevato

La rilevazione del Divario Generazionale in Italia, che misura il grado di difficoltà che un giovane deve affrontare per raggiungere le principali tappe che lo conducono a una vita autonoma e di realizzazione personale e professionale, continua anche quest'anno a mantenersi particolarmente elevata. Fatto 100 il 2004, l'Indice del Divario Generazionale (GDI), formato da 13 indicatori compositi e 36 indicatori elementari, si attesta ora 128 punti. Lontani dal picco del 2014, apice del Divario Generazionale con 134 punti, la rilevazione di quest'anno segna tuttavia un peggioramento rispetto all'anno precedente, quando l'asticella si era fermata a 127 punti.

Il consueto esame dell'andamento dei vari indicatori compositi che concorrono a comporre l'Indice del Divario Generazionale, via via raffinosi nel corso di questi anni, consente di verificare periodicamente quali di questi maggiormente incide sulla sua attuale *performance* negativa.

Nella rilevazione dell'anno precedente, le cosiddette variabili "di rottura", intervenendo sulle quali auspicabilmente sarebbe possibile avviare un percorso che conduca progressivamente ai livelli di Divario Generazionale precrisi, erano rappresentate dal sistema pensionistico, il reddito e la ricchezza, il credito e il risparmio e la parità di genere. Escluso il credito e il risparmio, tutte le altre variabili di "rottura" sono confermate anche per quest'anno, tenendo altresì conto che per le "pensioni" ancora non è stato calcolato l'effetto di "Quota 100".

Come è illustrato nel capitolo 1.1, l'indicatore della ricchezza, che misura a vario titolo la distanza che corre tra il patrimonio degli under35 e quello degli over35, non può essere la causa del divario, ma certamente ne è il principale effetto deprimente e ostativo allo sviluppo dei progetti di vita e di affermazione professionale dei giovani.

La ricchezza di questi ultimi – data in valore assoluto dall'insieme delle attività reali (immobili, aziende e oggetti di valore) e finanziarie (depositi, obbligazioni e azioni) al netto delle passività (mutui e altri debiti generati) – nel corso della crisi si è ridotta in modo considerevole, passando da un valore mediano di 68.855 euro nel 2004 ad appena 15.000 euro negli ultimi anni (Indagine sui bilanci delle famiglie italiane a cura della Banca d'Italia). Un impoverimento che non ha coinvolto in modo così significativo gli over35.

L'impatto negativo dell'indicatore composito "pensioni" sul Divario Generazionale è determinato dal contemporaneo aumento del costo della spesa pensionistica (da 158 miliardi di euro nel 2004 a quasi 220 miliardi nel 2016 – dati Rapporto Itinerari Previdenziali 2017) e dal corrispondente calo del monte annuo delle ore lavorate complessivamente in Italia, passato dai 40,5 miliardi del 2004 ai 39,6 miliardi del 2018.

La questione ambientale: dietro il muro il paesaggio che non vorremmo vedere

Tra i fattori "peggiorativi" dell'Indice del Divario Generazionale non figura quello ambientale, composto dagli indicatori elementari che danno conto delle emissioni di Gas Serra, l'emissione di Co2 nell'atmosfera espressa in numero di molecole e la produzione di rifiuti urbani. L'indice composito, sempre fatto 100 il 2004, dal 2015 è stazionario tra i 90 e i 91 punti, ma questo non deve far pensare che si tratti di un fattore positivo. In realtà è proprio la stasi dell'indicatore e la mancanza di sostanziali miglioramenti che fanno di questo fattore un potenziale elemento critico per il Divario Generazionale. Criticità che è ben percepita dalle più giovani generazioni, forse più

degli altri elementi che l'Indice del Divario Generazionale mette sotto osservazione in questo Rapporto (vedi Appendice A¹).

Non è una svista, ma la volontà di mantenere su due piani separati due grandi questioni, quella del Divario Generazionale e quella della sostenibilità della crescita. Due questioni di pari importanza che assieme concorrono a determinare il grado di equità intergenerazionale.

Semplificando, possiamo affermare che il muro del Divario Generazionale permane molto alto “al netto” degli ulteriori ostacoli che i giovani che lo oltrepasseranno troveranno “dopo”.

Sarebbe assurdo immaginare come, dopo tanti sforzi, i nostri giovani trovino, finalmente oltrepassato il muro un paesaggio inospitale ad attenderli. Questo avverrà se tutti assieme non ci si impegna ora nella sfida per migliorare il clima della nostra “Madre Terra”, iniziando - per quanto ci riguarda - dal nostro Paese e dal suo grande patrimonio naturale.

Il muro del Divario Generazionale: quando è troppo alto i giovani rinunciano a superarlo e prendono altre strade

Quest'anno entra nella “lista nera” degli indicatori, che maggiormente contribuiscono ad aumentare il Divario Generazionale, anche il dominio focalizzato sul capitale umano. Negli ultimi quindici anni il numero di giovani che hanno trasferito all'estero la propria residenza – in un altro Stato membro o in un Paese extra-europeo – è aumentato di oltre 40.000 unità (da 19.720 nel 2004 a 61.553 nel 2018). Il flusso di emigrati italiani è incrementato notevolmente verso la Svezia dal 2010 e verso l'Irlanda dal 2015, seguito dalla Danimarca.

Regno Unito, Francia e Germania sono i Paesi europei con il numero più alto di giovani italiani trasferitisi, in crescita dal 2011 al 2016. Relativamente al solo Regno Unito si è registrata una contrazione dal 2016 al 2017, probabilmente, a causa dell'incertezza della Brexit, sia in numeri assoluti sia nel tasso di crescita dei trasferimenti.

I più recenti dati raccolti e commentati da Svimez mettono in evidenza come negli ultimi 16 anni abbiano lasciato il Mezzogiorno 1 milione e 183 mila residenti, la metà dei quali giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni, quasi un quinto di questi laureati; il 16% circa di loro, si sono trasferiti all'estero; quasi 800 mila senza ritorno nel Mezzogiorno con una considerevole perdita netta di capitale umano formato nelle nostre regioni del Sud ma impiegato oltreconfine.

In conclusione, se il muro diventa troppo alto, ai giovani non resta che volgere le spalle al muro stesso e cercare altre strade per la propria affermazione personale e professionale. Diversamente, il tempo per “scalare” il muro sarà insostenibile con il rischio di conquistarsi una vita autonoma solo ultraquarantenni o non riuscirci mai. Questa la denuncia sollevata in occasione della presentazione del Rapporto 2017 e delle previsioni del Divario Generazionale per il 2030.

I giovani nel mondo

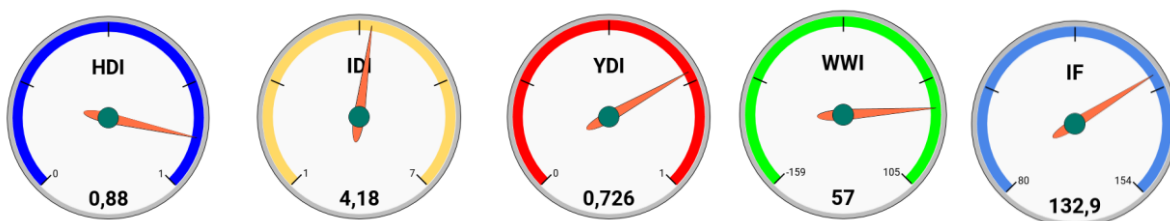
In particolare, il raffronto tra l'incremento dei flussi migratori verso altri Paesi e l'indice di equità generazionale, rilevato periodicamente dalla Intergenerational Foundation per tutti i Paesi dell'Unione Europea, permette di osservare come il flusso di giovani italiani si diriga verso quei Paesi che registrano un indice di equità intergenerazionale non solo migliore di quello italiano, ma anche con trend di crescita dell'indicatore stesso. Come si vedrà nel capitolo 1.4, il fenomeno è chiaro se si osservano Italia e Germania nel periodo dal 2010 al 2014: il peggioramento dell'indice di equità intergenerazionale in Italia (che va di pari passo con il peggioramento del GDI) è controbilanciato da un miglioramento dello stesso in Germania, causando un incremento dei flussi

¹ Per consultare l'intero elenco delle Appendici del presente Rapporto, si rimanda al sito della Fondazione Bruno Visentini al link <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/il-divario-generazionale-e-il-reddito-di-opportunita/>.

migratori giovanili dal primo al secondo Paese. Saranno necessarie ancora rilevazioni più approfondite ed estese ad altri Paesi per trarre una conclusione definitiva in tal senso, ma la correlazione tra i due fenomeni appare piuttosto intuitiva.

Lo stato di disagio e di iniquità generazionale che continua a rilevare l'Indice del Divario Generazionale, trova conferma anche nella non entusiasmante *performance* del nostro Paese evidenziata anche da altri indicatori messi a punto da enti internazionali e inerenti a vario titolo alla condizione giovanile. Come evidenziato nel capitolo 1.4, l'Indice di Sviluppo Umano (HDI), l'Indice di Sviluppo Inclusivo (IDI), il Global Youth Development Index (YDI), l'Indice WeWorld (WWI) sul livello di inclusione delle persone più a rischio di emarginazione e violazione di diritti fondamentali, e l'Indice di equità intergenerazionale (IF) posizionano l'Italia spesso in fondo alla classifica delle aree sviluppate (vedi Figura A sottostante).

Figura A. L'Italia per i principali indicatori concernenti la questione giovanile e minorile: (ultimo dato disponibile)



Fonte: Nostra elaborazione su UNDP, World Economic Forum, the Commonwealth, WeWorld Report e the European Intergenerational Fairness.

Il Divario Generazionale nel Sud del paese: uno spread sociale marginalizza i giovani

L'Indice del Divario Generazionale rischia, se non correttamente interpretato, di offrire una fotografia distorta della condizione dei giovani e delle giovani che vivono in determinate aree del nostro Paese.

Il muro che si frappone ai loro progetti di vita e alla realizzazione di una compiuta indipendenza dall'originario nucleo familiare non è uniforme e dunque è opportuno capire dove esso si presenta più alto, cioè dove il Divario Generazionale è più marcato.

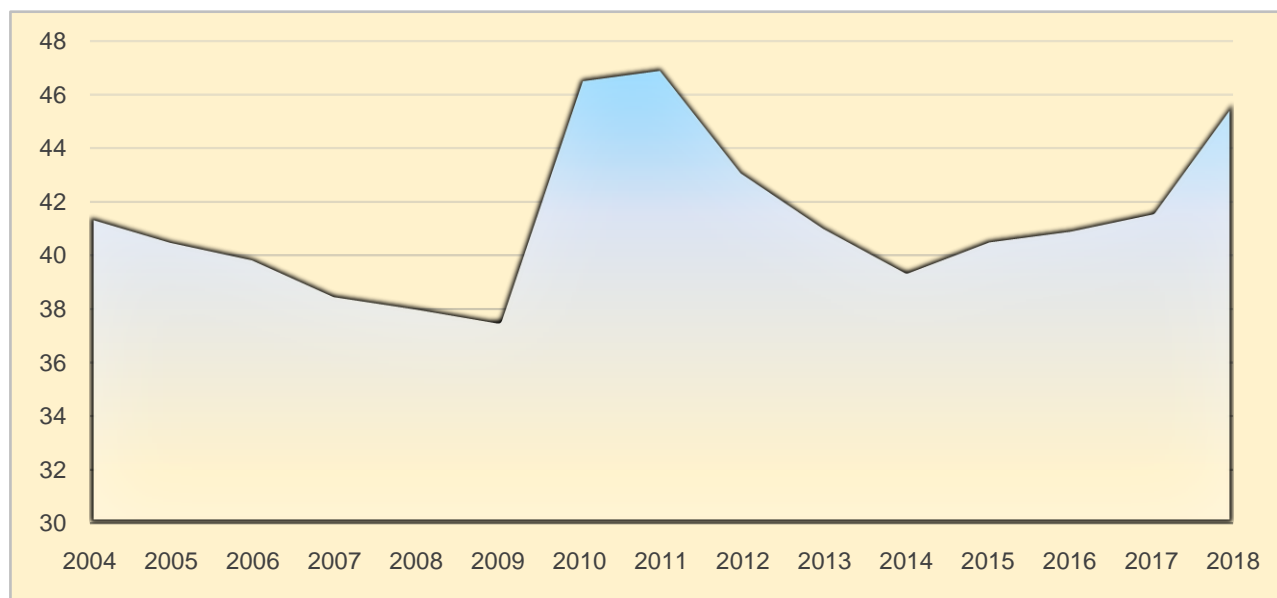
Purtroppo, molte delle serie storiche utilizzate per costruire l'Indice del Divario Generazionale non sono disponibili né a livello regionale né a livello macroregionale e se talvolta disponibili non sono confrontabili con altre serie storiche necessarie per definire la ratio tra indicatori elementari. Il GDI quindi, allo stato, non è calcolabile a livello né regionale né macroregionale e anche la mancanza di uno solo degli indicatori utilizzato, inficerebbe qualsiasi tentativo di comparazione.

Pertanto, a differenza di quello nazionale, l'indice territoriale, illustrato nel capitolo 1.2, è composto da solo otto indicatori compositi e venti sotto-indicatori analizzati per le macroaree, Nord, Centro e Mezzogiorno (comprendente i dati sia del sud che delle isole).

Le modifiche all'Indice resi necessarie non permettono dunque di fare riferimento all'indicatore nazionale, ma permettono di cogliere appieno quello che potrebbe essere definito "il divario del divario", cioè lo stato di disagio e di potenziale esclusione sociale che all'interno del pianeta giovani si riscontra presso quelli che risiedono nelle regioni meridionali. In altre parole, e facendo ricorso a un indicatore molto popolare di questi tempi, quello che si prova a rilevare è lo "spread sociale" che grava sui giovani di differenti aree del Paese, dove il Mezzogiorno sta al BTP dell'Italia come il Nord sta ai Bund della Germania.

Come si può notare nella Figura B che segue, lo spread sociale accusato dai giovani del Sud rispetto a quelli del Nord ha ripreso a salire in maniera sempre più consistente dal 2015, avvicinandosi al picco massimo registrato alla fine del 2011.

Figura B. Lo spread sociale per i giovani del Sud (punti base di differenza per macroarea tra indicatore del Divario Generazionale a Sud rispetto a quello del Nord)



Fonte: Nostra elaborazione

L'esame dell'andamento del divario per macroaree, condotto nel capitolo 1.2, pur con la cautela imposta dalla povertà di indicatori rispetto al GDI, mostra con tutta evidenza come, mentre al Nord (macroarea presa a riferimento per la comparazione con le altre) il divario rimane costante, nel Mezzogiorno si passa da un valore di partenza di per sé già molto alto (145 nel 2004, fatto 100 il Nord) a un livello ancora più alto (147 nel 2018). Situazione di fragilità che mostra tutta la sua debolezza nel momento in cui anche la congiuntura nazionale (debito pubblico e pensioni *in primis*) non si dimostra favorevole.

Come c'era da aspettarsi, gli indicatori che concorrono maggiormente a rendere critici i percorsi di sviluppo dei giovani e delle giovani del Sud sono quelli legati al mercato del lavoro. Soprattutto nell'ultimo anno di riferimento, mentre nelle regioni del Centro-Nord la ripresa dell'occupazione, già avviata sin dal 2013, ha portato a un aumento del numero di occupati rispetto al 2008 (384 mila, pari al +2,3%), nel Mezzogiorno il saldo risulta essere ancora ampiamente negativo (-260 mila, pari al -4,0%). Non solo, ma il mercato del lavoro in quest'ultima macroarea, nel suo complesso, risulta essere sempre più precario e generatore di sottooccupazione. Complessivamente nel Centro e nel Nord si registrano 195 mila dipendenti a tempo indeterminato in più rispetto al 2008 (+1,8%), mentre nel Mezzogiorno ve ne sono 273 mila in meno (-7,0%). Del pari nel Mezzogiorno si è verificato un calo del lavoro a tempo pieno che incide per l'82,0% rispetto all'87,4% sul totale nazionale occupati.

A sottolineare la differenza di intensità del Divario Generazionale ci sono anche gli indicatori sull'abitazione (accesso, manutenzione e spese di gestione della casa). Un dato che mostra la differente condizione dei giovani del Mezzogiorno e del Nord è il rapporto tra la spesa annuale per i costi della casa (affitto, luce, gas ecc.) ed il Reddito mediano del principale percettore under35 anni. Questo rapporto è aumentato dal 2004 al 2018 per tutte le aree considerate con un'incidenza maggiore per il Centro e per il Mezzogiorno. Infatti, mentre al Nord si è passati dal 19,64% nel

2004 al 21,52% nel 2018, nel Mezzogiorno invece dal 36,02% nel 2004 al 46,20% nel 2018. In altre parole, un giovane under35 che ha deciso di dare vita a un nuovo e autonomo nucleo familiare, si vede mediamente costretto a impegnare quasi la metà del suo reddito per fare fronte alle spese della casa.

Il principale effetto lo si vede sul prolungamento della permanenza nella casa dei genitori. Una costante soprattutto al Centro e nel Sud, mentre al Nord questa crescita è meno significativa. Infatti, la percentuale dei giovani di 18-34 anni, celibi e nubili, che vivono in famiglia con almeno un genitore è passata al Nord dal 56,1% nel 2004 al 57,6% nel 2018 (+1,5 punti), mentre nel Mezzogiorno dal 63,7% nel 2004 al 67,3% nel 2018 (+3,6 punti).

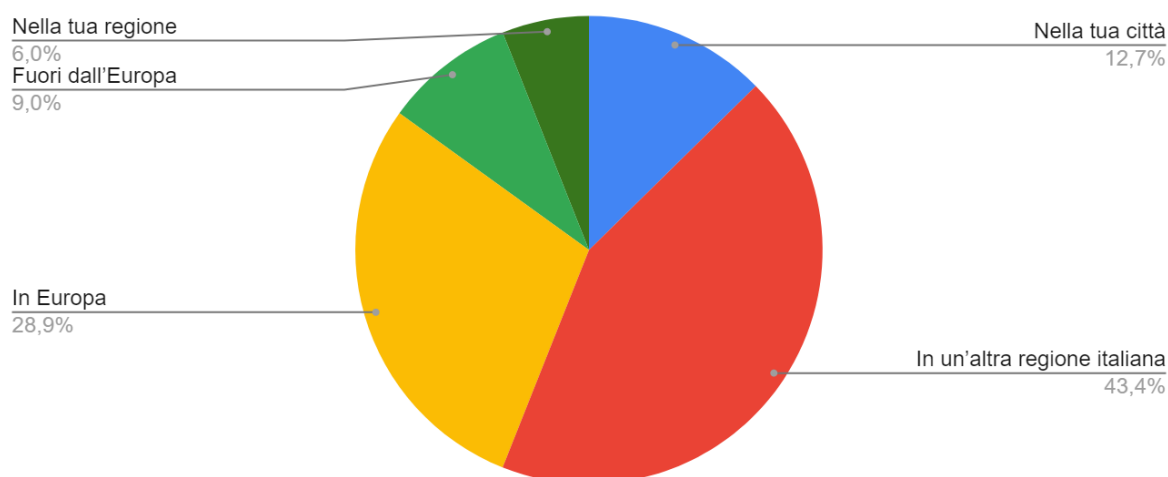
L'innovazione tecnologica fattore di sviluppo ma anche di discriminazione territoriale

Un accenno infine al fattore innovazione, che, con la sua *performance* in costante miglioramento, controbilancia in parte i fattori negativi sopra menzionati. Già nel precedente Rapporto del 2018 si è sottolineato come la tecnologia stia sempre più diventando fondamentale e pervasiva nella vita delle persone ed in particolare dei giovani chiamati a sviluppare competenze idonee a sfruttare la grande evoluzione tecnologica e a cogliere le opportunità offerte dai nuovi lavori. Concorre, in primo luogo, a ridurre gli effetti positivi dell'innovazione nelle regioni del Sud, la minore spesa in ricerca e sviluppo, che essendo in Italia prevalentemente di fonte privata, non è distribuita in maniera omogenea sul territorio. Nel 2004 la spesa per ricerca e sviluppo *intra-muros* in rapporto al PIL è risultata 0,68% e quasi raddoppiata nel 2018 (1,11%), mentre nel Mezzogiorno nel 2004 è passata dallo 0,24% allo 0,33% nel 2018 con un aumento di poco più di un terzo. Distanti anche i dati delle macroaree sulla digitalizzazione delle imprese, l'alfabetizzazione digitale dei cittadini e il grado di copertura con la banda ultra-larga.

Il futuro visto dai giovani

A conferma di questa condizione sfavorevole, un'indagine effettuata presso gli studenti di alcune scuole superiori nelle regioni del Sud, mediante la somministrazione di un formulario *on line*, conferma come il rischio di alimentare il sempre maggiore depauperamento del capitale umano in quelle regioni sia particolarmente alto. Solo il 12,7% del campione degli intervistati (studenti tra i 14 e i 19 anni) ha dichiarato di immaginare il futuro nella propria attuale città, mentre per il restante 87,3%, solo il 6% ha dichiarato di immaginare il futuro nella stessa regione ma in un'altra città rispetto a quella natale. Infine, il 43,4% crede che sarà occupato in un'altra regione (vedi Figura sottostante; per approfondimenti sull'indagine vedi cap. 1.3 e Appendice E).

Figura C. Dove immagini il tuo futuro?



Fonte: Nostra Indagine (2019)

Uno scollamento con il territorio in cui questi giovani vivono reso evidente anche da un altro dato emerso dalla medesima indagine. Al di fuori delle attività scolastiche, il 51,3% del campione ha dichiarato di prendere parte ad attività culturali solo “una volta all’anno”. In altre parole, circa due studenti su quattro non sono coinvolti nel processo di formazione e sviluppo culturale locale.

L’Atlante delle misure generazionali: due Leggi di bilancio a confronto tra disorganicità e assenza di strategia per il contrasto del Divario Generazionale

In linea con i due precedenti Rapporti, l’Atlante delle misure generazionali vuole fotografare il grado di sensibilità e il concreto impegno profuso dal Governo nel voler contrastare il Divario Generazionale. La rilevazione non ha però obiettivi qualitativi (un giudizio sulle misure in atto) né sulla loro efficacia (la riduzione del Divario Generazionale in un dato anno target). L’Atlante vuole fornire un quadro quantitativo del numero delle misure messe in campo, della loro natura e delle risorse messe a disposizione per darvi attuazione. Sono dunque prese in considerazione le “Misure generazionali”, rivolte direttamente ed esclusivamente ai giovani under35 e le “Misure potenzialmente generazionali”, che non perseguono specificatamente finalità di natura generazionale, ma che ciò nondimeno potrebbero incidere positivamente sul target giovani per gli effetti anche a loro favore che possono generare.

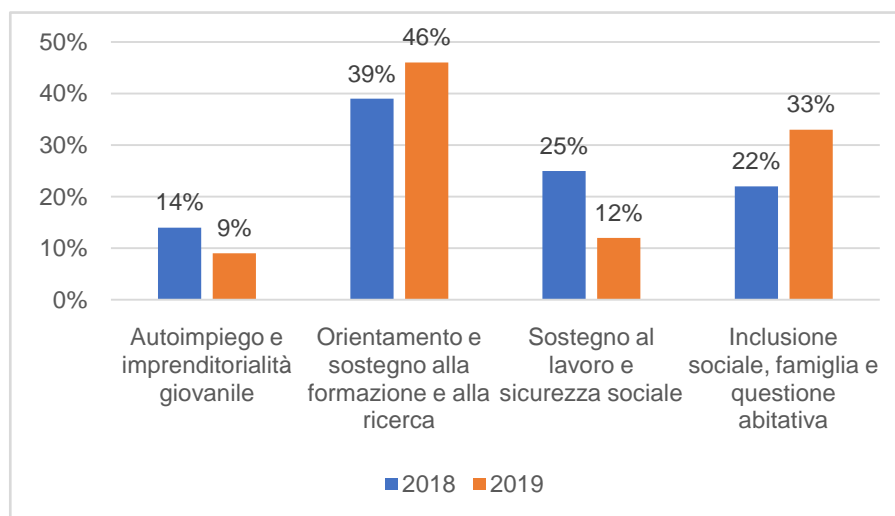
Questo Rapporto, tuttavia, mette sotto esame per la prima volta anche possibili interventi definibili come “Misure potenzialmente anti-generazionali”, in quanto rischiano di avere un impatto negativo sulle giovani generazioni. L’esame in tal senso si è concentrato sui recenti provvedimenti “Quota 100” e “Reddito di cittadinanza”.

Come illustrato nel capitolo 2.1, la Legge di bilancio 2019 prevede 55 misure potenzialmente rilevanti per il contrasto al Divario Generazionale di cui 33 di natura generazionale e le altre 18 ad impatto “potenzialmente generazionale”.

La presenza nel quadro legislativo odierno di un considerevole numero di misure direttamente generazionali, se, da un lato, evidenzia una certa consapevolezza da parte del legislatore nei confronti dell’emergenza generazionale, dall’altro, conferma la mancanza di una vera e propria strategia di medio-lungo periodo, in grado di assistere i giovani in tutte le loro tappe verso la piena maturità. Assenza di strategia già evidenziata, sin dal 2017 nel Rapporto sul Divario Generazionale allorquando si è proposto di varare una vera e propria Legge-Quadro per le politiche giovanili.

Quasi l'80% degli interventi in favore dei giovani rientrano nelle categorie "orientamento e sostegno alla formazione" (45,45%) e "inclusione sociale, famiglia e questione abitativa" (33,33%). In materia di occupazione giovanile, autoimpiego e imprenditorialità, invece, si registra una maggiore tendenza da parte dei *policy-makers* a concentrare le misure in "pacchetti" di interventi - dalla Garanzia Giovani, alle misure per la creazione di nuove imprese under35 - rifinanziati con più o meno intensità nel corso degli ultimi anni. Tra le "misure generazionali", soltanto il 12% e il 9% sono riconducibili rispettivamente alle categorie "sostegno al lavoro e alla sicurezza sociale" e "autoimpiego e imprenditorialità giovanile". Nella Figura D sottostante è evidenziata la distribuzione percentuale delle risorse destinate ai giovani nelle due ultime Leggi di bilancio. Emerge con chiarezza la crescente polarizzazione su interventi di orientamento e sostegno alla formazione, a scapito di incentivi all'autoimpiego.

Figura D. Paniere delle misure generazionali a confronto: Legge di Bilancio 2018 e 2019



Fonte: Nostra elaborazione

Si può, inoltre, notare (in Figura D) come, nel suo complesso, la Legge di bilancio 2019 abbia ridotto le risorse destinate alle misure generazionali, passando da 4.036 miliardi di euro a 3.513 miliardi di euro. Contrazione generata prevalentemente dal dimezzamento e più delle risorse destinate all'autoimpiego e all'imprenditorialità giovanile, ridotte da 581 milioni di euro a 235 milioni di euro (-60%) e le misure di sostegno e di sicurezza sul lavoro, passate da 989 milioni di euro a 748 milioni di euro (-20%).

La significativa contrazione delle risorse destinate alle misure generazionali per l'autoimpiego e l'imprenditorialità giovanile è dovuta, invero, alla modifica di una delle principali misure "generazionali" presenti nella precedente Legge di bilancio, denominata "Bonus Resto al Sud", che nell'attuale manovra 2019 ritroviamo invece riclassificata tra gli interventi "potenzialmente generazionali". Questo perché il comma 601 della Legge di bilancio 2019 prevede l'estensione dei potenziali soggetti beneficiari sino a 45 anni di età. Modifica che finisce per trasformare una delle poche misure rivolte esclusivamente all'imprenditorialità giovanile del Sud in un provvedimento con più ampia platea di destinatari e, dunque non più esclusivamente mirata ai giovani.

La contrazione delle risorse destinate a misure generazionali per impiego e sicurezza del lavoro è invece determinata dal sostanziale abbandono dello strumento di promozione dell'occupazione giovanile "Incentivo strutturale alle assunzioni con contratto a tempo indeterminato per i giovani under35", introdotto nella precedente legislatura. Le risorse a tale scopo destinate sono pari a 38,8 milioni di euro nel 2019, poco più di un decimo dello stanziamento dell'anno precedente (che era di 338 milioni di euro). Un taglio solo in parte compensato dall'introduzione di una nuova misura

rivolta ai giovani under30, in possesso della laurea magistrale (con voto non inferiore a 108/110), o under35 con dottorato di ricerca conseguito. Strumento assai più elitario rispetto al precedente incentivo strutturale che interessava potenzialmente tutti i giovani in cerca di lavoro a prescindere dal loro grado di formazione e dal *curriculum studiorum*. In controtendenza solo le misure di orientamento e formazione.

Le misure potenzialmente anti-generazionali

La valutazione in merito alla possibile “non generazionalità” o “anti-generazionalità” delle misure non entra nel merito della validità o meno di una singola azione di Governo e del contributo che questa può dare allo sviluppo economico e sociale del Paese.

Con questa premessa, veniamo ora alla nuova misura definita “Reddito di cittadinanza”. Questa misura è considerata in questa sede come “non generazionale” per due motivi, uno strutturale e l’altro fattuale. Sotto il profilo strutturale, tra i requisiti di accesso al beneficio, si registrano una serie di vincoli per gli under 26, oltre a uno specifico intervento per gli over 67 (PdC). Sotto il profilo strutturale, si può rimarcare come i vincoli e i paletti introdotti per prevenire abusi finiscano per preferire tra i beneficiari coloro che vantano già un proprio nucleo familiare. Condizione escludente la grande maggioranza dei giovani in cerca di lavoro e attualmente sostenuti dal welfare familiare e i giovani sottooccupati, atteso il fatto che per gli under 26 la soglia di reddito massimo per accedere al reddito di cittadinanza è estremamente bassa.

Sotto il profilo fattuale, l’Inps, nella rilevazione dello scorso aprile, attestava come soltanto il 25,3% dei richiedenti avesse un’età inferiore ai 40 anni.

Giudicare una misura “non generazionale” significa aver accertato che la stessa non impatta né esclusivamente né potenzialmente su un numero significativo di giovani. Per considerarla anti-generazionale bisogna invece accertare se la stessa misura, che premia una generazione (tra i 35 e i 55 anni), non vada poi a carico delle generazioni più giovani e di quelle future. L’attenzione su questa misura è motivata dal fatto che la stessa è molto onerosa e pluriennale e aumentando il debito pubblico (uno dei principali fattori che incidono negativamente sul GDI) sia nel breve che nel medio lungo periodo, potrebbe rilevarsi, sotto questo profilo, realmente anti-generazionale.

In altre parole, se dovessero essere confermati i dati attualmente disponibili, e in assenza di una ripresa del numero di ore lavorate annue, gli indubbi aspetti positivi sulla collettività di una tale misura, peraltro nel solco del Pilastro sociale europeo deciso dai paesi dell’Unione nel 2017 a Göteborg, potrebbero essere vanificati da una forte valenza di iniquità generazionale.

D’altro canto, fin dal 2017, in occasione del primo Rapporto, abbiamo avuto modo di evidenziare che il disagio giovanile è parte del disagio sociale, che coinvolge tutti gli strati deboli del nostro Paese, fra cui, per l’appunto se non prioritariamente, i giovani. Una politica volta a combattere il disagio sociale dovrebbe, dunque, affrontare con una visione sistematica complessiva (la Legge Quadro, più volte invocata) tanto la questione della situazione di svantaggio dei cittadini (“Reddito di cittadinanza”) quanto la questione del disagio giovanile (“Reddito di opportunità”).

Sotto questo profilo, assai più netto è il giudizio concernente “Quota 100”. Nonostante l’obiettivo dichiarato sia quello di incentivare il ricambio generazionale mediante il pensionamento anticipato dei lavoratori più maturi, le prime stime sull’impatto della misura verso i più giovani sembrano poter classificare questa misura non solo tra le “non generazionali”, ma anche come vera e propria misura “anti-generazionale”, che a regime determina una forte iniquità intergenerazionale. Infine, l’aggiustamento relativo all’allungamento del periodo di fruizione della pensione e al relativo mancato versamento dei contributi aggiuntivi è previsto solo nel metodo contributivo - o misto per la parte contributiva - e non per i beneficiari del sistema retributivo. Un chiaro aiuto ai cd. *baby boomers*, già all’apice della frattura intergenerazionale.

Per una strategia efficace di contrasto al Divario Generazionale: il Reddito di opportunità come integrazione o riqualificazione del reddito di cittadinanza

Nel capitolo 3.1 e nell'Appendice D è illustrato il Reddito di opportunità, che riconosce ai giovani tra i 16 e i 34 anni, che ne hanno diritto, un plafond di spesa per servizi e riconoscimento di sgravi o benefit pari a 20.000 euro, accreditati su un apposito conto individuale utilizzabile sino al compimento dei 35 anni. Gli ambiti di utilizzo sono cinque, come le dita di una mano e da qui l'originaria denominazione "Una mano per contare" utilizzata sin dal precedente Rapporto 2018.

In sintesi, si tratta di incentivi alla transizione dalla scuola al mondo del lavoro, il sostegno alla ricerca e sviluppo nell'impresa, beneficio di assegni di ricerca e borse di studio per esperienze in impresa o nel quadro di programmi di master; formazione e orientamento all'occupazione anche mediante l'accesso a corsi di formazione continua; incentivi all'impiego e all'autoimpiego, contributi per start-up e sostegno di piani di commercializzazione, sgravi per le assunzioni; infine sostegno ai nuovi nuclei familiari e bonus abitazione.

Lo strumento proposto in occasione del precedente Rapporto 2018 e discusso nei mesi che ne hanno seguito la sua presentazione, parte da due constatazioni fondamentali. La prima, già evidenziata nel Rapporto 2017, è quella che la polverizzazione delle risorse a sostegno di numerose e piccole misure generazionali difetta di una strategia complessiva per il contrasto del Divario Generazionale e si rivela poco efficace; fin da tale primo rapporto, pertanto, proponemmo una "Legge Quadro per i giovani", che ponesse al centro dell'attenzione politico-sociale il problema del Divario Generazionale ed individuasse un quadro sistematico di interventi in grado di affrontare seriamente il divario fra over e under35enni. La seconda è che la responsabilizzazione dei giovani, messi in condizione di decidere loro stessi come e quando attivare il conto individuale "Una mano per contare", possa rappresentare un volano non solo economico ma anche sociale per lo sviluppo delle nuove generazioni. Troppo spesso queste ultime sono state considerate un oggetto e non un soggetto.

In questo nuovo Rapporto si affrontano due temi, da un lato quello dell'estendibilità del Reddito di opportunità a un numero più elevato possibile di beneficiari, senza ovviamente snaturarne il contenuto (Cap. 3.2), e dall'altro, si è provato a determinare un possibile impatto della misura proposta sull'Indice del Divario Generazionale per i prossimi tre anni, assumendo che le risorse attualmente destinate a misure generazionali e quelle europee siano concentrate su tale nuova misura (Cap. 3.3).

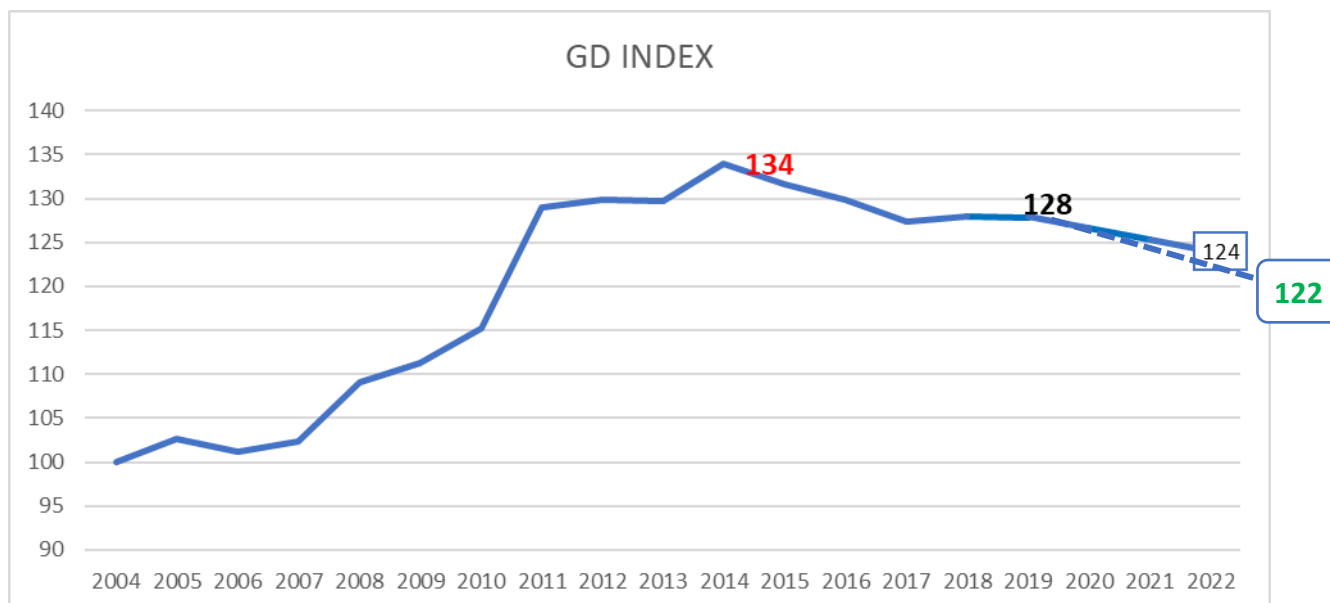
Ne consegue che, se si decidesse di concentrare sul Reddito di opportunità tutte le risorse originariamente (Legge di bilancio 2018 e programmazione fondi strutturali) destinate a misure generazionali, per un totale complessivo stimato di poco più di circa 4,6 miliardi di euro (la somma delle misure finanziate nella Legge di bilancio 2018 e la riqualificazione, a concorrenza dell'importo complessivo del reddito di cittadinanza), secondo le nostre stime, sarà possibile riconoscere il Reddito di opportunità a oltre 2 milioni di giovani. Per esempio, a tutti i NEET under 29, che nel 2018 erano 2.1 milioni di unità.

Se invece si modula progressivamente l'importo del conto individuale in funzione del reddito familiare, reddito proprio, status e/o residenza, sarebbe possibile assicurare una copertura universale a tutta la popolazione nella predefinita fascia di età (oltre 11,9 milioni di giovani), con un onere annuo di circa 11 miliardi di euro, un importo non difforme dall'attuale onere necessario per il sostegno del Reddito di cittadinanza e di "Quota 100".

Volendo invece provare a stabilire l'impatto della misura sui primi due milioni di beneficiari (con un onere appunto di circa 4,6 miliardi) e immaginando due tassi di successo, uno minimale, pari allo stesso attualmente registrato dalla Garanzia Giovani e uno ottimale, pari all'80%, con una buona dose di semplificazione, si è in grado di prevedere un impatto positivo del Reddito di opportunità sull'Indice del Divario Generazionale rispettivamente di 4 e 6 punti. Nella prima ipotesi, il GDI scenderebbe a 124 punti nel 2022 rispetto ai 134 punti registrati nel picco del 2014 e

ai 128 punti nel biennio 2017-2018, mentre nell'ipotesi più ottimistica, si scenderebbe a 122 punti, un livello non lontano da quello registrato nel 2010, come evidenziato nella sottostante Figura E.

Figura E. L'impatto stimato del Reddito di opportunità sul futuro GDI: due scenari a confronto



Fonte: Nostra elaborazione

Un risultato, questo, determinato prevalentemente da un miglioramento degli indicatori legati al mercato del lavoro, effetto del divario ma anche causa di numerose delle cosiddette variabili di rottura, come quella legata alla ricchezza, atteso che reddito e accumulo di ricchezza sono prevalentemente generati dal lavoro e non da rendite, almeno per quanto concerne i giovani.

A tale proposito, giova anche ricordare che la riduzione dei NEET rientra tra gli impegni prioritari assunti dal nostro Paese alla firma dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che proprio in tema di crescita economica e lavoro dignitoso, anticipa il relativo target al 2020 (Target 8.6: "Entro il 2020, ridurre sostanzialmente la percentuale di giovani disoccupati che non seguano un corso di studi o che non seguano corsi di formazione").

In conclusione, si tratterebbe di un risultato coerente con gli obiettivi di crescita sostenibile del nostro Paese e in grado di delineare un primo percorso di ritorno ai livelli precrisi, per raggiungere i quali, tuttavia, saranno necessari ancora molti anni oppure un impegno di risorse annue vicine alla soglia massima indicata nel capitolo 3, comunque inferiore alle risorse impegnate annualmente per sostenere il Reddito di cittadinanza e "Quota 100" e in linea con le stime già effettuate nel primo Rapporto del 2017.

Luciano Monti
Condirettore Scientifico Fondazione Bruno Visentini