

Spunti per una politica di solidarietà generazionale¹ di Luciano Monti

SOMMARIO: 1. Ripartendo dalla crisi del paradigma di crescita economica. – 2. L'impatto della crescita non sostenibile sull'attuale generazione dei giovani e su quelle future: intensità della frattura e nesso di causalità. – 3. Etica ed economia della ricostruzione del capitale umano. – 4. Soluzione europea: *la youth guarantee*. – 5. Soluzione per l'Italia: la copertura finanziaria della *youth guarantee*.

Sintesi del lavoro

L'affermarsi dei modelli di crescita sostenibile e inclusiva e la sempre maggiore consapevolezza che il benessere non possa essere misurato solo in termini di PIL, hanno condotto da tempo gli economisti, e non solo, a ripensare gli scenari per il prossimo futuro, nonché le politiche economiche e sociali per realizzarlo. 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.

In questo lavoro dunque cercherò, in primo luogo, di mettere a fuoco le origini della frattura generazionale, cioè la insostenibilità delle politiche adottate per assicurare lo sviluppo delle economie occidentali sino ai primi anni dell'attuale millennio (paragrafo 1) e il conseguente nesso di causalità tra lo sviluppo e la mancata crescita del benessere (paragrafo 2, prima parte) e in particolare gli altissimi tassi di disoccupazione e inoccupazione che colpiscono oggi i giovani, in Italia in particolare (paragrafo 2, seconda parte).

In seguito verificherò l'impianto etico che possa giustificare una redistribuzione delle risorse a vantaggio della generazione dei giovani e di quelle future e la opportunità economica di farlo (paragrafo 3) per poi esaminare un possibile strumento europeo redistributivo (*la youth guarantee*, paragrafo 4), e una ipotesi di copertura finanziaria mediante un nuovo strumento di prelievo che ho chiamato *Imposta di solidarietà Generazionale* o *Generation Gap Tax* (da ora GGT), a valere *una tantum* sulle pensioni maturate da chi maggiormente ha beneficiato del modello di sviluppo precedente (paragrafo 5). Tale ultima parte non ha ovviamente la pretesa di essere esaustiva ma orientativa, affinché l'auspicato dibattito che si possa generare attorno a questa proposta parta da una base concreta e realistica e fornisca uno spunto per gli addetti ai lavori negli ambiti della Scienza delle Finanze, del Diritto Costituzionale e del Diritto del lavoro.

¹ Il presente lavoro è stato messo *on line* il 1 maggio 2013 tra i papers dell'autore sulla pagina del sito LUISS Guido Carli: <http://docenti.luiss.it/monti/>

1. - Ripartendo dalla crisi del paradigma di crescita economica

Le riflessioni fattesi a vari livelli sul tentativo di identificare differenti indicatori per misurare il benessere e conseguentemente le vie per raggiungerlo, si sono intensificate con l'avvio della attuale crisi, ma trovano la loro origine in un dibattito avviatosi almeno un decennio prima². Tralasciando la genesi e i postulati delle teorie antisviluppiste e dei modelli di crescita alternativa a quella strettamente economica (per tutti vedi il saggio di LATOUCHE S., 2007), mi limito a ricordare in questa sede le principali tappe istituzionali di questo percorso. Nel 2007 prendeva avvio, presso l'OCSE, il *Global Project on measuring the progress of Societies*, ed era adottata, oltre che da quest'ultimo, anche dalla Commissione Europea, dall'Organizzazione della conferenza islamica, dalle Nazioni Unite, da UNDP, e dalla Banca Mondiale, la Dichiarazione di Istanbul. Quest'ultima prevede l'impegno a misurare e promuovere il progresso delle società in tutte le sue dimensioni, nonché il sostegno delle iniziative nazionali finalizzate a tale scopo³.

Agli inizi del 2008, il Presidente della Repubblica francese Nicholas Sarkozy ha commissionato a un gruppo di autorevoli economisti uno studio per trovare indicatori economici alternativi al PIL, in grado di poter misurare il progresso sia economico sia sociale. Il conseguente rapporto (STIGLITZ J.E.- SEN A.- FITOUSSI J.P., 2009) ha certamente dimostrato la inadeguatezza degli attuali indicatori economici a leggere la futura evoluzione (e soprattutto le ineguaglianze che si sono venute a creare), ma ha altresì messo in luce le difficoltà a trovare altri indicatori riconosciuti universalmente e che si spingano a considerare le valutazioni soggettive dei cittadini e gli indici di sostenibilità⁴. Nel medesimo anno il Governo del Canada portava a compimento una iniziativa per la rilevazione di nuovi indicatori di benessere, nota come *Canadian Index of Well-being*⁵, avviata

² Per una sintesi degli sviluppi di questa consapevolezza, vedi *Indagine conoscitiva sull'individuazione di indicatori di misurazione del benessere ulteriori al PIL* – Audizione del Presidente dell'ISTAT, Enrico Giovannini, Commissione V Bilancio, Tesoro, Programmazione, Roma, 22 novembre 2012. Un indicatore alternativo al PIL, cioè il FIL (Felicità Interna Lorda) o GNH (Gross National Happiness), è stato lanciato ufficialmente nel 1972 in Buthan dall'allora re Jigme Singye Wangchuck; mentre lo sviluppo convenzionale sottolinea la crescita economica come obiettivo finale, la GNH si basa sul presupposto che la vera crescita si attua solo quando lo sviluppo materiale e spirituale procedono fianco a fianco.

³ Obiettivi della dichiarazione congiunta sono: incoraggiare ogni società a riflettere su cosa costituisca il "progresso" nel XXI secolo; condividere i migliori approcci alla misurazione del progresso; aiutare la società a sviluppare una più ampia e condivisa comprensione della sua evoluzione; promuovere l'importanza di adeguati investimenti nei sistemi statistici.

⁴ La Commissione ha raccomandato nello specifico di considerare otto dimensioni: benessere materiale, salute, istruzione, attività personale e lavoro, partecipazione politica e *governance*, relazioni sociali, ambiente, sicurezza economica e fisica. A livello italiano, un comitato di indirizzo sulla misura del progresso delle società italiane costituito dal CNEL e dall'ISTAT ha individuato, nel corso del 2011, dodici domini: Ambiente, Salute, Benessere Economico, Istruzione e Formazione, Lavoro e formazione, Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, Relazioni sociali, Sicurezza Personale, Benessere Soggettivo, Paesaggio e Patrimonio culturale, Ricerca e Innovazione, Qualità dei Servizi, Politica e Istituzioni. Una commissione scientifica presso l'ISTAT ha poi declinato 134 indicatori presentati nel febbraio 2013 e raccolti nel documento (BES 2013).

⁵ L'iniziativa, denominata "*Asking Citizens What Matters for Quality of Life*", prende avvio nel 2000 con la consultazione di 346 tra operatori economici e sociali ed esperti. Nel 2002 segue una Tavola rotonda di "*leading indicator experts and practitioners*". Nel 2004 viene creato il *Canadian Research Advisory Group (CRAG)*; nel 2006 sono avviate le prime consultazioni: 19 *focus groups* in 14 comunità (250 partecipanti) includendo Governo, imprese, media e ONG oltre a 14 interviste faccia a faccia per testare la struttura del *Canadian Index of Wellbeing (CIW)*; l'anno successivo la seconda consultazione: 13 incontri (185 partecipanti e nel 2008 la terza consultazione a Toronto (esperti e leader comunitari) per interpretare i risultati. Infine, nel 2009, il lancio del CIW "*How are Canadians Really Doing?*".

quasi dieci anni prima seguendo il cd. Paradigma Deliberativo (MESSINA G. 2012)⁶ e, in seno al G20, il *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth* (PITTSBURGH, 25 settembre 2009)⁷.

Come noto, nel maggio 2010 il Consiglio europeo ha varato la Strategia di Europa 2020, la quale, sia pur timidamente, prende in considerazione alcuni indicatori vicini al concetto di benessere, come il tasso di occupazione (il lavoro, se è adeguato e non assorbe tutta la vita quotidiana, è fonte di soddisfazione e, in taluni casi, come nella nostra costituzione, un elemento fondante la vita sociale) e la riduzione del tasso di dispersione scolastica (la conoscenza è fonte anch'essa di benessere, come hanno ben dimostrato i ricercatori del Buthan; vedi BUTHAN STUDIES 2012). Nel successivo settembre è firmato a Sofia il Memorandum *Measuring progress, well-being and sustainable development*; nel giugno 2011 il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione "Non solo PIL – Misurare il progresso in un mondo in cambiamento"⁸. Per quanto concerne l'Italia, nel febbraio 2013, a conclusione dei lavori congiunti di ISTAT e CNEL, è stato presentato il "Primo rapporto sul benessere equo sostenibile in Italia" (BES ITALIA 2013)⁹.

Parallelamente si è fatta strada una corrente di pensiero (ARROW K.J.- DASGUPTA P.- GOULDER L.H.- MUMFORD K.J.- OLESON K., 2011¹⁰) che sviluppa un modello di determinazione dei costi ombra e relativi investimenti (*shadow prices* e *comprehensive investments*) da sostenere per assicurare il mantenimento delle basi del benessere presente e futuro, cioè il capitale umano, il capitale naturale, capitale riproducibile (infrastrutture materiali e immateriali) e la salute. In sostanza, la sostenibilità non sarebbe rilevata solo in ambito ambientale (il capitale naturale) ma anche nelle altre sfere e in particolare in quelle che attengono al capitale umano, la sua dimensione individuale e quella sociale. Seguendo questo filone di pensiero, è evidente come la responsabilità dello sviluppo pesi non solo per il benessere attuale, ma anche e soprattutto per quello delle generazioni future. Nello stesso rapporto citato (BES ITALIA 2013), i curatori rilevano

⁶ Nella accezione di MESSINA G., cioè un processo legato "all'idea reticolare e policentrica delle istituzioni pubbliche e delle relazioni tra esse e la società civile", op. cit.

⁷ (10) *...reform the global architecture to meet the needs of the 21st century. After this crisis, critical players need to be at the table and fully vested in our institutions to allow us to cooperate to lay the foundation for strong, sustainable and balanced growth;* (21) *...maintain our openness and move toward greener, more sustainable growth.;* (28) *Today we are launching a Framework for Strong, Sustainable, and Balanced Growth. To put in place this framework, we commit to develop a process whereby we set out our objectives, put forward policies to achieve these objectives, and together assess our progress;* (120) *-promote balanced and sustainable economic development in order to narrow development imbalances and reduce poverty.;* (124) *- G20 members will set out their medium-term policy frameworks and will work together to assess the collective implications of our national policy frameworks for the level and pattern of global growth, and to identify potential risks to financial stability.*

⁸ Dove si sottolinea l'importanza di concordare un approccio sistemico per la definizione di un sistema "non solo PIL" coerente che contribuisca a migliorare l'analisi e i dibattiti politici; si sottolinea che il PIL è un indicatore dell'attività economica dei mercati diventato un parametro standard usato dai responsabili politici di tutto il mondo; il PIL è una misura della produzione e non misura la sostenibilità ambientale, l'uso efficiente delle risorse, l'inclusione sociale o il progresso sociale in generale; il PIL può essere ingannevole, intendendo con questo che le misure di riparazione a seguito di eventi quali incidenti e catastrofi naturali sono considerate un beneficio anziché un costo.

⁹ Secondo questo rapporto il livello alto di soddisfazione per la propria vita nel suo complesso espresso dal campione degli italiani esaminato è sceso dal 45,8% nel 2011 al 35,2% nel 2012.

¹⁰ Gli A.A. si concentrano soprattutto su quattro *asset*: capitale umano (e della conoscenza) detenuto da tutti gli individui, anche quelli che non sono attualmente impiegati; capitale naturale (petrolio e gas naturale, metalli e materie prime, foreste, aree protette, aree destinate alla pastorizia, aree coltivate); capitale riproducibile (costruzioni, strade, manufatti, macchinari per la produzione di bene e servizi); salute (durata della vita).

come per il futuro sia necessario estendere il concetto di sostenibilità anche alle componenti economiche e sociali, così da poter misurare la sostenibilità nel suo complesso.

L'approccio multidimensionale alla individuazione degli indicatori di benessere conta già molte sperimentazioni, sia in ambito economico e sociale, sia ambientale, seguendo la tassonomia identificata dall'OCSE. L'affermarsi inoltre dei modelli di crescita sostenibile, ha introdotto anche dimensioni economiche (i prezzi nascosti o *shadow prices* sopra richiamati) che prima non venivano neppure presi in considerazione. Questi primi tentativi, tuttavia, presentano ancora due elementi di fragilità, uno teorico e l'altro empirico.

Quello teorico è che il livello di aggregazione delle rilevazioni non tiene conto delle differenti fasce di popolazione, né in termini di età né in termini di posizionamento nella società. Una ottica solo territoriale non permette di cogliere quella che è definita la crescita inclusiva e non mette a fuoco le sacche di esclusione sociale che possono venire a crearsi proprio laddove il livello di benessere è maggiore.

A livello di rilevazione empirica invece, la debolezza delle attuali sperimentazioni è data dalla estrema complessità della creazione dei panieri di indicatori e dal costo della rilevazione dei dati sul campo, soprattutto se si vuole contare su una panoramica il più possibile aggiornata. Come già rilevato, inoltre, la multidimensionalità, se eccessivamente spinta, va a scapito della leggibilità dei dati per i destinatari, siano essi studiosi, decisori politici o cittadini.

In conclusione, quindi, non solo il PIL, sostenuto dai consumi, non ha generato altrettanto benessere a coloro che lo avrebbero prodotto, ma ha addirittura minato il benessere delle successive generazioni, intaccando il capitale naturale e generando una frattura generazionale con forte depauperamento del capitale umano, come dimostrerò nel paragrafo che segue facendo ricorso ai nuovi indicatori oggi disponibili.

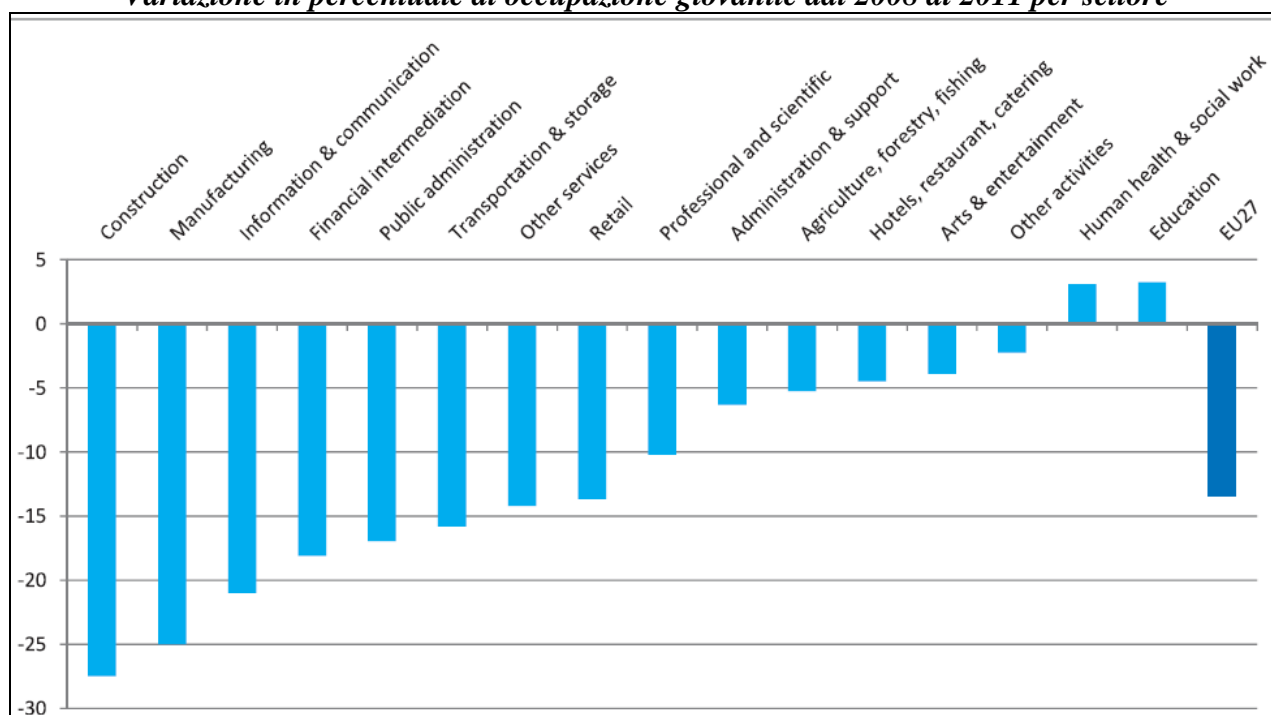
2. - L'impatto della crescita non sostenibile sulla attuale generazione dei giovani e su quelle future: intensità della frattura e nesso di causalità

Determinare l'impatto della crescita non sostenibile, adottata nel corso degli ultimi decenni sulle generazioni seguenti, e rilevarne l'intensità, non è cosa semplice, essendo la attuale fase recessiva il prodotto di numerose concause, molte delle quali sono certamente esogene rispetto al sistema (quello europeo in generale e quello italiano in particolare) qui preso in esame. Certamente lo spostamento del baricentro dei grandi flussi dell'economia globale presso aree del pianeta (come la Cina e altri paesi asiatici) è uno dei principali responsabili del declino geopolitico del vecchio continente, così come il mancato perfezionamento del progetto europeo, avviato con la creazione del mercato unico, prima, e l'unione europea monetaria, dopo, è stato la causa di molti degli attuali squilibri. Fattori che hanno messo in evidenza l'incapacità dei principali paesi dell'Unione europea di fronteggiare la crisi con azioni tempestive ed efficaci, soprattutto in politica estera comune e nella politica monetaria.

Se, per esempio, si prendono in esame i bacini d'impiego maggiormente interessati dalla presenza di lavoratori giovani (vedi tabella sottostante), si scopre come gli stessi siano quelli che maggiormente hanno risentito della congiuntura sfavorevole, cioè l'edilizia, il manifatturiero e il

commercio al dettaglio. Non è dunque possibile ricondurre a una determinata politica questa emorragia. Ancorché fosse possibile ricondurre questa crisi a politiche industriali errate, le stesse non potrebbero essere attribuite alla sfera di responsabilità della collettività.

Variatione in percentuale di occupazione giovanile dal 2008 al 2011 per settore



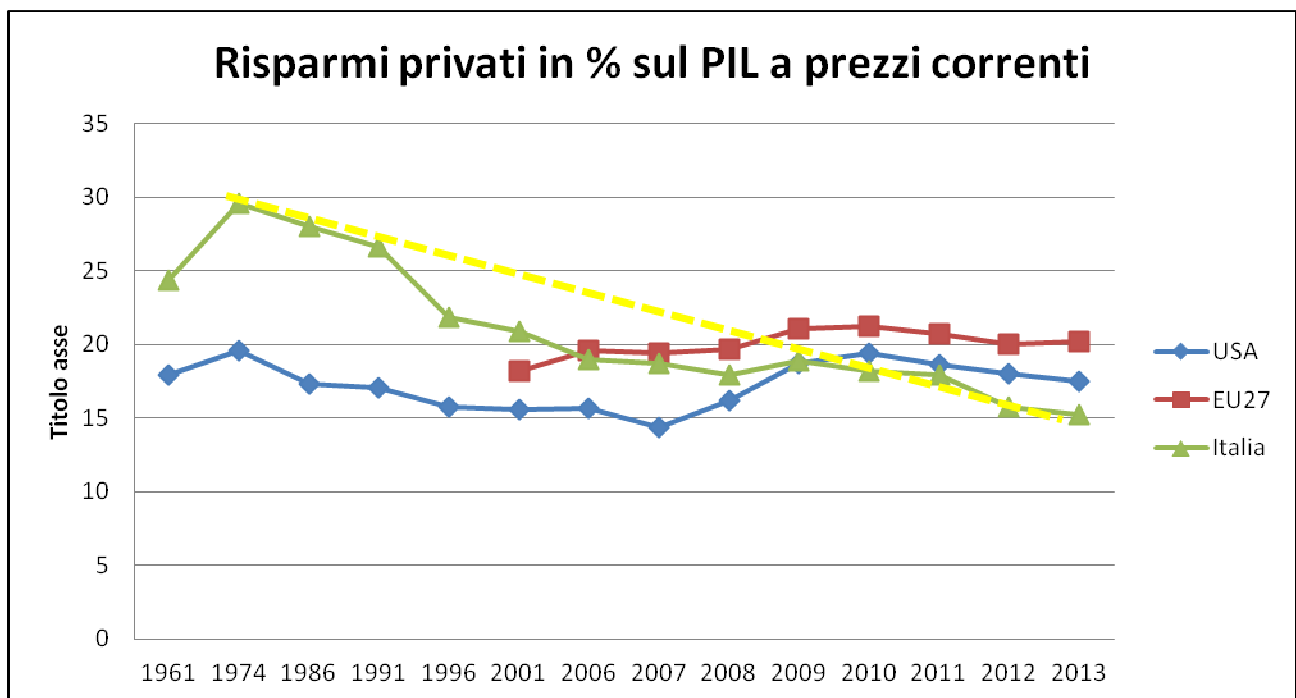
(dati EUROSTAT, luglio 2012)

Purtuttavia una serie di indicatori, non da ultimi quelli ai quali ho fatto riferimento nel paragrafo precedente, possono condurre ad alcune riflessioni in merito alla intensità della frattura. Gli elementi che possono essere presi in esame per valutarne la intensità sono riconducibili a tre ambiti: i) la sicurezza economica; ii) il numero dei giovani NEET (*not in employment, education or training*); iii) il tasso di disoccupazione giovanile.

In merito al primo ambito, i ricercatori del Centro studi sugli stili di vita canadese (OSBERG L.-SHARPE A., 2011) hanno fornito una buona base di partenza per riflettere su tale aspetto, rilevando vari indicatori che assieme concorrerebbero a determinare la sicurezza economica di una generazione. Tra questi l'Indice di eguaglianza economica, che tiene conto del coefficiente di Bini per un 25% e del tasso di povertà relativa per il 75% e che mostra come nell'arco di un trentennio, dal 1980 al 2009, a parte la Francia e la Svezia, gli altri paesi Europei abbiano registrato tassi di eguaglianza in calo, con l'Italia in forte regresso davanti solo al Regno Unito, ma ultima in valore assoluto rispetto agli altri paesi monitorati. In generale aumento anche il rischio di povertà di un genitore *single*.

Per contro l'indice di sicurezza dal rischio povertà in età avanzata, che misura il rischio povertà degli anziani, è sceso sia pur di poco nei paesi europei e anche in Italia, mentre nel suo complesso l'indice di sicurezza economica¹¹ registra un indebolimento.

Suggerisco, per valutare l'indice di sicurezza, di comparare anche il rapporto tra PIL e risparmi delle famiglie. Così facendo si può notare come in Italia si sia passato in circa mezzo secolo da una massa di risparmi pari al 30% del PIL a circa il 15% del PIL. Segnale questo di una lenta ma inesorabile erosione della ricchezza generata nell'immediato dopoguerra, a riprova che vi sono state generazioni che hanno mantenuto un tenore di vita maggiore di quello che il sistema produttivo nel quale operavano permetteva di fare. Sarebbe interessante capire se per fare questo non solo hanno eroso i risparmi prodotti dalla loro attività lavorativa, ma addirittura quelli accumulati dalla precedente generazione.



Mia elaborazione su dati OCSE - evidenziata in giallo la linea di tendenza dei risparmi in Italia)

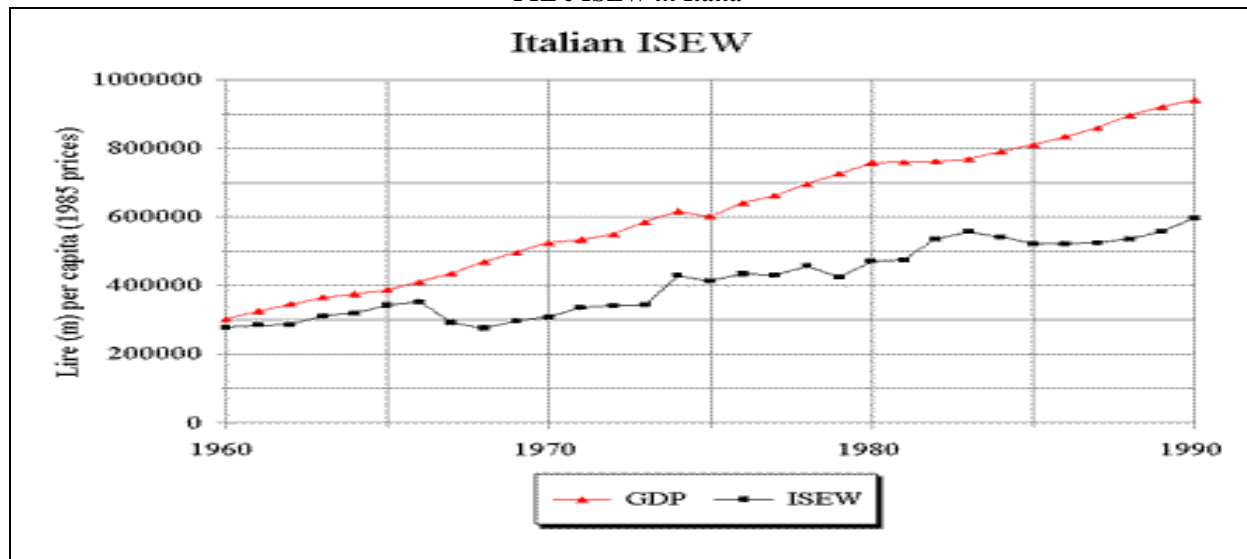
Come ricordato in precedenza, a scendere dunque non è solo il tasso di sicurezza, ma anche il tasso di benessere nel suo complesso. In tutti i paesi presi in esame, infatti, il tasso di crescita del PIL procapite nel periodo osservato e il tasso di crescita dello ISEW (*Index of Sustainable Economic Welfare*)¹² non sono andati di pari passo, anzi, quest'ultimo è stato sempre inferiore al primo, nel caso dell'Italia di quasi un punto percentuale. Ne consegue, come si vede dalla rilevazione

¹¹ Che tiene conto di quattro indicatori: il rischio di disoccupazione, i rischi finanziari per malattia e spese mediche, il rischio povertà di famiglie monoparentali e il rischio di povertà degli anziani.

¹² ISEW = consumo personale + spesa pubblica (escluse spese per difesa e militari) – spesa privata a scopo difensivo + formazione di capitale + servizi del lavoro domestico – costo del degrado ambientale – deprezzamento del capitale naturale

sottostante, come la forbice tra la crescita del PIL e dell'indicatore di benessere sia, secondo gli studiosi canadesi, andato ad aumentare sempre di più.

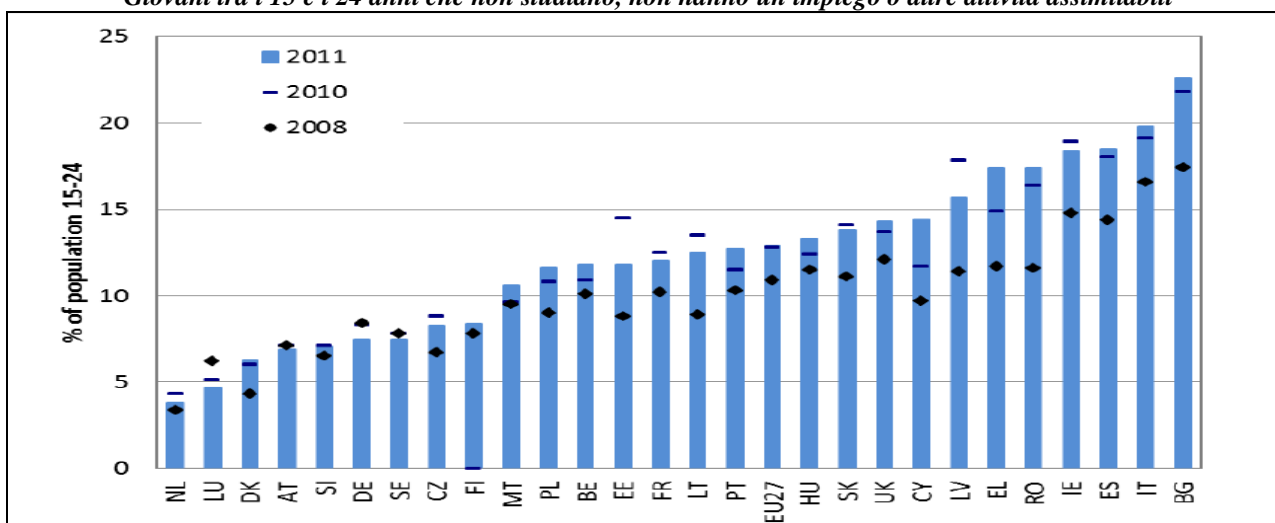
PIL e ISEW in Italia



(FONTE: Centro studi sugli studi di vita canadese)

In merito al secondo ambito, uno rapporto di Eurofound¹³ (EUROFOUND 2012a), commentando i dati Eurostat (vedi tabella sotto) mette l'accento sull'incremento dei NEET in Europa dall'inizio della crisi: nel 2008, infatti, i NEET tra i 15 e il 24 anni erano l'11% mentre quelli tra i 25 e i 29 anni erano il 17%. Tali percentuali sono salite nel 2011 rispettivamente al 13% e al 20%, per un totale complessivo di ben 14 milioni di individui. La crescita maggiore si è registrata in Spagna, Italia, Irlanda e Bulgaria.

Giovani tra i 15 e i 24 anni che non studiano, non hanno un impiego o altre attività assimilabili

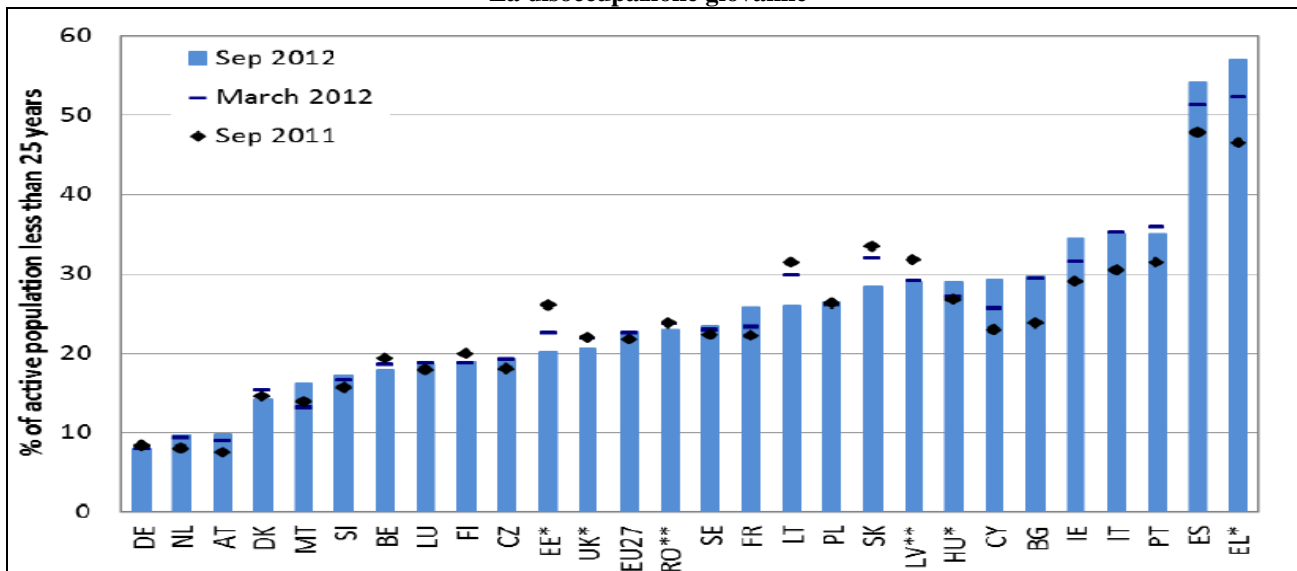


(EUROSTAT, rilevazioni 2008-2011)

¹³ La Fondazione è stata istituita dal Regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio, del 26 maggio 1975, per contribuire alla concezione e alla realizzazione di migliori condizioni di vita e di lavoro.

In merito, infine, al terzo aspetto, quello dei giovani in cerca di lavoro, si può notare come la crisi in atto abbia colpito assai più duramente le fasce dei giovani rispetto alle altre fasce di età dei lavoratori. Dati tristemente noti e che non risparmiano neppure i giovani con laurea.

La disoccupazione giovanile



(EUROSTAT, rilevazioni settembre 2011-marzo 2012-settembre 2012)

Venendo ora all'Italia, secondo le rilevazioni ISTAT, alla data del 31 dicembre 2012 erano registrati 1.426.000 soggetti *under 34* in cerca di lavoro; di questi ben 611.000 *under 24* anni. Sempre secondo l'ISTAT, alla stessa data vi erano anche 2.071.000 giovani tra i 18 e i 29 anni (i cd. NEET). Volendosi limitare solo a questi ultimi e ai giovani disoccupati *under 24*, si tratta di 2.682.000 individui senza occupazione, che salgono a 3.497.000 se aggiungiamo i disoccupati tra i 25 e i 34 anni. Tutto questo in un contesto nel quale gli inattivi complessivi sono, sempre alla data del 31 dicembre 2012, ben 20.280.000¹⁴, oltre a 2.744.000 disoccupati e 605.000 sottooccupati *part time*. Dati senza precedenti e che da soli possono ben quantificare la profondità della ferita inflitta a una generazione del Paese.

3. - Etica ed economia della ricostruzione del capitale umano

La necessità di porre rimedio a questa frattura generazionale, che a fronte di un trentennio di benessere economico di una o più generazioni, mette a rischio il benessere delle generazioni più giovani e di quelle future, di per sé ovvia, merita un esame sotto il profilo etico ed economico.

Sotto il profilo etico è necessario verificare la correttezza o meno di una responsabilizzazione delle generazioni che hanno maggiormente beneficiato dei precedenti livelli di benessere, resi possibili da uno sviluppo non sostenibile, e quindi la equità di una politica redistributiva a loro carico. Tornando sul tema del nesso di causalità richiamato nel secondo paragrafo, ritengo in primo luogo non sia

¹⁴ Per una analisi del dato disaggregato vedi ISTAT, *Statistiche Report: Anno 2012- Disoccupati, inattivi, sottooccupati*, 11 aprile 2013.

perseguibile la strada della responsabilizzazione diretta, che condurrebbe a giustificare un intervento redistributivo nella logica del “chi sbaglia paga”.

L'assunto secondo il quale le generazioni che hanno goduto della ricchezza nelle ultime decadi del secolo passato sarebbero ora chiamate a indennizzare le nuove generazioni presta il fianco a due critiche.

La prima è che, come già anticipato, non è possibile stabilire un nesso di causalità univoco tra le politiche attuate nel trentennio finale del XX secolo e le ricadute benefiche sulle generazioni che ne hanno approfittato e continuano ad approfittarne, grazie a pensionamenti anticipati rispetto agli standard attuali o grazie a regimi pensionistici generosi. Come rilevato in precedenza, troppi sono i fattori esogeni e troppi gli sviluppi e le ricadute sulle economie nazionali sul vecchio continente.

La seconda è che, anche nell'ipotesi in cui sia possibile ricondurre l'attuale frattura generazionale a un “ingiusto” arricchimento da parte delle precedenti generazioni, bisognerebbe intraprendere la via che conduce per lo scivoloso sentiero della colpevolizzazione di tali generazioni e al ricorso a istituti di responsabilità oggettiva. Per fare questo si dovrebbero sanzionare tali generazioni, assumendo che esse abbiano violato un qualche principio o una qualche norma. Si dovrebbe allora prima stabilire l'autorità in grado di formulare tale giudizio, assicurando ai “presunti” colpevoli un diritto di replica. Inoltre, mentre nel caso d'indennizzi per danni di guerra, ad esempio, la responsabilità è ricondotta all'intero Paese e in capo a questo sta l'onere di provvedere al pagamento dei relativi indennizzi, nella nostra ipotesi si tratterebbe di individuare soltanto alcune categorie di persone, sul solo criterio della loro età e status (prepensionati, baby pensionati, i cd. pensionati “d'oro” ecc.). Una strada, ritengo, paradossale e dagli esiti incerti e senza nessun sostegno etico. Pertanto anche questa strada, a mio parere, non è perseguibile e va esclusa *a priori*.

Un'altra via da esplorare, invece, è quella della solidarietà, che ha un punto di forza e uno di debolezza. Il punto di forza sta nel fatto che le nuove generazioni sono quelle più bisognose in questo frangente, perché maggiormente colpite dagli effetti negativi della recessione di un Paese indebolito dallo sperpero precedente e più vulnerabili in questa fase congiunturale per i motivi già esposti. Il punto di debolezza, invece, è quello della riconduzione dello sforzo solidaristico in capo ad una determinata fascia di popolazione (quella non più in età da lavoro), piuttosto che a tutta la popolazione percettrice di un reddito (da lavoro o dal sistema delle pensioni). Il punto è debole perché presta il fianco ancora una volta alla possibile deriva della colpevolizzazione.

Un terza possibile soluzione è quella della condivisione dei benefici futuri. Secondo quest'ulteriore approccio, è necessario verificare i costi e i benefici di un intervento economico a favore della fascia più colpita dalla attuale recessione e calcolare l'impatto di tale intervento sul benessere non solo di tali generazioni, ma anche di quelle che oggi si sono ritirate dal lavoro e, secondo le attuali attese di vita, trascorreranno un periodo auspicabilmente lungo in tale condizione. In sostanza, qualora si dimostrasse che una temporanea riallocazione delle risorse verso le fasce più giovani della popolazione potrebbe assicurare un maggiore benessere a quelle ritirate dal mondo del lavoro, allora si potrebbe parlare di una sorta di “prestito generazionale”. Un prestito effettuato da chi ha accumulato una determinata rendita, che viene parzialmente “investita” sui più giovani i quali, mediante la loro contribuzione futura, la ritorneranno in seguito, dopo aver saldato la attuale frattura, grazie alla loro maggiore contribuzione.

Del resto, è opinione comune che l'attuale sistema pensionistico in Europa non sia più sostenibile, come denuncia la Commissione Europea (LIBRO BIANCO 2012) la quale afferma: *L'invecchiamento della popolazione rappresenta uno dei principali problemi dei sistemi pensionistici in tutti gli Stati membri. Se uomini e donne, che vivono più a lungo, non restano anche in attività più a lungo e non risparmiano in misura maggiore per la pensione, l'adeguatezza delle pensioni non potrà essere garantita: l'aumento previsto delle spese si rivelerà, infatti, insostenibile. Entro il 2060, la speranza di vita alla nascita dovrebbe aumentare, rispetto al 2010, di 7,9 anni nei maschi e di 6,5 anni nelle femmine. E non è un problema lontano: è incombente, perché i figli del baby boom vanno in pensione e la popolazione attiva europea comincia a ridursi. Ciò significa che le persone di età superiore a 60 anni aumentano ogni anno di circa 2 milioni, quasi il doppio cioè rispetto alla fine degli anni '90 e all'inizio del decennio successivo. Al contrario, il numero di persone in età lavorativa primaria (20-59) si ridurrà ogni anno nei prossimi decenni.*

Questa via non presenta punti di debolezza sotto il profilo etico, ma va verificata sotto il profilo economico, perché ha un senso perseguirla solo se, dall'esame dei costi a sostegno immediato di politiche per l'occupazione giovanile e dei conseguenti benefici, emerge un saldo positivo (in termini previdenziali futuri e in termini di minore costo della inattività) tale da sovvertire o quantomeno mitigare quella generale tendenza che il Libro Bianco della Commissione ben evidenzia.

Le prime stime sul costo della inattività dei giovani sono state curate nel 2012 (EUROFOUND 2012b) su dati 2008, e successivamente aggiornati nell'ottobre 2012 (EUROFOUND 2012a). Sono applicabili dunque vari modelli di calcolo, il più semplice dei quali è quello di comparare il costo medio di un giovane inoccupato in un programma di sostegno con la contribuzione media di un giovane occupato. La differenza tra quest'ultimo e il primo è il costo finanziario pubblico. Se si vuole tuttavia considerare anche il fatto che i giovani NEET, quando saranno occupati, accederanno a un sistema retributivo medio più basso dei loro coetanei occupati con pari livello di formazione, un sistema di calcolo più preciso è quello di tenere conto di tale eventualità probabilistica individuando una serie di variabili. Quest'ultimo metodo, utilizzato da Eurofound, è detto *propensity score*¹⁵.

Secondo tale analisi, il costo della inattività dei NEET in Europa nel 2008 è stato di 119,2 miliardi di euro, pari all'1% del PIL aggregato (EU27) di quell'anno. Tale computo tiene conto dei costi diretti, in altre parole tutti i trasferimenti pubblici e i sussidi trasferiti a tali individui, pari a 8,8 miliardi di euro, ai quali si aggiungono i mancati introiti (*resources income*) generati dalla mancata contribuzione al sistema previdenziale, pensionistico e fiscale di tali individui inoccupati, per un totale complessivo di 111,3 miliardi di euro. Tale importo, sempre secondo i dati Eurofound, è salito nel 2012 a 153 miliardi di euro, con un incremento del 28% in soli tre anni e dunque una incidenza sul PIL europeo dell'1,21%.

Gli analisti segnalano che il paese che sostiene i maggiori costi è proprio l'Italia, che solo nel 2012 avrebbe registrato costi diretti e mancati introiti per 32,6 miliardi di euro, pari a oltre il 2,5% del

¹⁵ *The propensity score is defined as the conditional probability of receiving the treatment (being a NEET) given a set of observed variables. The propensity score has the property that given any value of the propensity score, the subgroups of young people who fall within groups have the same joint distribution of the observed variables* (Rubin, 1997; Rosenbaum and Rubin, 1983, 1984).

PIL¹⁶. A questi costi bisogna aggiungere gli *shadow prices* connessi al deterioramento del capitale umano, relativi alla perdita di occupabilità, i rischi di devianza e i costi sanitari generati da una mancata prevenzione e alla caduta degli indici di sicurezza (rischio povertà e rischio disoccupazione e mancato reimpiego) analizzati nel par. 1 di questo lavoro.

Uno studio condotto dalle autorità finlandesi proietta il costo dell'inattività di un singolo individuo NEET su un arco temporale di 40 anni, stimandolo in circa 750.000 euro, cioè 18.750 euro l'anno (FINNISH MINISTRY, 2013). Non si discosta di molto un altro studio in materia, a cura dello *Swedish National Board for Youth Affairs* del 2011, il cui costo stimato per un giovane inoccupato *under 30* è di 70.000 euro circa su un arco temporale di 5 anni (dunque 14.000 euro l'anno). Tale costo tiene conto, non solo dei consumi che il giovane effettuerebbe se avesse un reddito, ma anche le tasse e i contributi che andrebbe a versare, il sostegno contributivo al sistema di previdenza sociale, e infine i costi della mancata attività preventiva sanitaria.

4. - Il modello europeo: la *youth guarantee*

L'emergenza generata dall'innalzarsi dei tassi di disoccupazione giovanile, in particolar modo in alcuni paesi del Mediterraneo, ha indotto l'Unione Europea ad avviare un processo di consultazione e analisi del fenomeno e delle azioni da porre in essere per contenerlo. Tale processo è giunto a termine a cavallo tra la fine del 2012 e gli inizi di questo anno, quando il Consiglio europeo del 14 e 15 marzo 2013, dopo aver premesso che - *è necessario attribuire una particolare priorità al sostegno dell'occupazione giovanile e alla promozione della crescita e della competitività* - ha stabilito che - *la garanzia per i giovani contribuirà a garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio di buona qualità entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale. Tale accordo dovrebbe essere attuato rapidamente, anche grazie al sostegno dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*¹⁷.

Sono stati così stanziati ulteriori 6 miliardi di euro, che andranno a integrare il sostegno assicurato dai fondi strutturali dell'UE, grazie ad una riserva di 3 miliardi di euro nell'ambito del Fondo sociale europeo e di altri 3 miliardi di euro nell'ambito di una nuova linea di bilancio creata appositamente per finanziare misure a sostegno dei giovani, tra cui appunto la nuova *youth guarantee*.

L'intervento sui giovani inoccupati e disoccupati non solo è necessario per ridurre la frattura generazionale ma anche, come ricordato nel paragrafo precedente, essenziale per assicurare la sostenibilità dell'attuale sistema pensionistico, messo alle corde dall'invecchiamento della popolazione e dal basso tasso di occupazione (LIBRO BIANCO 2012¹⁸).

¹⁶ Il conteggio è stato fatto considerando per l'Italia 1.916.025 individui nella condizione di NEET per almeno sei mesi nel 2008 e un costo unitario di 13.116 euro, per un totale, sempre al 2008, di 25,19 miliardi di euro, il costo più elevato di tutta l'Europa. Il metodo utilizzato è il *propensity score*, applicato tuttavia individualmente *paese per paese*.

¹⁷ Vedi le conclusioni EUCO 14-15 marzo cit.

¹⁸ In proposito il Libro Bianco sottolinea che: *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 (donne, immigrati, giovani). Raggiungere l'obiettivo*

In cosa consiste la *youth guarantee*? Vediamo di sintetizzare il contenuto e lo schema di tale garanzia, così come è stata formulata dalla Commissione europea¹⁹ prendendo in considerazione a) la struttura della garanzia e la durata; b) gli strumenti; c) i beneficiari; d) i costi.

La struttura della garanzia e la durata. Il primo assunto del modello è che l'intensità e la durata della garanzia sono elementi modulabili a seconda della natura e della condizione dei possibili beneficiari. Se dunque l'obiettivo generale è quello di assicurare a tutti i giovani disoccupati o inoccupati un sostegno *soft* (per esempio un semplice orientamento), l'obiettivo specifico è quello di intervenire a sostegno di quei giovani che versano in maggiori difficoltà, o per la bassa scolarità o per la condizione di svantaggio (immigrati, portatori di handicap fisici o psicologici), con interventi più consistenti sia nella qualità (sostegno al tirocinio) sia nella natura (donne in Italia, Grecia, Polonia, Bulgaria, Repubblica Ceca e Malta) sia nella durata²⁰.

Questa struttura dovrebbe permettere una maggiore concentrazione delle risorse verso i soggetti più in difficoltà e che richiedono più tempo per entrare o rientrare nel mondo del lavoro ed evitare il cosiddetto azzardo morale. Poiché la durata della garanzia è in funzione delle prevedibili difficoltà all'inserimento, la stessa non può essere reiterata, evitando così che taluni soggetti facciano ricorso alla garanzia breve con la riserva mentale di potervi godere più volte, oppure perché indotti a farlo da enti formativi o di orientamento che speculano sulla loro condizione. A tal fine, si prevede anche per i NEET la iscrizione obbligatoria presso i centri per l'impiego, allo scopo di garantire una sorta di mutua coobbligazione, con lo Stato che si impegna ad assicurare la garanzia e il giovane che si impegna a approfondire tutti gli sforzi possibili per raggiungere una occupazione. Il diritto ad accedere alla garanzia scatterebbe dopo il quarto mese dal termine degli studi o dal termine dell'attività lavorativa²¹.

Gli strumenti. Gli strumenti offerti dalla garanzia possono essere ricondotti, in ordine di crescente intensità, a: i) orientamento, formulazione cv, *career planning* e supporto alla ricerca di opportunità di lavoro; ii) *stages* e/o periodi di formazione; iii) tirocini o apprendistato; iv) una offerta di lavoro di qualità; v) finanziamento per una attività autonoma. In merito a questi strumenti, particolarmente interessante è il modello avviato in Finlandia, prima ricordato, che prevede proprio il supporto alle attività di auto impiego, la creazione di cooperative, gruppi di lavoro, mediante sia formazione sia microcredito e capitale di rischio per le *start-up*²².

I beneficiari. Come ricordato più sopra, i beneficiari sono i giovani inoccupati o disoccupati. In merito all'età, la Commissione europea propone la soglia dei 24 anni, ma si tratta di un mero

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 PIL.

¹⁹ Commission staff working document accompanying the document "proposal for the council recommendation on establishing a youth guarantee" (COM/2012)729final, Brussels, 5 dicembre 2012 SWD(2012)409 final.

²⁰ Eurofound ha identificato otto differenti fattori determinanti l'ingresso e la permanenza dei giovani nella categoria dei NEET e cioè: i) una disabilità ii) provenienza da una famiglia di immigrati o essere immigrato; iii) bassa scolarità; iv) residenza in un'area periferica; v) provenienza da una famiglia a basso reddito; vi) genitori disoccupati o che sono stati disoccupati; vii) genitori con bassa scolarità; viii) genitori divorziati. Il governo finlandese, per esempio, prevede la destinazione di un milione di euro al sostegno dell'occupazione dei giovani immigrati.

²¹ Inizialmente si era parlato, per le politiche di sostegno alla disoccupazione giovanile, di sei mesi (*employment policy guidelines 2005-2008*), ma nel 2008 il Consiglio ha ridotto tale termine a quattro mesi.

²² Su questa misura il governo finlandese si propone di investire 5 milioni di euro, destinati a circa 1.300 giovani, con una ricaduta pro-capite quindi di 3.846 euro per attività di accompagnamento di sei mesi o capitale per le *start-up*.

riferimento, lasciando ai paesi membri la decisione più consona alle loro esigenze. Per esempio, la Finlandia, che già all'inizio del 2013 ha avviato questa garanzia, ha fissato una soglia a 25 anni, prevedendo però la possibilità di accedere alla garanzia anche per giovani tra i 26 e i 30 anni, se laureati (FINNISH MINISTRY OF EMPLOYMENT 2013). Per contro, in Austria, uno schema simile è già stato sperimentato nel 2008, limitando l'intervento ai minori di 18 anni, anche se, in tale caso, la garanzia si limitava a coprire esclusivamente periodi formativi.

I costi. Nel 2012 l'organizzazione internazionale del lavoro (ILO) ha stimato il costo della *youth guarantee* nella eurozona in circa 21 miliardi di euro, pari allo 0,45% del PIL cumulato²³. Il calcolo è basato sul modello svedese *special job-search support*, che si stima abbia un costo annuale per inoccupato di 6.000 euro oltre a 600 euro per partecipante alla singola iniziativa. Il modello finlandese, sopra richiamato, tuttavia, prevede interventi di formazione sino a 33.800 euro per individuo e, per un limitato numero di soggetti particolarmente bisognosi, sino a 50.000 euro. Applicando la garanzia al lavoro sperimentata nel Regno Unito (6 mesi di lavoro a 25 ore a settimana più 10 ore a settimana di *training*), il costo medio annuo è pari a 5.000 euro.

Qualsiasi strumento di garanzia deve prevedere inoltre una *up-front fee*, cioè il costo per approntare il sistema, preparare le risorse coinvolte nell'orientamento e le relative strutture. Naturalmente non è possibile stabilire un indirizzo generale, in considerazione del fatto che il costo complessivo dell'intervento dipende molto non solo dal numero dei potenziali beneficiari, ma anche dalla attivazione dei singoli strumenti che la struttura modulare e flessibile della garanzia prevede.

5. - Soluzione per l'Italia: la copertura finanziaria della *youth guarantee*

Volendo fare ricorso al modello di calcolo di Eurofound, il costo della *youth guarantee* per l'Italia, limitatamente ai NEET, dovrebbe essere attorno ai 7 miliardi di euro l'anno (cioè lo 0,45% del PIL), con un risparmio netto quindi di oltre 31 miliardi di euro annui (assumendo il costo complessivo della inattività e della mancata contribuzione pari al 2,5% del PIL). Tuttavia, il prolungarsi della crisi e la pluriennale inattività in particolare dei NEET lasciano presupporre che la media degli interventi dovrebbe essere per l'Italia maggiore dello standard di 7.000 euro, quindi pari o superiore ai 10.000 euro per individuo, per interventi della durata di un anno. Questo farebbe lievitare il costo annuo a oltre 10 miliardi di euro. Tale somma potrebbe assicurare un intervento di sostegno a circa 1.000.000 di individui, cioè meno del 50% dei NEET e senza considerare gli oltre 600.000 giovani iscritti presso le agenzie dell'Impiego.

Ne consegue che per assicurare un intervento efficace è opportuno andare alla ricerca di circa 15/20 miliardi di euro, somma necessaria per coprire un intervento su un arco temporale di 24-30 mesi, che quasi raddoppia (sino a 40 miliardi di euro) se si volesse assicurare la garanzia a tutti gli inoccupati e disoccupati *under 34*.

La *youth guarantee* italiana, per le considerazioni sopra fatte, potrebbe dunque trovare copertura su due importanti poste. In primo luogo una riserva dei Fondi strutturali programmati per il 2014-2020, nonché residui non spesi nella programmazione 2007-2013, come peraltro auspicato dallo

²³ International Labour Organization (2012), *Eurozone and Job crises: trends and policy responses, Studies on growth with Equity*, Luglio 2012.

stesso Consiglio Europeo del marzo 2013. Tale somma, da estrapolare dai circa 30 miliardi di euro riservati all'Italia per la nuova programmazione 2014-2020, dovrebbe non essere inferiore a 500 milioni di euro e costituire il volano per una prima azione pilota, che apra le porte all'intervento vero e proprio a carico del nostro Paese. Il cofinanziamento, invece, di tale programma pilota e il sostegno all'azione nel biennio successivo dovrebbero trovare invece copertura in una imposta (GGT) *una tantum* a gravare sulle pensioni più elevate e quelle cd. *baby*.

Avendo dimostrato che i maggiori beneficiari dell'eccesso di consumo nel corso degli ultimi decenni, ma anche i maggiori interessati al mantenimento dell'attuale sistema pensionistico, sono coloro che hanno usufruito di pensionamenti anticipati in tale periodo o sono giunti all'età della pensione poco prima della attuale crisi, non vi sono dubbi che il prelievo a fini garantistici debba essere ricercato in tali fasce. Giova anche ricordare che la spesa corrente italiana in pensioni incide generalmente sul PIL per una percentuale più che doppia rispetto alla media dei paesi OCSE (nel 2011 il 7% del PIL rispetto al 14,1 registrato in Italia). La copertura integrale della *youth guarantee* sarebbe, infatti, assicurata da un prelievo *una tantum* nella misura media del 4% su base annua per due anni ad opera della GGT.

Naturalmente non è possibile immaginare un prelievo che vada a colpire indiscriminatamente tutta la popolazione oltre una certa fascia di età, dovendo fare salva la tutela di un'altra categoria debole, colpita dalla crisi come quella dei giovani. Un intervento generalizzato inoltre, causerebbe una nuova contrazione dei consumi e quindi andrebbe a ridurre il beneficio che la stessa *youth guarantee* vuole conseguire. Saranno quindi da escludere prelievi, ancorché *una tantum*, dai redditi dei pensionati al limite della soglia di povertà; sopra tale soglia, il prelievo dovrà essere progressivo e proporzionale. Una ipotesi potrebbe essere quella di stabilire un tetto minimo esente e sopra tale tetto prevedere un prelievo progressivo in funzione non solo del regime delle pensioni ma anche dell'anno di avvio del pensionamento e degli anni di effettivo godimento già accertati. Così facendo, l'aliquota del prelievo *una tantum* sarebbe maggiore nei confronti di quelli che hanno fruito di un pensionamento anticipato rispetto agli attuali requisiti e percepiscono una pensione superiore a un determinato parametro (per esempio la media del reddito procapite dei cittadini italiani rilevata negli ultimi tre anni). Una formula, in altre parole, che intensifichi il prelievo in funzione dell'età di pensionamento, affinché siano maggiormente colpite le *baby* pensioni da un lato, e i percettori di maggiore reddito dall'altro: in altre parole la contribuzione sarà assicurata da chi percepisce una pensione più ricca e da chi è andato in pensione prima.

Come ricordato sopra, la natura del prelievo dovrebbe essere *una tantum* e gli introiti di tale operazione esclusivamente riservati alla garanzia per i giovani, così come delineata dalla Commissione e dal Consiglio europei.

Per tutto quanto osservato sopra, tale prelievo non avrebbe la natura né di un ristoro per un danno subito (la cicatrice generata dall'attuale prolungato periodo di disoccupazione e inoccupazione dei giovani) né di una redistribuzione di ricchezza (da fasce più abbienti a fasce meno abbienti), ma piuttosto la forma di un prestito generazionale, grazie al quale, una nuova generazione, forzosamente inoccupata, trasforma tale risorsa in una attività (di lavoro dipendente o autonomo) che assicurerà la sostenibilità del sistema previdenziale e delle pensioni, conquista delle economie del vecchio continente e alle quali giustamente non si vuole rinunciare.

La comunicazione degli obiettivi di questa manovra è cruciale. Si deve, infatti, ben spiegare come tale prelievo non rappresenta una semplice redistribuzione tra “deboli” (giovani e pensionati), ma la condizione necessaria per assicurare sostenibilità al sistema delle pensioni, in primo luogo proprio nell’interesse a medio termine di coloro che già ne beneficiano. Chiare devono essere anche le conseguenze di una mancata attivazione della garanzia: rifiutarsi di “condividere” tale prestito sarebbe come ignorare lo stato delle cose e condannare l’attuale sistema a un declino rapido e molto doloroso, non solo per i pensionati attuali, ma anche per quelli che si accingeranno a divenirlo nei prossimi decenni.

Bibliografia richiamata

- ARROW K.J.-DASGUPTA P.-GOULDER L.H.-MUMFORD K.J.-OLESON K. (2011) *Sustainability and measurement of Wealth*, Washington, giugno 2011.
- BES ITALIA (2013), ISTAT e CNEL, a cura di, *Primo rapporto sul benessere equo sostenibile in Italia*, presentato l’11 marzo 2013 alla Camera dei Deputati.
- BUTHAN STUDIES (2012), a cura di Ura k., Alkire S., Zangho T., Wangdi K, *An extensive Analysis of GNH Index*, Maggio 2012.
- EUROFOUND (2012a), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROFOUND (2012b), *Young people and NEETs in Europe; First Findings*, 2012.
- Finnish Ministry of Employment and Economy (2013), *Youth Guarantee*
- LATOUCHE S. (2007), *Petit Traité de la décroissance sereine*.
- LIBRO BIANCO (2012), Commissione UE, *Un’agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, COM(2012) 55 final, Brussels 16.2.2012.
- MESSINA G. (2012), *Diritto liquido? La governance come novo paradigma della politica e del diritto*, Franco Angeli.
- OSBERG L.-SHARPE A. (2011), Lars Osberg and Andrew Sharpe, Research Report 2011-Centre for the Study of living standard Canadese , *Moving from a GDP-based to a Well-being based metric of economic performance and social progress: results from the index of economic well-being for OECD countries, 1980 2009*, 12 Settembre 2011.
- STIGLITZ J.E.- SEN A.- FITOUSSI J.P.(2009), *Report by the commission on the measurement of economic performance on social progress*, settembre 2009.