



tre
2019

L'Italia non è un Paese per giovani: politiche pubbliche e diseguaglianza generazionale

Le strategie europee
Maurizio Ferrera

Gli effetti della crisi economica
Leonardo Morlino, Francesco Raniolo

Le politiche di contrasto alla povertà
Giovanni Gallo, Matteo Luppi

Le politiche del lavoro
Roberto De Vincenzi, Giuseppe De Blasio

Le politiche previdenziali
Matteo Jessoula

Le politiche per la famiglia
Gian Carlo Blangiardo

Le politiche fiscali
Chiara Rapallini

Le politiche universitarie
Gianfranco Viesti

numero monografico

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche. SINAPPSI si pone come luogo di confronto e dibattito sui temi legati alla valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali. SINAPPSI rinnova la tradizione dell'Osservatorio Isfol, la rivista storica dell'Istituto.

Direttore editoriale

Stefano Sacchi

Direttore responsabile

Claudio Bensi

Comitato editoriale

Sabino Cassese (Presidente), Fabio Berton, Michele Faioli, Maria Tullia Galanti, Andrea Lippi, Alessandro Natalini, Paola Nicastro, Emmanuele Pavolini

Redazione

Pierangela Ghezzi (Caporedattore), Valeria Cioccolo, Ernestina Greco, Paola Piras

EGEA Editore

20136 Milano – Via Salasco, 5
Tel +39 02 58365751
www.egeaeditore.it
Logo s.r.l., Borgoricco (PD)
ISBN 978-88-238-6272-2
ISSN 2532-8549

Iscrizione al Tribunale di Roma
n. 420/2010 del 21/10/2010

© 2019 Inapp
00198 Roma – Corso d'Italia, 33
Tel. +39 06 854471
www.inapp.org

Fascicolo chiuso a dicembre 2019

Finito di stampare
nel mese di gennaio 2020

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro nazionali è stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

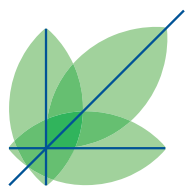
INAPP Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche
Corso d'Italia 33, 00198 Roma · Tel. 06 854471 · www.inapp.org

Presidente

Stefano Sacchi

Direttore generale

Paola Nicastro



Sommario

L'Italia non è un Paese per giovani: politiche pubbliche e diseguaglianza generazionale

3 Editoriale

Alessandro Natalini

5 Le strategie europee

Maurizio Ferrera

Ruolo e limiti del paradigma europeo dell'investimento sociale nel sollecitare misure di contrasto a diseguaglianze e divario generazionale, e nel riorientare le politiche di spesa dei governi.

14 Gli effetti della crisi economica

Leonardo Morlino, Francesco Raniolo

Disoccupazione giovanile, Neet, e rischio povertà: gli effetti della crisi sul gap generazionale e sui comportamenti politici dei giovani.

25 Le politiche di contrasto alla povertà

Giovanni Gallo, Matteo Luppi

La risposta del Reddito di inclusione e del Reddito di cittadinanza al bisogno economico delle diverse coorti generazionali in relazione all'andamento del fenomeno della povertà per classi di età.

44 Le politiche del lavoro

Roberto De Vincenzi, Giuseppe De Blasio

'Disoccupazione ineguale': la difficoltà dei giovani ad accedere ai trattamenti di sostegno al reddito della Nuova assicurazione sociale per l'impiego.

62 Le politiche previdenziali

Matteo Jessoula

Lavoratori di oggi pensionati di domani: l'inequità intra-generazionale del sistema pensionistico italiano, con particolare riguardo alle carriere frammentate o a bassa retribuzione.

70 Le politiche per la famiglia

Gian Carlo Blangiardo

Le politiche per la famiglia in Italia, tra calo demografico e 'famiglia lunga del giovane adulto' quale ammortizzatore delle difficoltà dell'universo giovanile: dal contrasto alla povertà al sostegno alla natalità.

81 Le politiche fiscali

Chiara Rapallini

Lo squilibrio nella distribuzione delle risorse tra generazioni in Italia. Politiche fiscali e proposte di riforma: il Fondo per l'accesso alla vita adulta.

94 Le politiche universitarie

Gianfranco Viesti

Università depauperata e diseguale: riduzione e difformità sul territorio nazionale delle opportunità di mobilità sociale per i giovani.

106 Per collaborare alla rivista

107 Norme bibliografiche

Editoriale

L'Italia non è un Paese per giovani

Le politiche pubbliche in Italia sono progettate, decise e attuate in modo arcaico. La frantumazione del processo decisionale, l'ambiguità delle scelte, la scarsa considerazione delle evidenze empiriche disponibili e la ridotta attenzione alla fase di attuazione contribuiscono a rendere vane o controproducenti le riforme intraprese dagli esecutivi che si susseguono alla guida del Paese. La carenza più grave è che ogni nuovo intervento pubblico non è ideato a partire da una valutazione di quelli ereditati dai governi precedenti. In questo modo non si traggono insegnamenti dai passati insuccessi e neanche dai parziali successi. Non si tracciano mappe aggiornate che consentano a chi si avventura sulla rotta del cambiamento di aggirare gli scogli e le secche, di non arrendersi ai venti e alle correnti. Non si impara a disinnescare preventivamente i meccanismi che generano effetti non voluti o perversi. Non si riflette in modo sufficiente sulle interferenze tra diverse politiche che si innestano una nell'altra e sull'influenza della dinamica del contesto sugli esiti dell'intervento pubblico.

La missione di Sinappsi è quella di porre almeno in parte rimedio a queste disfunzioni del policy making italiano fornendo analisi di politiche pubbliche basate sui dati. Questo numero speciale è dedicato, in particolare, a valutare gli effetti di alcuni interventi pubblici sulle generazioni più giovani in un grappolo di ambiti (fisco, previdenza, lavoro, povertà, famiglia, istruzione). Questo esercizio muove dalla consapevolezza che l'Italia è affetta da una disuguaglianza generazionale che ha radici profonde: andamenti demografici pregiudicati dalla carenza di nascite; un sistema economico incapace di innovare e che cerca di restare competitivo solo attraverso una precarizzazione del lavoro finalizzata a comprimerne il costo; un sistema politico instabile e debole che non alza lo sguardo oltre gli orizzonti temporali di legislature che ogni pochi mesi minacciano di terminare; ascensori intergenerazionali economici e sociali ormai fuori uso; un sistema di rappresentanza degli interessi che rende fievole la voce delle giovani generazioni; un'amministrazione pubblica che, concepita come sbocco occupazionale, fornisce servizi di scarsa qualità in settori essenziali per i giovani come l'istruzione e le politiche attive del lavoro. Questi problemi strutturali sono stati acuiti dalla crisi economica e finanziaria del 2008, che ha messo a nudo l'inadeguatezza delle politiche promosse a livello europeo (Ferrera). Le misure di austerità che i Paesi maggiormente investiti dalla crisi come l'Italia sono stati costretti a introdurre hanno ridotto il già insufficiente investimento sociale. Le risorse disponibili sono state infatti convogliate sul welfare tradizionale per salvaguardare la perdita di lavoro degli occupati e per dare risposte comunque troppo selettive alla crescita della povertà.

Le analisi contenute in questo numero di Sinappsi mostrano che le politiche pubbliche in essere non contribuiscono a far diminuire la disuguaglianza generazionale. Le risorse per l'istruzione superiore sono diminuite in modo sensibile (Viesti). Il fondo pubblico di finanziamento ordinario (FFO) delle università è sceso dai 7,3 miliardi del 2008 ai 7 del 2018 in valori nominali, corrispondente a una riduzione in termini reali di circa un sesto. Alla contrazione dell'investimento pubblico è corrisposto un sensibile calo delle iscrizioni negli atenei che, per la prima volta nella storia d'Italia, sono scese, passando dal picco di 1.800.000 di prima della crisi economica a 1.654.000 nel 2015, cui ha fatto seguito negli anni più recenti una incoraggiante ma comunque minima ripresa.

Le generazioni entrate nel mercato del lavoro dopo la metà degli anni Novanta andranno in pensione molto più tardi con redditi pensionistici che rifletteranno tassi di rendimento inferiori a quelli generati dal sistema tributativo nei decenni passati. Inoltre, le pensioni, per i non pochi giovani che avranno una carriera lavorativa con redditi modesti e una occupazione discontinua, sono destinate ad essere in larga misura inadeguate (Jessoula).

Le politiche fiscali di sostegno alle famiglie e finalizzate a consentire ai giovani di sviluppare un autonomo progetto di vita sono frammentate, puramente simboliche ed escludono disoccupati e incapienti. Nel leggere

questo dato occorre tenere presente che la generazione dei nati tra il 1966 e il 1980 è la prima ad aver avuto risorse inferiori alle generazioni precedenti, a partire dai 40 anni, mentre i nati dopo il 1981 hanno vissuto e stanno vivendo questa condizione anche nel periodo precedente tra i 30 e i 34 anni (Rapallini). Inoltre, nel 2019 più della metà dei 20-34enni, celibi e nubili, vive con almeno un genitore (Blangiardo) e questa proporzione è in continuo aumento anche a causa di problemi abitativi: mentre nel 2001 i proprietari di prima casa con capofamiglia di età inferiore ai 30 anni erano circa il 40%, ai giorni nostri sono scesi al 30%.

La crisi ha agito anche da amplificatore del differenziale tra la disoccupazione totale e quella giovanile, che era del 14% nel 2008 ed è giunto ad essere del 30% nel 2014, per restare nel 2018 ancora superiore al 20%. Nonostante le giovani generazioni siano maggiormente esposte al rischio di disoccupazione, a causa della natura assicurativa delle prestazioni di sostegno alla disoccupazione involontaria, l'accesso alla NASpI è condizionato dalla durata della precedente occupazione e dalle settimane di contribuzione (effettiva o figurativa) maturate dal lavoratore. Questo penalizza l'accesso dei lavoratori più giovani a questa misura di sostegno, con un effetto negativo anche sulla dimensione economica e temporale del trattamento riconosciuto (De Blasio e De Vincenzi).

L'introduzione del Reddito di cittadinanza ha triplicato le risorse investite rispetto a quelle previste dal precedente Reddito di inclusione generando un significativo aumento della potenziale platea dei beneficiari di ogni classe di età. Tuttavia, i maggiori beneficiari di questa espansione risultano essere gli anziani, mentre al contrario si registra una riduzione, in termini relativi, degli adulti e in misura minore dei giovani adulti (Gallo e Luppi). Questo avviene in un contesto in cui la popolazione di età inferiore ai 34 anni costituisce nel 2016 il 45%-50% della totalità della popolazione povera, presentando una tendenza, per quanto riguarda la povertà assoluta, di costante crescita che si unisce a quella dei Neet, i giovani che non studiano, non lavorano e non sono coinvolti in programmi di formazione.

È utile provare anche a estrapolare da questi saggi alcune lezioni di policy. La prima è che i giovani sono penalizzati nel loro complesso, ma alcuni lo sono maggiormente di altri. In particolare: quelli del Mezzogiorno, quelli che vengono da condizioni familiari più svantaggiate in quanto l'ascensore sociale è fermo, le donne, che trovano lavori meno qualificati e meno pagati, e gli immigrati, che rappresentano l'unico fattore di dinamicità in andamenti demografici decrescenti. La seconda lezione è che le politiche pubbliche non sono monadi. Gli effetti di una si riverberano sulle altre. La mancanza di un'efficace politica di rilancio dell'economia reale fa sì che i laureati siano troppo pochi e, nel contempo, troppi per le reali opportunità di lavoro, e che le carriere dei lavoratori sottopagati e che soffrono di lunghi periodi di mancata occupazione siano, come rilevato, destinate a generare trattamenti pensionistici inadeguati. La terza lezione è che i tentativi di perseguire politiche di welfare basate sull'universalismo selettivo hanno effetti perversi che, ad esempio, portano a svantaggiare sistematicamente le università del Centro e del Meridione e a sfavorire le giovani generazioni nella concessione del Reddito di cittadinanza o nella concessione dei sussidi per il contrasto alla povertà. La quarta lezione è che il dibattito pubblico si concentra solo sul disegno di policy che si trasfonde nelle leggi di riforma, mentre un'attenzione analoga dovrebbe essere riservata alla fase di attuazione, che si scontra con una capacità amministrativa delle nostre burocrazie inadeguata o molto diversificata sul territorio, come mostrano il caso delle università o quello del rilancio delle politiche attive del lavoro.

La buona notizia è che al momento le giovani generazioni non hanno reagito a questa iniquità fuggendo nell'astensionismo elettorale (Morlino e Raniolo). La loro insoddisfazione è stata canalizzata nel processo di partecipazione democratica attraverso una maggiore articolazione e una sostanziale trasformazione dell'offerta partitica. Ma, a fronte di politiche pubbliche che invece di diminuirla acuiscono la disegualianza generazionale, è forte il pericolo che le istituzioni della democrazia rappresentativa finiscano presto o tardi per sfilacciarsi, perdendo esse stesse di legittimazione.

Alessandro Natalini

Le strategie europee

Maurizio Ferrera

Università degli Studi di Milano

Come tutte le sfide che riguardano il lungo periodo e che si muovono a sviluppo lento, anche il divario fra generazioni fa molta fatica a trovare spazio nelle agende dei governi. Anche se le sue politiche di consolidamento fiscale non hanno certo brillato sul fronte dell'equità, l'Unione europea ha il merito di aver attirato l'attenzione su questo versante. La strategia dell'investimento sociale (che ha trovato negli ultimi tempi una nuova strumentazione basata sulle garanzie sociali) ha costituito e a tutt'oggi costituisce un serio tentativo di ridefinire il dibattito sulle diseguaglianze e la mobilità sociale e di riorientare le politiche di spesa dei governi.

Like all challenges that concern the long term and that move slowly, the gap between the generations rarely finds a place on governments' agendas. Although the European Union's fiscal consolidation policies have shown little regard for equity, at least they have the merit of having attracted attention on this front. The strategy of social investment (which has recently found a new instrument based on social guarantees) has constituted and continues to constitute a serious attempt to redefine the debate on inequality and social mobility and to reorient government spending policies.

DOI: 10.1485/2532-8549-201903-1

Citazione

Ferrera M. (2019), Le strategie europee, *Sinapsi*, IX, n.3, pp.5-13

Parole chiave

Investimento sociale
Garanzie sociali
Equità inter-generazionale

Key words

Social investment
Social guarantees
Intergenerational equity

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio di crisi economica, il divario intergenerazionale di reddito e ricchezza è aumentato nella maggioranza dei Paesi UE. I giovani sono diventati significativamente più poveri, mentre la povertà tra i pensionati è un po' diminuita. Anche la disoccupazione tra i minori di 25 anni è aumentata, più di quella dei lavoratori anziani (di età compresa tra 50 e 64 anni). Questa condizione è stata particolarmente pronunciata nei Paesi del Sud Europa.

In buona misura, la crescita del divario è legata al ciclo recessivo e alle politiche macro-economiche adottate per fronteggiarlo. La disoccupazione giovanile tende sempre ad aumentare più della disoc-

pazione totale durante le recessioni. Le politiche di consolidamento fiscale hanno dal canto loro teso a penalizzare i settori di spesa destinati ai giovani (ad esempio le spese per l'istruzione).

Il divario fra generazioni era però già evidente prima della crisi, sulla scia di tendenze già in atto da qualche decennio. Le diseguaglianze sono state amplificate dal fatto che, nel tempo, il tasso di rendimento degli investimenti è aumentato più del tasso di crescita dell'economia (peraltro sempre più rallentato dall'invecchiamento demografico). Inoltre, si sono arrestate quelle dinamiche di mobilità sociale che, grazie al Welfare State e ai sistemi di istruzione, avevano consentito nella seconda metà del secolo scorso

di attenuare il peso della provenienza di classe e dunque la trasmissione intergenerazionale dello svantaggio (Piketty 2014; Atkinson 2015).

Gli squilibri distributivi fra generazioni fanno fatica a entrare nell'agenda dei governi. La democrazia basata su elezioni e partiti ha tanti meriti, ma fatica a gestire il lungo periodo. In particolare, tende a ignorare le sfide 'a sviluppo lento', come, appunto, il divario fra generazioni. Affrontare queste sfide significa infatti imporre qualche perdita nel breve periodo in nome di benefici nel lungo. A dispetto di questo ostacolo, connaturato al funzionamento della democrazia in quanto tale, vari Paesi hanno iniziato a porsi il problema nel quadro della più ampia sfida della sostenibilità. È stata però soprattutto l'Unione europea a richiamare l'attenzione su questo fronte. Anche se non ha competenze dirette nel campo delle politiche economiche e soprattutto sociali, la UE (più precisamente, una 'comunità epistemica' trasversale fra Commissione e Parlamento) ha svolto un importante ruolo di stimolo, negli ultimi vent'anni, per dare visibilità alla sfida delle disuguaglianze intergenerazionali, per analizzarne cause e conseguenze, fare proposte e riorientare l'agenda politica dei Paesi membri.

In questo contributo mi concentrerò essenzialmente sulle iniziative sovranazionali e più in generale sul paradigma interpretativo che le ha ispirate. Il cambiamento delle politiche pubbliche non è solo una questione di problemi, soluzioni e consenso, ma anche e soprattutto una questione di idee, di cornici descrittive e normative che ci guidano nel diagnosticare le sfide e identificare le possibili riforme. Nel prossimo paragrafo fornirò una breve panoramica della strategia dell'investimento sociale promossa dalla UE a partire dai primi anni Duemila. In quello successivo discuterò delle politiche di lotta alla povertà, anch'esse cruciali per ridurre le disuguaglianze e porre le basi per la mobilità sociale. Nel quarto paragrafo accennerò ad alcune nuove idee e proposte europee volte a superare i limiti mostrati dalle prime due strategie. La conclusione riassume.

2. La strategia dell'investimento sociale

Perché è diminuita la mobilità sociale, intesa come probabilità di avanzamento socio-economico fra classi sociali, fra una generazione e l'altra? Nei Paesi OCSE la mobilità sociale aveva fatto un significati-

vo balzo in avanti fra gli anni Cinquanta e Ottanta del secolo scorso, sulla scia della riorganizzazione dei sistemi educativi: innalzamento dell'obbligo, omogeneizzazione dei percorsi, diritto allo studio. Dagli anni Novanta in poi, l'effetto 'livellatore' dell'istruzione di massa ha però esaurito la sua spinta e si è tornati a bassi tassi di mobilità e a una crescente disuguaglianza. Il primo fattore è in buona misura causa del secondo. Ad esempio, la probabilità che un bambino nato da genitori nel quinto inferiore della distribuzione del reddito raggiunga il quinto superiore è molto più bassa in Gran Bretagna (9%) e Stati Uniti (7,5%) – due Paesi che sono diventati sempre più diseguali – piuttosto che in Canada (13,5%) e Danimarca (11,7%), due Paesi con una distribuzione del reddito fra le più egalitarie.

Alan Krueger ha chiamato la crescente relazione inversa tra disuguaglianza e mobilità 'la curva del Grande Gatsby' (Krueger 2012; Krugman 2012). Nel celebre romanzo di Fitzgerald il protagonista, nato in una povera famiglia di agricoltori nella prima metà del Novecento, diviene un capitano d'industria e realizza così il grande sogno americano. Il nome del Grande Gatsby è qui usato come sinonimo di quella mobilità ascendente che oggi è drasticamente diminuita. Bisogna peraltro tener conto che la mobilità sociale registra grandi variazioni territoriali anche all'interno dei singoli Paesi, in relazione alla incidenza e distribuzione dei vari colli di bottiglia posizionali. Negli Stati Uniti, le probabilità che i bambini del 20% più povero raggiungano nel corso della propria vita il tenore di vita del 20% più ricco sono molto più alte in località come San José, CA (12,9%) piuttosto che Chicago (6,5%) o peggio Memphis (2,6%). Un fenomeno simile caratterizza il nostro Paese, fra regioni del Nord e del Sud.

L'immobilità intergenerazionale è legata a una serie di meccanismi socialmente radicati capaci di autoalimentarsi. I bambini nati in famiglie a basso reddito tendono a soffrire di deprivazioni cognitive, derivate da stimoli intellettuali inadeguati tra 1 e 3 anni. Anche dopo i 3 anni, le preferenze, le credenze e gli atteggiamenti dei figli si adattano alle attese dei genitori. La trasmissione genetica gioca un ruolo, ma la letteratura fornisce ampie prove dell'importanza dell'ambiente infantile e gli shock economici possono avere sostanziali effetti di ricaduta intergenerazionale. Sembra esistere una forte continuità tra padri e figli quan-

to ai rischi sociali (come la disoccupazione, le malattie, le basse retribuzioni, la scarsa intensità di lavoro) che statisticamente sono correlati e che inducono e riproducono la povertà.

Il modello europeo di protezione sociale novecentesco non era attrezzato a intervenire su questo fronte. Nella seconda metà degli anni Novanta, l'OCSE iniziò a suggerire l'aggiunta di una 'terza funzione' a questo modello. Le due funzioni storiche erano tradizionalmente state: la protezione sociale (compensativa ex post) in senso stretto e la stabilizzazione macro-economica. La terza funzione doveva essere l'investimento sociale: misure volte a prevenire rischi e bisogni invece di compensarli ex post e dunque capacitare le persone a 'funzionare' bene nel nuovo contesto economico e sociale caratterizzato da rapidi cambiamenti della costellazione di rischi e bisogni.

L'aggiunta della terza funzione costituiva una complessa sfida di ricalibratura per lo status quo, implicando cambiamenti lungo tre distinte dimensioni: funzionale (spostamento di risorse tra i diversi rischi del ciclo di vita); distributiva (le risorse si spostano tra gruppi sociali, comprese le generazioni e i generi); organizzativa (spostamento o ricombinazione di risorse fra livelli di governo e modalità di fornitura delle prestazioni).

Le raccomandazioni dell'OCSE ebbero immediata risonanza all'interno dei circoli UE, in particolare della Commissione europea. Il varo della Strategia per l'occupazione nel 1998 e del cosiddetto processo di inclusione sociale nel 2001 fu già in parte ispirato dall'approccio dell'investimento sociale. Sotto le presidenze portoghese (2000) e belga (2001) dell'UE, furono preparati importanti rapporti in cui si sottolineava l'importanza di 'ricalibrare' i tradizionali sistemi pubblici di protezione dando priorità alle politiche di sostegno e promozione delle donne e dei giovani e creando un 'nuovo Welfare State'.

Quest'ultima espressione fu coniata da Gosta Esping Andersen in un libro del 2002 (Esping Andersen 2002). Il nuovo Welfare State avrebbe dovuto essere incentrato sulla prevenzione della povertà infantile e sulla lotta agli svantaggi sociali, in particolare

a quelli che si trasmettono attraverso le generazioni. Esping Andersen fornì sia una giustificazione normativa (di matrice Rawlsiana), sia una giustificazione funzionale. Il successo di economie sempre più basate sui servizi e sulla conoscenza dipende in maniera essenziale dalla qualità del sistema educativo e dalle competenze di tutti i cittadini e non soltanto – come un tempo – dell'élite. Non è solo questione di capitale umano da spendere nel mercato del lavoro, ma anche di capitale sociale e politico. Un buon livello medio di educazione del cittadino accresce la coesione sociale e produce un alto grado di civismo nella cultura politica di un Paese.

Per realizzare il nuovo modello, l'Unione europea ha gradualmente ed esplicitamente incorporato nelle proprie strategie di coordinamento delle politiche degli Stati membri la prospettiva dell'investimento sociale¹. La Commissione presentò quest'ultima non solo come terza funzione, ma anche come terza via rispetto sia al tradizionale approccio 'fordista', basato su assicurazioni sociali compensative e incentrato sul maschio portatore unico di reddito (il *breadwinner*), sia dall'approccio neoliberista, basato sulla *deregulation* e sul taglio delle spese pubbliche. Entrambi gli approcci apparivano sguarniti di fronte al problema delle disegualianze intergenerazionali e della mobilità. La strategia di Lisbona e la successiva Strategia Europa 2020 hanno attivamente promosso l'investimento sociale come strumento per riconfigurare in modo virtuoso la relazione tra mercati del lavoro, strutture familiari e politiche pubbliche. L'obiettivo della UE era quello di attivare il circolo virtuoso della 'crescita inclusiva': alimentata dall'innovazione e dal rafforzamento del capitale umano, la crescita economica avrebbe creato nuova occupazione e più posti di lavoro, che a loro volta avrebbero ridotto i tassi di povertà ed esclusione sociale e contribuito a contenere la spesa pubblica.

La svolta verso l'investimento sociale ha cambiato il tono del dibattito sul welfare europeo e in questo ha giocato un chiaro ruolo di sollecitazione e indirizzo politico². Le ricostruzioni empiriche confermano che negli ultimi quindici anni tutti i Paesi membri hanno registrato, in misura maggiore o minore, un qualche

1 Si veda il sito <https://bit.ly/2QGPrDA>.

2 Per una esaustiva discussione della strategia dell'investimento sociale, si veda Hemerijck (2017).

ri-orientamento dalle politiche passive a quelle attive, investendo sulla scuola e la formazione, i servizi per l'impiego, le prestazioni e i servizi alle famiglie (compresi quelli di conciliazione) al fine di rafforzare la capacità delle persone di partecipare al mercato del lavoro. Su quest'ultimo fronte si è affermato il paradigma della flexicurity, un approccio onnicomprensivo volto da un lato ad accompagnare le trasformazioni dell'economia e del lavoro e dall'altro a garantire una rete di sicurezza contro la precarietà e il rischio di povertà ed esclusione³. L'assunto di base della strategia basata sugli investimenti sociali e sulla flexicurity è stato chiaro: meglio rafforzare le capacità personali di guadagno piuttosto che aumentare i trasferimenti che compensino la mancanza di reddito, viste anche le loro implicazioni in termini di imposte e spesa pubblica in un contesto di 'austerità permanente'.

L'aspetto forse più innovativo dell'approccio dell'investimento sociale è l'enfasi posta sui bambini e quella che l'OCSE ha soprannominato 'Educazione e cura della prima infanzia' (ECEC, *Early Childhood Education and Care*). Nel 2004 l'Organizzazione di Parigi promosse un'ampia ricerca per valutare l'impatto dell'ECEC sul benessere e lo sviluppo dei bambini⁴. Il risultato molto significativo è che i bambini che partecipano a programmi ECEC di qualità tendono a sviluppare migliori capacità di ragionamento e di *problem-solving*, sono più cooperativi e hanno maggiore autostima. Di conseguenza entrano nella scuola dell'obbligo con una più ampia gamma di competenze e capacità. Dal punto di vista 'produttivistico' (il cui più autorevole interprete è stato il premio Nobel James Heckman), l'ECEC contribuisce alla formazione del capitale umano e dunque genera alti ritorni economici nel tempo in termini di crescita dell'occupazione e della base imponibile e riduzione della spesa sociale di sostegno ai bassi redditi, per citare solo gli effetti più importanti. Dal punto di vista dell'egualitarismo liberale (sostenuto soprattutto da John Rawls nel 1971 nella sua *Teoria della giustizia*) l'ECEC svolge un ruolo essenziale nell'elevare il benessere dell'infanzia e ampliare le opportunità, neutralizzare il più possibile le differenze nella condizione materiale del-

le famiglie dovute alla lotteria sociale e – non ultimo – promuovere la mobilità nel contesto della società della conoscenza.

Se gli anni Duemila avevano registrato alcuni visibili avanzamenti nella direzione auspicata, la crisi finanziaria e la grande recessione hanno improvvisamente cambiato le carte in tavola. Le politiche di consolidamento fiscale hanno infatti ridotto i margini per gli investimenti (e in particolare quelli sociali, non ancora considerati dalla UE come meritevoli di scorporo dal deficit strutturale) e reso politicamente e socialmente più difficili gli interventi di ricalibratura, sia funzionale sia distributiva. Oltre all'aumento delle diseguaglianze e alla paralisi della mobilità, la grande recessione ha causato in molti Paesi un marcato incremento della povertà, particolarmente in seno alle famiglie caratterizzate da bassa intensità di lavoro, ossia quelle con componenti disoccupati di lungo periodo, in cerca di prima occupazione, precari. Nei Paesi con welfare occupazionale-assicurativo (Europa continentale e meridionale) si è anche verificato un paradosso: le prestazioni sociali legate ai rapporti di lavoro standard (nonché le pensioni ottenute con calcolo retributivo) hanno salvaguardato il potere d'acquisto degli insider. Alcune tipologie di famiglie ad alta intensità di lavoro (standard) hanno addirittura visto migliorare la propria posizione, nonostante la crisi. Si è così ulteriormente allargato il divario tra garantiti e non garantiti: il cosiddetto 'effetto Matteo'. Questa espressione (tratta appunto dal Vangelo di Matteo: "A chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza ma a chi non ha sarà tolto anche quello che non ha", Matteo 2, 29) denota un fenomeno che accentua la distanza fra ricchi e poveri, anche solo per le conseguenze non intenzionali delle regole vigenti in condizioni avverse.

Questi sviluppi hanno fatto emergere alcuni limiti del paradigma dell'investimento sociale. È infatti risultato chiaro che esso non può porsi come alternativa all'approccio più tradizionale basato sulla protezione (anche tramite trasferimenti) delle persone deboli. Pur prescindendo dal fattore 'crisi', la ricalibratura del welfare verso l'investimento sociale non può che essere un processo lento, molto più lento di quanto

3 Per una illustrazione di questo approccio e le peculiarità del caso italiano si veda Berton *et al.* (2009).

4 Si veda il sito <https://bit.ly/2FAHB8d>.

le rapide trasformazioni dell'ambiente sociale ed economico richiederebbero. Lo è innanzitutto per ragioni politiche: la riduzione o eliminazione dei diritti acquisiti, anche se desiderabile in termini di efficienza ed equità, solleva inevitabilmente tensioni e opposizioni da parte degli insider. Il movimento lento è tuttavia un tratto inerente alla natura stessa dell'investimento sociale: formare capitale umano tramite azioni sulla scuola di oggi darà ritorni solo domani, quando i nuovi studenti cresceranno ed entreranno nel mercato del lavoro.

Sottolineare i limiti del paradigma dell'investimento sociale non significa ovviamente negarne la desiderabilità, anzi la vera e propria necessità in quegli ambiti e per quegli obiettivi rispetto ai quali esso è l'unica strategia efficace (assistenza all'infanzia, istruzione e formazione, soprattutto). E ciò vale in particolare per l'Italia, dove tale paradigma è scarsamente compreso e ancor meno applicato: qui la necessità di includere gli investimenti sociali nell'agenda politica è dunque particolarmente elevata. Segnalare i limiti serve tuttavia a ricordare che l'investimento sociale deve andare di pari passo con una attenta manutenzione (e in molti Paesi anche un rafforzamento) delle tradizionali politiche di protezione e soprattutto con una robusta strategia di lotta alla povertà.

3. La lotta alla povertà

Anche la lotta alla povertà è una strategia complessa, costosa e politicamente delicata. Le persone vulnerabili sono poco attive politicamente e poco rappresentate. Le classi medie stanno diventando meno disponibili a politiche redistributive verso il basso: stanno tristemente riemergendo in molti Paesi – soprattutto in seno al vecchio ceto medio, quello che oggi si sente più minacciato – sentimenti moralistici nei confronti dei poveri (è colpa loro). Come è noto, tutti i Paesi UE hanno nel tempo introdotto un ventaglio più o meno ampio di prestazioni e servizi mirati ai bisognosi, con verifica dei mezzi. Per quanto generoso, l'universalismo da solo non riesce infatti a rispondere alla gamma crescente di vulnerabilità legate alle rapide trasformazioni dell'economia e della società. Con il Reddito di inclusione e il Reddito di cittadinanza anche l'Italia si è allineata al resto d'Europa. Al tempo stesso, è emerso con molta evidenza che la selettività può creare effetti perversi sul piano dell'efficienza, intrappolando i beneficiari nella povertà o nell'i-

nattività: accettare una occupazione (ammesso che ci sia) comporterebbe infatti la perdita del sussidio e potrebbe dunque non essere conveniente.

La frontiera del dibattito si è così spostata sulle strategie capaci di neutralizzare le possibili trappole tramite sofisticate procedure di condizionalità e incentivi, sia sul versante della spesa, sia su quello fiscale (ad esempio tramite le cosiddette imposte negative sui redditi). Sotto questo profilo, le regole *tranchantes* (soglie fisse standardizzate per la perdita del beneficio in caso di nuovo impiego) del nuovo Reddito di cittadinanza italiano appaiono 'preistoriche' rispetto alle esperienze di Paesi come la Francia, il Regno Unito e i Paesi nordici.

L'erogazione condizionata di prestazioni monetarie è stata poi accompagnata da programmi di attivazione: coinvolgere i beneficiari di sussidi in iniziative volte al loro (re)inserimento nel mercato del lavoro o quanto meno al ripristino delle loro capacità di vita autonoma e partecipazione sociale. In un certo senso possiamo dire che l'attivazione è il ponte che ha cercato di unire la lotta alla povertà di stampo tradizionale alla logica dell'investimento sociale. L'attivazione presuppone tuttavia un elevato grado di capacità istituzionale da parte dello Stato, l'abbandono della logica burocratico-amministrativa e l'adozione di una logica manageriale. Questo è l'aspetto più debole delle iniziative italiane degli ultimi anni e l'introduzione del Reddito di cittadinanza non promette certo significative innovazioni a riguardo.

Nonostante gli sforzi concreti di molti governi, le nuove strategie di inclusione attiva (fortemente raccomandate e in parte anche finanziate dalla UE) non sono riuscite ad assorbire l'impatto della grande recessione e il conseguente aumento delle famiglie povere a bassa intensità e alta precarietà di lavoro. All'interno di tale quadro generale si registrano tuttavia elevate – e crescenti – differenze fra Paesi. Nel Nord Europa la recessione ha innanzitutto colpito con meno intensità ed è stata più breve. Inoltre, le misure di inclusione attiva hanno potuto poggiare su un robusto retroterra istituzionale, già ben calibrato per contenere la povertà. Nei Paesi continentali gli effetti della crisi sono stati più profondi e gli argini anti-povertà (quelli vecchi e quelli nuovi) non hanno impedito l'aumento e il peggioramento del tenore di vita delle famiglie a bassa intensità di lavoro. Nei Paesi sud-europei lo shock sociale ha raggiunto i livelli più

elevati, anche in termini di durata. Data la scarsa efficacia delle reti di sicurezza pre-crisi e la bassa capacità organizzativa sul fronte dell'attivazione, la povertà, la precarietà e la disuguaglianza sono significativamente aumentate. Un ruolo non secondario nella polarizzazione fra insider e outsider è inoltre stato giocato nel Sud Europa dalla persistenza di prestazioni assicurative comparativamente generose per i lavoratori standard: l'eredità di uno sviluppo distorto e dualistico del welfare già durante l'epoca fordista. In Spagna (ma è così anche in Italia) il combinato disposto delle prestazioni sociali e delle agevolazioni fiscali aumenta il divario fra poveri e ricchi: un risultato chiaramente perverso.

Durante la crisi sono aumentati un po' ovunque i tassi di permanenza nello stato di povertà/precarietà. Secondo la sociologa Bea Cantillon, ciò è un chiaro segnale della persistente forza di gravità esercitata dalla collocazione di classe (Cantillon e Vandenbroucke 2013; Cantillon *et al.* 2019). La strategia dell'investimento sociale era stata pensata anche per far fronte a questo problema e per contenere la trasmissione intergenerazionale dello svantaggio. Ma visti i suoi tempi lunghi, tale strategia non può essere sovraccaricata di funzioni e aspettative. Dal canto loro, le politiche contro la povertà e per l'inclusione attiva si sono scontrate con il paradosso di 'Achille e la tartaruga': per quanto corra, l'intervento dello Stato non riesce a raggiungere l'ambizioso obiettivo di eradicare la povertà. Che altro si può fare?

Colli di bottiglia

Il primo passo da compiere è catturare le dinamiche profonde che caratterizzano la struttura delle opportunità. Che cosa è, esattamente, una opportunità? In senso etimologico, si tratta di un 'passaggio che consente di raggiungere uno scopo desiderato': come un tratto di mare in cui il vento spinge verso il porto (*oportum*). Le società possono essere considerate come dei grandi reticoli di posizioni collegate fra loro, appunto, da passaggi o corridoi. Si nasce in una posizione e il ciclo di vita è una sequenza più o meno estesa di transizioni posizionali, modellate da norme, pratiche e regole. Queste transizioni sono mosse da scopi. Senza negare che questi ultimi siano in buona misura da noi deliberatamente scelti, essi subiscono l'influenza del contesto in cui viviamo e cresciamo. E purtroppo non è affatto scontato che il talento (inte-

so come dote naturale) e gli scopi (anche se sorretti da sforzo e impegno) riescano davvero a incontrare le opportunità. Oltre allo sforzo e alla scelta individuale (le opportunità vanno attivamente intercettate e colte) in questo incontro c'è sempre una componente di casualità. Inoltre, pesa anche una robusta componente 'strutturale', appunto. Identità, ambizioni, obiettivi e soprattutto risorse sono in parte esogeni, dipendendo dal contesto di partenza e di percorso: dal modo in cui si formano ed evolvono nel tempo i nostri talenti, le nostre capacità, le nostre concrete possibilità di 'funzionare' relazionandoci con il mondo circostante. E ogni tappa di tale percorso – questo è il punto chiave – dipende dalle tappe precedenti e condiziona a sua volta le tappe successive.

In questa prospettiva, l'obiettivo di ampliare le chance di mobilità delle persone deve innanzitutto fare i conti con l'esistente 'struttura di opportunità', ossia l'insieme di passaggi che qui ed ora connettono le varie posizioni sociali. E l'architrave di questa struttura è proprio il nesso fra le tre componenti appena menzionate: libertà delle scelte individuali, tirannia del caso, influenza dei contesti di partenza e di percorso. Ciò che va ampliato è, per così dire, una meta-opportunità: quella, per ogni persona, di far 'fiorire' la propria individualità, sottraendola – per quanto possibile – al rischio di essere soffocata dai contesti e dalla cecità del caso. La tradizione liberale ha insistito soprattutto sulla nota 'eguaglianza dei punti di partenza' e sulla non discriminazione. Oggi la maggior parte delle discriminazioni dirette sono state rimosse o almeno mitigate – anche grazie al ruolo dell'Unione europea. Restano tuttavia molte discriminazioni indirette, quelle legate a situazioni nelle quali una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono di fatto svantaggiare le persone di un determinato gruppo rispetto agli altri. Il primo fronte su cui lavorare è dunque quello di livellare il campo da gioco, di rafforzare l'eguaglianza di opportunità in senso formale. Non è un obiettivo sufficiente, ma è necessario per potersi porre obiettivi più ambiziosi.

Vi sono poi i colli di bottiglia che dipendono in tutto o in parte dall'arbitrarietà del caso. O, per meglio dire, dall'incontro fra la lotteria naturale/sociale e la struttura esistente delle opportunità. La strettoia primordiale di ogni ciclo di vita personale, come si è detto, è la famiglia di nascita, principale veicolo della tra-

smissione intergenerazionale di vantaggi e svantaggi. Le dinamiche di globalizzazione hanno poi fortemente accresciuto l'importanza della località di nascita e di crescita. Le dotazioni genetiche individuali – in particolare i talenti – incontrano il primo filtro posizionale nei luoghi sociali e geografici in cui si dipanano le prime fasi del percorso di vita. E se è vero che le opportunità sono fra loro concatenate nel tempo (come gli anelli di una catena), allora è chiaro che per ampliare la meta-opportunità sopra menzionata (l'opportunità di avere opportunità) è indispensabile intervenire il più precocemente possibile attraverso politiche rivolte ai gruppi e ai territori più svantaggiati: politiche redistributive (trasferimenti) e politiche capacitanti (servizi di qualità), con una deliberata dimensione *place-based*. La rilevanza di questa dimensione è stata sottolineata soprattutto dalla Commissione europea, che l'ha incorporata nei suoi criteri di utilizzo dei fondi strutturali.

Data l'importanza di istruzione e formazione, gli sforzi vanno concentrati su questo versante. Se, come segnalano tutte le ricerche, la rilevanza del background familiare e territoriale è ancora così alta, ciò è anche dovuto alla carenza di sostegni economici di natura adeguata, di misure differenziate e quasi individualizzate che consentano di compensare a scuola i deficit socio-culturali dell'ambiente d'origine (la cosiddetta povertà educativa). E anche alla crescente diffusione di nuovi colli di bottiglia privi di salvagente. Aver fatto uno stage, ad esempio, è ormai diventato un requisito necessario per competere a posizioni sociali di livello medio. Ma gli stage – in particolare retribuiti – sono scarsi; e si tratta di una scarsità assoluta, non sociale (lo stage non è una posizione 'superiore' con funzioni di comando/coordinamento). Le scarsità assolute sono rimediabili con opportune politiche pubbliche. Lo stesso vale per tutta la filiera della cosiddetta formazione permanente.

Considerando quell'esaurimento della capacità 'livellatrice' dell'istruzione più sopra menzionato, si è diffuso un certo scetticismo circa l'efficacia di misure compensative nel contrastare l'influenza del background familiare (Bernardi e Ballarino 2006). Ciò non può tuttavia giustificare un indebolimento di tali misure, semmai il contrario. Occorre però cambiare priorità. L'efficacia delle politiche educative è strettamente connessa alle tipologie di sostegni forniti agli studenti, alla specifica calibratura fra sussidi econo-

mici, consulenza mirata (anche alle famiglie), modalità e qualità della didattica. Negli ultimi due decenni, molti Paesi hanno re-introdotto differenziazioni precoci dei percorsi, al fine dichiarato di allineare l'istruzione alle esigenze dei mercati del lavoro. Queste comprensibili scelte hanno tuttavia ignorato o sottovalutato i possibili effetti negativi in termini di mobilità. Una condizione simile ha riguardato l'espansione dell'istruzione privata. Un'altra fonte di differenziazione che incide sul ciclo di vita è la tendenza delle famiglie svantaggiate a sotto-investire nel capitale umano dei propri figli, perché mancano di informazioni o hanno credenze false o pregiudizi sul funzionamento dei sistemi educativi.

Gli sforzi più intensi vanno tuttavia indirizzati verso lo snodo successivo alla scuola dell'obbligo e/o al diploma – secondario e persino terziario. Oggi è soprattutto in questo snodo che impatta la seconda grande strozzatura dei percorsi di vita dei giovani, dopo quella relativa alla famiglia e al luogo di origine. È vero che in vari Paesi si sono introdotte varie forme di sostegno ai giovani che affrontano questa delicata strozzatura. Occorre tuttavia elaborare una strategia più mirata e sistematica, che la UE sta oggi perseguendo attraverso lo strumento delle garanzie sociali.

4. La strategia europea delle garanzie sociali

La 'garanzia sociale' è nata dalla confluenza di due tradizioni: quella nordica legata alle 'garanzie giovani' introdotte a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso e la tradizione di alcuni Paesi sud-americani, legata all'introduzione di *garantias sociales* a partire dai primi anni Duemila. Il termine è entrato nell'uso dei Paesi UE con il programma Garanzia Giovani, cofinanziato dalla Commissione nel 2014. Possiamo definire una garanzia sociale come un insieme di norme giuridiche, procedure amministrative, pratiche operative che forniscono risorse e abilitano i 'funzionamenti' dei cittadini in determinati ambiti, congiungendo la dimensione della protezione e quella della promozione sociale.

La garanzia accende obblighi formali di prestazione da parte dello Stato e al tempo stesso assicura l'adempiimento effettivo di tali obblighi; essa incorpora il diritto soggettivo, ma lo integra con la previsione di specifici strumenti che debbono essere dispiegati per il concreto esercizio del diritto e una realizzazione quanto più completa possibile dei suoi obiettivi di

sicurezza e capacitazione. La nozione di garanzia è insieme più pesante e più leggera di un diritto sociale tradizionale. Più pesante perché definisce non solo la titolarità di una spettanza in astratto (il diritto allo studio o alla formazione), ma precisa le condizioni della sua fruizione (presenza di strutture accessibili e corsi adeguati, nonché di congrue risorse finanziarie), definisce delle soglie al di sotto delle quali tale fruizione è compromessa (quantità e qualità di docenti e strumenti didattici) e vincola l'attore pubblico ad assicurare sia le prime sia le seconde (ad esempio tramite controlli e ispezioni).

Inoltre, la garanzia prevede dei meccanismi codificati di monitoraggio e valutazione, dei canali (anche extra-giudiziali) per esprimere le esigenze e le lamentele degli utenti, ed eventualmente per sanzionare il mancato adempimento degli obblighi da parte delle varie amministrazioni pubbliche. Rispetto ai diritti sociali novecenteschi, la garanzia è però più flessibile. Il suo contenuto non è fisso, immutabile e inviolabile, ma rivedibile sulla base del monitoraggio e della valutazione. Due funzioni che vanno esercitate in maniera solo parzialmente gerarchica, in quanto devono lasciare spazio a forme di partecipazione e deliberazione che includano i cosiddetti stakeholder. Ciò è particolarmente importante per la componente dei servizi, che va calibrata in base a fattori contestuali e situazionali.

Lo strumento della 'garanzia sociale' è già largamente utilizzato nei Paesi scandinavi. Seppure con nomi diversi, tale modello ispira indirettamente alcune delle nuove misure nel campo della formazione o della conciliazione recentemente adottate da altri Paesi (i *comptes formation* francesi, ad esempio). Come si è detto, la UE ha già introdotto la Garanzia Giovani, che potrebbe in futuro evolvere verso una più ampia Garanzia di Attività lungo l'arco della vita, che includerebbe e concilierebbe fra loro non solo il lavoro re-

tribuito ma anche quello di riproduzione sociale e di formazione. Esistono inoltre proposte già ben articolate a livello UE per due garanzie aggiuntive: la Garanzia Minori e la Garanzia Competenze. Grazie alla sua plasticità multi-livello, lo strumento della garanzia potrebbe in effetti candidarsi ad essere il pilastro portante di una eventuale Unione sociale europea, volta a sperimentare e promuovere un 'welfare per le chance di vita' come arena di conciliazione fra rischi e opportunità.

5. Conclusione

L'inequità intergenerazionale è significativamente aumentata nei Paesi europei. La lunga crisi dell'ultimo decennio ha peggiorato le cose. Come tutte le sfide che riguardano il lungo periodo e che si muovono a sviluppo lento, anche il divario fra generazioni – con tutte le implicazioni negative che esso porta con sé – fa molta fatica a trovare spazio nelle agende dei governi. Anche se le sue politiche di consolidamento fiscale non hanno certo brillato sul fronte dell'equità, l'Unione europea ha il merito di aver attirato l'attenzione su questo versante. La strategia dell'investimento sociale (che ha trovato negli ultimi tempi una nuova strumentazione basata sulle garanzie sociali) ha costituito, e a tutt'oggi costituisce, un serio tentativo di ridefinire il dibattito sulle disuguaglianze e la mobilità sociale e di riorientare le politiche di spesa dei governi. Fare progressi su questa strada è però una sfida che non è solo di natura ideale (l'elaborazione di utopie realiste) e pratica (l'individuazione degli strumenti per realizzarle). È soprattutto di natura politica. L'equità intergenerazionale deve riuscire a imporsi nell'agenda e diventare il punto di convergenza fra una base sociale potenzialmente interessata e uno schieramento politico che scelga di puntare su questa strategia anche dal punto di vista del consenso.

Bibliografia

- Atkinson A.B. (2015), *Diseguaglianza*, Milano, Cortina
- Bernardi F., Ballarino G. (eds.) (2006), *Education, Occupation and Social Origin*, Cheltenham, Elgar
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, Il Mulino
- Cantillon B., Goedemé T., Hills J. (eds.) (2019), *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe*, Oxford, Oxford University Press
- Esping Andersen G. (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion, *Social investment - Related documents* <<http://bit.ly/2T3EKwA>>
- Hemerijck A. (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford, Oxford University Press
- Krueger A. (2012), The Rise and Consequences of Inequality in the United States, *American Progress*, 12 January <<https://ampr.gs/39M4hAe>>
- Krugman P. (2012), The Great Gatsby Curve, *New York Times*, 15 gennaio <<https://nyti.ms/37WCHyH>>
- OCSE, *Early Childhood Education and Care* <<http://bit.ly/2sLTa9X>>
- Piketty T. (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard, Harvard University Press, trad. it.: Rawls J. (2008), *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli
-

Maurizio Ferrera

maurizio.ferrera@unimi.it

Professore ordinario presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università Statale di Milano. Presidente del NASP (Network for the Advancement of Social and Political Studies) ed editorialista del *Corriere della Sera*. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: *La società del quinto stato*, Laterza (2019) e *La Verità al Potere* (con F. D'Agostini), Einaudi (2019).

Gli effetti della crisi economica

Leonardo Morlino
Università Luiss Guido Carli

Francesco Raniolo
Università della Calabria

L'articolo prende in esame l'impatto della crisi economica sulla disuguaglianza o divario generazionale in Italia, sulla base di tre indicatori: la disoccupazione giovanile, i Neet, il rischio di povertà. I dati che emergono evidenziano come la crisi del 2008 ha rappresentato un fattore di accelerazione di tutti e tre i fenomeni che, però, avevano un carattere strutturale e territoriale (dualismo Nord-Sud). L'articolo, quindi, prende in esame le tre principali risposte politiche dei giovani in tempi di crisi: l'alienazione, lo sviluppo di lealtà sfidante (partiti populistici), la partecipazione non convenzionale (protesta).

The article examines the impact of the economic crisis on inequality and the generation gap in Italy, based on three indicators: youth unemployment, NEETs, and the risk of poverty. The data that emerge highlight how the 2008 crisis represented an accelerating factor for all three phenomena, although these were also structural and territorial in character (North-South dualism). The article, therefore, examines the three main political responses of young people in times of crisis: alienation, the development of challenging loyalty (populist parties), and unconventional participation (protest).

DOI: 10.1485/2532-8549-201903-2

Citazione

Morlino L., Raniolo F. (2019), Gli effetti della crisi economica, *Sinapsi*, IX, n.3, pp.14-24

Parole chiave

Crisi economica
Divario generazionale
Partiti neopopulisti

Key words

Economic crisis
Generational gap
Neopopulist parties

1. Introduzione

In questo articolo con 'crisi economica' intendiamo "una situazione protratta nel tempo e caratterizzata da instabilità dei mercati, bassa crescita, declino nel prodotto interno lordo, crescente disoccupazione" (Morlino e Raniolo 2018, 18 e ss.). In questo senso, le "crisi economiche internazionali [sono] delle rotture e riorganizzazioni rilevanti del sistema produttivo e dei mercati" (De Sousa *et al.* 2014, 1518). Tuttavia, al di là delle statistiche macroeconomiche, la crisi, iniziata nel 2008, è considerata una delle più gravi dell'ultimo secolo e ha caratteristiche che l'avvicinano a quella del '29, oltre a diversi, cruciali aspetti da ricordare.

Anzitutto la *durata temporale*. Si tratta di una situazione che si è protratta per almeno sette anni, dal 2008 al 2014, ma non mancano letture più preoccupate che,

partendo anche dalla bassa capacità di crescita delle economie avanzate, ne scorgono l'onda lunga fino alla fine di questo decennio. Di qui, l'uso corrente dell'espressione 'Grande Recessione', o anche di 'stagnazione permanente', o ancora 'curva di crescita a L', cioè declino con crescita a livelli bassissimi e senza ripresa.

Quindi, la capacità e velocità di *mutazione* della sua natura e impatto, scaturita dalle bolle speculative del mercato immobiliare statunitense – considerando come evento simbolico il fallimento nel 2008 della Lehman Brothers, una storica ed enorme società statunitense di servizi finanziari – ha contagiato il settore produttivo e dell'economia reale e si è riverberata nella cosiddetta crisi dei debiti sovrani.

Una terza caratteristica è la sua velocità di *propagazione spaziale*. In un'era di globalizzazione, l'impat-

to della crisi si è fatto sentire subito in Europa, ma in maniera selettiva. In effetti, non solo la Grecia, ma anche tutti gli altri Paesi del Sud Europa sono stati profondamente interessati, mentre i Paesi dell'Europa dell'Est, come la Polonia e la Repubblica Ceca, hanno subito minori contraccolpi. In questo senso la crisi non si presenta come 'globale', anche se ha interessato ampie regioni geo-politiche ed economiche.

Ne deriva che un ulteriore aspetto della crisi è la sua *intensità asimmetrica*, non solo l'impatto della crisi è stato differenziato tra i diversi Paesi dell'UE, ma anche all'interno dei singoli Paesi i gruppi sociali e i territori sono stati colpiti selettivamente, questo è ad esempio il caso delle regioni del Mezzogiorno italiano con il conseguente allargamento del divario Nord-Sud, mai così profondo dagli anni Cinquanta del Novecento. Mentre, come vedremo, guardando ai gruppi sociali, è proprio il caso dei giovani e, in generale, delle cosiddette quote deboli del mercato del lavoro, si pensi anche alle donne, che ne pagano i costi più alti.

In questa prospettiva ancora un aspetto piuttosto drammatico è costituito dagli *effetti disintegrativi* conseguenti. La crisi ha minacciato non solo l'*integrazione sistemica* (tenuta dei sistemi bancari e produttivi, dello Stato sociale e del sistema di finanza pubblica in generale), ma anche l'*integrazione sociale*, la coesione delle comunità di riferimento¹, come è evidenziato dalla crescita di diversi indicatori sociali negativi – anomici, per ricordare Durkeim – a partire proprio dai tassi di suicidi e dalla diffusione di un senso di insicurezza sociale e di paura. Tali esiti, però, non sono stati solo il prodotto diretto della crisi, ma riflettevano anche una sorta di *legacy* sistemica. Infatti, sono stati tanto più intensi quanto più il sistema-paese bersaglio – ad esempio l'Italia² – si trovava in condizioni di debolezza cronica, con divari strutturali interni che hanno reso esiziali gli effetti della crisi. Inoltre, l'aver smantellato o ridimensionato le misure di protezione sociale e i processi di ristrutturazione del mercato del lavoro in senso più 'liberista' ha reso la gestione della crisi più difficile con ulteriori effetti perversi. Ad esempio, con la precarizzazione delle posizioni lavorative. Peraltro, il manage-

ment della crisi e gli indirizzi di politica monetaria e di bilancio indotti dall'UE sono fortemente condizionati dalla *path dependence* (negativa) dei diversi Paesi.

Partendo da queste considerazioni, nel secondo paragrafo ci soffermeremo ancora sul rapporto tra diseguaglianza e crisi. Nel terzo paragrafo, invece, concentreremo l'attenzione sulla condizione giovanile e sul peso della diseguaglianza intergenerazionale nelle principali forme assunte nel contesto sociale ed economico, europeo e nazionale. Nel quarto paragrafo, poi, cercheremo di valutare gli effetti più direttamente politici di quella diseguaglianza per giungere a delle brevi conclusioni nel paragrafo quinto.

2. Crisi economica e diseguaglianza generazionale sono connessi?

Prima di andare avanti occorre affrontare due questioni. Quale è, se c'è, il nesso tra crisi economica e diseguaglianza? E quale o quali tipi di diseguaglianza sono rilevanti per la nostra analisi?

Quanto al primo interrogativo, è opportuno introdurre una diversa prospettiva di analisi della crisi. In breve, "le crisi aprono il sistema di relazioni" sociali e politiche (Gourevitch 1986, 21) e costituiscono un crinale o punto di svolta sistemico che mette in gioco vincoli e possibilità. In questo modo creano una finestra di opportunità per l'innovazione sistemica e l'abbassamento delle barriere di ingresso, il che favorisce l'avvento di *outsiders* – un aspetto centrale specie dal punto di vista politico. A questo proposito si è parlato anche di "giunture critiche", intese come "periodi di tempo relativamente brevi durante i quali vi è una possibilità notevolmente accresciuta che le scelte degli agenti influenzino l'esito in questione" (Capoccia e Keleman 2007, 348). La crisi economica agisce, quindi, come un meccanismo di selezione e ripartizione inversa della ricchezza tra i gruppi sociali, cosicché la distanza tra quelli che hanno beneficiato della crisi (gli *insiders*) e quelli che ne pagano i costi (gli *outsiders*) si è ampliata (Kriesi et al. 2006; Gallino 2013). In questo modo finisce per cronicizzare e amplificare asimmetrie e diseguaglianze interne (ai singoli Paesi) ed esterne (tra Paesi).

1 Per la distinzione tra *integrazione sistemica* e *integrazione sociale* si rinvia al testo classico di D. Lockwood (1964).

2 "Negli ultimi vent'anni [...] il Prodotto interno lordo per abitante [in Italia] è cresciuto di meno di mezzo punto percentuale l'anno, un tasso che supera di poco l'1% se anche si esclude l'ultimo lungo periodo di recessione" (Giunta e Rossi 2017, 22).

Come è noto, la crescita delle diseguaglianze nelle società avanzate è una dinamica strutturale di lungo periodo. In generale, possiamo considerare la diseguaglianza come un processo sociale per cui individui, gruppi e comunità non hanno eguale accesso alle principali ricompense (e/o valori) sociali o chance di vita³. Questa definizione diventa, però, poco utile se non la caliamo nel contesto delle trasformazioni del capitalismo e delle nostre società globalizzate nel passaggio dal XX al XXI secolo. Apertura dei mercati, finanziariaizzazione dell'economia, delocalizzazioni, rivoluzione digitale hanno trasformato significativamente le istituzioni (sociali, politiche ed economiche) della società occidentale (Russo 2019). A partire dal compromesso tra capitale e lavoro ad esse sotteso dal secondo dopoguerra. La celebre "curva dell'elefante" di Branko Milanovic (2017) è stata uno strumento, spesso frainteso, che ha avuto notevole successo nel descrivere gli effetti della globalizzazione sulla diseguaglianza mondiale, con la conseguente polarizzazione della ricchezza e il declino dei ceti medi, compresi tra l'1% dei super ricchi e i gruppi emergenti e migranti dei Paesi nuovi che ne minacciano la percezione di sicurezza – offrendo formidabili chance di rappresentanza e di successo ai cosiddetti 'imprenditori della paura'.

Peraltro, all'interno delle nostre democrazie la crisi dei bilanci pubblici, la restrizione del welfare, la riduzione dei diritti dei lavoratori, le privatizzazioni hanno finito per aumentare ulteriormente le diseguaglianze tra gli individui così come tra i gruppi sociali, specie con riferimento alle condizioni di lavoro, età e genere. Ciò ha divaricato il rapporto tra crescita, coesione sociale e libertà finendo per costituire un problema di policy irrisolvibile, come la famosa 'quadratura del cerchio' di cui tratta Dahrendorf (2009). Dunque, la connessione tra crisi economica e diseguaglianza intergenerazionale esiste, anche se è indiretta e diversificata a seconda dei casi.

3. Quale diseguaglianza?

Come è noto dall'ampia letteratura sul tema, l'eguaglianza è un concetto complesso e multidimensionale. In un lavoro di prossima pubblicazione (vedi Morlino *et al.* 2019, cap. 2), per poterlo operazionalizzare più efficacemente lo abbiamo semplificato scomponendolo in tre dimensioni principali: la diseguaglianza economica, etnica e sociale, con l'ultima connessa con le politiche di protezione dai rischi sociali. Per quanto queste tre siano le componenti più visibili e rilevanti, ovviamente ne esistono altre, basti pensare alla diseguaglianza di genere o, appunto, a quella generazionale che qui ci interessa direttamente con profili che si intersecano e sovrappongono con le prime tre.

Nel caso della diseguaglianza intergenerazionale, l'accesso asimmetrico alle ricompense/valori sociali caratterizza con continuità e significatività i giovani, che nella maggioranza delle indagini sono compresi tra i 16 e i 34 anni. Nella sua complessità analitica, tale concetto rimanda a diverse definizioni operative. Tra queste, quella di *gap generazionale* coglie un profilo più culturale e soggettivo e fa riferimento alla differenza di percezioni (o di opinioni) tra giovani e adulti. Si pensi, ad esempio, alla nota distinzione di Inglehart (1977) tra cultura materialista, appannaggio degli adulti, e una cultura post-materialista, tipica delle coorti più giovani⁴. Una seconda definizione, con una forte valenza normativa, è quella di *equità intergenerazionale*, che rimanda al livello di giustizia ed equità tra generazioni diverse in un dato periodo di tempo. Infine, una definizione molto utile sul piano empirico è quella di *divario generazionale*, che si avvicina molto al concetto di stratificazione e coglie il ritardo accumulato dalle nuove generazioni rispetto alle precedenti nel perseguimento della loro autonomia⁵.

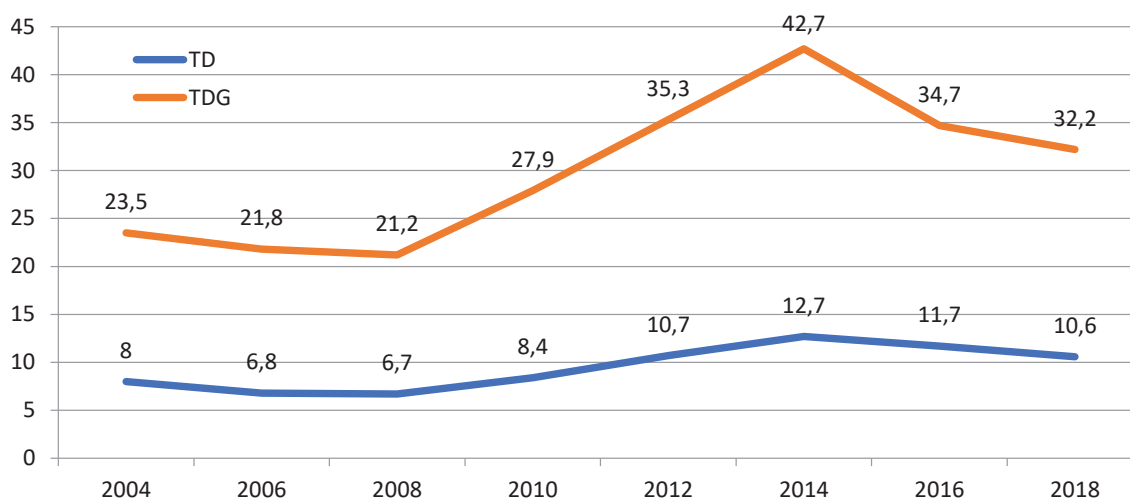
Qui intendiamo la diseguaglianza generazionale con riferimento ai divari che ostacolano e si frappongono al raggiungimento di pari 'chance di vita' per i

3 In questo quadro analitico la stratificazione sociale, invece, indica l'organizzazione stabile della società in gruppi o segmenti sociali che hanno possibilità diseguali di accesso e fruizione delle ricompense sociali. Per queste definizioni si veda Smelser (1985).

4 Anche se i movimenti anti-austerità diffusi nell'ultimo ventennio del XXI secolo, più che quelli no global degli anni precedenti, sembrano favorire una ibridazione tra temi materialisti e post-materialisti.

5 Per queste definizioni si vedano i Rapporti della Fondazione Bruno Visentini sul divario generazionale (Monti 2019; Marchetti e Monti 2017 e 2018); ma anche Luciano Monti (2017) dove si propone una valutazione metodologica tra *Intergenerational Fairness Index* (IFI) e il *Generational Divide Index* (GDI). Entrambi gli indici, comunque, mostrano nel complesso una diminuzione nel tempo delle prospettive di benessere dei giovani.

Grafico 1
Confronto tra disoccupazione (TD) e disoccupazione giovanile (TDG) in Italia (2004-2018)



Fonte: Rapporto BES, appendice statistica; <https://www.istat.it/it/archivio/224669>

giovani, sia nell'ambito di una generazione che di due generazioni contigue. Nello specifico, con una certa semplificazione rispetto a indici più compositi, consideriamo come indicatori di disegualianza generazionale più significativi: la disoccupazione giovanile, l'incidenza dei cosiddetti Neet⁶, il rischio di povertà.

Se consideriamo l'andamento della disoccupazione giovanile come uno dei principali indicatori del gap intergenerazionale, tanto più in un contesto di crisi/recessione, il grafico 1 mostra come in Italia la disoccupazione giovanile, oltre a quella femminile, costituisce un dato strutturale della nostra economia e in questo senso ne rappresenta una intrinseca debolezza, peraltro condivisa con le altre società del Sud Europa, Spagna in particolare. In quanto dato strutturale, precede la crisi economica del 2008, anzi la condiziona, come del resto tutti gli altri deficit di sistema (dalla scarsa produttività e competitività internazionale delle imprese, all'incidenza del debito pubblico e ancora all'inefficienza dell'amministrazione pubblica). Così, nel 2017 il livello di disoccupazione giovanile in Europa si muove nell'ambito di variazione definito tra i due valori estremi della Germania (6,8%) e della Grecia (43,6%), con l'Italia che si colloca al terzultimo posto con il 34,7%, preceduta dalla Spagna al 38,6%.

Il 2008 costituisce effettivamente un *turning point*, come per altri indicatori macroeconomici quali l'andamento del PIL o del debito pubblico, e in questo senso coglie anche una delle accezioni della stessa nozione di crisi – come crinale o passaggio critico. Tuttavia, come emerge dall'andamento delle due curve, la crisi agisce da amplificatore dei divari tra le due curve di disoccupazione che si allontanano con crescente intensità, al punto che al loro apice nel 2014 (ben sette anni dopo l'inizio della crisi) il differenziale tra la disoccupazione totale e quella giovanile è di ben 30 punti percentuali – contro i circa 15 punti del 2004 o i 14 del 2008. Nel 2018 lo scarto resta ancora superiore ai 20 punti.

Viene così data ampia evidenza empirica all'effetto delle crisi come meccanismo di redistribuzione inversa dei costi e benefici sociali, per cui chi si trova in condizioni svantaggiate paga i maggiori costi dei processi di disintegrazione e ristrutturazione del sistema economico e produttivo. In un certo senso, potremmo dire che la logica pressante della crisi nelle società del turbo-capitalismo diventa 'a chi si sottrae che cosa, come e quando'. Il gap evidenziato dal grafico 1 indica che i giovani sono uno dei gruppi situazionali più colpiti dalla Grande Recessione.

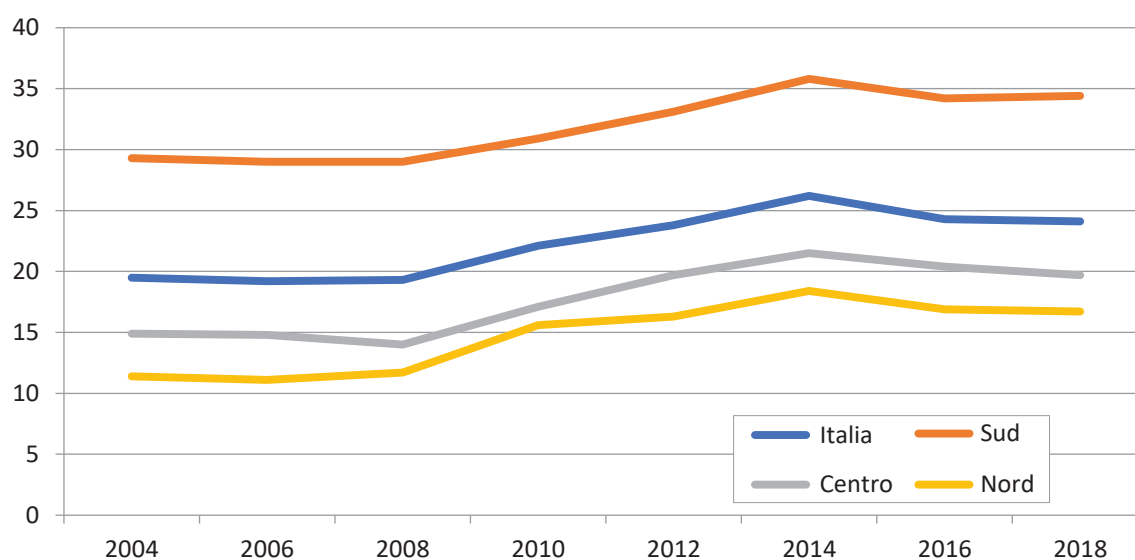
⁶ In inglese *Not in Education, Employment and Training*, cioè giovani che non vanno a scuola, non lavorano e non sono inseriti in progetti formativi.

Tali considerazioni trovano ulteriori evidenze empiriche quando dal dato aggregato nazionale si passa a guardare gli andamenti regionali della disoccupazione che mostrano come la differenziazione territoriale del fenomeno consegna un'immagine drammatica della 'trappola della marginalità' che ripropone ancora una volta il cronico dualismo Nord-Sud. Nel 2018 forti differenze persistono ancora nel tasso di disoccupazione con il valore del Mezzogiorno che supera di oltre tre volte quello del Nord-Est. Nonostante il calo dell'indicatore rispetto al passato, la disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno cresce in Sicilia e Basilicata, ma anche al Centro in Umbria e nel Nord in Liguria e Veneto. Il tasso di disoccupazione giovanile è pari a oltre il 53% in Campania, Sicilia e Calabria, contro il 12% del Trentino o il 18% dell'Emilia-Romagna (per indicare le due situazioni polari). Inoltre, si consideri che all'inizio della crisi (2008) le quattro regioni dove si concentrava la più intensa disoccupazione giovanile erano Sicilia, Sardegna, Basilicata e Calabria con un campo di variazione che andava rispettivamente dal 39% a poco meno del 35% – ben al di sotto comunque della soglia record dei 50 punti percentuali. Quindi, ancora una volta i ritardi strutturali vengono nettamente amplificati dalla crisi. In un certo senso, la crisi sembra delineare una transizione dai 'divari' territoriali alla 'deriva' dei territori, ma anche di gruppi e

segmenti sociali. Con una singolare qualità emergente – perversa, nel senso di Boudon – per cui deficit e debolezze strutturali e congiunturali si rafforzano creando veri e propri buchi neri nella garanzia dei diritti di cittadinanza, nelle chance di vita delle donne e uomini, specie in giovane età, che vivono nel Meridione. Un interessante esempio di Stato di diritto differenziato (questo sì) e di cittadinanza asimmetrica.

Il secondo indicatore da considerare è quello relativo ai Neet, ai giovani che non studiano, non lavorano e non sono coinvolti in programmi di formazione (grafico 2). Com'è noto, il fenomeno è variegato e riguarda i giovanissimi che hanno terminato la scuola dell'obbligo e che non continuano negli studi e che magari lavorano in nero, i diplomati scoraggiati che non riescono a trovare lavoro e, anche, i laureati che non riescono a trovare occupazione perché le loro competenze risultano non adeguate rispetto alle domande delle imprese. Come vedremo, però, un aspetto rilevante è dato dalla segmentazione del mercato del lavoro. Questo indicatore (noto anche come *né...né*) è rilevante perché, da un lato, coglie un ulteriore aspetto della disuguaglianza, la deprivazione culturale e formativa che in economie avanzate ad alto tasso di innovazione tecnologica e digitale costituisce uno dei principali ostacoli per l'inserimento nel mercato del lavoro. Ma ci dice molto anche sulle trappole della di-

Grafico 2
Andamento del fenomeno Neet (2004-2018)



Fonte: Rapporto BES, appendice statistica; <https://www.istat.it/it/archivio/224669>

seguaglianza di individui e gruppi che sono sia deprivati materialmente che culturalmente⁷.

Inoltre, come emerge chiaramente dal grafico 2, questo divario ha una forte componente territoriale. I dati sono eloquenti. Non solo il fenomeno cresce in tutto il Paese proprio a partire dalla crisi del 2008, ma ripropone drammaticamente il dualismo Nord-Sud. La media nazionale di periodo è, infatti, 22%, ma balza al 32% se si guarda al Sud, contro il 18% del Centro e il 15% del Nord. Con una tendenza negli anni più vicini comunque in crescita ancora nel Mezzogiorno (il dato per il 2018 è 34,4%). Peraltro, i dati sui Neet differenziano l'Italia e, in genere, il Sud Europa rispetto al resto dell'Europa, delineando una netta geografia della disuguaglianza tra Paesi e soprattutto tra regioni all'interno dell'Europa. Anzi i dati macroeconomici mettono in evidenza che, dopo il 2008 e soprattutto dopo la crisi dell'euro del 2011, la convergenza tra Paesi all'interno dell'Europa sembra riprendere la marcia, ma con una certa asimmetria. Nel complesso, dopo l'allargamento dell'UE nel 2004 e nel 2007, cresce molto l'Europa dell'Est, anche a seguito dei processi di riorganizzazione dell'industria, in particolare tedesca. Per contro, cresce poco l'Europa meridionale. Ma soprattutto si allar-

gano le divergenze tra le regioni interne ai Paesi – tra queste, una delle aree più critiche è proprio il Sud d'Italia. Per di più, gli sviluppi tecnologici e quelli propri dell'integrazione internazionale accentuano la crisi di vecchie aree industriali, frenando la crescita delle regioni deboli. Ne conseguono numerosi effetti negativi a cascata sulle disuguaglianze, tanto più tra i gruppi situazionali più deboli: giovani e donne. Nel caso dei primi, poi, lo scenario è reso più drammatico dal progressivo invecchiamento della popolazione. Non solo, quindi, abbiamo meno giovani, ma questi sono maggiormente deprivati sia economicamente che culturalmente.

Pur con alcune differenze rispetto agli altri due, il terzo indicatore che ci sembra utile prendere in considerazione è dato dal rischio povertà, ovvero la percentuale di persone con un reddito equivalente (cioè il reddito delle famiglie normalizzato con riferimento alla diversa ampiezza e composizione) inferiore o pari al 60% del reddito equivalente mediano sul totale delle persone residenti (secondo la definizione dell'Istat). In senso lato, si tratta di una misura del grado di vulnerabilità sociale degli individui e delle famiglie. Come si vede dalla tabella 1, nell'insieme il rischio di povertà è cresciuto nel periodo preso in

Tabella 1
Persone a rischio di povertà per sesso e classe di età (2003-2016) (%)

Classi di età	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0-17	24,6	24,7	24,4	24,6	24,2	24,1	25,2	25,9	26,2	25,2	25,1	26,8	26,7	26,4
18-24	22,1	22,4	23,9	23,2	22,9	21,5	24,2	25,1	25,4	25,0	26,9	26,1	25,7	24,9
25-34	15,9	15,5	16,2	16,4	16,5	16,4	17,7	20,8	19,7	19,6	18,8	20,7	21,7	20,0
35-44	17,3	17,5	18,1	18,2	18,2	17,8	19,0	19,0	19,1	19,5	20,9	19,7	20,8	21,1
45-54	14,8	15,4	16,2	16,2	15,4	15,0	16,4	18,1	17,8	18,4	19,3	20,0	20,7	20,0
55-59	14,9	14,0	13,6	13,5	13,0	13,3	13,4	15,7	15,0	15,7	17,5	17,1	18,5	17,7
60-64	16,7	15,7	14,1	15,7	13,9	13,8	12,4	14,4	14,6	15,1	13,7	14,3	17,3	18,0
65-74	20,6	22,2	20,6	21,4	19,9	18,0	14,9	15,6	14,8	14,7	13,5	13,4	14,4	14,4
75 e più	21,2	23,4	22,9	23,0	22,0	21,3	18,6	18,4	17,5	15,4	14,9	16,1	16,1	16,7
Totale	18,9	19,2	19,3	19,5	18,9	18,4	18,7	19,8	19,5	19,3	19,4	19,9	20,6	20,3

Fonte: Rapporto BES, appendice statistica; <https://www.istat.it/it/archivio/224669>

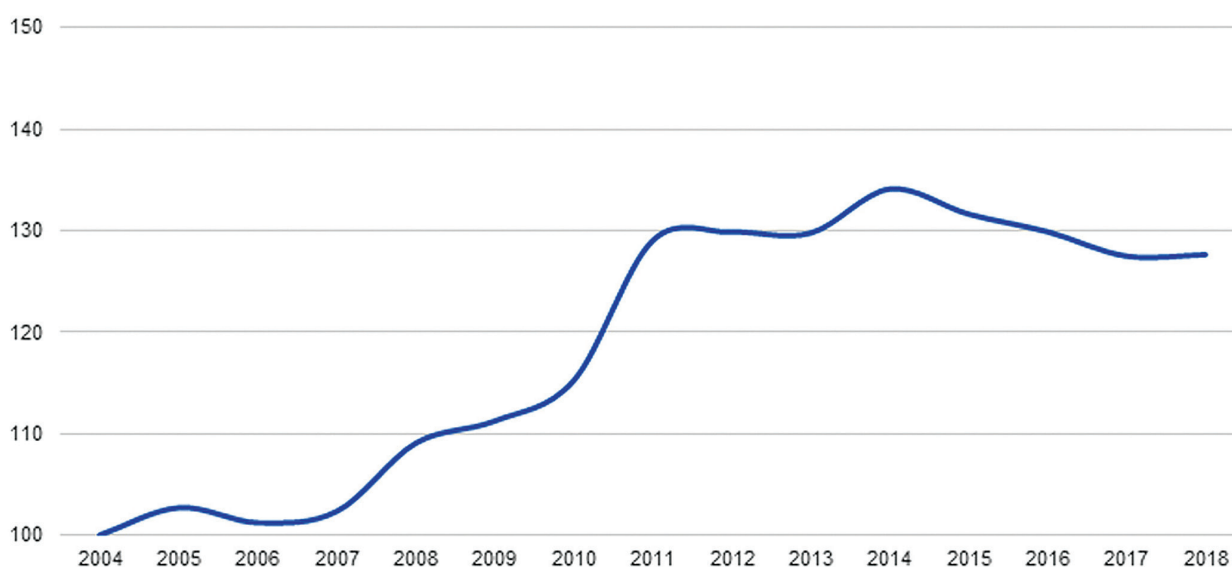
7 Un aspetto rilevante al riguardo è offerto dal livello di istruzione e di accesso allo studio, anche in questo caso, però la disuguaglianza cognitiva si sovrappone e viene amplificata dal dualismo territoriale, basta vedere il recente *Atlante dell'infanzia* di Save the Children 2019 (Cederna 2019).

esame sia pure di appena 1 punto (da circa il 19 a poco oltre il 20%). Tuttavia, se disaggreghiamo i dati per fasce di età troviamo che il rischio di deprivazione materiale tende a polarizzarsi sulle classi dei più giovani e dei più anziani, ma soprattutto è nelle classi di età comprese tra '0 e i 17 anni' e quella successiva dei '18-24 anni' che mostra la maggiore rilevanza. È più elevato e cresce maggiormente con livelli che, per entrambe le classi, negli ultimi dieci anni si approssimano o superano i 26 punti percentuali. Insomma, i più giovani sono anche la componente della popolazione più vulnerabile ai cambiamenti sociali – in questo caso la crisi non accentua il fenomeno, ma ne spinge in avanti la crescita. Le fasce di età intermedie sono quelle più al riparo dal rischio di povertà, specie quelle comprese tra i 55 e i 64 anni. Inoltre, come atteso, tale rischio è comparativamente più marcato al Sud rispetto al resto d'Italia. Con una media di periodo nazionale pari al 10,4%, e con un differenziale territoriale che va dal 33,4% del Sud, al 14,5% del Centro e, per finire, al 10,8% del Nord. Se dalla valutazione rischio passiamo alle condizioni oggettive di povertà, dopo un periodo di stasi, la povertà assoluta cresce soprattutto dopo il 2011,

per raggiungere livelli a due cifre negli anni più vicini proprio con riferimento ai gruppi situazionali dei giovani: negli anni 2016 e 2017 si registrano circa il 12%, per la classe di età 'fino ai 17 anni' e 10 punti percentuali per il gruppo '18-34 anni'. L'incidenza percentuale della povertà assoluta riguarda circa il 7,5% nella classe d'età '34-64 anni', ed è a meno di 4 punti per chi ha oltre 64 anni.

Tiriamo brevemente le fila. I dati confermano che l'aumento della ricchezza negli ultimi decenni è stato concentrato fra le persone di almeno 50 anni. Tutti gli altri gruppi di età hanno visto la propria ricchezza diminuire o stagnare. E il problema si va aggravando: pur essendo in numero minore rispetto alle generazioni passate, i giovani e le giovani oggi hanno sempre più difficoltà ad accumulare ricchezza nel corso della vita. Inoltre, uno sguardo sintetico all'andamento dell'indice del divario generazionale, prima citato (vedi nota 5), è utile per avere un'idea dell'andamento del fenomeno nel prossimo futuro e di come questo possa costituire una base oggettiva che dà salienza al *cleavage generazionale* (si veda il grafico 3)⁸. Infine, si può notare il paradosso che emerge da questo quadro: la maggiore disuguaglianza generale atte-

Grafico 3
Indice del divario generazionale



Fonte: Fondazione Visentini (2019, 9)

⁸ Il 'divario generazionale' costituisce un indice composito, tra gli elementi che concorrono alla sua definizione va ricordata almeno la questione abitativa (dall'accesso, all'indipendenza finanziaria, alla qualità abitativa ecc.), così centrale nella vita

nua la disuguaglianza giovanile solo in quanto “nelle opportunità di vita di una giovane o un giovane cresce l'importanza della ricchezza familiare nell'avviare la vita adulta” (Forum Disuguaglianza Diversità 2019, 143-144). In altre parole, il divario generazionale è contrastato dall'aiuto familiare solo per i giovani delle famiglie ricche o benestanti.

4. Quali conseguenze politiche?

La domanda successiva e ovvia è se il divario generazionale si riflette in un comportamento politico dei giovani difforme da quello dei cittadini più anziani. Ovvero se gli aspetti oggettivi si traducono in comportamenti soggettivi conseguenti. In questa prospettiva, il *cleavage generazionale* sta diventando la nuova frattura fondamentale delle democrazie occidentali?

Il primo passo da fare è controllare se vi sono dati di sondaggio che consentono di vedere immediatamente queste differenze a proposito di diversa fiducia delle classi più anziane di età rispetto ai più giovani verso le diverse istituzioni e i partiti. Ma in Italia, come si può vedere da diversi dati che vanno indietro nel tempo anche di diversi decenni, il fenomeno della sfiducia è generalizzato e accentuato al più che è presente in tutte le classi di età. Si vedano ad esempio i dati del Rapporto BES, già citato sopra. Ed è ben noto ed evidenziato nella letteratura che, quando una tendenza è netta e accentuata, le differenze culturali e sociali classiche, quali età, reddito, istruzione, genere, non emergono. Occorre, quindi, seguire un'altra strada che punti a rilevare direttamente il comportamento giovanile, quando è possibile farlo.

A questo proposito, si può partire dall'ipotesi che le disuguaglianze, anche quelle generazionali, si riflettono in politica secondo tre modalità distinte, anche se non necessariamente alternative, che riprendono con una certa libertà la nota categorizzazione di Hirschman (2017). Così, i giovani più degli altri cittadini (a) si astengono dal voto e non scelgono neanche tutte le diverse altre forme di partecipazione politica tradizionale, quali militanza, iscrizione ai partiti,

identificazione (*alienazione*); (b) scelgono di impegnarsi politicamente, ma rifiutano l'adesione ai partiti tradizionali, rappresentativi delle principali famiglie politiche storiche, e si avvicinano ai nuovi partiti di protesta, o neopopulisti (*lealtà sfidante*); (c) si impegnano politicamente, ma preferiscono la partecipazione non convenzionale, ovvero la protesta sociale in forme più o meno strutturate e continuative, talvolta semplicemente come disponibilità latente a forme di opposizione sociale qualora se ne presentino le occasioni (anche nella forma di coinvolgimento in *flash mob* o nei *Fridays future* per il clima ispirati da Greta Thunberg) (*voce non convenzionale*). Vediamo queste tre diverse forme di canalizzazione soggettiva del 'disagio giovanile'.

Iniziamo da questa terza forma, protesta o *voce non convenzionale*. Il nuovo “ciclo di protesta globale” (Krastev 2014) diretta contro i governi, che ha investito gli Stati Uniti e l'America Latina, passando per l'Europa e il Nord Africa, fino ad arrivare a Hong Kong “ha una base più giovane e istruita e i partecipanti sono più propensi ad identificarsi con la classe media” (Vandaele 2016, 289). In particolare, “la ricerca empirica ha individuato nel precariato – prevalentemente giovani disoccupati o sotto-occupati – la principale base delle recenti mobilitazioni” (Della Porta 2015, 51). I giovani, spesso ben istruiti, disoccupati, o i lavoratori precari “si incontrano, nelle strade con altri gruppi sociali, specialmente con quelli più colpiti dalle politiche di austerità. Infatti, le proteste anti-austerità hanno mobilitato coalizioni di diversi gruppi: giovani, classe media, membri delle nuove classi di lavoratori della cultura, i disoccupati” (Della Porta 2015, 52).

Tale fenomeno, però, è stato poco diffuso in Italia durante la Grande Recessione e dopo (vedi Morlino e Raniolo 2018, 161-169). A differenza che in altri Paesi, la presenza da tempo di un'insoddisfazione diffusa insieme alle forti tradizioni partitiche hanno bloccato l'emergere e lo sviluppo dei movimenti sociali, e la protesta è stata subito incanalata in nuovi partiti, come il Movimento 5 Stelle (M5S), o in partiti già esi-

dei singoli e delle giovani coppie. L'Istat ha rilevato, per il periodo 2004-2017, che le “persone che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali” gravano per lo più sulle fasce di età più giovani in particolare tra i '18 e i 24 anni' (con una media del periodo pari al 13,5%) e tra i '0 e i 17 anni' (con una media dell'11,7%). Percentuali che si dimezzano per le classi di età superiori a chi ha più di 55 anni.

stenti, ma che hanno cambiato nettamente i propri caratteri organizzativi e i propri programmi, come ha fatto la Lega con Salvini.

Occorre, dunque, guardare alla seconda modalità ovvero alla *lealtà sfidante*. I diversi autori che si sono occupati del principale partito di protesta, che nelle elezioni del 2018 ha avuto la maggioranza relativa dei voti, hanno tutti messo in evidenza la presenza del voto giovanile per il M5S. Come riassume Vittori (2019, 155), "A due anni dalla sua fondazione, il M5S risulta sovra rappresentato nella classe d'età 26-35 anni e sottorappresentato tra gli over 65, mentre nella primavera del 2012 la sovra rappresentazione più alta viene riscontrata nella classe di età 36-45 [...] il M5S cresce esponenzialmente nella classe d'età 18-24 (salvo durante la parentesi renziana), ma non riesce mai a sfondare tra i più adulti, dove il suo consenso rimane confinato rispetto ai partiti tradizionali. Questa tendenza sembra essere valida anche per le elezioni del 2018, dove il consenso tra i più giovani e tra gli elettori di mezza età è di gran lunga superiore agli altri partiti, al contrario invece della classe d'età più adulta". Anche Maraffi (2018) conferma questo dato: il M5S è il partito più votato nella fascia di età 18-24 anni (24,5%) e ancora di più tra i 25-34enni (40,3%). L'ovvia conclusione che il voto giovanile abbia preferito i partiti di protesta non è ovviamente sorprendente. Tuttavia, da questa considerazione solo indirettamente si può ricavare che questo voto rifletta l'insoddisfazione per il crescente divario generazionale. Anche altri fattori possono spiegare quel voto, dalla semplice ricerca del nuovo alle modalità più moderne con cui il M5S ha fatto campagne più vicine alla comunicazione giovanile.

Infine, la terza modalità, l'*alienazione*, che si manifesta innanzi tutto nell'astensione elettorale. A questo proposito, gli studi elettorali hanno messo in risalto diversi aspetti. In primis, l'intreccio tra *voice* ed *exit*, ovvero come in particolare nel 2018 "il populismo abbia rappresentato [...] un fattore di forte mobilitazione capace di spingere elettori incerti a votare (per partiti di protesta) invece che ad astenersi" ovvero che "la smobilitazione elettorale sia stata frenata dal voto di protesta" (Tuorto 2019, 125). Inoltre, vi sono due tipi di effetto dell'età sulle scelte di voto (cfr. Maggini 2018): il più tradizionale *effetto ciclo di vita*, per cui le persone cambiano comportamento a seconda della fase della vita in cui si trovano, con i gio-

vani solitamente con opinioni politiche più radicali rispetto alle persone più anziane; e l'*effetto generazione*, per cui le persone di una stessa coorte di età sono influenzate (in maniera stabile nel tempo) nei propri comportamenti politico-elettorali dal periodo storico in cui sono state socializzate alla politica (vedi anche Franklin 2004). Ciò è proprio quanto succede quando le generazioni che sono cresciute politicamente in un clima di incertezza sociale, come quello degli anni Ottanta e Novanta, e sono quindi più distaccate dalla politica, hanno preso il posto delle generazioni precedenti la cui socializzazione è avvenuta durante gli anni di crescita economica e l'alta affluenza alle urne. Peraltro, la bassa affluenza alle urne è un fenomeno che è sempre esistito tra i giovani in quanto di solito sono meno socializzati alla politica rispetto ad altre fasce di età (van der Eijk e Franklin 2009).

A questi due classici effetti se ne può aggiungere un terzo relativo al fatto che "è importante capire le intenzioni di voto dei giovani che secondo molte ricerche sono uno dei segmenti sociali più mobili dal punto di vista elettorale e anche più propensi all'astensione" (Maggini 2016, 51). Ne consegue che, se gli elettori più anziani esprimono un voto più stabile, sono i giovani a costituire un elettorato 'disponibile' a esplorare nuove alternative politiche, o anche forme di astensione intermittente, e quindi cruciale per determinare chi vince e chi perde.

Coerentemente con queste osservazioni, la tabella 2 mostra quell'astensione soprattutto nelle elezioni del 2018, meno evidente nelle elezioni precedenti a confermare la mobilità sopra evidenziata. Di nuovo, tuttavia, vi è il problema di collegare questo comportamento alienato al divario generazionale. Per le elezioni tra il 2008 e il 2018, Tuorto (2019, 119) evi-

Tabella 2
Incidenza dell'astensione per classi di età

elezioni età	2008	2013	2018
18-34	25,1	14,8	31,8
35-54	15,5	11,5	24,2
55+	18,8	17,6	19,2

Fonte: Sondaggi diversi, Itanes

denza anche la connessione con la disoccupazione, che come abbiamo visto sopra è maggiore tra i giovani, e con l'essere meridionali, dove si è visto anche un forte voto giovanile per il M5S. Dunque, se è ragionevole ipotizzare una connessione, da una parte, non è dimostrabile statisticamente in modo stringente e, dall'altra, fa parte di un fenomeno composito di emarginazione in cui rimane la scelta dei tre canali, movimenti sociali, voto di protesta, alienazione. Deve, dunque, rimanere una ragionevole ipotesi che si basa soprattutto sulla crescita dell'astensione, e non sul fatto stesso di astenersi.

5. Note conclusive

Il divario generazionale è ormai una realtà presente nelle nostre società. E, oltre che dalle analisi e considerazioni proposte sopra, è confermato dalla ridotta mobilità sociale, anch'essa un dato contemporaneo rilevante (Forum Disuguaglianze Diversità 2019, 152 e 154). Che la crescita di questo fenomeno si possa collegare anche alla Grande Depressione è anche questa un'affermazione convincente. I problemi iniziano quando tentiamo di collegare, come suggerirebbe il senso comune, questo fenomeno a possibili atteggiamenti o comportamenti politici.

Infatti, da una parte, sulla base dei dati di sondag-

gio esistenti, non solo sull'Italia, l'analisi degli atteggiamenti non consente di rilevare né un maggiore scontento giovanile, né un'esplicita connessione con il divario intergenerazionale, anche se potrebbe essere possibile che un sondaggio focalizzato su questo tema possa fare emergere quella relazione. Dall'altra parte, la connessione tra divario generazionale e i diversi possibili comportamenti probabilmente esiste, ma anche questa non è dimostrabile in modo empiricamente solido. Infatti, la prima modalità indicata ovvero la partecipazione non convenzionale, propria dei movimenti di protesta, vede un coinvolgimento giovanile nettamente più accentuato, anche se in Italia per ragioni diverse non ha avuto molto spazio. Però, il divario generazionale sembra solo una delle componenti del coinvolgimento dei giovani nei movimenti di protesta. Lo stesso si può dire sia per la *lealtà sfidante*, che vede i giovani in prima linea nel votare partiti di protesta, che per l'*alienazione*, un comportamento tenuto dai giovani anche negli anni della Grande Recessione. Si aggiunga a questo la dimostrata volatilità, ovvero l'incostanza degli atteggiamenti politici giovanili, per concludere riconoscendo sia i profondi limiti della nostra capacità di conoscere anche questi fenomeni sociali, sia la complessità delle realtà di cui vorremmo sapere di più.

Bibliografia

- Capoccia G., Kelemen R.D. (2007), The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism, *World Politics*, 59, n.3, pp.341-369
- Cederna G. (a cura di) (2019), *Il tempo dei bambini. Atlante dell'infanzia a rischio 2019*, Save the Children < <https://bit.ly/35puGRH> >
- Corbetta P., Gualmini E. (a cura di) (2013), *Il Partito di Grillo*, Bologna, il Mulino
- Darhendorf R. (2009), *Quadrare il cerchio: benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Bari, Laterza
- Della Porta D. (2015), *Social Movements in Times of Austerity*, Malden e Cambridge, Polity
- De Sousa L., Magalhães P., Amaral L. (2014), Sovereign debt and governance failures. Portuguese democracy and the crisis, *American Behavioural Scientist*, 58, n.12, pp.1517-1541
- Forum Disuguaglianze Diversità (2019), *15 proposte per la giustizia sociale ispirate al Programma di Azione di Anthony Atkinson*, Forum DD
- Franklin M.N. (2004), *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press
- Gallino L. (2013), *Finanzcapitalismo*, Torino, Einaudi
- Giunta A., Rossi S. (2017), *Che cosa sa fare l'Italia. La nostra economia dopo la grande crisi*, Bari, Laterza
- Gourevitch P. (1986), *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*, New York, Cornell University Press
- Hirschman A.O. (2017), *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Bologna, Il Mulino
- Krastev I. (2014), *Democracy Disrupted. The politics of global protest*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press

- Kriesi H. Grande E., Lachat R., Dolezal M., Bornschieer S., Frey T. (2006), Globalization and the transformation of the national political space. Six European countries compared, *European Journal of Political Research*, 45, n.6, pp.921-956
- Lockwood D. (1964), Social Integration and System Integration, in Zollschan G.K., Hirsch H.W. (eds.), *Explorations in Social Change*, Boston, Houghton Mifflin
- Maggini N. (2016), *Young People's Voting Behaviour in Europe. A Comparative Perspective*, London, Palgrave Macmillan
- Maggini N. (2018), La vittoria del partito degli astenuti: l'affluenza tracolla ai ballottaggi, in Paparo A. (a cura di), *Goodbye Zona Rossa. Il successo del centrodestra nelle comunali 2018*, Dossier CISE (12), Roma, LUISS University Press e Centro Italiano Studi Elettorali, pp.211-216
- Maraffi M. (2018), Le basi sociali del voto 2018: fra continuità e cambiamento, in ITANES (a cura di), *Vox Populi. Il voto ad alta voce del 2018*, Bologna, Il Mulino, pp.79-94
- Marchetti F., Monti L. (a cura di) (2017), *Il divario generazionale tra conflitti e solidarietà, I Rapporto*, Roma, Fondazione Bruno Visentini
- Marchetti F., Monti L. (a cura di) (2018), *Il divario generazionale. Un patto per l'occupazione dei giovani. II Rapporto*, Roma, Fondazione Bruno Visentini
- Milanovich B. (2017), *Ingiustizia globale. Migrazioni, disuguaglianze e il futuro della classe media*, Roma, Luiss University Press
- Monti L. (2017), Diminishing Prospects for Young People. A Comparison of the *Intergenerational Fairness Index* and *Generational Divide Index* in Addressing the Problem, *European Studies Review*, 9, n.4, pp.160-169
- Monti L. (a cura di) (2019), *Il divario generazionale e il reddito di opportunità. III Rapporto*, Roma, Fondazione Bruno Visentini
- Morlino L., Raniolo F. (2018), *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Bologna, Il Mulino
- Morlino L. et al. (2019), *Equality, Freedom, and Democracy. Europe After the Great Recession*, Oxford, Oxford University Press, di prossima pubblicazione
- Russo A. (2019), *Economia politica internazionale. Potere, sviluppo e tecnologia nell'era globale*, Milano, Mondadori
- Smelser N.J. (1985), *Manuale di sociologia*, Bologna, Il Mulino
- Tuorto D. (2019), L'astensionismo elettorale: quel che resta dalla protesta?, in Chiaramonte A., De Sio L. (a cura di), *Il voto del cambiamento. Le elezioni politiche del 2018*, Bologna, il Mulino
- Vandaele K. (2016), Interpreting strike activity in western Europe in the past 20 years. The labour repertoire under pressure, in *Transfer. European Review of Labour and Research*, 22, n.3, pp.277-294
- Van der Eijk C., Franklin M.N. (2009), *Elections and Voters*, London, Red Globe Press
- Vittori D. (2019), *Il Valore di Uno*, Roma, LUISS University Press, di prossima pubblicazione

Leonardo Morlino

morlino@luiss.it

Leonardo Morlino è professore emerito di Scienze politiche presso la LUISS Guido Carli, Roma. È stato presidente dell'International Political Science Association (IPSA) (2009-2012). È uno specialista in politica comparata, in particolare per quanto riguarda l'Europa meridionale e orientale, l'America Latina e i processi di democratizzazione. È autore di oltre 30 libri e 200 saggi e capitoli di libri pubblicati in 9 lingue. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *The Politics of the Eurozone Crisis in Southern Europe: A Comparative Reappraisal*, Palgrave, 2020 (a cura di, con C. Sottillotta); *Come la crisi economica cambia la democrazia*, Il Mulino, 2018 (con F. Raniolo).

Francesco Raniolo

francesco.raniolo@unicat.it

Francesco Raniolo è professore ordinario di Scienza politica e Politica comparata presso l'Università della Calabria, Cosenza, dove è anche direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali (DISPeS). I suoi principali campi di studio sono i partiti e la partecipazione politica, i rapporti tra politica e amministrazione, la qualità della democrazia. Tra le sue più recenti pubblicazioni: *Come la crisi economica cambia la democrazia*, Il Mulino, 2018 (con L. Morlino); *Limiti e sfide della rappresentanza*, F. Angeli, 2018 (a cura di, con D.G. Bianchi).

Le politiche di contrasto alla povertà

Giovanni Gallo

INAPP e Università di Modena
e Reggio Emilia

Matteo Luppi

INAPP

Lo studio analizza come il Reddito di inclusione e il Reddito di cittadinanza si prefigurano rispetto alla copertura del bisogno economico delle diverse coorti generazionali. Dopo aver mostrato la recente dinamica del fenomeno della povertà in Italia, l'articolo presenta alcune micro-simulazioni sulla platea di potenziali beneficiari e sulla spesa prevista per le due misure di contrasto alla povertà in esame. I risultati evidenziano che, in termini comparativi e al netto della generalizzata espansione della platea dei beneficiari prodotta dal Reddito di cittadinanza, quest'ultimo tende a favorire la popolazione anziana molto più della precedente misura nazionale e che questo disequilibrio generazionale verrebbe solo parzialmente risolto da una modifica della scala di equivalenza.

The paper analyzes how and to what extent the Inclusion Income and the Citizenship Income schemes cover the economic needs reported by different cohorts of the Italian population. After a glance at recent poverty trends in Italy, this study outlines, through microsimulations analysis, the possible effect of the schemes on potential beneficiaries and the expected burden on the public budget. Despite the audience expansion that Citizenship Income scheme generated across all cohorts, estimation results highlight that, in relative terms, the Citizenship Income scheme tends to favor the older population more than the previous national scheme and that the following intergenerational divide would be only partially solved by a change in the adopted equivalence scale.

DOI: 10.1485/2532-8549-201903-3

Citazione

Gallo G., Luppi M. (2019), Le politiche di contrasto alla povertà, *Sinapsi*, IX, n.3, pp.25-43

Parole chiave

Reddito di cittadinanza
Trasferimenti sociali
Divari generazionali

Key words

Citizenship Income
Social transfers
Intergenerational divides

1. Introduzione

“Economists are now coming to realize that one of the stiffest headwinds [explaining recent disappointing economic growth in the U.S. and abroad] is also one of the hardest to overcome: demographics”. In questi termini il *Wall Street Journal* (19 2015) inquadra l'ampio dibattito relativo ai mutamenti sociali ed economici che stanno interessando le popolazioni delle nazioni più sviluppate. I mutamenti demografici, e quindi i cambiamenti delle caratteristiche delle coorti gene-

razionali, rivestono un ruolo centrale nella comprensione delle condizioni socio-economiche delle stesse popolazioni. È partendo da tale assunto che in questo lavoro intendiamo analizzare come le due più recenti misure nazionali di contrasto alla povertà, Reddito di inclusione (Rei) e Reddito di cittadinanza (Rdc), si prefigurano rispetto alla copertura del bisogno di supporto al reddito delle diverse coorti generazionali.

La questione demografica per il nostro Paese assume caratteristiche significative. L'Italia risulta essere

tra i Paesi più anziani al mondo preceduta solamente dal Giappone (OCSE 2017). Nel 2018, la popolazione anziana (over 65) rappresenta il 22,5% della popolazione totale, contro una media europea (Eu28) pari al 19,7%, mentre la sola popolazione degli ultranziani (over 80) costituisce il 6,9% del totale, valore più elevato di quello europeo, che si attesta al 5,6%¹. A completamento del quadro occorre anche includere un ulteriore elemento connesso al progressivo invecchiamento della popolazione nazionale, ossia il mutamento delle caratteristiche delle coorti generazionali. La graduale scomparsa degli individui nati a cavallo delle due guerre mondiali e l'ingresso in età anziana della generazione definita dei Baby boomers (ossia i nati tra il 1946 e il 1964), hanno fatto registrare un passaggio epocale per quanto riguarda la distribuzione generazionale della ricchezza della popolazione italiana. Al contempo, si sta assistendo a un progressivo peggioramento delle condizioni socio-economiche delle generazioni più giovani, fenomeno che abbraccia una pluralità di cause ed esiti, ma che risulta essere di centrale importanza in Italia (Istituto Giuseppe Toniolo, vari anni), ma non solo (Adamy e Overberg 2019).

A contrastare dell'inerzia che ha caratterizzato le politiche di contrasto alla povertà negli ultimi decenni (Ferrera *et al.* 2012; Madama *et al.* 2018; Natili 2019), recentemente si è assistito a una intensa fase di attività legislativa su questo fronte. Prima del 2016 l'Italia era sprovvista di una misura nazionale di reddito minimo continuativa. Oltre alle misure regionali e locali nate nell'ultimo decennio e sviluppatasi seguendo direttrici differenti, è con l'introduzione del Sostegno per l'inclusione attiva, nel settembre del 2016, che si definisce un quadro nazionale unico di azione, benché non ancora strutturale, ma sperimentale e 'temporizzato'. Questa misura, se da un lato ha avuto il pregio di armonizzare le varie misure subnazionali, dall'altro ha presentato alcuni limiti, in particolare la sua natura non universalistica, criteri di eleggibilità troppo stringenti, e importi esigui e a somma fissa (Saraceno 2016). Queste criticità sono state superate con l'introduzione, il 1° gennaio 2018, del Reddito di inclusio-

ne, il quale rappresenta la prima misura strutturale di reddito minimo in Italia e si caratterizza per essere un trasferimento monetario vincolato alla prova dei mezzi e condizionato all'attivazione lavorativa o sociale dei membri familiari ritenuti idonei. Inoltre, dal luglio 2018, con la cessazione dei vincoli categoriali, il Rei si allinea alle principali esperienze europee, diventando di fatto una misura di reddito minimo a universalismo selettivo² (Raitano *et al.* 2018). Anche l'attuale Reddito di cittadinanza, entrato in vigore il 1° aprile 2019, a discapito del nome, può essere circoscritto tra le politiche di reddito minimo condizionali al soddisfacimento di determinati criteri reddituali e non. L'elemento chiave del passaggio Rei-Rdc è identificabile nel significativo aumento di risorse messe in campo dal governo, le quali (considerando anche le risorse dedicate alla Pensione di cittadinanza (Pdc)) quasi triplicano il precedente stanziamento previsto per il Rei, superando, secondo il D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, e la legge di bilancio per il 2019, i 6 miliardi di euro nel 2019 e gli 8 miliardi nel 2021. Tale aumento si riflette in un'espansione ulteriore della potenziale platea dei beneficiari tramite un innalzamento dei criteri reddituali di accesso previsti nel Rei, e in un significativo aumento degli importi massimi individuati dalla misura, agevolati dall'introduzione di una componente dell'importo prevista per compensare le spese di affitto dei beneficiari. Inoltre, questa misura si differenzia in Reddito o Pensione di cittadinanza in base all'età dei componenti del nucleo familiare (over 67 nel secondo caso), ma per comodità in questa sede, ove non specificato, considereremo entrambi con il nome di Rdc.

Alla luce di questa dinamica a coperture crescenti che ha interessato le recenti politiche italiane di contrasto alla povertà, in questo articolo, limitando l'attenzione alle ultime due misure (Rei e Rdc), intendiamo leggere tale sviluppo in ottica generazionale. In particolare, la domanda di ricerca principale cui la nostra analisi risponde è: quale tra questi disegni di policy, in termini di requisiti di accesso e scala di equivalenza adottata, è maggiormente in linea coi recenti mutamenti dei profili generazionali della povertà in Italia? Tale esercizio ha valenza esclusivamente se po-

1 Fonti dati: demo.Istat.it (ultima consultazione 27/09/2019) ed Eurostat database (ultima consultazione 27/09/2019).

2 Le stime e le analisi relative al Rei presentate nei paragrafi successivi si basano sul modello a universalismo selettivo del Rei.

sto in termini di comparazione relativa, in quanto, in termini assoluti, le risorse stanziare per il Rdc garantiscono, rispetto al Rei, significativa espansione della spesa sociale in favore di tutte le categorie della popolazione. In quest'ottica, la nostra ipotesi è che il peculiare disegno del Rdc sfavorisce, in termini relativi rispetto al Rei, l'accesso al sostegno pubblico e riduce il beneficio economico per le categorie più esposte al rischio di povertà, ossia i minori e i giovani adulti.

Il prossimo paragrafo analizzerà in termini comparativi le caratteristiche delle due politiche di reddito minimo di nostro interesse. Il successivo si concentra sulla recente dinamica del fenomeno della povertà in Italia evidenziandone le differenze generazionali. Il paragrafo 4 completa questa analisi soffermandosi sul-

la distribuzione dei trasferimenti sociali, differenziando per classi di età e per esposizione al grave rischio di povertà. Il paragrafo 5 descrive i dati e la metodologia utilizzati per la (micro-)simulazione della platea potenziale, mentre il paragrafo 6 presenta i risultati delle stime sulle principali caratteristiche dei potenziali beneficiari delle misure, nonché una discussione sulle variazioni attese da un eventuale cambio di scala di equivalenza nel Rdc. Infine, il paragrafo 7 conclude il lavoro offrendo alcune indicazioni di policy.

2. Rei e Rdc a confronto

Recentemente la comparazione tra Rei e Rdc (tabella 1) ha richiamato una forte attenzione in ambito accademico e non solo. In questa sede non proponiamo

Tabella 1
Rei e Rdc a confronto

REDDITO DI INCLUSIONE		REDDITO DI CITTADINANZA	
Requisiti di residenza e di soggiorno			
<ul style="list-style-type: none"> • Cittadino italiano o Unione europea (regolare permesso di soggiorno/permanente) • Paesi terzi: permesso di soggiorno di lungo periodo, ultimi due anni continuativi 		<ul style="list-style-type: none"> • Cittadino italiano o Unione europea (regolare permesso di soggiorno/permanente) • Paesi terzi: permesso di soggiorno di lungo periodo, residente in Italia da almeno dieci anni, ultimi due anni continuativi. 	
Requisiti reddituali			
<ul style="list-style-type: none"> • Isee: <6.000 euro • Isre: < 3.000 euro 		<ul style="list-style-type: none"> • Isee: <9.360 euro • Reddito familiare: <6.000 euro (7.560 euro per Pensione di cittadinanza) 	
Requisiti patrimoniali			
<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione: < 20.000 euro • Valore del patrimonio mobiliare: < 6.000 euro (2.000 euro per ogni ulteriore componente del nucleo familiare, fino a un massimo di 10.000 euro) 		<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione: < 30.000 euro • Valore del patrimonio mobiliare: < 6.000 euro (+ 2.000 euro per ogni ulteriore componente del nucleo familiare, fino a un massimo di 10.000 euro); + 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo; + 5.000 euro per ogni componente con disabilità (+7.500 euro in caso di disabilità grave o di non autosufficienza) 	
Scala di equivalenza			
Scala Ise		Ad hoc:	
<i>Componenti</i>	<i>Valore</i>	<i>Componenti</i>	<i>Valore</i>
1	1	1	1
2	1,57	Ogni altro over 18	+0,4
3	2,04	Ogni altro under 18	+0,2
4	2,46	Limite massimo	2,1
5	2,85	Limite massimo (disabilità)	2,2
Ogni ulteriore membro	+0,35		

Fonte: D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147 e D.L. 28 gennaio 2019, n. 4

una puntuale analisi dei due modelli sottostanti le misure, ma limitiamo l'attenzione a quegli elementi che influiscono sulla definizione della potenziale platea dei beneficiari e degli importi delle prestazioni, e rimandiamo il lettore alla già ampia letteratura comparativa per ulteriori approfondimenti (Saraceno 2018; Baldini 2019; Baldini *et al.* 2019; Gori 2019a; Gori 2019b; Lusignoli 2019; Valente 2019). Nello specifico, la tabella 1 presenta sinteticamente le caratteristiche relative ai requisiti di accesso (patrimoniali, reddituali e di soggiorno) e alle scale di equivalenza adottate per il calcolo degli importi. Ai nostri fini appare utile notare che se da un lato questo passaggio ha portato a un significativo innalzamento dei criteri reddituali e patrimoniali, dall'altro si assiste a un restringimento nell'accesso della popolazione straniera e all'utilizzo di una scala di equivalenza più 'piatta' rispetto a quella adottata nel Rei e limitata dalla presenza di un 'tetto' massimo assente in precedenza.

Guerra (2019) ha recentemente sottolineato come questi ultimi due aspetti possano penalizzare i nuclei familiari con persone di riferimento giovani, specie se con minori e numerosi, a favore della popolazione più anziana, e in particolar modo dei beneficiari over 67. La scala di equivalenza adottata nel Rdc attribuisce agli adulti un peso doppio rispetto ai minori e limita la scala a un valore inferiore a quello ottenibile da un nucleo composto da due adulti e due figli maggiorenni (non disabili). Al contrario, la scala Isee non differenzia per età del componente e non pone tetti massimi, favorendo i nuclei con minori e numerosi. Similmente, i più stringenti requisiti di soggiorno tendono a penalizzare le famiglie di soli stranieri, le quali mediamente sono più giovani e con un maggior numero di minori rispetto alle famiglie composte da soli italiani, e che soprattutto presentano un'incidenza della povertà quasi sei volte superiore (29,2% e 5,1%) (Guerra 2019).

Un ulteriore elemento potenzialmente distorsivo del Rdc riguarda la divisione dell'importo in due componenti, una variabile in base alle caratteristiche reddituali del nucleo e modulata dalla scala di equivalenza,

la seconda fissa ed esclusiva per i nuclei che risiedono in affitto, pari al valore di quest'ultimo, fino a un massimo di 280 euro (150 euro in caso di Pdc). Essendo l'importo massimo previsto, ad esempio per un single, pari a 780 euro al mese, ne consegue che la componente variabile legata al reddito familiare per i beneficiari del Rdc presenta in questo caso un tetto massimo a 500 euro, contro i superiori 630 euro nel caso di beneficiario del Pdc. Se da un lato questo aspetto ha il pregio di concentrare maggiori risorse sulla popolazione in affitto in cui vi è una maggiore incidenza di povertà, dall'altro penalizza le famiglie numerose e favorisce la popolazione over 67. Come evidenzia Guerra (2019), la scala di equivalenza implicita per una famiglia in affitto, composta da una coppia con due figli minori, è pari a 2,46 nel Rei, mentre nel Rdc risulta essere 1,51 se il nucleo è in affitto e 1,80 per nuclei con casa di proprietà. Inoltre, la maggior quota variabile dell'importo per la Pdc rispetto al Rdc (in virtù del minor valore della quota 'affitto') risulta in un paradossale effetto per cui, a parità di livello di povertà, una famiglia in affitto composta da una coppia di giovani riceve un beneficio inferiore rispetto a una coppia composta da over 67. Sulla base di questi elementi intendiamo approfondire come le risorse destinate a queste misure siano distribuite rispetto alle coorti generazionali.

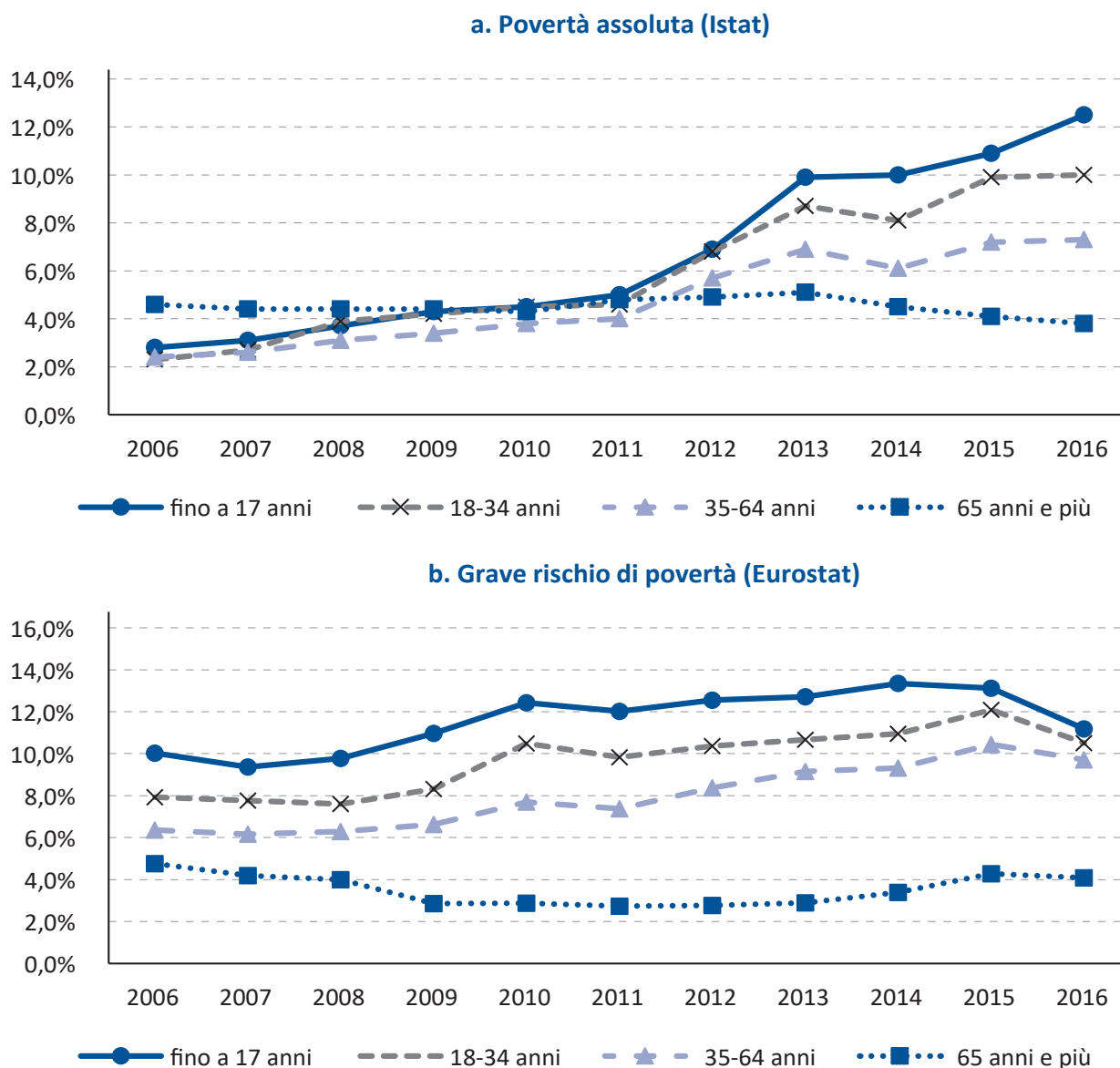
3. La dinamica dei profili generazionali della povertà

Gli ultimi report Istat (vari anni) sulla povertà in Italia indicano come sia in atto una relazione inversa tra incidenza di povertà ed età, già emersa nel 2012 e confermata negli anni successivi³. Tale relazione è ben rappresentata dalla figura 1, la quale mostra, per quattro classi di età comprendenti la popolazione italiana, l'andamento del fenomeno della povertà in Italia nel decennio 2006-2016⁴ sulla base di due differenti indicatori: a) l'indicatore di povertà assoluta come definito da Istat; b) una forma più 'grave' dell'indicatore Eurostat di rischio di povertà relativa (reddito familiare disponibile equivalente inferiore al 40% della mediana nazionale).

3 I dati e le relative considerazioni presentate in questo paragrafo sono da considerarsi descrittivi al fine della definizione del contesto su cui l'analisi insiste. Nonostante il mutamento qui presentato sia strettamente connesso a dinamiche generazionali, effetti di coorti (pensionistiche), l'analisi delle sue determinanti è al di là dello scopo di questo articolo.

4 Si è deciso di utilizzare come ultimo dato il 2016 anziché il 2017 in quanto corrisponde all'anno di riferimento utilizzato per le stime della platea dei beneficiari Rei e Rdc presentate di seguito.

Figura 1
Incidenza della povertà per classi di età degli individui



Note: mentre la figura 1a è derivata dai dati di fonte Istat (Indagine sui consumi delle famiglie), 1b è calcolata su dati It-Silc (release anno successivo all'anno di riferimento).

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat e Eurostat scaricati nel mese di dicembre 2019

La figura 1a evidenzia chiaramente quanto appena affermato. Nel decennio 2006-2016 l'incidenza della povertà assoluta – un indicatore di povertà non reddituale ma stimato sui consumi – della popolazione under 65 è costantemente cresciuta; al contrario si assiste a una progressiva contrazione della quota di popolazione anziana esposta a tale rischio. Tale popolazione passa infatti da un'incidenza del 4,6% nel 2006

a una incidenza del 3,8% nel 2016, riducendosi di 0,8 punti percentuali. Ciò è accaduto probabilmente a seguito dell'ingresso nella categoria dei pensionati, durante il periodo in esame, di persone con storie contributive/lavorative migliori in confronto ai precedenti. Al contrario, l'altro estremo della struttura demografica, la popolazione 0-17 anni, presenta un fattore di crescita dell'incidenza pari a circa 4,5, passando dal

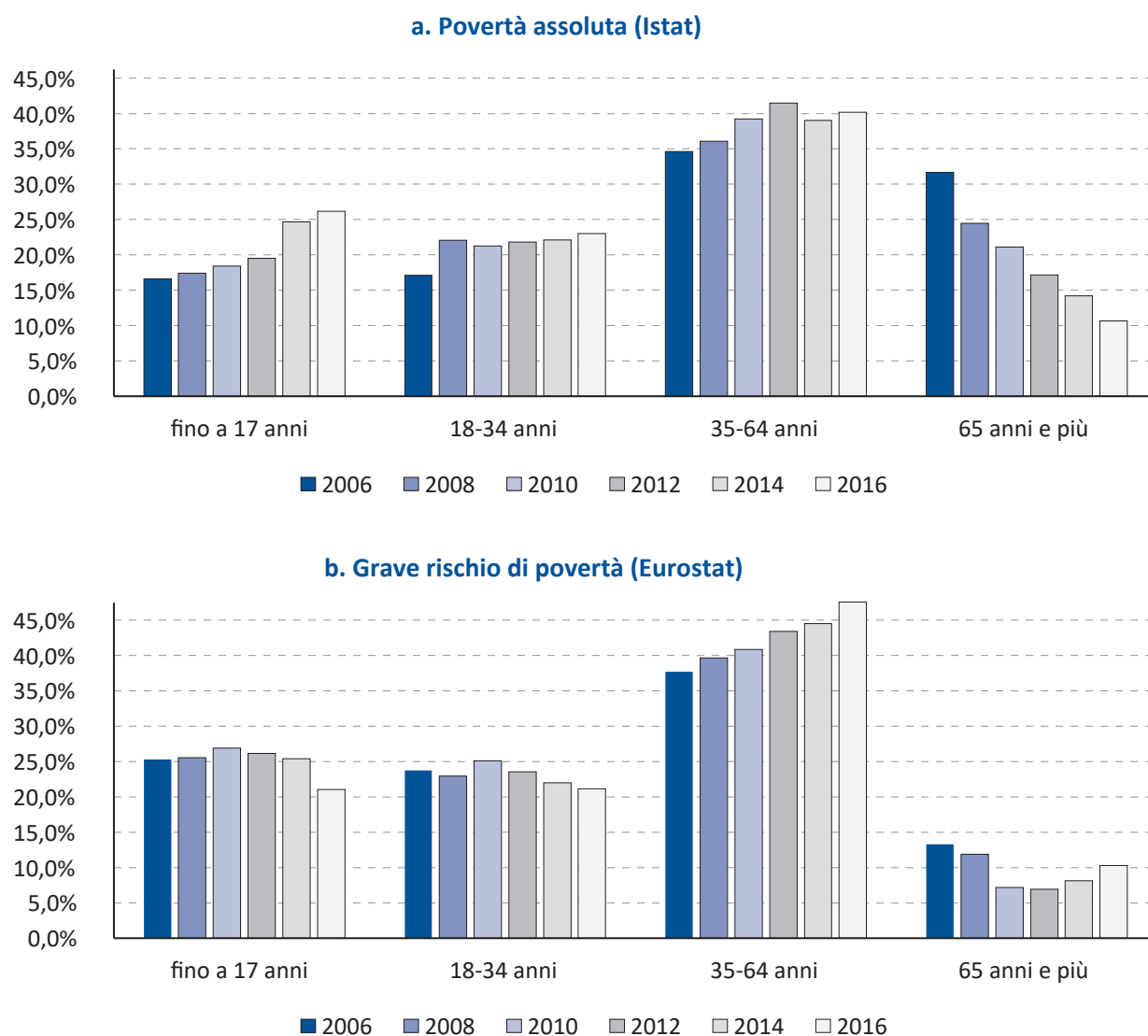
2,8% al 12,5%. Una simile tendenza interessa anche la popolazione 18-34 anni, che vede l'incidenza della povertà assoluta crescere dal 2,3% del 2006 al 10% del 2016.

L'utilizzo dell'indicatore di grave rischio di povertà, anche se presenta un andamento differente in termini comparativi tra le classi di età analizzate, evidenzia in ogni caso il gap generazionale di povertà. Dal 2008 si registra uno 'scollamento' tra la popolazione over e under 65, la prima con andamento prevalentemente decrescente, mentre la seconda prevalentemente crescente. Nonostante l'inversione di tendenza registrata negli

ultimi anni, maggiormente marcata per la popolazione under 65, il divario tra queste due macro-classi di età rimane comunque ampio. Anche in questo caso le due classi più esposte a tale rischio comprendono la popolazione under 34 e particolarmente quella minore.

Alla luce di questi dati risulta interessante comprendere come sia mutata in questo arco temporale la composizione della popolazione di individui in povertà rispetto alle classi di età (figura 2). Con riguardo sia all'indicatore di povertà assoluta, sia a quello di grave rischio di povertà relativa, la popolazione 35-64 anni rappresenta la quota principale con una tenden-

Figura 2
Composizione per classe d'età degli individui in povertà



Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat e Eurostat scaricati nel mese di dicembre 2019

za di crescita nel decennio analizzato, e arrivando a pesare nel 2016 circa il 40-45% del totale della popolazione povera. La componente over 65 si caratterizza per essere, negli anni successivi al 2012, la quota minoritaria della popolazione in povertà, e presenta, soprattutto nella figura 2a, una forte riduzione dal 2006 al 2016, raggiungendo in quest'ultimo anno quote prossime al 10%. La popolazione di età inferiore ai 34 anni costituisce nel 2016 il 45%-50% della totalità della popolazione povera, presentando una tendenza, soprattutto per quanto riguarda la povertà assoluta, di costante crescita. Rispetto a quest'ultimo punto, è doveroso evidenziare il peso della popolazione di età inferiore ai 17 anni: nel 2016 più di un quarto dei poveri assoluti è un minore.

4. Il supporto dei trasferimenti sociali

L'allarmante crescita del fenomeno della povertà registrata nell'ultimo decennio in Italia a seguito della recente crisi economica, e in generale nella maggior parte dei Paesi sviluppati, ha posto maggiore enfasi

al ruolo dei trasferimenti sociali. Come strumenti primari del sistema di welfare pubblico, questi svolgono un'importante funzione di contrasto ai rischi sociali, e di supporto alle categorie più povere e fragili della popolazione, attraverso l'erogazione di un beneficio economico o di un servizio *in kind*.

Secondo i dati forniti da Eurostat su redditi e trasferimenti sociali (di natura monetaria) percepiti dalle famiglie italiane nell'anno 2016, ossia in ambito antecedente le misure Rei e Rdc, il 74% circa delle famiglie beneficia di almeno un trasferimento sociale (tabella 2)⁵. La categoria anziana della popolazione appare essere chiaramente la più tutelata dal sistema di welfare italiano, dato che quasi tutti gli over 65 sono beneficiari diretti o vivono in una famiglia che percepisce almeno un trasferimento sociale. Di seguito si trovano i minorenni, percettori di un qualche beneficio economico nel 72% dei casi⁶, i giovani tra i 18 e i 34 anni (68%) e la classe adulta della popolazione (35-64 anni di età) con una percentuale del 65%. Escludendo le pensioni, la copertura della popolazione anziana

Tabella 2
Percentuale di individui beneficiari dei trasferimenti sociali per classe d'età. Anno 2016 (val. %)

Classe d'età degli individui	TOTALE DELLA POPOLAZIONE			POPOLAZIONE IN GRAVE RISCHIO DI POVERTÀ		
	Totale dei trasferimenti	Pensioni escluse	Solo trasferimenti <i>means-tested</i>	Totale dei trasferimenti	Pensioni escluse	Solo trasferimenti <i>means-tested</i>
fino a 17 anni	71,7	69,5	12,5	57,2	54,9	22,3
18-34 anni	68,1	59,3	6,0	55,7	52,2	11,5
35-64 anni	64,9	51,6	4,0	46,7	41,4	8,1
65 anni e più	97,9	21,2	8,6	72,1	23,0	28,7
Totale	73,9	49,2	6,8	53,4	44,6	13,9

Note: la colonna 'Pensioni escluse' fa riferimento al totale dei trasferimenti sociali con l'esclusione delle pensioni. La colonna 'Solo trasferimenti *means-tested*' si riferisce invece ai soli trasferimenti per accedere ai quali è prevista una prova dei mezzi e che non sono vincolati al versamento di contributi lavorativi.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

5 Nell'insieme dei trasferimenti sociali monetari Eurostat inserisce: i sussidi di disoccupazione, le pensioni (es. pensioni di anzianità, pensioni di reversibilità, assegno sociale), i sussidi per malattia e/o disabilità, i benefici economici collegati all'educazione (es. borse di studio), i trasferimenti a famiglie e bambini, i sussidi per *social housing* o case popolari e anche tutti gli altri trasferimenti, non classificati nelle precedenti 'categorie', che hanno come obiettivo principale quello di contrastare la povertà e l'esclusione sociale. L'inclusione in questo insieme prescinde dalla natura contributiva del trasferimento, nonché dalla previsione di una prova dei mezzi all'accesso.

6 Nella tabella 2, così come nella successiva, si ritiene beneficiaria di un trasferimento sociale la totalità dei membri del nucleo familiare beneficiario di tale trasferimento, di conseguenza il 72% dei minori è membro di un nucleo familiare che

passa dal 98% al 21%, mentre la riduzione della percentuale di beneficiari è molto più limitata nelle altre classi d'età in esame. Con riferimento a questo sottoinsieme di trasferimenti sociali, i minori risultano ora essere la categoria largamente più tutelata, con un tasso di copertura pari al 69%, a fronte di una copertura del 49% per il totale della popolazione.

Il problema principale dei trasferimenti sociali in Italia, particolarmente evidente quando vengono escluse le pensioni (che contengono anche le integrazioni al minimo e gli assegni sociali), è la loro capacità di supportare la popolazione in condizioni di povertà. La tabella 2 infatti mostra che la percentuale di beneficiari dei trasferimenti sociali è minore tra gli individui in grave rischio di povertà rispetto al totale della popolazione, e ciò è vero in relazione sia alla totalità dei trasferimenti, sia ai trasferimenti al netto delle pensioni. La scarsa *pro-poorness* dei trasferimenti sociali in Italia è confermata dal grafico A.1 (in Appendice), che evidenzia una percentuale alta di famiglie beneficiarie anche tra i decili di reddito più elevati. Inoltre, nonostante la quota di beneficiari dei soli trasferimenti sottoposti alla prova dei mezzi e non condizionati al versamento di contributi lavorativi registri un incremento per tutte le classi di età nel passaggio popolazione totale-popolazione in grave rischio di povertà, tale incremento risulta disomogeneo tra le classi, con la popolazione anziana a caratterizzarsi come la più tutelata, sia in termini assoluti (28,7%) che in termini di incremento (+20,1 punti percentuali).

I dati presentati in questo e nel precedente paragrafo, benché si riferiscano al 2016 (o ad anni precedenti) e quindi al contesto pre-riforme Rei e Rdc, identificano due elementi chiave utili per la 'calibrazione' delle politiche di contrasto alla povertà in Italia, almeno per quanto concerne la dimensione generazionale: il crescente rischio di povertà delle coorti demografiche più giovani, compensato dalla riduzione relativa e assoluta dello stesso rischio nella parte della popolazione più anziana; un sistema di trasferimenti sociali

che risulta essere poco *pro-poorness* e che, nella sua parte specificatamente destinata al supporto degli individui in povertà, tende a tutelare maggiormente la componente anziana della popolazione. I modelli di simulazione dei prossimi paragrafi mirano a comprendere come Rei e Rdc deviano o meno dallo scenario appena delineato.

5. Il modello di micro-simulazione

L'obiettivo di questo articolo è quello di analizzare in che modo le misure nazionali di reddito minimo, Rei prima e Rdc poi, hanno intercettato il cambiamento avvenuto nell'ultimo decennio nei profili generazionali della povertà. Per far questo è innanzitutto necessario riuscire a stimare la platea dei potenziali beneficiari delle due misure in esame, nonché il beneficio economico da essi percepito.

Le stime sull'implementazione delle misure nazionali sono state realizzate attraverso un modello di micro-simulazione fiscale di natura statica (*static tax-benefit microsimulation model*), il quale attinge parzialmente dalla stessa metodologia proposta da Baldini *et al.* (2015 e 2018) e, in modo particolare, da Gallo e Sacchi (2019)⁸. Le simulazioni si basano sui micro-dati forniti dalla componente italiana dell'indagine europea sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie (It-Silc) per l'anno 2017. Questa indagine, infatti, contiene numerose e dettagliate informazioni su redditi, patrimoni, condizioni lavorative e socio-economiche delle famiglie italiane e dei loro componenti. Il campione di analisi contiene informazioni per 48.819 individui che vivono in 22.226 famiglie. Poiché le variabili reddituali si riferiscono al 2016 (ovvero l'anno precedente l'intervista), queste sono indicizzate al 2018 usando gli indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività forniti da Istat. Inoltre, al fine di controllare per la possibile imperfetta rappresentatività della popolazione italiana totale da parte del campione It-Silc, tutte le stime presentate in questo studio sono prodotte tenendo conto dei pesi campionari familiari forniti da Istat.

riceve un trasferimento sociale. Al contrario, quando si fa riferimento all'età del capofamiglia, ad esempio nella tabella 4, si fa riferimento alla sola età del richiedente della prestazione sociale.

7 Il modello di micro-simulazione adottato in questa analisi è stato recentemente sviluppato da alcuni membri del Centro di analisi delle politiche pubbliche (Capp) dell'Università di Modena e Reggio Emilia e dell'Inapp. Alcune applicazioni di differenti versioni dello stesso modello possono essere trovate anche in Baldini e Gallo (2016) e Baldini *et al.* (2019).

Come è solito nella letteratura dei modelli di micro-simulazione, il modello qui adottato si basa su alcune ipotesi. Innanzitutto, il patrimonio finanziario complessivamente dichiarato dalle famiglie nel campione It-Silc è stato incrementato fino alla piena coincidenza coi totali nazionali che emergono dai conti finanziari della Banca d'Italia per il 2016⁹. Tale correzione dei valori patrimoniali è necessaria per tenere conto della nota attitudine delle famiglie intervistate, soprattutto in Italia, a non dichiarare o sotto-riportare le informazioni riguardanti la loro ricchezza finanziaria (Canari e D'Alessio 1993; D'Alessio e Neri 2015). Anche le dichiarazioni riguardanti il valore complessivo del patrimonio immobiliare delle famiglie potrebbero soffrire dello stesso problema di *under-reporting*. Tuttavia, in questo caso, in assenza di informazioni o fonti dati migliori, è possibile assumere che la stessa attitudine a sotto-dichiarare il proprio patrimonio influisca tanto nei valori dichiarati nell'indagine It-Silc quanto su quelli inseriti nella domanda per il calcolo dell'Isee familiare, su cui viene poi valutato il rispetto dei requisiti di accesso alle misure nazionali di contrasto alla povertà¹⁰. In aggiunta, l'eventuale sotto-dichiarazione del patrimonio immobiliare da parte delle famiglie nel campione It-Silc potrebbe essere perfino compensato dal fatto che, nel dichiarare l'eventuale proprietà di immobili o terreni ai fini del calcolo Isee, occorre fare riferimento ai loro valori catastali, i quali sono generalmente più bassi e meno aggiornati di quelli effettivi. Per queste ragioni, nessuna ipotesi correttiva sui patrimoni immobiliari è adottata nel modello di micro-simulazione. Infine, un'altra importante ipote-

si è fatta sul tasso di registrazione dei contratti di locazione. È probabile infatti che non tutti coloro che nel campione It-Silc dichiarano di pagare un canone mensile di locazione siano dotati di un contratto registrato formalmente presso l'Agenzia delle Entrate (passaggio necessario per la definizione del beneficio Rdc). In particolare, si ipotizza qui una registrazione dei contratti pari al 75% del totale tra i nuclei che presentano un canone mensile di locazione inferiore alla mediana per macro-area (livello regionale Nuts-1)¹¹.

6. I risultati delle stime

In questo paragrafo vengono presentati i risultati delle stime basate sul modello di micro-simulazione precedentemente descritto. Negli scenari di implementazione del Rei e del Rdc simulati in questo articolo, per semplicità, è sempre ipotizzato un tasso di *take-up* delle due misure nazionali di reddito minimo pari al 100%. Questa rappresenta una semplificazione comune nei lavori empirici sullo stesso tema, benché tale condizione sia piuttosto rara nella realtà (Domingo e Pucci 2014; Bruckmeier *et al.* 2017; *British Department for Work and Pensions* 2017). Non stupisce, quindi, che nella Relazione tecnica del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, ossia quello che ha introdotto il Rdc, si ipotizzi in via prudenziale un *take-up* a regime della nuova misura nazionale pari all'85%. Per questo motivo, come ulteriore approfondimento, si è deciso di fornire in Appendice i principali risultati di questa analisi sotto l'ipotesi di un tasso di *take-up* ancor più prudenziale e pari all'80% per entrambe le misure (tabelle A.4 e A.5).

-
- 8 Il patrimonio finanziario dichiarato dalle famiglie nel campione It-Silc è aumentato tramite un moltiplicatore che dipende dal decile di reddito e varia tra 1,5 e 4,5. A tal proposito, si noti che l'attitudine a sotto-riportare il proprio patrimonio è positivamente correlata al reddito familiare. I moltiplicatori per decile di reddito sono stimati attraverso la metodologia suggerita da Boscolo (2019), che corregge i patrimoni finanziari dell'indagine It-Silc usando i dati dell'Indagine della Banca d'Italia sulla ricchezza delle famiglie italiane e i conti finanziari nazionali per l'anno 2018 come riferimento. Per chiarezza si precisa che, dato che l'adattamento dei patrimoni dichiarati nell'indagine con quelli reali della popolazione totale avviene tramite l'uso di moltiplicatori, il numero delle famiglie che dichiarano un patrimonio finanziario pari a zero (circa il 6% del campione It-Silc 2017) rimane il medesimo. Maggiori dettagli sono disponibili su richiesta agli Autori.
- 9 Lo stesso ragionamento non può essere fatto sul patrimonio finanziario perché, ai fini della dichiarazione per il calcolo Isee, la giacenza media dei conti correnti delle famiglie e l'eventuale possesso di depositi o di portafogli finanziari in generale (e il loro conseguente valore monetario) si basano su documenti bancari ufficiali.
- 10 Per la stima dell'implementazione del Rdc, Inps ha invero ipotizzato nel suo modello di micro-simulazione una percentuale di registrazione dei contratti di locazione fra i potenziali beneficiari della misura più bassa e pari al 50% (Audizione presso la Commissione XI del Senato, 4 febbraio 2019). Sebbene i risultati siano simili (relativi intervalli di confidenza si sovrappongono) quando modifichiamo la nostra ipotesi in modo da renderla coincidente con quella formulata da Inps, a nostro parere l'ipotesi di un tasso di registrazione al 75% è più verosimile in quanto prende in considerazione l'incentivo alla registrazione costituito dalla possibilità di ottenere un beneficio economico più elevato, sino a 280 euro in più al mese.

Le platee di potenziali beneficiari: un confronto tra Rei e Rdc

Le successive tabelle comparano le due misure in esame in termini di potenziali platee dei beneficiari e relativa spesa differenziando rispetto alle classi di età. Entrambe le stime, come anticipato in precedenza, si basano su dati di fonte campionaria (It-Silc), nonostante siano attualmente disponibili dati di fonte amministrativa per il Rei. Questa scelta deriva dalla necessità di utilizzare una base dati univoca ai fini di garantire la comparabilità tra le stime di entrambe le misure. Inoltre, come anticipato, le stime proposte per il Rdc si riferiscono alla totalità della misura, ossia sia alla componente del Reddito di cittadinanza sia a quella della Pensione di cittadinanza.

La comparazione della composizione percentuale per classi di età della platea dei beneficiari delle due misure (prime due colonne della tabella 3), evidenzia come il Rdc presenti, rispetto al Rei, quote di beneficiari posti ai due estremi della struttura demografica più ampie, a discapito di una contrazione del peso relativo delle due classi di età centrali. La variazione è particolarmente marcata per quanto riguarda la popolazione over 65 (+6 punti percentuali) e 35-64 anni (-5,5 pun-

ti percentuali) mentre è meno intensa nelle due classi di età più giovani, dove si attesta a circa 1 punto percentuale (rispettivamente -1,3 per la classe 18-34 anni e +0,7 per la popolazione minore). Le stime proposte confermano i timori evidenziati in precedenza. In base alle nostre elaborazioni, nonostante il passaggio tra il Rei e il Rdc generi un significativo aumento della potenziale platea dei beneficiari in ogni classe di età, passando da circa 1,9 milioni a circa 4,3 milioni di individui, la comparazione in termini relativi suggerisce che i maggiori beneficiari di questa espansione risultano essere gli anziani, mentre al contrario si registra una riduzione degli adulti e in misura minore dei giovani adulti.

La terza e la quarta colonna della tabella 3 presentano la stima della composizione percentuale della popolazione in grave rischio di povertà relativa e in povertà assoluta per classe d'età. Il confronto tra queste e le analoghe stimate per la platea potenziale di beneficiari Rei e Rdc suggerisce che sono prevalentemente le generazioni più giovani ad essere sotto tutelate o sottorappresentate dalle due misure, specialmente in relazione al rischio di povertà assoluta.

Comparando la composizione della popolazione in povertà assoluta rispetto alla composizione delle pla-

Tabella 3
Composizione assoluta e relativa per classe d'età degli individui potenzialmente beneficiari di Rei e Rdc e di quelli in condizioni di povertà

Classe d'età	Misura		Individui in grave rischio di povertà	Individui in povertà assoluta	Totale della popolazione
	REI	RDC			
Valori assoluti (migliaia)					
fino a 17 anni	470	1.080	1.110	1.260	10.010
18-34 anni	420	870	1.120	1.100	10.730
35-64 anni	980	1.950	2.520	1.930	26.110
65 anni e più	90	470	550	510	13.450
Totale individui	1.960	4.370	5.300	4.800	60.300
Valori percentuali (%)					
fino a 17 anni	24,1	24,8	21,0	26,2	16,6
18-34 anni	21,2	19,9	21,1	23,0	17,8
35-64 anni	50,0	44,5	47,6	40,2	43,3
65 anni e più	4,7	10,8	10,3	10,6	22,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: stima dei potenziali beneficiari basata su ipotesi di un tasso di *take-up* delle misure pari al 100%.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat scaricati nel mese di dicembre 2019

Tabella 4
Spesa pubblica complessiva prevista per Rei e Rdc per classi di età del capofamiglia

Classe d'età del capofamiglia	Reddito di inclusione		Reddito di cittadinanza		Tasso % di crescita della spesa
	Spesa (mld €)	%	Spesa (mld €)	%	
Fino a 34 anni	0,35	15,1	1,41	13,3	+299
35-44 anni	0,67	28,3	2,57	24,2	+287
45-54 anni	0,63	26,9	2,74	25,8	+334
55-64 anni	0,53	22,5	2,31	21,7	+335
65 anni e più	0,17	7,3	1,59	15,0	+830
Totale	2,36	100,0	10,63	100,0	+351

Nota: stima dei potenziali beneficiari basata su ipotesi di un tasso di *take-up* delle misure pari al 100%.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

tee dei potenziali beneficiari Rei e Rdc emerge che, in termini relativi e al netto dei differenti totali delle tre grandezze qui considerate, la quota di potenziali beneficiari minori e giovani adulti di entrambe le misure tende ad essere sottostimata rispetto all'incidenza della povertà assoluta per queste due classi di età. Inoltre, mentre nel primo caso si registra un lieve miglioramento nel passaggio Rei-Rdc, per la popolazione dei giovani adulti (18-34 anni) il gap rispetto all'incidenza della povertà assoluta si amplia passando da 1,8 a 3,1 punti percentuali. È bene precisare che si tratta esclusivamente di un peggioramento in termini relativi rispetto alla composizione della popolazione, in quanto, come mostra la tabella 3, il numero di beneficiari 18-34 registra un aumento passando da 420 a 870 mila unità. La tabella 3 evidenzia inoltre che la popolazione anziana si caratterizza per essere l'unica classe di età per cui il passaggio Rei-Rdc garantisce che, rispetto alla composizione della popolazione, la quota di potenziali beneficiari risulti superiore all'incidenza di entrambi gli indicatori di povertà qui utilizzati.

A completamento di questa analisi si è scelto di presentare la ripartizione delle spese pubbliche complessive stimate per le due misure rispetto alla composizione per età degli individui aventi diritto (tabella 4). Al netto delle differenze di grandezza

già commentate, in questa sede interessa analizzare due aspetti: i) come la spesa sia ripartita tra le classi di età; ii) come varia l'allocazione delle risorse tra le due misure.

La tabella 4 riporta una ripartizione in classi di età differente rispetto a quella utilizzata sinora, poiché l'unità di analisi qui non sono più gli individui bensì i nuclei familiari¹², i quali vengono ricondotti alla figura rappresentativa della persona di riferimento (o capofamiglia-richiedente). Le stime suggeriscono che la ripartizione della spesa rispetto alle classi di età della persona di riferimento tende ad essere simile tra Rei e Rdc, per quanto riguarda le classi centrali, mentre presenta differenze rispetto alla quota di spesa destinata alla popolazione under 44 e over 65. In base alle nostre stime, il Rdc, rispetto al Rei, destina una quota di spesa maggiore alla popolazione anziana pari a 15%, e al contrario una quota inferiore per la popolazione 35-44 e under 34, (rispettivamente 24,2% e 13,3%).

Il dato più interessante, a nostro avviso, emerge in relazione al tasso di crescita delle singole quote di spesa nel passaggio dal Rei al Rdc. Come mostra l'ultima colonna della tabella 4 per tutte le classi di età si stima che, con un tasso di *take-up* al 100%, il Rdc possa determinare complessivamente una spesa pubblica molto più elevata rispetto al Rei (+351%), ma è

11 A fini di controllo, la tabella A.1 in Appendice riporta i risultati presentati nella tabella 3 utilizzando come unità di analisi i nuclei familiari.

la classe di età più anziana a ricevere il maggior beneficio (+830%). La spesa prevista per i potenziali beneficiari under 34 del Rdc risulta essere circa 4 volte la spesa del Rei, mentre le risorse destinate dal Rdc alla popolazione anziana potenzialmente beneficiaria risultano essere 9,3 volte quelle previste nella precedente misura. Come mostra la tabella A.2, questo atteggiamento *pro-elderly* della misura è, in linea teorica, fortemente guidato dalla sua componente legata alla Pdc¹³.

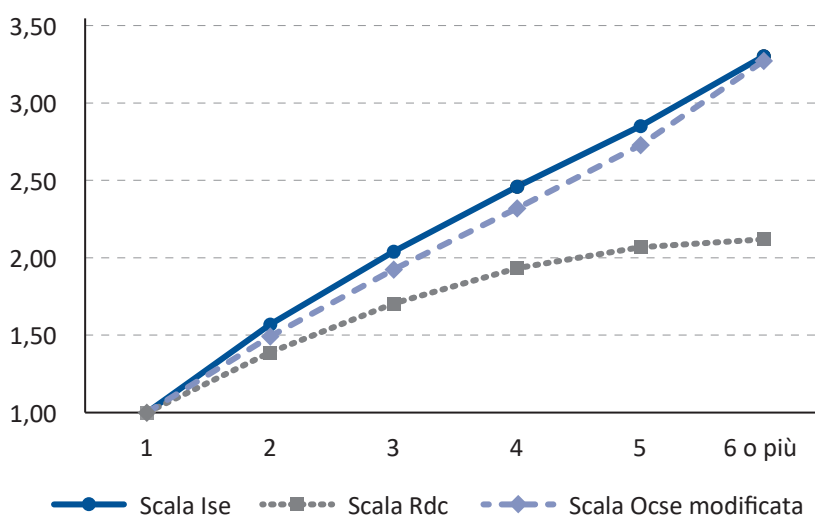
Es se la scala di equivalenza Rdc cambiasse?

Come evidenziato in precedenza, la scala di equivalenza adottata nel Rdc presenta un andamento più 'piatto' rispetto alla scala Isee, ma anche ad altre scale consolidate come quella dell'OCSE modificata. Il grafico 1, che riporta i valori medi stimati per numero di componenti familiari, mostra che, al crescere del numero dei componenti il divario – nullo o ridotto nel caso di single o coppia – tra la scala Rdc e le altre tre scale considerate si accentua in modo significativo fino a raggiungere circa il 40% nel caso di un nucleo composto da sei membri o più. Poiché la scala di equivalenza agisce sia nella soglia reddituale di accesso alla misura sia nella definizione dell'importo economico, l'aver adottato una scala bassa come quella Rdc ha avuto dunque come

principale conseguenza quella di sfavorire l'accesso e ridurre il beneficio economico delle famiglie numerose e/o con figli minori.

L'effetto contenitivo della scala utilizzata nel Rdc appare più evidente se si analizzano le stime della tabella 5. Le colonne relative alle variazioni percentuali dei valori stimati tra la scala Rdc e le scale identificate (ultime tre colonne a destra) presentano, per tutte le tipologie di beneficiari individuati, variazioni sempre positive, a indicare in queste ultime dei fattori moltiplicativi più elevati. Inoltre, è interessante notare che tali variazioni sono minori nella popolazione over 65 e più marcate per la popolazione under 44, e che crescono in modo proporzionale al crescere del numero

Grafico 1
Valori medi delle scale di equivalenza in esame per numero di componenti nel nucleo familiare



Fonte: : elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

12 Questa considerazione, così come l'atteggiamento *pro-elderly* della misura, necessita di essere corroborata da ulteriori valutazioni di natura non simulativa. Alcuni recenti lavori (si veda ad esempio Mazzaferro *et al.* 2019), infatti, sembrano suggerire che i vincoli patrimoniali, così come quelli di reddito, e l'incoerenza del disegno della misura rispetto alle esistenti misure di supporto al reddito rivolte alla popolazione anziana, determinino un contenuto successo della Pdc. Inoltre, la presenza di altri trasferimenti sociali di natura pensionistica, quali ad esempio gli assegni sociali o le integrazioni al minimo, preesistenti alle misure qui in esame e di fatto complementari al Rei, considerati i suoi stringenti requisiti di accesso, potrebbe in parte condurre a una sovrastima della *pro-elderness* dell'attuale Rdc-Pdc. Per tale ragione, come analisi di sensitività, si è deciso di replicare nella tabella A.3 in Appendice l'analisi illustrata nella tabella 4 dopo aver escluso dalla popolazione i nuclei composti da soli anziani over 67, ovvero le famiglie che potrebbero essere potenzialmente beneficiarie dei suddetti trasferimenti sociali pensionistici. Come atteso, le stime in tabella A.3 mostrano che il valore assoluto e la quota di spesa dedicata ai nuclei con capofamiglia over 65 diminuiscono per entrambe le misure, mentre gli altri valori rimangono i medesimi della tabella 4. Nonostante le modifiche, comunque, le nostre considerazioni sulla *pro-elderness* del Rdc vengono confermate in questa analisi di robustezza. Per ulteriori approfondimenti su questo importante e interessante aspetto si rimanda a studi futuri.

Tabella 5
Variazione % del valore medio della scala di equivalenza per caratteristica demografica dei nuclei potenzialmente beneficiari del Rdc

Classe d'età del capofamiglia	Scala Rdc	Scala Rdc senza tetto	Scala Ise senza maggiorazioni	Scala Ise	Variazione A - B	Variazione A - C	Variazione A - D
	(A)	(B)	(C)	(D)			
Fino a 34 anni	1,38	1,39	1,68	1,74	0	22	26
35-44 anni	1,47	1,48	1,87	1,96	1	27	33
45-54 anni	1,52	1,55	1,84	1,98	2	21	30
55-64 anni	1,42	1,44	1,60	1,77	2	13	24
65 anni e più	1,24	1,26	1,35	1,46	1	9	17
Totale	1,41	1,43	1,68	1,79	1	19	27
Presenza di anziani (over 67) nel nucleo	Scala Rdc	Scala Rdc senza tetto	Scala Ise senza maggiorazioni	Scala Ise	Variazione A - B	Variazione A - C	Variazione A - D
	(A)	(B)	(C)	(D)			
No	1,46	1,48	1,76	1,88	1	21	29
Si, ma non solo	1,62	1,66	1,89	2,14	2	16	31
Solo anziani	1,07	1,07	1,10	1,16	0	3	9
Totale	1,41	1,43	1,68	1,79	1	19	27
Numero di componenti	Scala Rdc	Scala Rdc senza tetto	Scala Ise senza maggiorazioni	Scala Ise	Variazione A - B	Variazione A - C	Variazione A - D
	(A)	(B)	(C)	(D)			
1	1,00	1,00	1,00	1,06	0	0	6
2	1,36	1,36	1,57	1,71	0	15	25
3	1,68	1,68	2,04	2,16	0	22	29
4	1,91	1,92	2,46	2,60	1	29	37
5 o più	2,07	2,24	2,95	3,24	8	42	56
Totale	1,41	1,43	1,68	1,79	1	19	27
Numero di minori	Scala Rdc	Scala Rdc senza tetto	Scala Ise senza maggiorazioni	Scala Ise	Variazione A - B	Variazione A - C	Variazione A - D
	(A)	(B)	(C)	(D)			
0	1,25	1,25	1,33	1,43	1	7	15
1	1,64	1,66	2,09	2,23	1	28	36
2	1,82	1,87	2,52	2,63	3	39	44
3 o più	1,96	2,01	2,89	3,20	3	47	63
Totale	1,41	1,43	1,68	1,79	1	19	27

Nota: stima dei potenziali beneficiari basata su ipotesi di un tasso di *take-up* delle misure pari al 100%.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

dei componenti familiari o dei minori presenti nel nucleo. Appare inoltre evidente che l'effetto contenitivo ottenuto grazie all'introduzione del tetto nella scala Rdc risulta piuttosto ridotto se comparato all'utilizzo di scale alternative (variazioni A-B nella tabella 5).

Questi risultati indicano che l'applicazione di una differente scala di equivalenza al Rdc, lasciando invariato l'impianto della misura, comporterebbe effetti espansivi che andrebbero a maggior beneficio delle categorie di popolazione che abbiamo visto essere

Tabella 6
Stime sulle caratteristiche del Rdc e della sua platea di potenziali beneficiari per ipotesi di modifica della scala di equivalenza

Caratteristica misura o platea	Scala Rdc	Scala Rdc senza tetto	Scala OCSE modificata	Scala Ise senza maggiorazioni	Scala Ise
Famiglie beneficiarie (migliaia)	1.880	1.890	2.070	2.160	2.390
Individui beneficiari (migliaia)	4.370	4.420	5.010	5.270	5.650
Importo medio annuo (€)	5.650	5.710	6.140	6.370	6.550
Spesa annua delle misure (mld di €)	10,63	10,78	12,71	13,77	15,66
Copertura famiglie in povertà (%)	49,0	49,2	51,2	52,5	52,7
Età media richiedente (anni)	51,9	51,9	51,9	51,5	53,7
Richiedente con cittadinanza italiana (%)	79,6	79,6	79,7	79,8	81,4
Famiglie monocomponente (%)	40,3	40,1	36,6	35,1	37,4
Famiglie con minori (%)	33,2	33,4	35,5	37,5	35,2
Famiglie residenti nel Mezzogiorno (%)	54,6	54,6	55,5	54,8	55,6

Nota: stima dei potenziali beneficiari basata su ipotesi di un tasso di *take-up* delle misure pari al 100%.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

maggiormente esposte ai rischi di povertà, ossia i minori e le giovani generazioni soprattutto se inseriti in nuclei familiari ampi. La successiva tabella 6 evidenzia inoltre che un tale cambiamento non modificherebbe di molto le caratteristiche medie della popolazione beneficiaria, ma ne aumenterebbe significativamente la numerosità, comportando variazioni relative a discapito della copertura delle famiglie monocomponente e a parziale favore di quelle in cui vi è la presenza di minori.

Se le caratteristiche della popolazione rimangono più o meno invariate nei quattro scenari proposti, ciò che varia in modo significativo è l'importo medio delle prestazioni e soprattutto la spesa complessiva destinata alle misure che passa dai 10,63 milioni di euro nel caso del Rdc ai 15,66 stimati in relazione all'utilizzo della scala Ise (tabella 6).

7. Conclusioni

Questo articolo analizza le due misure di contrasto alla povertà attualmente vigenti in Italia – Reddito d'inclusione e Reddito di cittadinanza – rispetto alla loro capacità di contrastare il rischio di povertà delle coorti generazionali componenti la popolazione italiana. Per rispondere a questo quesito abbiamo utilizzato un modello di micro-simulazione fiscale di natura

statica che ci ha permesso di stimare le caratteristiche delle potenziali platee beneficiarie di entrambe le misure, e la relativa spesa. Questa ricerca muove, oltre che da considerazioni di natura teorica rispetto al disegno del Rdc, anche dalla evidenza empirica dell'inversione di tendenza dei profili generazionali della povertà avvenuta nell'ultimo decennio in Italia, ovvero la progressiva crescita dell'esposizione a tale rischio delle nuove generazioni a favore di un miglioramento della condizione della popolazione anziana.

I risultati presentati confermano che l'espansione di potenziali beneficiari avvenuta nel passaggio Rdc-Rei non è equidistribuita tra le classi di età dei beneficiari, e soprattutto, che risulta essere in controtendenza con l'evoluzione dei profili generazionali della povertà. Nello specifico, la comparazione tra la composizione della platea di potenziali beneficiari del Rei rispetto a quella del Rdc indica che, nonostante il Rdc garantisca in termini assoluti una maggior protezione contro il rischio della povertà, tende a favorire in termini relativi, sia nella copertura che nella spesa, la componente anziana della popolazione e presenta una minore tutela delle generazioni più giovani. La scala di equivalenza adottata nel Rdc ha un ruolo chiave in tale direzione. Inoltre, i risultati indicano che la non applicazione del 'tetto' a 2,1 produrrebbe miglio-

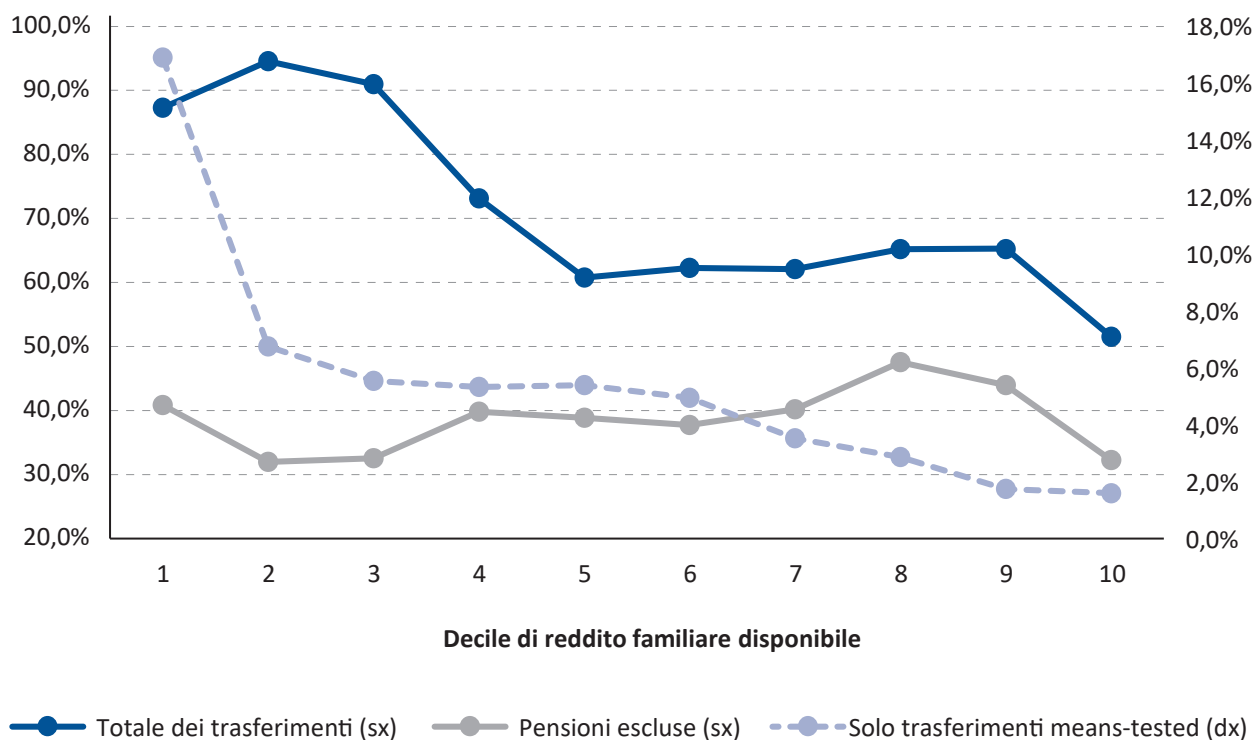
ramenti marginali, suggerendo che per ottenere una distribuzione delle risorse maggiormente in linea con i profili generazionali della povertà è necessaria la modifica dell'impianto della misura stessa.

Oltre a questi aspetti di natura di policy l'articolo solleva, a nostro avviso, due importanti considerazioni. In ottica di breve periodo, considerando che l'ingresso in età pensionabile dei Baby boomers continuerà almeno per un decennio, notiamo un forte disallineamento tra il carattere *pro-elderly* della misura e i trend che caratterizzano e caratterizzeranno la po-

polazione povera nei prossimi anni. In ottica di lungo periodo, considerando il drastico invecchiamento della nostra popolazione – nel 2070 l'incidenza della popolazione over 65 crescerà del 10%, mentre quella degli over 80 del 120% (Commissione europea 2018) – e l'altrettanto previsto mutamento della situazione economica dei futuri anziani, ossia le giovani generazioni odierne, occorre a nostro avviso tutelare maggiormente le giovani generazioni anche per contrastare gli effetti moltiplicativi generati dalla trasmissione intergenerazionale della povertà.

Appendice

Grafico A.1
Percentuale di famiglie beneficiarie di trasferimenti sociali per decile di reddito. Anno 2016



Nota: i decili di reddito familiare disponibile sono calcolati dopo aver escluso dallo stesso il beneficio economico derivante dai trasferimenti sociali analizzati. La voce 'Solo trasferimenti means-tested' si riferisce ai soli trasferimenti per accedere ai quali è prevista una prova dei mezzi e che non sono vincolati al versamento di contributi lavorativi.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

Tabella A.1
Composizione assoluta e relativa per classe d'età del capofamiglia dei nuclei potenzialmente beneficiari di Rei e Rdc e di quelli in condizioni di povertà

Classe d'età del capofamiglia	Misura		Famiglie in grave rischio di povertà	Famiglie in povertà assoluta	Totale delle famiglie
	Rei	Rdc			
Valori assoluti (migliaia)					
Fino a 34 anni	140	250	290	230	2.150
35-44 anni	250	420	510	390	4.370
45-54 anni	230	440	590	400	5.270
55-64 anni	210	380	540	240	4.600
65 anni e più	80	390	470	370	9.410
Totale famiglie	910	1.880	2.400	1.630	25.800
Valori percentuali (%)					
Fino a 34 anni	15,8	13,2	11,9	14,0	8,4
35-44 anni	27,0	22,4	21,6	23,9	16,9
45-54 anni	26,2	23,3	24,5	24,7	20,4
55-64 anni	22,6	20,5	22,5	14,7	17,8
65 anni e più	8,4	20,6	19,5	22,7	36,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: stima dei potenziali beneficiari basata su ipotesi di un tasso di *take-up* delle misure pari al 100%.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

Tabella A.2
Composizione per presenza in famiglia di over 67 dei nuclei potenzialmente beneficiari e spesa complessiva prevista per Rei e Rdc

Presenza di anziani (over 67) nel nucleo	Misura		Famiglie in grave rischio di povertà	Totale delle famiglie
	Rei	Rdc		
No	91,4%	80,9%	82,1%	65,1%
Sì, ma non solo anziani	1,9%	5,2%	6,0%	11,8%
Solo anziani	6,8%	13,9%	11,9%	23,1%
Totale nuclei (migliaia)	910	1.880	2.400	25.800

Presenza di anziani (over 67) nel nucleo	Rei		Rdc	
	Spesa (mld €)	%	Spesa (mld €)	%
No	2,18	92,6%	9,11	85,7%
Sì, ma non solo anziani	0,05	2,1%	0,49	4,6%
Solo anziani	0,12	5,3%	1,03	9,7%
Totale	2,36	100,0%	10,63	100,0%

Nota: stima dei potenziali beneficiari basata su ipotesi di un tasso di *take-up* delle misure pari al 100%.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

Tabella A.3
Spesa pubblica complessiva prevista per Rei e Rdc per classi di età del capofamiglia quando vengono esclusi dalla popolazione i nuclei composti da soli anziani over 67

Classe d'età del capofamiglia	Reddito di inclusione		Reddito di cittadinanza		Tasso di crescita della spesa
	Spesa (mld €)	%	Spesa (mld €)	%	
Fino a 34 anni	0,35	15,9	1,41	14,7	+299
35-44 anni	0,67	29,8	2,57	26,8	+287
45-54 anni	0,63	28,4	2,74	28,6	+334
55-64 anni	0,53	23,8	2,31	24,0	+335
65 anni e più	0,05	2,1	0,56	5,8	+1084
Totale	2,23	100,0	9,60	100,0	+330

Nota: stima dei potenziali beneficiari basata su ipotesi di un tasso di *take-up* delle misure pari al 100%.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

Tabella A.4
Composizione per classe d'età degli individui e nuclei potenzialmente beneficiari di Rei e Rdc sotto l'ipotesi di un tasso di *take-up* all'80%

Classe d'età	Misura (%)	
	Rei	Rdc
fino a 17 anni	23,3	24,6
18-34 anni	21,4	20,6
35-64 anni	50,6	44,0
65 anni e più	4,8	10,8
Totale individui (migliaia)	1.580	3.560

Classe d'età del capofamiglia	Misura (%)	
	Rei	Rdc
Fino a 34 anni	15,4	13,6
35-44 anni	27,4	22,0
45-54 anni	26,6	22,8
55-64 anni	22,1	21,2
65 anni e più	8,4	20,6
Totale individui (migliaia)	726	1.510

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

Tabella A.5
Spesa complessiva prevista per Rei e Rdc per classi di età del capofamiglia sotto l'ipotesi di un tasso di *take-up* all'80%

Classe d'età del capofamiglia	Reddito di inclusione		Reddito di cittadinanza	
	Spesa (mld €)	%	Spesa (mld €)	%
Fino a 34 anni	0,29	15,3	1,18	14,0
35-44 anni	0,52	27,8	1,93	22,8
45-54 anni	0,51	27,1	2,17	25,7
55-64 anni	0,42	22,2	1,86	22,1
65 anni e più	0,14	7,6	1,30	15,4
Totale	1,88	100,0	8,44	100,0

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati It-Silc 2017

Bibliografia

- Adamy J., Overberg P. (2019), 'Playing Catch-Up in the Game of Life'. Millennials Approach Middle Age in Crisis, *The Wall Street Journal*, 19 May
- Baldini M. (2019), Se il reddito di cittadinanza assomiglia a un Rei velocizzato, *Lavoce.info*, 21 maggio <<http://bit.ly/36DmvBV>>
- Baldini M., Giarda E., Olivieri A. (2015), *A tax benefit microsimulation model for Italy. A partial evaluation of fiscal consolidation in the period 2011-2014*, SSRN Library <<http://bit.ly/36Cq2AF>>
- Baldini M., Gallo G. (2016), L'importo del contributo economico, in Gori C. (a cura di), *Il Reddito di inclusione Sociale (Reis), La Proposta dell'Alleanza contro la Povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp.117-140
- Baldini M., Casabianca E-J., Giarda E., Lusignoli L. (2018), The impact of REI on Italian households' income. A micro and macro evaluation, *Politica Economica*, n.2, pp.103-134
- Baldini M., Gallo G., Lusignoli L., Toso S. (2019), Le politiche dell'assistenza. Il Reddito di Cittadinanza, in Arachi G., Baldini M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, Bologna, Il Mulino, pp.81-114
- Boscolo S. (2019), Quantifying the Redistributive Effect of the Erosion of the Italian Personal Income Tax Base. A Microsimulation Exercise, *The Italian Journal of Public Economics*, in corso di pubblicazione
- British Department for Work and Pensions (2017), *Income-Related Benefits. Estimates of Take-up*, Londra, British Department for Work and Pensions
- Bruckmeier K., Riphahn R.T., Wiemers J. (2017), *The take-up of welfare benefits and the relevance of correcting survey data*, ECINEQ Conference, New York, July 17-19 <<http://bit.ly/36EA5oy>>
- Cannari L., D'Alessio G. (1993), Non-Reporting and Under-Reporting Behaviour in the Bank of Italy's Survey of Household Income and Wealth, *Bulletin of the International Statistics Institute*, 55, n.3, pp.395-412
- Commissione europea (2018), *The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Institutional Paper 079, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<http://bit.ly/2QDZKIo>>
- D'Alessio G., Neri A. (2015), *Income and wealth sample estimates consistent with macro aggregates: some experiments*, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers) n.272, Roma, Banca d'Italia
- Domingo P., Pucci M. (2014), Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA activité seul, *Economie et Statistique*, n.467-468, pp.117-140
- Ferrera M., Fargion V., Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana*, Venezia, Marsilio
- Gallo G., Sacchi S. (2019), *Beneficiari e spesa del Reddito di Cittadinanza. Una stima della misura finale*, Inapp Policy Brief n.11, Roma, Inapp
- Gori C. (2019a), Reddito di cittadinanza: il punto dopo il decreto, *Lavoce.info*, 5 Aprile <<http://bit.ly/36EiNIe>>
- Gori C. (2019b), Ma tanti poveri non chiedono il Rdc. Ecco perché, *Lavoce.info*, 18 Giugno <<http://bit.ly/2T8gB7W>>
- Guerra M.C. (2019), Un Reddito di Cittadinanza con molti punti critici, *Menabò di Etica ed Economia*, n.97 <<http://bit.ly/302yXZH>>
- Ip G. (2015), How Demographics Rule the Global Economy. The developed world's workforce will start to decline next year, threatening future global growth, *The Wall Street Journal*, 22 November
- Istat (2007-2018), *La povertà in Italia*, Istat, Roma
- Istituto Giuseppe Toniolo (vari anni), *La condizione giovanile in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Lusignoli L. (2019), Dal REI al Reddito di Cittadinanza: questioni di metodo e di merito, *Welforum.it*, 17 giugno <<http://bit.ly/39TeIHF>>
- Madama I., Natili M., Agostini C. (2018), Lucky Timing and Propitious Conditions. Italy's Anti-Poverty Policy Under Europe 2020, in Jessoula M., Madama I. (eds.), *A Chance for Social Europe. Europe 2020 and the Fight Against Poverty and Social Exclusion*, Routledge, Londra
- Mazzaferro C., Baldini M., Toso S. (2019), La pensione di cittadinanza. Un'occasione persa?, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.3, in corso di pubblicazione
- Natili M. (2019), *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*, London, Palgrave Macmillan
- OCSE (2017), *Preventing Ageing Unequally*, Paris, OECD Publishing
- Raitano M., Natili M., Jessoula M. (2018), Two decades on, Italy finally introduces a national minimum income scheme, *ESPN Flash Report*, n.6
- Saraceno C. (2016), Towards a minimum income for the poor, *Social Policies*, n.3, pp.509-512
- Saraceno C. (2018), Metamorfosi del reddito di cittadinanza, *Menabò di Etica ed Economia*, n.91 <<http://bit.ly/2N7TczV>>
- Valente L. (2019), La curvatura lavoristica del Reddito di Cittadinanza, *Menabò di Etica ed Economia*, n.98 <<http://bit.ly/2QFIPGV>>

Giovanni Gallo

gi.gallo.ext@inapp.org

Assegnista di ricerca presso l'Inapp. Ha ottenuto il titolo di PhD presso la Fondazione Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia, ed è stato visiting scholar alla Tilburg University e al LISER. È membro del Centro analisi politiche pubbliche (CAPP) e collabora con la Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali di Modena. Si occupa in particolare di valutazione delle politiche pubbliche, povertà e disegualianza.

Matteo Luppi

m.luppi.ext@inapp.org

È assegnista di ricerca presso l'Inapp. Ha conseguito l'European PhD in Socio-Economic and Statistical Studies (SESS) presso l'Università la Sapienza, ha svolto incarichi di ricerca in differenti contesti tra i quali Utrecht University, il Collegio Carlo Alberto e il Politecnico di Milano. I suoi lavori sono apparsi in riviste internazionali quali: *European Sociological Review*, *Work, Employment and Society* e *Current Sociology*.

Le politiche del lavoro

Roberto De Vincenzi
INAPP

Giuseppe De Blasio
Fondazione Studi Consulenti
del Lavoro

La diseguaglianza generazionale legata ai meccanismi che regolano il mercato del lavoro italiano affonda le radici nella bassa mobilità sociale, nella mancata propensione del sistema produttivo a investire nell'innovazione, nella domanda di lavoro flessibile e a basso costo espressa dalle imprese, ma trova alimento nella debolezza e inadeguatezza delle politiche pubbliche. L'articolo analizza il sistema di regole che determina l'accesso al sostegno economico previsto per i lavoratori e le lavoratrici dipendenti che perdono involontariamente il lavoro. L'analisi evidenzia l'effetto discriminatorio di tali regole sui giovani. Attraverso i microdati di fonte CICO, Campione integrato delle comunicazioni obbligatorie, predisposto e messo a disposizione dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, viene verificata e quantificata la difficoltà dei giovani disoccupati ad accedere ai trattamenti di sostegno al reddito della Nuova assicurazione sociale per l'impiego.

The generational inequality linked to the mechanisms governing the Italian labor market has its roots in low social mobility, in a production system disinclined to invest in innovation, and in companies' demand for flexible and low-cost labor—and it is fed by weak and inadequate public policies. The article analyzes the rules that determine access to financial support provided for dependent workers who involuntarily lose their jobs. It highlights the discriminatory effects of these rules on young people. Using micro-data from CICO sources (Campione integrato delle comunicazioni obbligatorie), by the Ministry of Labor and Social Policies, the paper checks and quantifies the difficulty of unemployed youth in accessing Italian unemployment insurance (Nuova assicurazione sociale per l'impiego).

DOI: 10.1485/2532-8549-201903-4

Citazione

De Vincenzi R., De Blasio G. (2019),
Le politiche del lavoro, *Sinapsi*, IX, n.3,
pp.44-61

Parole chiave

Diseguaglianza generazionale
Disoccupazione
Sostegno al reddito

Key words

Generational inequality
Unemployment
Income support

1. Introduzione

La diseguaglianza è un fenomeno complesso che genera l'alterazione dei principi di equità su cui si fondano le democrazie occidentali. "È compito della Repubblica" – recita l'articolo 3 della Costituzione italiana – "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della per-

sona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

In termini generali, la diseguaglianza si evidenzia nei diversi trattamenti che lo Stato riserva a cittadini che, essendo tutti uguali, meriterebbero lo stesso trattamento. Le differenze esistenti tra i gruppi di una collettività sono definite diseguaglianze quando

evidenziano il possesso maggiore o minore di risorse rilevanti, quale esito di una discriminazione negativa o positiva subita da un gruppo sociale in confronto con altri gruppi sociali (Ferragina 2013). Il termine di disuguaglianza andrebbe riservato alle situazioni in cui l'accesso differenziato alle risorse e alle opportunità sociali è il frutto dell'azione di meccanismi sociali istituzionalizzati più che del merito o delle doti degli individui. Nel concetto di disuguaglianza, infatti, è del tutto implicito il riferimento a un'idea di giustizia coincidente con l'uguaglianza di opportunità.

Adottando una prima parziale schematizzazione, le disuguaglianze si declinano su tre livelli: quello del trattamento, quello delle opportunità e quello della condizione. Nella realtà quotidiana questi tre livelli tendono a interagire costantemente e, proprio in quanto fenomeno complesso, l'analisi della disuguaglianza deve interrogarsi sulle cause culturali, economiche e sociali che la originano. Occorre, infine, riflettere sulle politiche più appropriate per favorire la realizzazione dei singoli e una crescita più inclusiva (Franzini e Raitano 2011).

Questo lavoro affronterà il tema della disuguaglianza generazionale intesa come distanza tra giovani e non giovani in una stessa categoria sociale: i lavoratori e le lavoratrici che perdono involontariamente il lavoro. In particolare, concentreremo la nostra attenzione sul diritto dei giovani a godere di un aiuto economico, un sussidio al reddito in caso di disoccupazione involontaria, in modo uguale al resto della popolazione attiva.

Nel paragrafo successivo (paragrafo 2) verranno esaminate sinteticamente alcune selezionate questioni connesse alla disuguaglianza intergenerazionale allo scopo di dare evidenza al crescente meccanismo di marginalizzazione degli attuali giovani lavoratori e lavoratrici rispetto a quelli afferenti alle generazioni precedenti. A seguire verrà affrontato il tema più spe-

cifico delle durate dei rapporti di lavoro cessati involontariamente nel 2018 e del numero medio rapporti per lavoratore rispetto alle diverse classi d'età (paragrafo 3); e sarà illustrato il sistema di regole che disciplinano l'accesso all'attuale sostegno economico dedicato agli individui che perdono involontariamente il lavoro (paragrafo 4)¹. Tutto ciò è finalizzato a introdurre l'analisi empirica riguardante la verifica della condizione di disparità (dei giovani disoccupati involontari rispetto agli adulti che si trovano nelle stesse condizioni) nell'accesso alla Nuova assicurazione sociale per l'impiego (d'ora in poi NASpl). Attraverso l'utilizzo dei microdati di fonte CICO, ossia del Campione integrato delle comunicazioni obbligatorie, predisposto e messo a disposizione dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali², verrà esplorata la distanza esistente tra giovani e adulti disoccupati circa le reali opportunità di accesso all'indennità di disoccupazione e alla sua entità.

Un'ultima annotazione introduttiva riguarda le classi di età utilizzate in questo lavoro. Benché esista una definizione amministrativa di 'individuo giovane'³, nell'identificazione dell'età di riferimento si è optato per l'utilizzo della definizione statistica connessa all'analisi dei fenomeni e delle politiche collegate al mercato del lavoro.

A livello internazionale Eurostat, sulla base delle definizioni proposte dall'International Labour Organization (ILO), individua i giovani occupati o disoccupati con le persone in età compresa tra i 15 e i 24 anni⁴; ciononostante è stato qui ritenuto opportuno ricomprendere nella categoria dei giovani anche la fascia d'età dei 25-29enni. Alla base di questa scelta ci sono diverse ragioni di carattere generale, per lo più legate al ritardo con il quale le giovani generazioni entrano nel mercato del lavoro e raggiungono l'autonomia dalla famiglia d'origine. Tali ragioni hanno indotto il legislatore e di conseguenza anche l'Istat a spostare il li-

1 La nostra attenzione è dedicata alle cessazioni involontarie (ivi compresa la scadenza naturale dei contratti a termine) dei rapporti di lavoro di tipo subordinato (tempo indeterminato, tempo determinato e, naturalmente, in somministrazione a termine o no). Sono escluse da questa analisi le cessazioni di contratti di collaborazione ormai da tempo abrogati (art. 52 del D.Lgs. 15 giugno 2015 n. 81).

2 Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – CICO (Campione integrato comunicazioni obbligatorie) <https://bit.ly/2FRCxgH>.

3 Cfr. art. 1, comma 2, lettera b) del D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181 "Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144".

4 Circa la definizione Eurostat degli indicatori di occupazione e di disoccupazione giovanile si veda: <https://bit.ly/2Mlfkqo>.

mite superiore dell'età di riferimento da 24 a 29 anni riguardo alla popolazione giovane attiva o da attivare sul mercato del lavoro. Così, ad esempio le politiche rivolte ai NEET e le statistiche che accompagnano la loro attuazione prendono in considerazione i giovani che non studiano, non lavorano e non partecipano a un intervento di politica attiva in età compresa tra i 15 e i 29 anni. Oppure ancora, le politiche di incentivazione dell'occupazione attraverso gli sgravi fiscali per i datori di lavoro⁵ fanno riferimento a 'giovani under 30' se non addirittura, relativamente alle aree del Paese con maggiori difficoltà occupazionali, agli 'under 35'⁶.

Nei grafici e nelle tabelle successive le classi d'età utilizzate – siano esse più dettagliate (15-19, 20-24 e

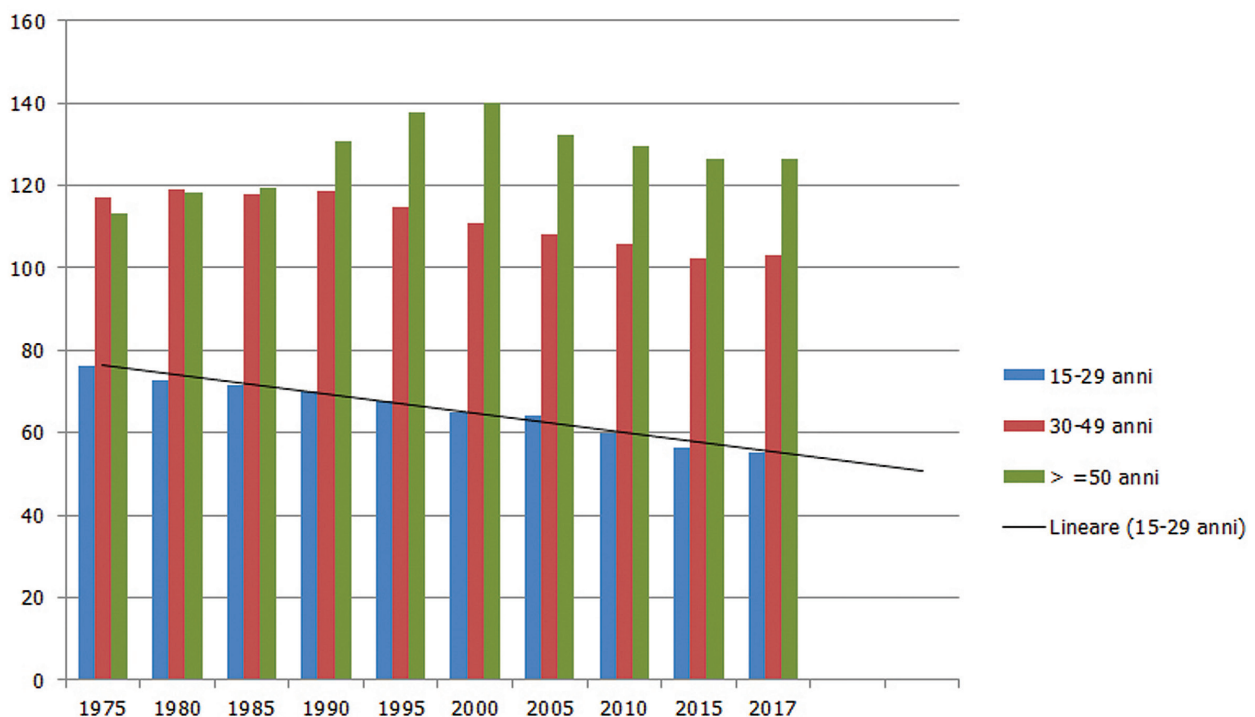
25-29 anni) o meno dettagliate (15-29 anni) – rispettano la scelta sopra argomentata.

2. Alcune considerazioni sulla disuguaglianza intergenerazionale

Sebbene rappresenti solo parzialmente il benessere di una persona, il reddito pro capite è la misura preferita dagli economisti per quantificare la disuguaglianza. L'elaborazione più recente della dinamica storica del reddito pro capite per fasce d'età è quella proposta nell'ultimo Rapporto annuale dell'Inps (Inps 2019, 120) e ripresa nel grafico 1.

Dalla serie storica prodotta dall'Istituto di previdenza si nota come per la fascia dei più giovani la contrazione del reddito, a differenza delle altre fasce

Grafico 1
Serie storica degli andamenti delle medie annue dei redditi per classi di età e linea di tendenza previsionale per la classe 15-29 anni (numero indice: media Italia = 100)



Redditi in termini reali (anno base = 2018)

Fonte: Inps - XVIII Rapporto annuale

5 Si veda il Repertorio nazionale degli incentivi disponibile sul sito ANPAL: <https://bit.ly/2IWW40p>.

6 In una recente iniziativa di comunicazione online dedicata esclusivamente ai giovani, Istat ci informa che: "Giovani.Stat raccoglie e sistematizza le statistiche prodotte dall'Istat su adolescenti e ragazzi con l'obiettivo di renderle più facilmente accessibili a tutti gli utenti, siano essi policy makers, studiosi, giornalisti o cittadini. Salvo eccezioni opportunamente segnalate, la popolazione considerata è quella dei giovani dai 15 ai 34 anni". Cfr. <https://bit.ly/33yuc7d>.

d'età, sia costante, passando da una differenza di -20 punti dalla media complessiva del 1975 a un valore di -43 punti dalla media nel 2017⁷.

In realtà la persona, rispetto alla quale si misura il reddito pro capite, può godere o meno di 'condizioni famigliari di partenza' di tipo economico, ma anche di tipo culturale, particolarmente vantaggiose o, al contrario, fortemente problematiche. Ciononostante, le diseguaglianze economiche hanno effetti di tipo sociale molto forti come quello dell'aumento della vulnerabilità e dell'esclusione sociale che, almeno in parte, possono prescindere dalle stesse condizioni famigliari (Narayan *et al.* 2018). Dunque, qual è il rapporto tra reddito personale e reddito familiare? In un recente lavoro Banca d'Italia (Cannari e D'Alesio 2018) esamina attraverso quali canali si realizza la trasmissione intergenerazionale del reddito. Le stime presentate dagli autori mettono in luce gli effetti significativi che le 'condizioni economiche e sociali di partenza', le caratteristiche della famiglia di origine e alcuni fattori, come il luogo di nascita e il sesso, determinano 'in media' sul livello d'istruzione e sulle condizioni economiche dei figli.

Una forte rilevanza di queste variabili nello spiegare il successo dei singoli è un segnale che l'organizzazione sociale ha difficoltà nell'assicurare uguaglianza di opportunità. Confermando i risultati di precedenti studi (Schizzerotto 2002), le stime più recenti dell'elasticità dei redditi da lavoro collocano l'Italia nel novero dei paesi a bassa mobilità intergenerazionale (Ballarino e Bernardi 2016; Barbieri, Bloise e Raitano 2018). Il profilo temporale dell'elasticità dei redditi da lavoro restituisce l'immagine di una società che, in modo particolare negli anni più recenti, tende a divenire meno mobile. Questo risul-

tato si riscontra in particolare per gli anni dal 2010 al 2016 che presentano valori di elasticità intergenerazionale (IGE)⁸ superiori a quelli degli anni precedenti (Bloise 2018).

La letteratura sulla diseguaglianza generazionale, pur copiosa, ha prestato minore attenzione agli aspetti e ai meccanismi che riguardano il mercato del lavoro il cui ruolo, rispetto alla diseguaglianza economica e sociale, nel corso degli ultimi tre decenni appare notevolmente cresciuto (Chen *et al.* 2018). Nell'analizzare la tendenza alla riduzione o all'ampliamento delle diseguaglianze oltre a scandagliare il rapporto con le cause più tradizionali, come l'appartenenza ad una classe sociale debole o al genere femminile, la ricerca economico-sociale ha progressivamente indagato la dimensione generazionale fino ad affrontarla sistematicamente e da più prospettive (Schizzerotto *et al.* 2011).

Più di recente (Bazzoli *et al.* 2018a), quest'ultima dimensione è stata indagata attraverso l'analisi di due coorti di giovani trentini nati tra il 1959 e il 1966 (entrati nel mercato del lavoro tra i 15 e 20 anni, ossia tra il 1974 e il 1995) e quelli nati tra il 1975 e il 1982 (entrati nel mercato del lavoro tra il 1990 e il 2011). Gli individui afferenti a ciascuna coorte sono stati osservati per otto anni a partire dall'effettivo ingresso a lavoro⁹.

Il primo aspetto problematico dell'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro è il tempo di ricerca del primo lavoro dopo l'uscita dal sistema formativo che è di tipo lineare: da una coorte alla successiva i tempi di ricerca si allungano, soprattutto per i diplomati e i laureati e le difficoltà di trovar lavoro si acuiscono sensibilmente per le ultime due generazioni. Partendo dalla constatazione che né le caratteristi-

7 Mentre per i giovani la media annua dei redditi si riduce costantemente a partire dal primo anno considerato dalla serie storica, per la fascia d'età centrale (30-49) si nota una contrazione nel periodo 1990-2015 con una lieve ripresa nell'ultima annualità considerata. Per gli adulti di 50 anni e oltre la contrazione dei redditi si concentra negli anni 2000-2015 mantenendo nel triennio successivo un analogo livello.

8 L'elasticità intergenerazionale (*IGE – Intergenerational Earning Elasticity*), cioè la maggiore o minore facilità, partendo da un determinato status, di raggiungere quello successivo, è rappresentata da una scala di valori che definisce la relazione tra il reddito di una persona e quello dei propri genitori. L'IGE a livello zero significa che non c'è alcuna relazione tra il reddito dei genitori e quello dei figli, mentre al grado uno corrisponde una totale corrispondenza tra la ricchezza personale e quella familiare.

9 L'osservazione longitudinale è stata svolta integrando le informazioni individuali presenti in due fonti: il panel sulle 'Condizioni di vita delle famiglie trentine' e il cosiddetto 'Estratto Conto previdenziale Inps'. Per la descrizione dettagliata della metodologia utilizzata nella ricerca e in particolare per l'esperienza di integrazioni di due fonti diverse (indagine longitudinale e microdati amministrativi) si veda Bazzoli *et al.* (2018b).

che ereditate (la classe sociale di origine), né quelle acquisite (il titolo di studio) incidono sulla velocità con cui i giovani trovano la prima occupazione, gli autori della ricerca deducono, confermando peraltro i risultati di una pluralità di ricerche precedenti (Reyneri 2004), che in Italia esiste un sistematico meccanismo di esclusione delle giovani generazioni dal mondo del lavoro con una forte ricaduta sul dilatamento della diseguaglianza generazionale (Naticchioni *et al.* 2014).

Le cause di questo progressivo rallentamento nella capacità delle giovani generazioni di uscire dalla inoccupazione e dalla disoccupazione sono da rintracciare: nelle riforme delle regole e istituzioni del mercato del lavoro che si sono susseguite dagli anni Novanta in poi¹⁰; nel mantenimento delle norme di tutela del posto di lavoro degli individui adulti; e, infine, nei meccanismi di regolazione delle carriere che rendono molto difficile la mobilità ascendente nel corso della vita lavorativa (Fullin e Reyneri 2015).

Guardando alla dimensione della tutela e della sicurezza delle relazioni di lavoro, possono essere identificate tre fasi. Per le generazioni entrate nel mercato del lavoro sino agli anni Cinquanta le prime occupazioni sono state molto spesso irregolari, cioè prive di ogni protezione, mentre quelle entrate negli anni Sessanta e Settanta quasi sempre hanno potuto avere, fin dall'inizio, rapporti di lavoro subordinati a tempo indeterminato, cioè con le più elevate garanzie. L'accesso a rapporti di lavoro con più alti livelli di protezione torna a ridursi per le generazioni che entrano nel mercato del lavoro negli ultimi tre decenni, quando in numero crescente i giovani iniziano a lavorare con contratti di lavoro a tempo determinato o con rapporti di lavoro del tutto atipici, quali le collaborazioni co-

ordinate e continuative e, successivamente a progetto (Bubbico 2016).

Invece di porre l'attenzione sul miglioramento delle condizioni delle nuove generazioni nel mondo produttivo, le norme entrate in vigore negli ultimi trent'anni hanno consentito alle imprese di offrire contratti al ribasso e con facile disimpegno verso i neoassunti (Rosina 2018). Al posto di creare crescita e sviluppo, miglioramento di prodotti e dei servizi attraverso il capitale umano e la capacità di innovazione delle nuove generazioni, le aziende sono state incentivate a resistere sul mercato tenendo basso il costo del lavoro e sfruttando il più possibile i nuovi entranti. In altri termini è stato favorito un sistema che si è avvitato verso il basso, producendo allo stesso tempo scarse opportunità per i giovani, poca crescita e ampliamento della distanza tra giovani e adulti. Con la crisi e la crescente competizione sui bassi salari dei paesi emergenti questa soluzione ha mostrato tutta la sua negatività (Saraceno 2015) andando a creare un esercito sempre più numeroso di cosiddetti *outsider* (Lindbeck e Snower 1989).

A prescindere dall'età, le carriere lavorative discontinue causate dalla maggiore diffusione di contratti a tempo determinato e part time involontario rappresentano la principale determinante della contrazione dei redditi dei lavoratori dipendenti. Ne sono una prova i dati dell'Inps (tabella 1) che mostrano come nel corso di un decennio (dal 2005 al 2016) la quota di dipendenti con retribuzioni annuali lorde più basse della soglia di povertà (ossia, del 60% della mediana del reddito disponibile equivalente) – dunque individui che verrebbero etichettati come *working poor* qualora fossero l'unico componente del nucleo familiare e non disponessero di altre fonti di reddito – è passata dal 27,7% al 30,5% (Inps 2019).

10 In Italia, così come nella maggior parte dei Paesi europei, gli interventi che hanno aumentato in modo consistente la flessibilità del mercato del lavoro, soprattutto in ingresso, sono stati definiti e programmati attraverso pratiche di concertazione trilaterale (Governo, Associazioni sindacali dei lavoratori e datoriali). Nel nostro Paese, uno dei più importanti risultati di questa strategia è stata la L. n. 196 del 1997 che ha tradotto in norme i risultati del *Patto per il Lavoro* sottoscritto dalle parti sociali nel 1996. È stato proprio con questa legge che sono state introdotte forme di flessibilità precedentemente vietate in Italia, come il lavoro interinale, e sono stati rafforzati gli incentivi a sostegno della flessibilità nel part time e nei contratti di formazione e lavoro. Nel periodo immediatamente successivo, anche a seguito della definizione a livello comunitario di una strategia unitaria di interventi per sostenere l'occupazione europea (Strategia europea per l'occupazione), sono stati introdotti ulteriori elementi di flessibilità rispetto al lavoro part time (D.Lgs. 25 febbraio 2000, n. 61) e ai contratti di lavoro a tempo determinato (D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368). Infine, l'attenzione alla flessibilità del lavoro è stata al centro dell'agenda politica italiana nel caso della L. 14 febbraio 2003, n. 30 e del successivo D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che hanno introdotto nuove tipologie di rapporti di lavoro e ampliato l'applicabilità di forme preesistenti (*staff-leasing*, *job sharing*, *job on-call*, lavoro accessorio e lavoro a progetto).

Tabella 1
Incidenza dei *working poor* calcolata sui redditi che si collocano sotto il 60% del valore mediano del reddito dei lavoratori italiani distinti in professionisti, collaboratori e dipendenti

Anno	Professionisti	Collaboratori	Dipendenti
2005	25,0%	60,1%	27,7%
2010	24,3%	59,9%	30,2%
2016	29,5%	52,0%	30,5%

Soglia del 60% del reddito mediano anno 2016 = 11.600 euro

Fonte: Inps - XVIII Rapporto annuale

E di nuovo, il reddito e le caratteristiche del nucleo familiare sono un fattore che determina fortemente l'esposizione al rischio di povertà (Barbieri *et al.* 2018). Poiché i lavoratori giovani risiedono spesso con la famiglia di origine, l'incidenza dei *working poor* è leggermente inferiore per i lavoratori compresi nella fascia di età 18-24 (12,3% nel 2017), nonostante siano soliti ricevere salari più bassi, rispetto a quelli che hanno più di 25 anni (12,8%). "Sembra che la crisi, inoltre, abbia contribuito a procrastinare ulteriormente il momento di uscita dei giovani lavoratori dalla famiglia di origine, facendo di fatto registrare una riduzione dell'incidenza (dei *working poor*) per i lavoratori tra i 15 e i 24 anni nel periodo 2012-2017 (-0,9%), mentre l'incidenza è, al contrario, cresciuta per i lavoratori che ricadono nelle altre due classi di età (+1,4% e +1,8%, rispettivamente per le classi di età 25-54 e 55-64 anni)" (Jessoula *et al.* 2019, 6).

3. I rapporti di lavoro cessati nel 2018: due caratteri salienti

Malgrado gli interventi normativi degli ultimi anni volti a contrastare la diffusione delle forme contrattuali del lavoro estremamente flessibili del parasubordinato e del lavoro accessorio¹¹ e a favorire l'utilizzo del contratto di lavoro a tempo indeterminato (per al-

tro reso più flessibile con l'abrogazione dell'art. 18 e con l'introduzione delle tutele crescenti)¹², la domanda di lavoro delle imprese italiane continua a rimanere la stessa.

Nel 2018 i rapporti di lavoro subordinati cessati involontariamente sono stati circa 5,8 milioni (circa la metà del totale delle cessazioni registrate nell'annualità considerata), per un totale di poco più di 3 milioni di lavoratori e lavoratrici coinvolti in tali cessazioni. Rispetto al totale dei rapporti di lavoro cessati, il 60% erano contratti della durata inferiore ai tre mesi e di questi gran parte non supera-

va il mese di lavoro.

Prendendo in considerazione le classi d'età dei più giovani il numero dei rapporti di lavoro brevi o brevissimi diventa molto più alto (grafico 2). Per i giovani fino a 19 anni i contratti cessati nel corso del 2018 nell'85% dei casi non superavano i novanta giorni di durata, con una quota, sempre sul totale dei contratti cessati, del 18,5% di quattro-trenta giorni e addirittura del 33,9% di uno-tre giorni. È invece del 67,5% la percentuale di contratti di lavoro non superiori ai tre mesi per la classe d'età dei 20-24enni, con una quota del 16,3% non superiore al mese di lavoro e del 31,1%, sempre sul totale, di contratti brevissimi di uno-tre giorni.

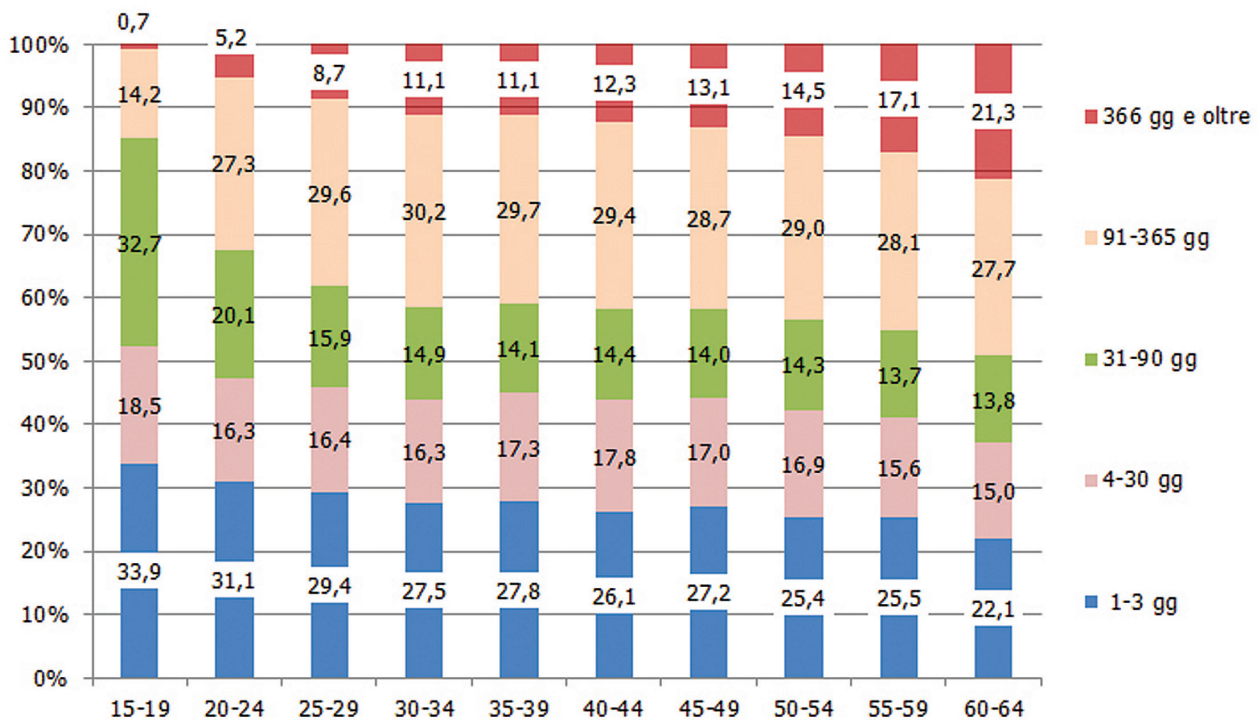
Come evidenziato nel grafico, all'aumentare dell'età la quota di contratti brevi e brevissimi diminuisce, mentre aumentano progressivamente i contratti di durata più lunga come, nella fattispecie, i contratti di lavoro superiori all'anno che passano dallo 0,7% per i giovani fino a 19 anni all'8,7% per quelli in età compresa tra i 25 e 29 anni, mentre per gli adulti i contratti lunghi riguardano una quota compresa tra l'11% (per gli adulti più giovani) e il 21% (per i lavoratori in età avanzata).

Episodi lavorativi così brevi determinano la mancata maturazione dei requisiti di accesso alla disoccupazione che analizzeremo in dettaglio nel paragra-

11 Con l'art. 52 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 viene abrogata la disciplina concernente i contratti di collaborazione a progetto, mentre con l'entrata in vigore del D.L. 17 marzo 2017, n. 25 è stata disposta l'abrogazione della disciplina di legge relativa al lavoro accessorio (dei cosiddetti voucher).

12 D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23.

Grafico 2
Classi di durata effettiva dei rapporti di lavoro cessati involontariamente (espressa in giorni),
composizione % per classi d'età - Media annuale 2018



Fonte: elaborazioni su microdati CICO – Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

fo successivo. La marcata parcellizzazione degli eventi lavorativi, inoltre, non appare associata a una loro rapida successione. Così, ad esempio, relativamente ai rapporti di lavoro di durata effettiva brevissima (uno-tre giorni), il numero medio di rapporti di lavoro sottoscritti in un anno dai giovani (15-29 anni) si attesta intorno ad un valore annuo di 5,6 (tabella 2). In altri termini, nel 2018, poco meno di 85 mila lavoratori e lavoratrici hanno sottoscritto circa 474.750 contratti di lavoro della durata massima di tre giorni, ossia meno di sei contratti di lavoro in un anno, per un numero totale di diciotto giornate di lavoro effettivo.

Tale valore si pone sensibilmente al di sotto della soglia minima definita come requisito lavorativo (trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi pre-

cedenti) necessario per accedere al sostegno al reddito per disoccupazione.

Come vedremo, al requisito lavorativo si aggiunge anche un requisito di tipo contributivo, concernente l'accumulo di almeno tredici settimane di contribuzione obbligatoria contro la disoccupazione nei quattro anni precedenti che rende l'accesso al sostegno al reddito ancora più difficile discriminando, di fatto e soprattutto, la forza lavoro più giovane.

La disuguaglianza non è, quindi, il risultato esclusivo di 'forze naturali' come la globalizzazione e lo sviluppo tecnologico, ma è senz'altro il prodotto delle scelte politiche e delle regolamentazioni nazionali e sovranazionali (Franzini e Raitano 2018; Atkinson 2015)¹³.

13 Franzini e Raitano ci ricordano come lo stesso 'padre del monetarismo' ed esponente di punta della Scuola di Chicago, Milton Friedman, nella sua opera principale – *Capitalism and Freedom* – affermi: "Gran parte della disuguaglianza effettiva deriva dalle imperfezioni del mercato. Molte di esse sono state create dall'azione del governo e potrebbero essere rimosse dall'azione del governo. Ci sono tutte le ragioni per intervenire sulle regole del gioco in modo da eliminare queste cause di disuguaglianza" (Franzini e Raitano 2018, 10).

Tabella 2
Giovani 15-29enni: distribuzione dei rapporti di lavoro e dei lavoratori per classi di durata effettiva dei rapporti di lavoro cessati involontariamente nell'annualità 2018 (v.a. e val %) e numero medio di rapporti di lavoro per singolo lavoratore

Durata effettiva dei rapporti di lavoro (in giorni)	N. rapporti di lavoro		N. lavoratori		Numero medio rapporti per lavoratore
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	
	1-3 gg.	474.757	30,5	84.801	
4-30 gg.	257.775	16,6	129.302	15,5	1,99
31-90 gg.	299.516	19,3	202.727	24,3	1,48
91-365 gg.	422.392	27,2	321.896	38,6	1,31
366 gg. e oltre	100.930	6,5	94.153	11,3	1,07
Totale complessivo	1.555.371	100,0	832.879	100,0	1,87

Fonte: elaborazioni su microdati CICO – Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Nel caso concernente l'accesso al sostegno economico contro la disoccupazione involontaria è necessario fare riferimento alle già richiamate riforme del mercato del lavoro e della disciplina dei contratti, ma anche all'assenza di misure di sicurezza sociale che avrebbero dovuto accompagnare l'introduzione massiccia della flessibilità nel lavoro. Le 'regole del gioco', cioè le modalità di funzionamento del mercato del lavoro (e dei mercati in generale) e le politiche di ridistribuzione rappresentano i due ambiti sui quali agire per tentare di ridurre le diseguaglianze, ivi compresa quella generazionale.

I meccanismi regolativi del nostro mercato del lavoro e l'assetto del nostro sistema di welfare mettono le ultime generazioni in condizioni di disparità: il primo lavoro lo si attende a lungo, è tendenzialmente a termine, qualche volta è a tempo parziale e non per scelta, è sostanzialmente meno retribuito e spesso ha diritto a minori tutele.

4. Il sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria: requisiti di accesso, durata e consistenza della prestazione

L'erogazione dei sussidi di disoccupazione, come è noto, corrisponde a una funzione di tipo assicurativo. In termini generali ciò significa che tutti i soggetti esposti al rischio di disoccupazione versano dei premi economici che servono a indennizzare (almeno parzialmente) i soggetti per i quali il rischio si materializza in danno effettivo. Nell'ordinamento italiano l'assicurazione contro la disoccupazione è a totale carico delle aziende. Infatti, dal 1935 e con successive modificazioni, le imprese private (e dal 2009 anche quelle pubbliche)¹⁴ versano all'Inps, per i propri dipendenti a tempo determinato e indeterminato, un importo equivalente (dal 1978) all'1,31% del monte retribuzioni quale contributo obbligatorio contro la disoccupazione involontaria¹⁵. Dal 2013 al contributo obbligatorio sono state affiancati altri due contributi che i datori di lavoro versano all'Inps nel caso di utilizzo di

14 L'istituto dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria trova la sua fonte primaria nel regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 aprile 1936, n. 1155. L'estensione dell'obbligo contributivo per le imprese pubbliche è stata introdotta dall'art. 20, comma 4, D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

15 Tale indennità dal 1989 alimenta un fondo specifico dell'Inps denominato 'Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti'.

Tabella 3
Numero di percettori NASpl (coorte annuale – decorrenza prestazione da luglio 2015 a giugno 2016)
e numero di lavoratori cessati (da luglio 2015 a giugno 2016), per classi d'età e relativo tasso di copertura

Classi d'età	Percettori NASpl			Lavoratori disoccupati involontari	Tasso di copertura
	Femmine	Maschi	Totale	v.a.	val. %
fino a 24 anni	58.687	76.977	135.664	374.826	36,2
da 25 a 29	107.689	107.366	215.055	337.647	63,7
da 30 a 34	122.332	108.770	231.102	318.307	72,6
da 35 a 39	127.413	110.236	237.649	313.752	75,7
da 40 a 44	125.299	108.957	234.256	325.793	71,9
da 45 a 49	112.999	97.239	210.238	308.587	68,1
da 50 a 54	91.346	80.260	171.606	278.009	61,7
55 anni e oltre	95.109	94.957	190.066	375.562	50,6
Totale	840.874	784.762	1.625.636	2.632.484	61,8

Fonte: elaborazioni su microdati Inps – Prestazioni Sostegno al Reddito

rapporti di lavoro a tempo determinato¹⁶ e in caso di licenziamento¹⁷.

L'insieme di queste entrate contributive – per motivi diversi legati principalmente alla necessità di non aumentare il costo del lavoro e agli effetti prodotti dalle disparate misure di incentivazione (attraverso sgravi contributivi) alle assunzioni – non è sufficiente a coprire la spesa sostenuta con l'erogazione dei trattamenti di sostegno al reddito per disoccupazione. Negli ultimi anni, rispetto a una spesa media annuale di circa 15 miliardi di euro, comprensiva oltre che del sussidio erogato anche della contribuzione fi-

gurativa, le entrate hanno raggiunto a stento i 5 miliardi di euro. Ciò costringe ogni anno lo Stato a intervenire per compensare un deficit in media di circa 10 miliardi annui (Cnel 2018; Inps 2019).

Ogni anno in Italia, a fronte di un numero di lavoratori cui cessa involontariamente almeno un contratto di lavoro subordinato che oscilla tra i 2,6 (nel 2015) e i 3 milioni (nel 2018)¹⁸, vengono avviati mediamente circa 1,6 milioni di trattamenti (tabella 3) per un tasso di copertura complessivo di poco superiore al 60% (De Blasio e De Vincenzi 2019); copertura che diminuisce di 25 punti percentuali se si considerano i lavora-

16 Si tratta del 'contributo addizionale' pari all'1,40% della retribuzione imponibile dovuto dai datori di lavoro con riferimento ai rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato. Tale aliquota contributiva, per effetto del D.L. 12 luglio 2018, n. 87, recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese", convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96, è incrementato dello 0,5% in occasione di ciascun rinnovo del contratto a tempo determinato, anche in somministrazione. In caso di trasformazione del contratto di lavoro in tempo indeterminato i versamenti effettuati vengono interamente restituiti al datore di lavoro.

17 Il 'contributo di licenziamento' (denominato spesso 'ticket licenziamento') riguarda i datori di lavoro che rientrano nel campo di applicazione della CIGS e che effettuano un licenziamento individuale o collettivo che genera, in capo al lavoratore licenziato, il teorico diritto all'indennità di disoccupazione, a prescindere dall'effettiva percezione della stessa. Tale contributo è fissato nella misura del 41% del massimale mensile dell'indennità di disoccupazione. A partire dal 1° gennaio 2018, in seguito a quanto disposto dall'articolo 1, comma 137 della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018), l'aliquota contributiva del 'ticket licenziamento' è stata innalzata all'82% del massimale mensile dell'indennità di disoccupazione.

18 La crescita della platea dei disoccupati involontari registrata tra il 2015 e il 2018 dipende dall'espansione dell'occupazione a termine e da una dinamica pressoché stabile del numero di proroghe e trasformazioni dei contratti di lavoro. Basterà ricordare come, nel periodo considerato, ci sia stato un simultaneo aumento dei contratti a tempo determinato, legato alla chiusura, il 31 dicembre 2015, delle forti agevolazioni all'assunzione a tempo indeterminato e un aumento dei contratti intermittenti o 'a chiamata' i quali, benché numericamente limitati hanno rappresentato uno strumento sostitutivo dei voucher abrogati a marzo del 2017 (cfr. nota 11).

tori disoccupati più giovani. Molto sinteticamente è necessario ricordare che, dal 2012 al 2015, le misure di sostegno al reddito per disoccupazione sono state oggetto di revisione normativa (e definitoria) che ha condotto a una loro oggettiva razionalizzazione. L'Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego) e la sua forma ridotta, mini-Aspi, sono state introdotte dall'art. 2 della L. 28 giugno 2012, n. 92, quali istituti sostitutivi degli ammortizzatori precedentemente vigenti in materia di disoccupazione, ossia le indennità di disoccupazione ordinaria (a requisiti normali o ridotti) e, con un percorso più lungo, l'indennità di mobilità. A partire dal 1° maggio 2015 Aspi e mini-Aspi sono state sostituite dalla NASpl, introdotta con il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22.

E dunque, al fine di analizzare l'esistenza e la dimensione del fenomeno di discriminazione dei giovani rispetto alle opportunità di accesso alle misure di sostegno al reddito per disoccupazione, appare necessario illustrare dettagliatamente gli elementi che regolano la NASpl in termini di requisiti per l'accesso effettivo al sostegno economico e alla sua durata e consistenza.

Requisiti di accesso alla NASpl

Il processo di individuazione delle cessazioni dei contratti di lavoro subordinati eleggibili all'indennità NASpl realizzato dall'Inps prende in considerazione e analizza il sottoinsieme delle cessazioni di contratti subordinati che rispondono a tre requisiti:

1. il requisito della non volontarietà della cessazione del contratto di lavoro¹⁹;
2. il requisito contributivo;
3. il requisito lavorativo.

Per accedere al trattamento di NASpl i tre requisiti devono essere tutti soddisfatti al momento della cessazione

del rapporto di lavoro. Di seguito si riporta la descrizione dei criteri operativi utilizzati dall'Istituto di previdenza sociale per la verifica dei requisiti lavorativi e contributivi.

Requisito lavorativo

Rientrano nel requisito lavorativo i disoccupati involontari che, a prescindere dal minimale contributivo, possano far valere almeno trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione. La definizione operativa del requisito lavorativo è specificata dall'Inps²⁰ nel seguente modo: le giornate contrattualizzate che vanno dalla data di cessazione all'anno precedente vengono divise per 365 e moltiplicate per 253. In caso di lavoro domestico diverso dal full time, le giornate vengono moltiplicate per un coefficiente (pari a circa 0,54) ricavato dal rapporto della retribuzione mediana full time con la retribuzione mediana non full time. La cessazione è identificata come eleggibile in base al requisito lavorativo se le giornate di lavoro effettivo così conteggiate nell'ultimo anno sono maggiori di ventinove.

Requisito contributivo

Rientrano nel requisito contributivo tutti i disoccupati involontari in possesso del requisito lavorativo che possano far valere, nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, almeno tredici settimane di contribuzione contro la disoccupazione. La definizione operativa di Inps²¹ è la seguente: il requisito contributivo è soddisfatto se le settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti la data di cessazione sono maggiori di tredici, compresi gli eventuali contributi figurativi accreditati per maternità obbligatoria²².

19 L'involontarietà della disoccupazione è constatata dall'Inps, cui sono indirizzate le domande di accesso alla NASpl, attraverso la verifica della 'causale di cessazione' registrata nella comunicazione effettuata dal datore di lavoro concernente la chiusura del rapporto di lavoro subordinato. Rientra nel concetto di involontarietà anche la scadenza naturale di un contratto di lavoro a tempo determinato.

20 Cfr. Circolare Inps n. 142 del 29/07/2015 e successive integrazioni.

21 Ibidem.

22 Ciò vale anche per i periodi di congedo parentale purché regolarmente indennizzati e intervenuti in costanza di rapporto di lavoro. Oppure i periodi di astensione dal lavoro per malattia dei figli fino agli 8 anni di età, nel limite di cinque giorni lavorativi nell'anno solare. Al contrario non sono considerati utili, anche se coperti da contribuzione figurativa i periodi di cassa integrazione straordinaria e ordinaria con sospensione dell'attività a zero ore. Oppure i periodi di assenza per permessi e congedi fruiti dal lavoratore per assistere un soggetto con handicap in situazione di gravità, che sia coniuge, genitore, figlio, fratello o sorella convivente. Essendo periodi non utili al conteggio questi vengono 'neutralizzati' ampliando il quadriennio di riferimento.

Calcolo della durata del trattamento

Anche la durata del trattamento varia in base alla storia contributiva di ogni soggetto. Il trattamento, infatti, è corrisposto per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni, fino a un massimo di ventiquattro mesi. In altri termini, minore è la storia contributiva del lavoratore minore sarà la durata del sostegno al reddito per disoccupazione²³.

Calcolo dell'importo del sussidio al reddito

L'importo dell'indennità di disoccupazione è dato dalla somma di tutte le retribuzioni imponibili ai fini previdenziali ricevute negli ultimi quattro anni, diviso il numero di settimane di contribuzione, moltiplicato per un coefficiente di 4,33. Se dal risultato di tale calcolo la retribuzione mensile è pari o inferiore al minimale mensile fissato dall'Inps annualmente (nel 2019 pari a 1.221,44 euro), l'importo della NASpl sarà pari al 75% della suddetta retribuzione. Se supera tale soglia, viene aggiunto un ulteriore importo pari al 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e l'importo calcolato. In ogni caso, l'importo massimo dell'indennità non può superare i 1.328,76 euro al mese (importo aggiornato al 2019) e, in ogni caso, a partire dal 91° giorno di trattamento si riduce del 3% al mese.

In conclusione, la verifica della copertura assicurativa contro la disoccupazione si limita al conteggio delle settimane di contribuzione maturate dai richiedenti la prestazione di sostegno al reddito per disoccupazione. Lo stesso vale per il successivo calcolo della durata del trattamento e dell'importo spettante al disoccupato richiedente; durata e importo della prestazione NASpl non risultano in alcun modo condizionati dall'ammontare finanziario dei contributi effettivamente versati dai datori di lavoro, ma solo dal numero di settimane di contribuzione. Come già anticipato all'inizio del presente paragrafo, infatti, l'entità della spesa complessiva dalle misure di sostegno al reddito ogni anno supera di gran lunga l'ammontare

complessivo dei contributi versati dalle aziende contro la disoccupazione.

5. Discriminazione, disegualianza e politiche del lavoro: le evidenze empiriche

L'utilizzo dei microdati messi a disposizione dal Ministero del Lavoro con il Campione integrato delle comunicazioni obbligatorie permette di ricostruire la storia lavorativa pregressa di ciascun individuo che forma il campione e, grazie al coefficiente di riporto all'universo (De Blasio 2014), consente di individuare due distinte sottopopolazioni di lavoratori e lavoratrici cui è cessato involontariamente un contratto di lavoro subordinato:

- la sottopopolazione che risulta in possesso dei requisiti lavorativi e contributivi necessari all'accesso alla NASpl, ossia all'unica misura di sostegno al reddito rivolta ai disoccupati involontari che hanno perduto un lavoro di tipo subordinato;
- la sottopopolazione dei disoccupati involontari priva dei requisiti necessari per l'accesso concreto alla NASpl.

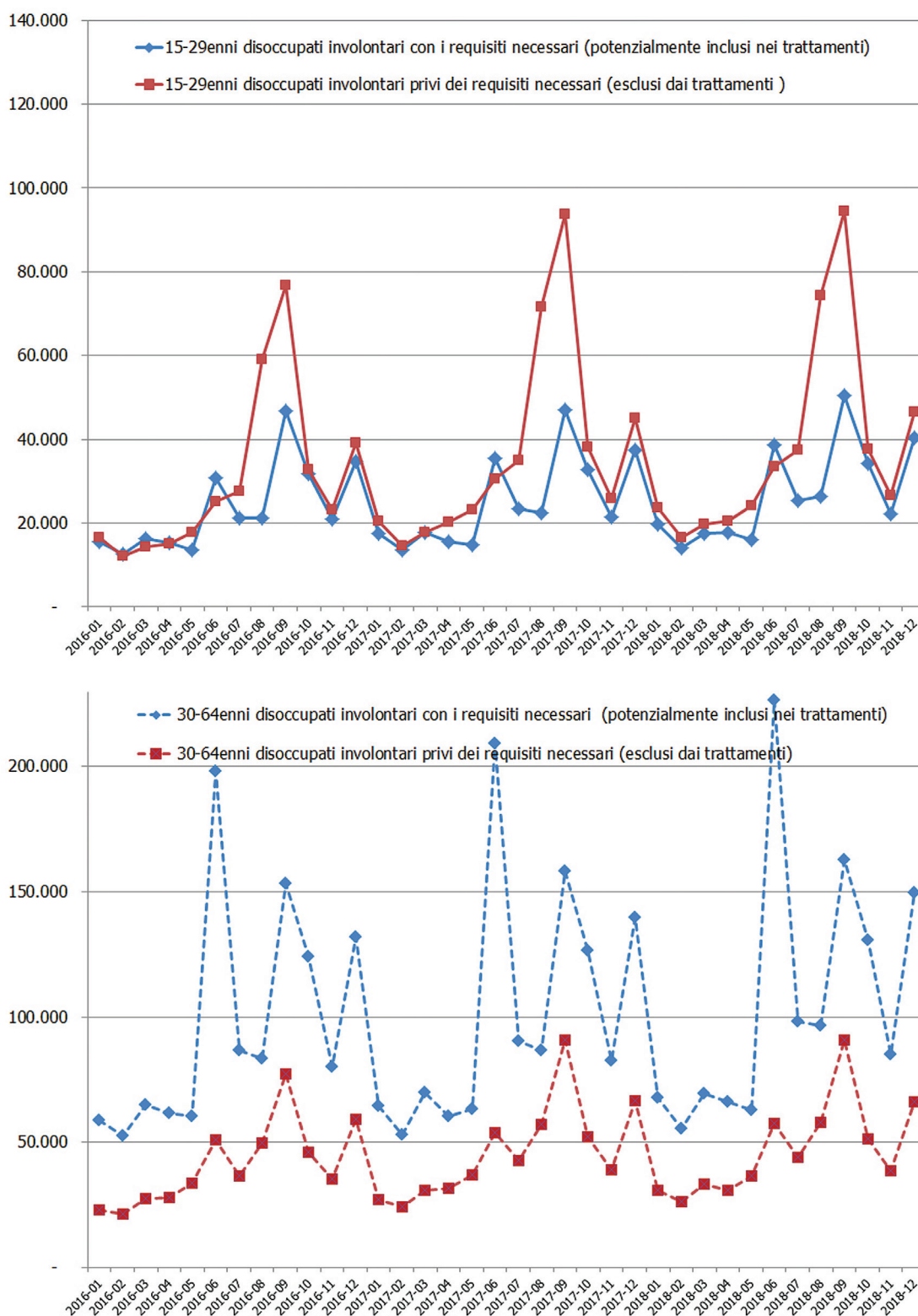
Come già esposto con la tabella 3, sul totale dei lavoratori che – nei dodici mesi a cavallo tra il 2015 e il 2016 – hanno perso involontariamente il lavoro, circa il 60% è risultato in possesso dei requisiti lavorativi e contributivi necessari per presentare la domanda di accesso alla NASpl diventando percettore dell'assegno di disoccupazione, il restante 40% era privo dei requisiti oppure, pur essendo in possesso dei requisiti non ha presentato la domanda²⁴. Il tasso di copertura, cioè il rapporto tra il numero di percettori di NASpl e la platea dei disoccupati involontari, calcolato esclusivamente con i dati di fonte amministrativa (De Blasio e De Vincenzi 2019), varia annualmente di qualche punto percentuale soprattutto a causa della variazione della platea complessiva di lavoratori che perdono involontariamente il lavoro.

La figura combinata che segue (figura 1) mostra l'andamento mensile (da gennaio 2016 a dicembre 2018) delle cessazioni involontarie di un contratto di lavoro subordinato concernenti le due sottopopola-

23 Unica eccezione, date le peculiarità registrabili nel lavoro svolto nel settore della ricezione turistica, è prevista per la cosiddetta 'NASpl stagionali'. Per i lavoratori stagionali del turismo, infatti, è prevista una durata del sussidio per un periodo maggiorato di un mese rispetto al calcolo sopra esposto.

24 Perché ha trovato lavoro entro otto giorni dalla cessazione (quale limite minimo dopo il quale si può presentare la domanda di NASpl), perché comunque era sicuro di ottenere un nuovo lavoro di lì a poco o per ragioni che non possiamo conoscere. Possiamo stimare che tale 'sottopopolazione', che per un motivo o per l'altro non coglie l'opportunità offerta dalla NASpl, non superi l'8% della platea di disoccupati involontari in possesso dei requisiti di accesso (De Blasio e De Vincenzi 2019).

Figura 1
Serie mensile delle cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro subordinati per sottopopolazioni in possesso o meno dei requisiti necessari all'accesso alla NASpI e classi d'età (15-29 e 30-64 anni)



Fonte: elaborazioni su microdati CICO – Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

zioni, a loro volta distinte in base a due ulteriori raggruppamenti individuati considerando l'età anagrafica: i giovani dai 15 ai 29 (le linee continue) e gli adulti da 30 a 64 anni (le linee tratteggiate)²⁵.

Rispetto al possesso o meno dei requisiti necessari all'accesso al trattamento di NASpl i due gruppi mostrano valori completamente opposti. Mentre per i giovani (15-29enni) la popolazione esclusa dai trattamenti perché privi dei requisiti necessari è decisamente maggiore, per gli adulti (30-64enni) la popolazione preponderante è quella in possesso dei requisiti necessari.

In termini di media annuale, la distribuzione delle due sottopopolazioni per classi d'età più dettagliate mostra un'accentuata variabilità, con percentuali fortemente al di sotto delle medie complessive (del 60%

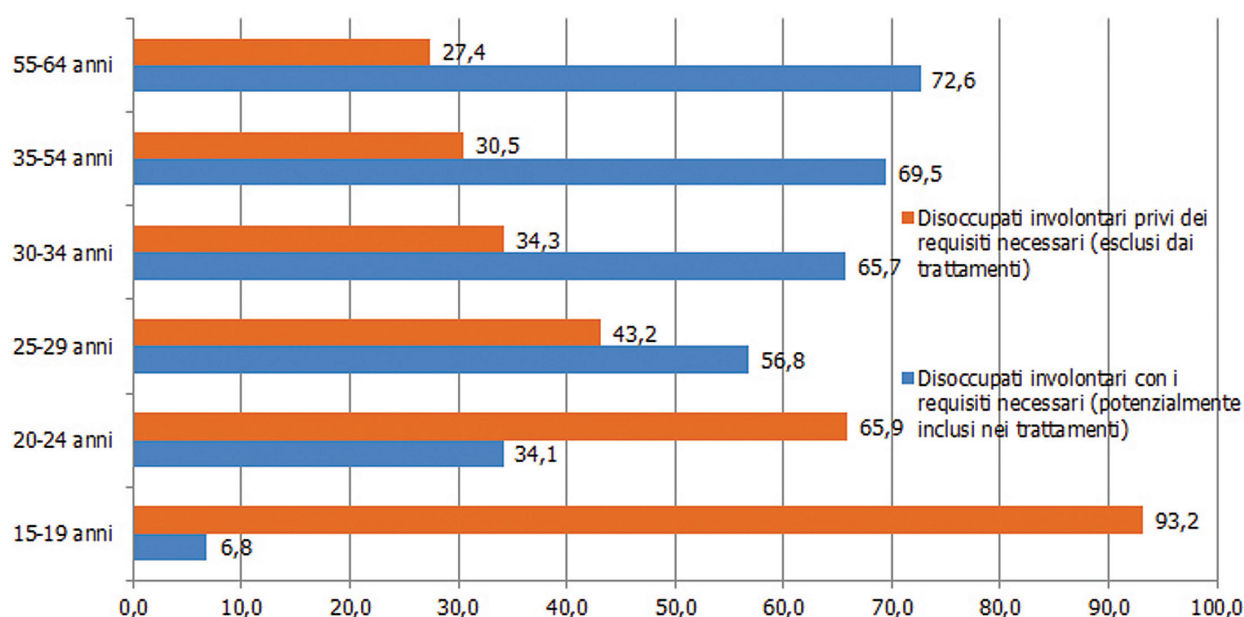
per la sottopopolazione in possesso dei requisiti e del 40% per quella priva di requisiti) proprio per le classi dei più giovani (grafico 3).

Per i disoccupati involontari che alla data di cessazione del contratto di lavoro subordinato non avevano raggiunto i 20 anni, il possesso dei requisiti per l'accesso alla NASpl riguardava una percentuale estremamente bassa (6,8%).

La quota di disoccupati involontari in possesso dei requisiti cresce all'aumentare dell'età anagrafica passando al 34,1% per la fascia dei 20-24enni (quasi 30 punti percentuali in meno rispetto alla media complessiva) e al 56,8% (-3,4% rispetto alla media) per i giovani in età compresa tra i 25 e i 29 anni²⁶.

Oltre a rendere improbabile l'accesso dei lavoratori più giovani e con meno esperienze di lavoro, i requi-

Grafico 3
Distribuzione % dei disoccupati involontari con o senza requisiti per l'accesso alla NASpl per classi di età. Media annuale sul periodo 2016-2018

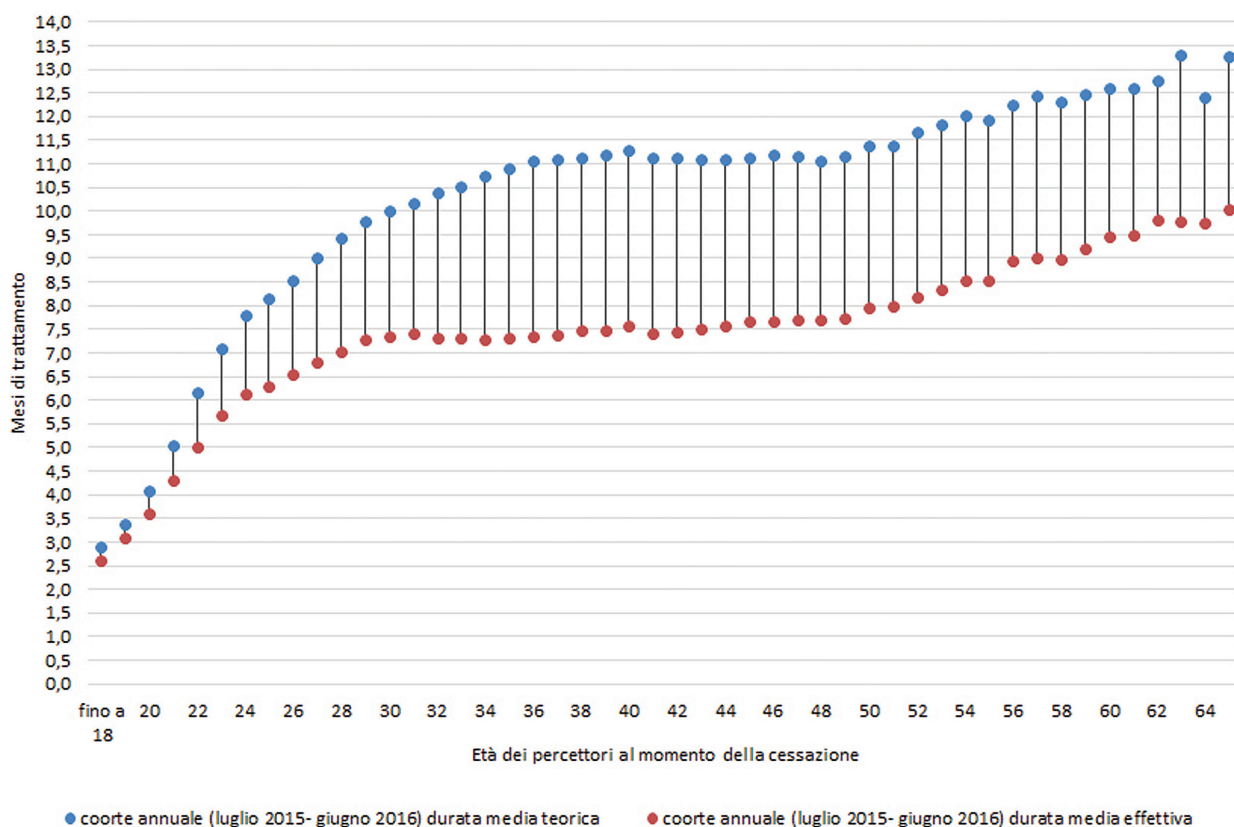


Fonte: elaborazioni degli autori su microdati CICO – Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

25 Come si nota anche nella figura 1 le cessazioni involontarie (ivi compresa la scadenza di un contratto a termine) hanno un andamento ciclico stagionale. Tale andamento è generato principalmente dalle cessazioni registrate per i settori dell'istruzione (giugno) e della ricezione turistica (ottobre), solo in parte dalla scadenza naturale dei contratti a termine sottoscritti negli altri settori concentrata nel mese di dicembre.

26 Sulle fasce d'età dei più giovani, i settori delle Costruzioni e quello dell'Industria in senso stretto mostrano un 'livello di inclusione' nelle politiche di sostegno al reddito per disoccupazione più alto che indica come in questi settori l'attività lavorativa inizi spesso assai precocemente e, specie per l'industria in senso stretto, sia più di altri settori un'attività continuativa.

Grafico 4
Durata media teorica e durata media effettiva (esprese in mesi) dei trattamenti di NASpl,
per età dei percettori al momento della cessazione (coorte annuale luglio 2015 – giugno 2016)



Fonte: Inps – XVII Rapporto annuale

siti di accesso alla NASpl hanno un effetto diretto anche sull'effettiva dimensione economica e temporale del trattamento riconosciuto.

Le durate medie teoriche, cioè la media delle durate riconosciute ai disoccupati richiedenti in base ai requisiti lavorativi e contributivi presentati all'atto della domanda di accesso alla prestazione e certificati dall'Inps, variano in modo significativo in base all'età del disoccupato. Più elevate per le classi di età avanzate e meno per quelle dei più giovani (grafico 4).

Considerando i trattamenti avviati nei primi dodici mesi di applicazione della NASpl (coorte annuale da luglio 2015 a giugno 2016), per i quali si dispone del tempo necessario all'osservazione dei ventiquattro

mesi successivi ossia della eventuale durata massima dei trattamenti²⁷, è possibile prendere in considerazione anche la durata media effettiva del trattamento (Inps 2018; De Blasio e De Vincenzi 2019). Quest'ultima, soprattutto per effetto dell'uscita di una quota di percettori dalla disoccupazione durante il periodo di trattamento (per la sottoscrizione di un contratto di lavoro di almeno sei mesi di durata) risulta inferiore alla media della durata teorica di circa tre mesi.

Infine, prendendo ancora in considerazione una coorte annuale di percettori (pari a 1,6 milioni di individui entrati in trattamento NASpl dal luglio 2015 al giugno 2016), la quota di percettori che ha avuto un trattamento dalla durata teorica (riconosciuta nel-

27 Sono qui esclusi i trattamenti NASpl che hanno registrato una sospensione temporanea causata dalla sottoscrizione, durante il periodo riconosciuto di trattamento, di un contratto di lavoro inferiore ai sei mesi. Sulla coorte annuale la quota di trattamenti sospesi, che producono una distorsione nel calcolo della durata effettiva basata sulle date di inizio e fine trattamento, non supera l'11% del totale.

Tabella 4
Quota % di percettori NASpl (coorte annuale dal luglio 2015 al giugno 2016 pari a 1,5 milioni di individui) con durata teorica dei trattamenti non superiore o superiore alla soglia dei quattro mesi per classi d'età e per ripartizione geografica

Classi d'età Ripartizione geografica	Trattamenti non superiori ai quattro mesi (val. %)	Trattamenti superiori ai quattro mesi (val. %)	Totale (val. %)
fino a 24 anni	43,9	56,1	100,0
Centro	43,6	56,4	100,0
Isole	52,3	47,7	100,0
Nord-Est	42,0	58,0	100,0
Nord-Ovest	34,2	65,8	100,0
Sud	50,3	49,7	100,0
da 25 a 29	26,2	73,8	100,0
Centro	24,5	75,5	100,0
Isole	34,6	65,4	100,0
Nord-Est	23,4	76,6	100,0
Nord-Ovest	19,1	80,9	100,0
Sud	31,0	69,0	100,0
da 30 a 34	21,8	78,2	100,0
Centro	19,6	80,4	100,0
Isole	30,0	70,0	100,0
Nord-Est	19,6	80,4	100,0
Nord-Ovest	15,0	85,0	100,0
Sud	26,4	73,6	100,0
da 35 a 65	19,6	80,4	100,0
Centro	16,9	83,1	100,0
Isole	26,9	73,1	100,0
Nord-Est	18,0	82,0	100,0
Nord-Ovest	13,5	86,5	100,0
Sud	24,6	75,4	100,0
Totale complessivo	23,1	76,9	100,0

Fonte: elaborazioni su microdati Inps – Prestazioni Sostegno al Reddito

la fase istruttoria, di accertamento dei requisiti contributivi) non superiore ai quattro mesi è pari in media al 23%. La distribuzione di questo valore per classi di età (tabella 4) e per ripartizione geografica di residenza del percettore conferma quanto illustrato fino ad ora.

Il 43,9% dei giovani percettori di sussidio al reddito con non più di 24 anni – che nel complesso ammontano a 135 mila unità (pari a circa il 9% della coorte) – ha avuto riconosciuto un trattamento non superiore a quattro mesi. Tale percentuale raggiunge o supera il 50% se si prendono in considerazione i giovani fino a 24 anni residenti nelle aree del Paese con maggiori difficoltà economiche e occupazionali (50,3% se residente al Sud e 52,3% se residenti nelle due grandi Isole).

Considerando i giovani nella classe d'età 25-29 anni – che rappresentano il 13,6% dell'intera coorte analizzata – queste percentuali si riducono di 20 punti percentuali, con una quota del 26,2% di percettori con trattamenti inferiori ai quattro mesi. I dati, anche in questo caso, confermano un forte divario territoriale tra il Nord Italia e il Meridione con differenze percentuali di 5-8 punti percentuali.

Il dato concernente la durata teorica dei trattamenti è particolarmente significativo²⁸. Oltre a dare una misura diretta della dimensione temporale e indiretta della dimensione economica del sussidio, nei diversi contesti territoriali la durata teorica del trattamento è diffusamente utilizzata per

28 Fino all'approvazione del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in L. 28 marzo 2019, n. 26, che ha dirottato temporaneamente la misura e le risorse previste (fino al 31 dicembre 2021 salvo proroghe) verso le politiche attive dedicate esclusivamente ai beneficiari del Reddito di cittadinanza, l'Assegno di ricollocazione era destinato ai percettori di NASpl con una durata superiore ai quattro mesi di trattamento. Introdotto con gli articoli 23 e 24 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 l'Assegno di ricollocazione NASpl era stato ideato come strumento finanziario (quale evoluzione dei voucher formativi o della dote lavoro già in uso presso diverse amministrazioni regionali titolari degli interventi di politica attiva del lavoro) da utilizzare presso i soggetti fornitori di servizi di assistenza alla ricerca di lavoro (De Vincenzi 2017). Lo strumento, nel 2017, ha vissuto

selezionare la popolazione alla quale rivolgere, in via prioritaria e qualche volta in via esclusiva, le politiche attive del lavoro (Anastasia e Santoro 2018).

6. Conclusioni

A partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, per fronteggiare il fenomeno della disoccupazione giovanile e creare ulteriori opportunità di lavoro e migliori prospettive occupazionali, le politiche europee hanno incentivato la deregolamentazione dei contratti a tempo determinato e l'introduzione di altre forme di occupazione flessibile di tipo non standard.

L'immissione massiccia di flessibilità nei contratti e nell'orario di lavoro – suffragata dal successo delle teorie liberiste e dalla sopravvalutazione del cosiddetto *springboard effect* generato dall'occupazione a termine e non accompagnata da un sufficiente sistema di sicurezza sociale, né da un efficace sistema di presa in carico e accompagnamento al re-inserimento lavorativo – ha prodotto un mercato del lavoro frammentato, con un segmento secondario di posti di lavoro all'interno del quale è diventato sempre più evidente il rischio di 'intrappolamento nella precarietà'.

Le scarse possibilità di transitare dal lavoro temporaneo a quello permanente determinano carriere lavorative caratterizzate da bassi livelli salariali e dall'alternanza tra periodi di lavoro brevi e periodi di disoccupazione non altrettanto brevi. Malgrado ciò, le regole per l'accesso alle indennità di disoccupazione risultano modellate su un mercato del lavoro che tende a ignorare tutto questo.

I requisiti d'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria attualmente in vigore (per altro in sostanziale continuità con le regole definite per le misure precedenti sostituite dall'attuale NASpl) limitano fortemente

l'inclusione dei giovani all'interno della principale politica di contrasto agli effetti economici che la disoccupazione genera e tendono a creare, se possibile, una sottocategoria del disagio, quella della 'disoccupazione ineguale'. A causa della natura assicurativa delle prestazioni di sostegno alla disoccupazione involontaria, l'accesso alle prestazioni e la loro entità sono subordinati alle verifiche della durata della precedente occupazione e delle settimane di contribuzione (effettiva o figurativa) maturate dal lavoratore.

Tutto ciò tende a perpetuare una delle principali criticità del nostro sistema di sicurezza sociale dedicato al lavoro e alle politiche pubbliche passive e attive connesse con lo stesso tema, che consiste nella scarsa capacità di coinvolgere le persone che esprimono una debolezza maggiore²⁹.

L'aumento dell'insicurezza sociale legato alla instabilità e alle condizioni precarie di vita e lavoro è la causa principale del crescente ritardo con il quale le generazioni che si susseguono avviano un percorso di vita indipendente rispetto alla famiglia d'origine. Questa dinamica alimenta una pluralità di problemi di carattere socio-demografico e di sostenibilità economica del welfare e più in generale degli investimenti pubblici.

In conclusione, la disuguaglianza generazionale affonda le radici nell'elevata disoccupazione e nella bassa mobilità sociale, nella mancata propensione del sistema produttivo a investire nell'innovazione, nella domanda di lavoro a basso costo, ultra flessibile e rivolta, principalmente, verso professioni non qualificate, ma trova alimento nella debolezza e inadeguatezza delle politiche pubbliche. Le politiche del lavoro e le regole di attuazione delle misure d'intervento che attuano tali politiche modificano il funzionamento dei mercati e, più o meno consapevolmente, determi-

una fase di sperimentazione risultata parziale e incompleta a causa della prevista adesione volontaria del percettore all'iniziativa e delle conseguenti scarse adesioni da parte dei percettori di NASpl.

29 Nell'ipotesi di mantenere come unico requisito di accesso al sostegno al reddito per disoccupazione la involontarietà della perdita del lavoro (la cessazione involontaria di un contratto di lavoro subordinato) mantenendo altresì le attuali regole per il calcolo della durata e consistenza del sussidio, la spesa complessiva da sostenere per la NASpl (assegni al lavoratore e contribuzione figurativa) passerebbe dagli attuali 15 miliardi di euro a non più di 20 miliardi di euro annui. La stima tiene conto del fatto che aumenterebbero il numero di trattamenti brevi e con assegni mensili relativamente bassi. Lasciando inalterato l'attuale sistema di contribuzione contro la disoccupazione a carico dei datori di lavoro, che determina entrate finanziarie pari a circa 5 miliardi di euro (vedi paragrafo 4), l'onere per lo Stato passerebbe dagli attuali 10 miliardi di euro a circa 15 miliardi di euro annui.

nano un aumento o una diminuzione della disegualianza economica tra generazioni. L'incremento di disegualianze sociali, per altro, implica la necessità di nuovi sistemi di welfare, nuovi modelli di distribuzione della ricchezza e più adeguati percorsi d'istruzione e formazione professionale.

Affrontare l'insieme di questi problemi può comportare compromessi inter e intra generazioni; compromessi necessari all'adozione di un nuovo contratto sociale che abbia l'obiettivo di offrire a tutti le stesse opportunità di acquisire un bagaglio di competenze sufficiente ad affrontare le rapide trasformazioni del lavoro e del mercato del lavoro. Il sostegno allo sviluppo delle nuove generazioni, già dai primi anni di vita, è la modalità più diretta per costruire l'uguaglianza. Solo garantendo a ogni bambi-

no l'accesso a un'adeguata nutrizione, salute, istruzione e protezione è possibile porre basi solide a sostegno dello sviluppo delle competenze dell'adolescente e del giovane adulto. Il nuovo contratto sociale dovrebbe includere anche elementi di protezione sociale dedicati alle nuove generazioni che si affacciano sul mercato del lavoro. I rischi crescenti che accompagnano la trasformazione del lavoro esigono un intervento coraggioso di adeguamento in materia di protezione dei giovani lavoratori che preveda, attraverso risorse aggiuntive, di svincolare definitivamente il sostegno economico riconosciuto nei periodi di non lavoro dalla quantità di esperienza lavorativa maturata. Si tratta, in ultima analisi, del coraggio di investire risorse per ridisegnare una società più giusta, inclusiva ed equilibrata.

Bibliografia

- Anastasia B., Santoro G. (2018), Jobs Act: politiche attive e ammortizzatori sociali, *Economia Italiana*, n.2-3, pp.37-70
- Atkinson A.B. (2015), *Diseguaglianza. Che cosa si può fare*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- Ballarino G., Bernardi F. (a cura di) (2016), *Education, Occupation and Social Origin. A Comparative Analysis of the Transmission of Socio-Economic Inequalities*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing
- Barbieri T., Bloise F., Raitano M. (2018), *Intergenerational Earnings Inequality in Italy. New Evidence and Main Mechanisms*, CIRET WP n.2, Roma, CIRET
- Barbieri P., Cutuli G., Sherer S. (2018), In-work poverty in un mercato del lavoro duale, *Stato e mercato*, 114, n.3, pp.419-460
- Bazzoli M., Marzadro S., Schizzerotto A., Trivellato, U. (2018a), Come sono cambiate le storie lavorative dei giovani negli ultimi quarant'anni? Evidenze da uno studio pilota, *Stato e mercato*, 114, n.3, pp.369-418
- Bazzoli M., Marzadro S., Schizzerotto A., Trivellato U. (2018b), *Un'esperienza pilota di integrazione di dati amministrativi e di survey per l'analisi dell'evoluzione delle storie lavorative*, FBK-IRVAPP Working Paper series n.1, Trento, FBK-IRVAPP
- Bloise F. (2018), La ricchezza e la mobilità intergenerazionale in Italia: una stima, *Menabò di Etica ed Economia*, n.78 < <http://bit.ly/37ZvgH1> >
- Bubbico D. (2016), Le disuguaglianze di accesso alla protezione sociale nel mondo del lavoro: innovazioni e persistenze nel welfare italiano, *Sociologia del lavoro*, 144, n.4, pp.156-171
- Cannari L., D'Alessio G. (2018), *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, Questioni di Economia e Finanza - Occasional Papers n.476, Roma, Banca d'Italia
- Cnel (2018), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva 2017 – 2018*, Roma, Cnel
- Chen T., Hallaert J., Pitt A., Qu H., Queyranne M., Rhee A., Shabunina A., Vandenbussche J., Yackovlev I. (2018), *Inequality and Poverty. Across Generations in the European Union*, International Monetary Fund, Staff Discussion Notes n.1, Washington, IMF
- De Blasio G. (2014), *Nota Metodologica sul trattamento del campione CICO in merito alla stima del coefficiente di riporto all'universo*, Ufficio statistico, analisi e studi di Italia Lavoro, mimeo, < <https://bit.ly/2UEHwK1> >
- De Blasio G., De Vincenzi R. (2019), *Il sostegno al reddito in caso di disoccupazione: dimensione della politica e caratteristiche dei destinatari*, Inapp Paper n.17, Roma, Inapp
- De Vincenzi R. (2017), Verso una maggiore integrazione tra politiche attive e politiche passive del lavoro. Problemi attuativi, *Economia e Società regionale*, XXXV, n.3
- Ferragina E. (2013), *Chi Troppo, Chi Niente*, Bologna, Rizzoli-Bur
- Franzini M., Raitano M. (2011), Conoscere e capire la disegualianza: un'introduzione, *Meridiana*, nn.71-72
- Franzini M., Raitano M. (a cura di) (2018), *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, Bologna, Il Mulino

- Fullin G., Reyneri E. (2015), Mezzo secolo di primi lavori dei giovani. Per una storia del mercato del lavoro italiano, *Stato e mercato*, 105, n.3, pp.419-467
- Inps (2018), *XVII Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Inps (2019), *XVIII Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Jessoula M., Natili M., Raitano M., Pavolini E. (2019), *I working poor in Italia*, Social Cohesion Paper n.2, Reggio Emilia, OCIS < <http://bit.ly/2NacCE5> >
- Lindbeck A., Snower D.J. (1989), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge, Massachusetts (US), MIT Press Books
- Narayan A., Van der Weide R., Cojocaru A., Lakner C., Redaelli S., Mahler D.G., Nichanametla Ramasubbaiah R.G., Thewissen S.H. (2018), *Fair progress? Economic mobility across generations around the world*, Washington DC, World Bank Group
- Naticchioni P., Raitano M., Vittori C. (2014), *La Meglio Gioventù. Earnings Gaps across Generations and Skills in Italy*, IZA Discussion Paper n.8140, Bonn, IZA
- Reyneri E. (2004), Disuguaglianze generazionali e regolazione del mercato del lavoro, *Stato e mercato*, n.72, pp.515-525
- Rosina A. (2018), *Il futuro non invecchia*, Milano, Vita e Pensiero
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli
- Schizzerotto A. (a cura di) (2002), *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino
- Schizzerotto A., Trivellato, U., Sartor N. (a cura di) (2011), *Generazioni disuguali*, Bologna, Il Mulino
-

Roberto De Vincenzi

r.devincenzi@inapp.org

Ricercatore presso il Servizio statistico di Inapp, PhD in Mercato del Lavoro e Formazione della Persona. È stato responsabile scientifico e organizzativo di attività di monitoraggio e valutazione di programmi nazionali tra i quali il programma di contrasto alla crisi/misure in deroga. Tra il 2016 e il 2019 ha partecipato al programma VisitInps Scholars realizzando, in collaborazione con Giuseppe De Blasio, due progetti di ricerca sul tema delle politiche del lavoro centrati sull'integrazione dell'archivio delle prestazioni al sostegno al reddito dell'Inps con l'archivio delle comunicazioni obbligatorie del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali/Anpal.

Giuseppe De Blasio

giuseppe.deblasio@consulentidellavoro.it

Responsabile dell'Osservatorio Statistico del Mercato del Lavoro della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro. Specializzato in Metodologia della ricerca ed esperto statistico-informatico (DBMS), dal 2012 è membro del Gruppo di lavoro sul sistema permanente di monitoraggio e valutazione della riforma del mercato del lavoro. Dal 2016 è membro, in qualità di consulente esterno, del Gruppo tecnico sull'integrazione delle banche dati istituito, in base all'Accordo interistituzionale, da Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps e Inail.

Le politiche previdenziali

Matteo Jessoula

Università degli Studi di Milano

Dopo la poderosa espansione delle pensioni nei *Trente Glorieuses* 1945-75, dai primi anni Novanta una lunga serie di riforme prevalentemente sottrattive ha radicalmente trasformato l'architettura previdenziale italiana. L'articolo adotta pertanto una prospettiva intergenerazionale al fine di valutare come e in quale misura è mutato lo scenario previdenziale per le giovani generazioni, individuando nell'equità intra-generazionale il tallone d'Achille di un sistema che prevede requisiti di pensionamento severi – e di fatto regressivi – e penalizza fortemente i lavoratori con carriere frammentate anche per effetto di un cattivo 'incastro' tra previdenza pubblica e complementare.

After the remarkable expansion of pensions during the Trente Glorieuses (1945-75), a long series of reforms has radically transformed the Italian pension architecture. The article therefore adopts an intergenerational perspective in order to assess how, and to what extent, the pension scenario for the young generations has changed. It concludes that equity represents the Achilles' heel of a system which presents tight—even regressive—eligibility conditions, and strongly penalizes workers with fragmented careers also due to a bad correlation between the public and supplementary pension systems.

DOI: 10.1485/2532-8549-201903-5

Citazione

Jessoula M. (2019), Le politiche previdenziali, *Sinapsi*, IX, n.3, pp.62-69

Parole chiave

Pensioni
Generazioni
Equità

Key words

Pensions
Generations
Equity

1. Introduzione

Affrontare il tema pensioni in una prospettiva intergenerazionale potrebbe apparire scontato per una serie di ragioni: vuoi per il *time lag* che caratterizza la politica pensionistica – il fatto, cioè, che le decisioni di policy adottate oggi determineranno le condizioni di pensionamento nei prossimi decenni; oltre che per la stretta interdipendenza tra le generazioni implicata dal metodo 'a ripartizione' su cui è imperniato il sistema pensionistico pubblico in Italia; nonché per i numerosi contributi che, a partire dalle riforme degli anni Novanta, hanno puntato la lente sulle prospettive previdenziali delle (più o meno) giovani generazioni entrate sul mercato del lavoro alla fine di quel de-

cennio e che andranno in pensione (assumendo una carriera piena) a partire dal 2030-2035.

Vi sono, però, alcune buone ragioni che giustificano un simile approccio allo studio della politica pensionistica in Italia, anche considerando il paradosso per cui le grandi riforme previdenziali sottrattive dell'ultimo quarto di secolo (riforma Amato del 1992-93, riforma Dini 1995, riforma Monti-Fornero 2011) sono state tutte giustificate in nome delle giovani (e future) generazioni, e tuttavia queste generazioni esprimono forti dubbi circa la possibilità di ricevere, un domani, la pensione, di riceverla d'importo adeguato ovvero di accedere al pensionamento a un'età giudicata accettabile.

In questo quadro, due sono le ragioni che suggeriscono di accostare il tema pensioni in prospettiva intergenerazionale. In primo luogo, la disponibilità di nuovi dati empirici consente di sviluppare alcuni ragionamenti più robusti circa le prospettive previdenziali, nel medio-lungo periodo, delle generazioni più giovani sul mercato del lavoro, specialmente quelle integralmente soggette al metodo contributivo introdotto nel 1995. In seconda istanza, l'adozione di una prospettiva sistemica, che guarda tanto alla previdenza pubblica quanto alla previdenza complementare, permette di valutare in chiave intergenerazionale lo stato d'implementazione del piano di riforma degli anni Novanta (e Duemila) che prevedeva una riarticolazione su più pilastri dell'architettura pensionistica italiana.

Con riferimento a tali 'buoni motivi' e al paradosso sopracitato, il presente contributo, che richiama uno dei primi approfonditi studi sulla crisi del sistema pensionistico italiano a cura dell'Inps *Le pensioni domani* pubblicato nel 1993, mira dunque a gettare luce sui rapporti intergenerazionali all'interno del sistema pensionistico italiano concentrandosi su due diverse fasi. Nel secondo paragrafo vengono infatti brevemente richiamati i principali 'parametri' previdenziali per le generazioni che sono entrate in quiescenza fino alle riforme degli anni Novanta o negli anni immediatamente successivi – per effetto dei lunghi periodi di transizione previsti dalle stesse. Il più ampio terzo paragrafo riguarda invece le pensioni 'domani', ossia le prospettive previdenziali delle generazioni entrate nel mercato del lavoro nell'ultimo ventennio.

Poiché le prospettive di tenuta del sistema pensionistico italiano paiono rassicuranti sotto il profilo della sostenibilità economico-finanziaria (European Commission 2018; RGS 2019), il contributo si concentra sulle altre due dimensioni cruciali per la valutazione dei sistemi previdenziali: *adeguatezza ed equità*, quest'ultima peraltro sempre più rilevante alla luce delle riforme sottrattive degli ultimi tre decenni che hanno significativamente ridotto, come si dirà a breve, la generosità del sistema italiano di tutela della vecchiaia.

Entro tale prospettiva, ove opportuno, un taglio comparato consentirà inoltre di cogliere più efficacemente le peculiarità del caso italiano nelle due fasi analizzate.

2. La transizione italiana: 1992-2011

Fino alla riforma Amato del 1992-93, la prima riforma compiutamente sottrattiva dopo oltre quarant'anni di espansione del sistema di tutela della vecchiaia, il caso italiano si caratterizzava per una spesa più elevata – la spesa sul PIL era al 13,6% a fronte di una media UE pari all'11% – e regole pensionistiche più generose rispetto agli altri Paesi europei. Tale generosità derivava, peraltro, più dalle 'morbide' regole di accesso al pensionamento che dalla formula di calcolo delle pensioni. Infatti, il sistema retributivo introdotto nel 1968 per i lavoratori dipendenti nel settore privato – poi esteso ai lavoratori autonomi nel 1990 con uno di quei tipici 'regali previdenziali' che hanno caratterizzato la Prima Repubblica¹ – non era infatti un *unicum* sul continente europeo. Ciò che contraddistingueva l'esperienza italiana erano piuttosto i requisiti di accesso alla quiescenza, che consentivano il pensionamento a età decisamente inferiori rispetto alla maggior parte dei Paesi europei: l'età pensionabile era rimasta infatti 'congelata' al livello fissato dal regime fascista nel 1939 – 55 anni per le donne, 60 per gli uomini – ma nel comparto privato questi ultimi utilizzavano più frequentemente il canale di uscita tramite le pensioni di anzianità, con 35 anni di contribuzione, mentre i dipendenti pubblici potevano accedere alle famigerate 'pensioni baby', che consentivano il pensionamento con 25 anni di contributi, 15 anni per le donne coniugate o con figli².

Se si considera che nel 1997 l'età media di accesso alla pensione per i nuovi pensionati Inps era pari a 61,1 anni (Brambilla 2019), è evidente come tali condizioni abbiano consentito un prolungato periodo di quiescenza a numerose coorti di lavoratori. Note meno positive emergono, invece, per i pensionati attuali, dall'analisi della distribuzione dei redditi pensionistici. Infatti, nonostante la generosa formula retributiva, ampia è la quota di anziani che vivono in condizioni economiche molto modeste: i dati Istat più recenti (Istat 2019) mostrano che nel 2016 il 12,6% dei pensionati ha ricevuto un reddito pensionistico inferiore ai 500 euro/mese, e ben il 26,4% si collocava tra i 500 e i 1.000 euro; le cifre Eurostat evidenziano che in Italia la quota di over 65 a rischio di povertà o

1 Si veda sul punto Inps (1993).

2 Circa i fattori che portarono all'introduzione delle baby pensioni nel 1956 si veda la ricostruzione in Ferrera *et al.* (2012).

esclusione sociale, pari al 22% nel 2016 – benché inferiore rispetto alla fascia di età 0-65 anni (30,8%) – è comunque significativamente superiore della media UE (18,2%).

Diversi fattori consentono di comprendere tali dati critici sul versante dell'adeguatezza delle prestazioni per le attuali coorti di pensionati: in primis, la durata limitata della carriera contributiva in Italia rispetto agli altri Paesi europei, i modesti redditi dichiarati dai lavoratori autonomi, la più recente applicazione del metodo retributivo in quest'ultimo comparto, nonché la debolezza degli schemi assistenziali di tutela della vecchiaia (pensione sociale, assegno sociale) nel contrasto alla povertà tra gli anziani.

Come noto, tuttavia, le regole previdenziali diseguate nella 'Età dell'Oro', con cui sono entrati in quiescenza la gran parte degli attuali pensionati, sono state radicalmente trasformate da almeno nove importanti interventi di riforma succedutisi in tre diverse 'ondate' tra il 1992 e il 2011: le riforme della fase di 'emergenza' 1992-1997 (Amato, Dini e Prodi); gli interventi nel periodo (2001-2008) dell'alternanza al governo tra centro-destra (riforma Maroni-Tremonti) e centro-sinistra (riforma Damiano); i tre provvedimenti della 'terza ondata' (2009-2011) volti a fronteggiare la crisi economica globale (riforma Sacconi I nel 2009) e la successiva crisi del debito sovrano (riforma Sacconi II nel 2010, riforma Fornero-Monti nel 2011)³.

Il risultato complessivo di tali ripetuti interventi è un sistema pensionistico decisamente meno generoso – e a limitatissima redistribuzione verticale (cioè tra diversi livelli di reddito) di cui si dirà nel paragrafo 3 – per effetto dei seguenti cruciali fattori: i) l'età pensionabile a 67 anni, la più elevata d'Europa⁴ (European Commission 2018); ii) il nuovo metodo contributivo di calcolo delle prestazioni, che non solo garantisce più modesti tassi di rendimento (nelle attuali condizioni economiche, cfr. Raitano 2017), ma scarica anche sugli assicurati i rischi derivanti da trend demografici ed economici negativi per via di iii) tre fondamentali stabilizzatori automatici della spesa, quali

la revisione automatica dei coefficienti di trasformazione per il calcolo delle pensioni, la rivalutazione dei contributi versati secondo la media mobile quinquennale del tasso di crescita economica, oltre all'adeguamento automatico dei requisiti di pensionamento all'aumento della speranza vita.

Gli effetti di questi nuovi parametri, che definiscono le condizioni di pensionamento per i pensionati futuri saranno oggetto di valutazione nel successivo paragrafo 3.

3. Le prospettive previdenziali nel medio-lungo periodo

In raffronto al quadro tratteggiato nel paragrafo precedente, relativamente alle condizioni garantite dal sistema pensionistico italiano per i lavoratori che sono entrati in quiescenza fino alla fine degli anni Novanta, tre sono gli elementi da tenere in considerazione al fine di valutare le prospettive previdenziali delle giovani generazioni con riferimento alle due dimensioni di *adeguatezza* ed *equità*. Il primo elemento concerne le condizioni di accesso al pensionamento, il secondo riguarda il livello delle pensioni erogate dagli schemi previdenziali pubblici dell'assicurazione obbligatoria, il terzo le possibilità che i futuri pensionati dispongano di un reddito pensionistico composto dalla pensione pubblica e dalla pensione integrativa, o complementare, come previsto nel piano lanciato – e perseguito da governi di diverso colore – negli anni Novanta.

L'accesso al pensionamento

Come già anticipato, per effetto delle riforme Sacconi e Monti-Fornero le condizioni di accesso al pensionamento sono divenute più stringenti. In particolare, l'incremento dell'età pensionabile promosso dalle riforme del triennio 2009-2011, soprattutto per le donne, con circa 7 anni di incremento tra il 2010 e 2018 – quando l'età legale di pensionamento è stata completamente armonizzata, tra uomini e donne e tra le diverse categorie professionali, a 66 anni e 7 mesi – è

3 Si veda Jessoula (2019) per l'analisi di queste riforme e degli interventi della successiva 'quarta ondata' 2016-2019 con le riforme Poletti-Renzi 2016 e Di Maio-Salvini 2019.

4 L'età pensionabile non è solo la più elevata d'Europa, è anche sostanzialmente 'rigida' e regressiva per effetto delle clausole che condizionano l'accesso al pensionamento di vecchiaia e anticipato (nel sistema contributivo) al raggiungimento di determinate soglie di importo della pensione.

un aumento che per rapidità e intensità non ha pari nell'Unione europea⁵. Inoltre, come detto sopra, le condizioni di eleggibilità, tanto per la pensione di vecchiaia quanto per quella 'anticipata', sono destinate a divenire automaticamente ancora più esigenti per effetto del meccanismo cosiddetto di *linking* di queste ultime con le variazioni nell'aspettativa di vita⁶. Ove questa dovesse continuare ad aumentare come previsto, le condizioni di eleggibilità verrebbero innalzate di un numero di mesi di pari entità: caratteristica del modello italiano è, infatti, la trasposizione integrale degli aumenti nell'aspettativa di vita sui requisiti di pensionamento. Tale meccanismo comporterebbe, dunque, il permanere nei prossimi decenni di condizioni di eleggibilità severe per l'accesso alla pensione di vecchiaia: 69 anni e 9 mesi nel 2050, ancora la più elevata in Europa assieme alla Danimarca (European Commission 2015). Anche l'incremento previsto dell'età media di uscita effettiva dal mercato del lavoro sarebbe tra i più significativi nell'Unione europea, superiore ai 5 anni tra il 2013 e il 2060 – a fronte di un aumento medio di 2,3 anni nell'UE e inferiore a 1 anno in Estonia, Bulgaria, Germania, Finlandia, Romania, Lussemburgo e Svezia (European Commission 2015). In particolare, per l'Italia, ciò porterebbe l'età di uscita media (considerando sia le pensioni di vecchiaia sia quelle anticipate) a 67 anni nel 2050.

A fronte di requisiti di pensionamento così stringenti, le considerazioni sull'adeguatezza, ma soprattutto sull'*equità*, nell'accesso alla pensione rimandano sia all'eterogenea possibilità dei lavoratori di proseguire l'attività fino alle nuove elevate età pensionabili (Raitano 2012), sia al diverso impatto distributivo – e redistributivo – di queste in rapporto ai differenziali nelle aspettative di vita. Infatti, benché non esistano sistematici dati comparati sul punto, gli studi condotti sul caso italiano mostrano come tali differenze nelle aspettative di vita non si distribuiscano in maniera casuale e risultino significative tra diversi livelli di istruzione – dai 3 anni (donne) ai 5 anni (uomini) di differenza tra gli individui con titolo di scuola elementare e i laureati – e tra le varie categorie pro-

fessionali – circa 4 anni tra gli operai e i quadri/direttivi (Leombruni *et al.* 2015). Considerando che l'attuale scarto tra età pensionabile (67 anni) e l'aspettativa di vita media a 65 anni (85,9 anni) è di circa 18 anni, emerge chiaramente come tali differenziali nell'aspettativa di vita incidano in maniera rilevante sulla dimensione equitativa della durata del pensionamento, con importanti effetti regressivi a sfavore degli individui svantaggiati tra le giovani generazioni.

Vediamo ora quali sono le prospettive circa i livelli pensionistici per i pensionati futuri.

Le pensioni pubbliche nel sistema contributivo

Negli anni immediatamente successivi all'adozione della riforma Dini, alcuni rapporti di fonte governativa (Ministero del Welfare 2001; 2002) evidenziavano un rischio circa l'*adeguatezza* delle pensioni *pubbliche* per le giovani generazioni integralmente soggette al metodo contributivo – con tassi di sostituzione in diminuzione di 15-20 punti percentuali tra il 2010 e il 2030. Successivamente alle riforme della 'terza ondata', invece, molti commentatori hanno correttamente osservato che, con i nuovi più elevati requisiti di pensionamento, le preoccupazioni circa l'adeguatezza delle prestazioni sono da considerarsi superate (Fornero 2015) per i lavoratori con carriere lunghe, retribuzioni adeguate ed età di pensionamento elevate (Raitano 2019): i dati della Ragioneria generale dello Stato (2019) mostrano infatti che per questi lavoratori il tasso di sostituzione netto previsto (teorico dunque) sarebbe attorno all'80%.

Il punto decisivo da mettere a fuoco è, tuttavia, che la 'quadratura del cerchio' – cioè la combinazione virtuosa di adeguatezza e sostenibilità nel sistema pensionistico riformato – si ottiene soltanto nelle condizioni sopra menzionate – carriere lunghe, retribuzioni adeguate ed età di pensionamento elevate – che potrebbero però rappresentare requisiti difficili da raggiungere per gli individui più svantaggiati, e forse anche per il lavoratore medio.

Rispetto a tale rischio, alcuni interessanti dati recenti, non più fondati su proiezioni teoriche, ma di fon-

5 Una progressione simile, come entità, dell'età pensionabile era stata prevista in Polonia, ma lungo un periodo di circa tre decenni ed è poi stata sostanzialmente addolcita dalle riforme successive.

6 Si ricorda tuttavia la sospensione del meccanismo di adeguamento dei requisiti per il pensionamento anticipato nel periodo 2019-2026: le condizioni di eleggibilità rimarranno dunque anzianità contributiva di 42 anni e 10 mesi per gli uomini, 41 anni e 10 mesi per le donne.

te amministrativa, permettono di sostanziare con informazioni 'reali' – cioè con riferimento ai versamenti contributivi effettivi – le considerazioni attorno al livello di tutela assicurato dal sistema pensionistico pubblico. Seguendo i percorsi occupazionali e contributivi dei lavoratori di prima occupazione successiva al 1996, Raitano (2017) mostra, infatti, che per una quota significativa – oltre la metà – di questi lavoratori il versamento contributivo effettivo nei primi 13 anni di carriera rappresenta circa il 50% di quello effettuato dal lavoratore mediano – sempre occupato e con retribuzione media nel periodo di riferimento. Tale ridotto versamento avrebbe naturalmente come conseguenza la sensibile riduzione del livello delle prestazioni pubbliche di vecchiaia per una consistente porzione di pensionati futuri.

Tali considerazioni hanno perciò importanti implicazioni sia per l'adeguatezza che per l'equità del sistema pensionistico per le giovani generazioni. Infatti, se si abbandona il riferimento esclusivo al lavoratore – poi pensionato – 'medio' per valutare i differenti profili di rischio cui gli individui sono esposti e l'effettiva capacità del sistema pensionistico di farvi fronte – soprattutto laddove, come accade in Italia da ben prima della crisi, il mercato del lavoro non riuscisse a offrire adeguate opportunità occupazionali e retributive all'intera forza lavoro – il quadro cambia radicalmente. Se i tassi di sostituzione attesi rimangono elevati per i lavoratori con carriere lunghe e non frammentate, i dati contenuti negli *Adequacy Report* della Commissione europea (European Commission 2015; 2018) mettono in evidenza le criticità tipiche dei sistemi contributivi come quello italiano: in questi sistemi, il livello atteso della pensione – espresso nei termini del tasso di sostituzione – si riduce in modo molto significativo per coloro che non riescono (o non possono) soddisfare le condizioni delineate sopra (carriera lunga ed età pensionabile elevata). Ad esempio, per un lavoratore con contribuzione pari a 30 anni, il livello della pensione si riduce di 25 punti percentuali rispetto a quello di un lavoratore che inizia l'attività a 25 anni e rimane occupato ininterrottamente fino all'età pensionabile. In diciotto Paesi nell'UE28 tale decremento si mantiene moderato – entro i 15 punti percentuali – mentre l'Italia appare tra i Paesi nei quali le regole pensionistiche più penalizzano questo tipo di

lavoratori. Risultati non dissimili appaiono dal confronto tra il livello della pensione per un lavoratore costretto ad abbandonare l'attività lavorativa prima dell'età pensionabile – ad esempio a causa di licenziamento – e dunque con 5 anni di disoccupazione prima del pensionamento e quello di un lavoratore occupato ininterrottamente dai 25 anni all'età pensionabile: qui l'Italia presenta il dato più penalizzante nell'UE28, con una riduzione prevista di 15 punti percentuali, mentre in quattordici Paesi tale diminuzione è contenuta al di sotto dei 5 punti percentuali (European Commission 2015).

Infine, da una prospettiva parzialmente differente, va rimarcato come il perseguimento di un adeguato livello di tutela pubblica tramite requisiti d'accesso particolarmente elevati sollevi problemi di equità alla luce delle considerazioni sopra esposte circa la minore aspettativa di vita per le fasce di popolazione a più basso reddito e le categorie professionali più svantaggiate.

Le pensioni domani, quale ruolo per la previdenza complementare?

Rispetto a quanto appena osservato, va peraltro detto che il piano di riforma lanciato negli anni Novanta, prevedendo la sensibile riduzione del livello delle pensioni pubbliche con il passaggio al metodo contributivo – si calcolava che per un lavoratore che andasse in pensione a 65 anni con 40 anni di contributi il tasso di sostituzione sarebbe diminuito da circa il 75% al 60% tra il 2000 e il 2040 – aveva anche individuato nello sviluppo della previdenza complementare lo strumento volto a contrastare tale decremento al fine di mantenere tassi di sostituzione adeguati, attorno al 75%-80% (Ministero del Welfare 2002).

Tuttavia, ventisei anni dopo la riforma Amato che introdusse il primo quadro regolativo per la previdenza integrativa a capitalizzazione in Italia, va preso atto che il progetto di tutelare, tramite schemi di previdenza complementare l'intera popolazione occupata – o almeno tutti i lavoratori dipendenti – è sostanzialmente fallito. Le adesioni, benché cresciute fino a 8,19 milioni a settembre 2019 (9 milioni se si contano le adesioni multiple⁷) – di cui però solo 5,9 milioni effettivamente versanti nel 2018 (Covip 2018; 2019) – appaiono ancora limitate rispetto al bacino potenzia-

7 Come riportato in Covip (2019), la differenza tra il numero di adesioni e il numero degli iscritti è in gran parte riconducibile a "posizioni di iscritti che, pur aderendo a più forme pensionistiche, versano soltanto su una di esse".

le – 30,2%, che scende al 22,7% se si considerano i soli versanti effettivi nel 2018 – con un livello di copertura complessivo attorno al 35% dei lavoratori occupati.

Il tasso di partecipazione (iscritti ai fondi complementari in percentuale sulle forze di lavoro) aumenta inoltre con l'età: 32,4% nella classe 45-54 anni e 39,9% tra 55 e 64 anni, mentre si ferma al 20,4% tra i giovani sotto i 35 anni e al 27,9% nella fascia 35-44 anni. Ciò appare paradossale rispetto al fatto che sono le giovani generazioni soggette al metodo contributivo a rischiare una tutela pubblica inadeguata; meno paradossale è, tuttavia, se si considerano i contratti, le carriere e i livelli retributivi (Raitano 2017; 2019) di coloro che sono entrati nel mercato del lavoro dopo la metà degli anni Novanta. Inoltre, il livello di copertura (iscritti su occupati) è più alto tra i lavoratori dipendenti privati (oltre 43%) rispetto agli autonomi (circa 20%) e al comparto pubblico, in cui si registrano soltanto 180 mila adesioni su 3,2 milioni di addetti. Infine, le adesioni sono più diffuse nelle grandi imprese – con tassi di adesione superiori all'80% – rispetto alle piccole aziende – tassi inferiori al 10% – e lo stesso ampio divario si registra tra i tassi di adesione in comparti industriali 'forti' (energia oltre il 90%, chimico 83%) e i settori commercio-turismo-servizi (con tassi inferiori al 10%, in primis il fondo Fon.te con 219 mila iscritti su un bacino di 2,5 milioni). L'elevata variazione tra i tassi di adesione dei diversi fondi negoziali ribadisce, pertanto, la difficile relazione tra struttura economico-produttiva italiana (Pavolini *et al.* 2013; Jessoula 2017) – caratterizzata dalla prevalenza di piccole e micro-imprese – e la previdenza complementare volontaria, con il tasso di adesione che cresce linearmente con l'aumento delle dimensioni d'impresa e le difficoltà, specie per i fondi pensione chiusi, di espandere significativamente la copertura al di là delle aziende medio-grandi. *Last but not least*, la previdenza complementare è sostanzialmente appannaggio, tra i lavoratori dipendenti, di quelli assunti con contratto a tempo indeterminato.

Avvicinandosi ai tre decenni dall'avvio della previdenza complementare in Italia, si può perciò ragionevolmente affermare che – in assenza di interventi sostanziali da parte del legislatore e/o delle parti sociali – la previdenza integrativa non sarà in grado di svolgere la funzione di integrazione, appunto, delle pensioni pubbliche per la quale era stata introdotta in primis con riferimento a quei lavoratori entrati nel mercato del lavoro negli anni Novanta. Per diverse ragioni, in-

fatti, le coorti che hanno iniziato a lavorare successivamente alle riforme Amato (1992-93) e Dini (1995), e che inizieranno ad andare in pensione tra poco più di un decennio, difficilmente potranno contare su una robusta pensione complementare utile a mantenere il reddito nella fase di quiescenza. In primo luogo, perché per una decina d'anni le iscrizioni sono rimaste assolutamente residuali, attestandosi di poco sopra il milione ancora nel 2002. In secondo luogo, perché la copertura dei pilastri a capitalizzazione mostra ancora vastissime lacune, come mostrato sopra: di fatto 15 milioni su 23 milioni di occupati rimangono fuori dal sistema di previdenza complementare. Terzo, una situazione paradossale emerge considerando che, come detto, le adesioni ai fondi complementari tendono a concentrarsi tra i lavoratori 'forti' – perlopiù impiegati nelle grandi imprese (specie al Centro-Nord), nei settori economici centrali – per i quali sono ancora ipotizzabili carriere lavorative lunghe, poco frammentate e con salari adeguati: in tali condizioni la combinazione di pensione pubblica e pensione complementare produrrebbe tassi di sostituzione da 'Età dell'oro', attorno 90-100% secondo le stime della Ragioneria Generale dello Stato (RGS 2016). Al contrario, per quella quota rilevante – come mostrato da Raitano (2017) – di individui che presentano per lunga parte della vita lavorativa carriere frammentate e/o poco remunerate, vi è un rischio elevato di ricevere una pensione pubblica d'importo insufficiente, che necessiterebbe sì di un'integrazione da fonte complementare: tuttavia, i lavoratori con carriere intermittenti e/o svantaggiate tendono a non aderire alla previdenza integrativa. Essi potranno perciò contare sulla sola pensione pubblica, verosimilmente inadeguata, e nei casi più fortunati su modeste prestazioni complementari ove riuscissero ad agganciare – dopo una fase più o meno lunga di svantaggio occupazionale – posizioni lavorative più stabili e remunerative.

4. Riflessioni conclusive

Possiamo in definitiva affermare che, in campo pensionistico, l'Italia non è un Paese per giovani?

La risposta, benché sostanzialmente affermativa, va accompagnata da una serie di importanti qualificazioni.

La prima considerazione è che non tutto ciò che è ereditato dall'Età dell'Oro in effetti luccica. Pur a fronte di una spesa elevata, infatti, le garanzie offerte dal

sistema pensionistico edificato nei decenni della grande espansione previdenziale, e con le cui regole sono entrate in quiescenza le coorti di attuali pensionati, sono state estremamente generose rispetto alle condizioni di accesso al pensionamento. Tuttavia, rispetto ad adeguatezza ed equità delle prestazioni, gli esiti sono meno soddisfacenti, per la debole capacità di protezione dal rischio di povertà nella vecchiaia e l'ampia quota di pensionati con redditi pensionistici modesti, a fronte di una spesa rilevante per pensioni molto elevate – frutto di una inefficiente e inefficace allocazione delle risorse, se si considera che si spendono ogni anno 7 miliardi e mezzo di euro per 2 milioni e 200 mila pensionati con prestazioni sotto i 500 euro mensili e 17 miliardi per 200 mila percettori di pensioni oltre i 5 mila euro.

Ciò detto, appare però evidente come in termini di 'ricchezza pensionistica' complessiva – data dal rapporto tra durata media del pensionamento e livello delle prestazioni – le generazioni 'giovani' entrate sul mercato del lavoro dopo la metà degli anni Novanta e integralmente soggette al metodo contributivo escano perdenti dalla serie di riforme degli ultimi 25 anni: secondo le regole vigenti, andranno infatti in pensione molto più tardi – già nel 2017 l'età media *effettiva* di pensionamento di *vecchiaia* aveva raggiunto i 66 anni e mezzo, oltre cinque anni in più rispetto al dato del 1997 – con redditi pensionistici che riflettono tassi di rendimento inferiori a quelli generati dal sistema retributivo nei decenni passati.

Tuttavia, se osservato con solo riferimento al tasso di sostituzione teorico per l'individuo medio, con carriera continuativa e prolungata fino all'età pensionabile, il sistema pensionistico pubblico sarebbe in grado di assicurare livelli pensionistici *adeguati* – attorno all'80% netto rispetto all'ultima retribuzione – anche nei decenni futuri, livelli che diventerebbero ancor più elevati (attorno al 100%) nel caso di lavoratori iscritti anche a schemi di previdenza complementare.

Le criticità sul piano dell'adeguatezza, e dunque dell'*equità*, appaiono però non appena si considerano le prospettive previdenziali di quella quota – molto

significativa secondo dati recenti di fonte amministrativa – di lavoratori che presentano carriere frammentate e/o a bassa retribuzione. Per tali individui il livello della pensione futura si riduce rapidamente a fronte di periodi contributivi relativamente più brevi rispetto alle carriere piene. Infatti, come messo in luce dalle analisi comparate (Hinrichs e Jessoula 2012; European Commission 2015) i sistemi di tipo contributivo – caratterizzati da limitata redistribuzione verticale – sono tra i più penalizzanti per i lavoratori con carriere svantaggiate e frammentate.

Su tale sfondo, due considerazioni finali consentono di individuare l'*equità* come il vero tallone d'Achille del modello pensionistico per le giovani generazioni italiane. Da un lato, il fatto che per tali lavoratori svantaggiati, con prospettive previdenziali inadeguate rispetto al livello della pensione pubblica, non ci si può verosimilmente attendere un contributo significativo dalle forme pensionistiche complementari, per effetto della diffusione di queste ultime, ancora molto modesta e soprattutto concentrata tra gli individui più forti sul mercato del lavoro. Dall'altro, va considerato che le esigenti condizioni di accesso al pensionamento – quelle che consentirebbero, di fatto, l'adeguatezza del sistema almeno per i lavoratori con carriera piena – presentano un profilo fortemente regressivo per via dei significativi differenziali nelle aspettative di vita tra individui con diversi *status* socio-economici.

Al fine di costruire un sistema pensionistico che non sia soltanto sostenibile sul piano economico-finanziario e adeguato solo per alcuni, ma anche equo e capace tanto di prevenire la povertà quanto di assicurare un livello adeguato di reddito pensionistico alla gran parte di individui attualmente sul mercato del lavoro, pare dunque essenziale affinare gli strumenti di analisi e delineazione delle misure di riforma spostando il fuoco da una prospettiva intergenerazionale – come quella almeno in parte adottata in questo contributo – a una intra-generazionale che si concentri sulle differenze sistematiche di carriere, retribuzioni, condizioni e aspettative di vita tra i lavoratori di oggi, pensionati di domani.

Bibliografia

- Brambilla A. (a cura di) (2019), *The Italian pension system: financial and demographic trends of the pension and welfare system in 2017. Report n. 6*, Milano, Itinerari previdenziali
- Covip (2019), *Relazione per l'anno 2018*, Roma, Covip < <https://bit.ly/2PaHo1j> >
- Covip (2018), *Relazione per l'anno 2017*, Roma, Covip < <https://bit.ly/2rz1LMI> >
- European Commission (2018), *Pension Adequacy. Report 2018. Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I-II*, Luxembourg, Publications Office of the European Union < <https://bit.ly/2PdvGmf> >
- European Commission (2015), *The 2015 Pension Adequacy Report. Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I-II*, Luxembourg, Publications Office of the European Union < <https://bit.ly/36nL2KE> >
- Ferrera M., Fargion V., Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana*, Venezia, Marsilio
- Fornero E. (2015), *Riforme previdenziali tra vincoli di breve periodo e obiettivi di lungo termine*, *Politiche Sociali/Social Policies. Special Issue*, n.3, pp.443-459
- Hinrichs K., Jessoula M. (a cura di) (2012), *Labour market flexibility and pension reforms. Flexible today, secure tomorrow?*, Basingstoke, Palgrave MacMillan
- Inps (1993), *Le pensioni domani: primo rapporto sulla previdenza in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Istat (2019), *Condizioni di vita dei pensionati. Anni 2016-2017*, Roma, Istat < <https://bit.ly/342Uule> >
- Jessoula M. (2019), *La politica pensionistica*, in Ferrera M. (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino
- Jessoula M. (2017), *Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.2, pp.9-24
- Jessoula M. (2009), *La politica pensionistica*, Bologna, Il Mulino
- Leombruni R., d'Errico A., Stroschia M., Zengarini N., Costa G. (2015), *Non tutti uguali al pensionamento: variazione nell'aspettativa di vita e implicazioni per le politiche previdenziali*, *Politiche Sociali*, numero speciale a cura di Jessoula M. e Raitano M., n.3, pp.461-479
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario 2016*, Roma
- Ministero del Welfare (2001), *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità*, Roma < <https://bit.ly/343ROPz> >
- Ministero del Welfare (2002), *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici*, Roma
- OECD (2017), *Pensions at a glance 2017*, Paris, OECD
- Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M.L. (2013), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Raitano M. (2012), *Regole pensionistiche, incentivi al ritiro e occupazione degli anziani*, in Treu T. (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, Bologna, Il Mulino
- Raitano M. (2017), *Poveri da giovani, poveri da anziani? Prospettive previdenziali e vantaggi della pensione di garanzia*, *Social cohesion paper n.1*, Osservatorio Internazionale per la coesione e l'inclusione sociale < <https://bit.ly/2E0kDXo> >
- Raitano M. (2019), *Storie lavorative e pensioni attese nel contributivo in Italia: la necessità di una "pensione contributiva di garanzia"*, *Rivista Italiana di Politiche Sociali*, n.3, 2019, in corso di pubblicazione
- Ragioneria generale dello Stato - RGS (2016), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n.17, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Ragioneria generale dello Stato - RGS (2019), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n.20, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Matteo Jessoula

matteo.jessoula@unimi.it

Professore associato di Scienza politica e Direttore del dottorato in Studi politici presso l'Università di Milano, Co-direttore dell'Osservatorio internazionale per la Coesione e l'Inclusione sociale; Coordinatore nazionale del team italiano nel European Social Policy Network; membro del comitato direttivo di ESPAnet e ESPAnet Italia. Ha pubblicato numerosi contributi, tra cui i volumi *Fighting poverty and Social Exclusion in the EU. A Chance in Europe 2020*, Routledge, 2018 (a cura di, con I. Madama); *Labour Market Flexibility and Pension Reforms*, Palgrave, 2012 (a cura di, con K. Hinrichs); *La politica pensionistica*, Il Mulino, 2009.

Le politiche per la famiglia

Gian Carlo Blangiardo

ISTAT

I giovani sono penalizzati nel nostro Paese. Non sarebbe corretto, tuttavia, porre la questione solo sul piano del conflitto generazionale. È infatti la solidarietà tra le generazioni ciò che finora ha impedito il dilagare del malessere sociale e del disagio economico nell'universo giovanile. La rimozione degli ostacoli incontrati dai giovani nella transizione allo stato adulto richiede risposte dalle politiche; impone scelte non più procrastinabili se si vuole, investendo con lungimiranza anche sul benessere dei giovani, rilanciare il Paese e invertire le tendenze 'recessive' in atto.

Young people are penalized in Italy. It would not be correct, however, to frame the issue only in terms of generational conflict. On the contrary, it is solidarity between the generations that has so far prevented the spread of social malaise and economic hardship among younger generations. Removing the obstacles faced by young people in the transition to adulthood requires responses from policymakers; this imposes choices that can no longer be delayed if the country is to be reinvigorated, recessive trends reversed and long-term investment made for the wellbeing of young people.

DOI: 10.1485/2532-8549-201903-6

Citazione

Blangiardo G.C. (2019), Le politiche per la famiglia, *Sinapsi*, IX, n.3, pp.70-80

Parole chiave

Giovani
Condizioni sociali
Politiche

Key words

Young people
Social conditions
Policies

1. Premessa

Nei confronti dei giovani Italiani si riscontra un deficit di 'riconoscimento' nella misura in cui il loro ruolo, le loro aspirazioni e i loro progetti di vita non sono adeguatamente accreditati come un valore da parte della collettività e della cultura generale. Le giovani generazioni, oggi più che nel passato, risultano penalizzate in diversi ambiti e tra questi, in particolare, nel mercato del lavoro.

Non sarebbe tuttavia corretto porre la questione esclusivamente sul piano del conflitto generazionale. È infatti la solidarietà tra le generazioni, un 'bene' che tradizionalmente si concretizza nel contesto familiare, ciò che finora ha impedito il dilagare del malessere sociale e del disagio economico nell'universo giovanile.

D'altra parte, va ricordato che quanto osserviamo oggi non è che il risultato di un cambiamento che viene da lontano. Non dimentichiamo che la penalizzazione quasi sistematica dei giovani del nostro tempo consegue sia alle profonde trasformazioni economiche e socio-demografiche che hanno plasmato la società, sia alle politiche di contrasto e/o di accompagnamento al cambiamento messe (o non messe) in atto nel corso degli ultimi decenni.

La questione non è quindi il conflitto tra le generazioni, ma le difficoltà che si incontrano nel valorizzare le capacità, le aspirazioni e la vitalità dei giovani italiani. Difficoltà che assumono tratti tipici nel nostro Paese, ostacolando tutte le principali tappe del percorso di crescita dell'universo giovanile verso quella condi-

zione di autonomia e indipendenza che corrisponde alla fase adulta della vita.

La rimozione degli ostacoli incontrati dai giovani nella transizione allo stato adulto richiede risposte dalle politiche; impone scelte non più procrastinabili se si vuole, investendo con lungimiranza anche sul benessere dei giovani, rilanciare il Paese e invertire le tendenze 'recessive' tuttora in atto.

2. Il ruolo delle politiche per la famiglia nel panorama di una demografia 'debole'

"In un periodo di rapide e profonde trasformazioni in campo demografico, economico e sociale, come è stato l'ultimo trentennio, è naturale che anche lo sviluppo quantitativo delle famiglie italiane, la loro struttura, il loro stesso ruolo nella società, abbiano subito sensibili evoluzioni" (Blangiardo 1984, 15).

Quando nel 1984 scrivevo queste cose avevo molti anni in meno. In Italia vivevano 56 milioni e 500 mila abitanti, nascevano 598 mila bambini – per la prima volta meno di 600 mila dai tempi dell'Unità nazionale – ma il saldo naturale – differenza tra nati e morti – si manteneva positivo per oltre 60 mila unità e il nostro Paese, che accoglieva allora solo poco più di 400 mila stranieri (a fronte dei 6 milioni attuali), restava per lo più terra di emigrazione: quasi 40 mila espatri in più, rispetto al numero di immigrati dall'estero. Letto con i dati dell'Italia del 2019 ci si rende conto che 'era tutto un altro mondo'!

Oggi, a poco meno di quarant'anni di distanza, ci troviamo ancora a parlare di trasformazioni familiari, di disegualanze generazionali e ci interroghiamo ancora sul ruolo e sulla natura delle politiche. Ma lo facciamo, diversamente da allora, in un contesto di piena recessione demografica. Nonostante l'Italia sia uscita dagli anni più difficili della crisi economica, il suo patrimonio demografico continua a contrarsi sempre più, frenando lo sviluppo del Paese e del benessere dei suoi cittadini. Se fino al secolo scorso la componente demografica ha sempre mostrato segnali di vitalità e ha spesso fornito un impulso alla crescita anche sul piano economico, oggi c'è il rischio concreto che essa possa svolgere un effetto frenante. Basti pensare che negli anni Cinquanta, quando si costruiva il tanto enfatizzato 'miracolo economico', gli italiani di quel tempo avevano vissuto in media 32 anni e ne avevano ancora davanti a loro (mediamente) più di 42, laddove oggi l'ordinamento tra i due numeri si

è invertito: l'età media (ossia la strada già percorsa) è salita a 45 anni, mentre la frazione residua si è ridotta – nonostante i continui guadagni di sopravvivenza – mediamente a 40.

Le statistiche ci testimoniano chiaramente come l'evoluzione demografica italiana sia andata via via caratterizzandosi, più di ogni altra cosa, per una bassa natalità associata alla progressiva conquista di una vita sempre più lunga. Due fenomeni, oggi più che mai oggetto di attenzione, che trovano tuttavia le loro radici nelle profonde trasformazioni demografiche e sociali maturate nel secolo scorso, e affiancate – pur senza che se ne siano inequivocabilmente quantificati gli effetti – da alcune importanti 'novità' sul piano delle norme e del costume: il nuovo diritto di famiglia, la liberalizzazione della contraccezione, la legge sul divorzio, le norme sull'aborto, solo per ricordare alcuni punti fermi.

Di fatto, già alla fine degli anni Settanta (più precisamente dal 1977) il numero medio di figli per donna – l'indicatore che misura la capacità riproduttiva di una popolazione – era sceso definitivamente sotto la soglia delle due unità. Detto in altri termini: da allora le generazioni dei figli sono sempre state meno numerose rispetto a quelle dei loro genitori. Nel contempo i continui guadagni in termini di durata della sopravvivenza – coniugati con l'invecchiamento di coorti di nascite che nel passato erano assai numerose – hanno prodotto (e continueranno a produrre) uno straordinario aumento della popolazione nelle età senili e molto anziane. Al 1° gennaio 2019 la percentuale di ultrasessantatrenni ha raggiunto in Italia circa il 23% (era il 12% quarant'anni fa), mentre il sottoinsieme di coloro che hanno 90 anni e oltre mostra il ragguardevole peso dell'1,3% (775 mila unità).

Con queste premesse, viene da chiedersi se siamo (e se saremo ancora) un popolo che guarda avanti e investe sul suo futuro o se invece dobbiamo perlopiù sentirci destinati a gestire e a mantenere il presente. L'orientamento verso l'una o l'altra risposta dipenderà solo dalla nostra capacità nel saper costruire sviluppo, investendo decisamente sui giovani, senza però sottovalutare anche l'opportunità di convertire in fattore produttivo la crescente esperienza che tanti italiani nel segmento della 'terza età' tuttora possiedono, avendola acquisita con il lungo esercizio nel 'mestiere del vivere'. A tale proposito si ritiene che andrebbe arricchito e valorizzato il potenziale contributo del

sempre più consistente patrimonio demografico costituito dagli anni da vivere di cui può godere la popolazione anziana, di oggi e di domani. Ciò anche attraverso un crescente investimento nell'adozione di stili di vita salutari fin da giovani e nella promozione della partecipazione sociale e culturale in tutte le fasi della vita; così da spostare sempre più avanti il momento del passaggio a una condizione di esistenza non più autonoma e in buona salute.

In generale, ciò che emerge con forza dal messaggio contenuto nei dati demografici del nostro tempo è il bisogno di una significativa spinta verso un 'rinnovamento' della popolazione nella sua accezione non solo quantitativa, ma anche qualitativa: capitale umano e reti sociali, pari opportunità, conciliazione dei tempi di vita e lavorativi e inclusione sociale. Un obiettivo che fa riaffiorare e pone al centro del dibattito il fondamentale compito degli indirizzi e delle scelte della politica, affinché si possano ridisegnare alcune tendenze e si sia in grado di governare senza effetti collaterali le conseguenze dello straordinario cambiamento che stiamo vivendo.

3. Meno figli e meno giovani nel futuro di un Paese sempre più invecchiato

Come si è detto, il rallentamento del declino demografico passa innanzitutto per la rimozione degli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dei progetti di vita dei giovani. Tra i nuovi rischi e le condizioni di incertezza che hanno accompagnato l'ampliamento degli spazi di libertà nel loro percorso di vita, la famiglia – per quanto indebolita dai noti processi di nuclearizzazione e frammentazione del nostro tempo – è andata configurandosi come una risorsa essenziale per le nuove generazioni sempre più alle prese con il prolungamento dei tempi di formazione, con la scarsa disponibilità di abitazioni a costi accessibili, con la persistente carenza di una occupazione adeguata.

La fecondità sempre più bassa e tardiva è l'indicatore che meglio rappresenta il malessere demografico del Paese e dei suoi giovani. Nel 2018 sono nati appena 439.747 bambini (1,29 figli per donna). Si tratta di un record negativo che per altro, alla luce del resoconto del primo semestre del 2019 (-2% rispetto allo stesso periodo del 2018), sembra destinato a essere ulteriormente modificato, al ribasso (Istat 2019a).

La realtà è che si accentua di anno in anno la posticipazione delle prime nozze e della nascita dei figli verso età sempre più avanzate (in media le madri hanno poco più di 31 anni alla nascita del primogenito); eppure tra le donne senza figli (circa il 45% delle donne tra 18 e 49 anni nel 2016), quelle che non includono la genitorialità nel proprio progetto di vita sono meno del 5%! Per le donne e le coppie, dunque, la scelta consapevole di non avere figli è poco frequente, mentre è in crescita la quota delle persone che sono costrette a rinviare e poi a rinunciare alla realizzazione dei progetti familiari a causa delle difficoltà della propria condizione economica e sociale o per fattori di contesto.

Negli ultimi dieci anni l'ammontare delle nascite è diminuito di 136.912 unità, riducendosi di quasi un quarto (il 24% in meno) rispetto ai 576.659 nati del 2008. Questo calo è attribuibile esclusivamente alle nascite da coppie di genitori entrambi italiani, che scendono a 343.169 nel 2018 (quasi 140 mila in meno nell'ultimo decennio). Si tratta di un fenomeno di rilievo, in parte dovuto agli effetti 'strutturali' indotti dalle significative modificazioni della popolazione femminile in età feconda, convenzionalmente fissata tra 15 e 49 anni. Infatti, le donne italiane in questa fascia d'età sono sempre meno numerose: da un lato, le cosiddette Baby boomers (ovvero le nate tra la seconda metà degli anni Sessanta e la prima metà dei Settanta) stanno uscendo dalla fase riproduttiva (o si stanno avviando a concluderla); dall'altro, le generazioni più giovani sono sempre meno consistenti. In quanto scontano l'effetto del cosiddetto *baby-bust*, ovvero la fase di forte calo della fecondità del ventennio 1976-1995, che ha portato al minimo storico di 1,19 figli per donna nel 1995.

A partire dagli anni Duemila l'apporto dell'immigrazione, con l'ingresso di popolazione giovane e con il fenomeno dei ricongiungimenti familiari dopo le grandi regolarizzazioni di massa, ha parzialmente contenuto gli effetti del *baby-bust*, tuttavia questo fattore sta lentamente perdendo la propria efficacia man mano che invecchia anche il profilo per età della popolazione straniera.

Le tendenze demografiche recessive – caratterizzate dal calo delle nascite e quindi dalla diminuzione dei giovani, dall'invecchiamento della popolazione e, a partire dal 2015, anche da una perdita di residenti – sono destinate ad accentuarsi in assenza di politiche che ne contengano gli effetti.

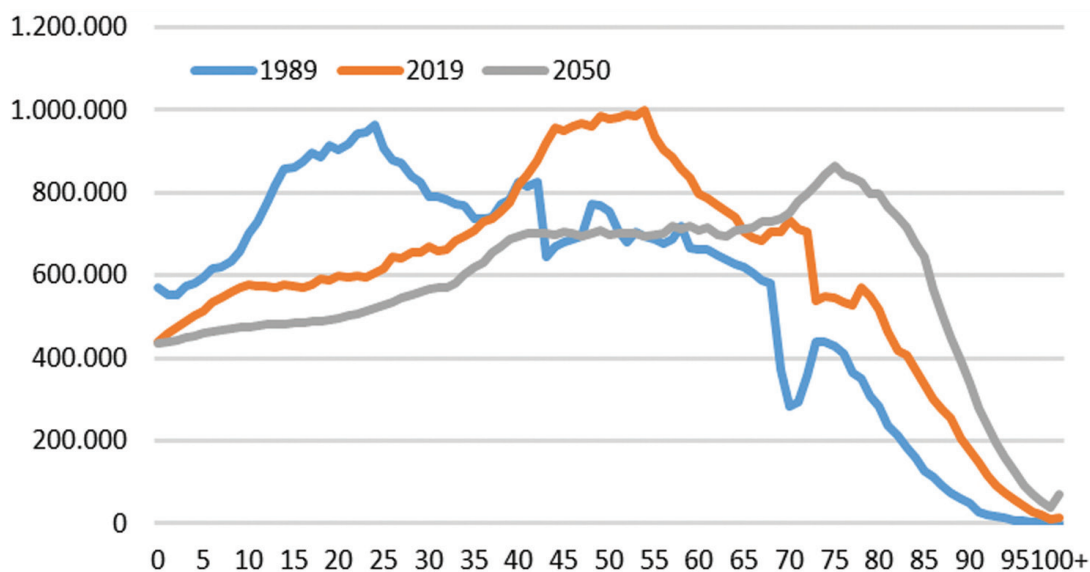
Le proiezioni dell'Istat per il futuro accreditano come altamente verosimile la prospettiva di un'ulteriore riduzione di popolazione residente nei prossimi decenni. In tal senso si prevede un primo leggero ridimensionamento – circa 400 mila abitanti in meno – tra il 2019 e il 2030, per poi subire un calo ben più accentuato che porterebbe la popolazione nel 2050 a 57,8 milioni, con una perdita complessiva di 2,6 milioni di residenti rispetto a oggi. D'altra parte, non va dimenticato che i meccanismi demografici che sottendono un'ipotesi di regresso numerico – la riduzione della consistenza delle coorti di donne in età feconda (con i conseguenti effetti di contrazione delle nascite) e il progressivo invecchiamento della popolazione (con l'inevitabile incremento dei decessi) – sono già largamente implicati nella struttura per età di oggi. Basti pensare che le generazioni del baby boom degli anni Sessanta, dopo essere quasi del tutto uscite dall'intervallo delle età riproduttive, si accingono a entrare nella così detta 'terza età'. Tale passaggio, destinato a combinarsi col persistere delle tendenze all'allungamento della sopravvivenza e al calo della natalità, si configura come una determinante fondamentale nel dar vita al massiccio invecchiamento demografico che si affaccia imminente nel futuro della popolazione italiana (grafico 1).

Le proiezioni Istat prevedono che nel 2050 la quota di ultrasessantacinquenni sul totale della popolazione potrebbe ulteriormente aumentare rispetto al livello

del 2018 – nell'ordine, come si è detto, del 23% – tra 9 e 14 punti percentuali in più, secondo ipotesi più o meno ottimistiche. Alla stessa data, la percentuale di popolazione di età 0-14 anni potrebbe mantenersi, nel migliore dei casi, attorno al livello attuale (13,5%), ma anche scendere al 10,2% nello scenario meno favorevole.

In parallelo, la quota dei 15-64enni sembra verosimilmente destinata a ridursi al 54,2% del totale, con un calo di circa 10 punti percentuali che equivale a oltre 6 milioni di persone in età da lavoro in meno rispetto a oggi. Questi cambiamenti, in assenza di significative misure di contrasto, potrebbero determinare ricadute negative sul potenziale di crescita economica, con impatti rilevanti sull'organizzazione dei processi produttivi e sulla struttura e la qualità del capitale umano disponibile; non mancherebbero altresì di influenzare la consistenza e la composizione dei consumi delle famiglie, con il rischio di agire da freno alla domanda di beni e servizi. L'accentuarsi dell'invecchiamento demografico comporterebbe, inoltre, effetti significativi sul livello e sulla struttura della spesa per il welfare: con pensioni e sanità decisamente in prima linea, pur mettendo in conto che gli anziani di domani saranno in migliori condizioni di salute e di autonomia funzionale. D'altra parte, se oggi garantire un'assistenza dignitosa a quasi 14 milioni di ultrasessantaquattrenni sembra, oltre che doveroso, ancora possibile, conviene interrogarsi 'se' e 'come' saremo in grado di soddisfare la stessa doman-

Grafico 1
Popolazione per età, Italia, 1° gennaio degli anni 1989, 2019 e 2050 (v.a.)



Fonte: Istat, www.demo.istat.it

da anche solo tra vent'anni, allorché gli anziani saranno saliti di altri 5 milioni. Ma soprattutto c'è da chiedersi quali strategie andranno avviate per garantire la tenuta degli equilibri di welfare – e in primo luogo proprio nel campo della salute – se si mette in conto lo straordinario prevedibile accrescimento del numero dei 'grandi vecchi': gli ultranovantenni, oggi circa 800 mila, sono destinati ad aumentare di oltre mezzo milione nei prossimi vent'anni e, al loro interno, persino gli ultracentenari, attualmente poco più di 14 mila, dovrebbero superare le 50 mila unità (Istat 2018). Il fatto che la vita si allunghi non può che essere una buona notizia. Ma non va dimenticato che una vita più lunga significa anche un maggior rischio e una crescente frequenza di tutte quelle patologie, caratterizzate spesso da cronicità e disabilità, tipicamente connesse alla vecchiaia. Acquisire consapevolezza, di questo come di ogni altro problema emergente, con argomentazioni rese oggettive da appropriati dati statistici, si configura come irrinunciabile premessa per governare il cambiamento, garantendo elevati livelli di qualità della vita ai cittadini.

4. La difficile transizione allo stato adulto

I giovani escono dalla famiglia di origine sempre più tardi sperimentando, rispetto alle precedenti generazioni, percorsi esistenziali più frammentati, nei quali le tradizionali tappe della transizione alla fase adulta della vita, a cominciare dal raggiungimento dell'autonomia e dell'indipendenza economica, si spostano sempre più in avanti (Istat 2014). Al 1° gennaio 2019 i residenti 20-34enni sono 9 milioni 570 mila, il 15,8% del totale della popolazione; rispetto a dieci anni prima sono diminuiti di oltre 1 milione 290 mila unità (erano il 19% della popolazione al 1° gennaio 2008). Più della metà dei 20-34enni, celibi e nubili, vive con almeno un genitore. Questa proporzione è in continuo aumento, il fenomeno è legato soprattutto alla mancanza di indipendenza economica dovuta al protrarsi degli studi, alle difficoltà nel trovare un'occupazione adeguata o all'incapacità di sostenere le spese per un'abitazione, ma anche a tratti caratteristici della cultura italiana che portano i giovani a cercare garanzie e stabilità prima di lasciare la famiglia di origine.

D'altra parte la figura della *famiglia lunga del giovane adulto*, tipica espressione di un 'modello di tran-

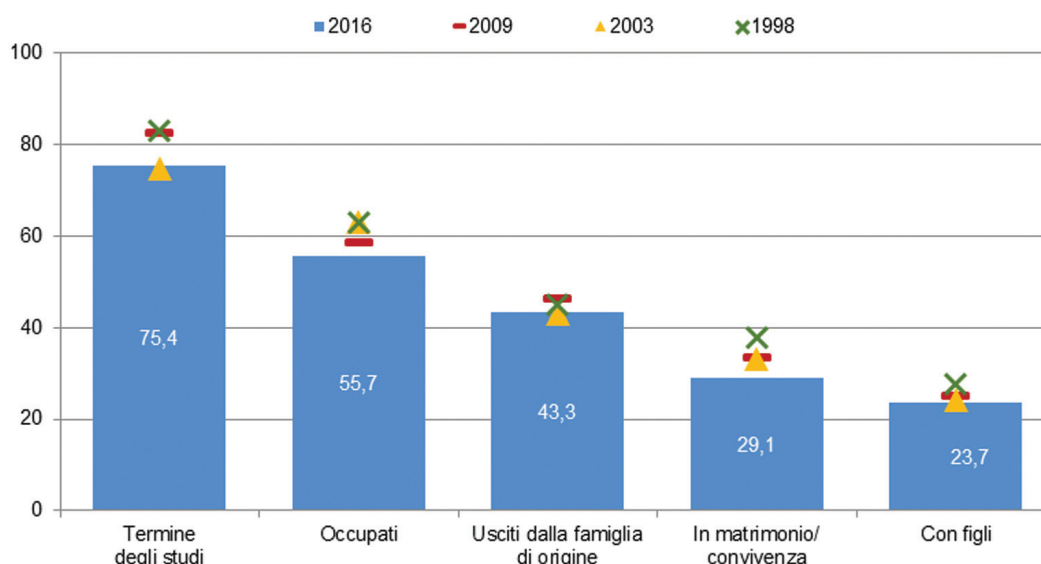
sizione mediterraneo', caratterizzato dal prolungamento della co-residenza all'interno della famiglia e dalla coincidenza tra l'uscita di casa e il matrimonio-costituzione di un nucleo autonomo (Scabini 1993; Cavalli e Galland 1993), appare tuttora il prodotto del connubio che vede, da un lato, la 'tenuta' dell'istituzione familiare come 'ammortizzatore' delle crescenti difficoltà nell'universo giovanile, e dall'altro il risultato delle profonde trasformazioni che hanno interessato la nostra società, spesso penalizzando i giovani, sia sotto il profilo culturale e psicologico, sia sul piano sociologico, demografico ed economico-occupazionale.

L'analisi congiunta dei tempi e delle motivazioni di uscita dalla famiglia di origine¹ suggerisce come la posticipazione della transizione allo stato adulto stia assumendo sempre più un carattere strutturale. Nel 2016 sono circa 5 milioni 500 mila, il 56,7% del totale dei giovani tra 20 e 34 anni, coloro che vivono ancora nella famiglia di origine. Il prolungamento dei percorsi di istruzione e formazione, le difficoltà nell'inserimento e nella permanenza nel mercato del lavoro hanno determinato il cronicizzarsi di questo fenomeno. Le differenze generazionali mostrano un incremento dell'età mediana all'uscita di casa che va dai circa 25 anni per i nati nel Secondo dopoguerra ai circa 28 anni per la generazione degli anni Settanta.

La prima delle soglie che segna il passaggio all'età adulta è il termine degli studi, decretando il progressivo abbandono dei ruoli e delle competenze tipici della fase adolescenziale e al contempo l'assunzione di nuovi ruoli e responsabilità. A questa tappa dovrebbe seguire l'inserimento nel mondo del lavoro e, come conseguenza, il raggiungimento di un'indipendenza economica e l'affrancamento dalla famiglia di origine. L'innalzamento della scolarità e il protrarsi della durata dei percorsi formativi, anche per effetto delle riforme dell'istruzione superiore, hanno comportato un aumento della quota di giovani impegnati in attività di istruzione e formazione: nel 2016 risulta iscritto a un corso di studi circa il 50% dei giovani tra i 20 e i 24 anni (erano il 39,8% nel 2009) e poco meno del 20% nella fascia 25-29 anni (era il 14,1% nel 2009). Il ritardo dell'ingresso nel mercato del lavoro unitamente al dispiegarsi degli effetti della crisi economica hanno determinato una progressiva flessione nei tassi di occupazione dei giovani. Nel

1 Cfr. Istat (2019b, cap.3). Fonte dei dati Istat *Indagine Famiglie, soggetti sociali e percorsi di vita*, anni vari, ultima edizione anno 2016.

Grafico 2
Persone di 20-34 anni per superamento delle principali tappe di transizione all'età adulta.
Anni 1998, 2003, 2009 e 2016 (val.%)



Fonte: Istat, *Indagine Famiglie, soggetti sociali e ciclo di vita*, 2016, <https://bit.ly/38x0lxx>

2016 risulta occupato il 55,7% di persone tra i 20 e i 34 anni, circa 7 punti in meno rispetto al 1998 (62,8%) e al 2003 (63,1%). La formazione di una nuova famiglia e l'assunzione del ruolo genitoriale dovrebbero infine completare il processo di transizione all'età adulta, contribuendo alla riproduzione fisiologica e culturale della società (Buzzi *et al.* 2007) (grafico 2).

Va da sé che l'uscita dalla famiglia di origine non comporta necessariamente la formazione di un'unione. Nel 2016, infatti, risulta uscito dalla famiglia di origine il 71,9% dei giovani di 30-34 anni contro il 77,2 del 1998, mentre la quota di quanti vivono in coppia passa, nello stesso periodo, dal 67,8 al 52,9%. Più nette appaiono le differenze di genere nel diventare genitori: si passa dal 64,6% di donne di 30-34 anni con figli nel 1998 al 52,6% del 2016, mentre per gli uomini dal 42,5 al 35,5%. Queste differenze sono il risultato del diverso calendario delle nascite delle donne rispetto a quello degli uomini, più anticipato il primo, anche in ragione dell'impatto dell'età sulla fertilità femminile. Ha avuto un figlio entro i 34 anni il 23,7% dei giovani (in calo di 4 punti percentuali rispetto al 1998), con una maggiore incidenza tra le donne (30,5 contro

17,0% tra gli uomini). La posticipazione nella formazione di una propria famiglia e nell'aver dei figli è più evidente proprio tra i giovani di 30-34 anni e, in particolare, tra le donne (Istat 2019b).

Per queste ragioni la fase di calo avviata con la crisi della natalità si ripercuote soprattutto sui primi figli, diminuiti del 28% circa tra il 2008 (283.922, pari al 49,2% del totale dei nati) e il 2018 (204.883, pari al 46,6%). Complessivamente i figli di ordine successivo al primo sono diminuiti del 20% nello stesso arco temporale: i secondogeniti sono scesi del 22% e i terzogeniti e oltre hanno registrato un calo del 12%. Va ancora sottolineato come la fecondità rispetto ai primogeniti sia scesa molto di più proprio in corrispondenza delle donne al di sotto dei 30 anni di età.

Dall'analisi della condizione professionale emerge come quasi la metà dei giovani che vive ancora nella famiglia di origine sia occupato (47,0%), mentre il 14,8% sia in cerca di occupazione. Quanto agli occupati che vivono con almeno un genitore, occorre comunque rilevare che il 37,4% ha un'occupazione instabile², una categoria, quest'ultima, che risulta in forte aumento rispetto al 2009 (25,7%).

2 Cfr. Istat (2019b). Per occupati instabili si intendono: a) i lavoratori dipendenti a tempo determinato; b) coloro che svolgono lavori caratterizzati da contratti atipici (di collaborazione coordinata e continuativa/collaborazione a progetto, di prestazione d'opera occasionale).

La permanenza dei figli nella famiglia di origine non è dunque solo una conseguenza dell'allungamento del ciclo formativo, ma è sempre più spesso il risultato delle difficoltà che i giovani incontrano nei percorsi di autonomia e indipendenza economica, come la mancanza di un lavoro stabile e adeguatamente remunerato, che consenta di vivere in condizioni ritenute accettabili, e la possibilità di trovare una sistemazione abitativa (Fraboni e Rosina 2018). Non a caso, le prime tre motivazioni attualmente indicate dal 43,6% dei giovani di 20-34 anni come unica causa della mancanza di un'autonomia sono proprio la condizione di studente, la difficoltà nel trovare un'occupazione adeguata e l'incapacità di sostenere le spese per un'abitazione. Rispetto al 2009, appare invece quasi dimezzata (dal 17,4 al 9,9% del 2016) la quota di coloro che percepiscono il vivere con i genitori come una situazione comoda in cui godere comunque della propria libertà, motivazione passata dal primo al quarto posto nella graduatoria più recente.

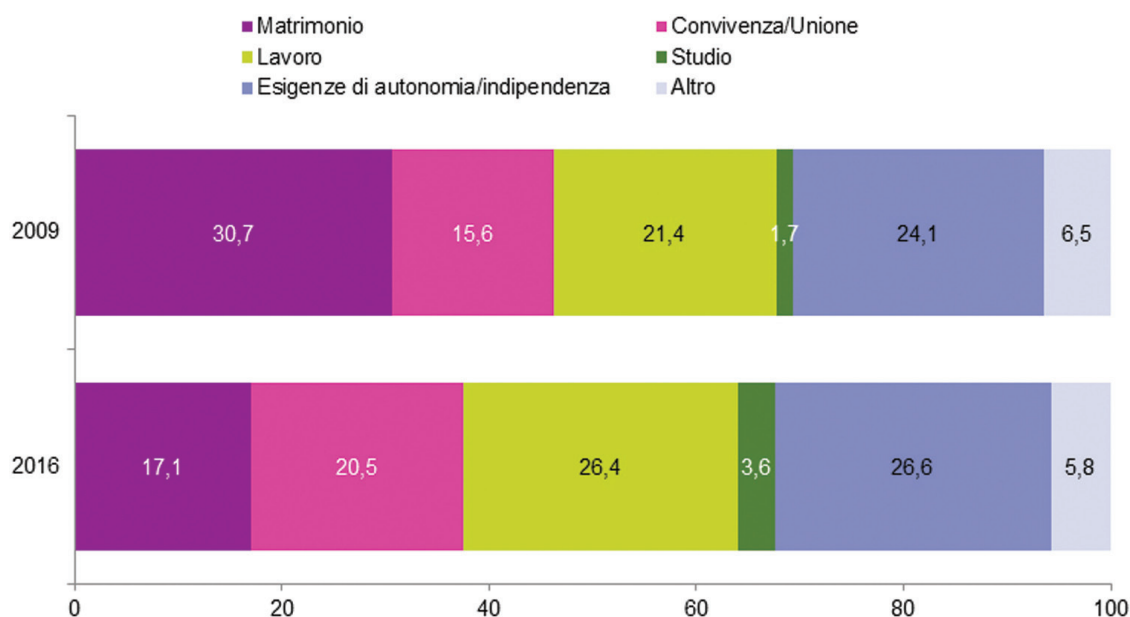
Quanto alle aspettative per il futuro, due giovani su tre, degli intervistati nel 2016, intendono uscire dalla famiglia di origine nei successivi 3 anni, una quota in crescita di circa 9 punti percentuali rispetto

al 2009 (dal 56,8 al 66,0%). Come nel 2009, tra i motivi principali alla base dell'intenzione figurano la ricerca di un'indipendenza (26,6%) e il lavoro (26,4%); in netto calo nel 2016, invece, è la quota di quanti hanno intenzione di sposarsi (17,1%), motivazione che nel 2009 era prevalente (30,7%). Questa flessione non viene per altro completamente compensata dall'aumento di coloro che dichiarano di voler uscire dalla casa dei genitori per iniziare una convivenza (dal 15,6 al 20,5%).

I cambiamenti nei tempi di uscita dalla famiglia di origine sono stati accompagnati da un mutamento nei modelli di transizione, fortemente differenziati anche rispetto al genere. Se per lungo tempo il motivo prevalente è stato rappresentato dalla necessità di formare una nuova famiglia attraverso le nozze, ad esso si sono accompagnate nel corso dei decenni nuove e differenti motivazioni (grafico 3).

Il matrimonio resta il motivo più indicato tanto per gli uomini quanto per le donne che hanno lasciato la casa dei genitori entro il trentesimo compleanno. Per gli uomini, che in oltre il 60% dei casi all'età di 30 anni sono già usciti dalla famiglia di origine, la seconda motivazione prevalente è il lavoro. Anche se va se-

Grafico 3
Persone di 20-34 anni celibi e nubili che intendono uscire dalla famiglia di origine per motivo.
Anni 2009-2016 (val.%)



Fonte: Istat, *Indagine Famiglie, soggetti sociali e ciclo di vita*, 2016, <https://bit.ly/38x0lxo>

gnalato che tra le generazioni dei nati negli anni Cinquanta e Sessanta è diminuita l'importanza dell'uscita per lavoro, per riprendere a crescere tra le generazioni più giovani (oltre il 20% tra i nati dalla fine degli anni Settanta). Queste ultime generazioni seguono, dunque, percorsi più simili ai nati negli anni Quaranta per quanto riguarda i motivi di uscita. Inoltre, sono cresciuti i motivi di uscita per convivenza more uxorio o libera unione (22%), autonomia e studio (circa 14% ciascuno).

5. La penalizzazione dei giovani nel mercato del lavoro

A cinque anni dall'avvio della ripresa economica il mercato del lavoro italiano mostra, nonostante il recente rallentamento ciclico, un sostanziale miglioramento, superando i livelli occupazionali pre-crisi e riducendo progressivamente la forza lavoro non utilizzata nel sistema produttivo, che permane tuttavia ancora su valori elevati. La ripresa dell'occupazione è riuscita però solo parzialmente a ridurre vulnerabilità e divari che si erano acuiti durante la fase recessiva. Nel 2018 il numero degli occupati ha raggiunto il valore più alto nel corso dell'ultimo decennio, superando di 125 mila unità il dato del 2008, pur in presenza del rallentamento del ritmo di crescita (+0,8% nel 2018 a fronte di +1,2 e +1,3, rispettivamente, nel 2017 e 2016). I divari territoriali si sono però ampliati ulteriormente. Il Centro-Nord, con 384 mila occupati in più rispetto al 2008 (pari al +2,3%) ha realizzato un pieno recupero, mentre nel Mezzogiorno il saldo è ancora ampiamente negativo (-260 mila; -4,0%). Nel Centro-Nord la ripresa è stata trainata, tra il 2013 e il 2018, dalle professioni qualificate, che hanno superato i livelli pre-crisi (+71 mila). Nel Mezzogiorno la pur positiva dinamica degli ultimi anni ha riguardato soprattutto le professioni non qualificate e quelle esecutive nel commercio e nei servizi, mentre resta negativa la dinamica nell'ambito delle professioni più qualificate (Istat 2019b).

Con riferimento al periodo 2008-2018, il deciso aumento dei lavoratori dipendenti e il calo di quelli indipendenti si sono accompagnati a una ricomposizione interna dei due aggregati, che ha comunque accresciuto il peso di componenti che presentano al loro interno segmenti relativamente più vulnerabili. Tra i dipendenti è infatti aumentata notevolmente l'incidenza dei lavori a termine, in particolare di

quelli di durata inferiore ai sei mesi, e tra gli indipendenti si è accresciuta quella, già cospicua, degli autonomi senza dipendenti: un segmento particolarmente eterogeneo e con importanti tratti di vulnerabilità. Contestualmente, si sono ridotte le forme di lavoro permanente a tempo pieno, mentre è fortemente aumentato il part time involontario, soprattutto per la componente femminile.

La dinamica positiva dell'occupazione per le donne, la cui partecipazione al mercato del lavoro è aumentata nel decennio, si è accompagnata a una riduzione della stabilità e delle ore lavorate. Anche nella fase di ripresa, il part time involontario rappresenta una caratteristica rilevante delle dinamiche occupazionali, riguardando, tra il 2013 e il 2018, il 40% dei nuovi posti di lavoro. Benché il tasso di occupazione femminile sia cresciuto di tre punti percentuali nel complesso, tale aumento è stato di gran lunga più contenuto per le donne tra 25 e 49 anni (+1,5 punti). In questa fascia di età, il tasso si è persino ridotto in corrispondenza di quante hanno figli tra 0 e 2 anni (-1,5 punti), prova di una partecipazione delle donne al mercato del lavoro fortemente condizionata dal ruolo svolto in famiglia.

Questa trasformazione dell'occupazione è anche il riflesso della ricomposizione avvenuta nei settori e nelle professioni, che vede ridursi il peso dei comparti a maggiore intensità di lavoro a tempo pieno, e aumentare quello dei settori e delle professioni a più alta concentrazione di lavoro a orario ridotto. L'espansione dell'occupazione meno qualificata ha inoltre accentuato la segmentazione del mercato del lavoro, con la concentrazione dei lavoratori più giovani e delle donne in occupazioni caratterizzate da skill spesso inferiori rispetto a quelle possedute, minori tutele e retribuzioni inferiori. Fra il 2008 e il 2018 è aumentata la distanza fra giovani (con meno di 35 anni di età) e adulti in termini di stabilità del lavoro: la quota di dipendenti a tempo indeterminato tra i primi è scesa dal 61,4% al 52,7, mentre quella degli over 35 è aumentata di 1,1 punti, attestandosi al 67,1%. In parallelo va dato atto che l'innalzamento del livello medio di istruzione della popolazione si è tradotto in un ricambio generazionale degli occupati a favore di coorti sempre più istruite: tra il 2008 e il 2018 i laureati occupati aumentano di 1 milione 431 mila unità e il loro peso relativo (tra gli occupati) passa dal 17,1 al 23,1%. L'innalzamento del livello di istruzione della popola-

zione fa sì che tutti i gruppi professionali possano oggi contare su livelli medi di conoscenze superiori rispetto al passato. La ricomposizione occupazionale a favore di professioni meno qualificate acuisce il problema del disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e, in questo contesto, la presenza di sovraistruzione – ovvero di occupati con un titolo di studio più elevato rispetto a quello richiesto per la mansione svolta – rappresenta un ostacolo alla piena valorizzazione del capitale umano, ed è anche uno dei grandi problemi sotto il profilo del benessere individuale e sociale. Il *mismatch* interessa infatti più del 42% dei laureati 20-34enni (Istat 2019b).

Una maggiore dotazione di capitale umano si conferma comunque un fattore determinante per la performance individuale sul mercato del lavoro: chi ha conseguito la laurea o un titolo superiore presenta un tasso di occupazione pari al 78,7%, valore maggiore di oltre 20 punti percentuali rispetto al tasso di occupazione totale (58,5%) e di quasi 35 punti percentuali rispetto a chi ha al massimo la licenza media. Un segnale positivo emerge per le professioni più qualificate che, dopo aver subito una forte contrazione durante la crisi, sono tornate gradualmente a crescere a partire dal 2014. Tale progressiva ripresa può essere letta anche alla luce dei processi di ristrutturazione adottati negli ultimi anni dalle imprese che hanno investito in capitale umano e fisico, e in particolare da quelle impegnate nella transizione digitale e nell'introduzione di innovazioni: per queste si registra, per l'appunto, un aumento dell'occupazione qualificata, che appare peraltro anche premiata da retribuzioni più alte. Importanti segnali di cambiamento nell'assorbimento di professioni qualificate sono testimoniati anche dal fatto che, nel 2018, la crescita dell'occupazione rispetto all'anno precedente è dovuta, in otto casi su dieci, a professioni qualificate, soprattutto nei settori di informazione e comunicazione, servizi alle imprese e industria. Investire nei giovani valorizzando il capitale umano e il loro potenziale di innovazione risulta dunque essere una strategia vincente.

Nel 2018, i laureati 20-34enni sono 2 milioni 113 mila; il tasso di occupazione di coloro che non risultano più in istruzione è pari a 73,7%, valore molto più elevato dei coetanei che hanno lasciato il sistema di istruzione dopo il conseguimento di un titolo secondario superiore (64,4%).

6. Un patto per il futuro

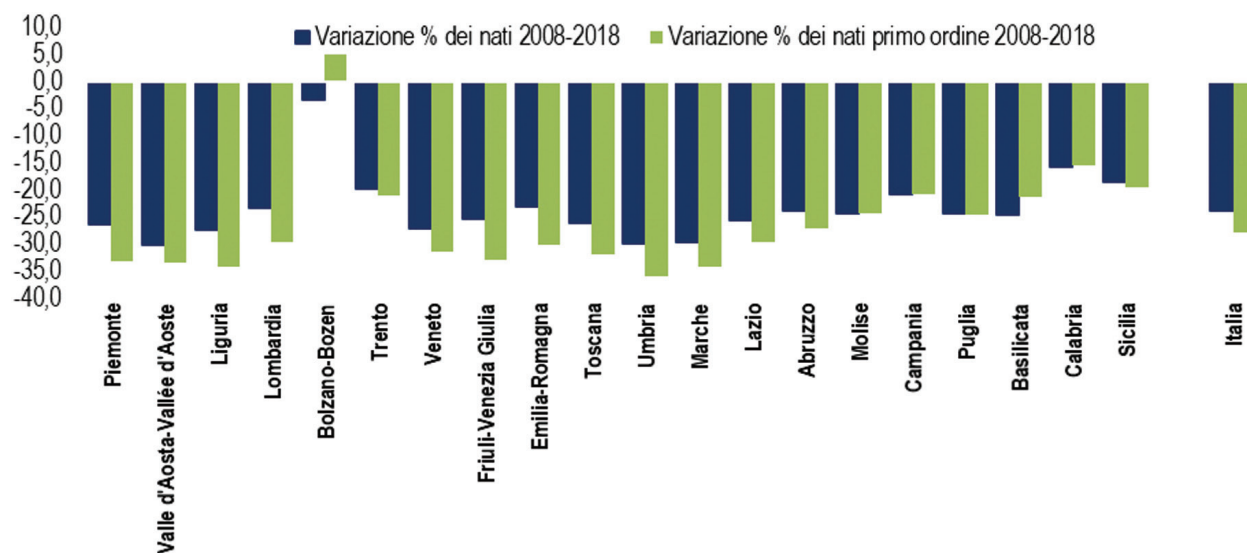
Persistono ancora oggi forti diseguaglianze nelle condizioni di benessere legate, oltre che al territorio, al livello di istruzione, al genere e alle generazioni. In particolare, i giovani risultano come si è detto ampiamente sfavoriti nel mercato del lavoro e in termini di benessere economico, e si trovano più frequentemente in condizioni di povertà assoluta. Gli svantaggi delle donne rispetto al mercato del lavoro e alla qualità dell'occupazione sono ancora notevoli, anche in relazione al loro forte impegno nelle attività di cura; la conciliazione fra tempi di vita e lavoro è in questi casi più difficile e sollecita la necessità di politiche specifiche volte a rimuovere, o quanto meno ridurre, i fattori di svantaggio.

Si prospetta più che mai attuale l'affermazione, che risale a circa un trentennio fa, secondo cui "in presenza di una Pubblica Amministrazione che impiega gran parte delle risorse destinate alla politica sociale per sostenere i lavoratori già occupati [...] resta in vita un modello italiano che si è rilevato di grande utilità per le imprese, le quali hanno potuto avvantaggiarsi di una ridotta conflittualità scaricando i costi sociali della ristrutturazione sullo Stato e, soprattutto, sulle famiglie" (Martini 1988, 117).

Le famiglie con figli a carico restano, dunque, l'anello debole di un sistema che fa ricadere sulle famiglie gran parte del costo sociale sia della formazione del capitale umano, sia dei ritardi della sua successiva valorizzazione all'interno del mondo produttivo.

Ci sono tuttavia diverse esperienze internazionali e alcune esperienze locali nel nostro Paese che dimostrano che si può agire efficacemente per ridurre il carico sulle famiglie e contribuire a creare le condizioni per migliorare il benessere investendo sul futuro. Vari enti locali – per lo più a livello comunale – hanno creato delle Agenzie per la famiglia (o simili), Consulte di associazioni familiari con reali poteri, oltre quelli puramente consultivi, ovvero altri Organismi che promuovono un insieme integrato e coordinato di quello che è stato definito *family mainstreaming* come risposta ai problemi demografici. In tal senso la Provincia di Bolzano può essere additata come un modello fra i più interessanti. Essa ha saputo dar vita a un insieme coerente e organico di politiche orientate alla famiglia come soggetto sociale. Sono stati attuati interventi di sostegno ai progetti di vita delle famiglie in tutte le loro fasi, messe in atto misure di conci-

Grafico 4
Nati totali e nati del primo ordine per regione. Anni 2008-2018 – Variazioni %



Fonte: Istat, 2019a

liazione famiglia-lavoro e di coordinamento dei tempi del territorio, incoraggiato l'associazionismo familiare, con una serie ben mirata di strumenti organizzativi e finanziari. La citiamo come un esempio che, in casa nostra, indica una strada positiva verso un futuro possibile.

E gli effetti sembrano apprezzabili (grafico 4). Ad esempio, se si considera la fase di denatalità dell'ultimo decennio si nota come la forte contrazione dei primi figli interessa tutte le aree del Paese, con l'unica significativa eccezione della provincia autonoma di Bolzano (+4,9%).

La tendenza regressiva si può dunque contrastare, ma per farlo occorre innanzitutto cambiare le condizioni di contesto entro cui maturano le scelte riproduttive. E occorre farlo in fretta, senza illudersi che esistano aiuti esterni e magiche soluzioni.

Se vogliamo affrontare seriamente il problema dell'insufficiente ricambio generazionale dobbiamo farlo combinando gli strumenti della politica e della cultura. Ad esempio, dobbiamo prendere atto che sino ad ora è stata la logica del contrasto alla povertà a dominare le scelte di politica familiare, non il soste-

gno alla natalità. Abbiamo spesso introdotto – anche per oggettive difficoltà di bilancio – soglie di reddito destinate a escludere gran parte delle famiglie da qualunque forma di supporto alla genitorialità. Ciò mentre l'esperienza di altri Paesi ha chiaramente mostrato che l'unica efficace strategia di contrasto alla denatalità è quella derivante dalla combinazione tra servizi di cura (accessibili), misure di conciliazione tra maternità e lavoro e interventi fiscali e di supporto economico, concepiti a favore (anche) della classe media. I circa 200 mila nati in più (con una popolazione pressoché simile alla nostra) in un Paese come la Francia o la crescita di 100 mila unità registrata in Germania nell'ultimo quinquennio – quando da noi accadeva il contrario – sono la dimostrazione che non è con sussidi riservati ai redditi più bassi, di importo modesto e limitati nel tempo che si raddrizzano le tendenze. Occorrono risorse nuove ma servono anche capacità (e fantasia) per immaginare soluzioni nuove, o semplicemente per recuperare e valorizzare quelle indicazioni – tipo alcuni spunti del *Piano nazionale sulla famiglia* fermo al palo dal 2012 – che possono avviare la cura di questa nostra demografia malata³.

3 Piano nazionale sulla famiglia < <https://bit.ly/38p0XKy> >

Si tratta di avviare una 'cura' che deve partire dal riconoscimento dei giovani come soggetti sociali cui indirizzare politiche specifiche che ne soddisfino i bisogni e ne valorizzino il ruolo nella società. È tempo che il nostro Paese accolga i principi ispiratori delle politiche giovanili europee che fanno della partecipazione attiva dei giovani alle decisioni e alle attività a livello locale e nazionale il punto di forza per la costruzione di società più democratiche, più solidali e più prospere. Servono politiche atte a favorire lo sviluppo del protagonismo e della cittadinanza attiva tra i giovani in modo che abbiano i mezzi e la possibilità per poter intervenire attivamente nelle decisioni, per influenzarle e impegnarsi in attività e iniziative che possano contribuire alla costruzione di una società migliore e al benessere dei territori.

In tal senso gli enti locali possono avere un ruolo di primo piano nella promozione delle politiche giovanili, contribuendo ad accompagnare i giovani nel percorso di istruzione e formazione e verso l'autonomia e l'indipendenza. Occorrerà per questo creare un ambiente culturale rispettoso dei giovani in cui valorizzare le loro energie e le loro aspirazioni al cambiamento, coniugandole con le esigenze dei territori, che vanno resi attrattivi e fonte di opportunità per le nuove generazioni. Solo così si potrà pensare al futuro in positivo e limitare le conseguenze demografiche dell'invecchiamento e dello spopolamento che già colpiscono e condizionano la qualità della vita in molte significative realtà del nostro Paese.

Bibliografia

- Blangiardo G.C. (1984), L'evoluzione delle famiglie italiane negli ultimi trent'anni alla luce dei dati di censimento, in Donati P., Scabini E. (a cura di), *Le trasformazioni della famiglia italiana*, Studi interdisciplinari sulla famiglia n.3, Milano, Vita e Pensiero, pp.15-35
- Buzzi C., Cavalli A., De Lillo A. (a cura di) (2007), *Rapporto giovani. Sesta indagine dell'Istituto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Cavalli A., Galland O. (1993), *L'allongement de la jeunesse*, Arles, Hubert Nissen
- Fraboni R., Rosina A. (2018), Transizione alla vita adulta: cambiamenti e persistenze del rapporto genitori-figli, in Marta E., Regalia C. (a cura di), *Giovani in transizione e padri di famiglia*, Milano, Vita e Pensiero, pp.55-80
- Istat (2019a), *Natalità e fecondità della popolazione residente*, Roma, Istat < <https://bit.ly/36IEZq5> >
- Istat (2019b), *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*, Roma, Istat < <https://bit.ly/2E1U2t5> >
- Istat (2018), *Il Futuro demografico del Paese*, Roma, Istat < <https://bit.ly/359AyOX> >
- Istat (2014), *Generazioni a confronto. Come cambiano i percorsi verso la vita adulta*, Roma, Istat < <https://bit.ly/2sgxFgw> >
- Martini M. (1988), *I giovani e il lavoro: la specificità del caso italiano*, Studi interdisciplinari sulla famiglia n.7, Milano, Vita e Pensiero
- Scabini E. (1995), *Psicologia sociale della famiglia*, Torino, Bollati Boringhieri
-

Gian Carlo Blangiardo

giancarlo.blangiardo@unimib.it

Professore Ordinario di Demografia dal 1994. Ha insegnato presso l'Università degli Studi di Milano e di Milano Bicocca dove ha svolto, per più mandati, il ruolo di Direttore del Dipartimento di Statistica. Ha collaborato a numerose Commissioni e gruppi di lavoro in ambito ministeriale e regionale su temi di carattere socio-demografico ed è stato membro della delegazione italiana alla Conferenza internazionale sulla Popolazione organizzata dalle Nazioni Unite a Città del Messico nel 1984 e al Cairo nel 1994. Dal febbraio del 2019 è Presidente dell'Istituto nazionale di Statistica.

Le politiche fiscali

Chiara Rapallini

Università degli Studi di Firenze

In questo contributo si discute la proposta di un fondo per l'accesso alla vita adulta, o dote di cittadinanza. L'analisi parte da alcuni dati sullo squilibrio nella distribuzione delle risorse tra generazioni in Italia, sia in termini di ricchezza sia rispetto al mercato del lavoro. Segue una sintetica illustrazione delle politiche fiscali destinate alle generazioni più giovani attualmente in vigore, e le proposte di riforma. Quindi si illustrano i presupposti teorici della dote di cittadinanza, strumenti simili adottati in altri Paesi – principalmente anglosassoni – e una proposta molto simile avanzata nel 2007.

This paper recommends a fund for young Italian adults. The first part provides data on the unequal distribution of resources for different generations, both in terms of wealth and the labor market opportunities. It then briefly describes current fiscal policies for the younger generation in Italy, and the reforms that are under debate. Finally, it presents the theoretical basis of the fund, as well as similar measures in use in other, mainly Anglo-Saxon, countries and a very similar proposal presented in 2007.

DOI: 10.1485/2532-8549-201903-7

Citazione

Rapallini C. (2019), Le politiche fiscali, *Sinapsi*, IX, n.3, pp.81-93

Parole chiave

Dote di cittadinanza (o universale)
Invecchiamento della popolazione
Uguaglianza di opportunità

Key words

Fund for young adults
Ageing population
Equality of opportunity

1. Introduzione

La crescente disuguaglianza di reddito e ricchezza, individuale e familiare, verificabile nei Paesi occidentali, così come il progressivo invecchiamento della popolazione sono temi che negli ultimi anni hanno attirato l'attenzione degli studiosi e dei policy maker. Ne è seguito un ricco dibattito sulle politiche pubbliche, e sulle riforme del welfare, prevalentemente concentrato sugli effetti delle trasformazioni avvenute nel mercato del lavoro, e quindi su misure quali il reddito di cittadinanza, e, nei Paesi a natalità particolarmente bassa, sul supporto alle famiglie con figli. Minore attenzione è stata dedicata – fino a oggi – alla dimensione generazionale della disuguaglianza. In questo contributo si discute di una misura, denominata fondo

per l'accesso alla vita adulta – o dote di cittadinanza – che rientra nella c.d. *asset-welfare agenda*. Il principale obiettivo di questa misura è il superamento, almeno parziale, delle differenze che ostacolano l'uguaglianza delle opportunità, e qui si vuole sottolineare quanto una misura come questa possa essere importante in una società che sta rapidamente invecchiando. L'analisi parte da alcuni dati sullo squilibrio nella distribuzione delle risorse tra generazioni in Italia, sia in termini di ricchezza sia rispetto alle opportunità sul mercato del lavoro. Il terzo paragrafo passa in rassegna le politiche fiscali destinate alle ultime generazioni in vigore nel nostro Paese, e in particolare il supporto all'ingresso nel mercato del lavoro e per le famiglie con figli. La sintetica descrizione della le-

gislazione vigente è accompagnata da alcune indicazioni circa le proposte di riforma di questi strumenti. Il quarto paragrafo illustra i presupposti teorici della c.d. *asset-welfare agenda*, le politiche per promuovere l'uguaglianza delle opportunità e la redistribuzione della ricchezza tra generazioni adottate in alcuni Paesi, principalmente di cultura anglosassone e in linea con questo approccio, nonché la proposta fatta per l'Italia nel 2004 dal senatore Livi Bacci di una dote da assegnare a ogni nuovo nato. Il quinto paragrafo conclude.

2. Il confronto di risorse di generazioni diverse: metodi possibili e alcuni dati sull'Italia

Il confronto tra le risorse a disposizione delle diverse generazioni che convivono in un certo periodo di tempo in un Paese si può condurre adottando differenti metodologie. Ad esempio, si può confrontare il reddito familiare equivalente, reale e disponibile¹ mediano² di più generazioni per fasce di età. Oppure si possono raffrontare informazioni dettagliate circa il reddito da lavoro, il possesso di immobili, le coperture offerte dal sistema di welfare (in particolare il sistema pensionistico, sanitario e di istruzione) di persone che appartengono a generazioni diverse in diversi momenti storici. Una terza metodologia, particolarmente utile quando si voglia valutare l'impatto delle politiche pubbliche sulle differenti generazioni è quella dei conti intergenerazionali. Con questo approccio si stima, adottando la legislazione vigente, l'aliquota media – comprensiva di tassazione e contribuzione sociale – che ciascuna generazione ha versato, e verserà, allo Stato nell'arco della vita e il volume di spesa pubblica pro capite che ha ricevuto, e che potenzialmente riceverà. Un quarto approccio richiede il calcolo del reddito lungo l'arco dell'intera

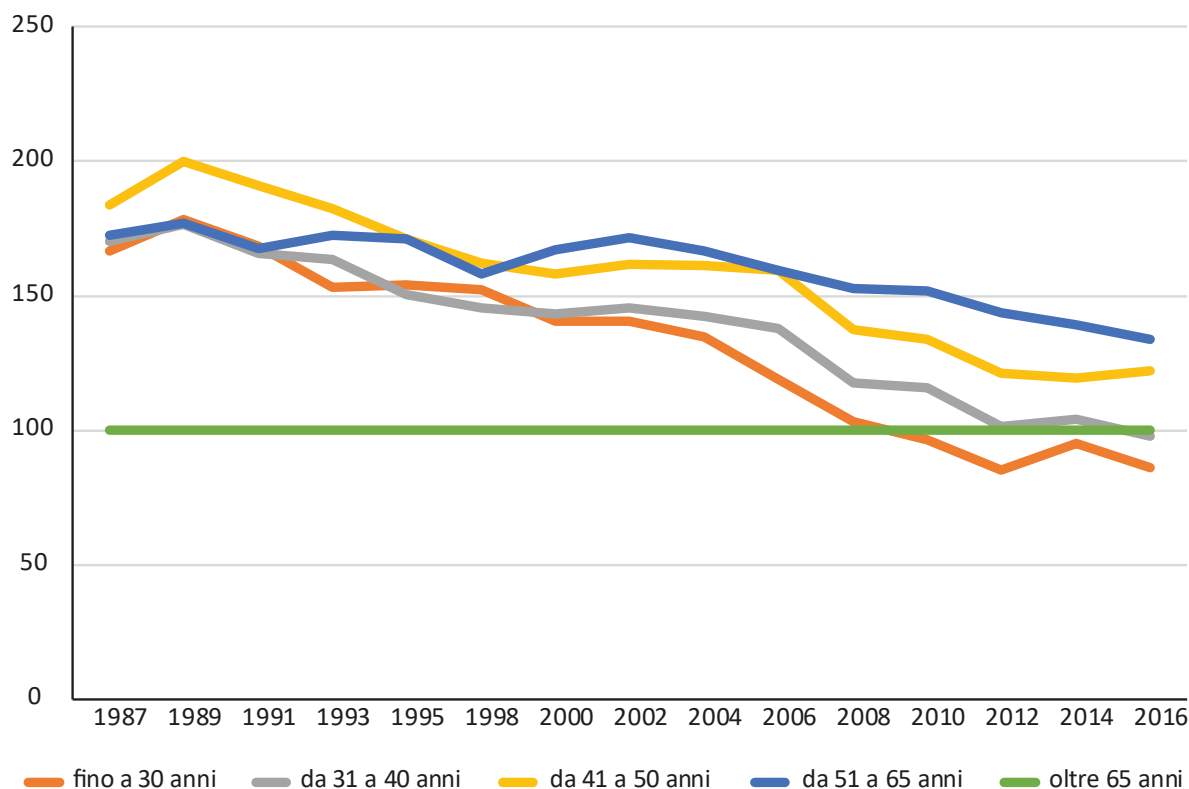
vita di individui che ricoprono la posizione mediana nella distribuzione dei redditi, e che appartengono a diverse generazioni. Nel seguito forniamo alcune informazioni elaborate per l'Italia, facendo riferimento ai primi tre metodi.

Adottando il primo, è stato calcolato (Intergenerational Commission 2018) il reddito familiare equivalente, reale e disponibile mediano per cinque generazioni: quella dei nati tra il 1911 e il 1925 (la più grande); quella dei nati tra il 1926 e il 1945 (la silente); quella dei nati tra il 1946 e il 1965 (i Baby boomers); quella dei nati tra il 1966 e il 1980 (la Generazione X) e i Millennials, che sono i nati tra il 1981 e il 2000. Le cinque generazioni menzionate sono state considerate in tre fasce di età: tra i 30 e i 34 anni; tra i 45 e i 49 anni e tra i 65 e i 69 anni. In Italia, il confronto del reddito dei Millennials nella fascia di età 30-34 anni, con quello di coloro che sono nati tra il 1966 e il 1980 (la Generazione X) quando erano nella stessa fase di vita, mostra che i primi dispongono di risorse inferiori rispetto ai secondi del 17%. La Generazione X ha visto però peggiorare la propria condizione rispetto alla generazione dei Baby boomers. Infatti, da questo confronto emerge che nella fascia di età 30-34 anni, la Generazione X disponeva di un reddito superiore ai Baby boomers dell'8%, ma nella fascia di età 45-49 la Generazione X dispone di minori risorse pari all'11% rispetto ai Baby boomers. Al contrario, se i Baby boomers si confrontano con le due generazioni precedenti, risulta che i primi hanno sempre redditi superiori ai secondi, per un ammontare che varia tra l'8 e il 14% a seconda della fascia di età considerata. In sintesi, adottando questo metodo si riesce a confrontare il reddito disponibile di individui che hanno vissuto le fasi importanti della loro vita, ossia l'inserimento nel mercato del lavoro e la formazione della propria famiglia, il consolidamento della posizio-

1 Il reddito familiare equivalente reale e disponibile è una misura che tiene conto della dimensione del nucleo familiare, ed è calcolato al netto delle imposte e a parità di potere di acquisto. I confronti sono generalmente fatti sulla base dell'età del capofamiglia. Questo significa che si tiene conto del numero di persone che fanno parte della famiglia ma non si tiene conto della diversa composizione della famiglia e ciò può alternare il confronto tra giovani della stessa generazione che vivono in Paesi diversi. In altre parole, se l'alta disoccupazione verificatasi nei Paesi del Sud dell'Europa ha comportato che molti giovani siano rimasti a vivere con i loro genitori, il cambiamento che si è verificato nella composizione delle famiglie, nella composizione della generazione più giovane e nel suo reddito mediano non viene così considerato.

2 Il confronto tra redditi mediani consente di considerare ipotetici individui rappresentativi della propria generazione proprio perché collocati nella parte centrale della distribuzione dei redditi.

Grafico 1
Rapporto reddito familiare medio per età del capofamiglia e reddito familiare medio ultrasessantacinquenni (val.%)



Fonte: elaborazioni dell'Autrice su dati Banca d'Italia (2018)

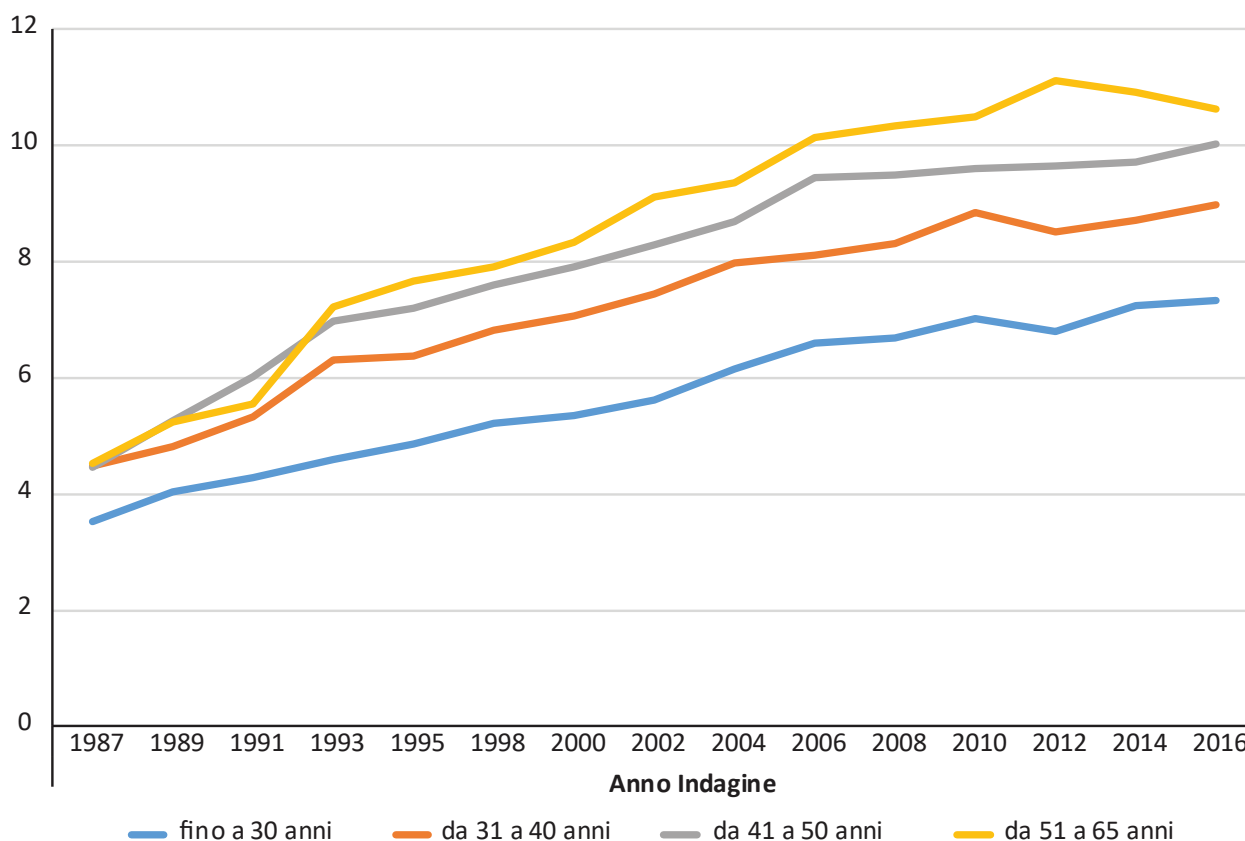
ne lavorativa e l'uscita dal mercato del lavoro con il passaggio alla pensione, facendo parte di generazioni diverse, e – nel caso dell'Italia – si può concludere che la generazione dei nati tra il 1966 e il 1980 è la prima ad aver avuto risorse inferiori alle generazioni precedenti, a partire dai 40 anni, mentre i nati dopo il 1981 hanno vissuto, e stanno vivendo, questa condizione anche nel periodo di vita precedente, ossia tra i 30 e i 34 anni.

Se si adotta il secondo metodo, e si guarda alle informazioni fornite dall'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane 2016 (Banca d'Italia 2018), si può calcolare che nel 1987 tutti coloro che vivevano in nuclei più giovani avevano risorse maggiori rispetto ai nuclei con capofamiglia ultrasessantacinquenne. Come illustrato nel grafico 1, se si fa pari a 100 il reddito familiare medio dei nuclei con capofamiglia ultrasessantacinquenne (linea verde), nel 1987 i nuclei con capofamiglia con meno di 30 anni aveva-

no redditi medi più alti del 67% (linea arancione), del 70% in più se il capofamiglia aveva tra 31 e 40 anni (linea grigia), dell'84% in più se il capofamiglia aveva tra i 41 e i 50 anni (linea gialla) e del 72% in più se il capofamiglia aveva tra i 51 e i 65 anni (linea blu). Nel 2016, al contrario, i nuclei con capofamiglia con meno di 30 anni dispongono di risorse pari all'86% dei nuclei di ultrasessantacinquenni, del 98% se il capofamiglia è tra i 31 e i 40 anni; se il capofamiglia ha tra i 41 e i 50 anni, invece, i nuclei dispongono di un reddito familiare più alto dei nuclei di ultrasessantacinquenni del 22%, o del 34% se il capofamiglia ha tra 51 e i 65 anni.

Se si considera solo il reddito da lavoro, si può verificare che la retribuzione media oraria dei dipendenti nel 1987 era pari a 3,52 euro per coloro che avevano meno di trent'anni, ma per tutti gli altri era di poco superiore ai 4 euro (grafico 2). Erano retribuiti in media 4,49 euro l'ora i lavoratori dipendenti con età com-

Grafico 2
Retribuzione media oraria del lavoro dipendente per classe di età in Italia (in euro)



Fonte: elaborazioni dell'Autrice su dati Banca d'Italia (2018)

presa tra i 31 e i 40 anni; 4,46 euro quelli che avevano tra i 41 e i 50 anni; 4,53 euro per chi era nella fascia di età tra 52 e 65 anni e 4,71 euro per i lavoratori con più di 65 anni (dato Banca d'Italia, 2016 non riportato nel grafico). Nel 2016 la retribuzione media oraria più alta è quella dei lavoratori tra i 51 e i 65 anni (10,63 euro in media, linea gialla nel grafico 2), mentre coloro che hanno meno di 30 anni si fermano a 7,34 euro (linea blu); quelli tra 31 e 40 anni a 8,98 euro (linea arancione); nella fascia di età tra i 41 e i 50 anni si arriva mediamente a 10,02 euro l'ora (linea gialla), per poi tornare a 9,19 per gli ultrasessantacinquenni.

Per spiegare questa evoluzione, si può pensare che nel 1987 ci fossero nel mercato del lavoro italiano delle coorti di lavoratori con livelli di istruzione molto diversificati, con i meno istruiti plausibilmente concentrati nelle coorti più anziane. Nel 2016, al contrario, i differenziali in livello di istruzione tra coorti di età sono ridotti e, quindi, l'esperienza e la permanen-

za nel mercato del lavoro sono i fattori che più contribuiscono ad aumentare le retribuzioni, premiando le coorti di lavoratori in età avanzata. Alternativamente, si potrebbe ritenere che il relativo impoverimento delle ultime generazioni sia una delle conseguenze della crisi economica mondiale iniziata nel 2008. In realtà, lo squilibrio evidenziato è il risultato di più concause, tra cui rientrano la ridotta crescita delle economie avanzate, che infatti condividono con l'Italia il peggioramento delle condizioni economiche delle ultime generazioni (Intergenerational Commission 2018), e – nel nostro caso specifico – il funzionamento del mercato del lavoro. A proposito di quest'ultimo, l'Italia aveva i tassi di disoccupazione giovanile pre-crisi tra i più alti d'Europa, ha raggiunto i picchi più alti registrati nel continente durante la crisi, e nel 2016 è rimasta con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%. La convinzione che la crisi avesse solo peggiorato uno squilibrio esistente è

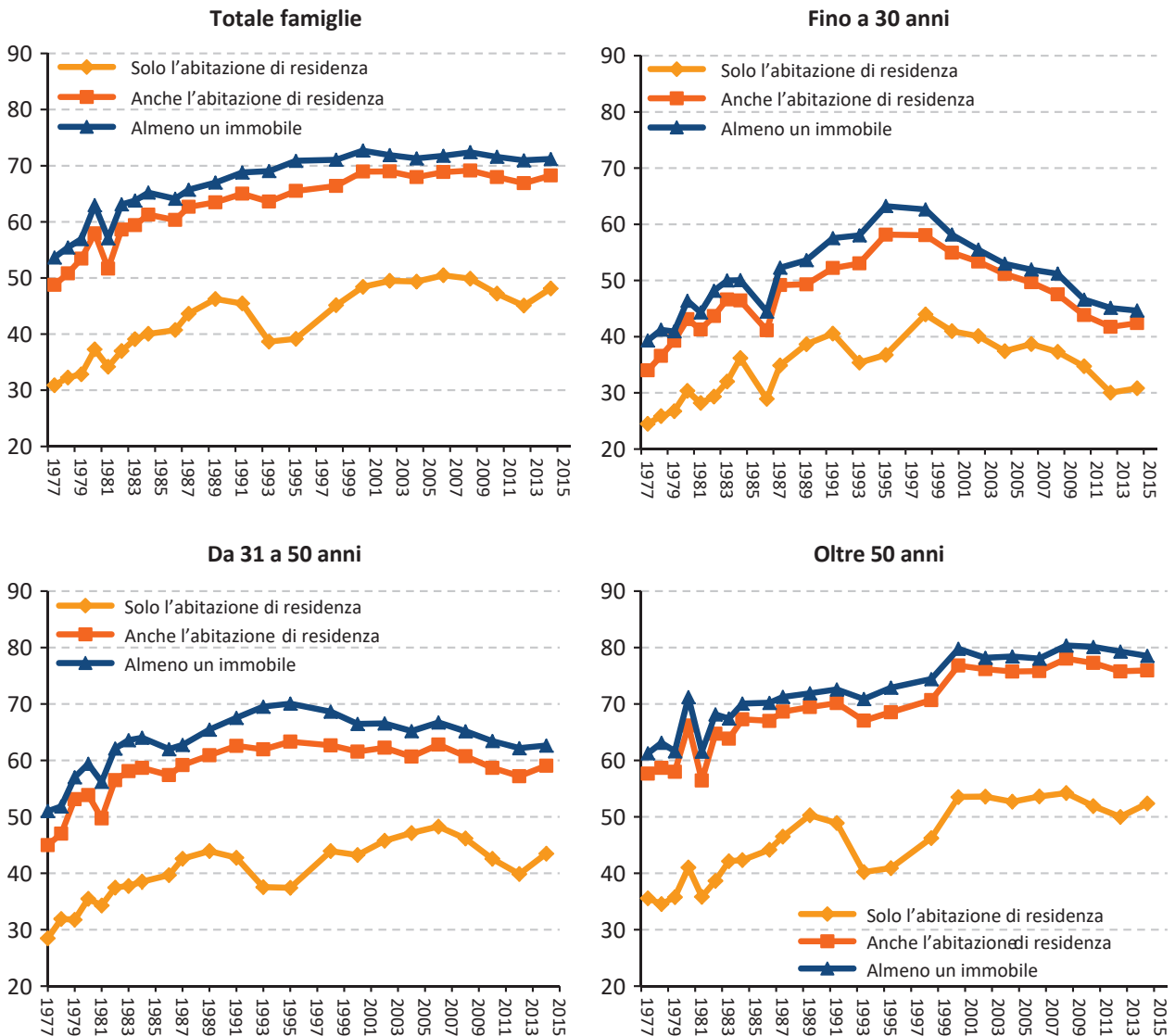
confermata dalle parole del Governatore della Banca d'Italia nella sua relazione del 2010: "La riduzione rispetto al 2008 della quota di occupati tra i giovani è stata quasi sette volte quella osservata tra i più anziani. Hanno pesato sia la maggiore diffusione fra i giovani dei contratti di lavoro a termine sia la contrazione delle nuove assunzioni, del 20%. Da tempo vanno ampliandosi in Italia le differenze di condizioni lavorative tra le nuove generazioni e quelle che le hanno precedute, a sfavore delle prime. I salari d'ingresso in termini reali ristagnano da quindici anni" (Banca d'Italia 2011).

Una delle principali conseguenze della debolezza delle ultime generazioni sul mercato del lavoro, che si manifesta sia con elevata disoccupazione sia con bassi salari, è la loro difficoltà ad acquistare l'immobile di residenza. Come emerge dalla figura 1, nel periodo che va dal 1977 al 2014 la percentuale di famiglie italiane proprietarie della casa di abitazione è salita dal 30% al 50% e c'è stato un periodo – tra la fine degli anni Novanta fino a prima della crisi del 2008 – in cui le differenze per età del capofamiglia erano molto ridotte. Ad esempio, nel 2001 era proprietario della prima casa circa il 40% dei nuclei con capofamiglia di età inferiore ai 30 anni; intorno al 42% dei nuclei con capofamiglia tra i 31 e i 50 anni e il 52% di coloro che avevano oltre 50 anni. Nel 2015 invece il quadro è notevolmente cambiato: la quota dei proprietari dell'abitazione è scesa al 30% per coloro che hanno meno di 30 anni, mentre è rimasta stabile per le fasce di età superiori. Questa trasformazione potrebbe essere dovuta a due fenomeni compresenti: da una lato, le generazioni più giovani stanno avendo più difficoltà a trovare una collocazione sul mercato del lavoro che consenta loro di pianificare un'operazione economicamente onerosa come l'acquisto di una casa; d'altra parte, può essere che si siano ridotte le disponibilità dei genitori, che nel passato hanno impiegato parte dei loro risparmi aiutando, in tutto o in parte, i figli al momento dell'acquisto della casa. In sintesi, se l'acquisto dell'abitazione richiede una disponibilità di risorse e una posizione lavorativa difficili da raggiungere nei primissimi anni di ingresso nel mercato del lavoro, vero è che in Italia ci sono stati periodi in cui questo passaggio non era precluso, come sembra esserlo oggi (Banca d'Italia 2015), nella fase della vita – ossia tra i 25 e i 40 anni – durante la quale si forma una famiglia.

Infine, se si adotta il terzo metodo di confronto, e si stima sia il contributo che ciascuna generazione fornisce al bilancio pubblico sia quanto riceve, è facile comprendere che lo squilibrio di risorse tra generazioni che si è verificato in Italia è anche il risultato di una serie di interventi di finanza pubblica, adottati a partire dai primi anni Novanta, che erano necessari per riportare in equilibrio il bilancio pubblico ed essere ammessi nell'area euro, ma che hanno avuto ripercussioni differenziate per generazione. In particolare, Rizza e Tommasino (2010) hanno stimato, che coloro che sono nati tra il 1955 e il 2006 – che è l'ultima coorte analizzata nel loro studio – sono contribuenti netti del bilancio pubblico, ossia coorti di individui che pagheranno più di quanto hanno ricevuto, e riceveranno, mentre coloro che sono nati prima del 1955 riceveranno più di quanto hanno contribuito. Come spiegano gli Autori, questo risultato è principalmente dovuto all'impatto degli interventi fatti sul sistema pensionistico, che si sono tradotti in una riduzione delle prestazioni destinate ai nati dopo il 1955, ma soprattutto a coloro che hanno cominciato a lavorare nel 1996. Infatti, questa coorte di lavoratori, e quelle successive, avranno una pensione interamente calcolata con il sistema contributivo, mentre per i nati dal 1955 il calcolo sarà fatto pro quota. Ne segue che, il tasso di sostituzione lordo tra la prima rata pensionistica e l'ultima retribuzione per coloro che hanno cominciato a lavorare nel 1996 e che avranno 40 anni di contributi nel 2036 era, prima della Legge Fornero, di poco superiore al 50%. Un parziale aggiustamento rispetto a questo squilibrio era stato fatto con la Legge Fornero, che aveva portato il tasso di sostituzione intorno al 62-63% (Marano *et al.* 2012). Il Governo Lega-M5S, ripristinando la quota 100, ha però nuovamente destinato risorse alle generazioni che hanno cominciato a lavorare prima del 1996, depotenziando l'intervento precedente.

Indipendentemente dalla metodologia che si adotta, emerge una distribuzione delle risorse che penalizza i più giovani ma che ha implicazioni per tutto il sistema economico sia in termini di efficienza, sia in termini di equità. A proposito dell'efficienza, infatti, la relazione tra crescita e distribuzione delle risorse alle generazioni più giovani è una relazione che, da un lato, è tale per cui l'impoverimento relativo delle generazioni più giovani si è verificato proprio nei Paesi europei che negli ultimi venti anni hanno sperimen-

Figura 1
Famiglie in possesso di immobili per classe di età del capofamiglia (val.%)



Fonte: Banca d'Italia (2015)

tato i tassi di crescita più contenuti, se non nulli, mentre non si registra nei Paesi che hanno tassi di crescita economica più alti. D'altra parte, la marginalizzazione dal mercato del lavoro dei soggetti più giovani e di più recente istruzione, è sicuramente causa di arretratezza e scarsa competitività. A proposito dell'equità, non tutti gli individui di una stessa generazione sopportano allo stesso modo le difficoltà sul mercato del lavoro; similmente, non per tutti disporre di una casa, e quindi di un luogo per costruire la propria famiglia, è ugualmente complicato. Infine, non per tutti le incer-

tezze circa il proprio futuro previdenziale sono ugualmente problematiche. Detto altrimenti, chi proviene da una famiglia con più risorse ha meno problemi ad affrontare le difficoltà menzionate.

Per tutte queste ragioni, il quadro descritto richiede una riflessione in termini di politiche fiscali volte a ripristinare una distribuzione di risorse che consenta, in primo luogo, ai più giovani di fare scelte, quali quella di formare una propria famiglia, di intraprendere un'attività imprenditoriale, o un percorso di formazione lungo con una dotazione minima di risorse. Si trat-

ta, infatti, di scelte importanti per i percorsi di vita individuali (e di coppia), ma anche per la collettività. In secondo luogo, le politiche fiscali dovrebbero essere mirate a favorire quanto più possibile l'eguaglianza di opportunità tra persone della stessa generazione. È infatti non equo, e non efficiente, che i giovani che provengono dalle famiglie più abbienti possano frequentare lunghi e qualificati percorsi formativi, avere una famiglia propria ed essere avviati al lavoro, magari facendo affidamento sulle risorse della famiglia di origine, mentre lo stesso non può avvenire per chi proviene da famiglie non abbienti.

3. Le misure monetarie di supporto all'infanzia e ai giovani in Italia

Il bilancio pubblico può intervenire a supporto delle generazioni giovani e per favorire l'uguaglianza di opportunità tra individui appartenenti alla stessa generazione in molti modi. Lo può fare con la spesa per istruzione (a tutti i livelli), con le politiche abitative, con delle misure per favorire l'accesso al credito, l'occupazione giovanile e con i trasferimenti monetari alle famiglie con bambini e ragazzi. In questo paragrafo si descrivono, molto sinteticamente, le sole misure presenti nel welfare state italiano, ossia il supporto all'occupazione giovanile e i trasferimenti monetari a favore delle famiglie con figli.

L'inserimento nel mercato del lavoro e la tassazione del reddito da lavoro dei giovani

Nell'ultimo biennio, gli interventi di riforma per facilitare l'inserimento delle coorti di lavoratori più giovani nel mercato del lavoro sono tra quelli che maggiormente hanno risentito del cambio di governo. In particolare, la manovra di bilancio per il 2018 aveva previsto uno sgravio contributivo per le assunzioni dei più giovani, inteso come completamento del Jobs Act e del contratto a tutele crescenti. Nel dettaglio, per le assunzioni avvenute nel 2018 è stato riconosciuto ai datori di lavoro privati che assumevano a tempo indeterminato lavoratori di età inferiore a 35 anni uno sgravio contributivo pari al 50%, nel limite massimo di 3 mila euro annui e per non più di tre anni. Se l'assunzione avveniva nel 2019, il limite di età era ridotto a 30 anni. Lo sgravio, nel rispetto del limite di età, è stato attribuito anche in caso di prosecuzione, successiva al 31 dicembre 2017, di un contratto di apprendistato o nel caso di conversione a tempo indeterminato di

un contratto a termine. La percentuale di esonero era prevista salire al 100%, fermo restando il limite massimo di 3 mila euro annui, nel caso di datori di lavoro privati che avessero assunto a tempo indeterminato, entro sei mesi dall'acquisizione del titolo di studio, studenti che avevano svolto presso il medesimo datore attività di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale o in alta formazione. La manovra di bilancio per il 2019 ha abbandonato questo strumento e ha invece introdotto il Reddito di cittadinanza, che è un sussidio per individui e nuclei a reddito molto basso, o nullo, che non prevede limitazioni di età.

Al contempo, da più parti è stata proposta una revisione delle aliquote Irpef con l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale sui percettori di reddito più giovani (si vedano ad esempio, Marchetti e Monti 2013; Micheletto 2017). Le argomentazioni a favore di queste proposte fanno riferimento sia alla diversa capacità contributiva di questa categoria di contribuenti (ampiamente argomentata nel paragrafo precedente), sia a motivazioni di efficienza riconducibili alla differente elasticità dell'offerta di lavoro nelle diverse fasi della vita. In particolare, poiché i giovani avrebbero elasticità all'offerta di lavoro più alta, la teoria della tassazione ottimale suggerirebbe di ridurre le aliquote marginali di questo gruppo (Micheletto 2017). Ad oggi nessuna di queste proposte è stata adottata, mentre alcuni ritengono che la differenziazione delle aliquote in funzione dell'età del contribuente andrebbe incontro a un giudizio di incostituzionalità da parte della Corte (si veda, ad esempio, Stevanato 2017).

Le misure di integrazione monetaria per le famiglie e il disegno di legge delega Delrio

Le misure monetarie per il sostegno all'infanzia sono riconducibili a tre principali modalità: gli assegni familiari, le detrazioni fiscali e i bonus. Gli assegni familiari sono destinati ai soli lavoratori dipendenti, o ai lavoratori con reddito assimilabile, e ai pensionati. Il reddito del nucleo familiare del beneficiario deve essere al di sotto dei limiti stabiliti annualmente dalla legge e l'ammontare dell'assegno è commisurato sia al reddito del nucleo familiare sia al numero dei componenti. Guardando ai dati del 2017, l'ultimo anno disponibile, l'Istat (2019) ha stimato che il 21,6% delle famiglie italiane, pari a poco più di 5 milioni e 580 mila, ha beneficiato di questo tipo di sostegno per un

valore medio annuo di 1.047 euro. In particolare, hanno beneficiato degli assegni il 57,5% delle coppie con figli minori e il 41,5% delle famiglie monogenitore con figli minori. La misura rappresenta di fatto un sostegno ai percettori di reddito da lavoro dipendente (il 69,4% delle risorse va a questa categoria) e da pensione (24,9% delle risorse). Dal momento che l'assegno è strettamente legato a una posizione lavorativa presente o del recente passato (disoccupato) del beneficiario, esistono in Italia quasi 271 mila famiglie senza reddito per le quali non è previsto alcun tipo di assegno familiare.

L'attuale sistema di detrazioni prevede un ammontare potenziale pari a 950 euro per ciascun figlio, che aumenta se ci sono figli con disabilità, se ci sono figli di età inferiore ai tre anni e nel caso di famiglie con più di tre figli. La detrazione effettivamente spettante diminuisce al crescere del reddito fino ad annullarsi quando il reddito complessivo raggiunge i 95 mila euro, nel caso di un figlio. Quando ci sono più figli il reddito complessivo va aumentato di 15 mila euro per ogni figlio successivo al primo. Dal 2020 cessano di avere diritto a questa detrazione i genitori di giovani con meno di 24 anni, se questi ultimi percepiscono un reddito superiore a 4 mila euro, mentre per i figli di oltre 24 anni di età resta il limite di reddito di 2.841 euro oltre il quale essi non possono essere considerati a carico dei genitori. Sono inoltre detraibili le spese sostenute per la frequenza di scuole dell'infanzia, del primo ciclo di istruzione e della scuola secondaria di secondo grado del sistema nazionale di istruzione, per un importo annuo non superiore a 800 euro, indipendentemente dal reddito. Nel caso delle detrazioni, i nuclei con redditi nulli o molto bassi non possono beneficiare dell'intervento perché risultano incapienti. Per valutare l'impatto di questo tipo di integrazione monetaria si può comparare il carico fiscale di una coppia con un solo percettore di reddito e due figli, con il reddito netto di un single senza figli. Sulla base di questo raffronto, l'Istat (2019) ha calcolato un differenziale di carico fiscale positivo e pari a poco meno di 7 punti percentuali, inferiore di 10 punti percentuali rispetto alla Germania e in linea con quanto osservato in Francia e Spagna.

Infine, nei primi tre anni di vita del bambino la legislazione italiana prevede a partire dal 2016 l'erogazione di un buono pari a 1.000 euro annui, nel 2017 e 2018, e a 1.500 euro annui nel 2019. Il buono è fi-

nalizzato al pagamento delle rette per la frequenza di asili nido pubblici o privati. Inoltre, dal 2012, la legislazione italiana ha riconosciuto alla madre lavoratrice la possibilità di richiedere al termine del periodo di congedo di maternità e negli undici mesi successivi, in sostituzione, anche parziale, del congedo parentale, un contributo economico (pari a un importo massimo di 600 euro mensili, per un periodo complessivo non superiore a sei mesi) da impiegare per l'acquisto di servizi di baby-sitting, ovvero per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati.

A proposito delle risorse impiegate, le prestazioni sociali destinate alla famiglia assorbono il 5,9% della spesa per prestazioni sociali, che – come è noto – è per buona parte destinata alle misure per la vecchiaia (49,3%) e per la malattia (23,7%), mentre il restante 21% è indirizzato a prestazioni per superstiti, invalidità, disoccupazione, esclusione sociale, bisogni abitativi (dati riferiti al 2018, Istat 2019). In termini pro capite le prestazioni sociali destinate alla famiglia sono pari a 486 euro, rispetto a una media UE di 680 euro (Istat 2019).

Dalla sintetica descrizione della legislazione vigente emerge un quadro di interventi di importo piuttosto limitato, molto frammentato, da cui sono esclusi disoccupati e incapienti, e – aspetto da non sottovalutare – poco 'visibile' per gli stessi percettori. Da qui la necessità, tradotta nel disegno di legge di *Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi* (giugno 2019, prima firma Delrio) di riordinare e potenziare il settore.

La razionalizzazione proposta prevede la soppressione delle detrazioni fiscali per minori, dell'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli a carico, del bonus bebè, del Fondo di sostegno alla natalità e del Premio alla nascita, e l'impiego delle risorse così reperite per istituire l'assegno unico e la dote unica per figli a carico. L'assegno unico dovrebbe essere una misura di sostegno economico per i figli a carico, applicato facendo riferimento al genitore con il reddito più elevato e progressivamente ridotto, fino all'azzeramento, quando il suddetto reddito supera 100 mila euro annui lordi. L'assegno può raggiungere un importo massimo di 240 euro per dodici mensilità. Dalla maggiore età fino al compimento del ventiseiesimo anno di età, l'importo massimo dell'assegno è fissato in 80 euro,

mentre è maggiorato in misura non inferiore al 40% per i figli con disabilità. La misura è attribuita in forma di detrazione fiscale ovvero di erogazione mensile di una somma in denaro.

La dote unica dovrebbe ammontare al massimo a 400 euro per dodici mensilità per ogni figlio fino ai tre anni di età. La dote è utilizzabile per il pagamento di servizi per l'infanzia quali asili nido e personale direttamente incaricato. La dote è riconosciuta in forma ridotta per i figli a carico nella fascia di età compresa tra i 3 e i 14 anni compiuti, e maggiorata per i figli con disabilità. L'ammontare della dote dovrebbe essere calcolato facendo riferimento all'ISEE ed essere erogato mediante la Carta acquisti.

Il riordino si propone di contrastare la ridotta partecipazione delle donne al mercato del lavoro; promuovere la parità di genere; sostenere la natalità e combattere la povertà (anche minorile). A questo proposito è importante sottolineare che il sostegno alla natalità e alla partecipazione femminile al mercato del lavoro sono due obiettivi connessi. Come più volte argomentato, infatti, nelle società contemporanee la natalità è più alta laddove tutti e due i genitori lavorano (Rapallini 2012), essendo il secondo reddito la migliore garanzia contro la povertà (anche minorile). La scelta di commisurare l'assegno al reddito del genitore che percepisce il reddito più alto è quindi coerente con l'obiettivo di favorire la partecipazione al mercato del lavoro di tutti e due i genitori, e in particolare delle donne. Infatti, l'aggiunta – o l'aumento – del secondo reddito non comporta la rimodulazione dell'assegno, o la sua perdita, come invece può accadere con le detrazioni.

4. *L'asset-welfare agenda: una dote universale*

L'idea di redistribuire la ricchezza, e di guardare con particolare attenzione agli squilibri generazionali, è un'idea che ha animato il dibattito accademico a partire dal XVIII secolo, e che ancora oggi caratterizza sia la discussione tra studiosi, sia le proposte di policy maker, anche di schieramenti politici diversi. Thomas Paine (1797) è considerato l'antesignano dell'*asset-agenda*: egli proponeva l'istituzione di un

fondo nazionale "*to pay to every person, when arrived at the age of twenty-one years, the sum of fifteen pounds sterling, to enable him or her to begin the world*", e ipotizzava che potesse essere finanziato con la tassazione delle eredità. Secondo Paine, il diritto di proprietà sul frutto del proprio lavoro non persiste dopo la morte, specialmente se ci sono persone che, per mancanza di un capitale di partenza, si vedono negata l'opportunità di realizzare il loro progetto di vita.

Nei due secoli successivi, gli accademici si sono interrogati su quale dovesse essere l'età giusta per accordare questa somma; con quale gradualità dovesse essere introdotta la misura; chi dovesse averne diritto; a quanto dovesse ammontare; come finanziarla, se vincolarne o meno l'impiego e, in caso affermativo, per quali scopi.

Lo *stake* di Ackerman e Alstot (1999) (d'ora in poi AA), lo *Start-up grants for young people* di Le Grand e Nissan (2000; 2003) (d'ora in poi LGN) e il *Capital Endowment* di Atkinson (2015) (d'ora in poi A) sono tre proposte tra le più recenti che si ispirano alla dote di Paine. La proposta di *stake* di AA e lo *start-up grant* di LGN sono pensati in maniera tale da incoraggiare la responsabilità individuale. In particolare, l'assegnazione ai giovani di un fondo vorrebbe, da un lato, equiparare – per quanto possibile – le condizioni di partenza, dall'altro, incoraggiarli a preoccuparsi del proprio futuro fin da subito. Questi autori ritengono che uno degli obiettivi della misura sia provare a cambiare l'atteggiamento di chi si attende, in caso di disoccupazione o se il reddito familiare è scarso, continui trasferimenti di denaro da parte dello Stato. Avendo questa tra le priorità, preferiscono assegnare ai singoli un'unica somma al compimento della maggiore età, invece di attribuire una cifra più contenuta nell'arco della vita, come ad esempio il reddito di cittadinanza. A proposito dell'ammontare e del vincolo all'utilizzo, LGN suggeriscono di assicurare ai giovani – al compimento dei 18 anni di età – 10 mila sterline da utilizzare per finanziare la propria istruzione, per comprare un immobile (come somma iniziale³) o per iniziare un'attività imprenditoriale. Nella loro proposta questa somma deve essere depositata in un conto bancario,

3 Considerando la somma proposta, il fondo dovrebbe essere usato dal giovane per avere un credito più consistente da una banca.

l'*Accumulation of Capital and Education* (ACE), che può essere gestito da amministratori fiduciari, incaricati di approvare il piano individuale di impiego. Gli autori considerano questa modalità di assegnazione e di gestione del denaro un "*required minimal paternalism*". Su un vincolo alle modalità di impiego della dotazione di capitale concorda A, che stima l'ammontare del trasferimento tra le 5 mila e le 10 mila sterline. AA propongono di assegnare ai giovani adulti una somma pari a 80 mila dollari che, secondo le stime di A, equivalgono al doppio del reddito mediano negli Stati Uniti a fine anni Novanta. AA lo assegnerebbero al compimento del 21esimo anno di età e prevedono che il giovane rimanga l'unico responsabile della gestione del denaro non stabilendo nessun vincolo all'impiego. Le sole due condizioni che pongono sono che il ricevente abbia conseguito il diploma di scuola superiore e che abbia la fedina penale pulita. Per coloro che non hanno ancora conseguito il diploma, lo *stake* viene assegnato con più gradualità negli anni e, finché non si diplomano, possono usare le risorse solo per tornare a scuola, comprare una casa o per spese mediche. Il rischio che il denaro venga impiegato male (*the risk that someone "wastes the money in Las Vegas"*) non è escluso dagli autori, che però sono fiduciosi che tra gli effetti della *stakeholder society* ci possa essere la promozione della responsabilità nell'impiego dello *stake*, anche con la cooperazione di scuole, genitori e tra pari (Ackerman e Alstot 1999, 75). Su quanto l'ammontare – più o meno consistente – del trasferimento possa influire sull'uso più o meno virtuoso non c'è accordo tra gli autori delle diverse proposte (Atkinson 2015, 171), né ci sono evidenze empiriche che testino i diversi comportamenti individuali.

AA sono i primi a indicare, tra le ragioni della loro proposta, la considerazione degli effetti della longevità sulla distribuzione delle risorse (Ackerman e Alstot 1999, 8). In effetti, la distribuzione della ricchezza genera enormi differenze di opportunità tra gruppi di giovani ma, anche tra i più abbienti, le successioni ereditarie tra genitori e figli avvengono oggi molto più tardi che nel passato. Se un tempo potevano arrivare quando i figli erano giovani adulti e influire in modo significativo su alcune loro scelte fondamentali, oggi riguardano per lo più cinquantenni e sessantenni. In Italia, il dato più preciso su questo aspetto risale all'indagine sui Bilanci dei redditi e della ricchezza delle famiglie italiane condotta nel 2002 dalla Banca d'Italia

nella quale si chiedeva di indicare il valore dei trasferimenti di capitale (eredità e regali) fatti e ricevuti nel corso della vita, e quelli che si attendevano di fare e ricevere nel futuro. Da quell'indagine emerse che la fase della vita in cui è più alta la probabilità di ricevere eredità, pari al 43,5%, è tra i 51 e i 60 anni (Cannari e D'Alessio 2006).

Le tre proposte illustrate sono tutte e tre universali, ossia non sono vincolate al livello di reddito né del ricevente né della sua famiglia di origine e sono considerate come una sorta di dote di cittadinanza. La famiglia è, infatti, l'istituzione che ha il peso maggiore nel trasferimento della ricchezza, e più in generale nel definire le opportunità di ciascuno. Non tenere conto delle disponibilità della famiglia di origine sembra un modo per indebolirne il ruolo nel futuro dei giovani adulti, ma soprattutto può aiutare i più ricchi ad accettare l'idea di finanziarla.

A proposito del finanziamento, AA ipotizzano due fasi: nel primo periodo gli *stakes* sono finanziati con un'imposta che grava sui patrimoni superiori a 230 mila dollari con un'aliquota del 2%. In una seconda fase, il fondo può essere o meno accettato dal giovane che, se lo accetta, si impegna a restituirlo alla fine della propria vita. LGN ipotizzano un finanziamento con le imposte di successione, mentre A pensa a una tassazione del capitale i cui introiti siano vincolati a questo scopo.

Se si guarda alle principali innovazioni introdotte nei sistemi di welfare negli ultimi 30 anni, si può constatare – da un lato – che nessun Paese ha sperimentato la dote, così come pensata dagli autori citati, d'altra parte, l'*asset-welfare agenda* ha influenzato il dibattito politico, soprattutto nei Paesi anglosassoni, e politici sia di destra sia di sinistra hanno proposto, e talvolta adottato, misure che si ispirano alla dote. Se le misure proposte, o adottate, dalla destra e dalla sinistra differiscono perché sono concepite avendo in mente diversi tipi di società, un elemento condiviso è l'enfasi posta sulla responsabilità individuale. Si tratta di un'enfasi facilmente comprensibile nelle proposte della destra, ma è interessante guardare alle argomentazioni portate dagli esponenti del partito laburista inglese e tra i democratici americani. Ad esempio, l'ex Ministro degli Interni del Governo Blair, David Blunkett, sosteneva: "*owning an asset helps develop individual character and responsibility; assets holding offer positive behavioural benefits. People who*

have material stake in society are more likely to plan ahead for themselves and their children and to care what happens in the community around them" (Prabhakar 2008). Lo stesso Bill Clinton nel 1999 aveva proposto l'apertura di conti di deposito individuali prevedendo la detassazione del risparmio con il chiaro intento di aumentare la propensione al risparmio degli statunitensi. Nel 2005 in Nuova Zelanda, il Primo Ministro laburista Helen Clark dichiarava *"asset ownership is important for enabling people to participate fully in society. Assets provide people with greater security, control and independence"* (Prabhakar 2008). Negli stessi anni, George W. Bush aveva fatto dell'idea della *"ownership society"* una parte centrale del suo programma elettorale, prevedendo conti di deposito detassati se destinati a far fronte alle spese sanitarie o alla pensione. In Australia il leader del Partito Laburista, Mark Latham, può essere considerato uno dei fautori di un programma di co-finanziamento del risparmio: in questo caso le persone erano incoraggiate a risparmiare assicurando loro una somma di co-finanziamento pubblico. Se forme di co-finanziamento del risparmio, o detassazione dello stesso se destinato alle spese sanitarie, previdenziali o per l'istruzione dei figli, si sono ormai diffuse in tutti i Paesi anglosassoni, la misura più vicina a un fondo per l'accesso alla vita adulta, così come discusso finora, è il *Child Trust Fund (CTF)* adottato dal Governo Blair nel 2003.

Il CTF era destinato a tutti i bambini nati dal 1° settembre 2002, che hanno ottenuto alla nascita 250 sterline, aumentate fino a 500 se nati in famiglie più povere. I soldi sono stati depositati dai genitori in un conto intestato al figlio nel quale genitori e altri familiari potevano versare ogni anno fino a 1.200 sterline. La somma non poteva essere impiegata prima del compimento del 18° anno di età. Nel 2010-2011 il CTF è stato trasformato in *Junior Individual Savings Accounts (ISA)* che è definito dal governo britannico come un *"long-term, tax-free savings accounts for children"*. Mentre il CTF era universale, l'ISA è facoltativo, non è co-finanziato dal Governo e non ha tetti massimi di accumulo.

Negli stessi anni in cui il Governo laburista di Tony Blair introduceva il CTF, Livi Bacci (2004), allora Senatore, proponeva per l'Italia un fondo destinato a ogni nuovo nato, da alimentare con contributi pubblici e dei familiari (Livi Bacci 2004). In particolare, i genitori

avrebbero potuto utilizzare fino al 50% del fondo per le spese di cura prima dei 18 anni, e il restante doveva essere speso al compimento della maggiore età, e/o nei successivi 10 anni, con precise finalità. Tra queste rientravano l'acquisto di beni strumentali, l'istruzione e la formazione, l'avvio di un'attività professionale, artigianale o imprenditoriale. In termini di finanziamento, una parte di questo fondo avrebbe dovuto essere inteso come un prestito e quindi restituito nel corso della vita adulta, mentre l'altra parte del finanziamento poteva essere assicurato abolendo la disordinata congerie di trattamenti erogati per il supporto delle famiglie con figli. Il principale obiettivo era supportare i giovani italiani a uscire dalla casa dei genitori, nell'idea di invertire la tendenza – prevalente della società italiana – di delegare alla famiglia le funzioni di protezione e di trasferimento del reddito. Questa tendenza ha, infatti, due effetti negativi: prolungare fino a tarda età la permanenza dei figli a casa dei genitori, impedendo lo sviluppo di un'indipendenza materiale e psicologica dei primi, e aumentare le disuguaglianze. La proposta era quella di articolare il fondo in relazione alle condizioni economiche della famiglia di origine, così da tener conto sia del vincolo di bilancio pubblico, sia della relazione che esiste in Italia tra numero di minori presenti nelle famiglie e diffusione della povertà. Nonostante la previsione di un'articolazione in base al reddito, la proposta di Livi Bacci è stata criticata per il suo possibile impatto distributivo, se fosse stata mantenuta la possibilità per genitori e parenti di integrare il fondo (Brandolini 2007). Detto altrimenti, si temeva che al compimento dei 18 anni di età il fondo avrebbe potuto essere molto diverso per i giovani nati in contesti familiari, e relazionali in senso ampio, più favorevoli rispetto ai nati in contesti svantaggiati. La proposta è stata dettagliata in un articolato di disegno di legge di iniziativa parlamentare, primo firmatario lo stesso Livi Bacci, nel 2007. Il disegno di legge è denominato *Istituzione del Fondo per i neonati e dotazione di capitale per i Giovani* (Atto Senato 1576 2007), e risulta – dal giugno 2007 – in discussione alle Commissioni permanenti Affari Costituzionali e Lavoro del Senato della Repubblica.

Di recente, in un'analisi volta a declinare le proposte di Atkinson (2015) per l'Italia, il Forum sulle Disuguaglianze e le Diversità (2019) ha riproposto la dote, e Granaglia e Morelli (2019) hanno integrato la proposta ipotizzando di finanziarla con un'imposta sui

vantaggi ricevuti⁴. A parte questi contributi accademici, nel decennio passato dalla proposta di Livi Bacci ad oggi, l'unica istanza che è rimasta nell'agenda politica italiana è il riordino degli strumenti di supporto all'infanzia, descritto nel precedente paragrafo, mentre tra gli obiettivi che la dote si propone, il meno rappresentato nel dibattito pubblico riguarda la necessità di adottare misure che favoriscano l'uscita dei giovani dalle famiglie di origine. Il legislatore italiano ha fatto propria la prospettiva di larga parte dell'opinione pubblica, per cui il trasferimento delle risorse intergenerazionale avviene all'interno della famiglia, da quella di origine a quelle di nuova formazione. Continua così a preoccuparsi della riduzione dell'età pensionabile, nella convinzione che parte di quelle risorse – in denaro o in tempo a disposizione – possano essere passate ai più giovani. Come già sottolineato, questa prospettiva ha molti limiti. Il trasferimento di risorse tra generazioni che avviene all'interno della famiglia non è uguale per tutti, riduce l'autonomia materiale e psicologica dei giovani – non favorendone lo sviluppo autonomo come singoli e come coppie –, e – non sempre, ma spesso – tiene i giovani legati a luoghi con scarse opportunità di lavoro. Ne segue che questa redistribuzione delle risorse non solo non è equa, ma anche scarsamente utile alla crescita economica del Paese. La crescita richiederebbe, infatti, che i giovani italiani fossero dotati di eguali opportunità, che fossero mobili sul territorio per trovare le migliori opportunità di lavoro, e che fossero individui che si percepiscono come autonomi dalle loro famiglie di provenienza.

5. Conclusione

L'Italia è un Paese con una distribuzione di risorse che si sono progressivamente concentrate nelle fasce di popolazione di età avanzata a discapito dei più giovani. Questo fenomeno da un lato deriva da una crescita ridotta dell'economia, dall'altro è la conseguenza delle riforme del sistema pensionistico degli inizi degli anni Novanta e delle trasformazioni avvenute nel mercato del lavoro da allora, che hanno inciso in maniera diversa sulle diverse coorti di lavoratori. Lo

squilibrio evidenziato, infatti, è stato accentuato dalla crisi del 2008, ma era già emerso nel decennio precedente.

La misura che qui si propone, ossia l'assegnazione di una dote ai giovani al compimento del 18° anno di età, non deve essere intesa come alternativa a maggiori risorse impiegate per l'istruzione pubblica, o per disegnare nuove politiche per l'abitazione, per il credito ai giovani o di compensazione degli effetti negativi dell'incertezza generata dal mercato del lavoro, né è in contrasto con il progetto di riordino del sistema di supporto alle famiglie con figli. Si tratta di una misura che potrebbe essere disegnata secondo alcune delle varianti descritte, sia per importo, sia per modalità di finanziamento, sia per i possibili impieghi. L'obiettivo però dovrebbe rimanere quello di consentire ai giovani di iniziare il loro progetto di vita adulta, in autonomia dalla famiglia di origine. In questa prospettiva, potrebbero essere utili studi che approfondiscano gli aspetti comportamentali di uno strumento come questo che, ad oggi, non sono presenti nella letteratura economica o di psicologia economica. Ad esempio, sarebbe necessario investigare se, ai fini di un uso responsabile, sia più opportuno che il legislatore stabilisca i possibili utilizzi della dote (e preveda i costi e le modalità per controllarne il rispetto), o se la libertà di impiego non sia l'opzione da preferire per responsabilizzare gli individui. Potrebbe essere testata l'ipotesi, qui presa come valida, che una somma di denaro assegnato una volta per tutte contribuisca a un impiego più responsabile rispetto a un flusso di denaro più contenuto ma assegnato con continuità nel tempo, come il Reddito di cittadinanza. Anche le modalità di finanziamento dovrebbero essere oggetto di studio: ad esempio, bisognerebbe interrogarsi se la dote potrebbe raccogliere più consenso tra gli adulti se finanziata, come aveva ipotizzato Livi Bacci, con co-finanziamento pubblico del risparmio familiare, o impiegando gli introiti – e aumentandoli – della tassazione sulle successioni. Si noti che queste due opzioni avrebbero un impatto redistributivo sostanzialmente differente, e solo la seconda favorirebbe senza dubbio l'uguaglianza delle opportunità.

4 Si tratterebbe di un tributo da pagare sulla somma di tutti i trasferimenti ricevuti in vita, che avrebbe una soglia di esenzione di 500 mila euro e sarebbe articolata con scaglioni e aliquote crescenti.

Bibliografia

- Ackerman B., Alstot A. (1999), *The Stakeholder Society*, New Haven-London, Yale University Press
- Atkinson A.B. (2015), *Inequality. What can be done*, Cambridge MA, Harvard University Press
- Banca d'Italia (2018), *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016*, Roma, Banca d'Italia
< <https://bit.ly/349wiNY> >
- Banca d'Italia (2015), I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014, *Supplementi al Bollettino Statistico*, XXV, n.64, Roma
< <https://bit.ly/34bdnCq> >
- Banca d'Italia (2011), *Considerazioni finali. Assemblea Ordinaria dei Partecipanti. Anno 2010 - centodiciassettesimo esercizio. Roma, 31 maggio 2011* < <https://bit.ly/2PARebp> >
- Brandolini A. (2007), La «dotazione di capitale» per i figli, in Guerzoni L. (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Bologna, Il Mulino, pp.285-298
- Cannari L., D'Alessio G. (2006), *La ricchezza degli italiani*, Bologna, Il Mulino
- Forum Disuguaglianze Diversità (2019), *Materiali. 15 proposte per la giustizia sociale ispirate al Programma di Azione di Anthony Atkinson*, Forum DD < <https://bit.ly/2E7VnOM> >
- Granaglia E., Morelli S. (2019), Diamo un'eredità a tutti i giovani, *www.lavoce.info*, 19 aprile < <https://bit.ly/2RLgy1r> >
- Intergenerational Commission (2018), *A New Generational Contract. The final report of the Intergenerational Commission*, London UK, Resolution Foundation < <https://bit.ly/2YydfCp> >
- Istat (2019), *Audizione dell'Istituto nazionale di statistica presso la XII Commissione (Affari sociali) sulla Proposta di legge A.C. 687. Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi*, Roma, Camera dei Deputati, 9 ottobre < <https://bit.ly/2seeDrg> >
- Le Grand J. (2006), Implementing the Stakeholder Grants: the British Case, in Olin Wright E. (eds.), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants ad Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, London, pp.99-106
< <https://bit.ly/2t7rnAy> >
- Le Grand J., Nissan D.A. (2003), A Capital Idea: Helping the Young to Help Themselves, in Dowding K., De Wispelaere J., White S. (eds.), *The Ethics of Stakeholding*, New York, Palgrave MacMillan
- Le Grand J., Nissan D.A. (2000), *Capital Idea. Start-up grants for young people*, London, The Fabian Society
- Livi Bacci M. (2004), *A Fund for the Newborn. A Proposal for Italy, Relazione presentata al Congresso annuale della Population Association of America*, Boston, 1-3 aprile 2004
- Marano A., Mazzaferro C., Morciano M. (2012), *Le criticità della riforma pensionistica Monti-Fornero. Una prima valutazione mediante un modello di microsimulazione*, Short Notes n.2, Milano, Econpubblica Università Bocconi
- Marchetti M., Monti L. (2013), Primi fondamenti e strumenti di politica economica intergenerazionale, *Amministrazione in cammino*, 28 maggio < <https://bit.ly/2t2qIQF> >
- Micheletto L. (2017), Ad ogni età la sua imposta, *www.lavoce.info*, 31 marzo < <https://bit.ly/35g7Qw4> >
- Paine T. (1987), *Agrarian Justice*, in Foot M., Kramnick I. (eds.), *The Thomas Paine Reader*, Harmondsworth, Penguin
- Prabhakar R. (2008), *The assets agenda. Principles and policy*, New York, Palgrave MacMillan
- Rapallini C. (2012), Indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale, Commissione 6° del Senato della Repubblica (*Finanze e Tesoro*), Roma 21 febbraio < <https://bit.ly/36n10pL> >
- Rizza P., Tommasino P. (2010), Do we treat future generations fairly? Italian fiscal policy through the prism of generational accounting, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 123, n.2, pp.115-153
- Stevanato D. (2017), Irpef ridotta per i giovani? A rischio di incostituzionalità, *www.lavoce.info*, 17 marzo
< <https://bit.ly/2LFLR9Q> >

Chiara Rapallini

chiara.rapallini@unifi.it

Professore di Scienza delle Finanze ed Economia comportamentale all'Università di Firenze. Ha conseguito il dottorato in Economia presso l'Università di Roma Tor Vergata e ha svolto periodi di ricerca in Francia, Svezia e Stati Uniti. Il suo principale interesse di ricerca riguarda la teoria della personalità e le scelte economiche. Su questi argomenti ha pubblicato articoli su riviste quali *Journal of Economic Behavior and Organization* e *Journal of Population Economics*. Tra le sue pubblicazioni più recenti: Personality and cognitive skills in network of friends, for multi-ethnic schools, *Research in Economics*, 2019 e Does Income Moderate the Satisfaction of Becoming a Parent? In Germany It Does and Depends on Education, *Journal of Population Economics*, 2019.

Le politiche universitarie

Gianfranco Viesti
Università degli Studi di Bari
Aldo Moro

Nel contributo si discutono le politiche universitarie in Italia (2008-2019), anche con riferimento al ruolo dell'istruzione terziaria come fattore abilitante della mobilità sociale. Ne viene data una valutazione molto critica, sia perché l'Italia ha fortemente disinvestito sull'università, sia perché le politiche hanno particolarmente colpito le regioni relativamente meno forti del Paese. Si conclude con la proposta di un intervento strutturale decennale di rilancio, in particolare delle università del Centro-Sud.

This paper deals with university policies in Italy (2008-19), partly with reference to their role in increasing social mobility in the country. It is highly critical, for two main reasons: 1) because of the lack of funding for tertiary education; 2) because current policies severely hit universities located in more backward areas of the country. It concludes by recommending a 10-year structural plan to strengthen the universities in the center and south of the country, in particular.

DOI: 10.1485/2532-8549-201903-8

Citazione

Viesti G. (2019), Le politiche universitarie, *Sinapsi*, IX, n.3, pp.94-105

Parole chiave

Università
Mobilità sociale
Politiche pubbliche

Key words

University
Social mobility
Public policies

1. Introduzione

Il sistema universitario rappresenta una delle principali infrastrutture immateriali delle società e delle economie contemporanee. Come da tempo ben noto¹, esso svolge tre funzioni centrali per il progresso di ogni nazione: eroga l'istruzione superiore per i cittadini, con i conseguenti effetti sulle loro competenze e capacità; svolge attività di ricerca tanto di base quanto applicate, che nutrono anche i processi di innovazione tecnologica; interagisce con i contesti esterni, diffondendo in senso più ampio saperi e conoscenza. Con tutta probabilità, queste funzioni sono diventate negli ultimi decenni, e diventeran-

no nei prossimi, ancora più importanti, alla luce delle trasformazioni del mondo del lavoro e dei processi tecnologici (MIT 2019). Il sistema universitario svolge indirettamente una ulteriore funzione di capitale importanza: agevola la mobilità sociale. L'acquisizione di conoscenze è un fattore particolarmente importante per consentire a cittadini di estrazione sociale più modesta di accedere a lavori e funzioni di rango più elevato, e quindi migliorare, nel passaggio generazionale, la propria condizione.

La dimensione e l'intensità di questi effetti dipendono, oltre che dalle differenti condizioni strutturali, anche dalla dimensione dell'investimento che ciascun

L'Autore desidera ringraziare Domenico Cersosimo e Rosanna Nisticò dell'Università della Calabria e Francesco Prota dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro per gli utili commenti su una prima stesura.

1 Della enorme letteratura disponibile si può fare riferimento, per tutti, a Visco (2014).

Paese effettua sul proprio sistema universitario, e dalla qualità con cui esso riesce a svolgere il proprio ruolo. Sul primo aspetto sono disponibili dati e informazioni completi su lunghi archi temporali², mentre le misure del secondo sono soggette ad ampia incertezza e a una intensa discussione. Un ulteriore, importante, elemento va sottolineato: l'impatto del sistema universitario ha tanto una dimensione nazionale e internazionale, quanto una dimensione locale (Valero e Van Reenen 2016): le sorti, economiche e sociali, delle regioni appaiono specificamente legate anche alla presenza sul proprio territorio di istituzioni universitarie; allo stesso modo i fenomeni di mobilità sociale mostrano anche una dimensione locale³ – essendo differenti in diversi contesti infra-nazionali – e sono quindi collegati anche all'azione delle università.

Sotto tutti questi aspetti la situazione italiana rileva elementi di criticità; rimandando a più specifiche analisi comparative⁴, va ricordato che l'investimento nell'università italiana è ben più piccolo di quello dei Paesi comparabili all'Italia: la spesa per l'istruzione terziaria è inferiore all'1% del PIL, contro una media dei Paesi OCSE superiore all'1,5% (Anvur 2018). Conseguentemente, i livelli di istruzione, tanto dell'insieme della popolazione quanto delle fasce più giovani, sono assai più modesti. È contenuta la mobilità sociale e insufficiente il ruolo che l'università svolge per favorirla. Inoltre, l'Italia soffre in maniera accentuata di disparità territoriali, che si riflettono in gap significativi sotto tutti questi aspetti.

Tutto ciò premesso, questo testo ha il fine di argomentare come, a partire dal 2008 siano in corso nel nostro Paese politiche universitarie che vanno, salvo modeste eccezioni, nella direzione opposta a quella desiderabile e necessaria; esse stanno contribuendo a una riduzione strutturale dell'università, e a una consistente accentuazione delle disparità territoriali. Rinviando a più complete analisi (Viesti 2016a; 2017b; 2018), in queste pagine ci si concentrerà su alcuni degli aspetti più rilevanti per il ruolo di 'ascensore sociale' dell'università, e in particolare sui nessi fra modalità di finanziamento dell'università, variazioni del corpo docente e

immatricolazioni degli studenti. Il tutto con particolare riferimento alle disparità territoriali. In particolare, nel secondo paragrafo sarà tratteggiato il quadro d'insieme delle politiche; nel terzo paragrafo saranno sottolineati alcuni dei suoi aspetti selettivi su base territoriale. Alla luce di queste considerazioni, nel quarto paragrafo si formulerà una proposta di politica economica.

2. Il quadro d'insieme

Partiamo da alcuni principali elementi del quadro d'insieme. A partire dal 2008 il finanziamento dell'università italiana è radicalmente mutato: le risorse pubbliche disponibili si sono ridotte, è cresciuto il peso di quelle private e la contribuzione delle famiglie si è incrementata. Il fondo pubblico di finanziamento ordinario (FFO) delle università è sceso dai 7,3 miliardi del 2008 ai 7 del 2018 in valori nominali, corrispondente a una riduzione in termini reali di circa un sesto. Si consideri, per comparazione⁵, che il finanziamento pubblico dell'università ammonta a 30,5 miliardi in Germania (2017) e a 20 in Francia (2016), in entrambi i casi con un aumento negli ultimi anni. Al minore finanziamento pubblico corrisponde una dimensione del sistema universitario italiano assai minore di quelle degli altri principali Paesi OCSE per tutte le variabili più rilevanti (Viesti 2017a). L'Italia ha deciso di ridurre l'investimento, già esiguo, in una delle sue principali infrastrutture immateriali.

La riduzione del FFO si è accompagnata a un aumento del peso delle risorse private sulle entrate degli atenei, tali che il finanziamento statale oggi rappresenta solo i 2/3 del totale: una quota inferiore alla media dell'OCSE, che comprende anche Paesi nei quali la formazione universitaria è largamente finanziata dal privato. Il contributo delle famiglie supera ormai il 30% del totale (Anvur 2018), percentuale ampiamente superiore alla media OCSE. Stando all'Unione degli Universitari (UDU 2018) il suo importo era superiore a 1,5 miliardi nel 2015, con un incremento del 17% rispetto al 2008. Ad esso corrisponde un investimento in borse e servizi per gli studenti largamente insoddisfacente (Viesti 2016a; 2017a).

2 Si vedano gli annuali rapporti *Education at a glance* dell'OCSE, o i dati della European University Association su www.eua.eu.

3 Per riferimenti bibliografici, anche sul caso italiano, si veda l'interessante, recentissimo, Bloise (2019).

4 Per una recente analisi comparata della situazione italiana sia consentito rimandare a Viesti (2017a).

5 I dati sono stati estratti da www.eua.eu il 31.10.2019.

Alla contrazione dell'investimento pubblico e all'incremento della contribuzione delle famiglie è corrisposto un sensibile calo delle immatricolazioni e poi delle iscrizioni negli atenei, per la prima volta nella storia d'Italia (Viesti 2016a). Gli iscritti alle università italiane sono costantemente cresciuti nella storia del Paese, superando la cifra di 1 milione 800 mila per gli anni fra il 2003 e il 2008. Successivamente si sono ridotti, scendendo a meno di 1 milione e 700 mila, con un minimo di 1.654.000 nel 2015-16 e una successiva lieve ripresa; con tassi di iscrizione all'università (calcolati tanto rispetto alla popolazione giovane quanto ai diplomati) inferiori rispetto agli altri Paesi OCSE (Anvur 2018). Le immatricolazioni sono influenzate anche dalle dinamiche demografiche, che in Italia stanno comportando, e comporteranno sempre più, una diminuzione della consistenza delle classi di età più giovani. Tuttavia, il calo delle iscrizioni è stato dovuto in maniera rilevante anche alla riduzione dei tassi di passaggio dalla secondaria; esso sembra poi concentrato nelle fasce di popolazione più debole, come testimoniato da un calo delle immatricolazioni dei diplomati degli istituti tecnici e professionali (Cersosimo *et al.* 2016b). Al riguardo va ricordato come già le probabilità di immatricolazione all'università in Italia fossero maggiori per gli studenti provenienti da famiglie a maggior reddito e a maggiore istruzione. Elaborazioni della Banca d'Italia mostrano che l'aumento del costo delle università – specie in un periodo di grave crisi economica come quello attraversato dal nostro Paese – ha influenzato negativamente le iscrizioni, in particolare per le famiglie più deboli (De Angelis *et al.* 2016). La politica universitaria ha comportato dunque una riduzione delle possibilità di mobilità sociale – per mezzo dell'istruzione superiore – nel nostro Paese.

Nel periodo più recente, vi è stato qualche segnale di allentamento della stretta. Particolarmente interessante sembra essere stata la disposizione che esenta integralmente dal pagamento della contribuzione universitaria i giovani provenienti da famiglie di condi-

zione economica più modesta (no-tax area). La disposizione riguarda nel 2017-18 circa il 10% degli iscritti (Pizzella 2019b) e ha certamente contribuito all'incremento delle immatricolazioni negli anni più recenti⁶. È inoltre notevolmente migliorata in tutte le regioni, con la significativa eccezione della Sicilia, la capacità di erogare borse di studio a tutti gli iscritti idonei a riceverle, riducendo il triste fenomeno italiano degli "idonei senza borsa" (Pizzella 2019a).

Alla riduzione del finanziamento ha corrisposto anche un prolungato blocco degli ingressi di nuovo personale nelle università. A partire dal 2012 sono state concesse agli atenei possibilità di reclutamento assai inferiori alle uscite; in termini di punti organico⁷ a fronte di oltre 16.500 cessazioni fra il 2012 e il 2019 ci sono state solo poco più di 9.500 nuove disponibilità: se ne parlerà più ampiamente nel prossimo paragrafo. Ad esse ha corrisposto un'esplosione delle posizioni precarie e sottopagate per far fronte alle necessità didattiche (Azzolina e Pavolini 2016). Anche questo ha contribuito alla riduzione della mobilità sociale nel nostro Paese, tenendo chiuse le porte degli atenei per un'intera generazione di giovani (Cersosimo *et al.* 2018), in particolare quelli di estrazione sociale più modesta, non in grado di sopportare lunghi anni di precariato e favorendo l'emigrazione dei cervelli.

3. La compressione selettiva e cumulativa

L'insieme delle decisioni dell'ultimo decennio disegna un quadro preoccupante del sistema universitario italiano. Ma tale preoccupazione si accresce notevolmente se si considera che le politiche hanno comportato un impatto selettivo sul piano geografico assai più forte della media nazionale nel Mezzogiorno (e in particolare nelle Isole), nelle regioni del Centro e nel Nord periferico (Banfi e Viesti 2016; Viesti 2017b); e che esse hanno messo in moto meccanismi cumulativi nel tempo, per cui gli scarti che si sono creati all'interno del sistema tendono automaticamente ad ampliarsi.

6 Tuttavia, come nota il CUN (2019), "dal punto di vista della tassazione ha avuto effetti quasi esclusivamente redistributivi a causa dell'esiguità del fondo messo a disposizione delle università per compensare gli esonerati".

7 I punti organico sono una misura che standardizza il costo delle diverse figure presenti nelle università italiane, con valore pari a 1 per i professori ordinari, e proporzionalmente minori per associati e ricercatori. Si tenga presente che essi vengono utilizzati tanto per i nuovi reclutamenti quanto per le progressioni di carriera del personale in servizio.

Questo effetto è frutto di un complesso insieme di decisioni prese prevalentemente in sede regolamentare, in mancanza di una discussione trasparente nel Paese e nel Parlamento (Viesti 2018), tanto sulla loro portata quanto sui loro effetti. Decisioni sostenute da una campagna politico-culturale volta a una vera e propria demonizzazione di una parte del sistema universitario nazionale (Pasimeni 2016); dalla prima pagina del *Corriere della Sera* si è arrivati a chiedere al Governo la chiusura delle università di Urbino, Bari e Messina, considerate 'fabbriche di illusioni' e a invocare un aumento della tassazione universitaria⁸.

È possibile fornire qualche elemento conoscitivo su questo processo analizzando le dinamiche dei 15 maggiori atenei italiani, con dati sull'assegnazione del FFO (a partire dal 2008) e dei punti organico (a partire dal 2012), tratti dai decreti del MIUR.

La tabella 1 mostra i dati sul FFO. A fronte di una riduzione su scala nazionale del 4%, fra il 2008 e il 2018 si registrano incrementi nominali per alcuni atenei del Nord (equivalenti a riduzioni in termini reali) a fronte di diminuzioni superiori al 20% per Messina e Palermo: cioè una riduzione in termini reali intorno a un terzo. In un solo decennio si è ridotta di un terzo la dimensione di atenei pluriscuolari come quelli siciliani.

Le dinamiche del FFO collocano le università in una graduatoria largamente corrispondente al reddito pro-capite dei territori di insediamento. In Banfi e Viesti (2016), cui si rimanda, si è documentato dettagliatamente come questo sia av-

venuto in seguito alle modifiche dei meccanismi di riparto del finanziamento⁹ e a ripetuti e mirati cambiamenti nei parametri di calcolo. Per le finalità di questo scritto vale ricordare che uno dei parametri utilizzato è relativo alla velocità degli studenti nell'arrivare alla laurea triennale: un parametro cioè che premia anche le diverse competenze di partenza degli immatricolati, piuttosto diverse sul territorio nazionale.

I grandi scarti nel finanziamento alle università sono anche dovuti a un utilizzo sempre più esteso dei risultati degli esercizi di valutazione della qualità della ricerca (VQR)¹⁰ ai fini della determinazione del riparto delle decrescenti risorse disponibili, attraverso

Tabella 1
Il finanziamento pubblico delle principali università italiane FFO, 2008 e 2018, milioni di euro

	FFO 2008	FFO 2018	Variazione
Torino	260,5	276,6	6,2
Politecnico, Milano	204,4	206,1	0,8
Statale, Milano	280,9	282,1	0,4
Padova	294,6	304,2	3,3
Bologna	400,0	399,3	-0,2
Genova	193,3	168,6	-12,8
Firenze	258,2	241,0	-6,7
Pisa	215,5	196,2	-9,0
Sapienza, Roma	582,8	483,9	-17,0
Tor Vergata, Roma	150,5	150,0	-0,3
Federico II, Napoli	390,7	351,3	-10,1
Bari	216,8	183,8	-15,2
Messina	183,5	140,4	-23,5
Catania	202,7	163,1	-19,5
Palermo	250,5	197,6	-21,1
Italia	7.286,5	6.992,2	-4,0

Fonte: elaborazioni dell'Autore su decreti MIUR

8 L'affermazione sulle fabbriche di illusioni è di Francesco Giavazzi, sul *Corriere della Sera* del 19 agosto 2013. In ripetuti interventi tanto Alberto Alesina e Francesco Giavazzi quanto Roger Abravenel hanno sostenuto l'opportunità di un incremento della tassazione. Per una ampia documentazione si veda www.roars.it.

9 Per un quadro aggiornato di queste regole si può vedere CUN (2019).

10 Una discussione della VQR è al di là degli scopi di questo scritto. Però va quantomeno ricordato che: a) in altri Paesi europei meccanismi premiali sono aggiuntivi al finanziamento ordinario e non utilizzati come in Italia per ripartire il FFO; b) le opportune attività di valutazione dovrebbero avere come obiettivo il miglioramento di tutti gli atenei, mentre in Italia essi, comportando una drastica riduzione di finanziamenti per quelli ritenuti più deboli, lo rendono quasi impossibile;

Tabella 2
Il turnover nelle principali università italiane.
Cessazioni e nuove disponibilità, in termini di punti organico, 2012-2019

	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
	Cessazioni	Disponibilità	(b) in % di (a)	2018 in % di (a)	2019
Torino	572,0	413,8	72,3	117,1	142,8
Politecnico, Milano	312,3	377,5	120,9	237,0	261,9
Statale, Milano	688,2	532,4	77,4	121,1	130,6
Padova	657,3	437,6	66,6	105,6	104,9
Bologna	887,1	618,0	69,7	111,2	109,9
Genova	507,9	237,0	46,7	89,6	75,3
Firenze	702,7	355,2	50,5	87,9	92,1
Pisa	499,7	256,7	51,4	81,0	77,5
Sapienza, Roma	1.469,0	688,0	46,8	88,6	81,7
Tor Vergata, Roma	352,9	155,9	44,2	80,9	73,4
Federico II, Napoli	1.075,2	483,1	44,9	82,6	89,3
Bari	503,9	212,6	42,2	100,5	95,8
Messina	477,8	180,3	37,7	75,9	71,4
Catania	552,6	193,6	35,0	72,8	50,0
Palermo	627,3	221,8	35,4	68,1	71,4
Italia	16.587,3	95.48,3	57,6	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni dell'Autore su decreti MIUR

so la cosiddetta 'quota premiale' del FFO¹¹. A ciò va aggiunto che nel 2017 si è deciso di varare un provvedimento di finanziamento straordinario a 'dipartimenti di eccellenza' (Viesti 2017c): individuati con gli stessi criteri della quota premiale e dopo che gli esiti dell'ultima VQR erano già noti; utilizzando cioè due volte gli stessi dati per segmentare ulteriormente il sistema universitario. Naturalmente, come del tutto ovvio, 106 dipartimenti di eccellenza su 180 sono negli atenei del Nord, 49 in quelli del Centro e 25 in quelli del Sud; nell'area della medicina nel Mezzogiorno vi è un solo dipartimento di eccellenza sui 20 complessivi, con conseguenti prevedibili effetti di incremento dei divari nei sistemi sanitari regionali. Lo squilibrio territoriale nell'università è stato accompagnato da deci-

sioni localizzative nell'ambito delle politiche per la ricerca, come quella relativa allo Human Technopole a Milano (Viesti 2018).

La riduzione del personale universitario¹² è stata un complemento indispensabile al calo del finanziamento delle università: gli stipendi del personale, in Italia come altrove, rappresentano una quota largamente preponderante dei costi degli atenei (Cersosimo *et al.* 2018). In questa sede può essere interessante concentrare l'attenzione sull'esito, sempre per i principali 15 atenei del Paese, dei meccanismi di allocazione dei già citati punti organico per il reclutamento. A tal fine sono state calcolate le complessive cessazioni e le nuove disponibilità, per il periodo 2012-2019 (prime tre colonne della tabella 2).

c) nell'utilizzare i dati della VQR per il FFO si sono utilizzati algoritmi che hanno notevolmente ampliato le differenze fra atenei. Quanto ai meccanismi della VQR, sono stati espressi molti e convincenti dubbi: essi dovrebbero suggerire di non utilizzarli, specie in misura così incisiva, come chiavi di riparto. Una amplissima e approfondita documentazione è su www.roars.it. Si vedano ad esempio Baccini e De Nicolao (2016), Baccini *et al.* (2019).

11 Nel 2018 il 13,8% del FFO è allocato in base alla VQR (il 60% della cosiddetta quota premiale).

12 Insieme al blocco degli incrementi stipendiali per i docenti nel 2011-2015.

La situazione ricalca e accentua quanto già visto per il FFO. A fronte di un turn over (disponibilità in percentuale delle cessazioni) nazionale pari al 57,6%, il Politecnico di Milano supera il 120%; il turn over si colloca per gli altri maggiori atenei del Nord fra il 66% e il 77%; scende fra il 40% e il 50% per quelli del Centro, Genova, Napoli e Bari e sotto il 40% per le università siciliane. Ma perché queste differenze così forti?

Coerentemente con la scelta politica di selettività geografica dei tagli, nel 2012 l'allora ministro dell'Istruzione, università e ricerca decise che il tasso di turn over dovesse essere diverso per i singoli atenei. Come calcolarlo? Fu costruito un algoritmo piuttosto complesso¹³, poi costantemente riconfermato. Il principale indicatore misura il costo del personale 'a carico ateneo'¹⁴, e altri costi (ammortamenti e fitti) in relazione alle entrate complessive, date dal FFO e dalle tasse pagate dagli studenti¹⁵. Si noti subito che, con le dinamiche di riduzione selettiva su base territoriale del FFO in corso già dal 2008, l'indicatore era già peggiorato (ed è ulteriormente peggiorato negli anni successivi) per gli atenei delle aree più deboli del Paese: a fronte di costi incomprimibili per il personale in servizio si erano ridotti i finanziamenti pubblici, peggiorando il valore dell'indicatore e quindi le possibilità di nuove assunzioni. La politica selettiva sul FFO ha influenzato direttamente la politica del turn over.

Tabella 3
Redditi delle famiglie e contribuzione media studentesca

	Reddito (a)		Contribuzione studentesca (b)	
	2014-15	2013-14	2016-17	
Torino	25,0	1.171	1.106	
Politecnico, Milano	29,7	1.810	1.930	
Statale, Milano	26,3	1.588	1.810	
Padova	23,9	1.517	1.548	
Bologna	25,8	1.450	1.559	
Genova	25,3	1.288	1.431	
Firenze	24,3	910	1.008	
Pisa	23,5	1.034	1.113	
Sapienza, Roma	22,9	982	1.164	
Tor Vergata, Roma	22,2	1.134	1.329	
Federico II, Napoli	16,8	744	946	
Bari	17,3	815	1.034	
Messina	16,9	841	1.108	
Catania	16,4	724	896	
Palermo	17,7	498	972	
Italia	21,7	1.072	1.236	

(a) reddito medio dei genitori, migliaia di euro, (valore mediano), a.a. 2014-15.
Fonte: Istat 2016, tav. 2.8

(b) contribuzione media per studente, euro, a.a. 2013-14.
Fonte: Anvur 2016, tab 1.2.2. A2 e a.a. 2016-17 Anvur 2018, tab A.1.3.2.1

Ma, come appena ricordato, tale indicatore considera nelle entrate degli atenei anche il gettito delle tasse degli studenti. Esso assume un valore positivo: chi incassa più tasse dagli studenti 'merita' maggiori possibilità di turn over. Indirizzo che appare in aperto contrasto con la normativa allora e ancora oggi vigente che pone un tetto alle entrate contributive¹⁶, ritenendo evidentemente il legislatore che nel sistema universitario pubblico italiano il contributo delle

13 Per il 2012 è stato costruito un foglio di calcolo con 23 colonne.

14 Già questa definizione induce distorsioni dato che per quell'anno per gli atenei toscani, sardi, lucani figuravano contabilmente significativi "finanziamenti esterni per spese di personale" che ne miglioravano significativamente la posizione relativa rispetto agli altri.

15 Vi è anche un indicatore riferito all'indebitamento degli atenei, ma con un ruolo minore, rilevante solo in alcune situazioni.

16 Il D.P.R. 25 luglio 1997, n. 306, pone un limite del 20% alle entrate contributive rispetto al FFO. La normativa è stata modificata escludendo prima il gettito dei fuoricorso e poi quello degli studenti internazionali, ma vi sono incertezze in merito per i ricorsi avviati da organizzazioni studentesche presso la giustizia amministrativa. Si veda UDU (2018).

famiglie – anche se necessario per le difficili condizioni della finanza pubblica – dovesse essere calmierato. Non è più così: nel 2016 per ben 33 atenei (su 59) tale limite risultava superato (UDU 2018).

Le politiche di tassazione delle università sono basate su importi crescenti per scaglioni di reddito familiare. Tali importi sono stati notevolmente incrementati, così che fra il 2008 e il 2015 il gettito della contribuzione studentesca è aumentato del 33% nel Mezzogiorno, del 24% al Nord, e 'solo' del 17% negli atenei del Centro (UDU 2018). Ma il gettito, oltre che dalle scelte degli atenei, dipende in misura cruciale dal reddito medio delle famiglie degli studenti. Come si vede dalla tabella 3, tale reddito è assai diverso per i singoli atenei: al Politecnico di Milano è quasi il doppio rispetto alle università del Mezzogiorno; e conseguentemente, nonostante l'aumento delle tasse, lo è la contribuzione media per studente.

La contribuzione studentesca vale nel 2015 intorno al 20% del FFO per le università del Centro-Sud e dal 29 al 37% per quelli del Nord (tabella 4). Questo gettito accresce il totale delle entrate degli atenei, sommandosi al FFO (che diminuisce più intensamente nel Centro-Sud), determinando un turn over molto diverso.

Pur essendo norme che dovevano ripartire fra gli atenei il 'sacrificio' in termini di mancato turn over, esse hanno anche permesso a quelli posizionati meglio di superare il 100%, riducendo ancor più le possibilità di reclutamento per quelli collocati peggio. Nel 2018 e nel 2019 si è tornati a un turn over di sistema pari al 100% ma (come si vede dalle ultime due colonne della tabella 2, antea) esso è stato addirittura del 237% nel 2018 e 262% nel 2019 per il Politecnico di Milano, superiore al 100% per gli altri atenei del Nord;

Tabella 4
Entrate universitarie, 2015, milioni di euro

	FFO (a)	Tasse (b)	% b su a
Torino	250,0	79,9	32,0
Politecnico, Milano	199,2	74,3	37,3
Statale, Milano	267,9	97,6	36,4
Padova	278,4	85,4	30,7
Bologna	379,7	109,4	28,8
Genova	167,5	36,5	21,8
Firenze	228,3	44,8	19,6
Pisa	189,7	44,7	23,6
Sapienza, Roma	476,8	102,8	21,6
Tor Vergata, Roma	147,3	37,0	25,1
Federico II, Napoli	324,9	70,1	21,6
Bari	178,7	33,6	18,8
Messina	141,9	28,4	20,0
Catania	161,8	32,8	20,3
Palermo	196,5	33,6	17,1
Italia	6.572,1	1.591,5	24,2

Fonte: elaborazioni dell'Autore su decreti MIUR (a) e UDU (2018) (b)

inferiore al 100% per quelli del Centro-Sud e per Genova, con punte anche sotto il 70%.

Questi ultimi dati hanno un significato molto importante. Essi mostrano che questa politica non ha determinato una correzione una tantum nei flussi di entrata di nuovo personale universitario, in connessione con le politiche di austerità. Essa determina – insieme e in combinazione con le regole di attribuzione del FFO – una frattura strutturale nel sistema. Alcune sedi universitarie, tutte al Nord, hanno permanentemente un maggiore turn over, e la conseguente possibilità di ricostituire quantitativamente, rinnovare e poi far crescere scientificamente il proprio corpo docente. In altre sedi questo non avviene. Un congruo numero di punti organico consente di mantenere o incrementare il numero dei corsi di studio, di immettere in servizio giovani docenti, più rapide progressioni di carriera al personale già in servizio¹⁷.

17 I dati sull'utilizzo dei punti organico e sulle dinamiche del corpo docente mostrano (Cersosimo *et al.* 2018) che nell'università italiana i punti organico sono stati prevalentemente utilizzati per progressioni di carriera; in misura minore ma crescente, per l'immissione di nuovo personale. La mobilità fra sedi del personale docente, fenomeno positivo per molte ragioni, si è ridotta ai minimi termini. Certamente, con queste regole, la mobilità del personale verso le sedi del Centro-Sud non ha alcuna possibilità di crescere.

Tabella 5
Iscritti nelle università, 2010-11 e 2017-18

	Iscritti 2010-2011	Iscritti 2017-2018	Variazione
Torino	66.797	70.869	6,1
Politecnico, Milano	38.456	44.038	14,5
Statale, Milano	60.526	60.641	0,2
Padova	61.621	57.930	-6,0
Bologna	80.436	79.991	-0,6
Genova	37.176	32.061	-13,8
Firenze	56.124	51.731	-7,8
Pisa	46.583	44.275	-5,0
Sapienza, Roma	123.394	100.274	-18,7
Tor Vergata, Roma	31.983	28.538	-10,8
Federico II, Napoli	87.670	74.780	-14,7
Bari	57.554	43.272	-24,8
Messina	32.548	22.964	-29,4
Catania	58.040	42.137	-27,4
Palermo	53.333	39.544	-25,9
Italia	1.824.598	1.695.728	-7,1

Fonte: elaborazioni su dati MIUR-ANS

Tutto ciò crea potenti effetti indotti. I ricercatori più giovani normalmente producono un miglioramento nella VQR delle sedi che li reclutano, anche perché 'allenati' a condurre la propria attività scientifica e a pubblicare in modo da massimizzare la valutazione dei propri lavori (Cassese 2013). Migliorando la VQR si accresce il FFO; accrescendosi il FFO aumentano i punti organico.

Le politiche universitarie hanno contribuito, con l'aumento della tassazione, al calo delle immatricolazioni nel sistema universitario italiano. Tale calo è stato decisamente più forte per i residenti nel Mezzogiorno (Cersosimo *et al.* 2016b). Certo, esso è influenzato da peggiori dinamiche demografiche, mancando al Sud gran parte del contributo positivo fornito dalla popolazione immigrata. Ma è conseguenza anche di una maggiore riduzione dei tassi di passaggio dalle scuole superiori all'università, connessa all'aumento del costo degli studi. Ancora più forte è stato il calo delle iscrizioni per gli atenei del Mezzogiorno (tabella 5), dato che è cresciuto il flusso dei residenti al Sud che si immatricolano negli atenei del Cen-

tro-Nord (Cersosimo *et al.* 2016a e 2018; Viesti 2019c), in particolare del Nord e soprattutto a partire da alcune regioni e per i corsi magistrali. Tali flussi di mobilità hanno cause molteplici e contemporanee, a partire dalle opportunità di lavoro e retribuzione ben diverse esistenti nelle diverse circoscrizioni del Paese. Tuttavia, sono stati incentivati dalle politiche universitarie dell'ultimo decennio: fatto testimoniato dal calo ben maggiore nel Mezzogiorno dell'offerta didattica disponibile per gli studenti (Viesti 2019c), conseguente alle dinamiche del corpo docente.

Riduzione del FFO e insufficiente turn over influenzano le iscrizioni, attraverso la contrazione dell'offerta didattica; ma la riduzione delle iscrizioni a sua volta influenza e influenzerà sempre più il FFO (quindi il turn over e quindi l'offerta didattica), dato che una quota crescente dello stesso fondo è para-

metrata al numero di iscritti. Un ennesimo circolo vizioso, impossibile da spezzare.

4. Una proposta

Per quanto si è potuto qui brevemente argomentare, le politiche universitarie italiane dell'ultimo decennio appaiono assolutamente discutibili. Esse tendono a configurare un sistema sempre più piccolo, non in grado di far recuperare all'Italia gli scarti nell'istruzione terziaria dei più giovani, esistenti con gli altri Paesi, anche dell'Est Europa; di contribuire allo sviluppo delle attività di ricerca; di diffondere nella società cultura e conoscenza.

Ma è un sistema anche molto più squilibrato al suo interno, fra sedi e territori. Come è possibile vedere anche dai pochi elementi presentati in precedenza, perdurando queste politiche, il sistema tende a squilibrarsi sempre più. Da un lato, vi è un numero limitato di università in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (più Torino e Trento), meglio protette dai tagli al finanziamento e al personale docente e in grado di recuperare gli effetti degli anni di maggiore riduzio-

ne delle risorse finanziarie e umane. Esse sono favorite anche dalla loro collocazione geografica, in aree in cui i redditi sono più alti e quindi è più facile finanziarsi con la tassazione; in cui il sistema imprenditoriale è più denso, e quindi è possibile rafforzare collaborazioni università-imprese; in cui le dinamiche del mercato del lavoro sono relativamente migliori, potente fattore di attrazione di studenti. Dall'altro vi è il resto del sistema: tutte le università da Firenze in giù, ma anche quelle del Nord periferico, con difficoltà persistenti, per quanto differenziate, e le università delle Isole e alcune delle più piccole del Centro-Sud, alle prese con un vero e proprio tracollo di risorse umane e finanziarie. Sono in atto circuiti virtuosi da un lato, e viziosi dall'altro che paiono inarrestabili e che possono essere condizionati solo marginalmente, e certamente non invertiti, dalla gestione degli atenei. Anzi, vengono avanzate proposte (Casalone e Checchi 2018) per segmentare ulteriormente il sistema fra 'università di ricerca' e 'università di insegnamento', o per organizzare il sistema universitario su base regionale, con le proposte di 'autonomia regionale differenziata' (Viesti 2019a).

Il ruolo decrescente del finanziamento pubblico, l'accrescersi della contribuzione studentesca in presenza di modeste politiche di diritto allo studio, la differenziazione quali-quantitativa del sistema, l'emergere di un ristretto nucleo di atenei 'di punta', tendono a rendere l'università italiana più simile al modello anglosassone, allontanandosi da quello continentale. Questo potrebbe avere conseguenze rilevanti sul ruolo dell'università come ascensore sociale. Non è questa la sede per argomentare compiutamente su questi temi, ma vale la pena ricordare le recenti analisi di Branko Milanovic (2019, 59-62)¹⁸ sui nessi fra configurazione degli atenei e mobilità sociale negli USA, e la sua avvertenza che tali processi si stanno avviando anche in Europa, come sembra evidente nel caso italiano.

Una riflessione a sé merita il Mezzogiorno. In un quadro nazionale di grandi difficoltà economiche, le dinamiche recenti delle regioni del Sud – cui purtroppo è sempre più possibile assimilare parti dell'Italia centrale – sono preoccupanti. Il Sud soffre in maniera accentuata delle difficoltà delle aree europee a sviluppo intermedio (Viesti 2019b), meno competitive sui costi rispetto all'Est, ma meno innovative rispetto al Nord Europa. In questa situazione è evidente che l'innalzamento dei livelli di istruzione delle forze di lavoro, e della popolazione in generale, oggi assai modesti, così come la diffusione delle conoscenze e delle innovazioni rappresentano fondamentali pre-requisiti per qualsiasi politica di sviluppo. Le politiche universitarie stanno però andando in direzione opposta; stanno determinando un depauperamento cumulativo della capacità del sistema universitario di contribuire, attraverso didattica, ricerca e 'terza missione' allo sviluppo regionale.

Rimediare a queste politiche e impedire il rafforzamento cumulativo dei loro effetti non è affatto facile; come si è provato ad argomentare, infatti, non si è trattato di tagli una tantum, ma di una profonda modifica dei meccanismi di funzionamento del sistema, volta a determinarne una configurazione assai diversa da quella di partenza. Sembra indispensabile una discussione aperta e documentata sulle sue principali regole, tanto relative alla definizione e al riparto del FFO, nella sua quota base e in quella cosiddetta premiale, quanto relative alla definizione delle possibilità di reclutamento attraverso i punti organico. Si dovrebbe quantomeno rivedere il peso spropositato attribuito ai dati che scaturiscono dalla valutazione della qualità della ricerca ed eliminare i riferimenti al gettito contributivo come criterio premiale per il reclutamento. Discussione estremamente difficile: in mancanza di un deciso incremento di risorse per l'intero comparto universitario, ogni modifica dei criteri non può che determinare una redistribuzione di ri-

18 Ad esempio: *"the cost of private education, which has increased several times faster than the general cost of living or the real income of households in the United States, makes it very difficult for middle-class families to afford to educate their children"* (p. 59). Il rafforzamento degli atenei più prestigiosi *"sends a strong signal that those who have studied at such schools are not only from the rich families but must be intellectually superior"* (p. 60) così che *"ten years after starting college, the top decile of earners from all colleges had a median salary of \$68,000, while graduates from the ten top colleges had a median salary of \$220,000"* (p. 61). E così *"as the rich realize the advantages of expensive private education, their willingness to pay high tuition enables those schools to attract the best professors"* e *"as the rich continue to separate themselves, their willingness to pay taxes for public education diminishes"*.

orse fra atenei in senso inverso a quanto avvenuto nell'ultimo decennio; essa si prospetta assai difficile dato il notevole potere di influenza, tanto nella associazione dei rettori, quanto sulla politica e sull'opinione pubblica, degli atenei relativamente beneficiati negli ultimi anni.

Per rompere i circoli viziosi di cui si è detto, appare indispensabile un intervento strutturale di potenziamento del sistema universitario dell'intero Centro-Sud, esteso alle regioni del Mezzogiorno ma quantomeno anche a Lazio, Umbria e Marche.

Una strategia decennale di progressivo potenziamento di dipartimenti universitari in queste regioni potrebbe vertere su un sistema di bandi per progetti di sviluppo ripetuti nel tempo, con meccanismi di verifica delle attività, e con una copertura territoriale e disciplinare crescente. Potrebbero essere finanziati sia il reclutamento sia le borse di studio. Il reclutamento dovrebbe riguardare in primo luogo nuovi ricercatori (RTD-B con abilitazione di seconda fascia), con normali concorsi e per posizioni permanenti. Possono anche essere immaginate forme di mobilità incentivata per personale docente italiano e straniero proveniente sia da altre sedi italiane sia, soprattutto dall'estero; su base permanente o con contratti pluriennali. L'attuale personale, rafforzato con i giovani ricercatori permanenti e i nuovi docenti, potrebbe progressivamente potenziare l'offerta formativa, sino a lauree magistrali e dottorati di riconosciuta qualità. Tali corsi potenzierebbero l'università italiana nel suo insieme e favorirebbero una mobilità circolare, e non solo unidirezionale verso il Nord, degli studenti. La strategia potrebbe puntare anche, molto, sull'apertura internazionale, con una parte dei nuovi corsi in inglese. A tutto ciò dovrebbe accompagnarsi un cospicuo potenziamento delle borse di studio, per gli studenti italiani e per gli studenti stranieri, attraverso un programma permanente per attrarli in queste università, preferibilmente dell'area mediterranea, balcanica e africana. Una importante misura di politica di cooperazione internazionale, con riflessi positivi sull'intero Paese.

Le risorse per finanziarlo dovrebbero provenire dal FFO, attraverso un suo aumento costante, e mirato a

questo fine. Per consentire un suo ampio dimensionamento, sin dall'inizio si potrebbe anche pensare a un intervento di cofinanziamento nelle fasi iniziali con risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC). In Italia esiste formalmente, anche se ormai debole e trascurata, una politica nazionale per lo sviluppo territoriale; essa si alimenta delle risorse del FSC, destinate per l'80% al Mezzogiorno e per il 20% al Centro-Nord (Viesti 2016b). Esse vengono destinate a finanziare interventi in conto capitale, tanto per contributi agli investimenti privati quanto per le infrastrutture. Potrebbero essere estese a finanziare questo intervento strategico, considerando che un potenziamento strutturale del sistema universitario è del tutto assimilabile a una spesa per investimento. Si potrebbe così accedere a significative risorse aggiuntive pluriennali, sia a valere sulle cospicue risorse sinora inutilizzate del FSC (ancora del 2007-2013 e soprattutto del 2014-2020), sia programmando a tal fine quelle del prossimo periodo di programmazione 2021-2027. L'intervento di cofinanziamento dovrebbe essere decrescente nel tempo e dopo alcuni anni azzerarsi, essendo inteso come un contributo allo sviluppo; esso potrebbe rendere questa strategia più facilmente accettabile dall'intero sistema universitario e non solo dalle regioni beneficiarie.

Il tutto va naturalmente meglio dettagliato, precisato, verificato nelle sue compatibilità finanziarie e nel dimensionamento. Ma l'obiettivo finale è evidente: rafforzare in tutte le regioni italiane, anche al Centro-Sud, poli universitari differenziati e plurali, aperti al contributo di docenti esterni e alimentati da un numero crescente di giovani ricercatori permanenti, volti a fornire un'ampia offerta formativa agli studenti italiani e ad attrarne dall'estero.

La grande questione non è tanto come farlo, questione cui non può non essere dedicata la necessaria attenzione. Ma convincersi della sua necessità politica. Il che equivale a riaffermare la centralità di due grandi obiettivi per il sistema Paese nel XXI secolo: avere un sistema universitario forte in tutti i suoi territori; puntare sul rafforzamento dell'istruzione e della ricerca come leva competitiva per il rilancio economico e sociale del Mezzogiorno e delle aree più deboli.

Bibliografia

- Anvur - Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (2018), *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2018*, Roma, Anvur
- Anvur - Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (2016), *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016*, Roma, Anvur
- Azzolina L., Pavolini E. (2016), Un profilo del personale docente, in Viesti G. (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Roma, Donzelli Editore
- Baccini A., De Nicolao G. (2016), Do they agree? Bibliometric evaluation versus informed peer review in the Italian research assessment exercise, *Scientometrics*, n.3, pp. 1651-1671
- Baccini A., De Nicolao G., Petrovich E. (2019), Citation gaming induced by bibliometric evaluation: a country-level comparative analysis, *PLoS One*, 14, n.9 < <https://bit.ly/2PKrF84> >
- Banfi A., Viesti G. (2016), Il finanziamento delle università, in Viesti G. (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Roma, Donzelli Editore
- Bloise F. (2019), La geografia della mobilità intergenerazionale: evidenze e possibili meccanismi, *Menabò di Etica ed Economia*, 14 ottobre < <https://bit.ly/2LYEXN8> >
- Casalone G., Checchi D. (2018), L'istruzione e la formazione, in Goldstein A. (a cura di), *Agenda Italia 2023*, Bologna, Il Mulino, pp.127-137
- Cassese S. (2013), L'Anvur ha ucciso la valutazione, viva la valutazione!, *la rivista il Mulino*, n.1, pp.73-79
- Cersosimo D., Ferrara A., Nisticò R. (2016a), La mobilità geografica: dal Sud a Nord senza ritorno, in Viesti G. (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Roma, Donzelli Editore
- Cersosimo D., Ferrara A., Nisticò R. (2016b), Il calo degli immatricolati, in Viesti G. (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Roma, Donzelli Editore
- Cersosimo D., Nisticò R., Pavolini E., Prota F., Viesti G. (2018), Circolazione del capitale umano e politiche universitarie: un'analisi del caso italiano, *Politiche Sociali*, n.3, pp.387-406
- CUN – Consiglio Universitario Nazionale (2019), *Il sistema universitario nelle analisi del Consiglio Universitario Nazionale 2017-2019*, Roma, CUN, gennaio
- De Angelis I., Vincenzo M., Francesco M., Pasqualino M. (2016), *Immatricolazioni, percorsi accademici e mobilità degli studenti italiani*, Questioni di Economia e Finanza n.354, Roma, Banca d'Italia
- Istat (2016), *Studenti e bacini universitari*, Roma, Istat
- Milanovic B. (2019), *Capitalism alone. The future of the System That Rules the World*, Cambridge (MA), The Belknap Press of Harvard University Press
- MIT – Work of the Future (2019), *The work of the future. Shaping technology and institutions, Fall 2019 Report*, Cambridge (MA), MIT
- Pasimeni C. (2016), Prove di riforma e ruolo delle università meridionali nel divario Nord-Sud del Paese (2008-2010), *Itinerari di ricerca storica*, n.1, pp.161-182
- Pizzella C. (2019a), *Il diritto allo studio universitario nell'anno accademico 2017-18*, Roma, Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, giugno
- Pizzella C. (2019b), *La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM, anno accademico 2017-18*, Roma, Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, luglio
- UDU – Unione degli universitari (2018), *Atenei fuorilegge. Dossier 2018, le università con tasse fuorilegge. Sulle nostre spalle*, Roma, UDU
- Valero A., Van Reenen J. (2016), *The economic impact of universities. Evidence from across the globe*, CEPR Discussion Paper n.1444, Washington, Center for Economic and Policy Research
- Viesti G. (2019a), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza
- Viesti G. (2019b), Qualche riflessione sulla nuova geografia economica europea, *Meridiana*, n.94 < <https://bit.ly/34p4Rjp> >
- Viesti G. (2019c), Un'analisi della mobilità geografica degli studenti universitari in Italia, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n.2
- Viesti G. (2018), *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*, Roma-Bari, Laterza
- Viesti G. (2017a), Il sistema universitario italiano in comparazione internazionale, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2017*, Roma, Sapienza University Press
- Viesti G. (2017b), La compressione selettiva e cumulativa del sistema universitario italiano, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n.3, pp.613-642
- Viesti G. (2017c), Se si decide di aumentare i divari, *la rivista il Mulino*, 30 maggio < <https://bit.ly/2LQTOV5> >
- Viesti G. (a cura di) (2016a), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Roma, Donzelli Editore
- Viesti G. (2016b), Disparità regionali e politiche territoriali in Italia nel nuovo secolo, in Mazzola F., Nisticò R. (a cura di), *Le regioni europee. Politiche per la coesione e strategie per la competitività*, Milano, Franco Angeli, pp.55-76
- Visco I. (2014), *Investire in conoscenza. Crescita economica e competenze per il XXI secolo*, Bologna, Il Mulino

Gianfranco Viesti

gianfranco.viesti@uniba.it

Professore ordinario di Economia applicata nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Bari. Svolge attività di ricerca su temi di economia internazionale, industriale e regionale. È editorialista del *Mattino* e del *Messaggero*, e componente del Comitato di Direzione della rivista *Il Mulino*. Le sue pubblicazioni più recenti: *Viaggio in Italia* (Il Mulino 2017), *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria* (Laterza 2018), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale* (Laterza 2019).

Per collaborare alla rivista

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione.

I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese.

Le opinioni espresse dagli autori non impegnano la responsabilità della Rivista, né quella dell'Inapp.

Le proposte di contributo in formato Word vanno inviate all'indirizzo di posta elettronica sinappsi@inapp.org.

I testi devono essere corredati dagli allegati (vedi *infra*).

Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di due referee (*double blind peer review*, ovvero autori e revisori reciprocamente sconosciuti).

Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le autocitazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: accettazione; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; da sottomettere a riesame previa modifiche e senza impegno di successiva accettazione; rifiuto. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate.

Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali.

La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

Allegati

L'articolo va corredato con:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: «Ricercatore/trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail»;
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword in inglese;
- il file in formato .excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

Dimensione e criteri di stesura dei testi

- Pagina formato A4;
- da 30.000 a 50.000 caratteri complessivi per articolo, spazi inclusi, comprese tabelle e figure (testi di dimensione superiore devono essere concordati con la Redazione, indicando i motivi per cui non è possibile rispettare i limiti previsti);
- titolo max 60 caratteri, eventuale sottotitolo max 50 caratteri, ma se è presente il sottotitolo, il titolo può avere un massimo di 30 caratteri. Paragrafi numerati (solo primo livello); la Redazione può intervenire sul titolo proponendo modifiche agli autori;
- 1.500 caratteri per ogni tabella o figura (figura/tabella a pagina intera, da contenersi nella gabbia grafica);
- numero di tabelle + figure non superiore a 10 (non duplicare le informazioni fornite dalle tabelle con quelle dei grafici e del testo dell'articolo);
- tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo, fonte e anno. Possono essere utilizzati colori;
- note esplicative inserite a pie' di pagina;
- richiami bibliografici inseriti nel testo entro parentesi tonde, con l'indicazione del cognome dell'autore da citare, seguito dalla data della pubblicazione originale ed eventualmente dalla/e pagina/e di riferimento dell'eventuale citazione riportata nel testo (Cognome autore data, numero pagina). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche qui di seguito); lo stesso sistema di rinvio alla bibliografia finale si adotta all'interno delle note a pie' di pagina.

Norme bibliografiche

REQUISITI DELLA BIBLIOGRAFIA

- deve essere *unica e collocata alla fine del lavoro*;
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere *l'ordine alfabetico* per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e *l'ordine cronologico* di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c);
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi.

MONOGRAFIE

Autori:

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

Curatori:

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di) (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico. Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

ARTICOLI DI RIVISTE/PERIODICI

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, *Titolo del periodico/rivista in corsivo*, annata*, numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinata < > senza spazi dopo e prima.

ESTRATTI DA MONOGRAFIE

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

TESTI INAPP

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

LETTERATURA GRIGIA

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinata < > senza spazi dopo e prima.

GIURISPRUDENZA

Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato), tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto), sezione dell'organo emanante (non sempre presente), data della pronuncia, numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale).

LEGISLAZIONE

In ogni capitolo la prima citazione deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige in materia di ...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n.752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

RISORSE ELETTRONICHE

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il ...).

È comunque preferibile riportare le url brevi, utilizzando ad es. il sito <https://bitly.com/> per la trasformazione.

* Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato. Fonte <<http://elearning.unimib.it/mod/glossary/view.php?id=13076>>

ESEMPI

MONOGRAFIE

- Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press
- Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino
- Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited
- Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms. The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA <<https://bit.ly/2RR3BDA>>

ARTICOLI DI RIVISTE/PERIODICI

- Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 <DOI 10.1007/s11077-016-9256-y>

ESTRATTI DA MONOGRAFIE

- Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

TESTI INAPP

Monografie

- Inapp, Checucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

Paper

- Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

Sinapsi

- Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinapsi*, VIII, n.1, pp.5-7

LETTERATURA GRIGIA

- Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*
- Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre 2016* <<https://bit.ly/2DeDsGv>>

GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale

- Corte cost. 25 luglio 1995 n.376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p.2750 ss.

Corte di Cassazione

- Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n.10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p.847 ss.
- Cass. pen., sez.un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p.2579 ss.
- Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p.31 ss.
- Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n.5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n.190564
- Cass. pen, sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p.280

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p.200

Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p.86

Consiglio di Stato

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n.3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p.1728 ss.

Corte dei conti

Corte conti 16 luglio 2010 n.15, in *Riv. cortei conti*, 2012, LXV, 3-4, p.10

Corte d'Appello

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p.1476 ss.

Corte d'Assise

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p.783 ss., con nota di L.D. CERQUA

Tribunale

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p.283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n.1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p.1214

Pretura

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p.127 ss.

Corte di Giustizia dell'Unione europea

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, *Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze*, in *Racc.*, 1978, p.453

Corte internazionale di Giustizia

Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

Corte penale internazionale

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

Corte europea dei Diritti dell'Uomo

C. eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 - Ricorso n.24 818/03 - causa Armando Iannelli c. Italia

C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

LEGISLAZIONE

- D.L. 27 giugno 1997 n.185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n.119
- L. 13 febbraio 2001 n.45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n.84
- Art. 1 reg. CEE n.4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n.1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n.889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n.70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970

RISORSE ELETTRONICHE

Guarascio D., Sacchi S. (2017), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, Inapp

<<https://bit.ly/2Mht4kd>>

SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e **valutazione delle politiche**, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Occupazione, istruzione, formazione e **welfare** sono i principali temi di studio.

La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca di settore per offrire al lettore una rete di riflessioni e, ai decisori politici, un impulso per le scelte strategiche.