

LUISS 

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Politiche dell'Unione Europea

Il divario generazionale nel contesto europeo: inquadramento generale e principali misure di contrasto

Prof. Luciano Monti

RELATORE

Giacomo Mori Matr. 077732

CANDIDATO

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

Introduzione

Capitolo I - La questione giovanile in Europa e le cause del divario generazionale

- 1.1 Il faro della politica di coesione: principi di equità intergenerazionale
- 1.2 Il divario generazionale in Europa: genesi, intensità e conseguenze di una generazione al buio
- 1.3 Oltre il divario: la questione giovanile in un'ottica integrata. L'Agenda 2030 dell'Onu come primo passo verso una politica economica intergenerazionale

CAPITOLO II - La *governance* europea delle politiche giovanili: la strategia Europa 2020 e l'attuale quadro di cooperazione europea in materia di gioventù

- 2.1 La strategia Europa 2020
- 2.2 Il coordinamento dell'Unione Europea per le politiche giovanili previsto con la Strategia dell'Ue per la gioventù 2019-2027

CAPITOLO III – Il futuro dell'Unione Europea dipende dal futuro dei suoi giovani: note a margine in tema di divario generazionale

Bibliografia

Sitografia

INTRODUZIONE

Uno spettro si aggira per l'Europa: è lo spettro del “divario generazionale”. Tale fenomeno è stato definito come il ritardo o lo sluttamento con il quale i giovani di oggi, rispetto a quelli di un tempo, raggiungono il proprio inserimento nella vita attiva della società, caratterizzato da un adeguato grado di autonomia e indipendenza rispetto alla famiglia d'origine, nonché di affermazione sociale. Se nel secolo scorso erano i lavoratori proletari ad animare le lotte di classe, nell'Europa del XXI secolo i “nuovi poveri di lavoro” sono i giovani, non una classe sociale dunque, ma una generazione intera. Tale categoria è quella composta dai cosiddetti *Millenials* (denominati anche generazione Y), nati tra i primi anni Ottanta e la metà degli anni Novanta e da coloro appartenenti a quella che è comunemente definita generazione Zero, nati prevalentemente agli albori del nuovo millennio. Si tratta, in buona sostanza, degli attuali ventenni e trentenni d'Europa. E' questa la classe sociale che sconta, sotto molteplici punti di vista, le condizioni di maggiore iniquità all'interno dell'odierno panorama del Vecchio continente. I numeri, del resto, parlano chiaro. In termini assoluti, per i giovani europei di oggi le prospettive di occupazione, di reddito, di indipendenza abitativa e, più in generale, di benessere inteso in senso lato, sono significativamente peggiori di quelle di una o anche due generazioni fa. Tale condizione è peraltro notevolmente peggiorata a seguito dell'insorgere della crisi economica, abbattutasi con un effetto sistemico su tutte le sfere della società, ma in maniera particolarmente invasiva sulla fascia giovanile, in quanto strutturalmente più vulnerabile agli shock e, in generale, alle congiunture economiche negative.

Nel corso del primo capitolo, si è cercato di fornire una panoramica della genesi e dell'intensità dell'attuale divario generazionale all'interno dei paesi dell'Unione europea, sulla base dell'analisi dettagliata di un'ampia serie di indicatori ed evidenze statistiche provenienti dai più autorevoli studi a livello internazionale in materia. Quello che ne è emerso è un quadro complessivo tutt'altro che rassicurante. Particolare attenzione, inoltre, è stata dedicata a misurare il costo economico e sociale del fenomeno Neet, che può essere considerato come l'emblema dell'attuale condizione di marginalità giovanile, un fedele termometro del crescente disagio sociale che affligge le nuove generazioni europee. Si è cercato poi di accertare,

sostenendolo, anche qui, con opportune evidenze statistiche, il nesso di causalità tra lo sviluppo economico europeo post bellico determinato dalla generazione di coloro che sono stati definiti i *baby boomers* e l'emergere dell'attuale ritardo generazionale. Infine, si è cercato di proporre un'analisi del fenomeno verificando l'interdipendenza dello stesso e delle sue componenti con altre dimensioni rilevanti dello sviluppo, collegandolo in particolare alla questione ambientale, in un'ottica di sostenibilità integrata così come definita dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

All'interno del secondo capitolo, è stato invece fornito un quadro sintetico delle principali misure di sostegno alla gioventù adottate nel corso degli ultimi anni dall'Unione europea per affrontare la questione. Nel fare ciò ci si è concentrati sulle misure implementate dalle istituzioni europee nell'ambito della strategia Europa 2020, varata nel 2010 e destinata a coprire gli interventi comunitari in questo ed in altri importanti settori di *policy* fino alla fine del 2020. Inoltre, si è poi fornita un'analisi della nuova strategia dell'Ue per la gioventù, adottata dal Consiglio dell'Unione europea nell'ottobre del 2018; essa rappresenta l'attuale quadro di cooperazione europea in materia di politiche giovanili a livello comunitario ed è orientata ad operare una serie di interventi a favore dei giovani europei nell'ambito del quadro finanziario pluriennale relativo al periodo 2019-2027.

In conclusione, nell'ultimo capitolo, è stata proposta una breve riflessione di natura personale in merito alle principali sfide che attendono il futuro dell'Unione europea nel suo insieme, dando per scontato che esse riguardino in maniera prevalente la vita dei suoi giovani cittadini.

CAPITOLO I

La questione giovanile in Europa e le cause del divario generazionale

1.1. Il faro della politica di coesione: principi di equità intergenerazionale.

L'attuale politica di coesione dell'Unione europea (precedentemente nota come "politica regionale", in seno alla Comunità economica europea, CEE) ha come obiettivo principale, stabilito dai Trattati, quello di "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite", al fine di "promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione" (art. 174 TFUE). L'idea inoltre è che la politica di coesione debba, oltre a ridurre le disparità, anche promuovere in generale uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile.

Essa affonda le proprie origini nel periodo a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, nata sostanzialmente per mitigare e controbilanciare l'impatto negativo del completamento del mercato unico¹ e dell'Unione economica e monetaria (UEM) nelle zone meno sviluppate della Comunità, grazie alla brillante intuizione dell'allora presidente della Commissione, il francese Jacques Delors².

A partire dal celebre articolo 23 dell'Atto unico europeo (AUE) del 1986 la coesione (inizialmente nella formula della sola "coesione economica e sociale") è dunque entrata stabilmente a far parte delle sfere di competenza dell'allora CEE e, con ciò,

¹ Si legga anche "mercato interno", seguendo la formula attualmente codificata nella versione consolidata dei Trattati. E' invece da ritenersi fuorviante l'utilizzo del termine "mercato comune", locuzione oramai obsoleta, derivante dalla terminologia comunitaria, ancorché spesso tuttora invalsa nell'uso corrente per riferirsi anche allo stato attuale dell'integrazione economica europea; tale espressione fa, in realtà, riferimento ad una nozione più ristretta di integrazione economica, relativa ad uno stadio inferiore nella classificazione dei livelli progressivi di integrazione secondo il modello di Tinbergen (quello, appunto, precedente al varo definitivo del mercato unico europeo, avvenuto il 1° gennaio 1993). Cfr. L. Monti, *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020*, Luiss University Press, Roma, 2016, pp.16-18.

² S. Fabbrini, F. Morata, (a cura di), *L'Unione europea: le politiche pubbliche*, Laterza, Roma, 2002, pp. 111-126.

degli obiettivi di lungo periodo del processo di integrazione europea³; successivamente recepita dal Trattato di Maastricht del 1992, essa si è affermata nella sua declinazione anche territoriale con il Trattato di Lisbona del 2007, fino ad essere consacrata tra gli obiettivi fondamentali dell'UE sanciti dall'art. 3 dell'odierno Trattato sull'Unione europea (TUE), il quale, al 3° comma del par. 3, dichiara esplicitamente che l'Unione "promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri".

Il progetto dell'Unione europea, invero, ha sempre dimostrato una certa dose di consapevolezza dell'originario divario tra aree a diverso sviluppo economico e sociale. A ben guardare, infatti, già il Trattato di Roma del 1957 rappresenta un primo riconoscimento formale, ancorché limitato alle aree rurali ed agricole (art. 39 TCEE), delle "disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni" più e meno prospere dell'allora CEE. Tale consapevolezza ha costituito la base sulla quale si è imperniata, dapprima, la politica di armonizzazione basata sugli strumenti di eterocorrezione (cioè miranti ad eliminare le azioni e le pratiche commerciali restrittive della concorrenza e della libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali nel mercato unico) e, successivamente, la vera e propria politica di coesione economica, sociale e territoriale basata sui meccanismi di eterocompensazione, volti alla redistribuzione di reddito dalle regioni più ricche a quelle più povere tramite l'azione dei "fondi a finalità strutturale"⁴.

³ L'adozione dell'AUE (emendativo dei Trattati istitutivi delle Comunità europee) portò all'istituzionalizzazione di una serie di politiche comunitarie informali (non previste dall'originario Trattato CEE) quali, appunto, la precedente politica regionale, ma anche la politica di ricerca e sviluppo tecnologico e la politica ambientale. L'adozione dell'AUE portò così a compimento il lungo processo di istituzionalizzazione della politica regionale (iniziato fin dal 1975, data del Regolamento (CEE) n. 724/75 che istituì il primo FESR, Fondo europeo di sviluppo regionale), consacrandola come un settore di competenza pienamente comunitaria e trasformando i fondi strutturali (FS) e la Banca europea per gli investimenti (BEI) negli strumenti fondamentali della nuova politica di coesione. L'AUE sancì dunque il passaggio dagli interventi eterocorrettivi a quelli eterocompensativi, definendo nei nuovi articoli, dal 130A al 130E, le politiche e gli strumenti inerenti alla coesione economica e sociale. Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/2/sviluppi-intervenuti-sino-all-atto-unico-europeo>.

⁴ Tali fondi (anche detti Fondi strutturali e di investimento europei, SIE, secondo la terminologia introdotta nella programmazione europea 2014-2020) rappresentano il principale strumento finanziario della politica di coesione. Sono detti strutturali poiché volti a sostenere finanziariamente interventi di tipo strutturale nelle varie regioni europee; interventi, cioè, mirati a rimuovere quelle che sono le cause strutturali di ritardo allo sviluppo (c.d. "variabili di rottura") del sistema socioeconomico di riferimento, ovvero le cause principali dei divari sopra ricordati. Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/93/coesione-economica-sociale-e-territoriale>.

Nel concetto di coesione convivono dunque più tendenze fondamentali. La tendenza verso l'efficienza implica che a tutte le regioni europee debba essere data l'opportunità di raggiungere il proprio pieno potenziale, mentre la tendenza nei confronti dell'equità risponde al principio che "a tutti i cittadini deve essere data l'opportunità di vivere una vita degna di essere vissuta, indipendentemente dal luogo in cui sono nati"⁵. Più in generale, per dirla con le stesse, efficaci parole utilizzate dalla Commissione europea, l'obiettivo fondamentale della politica di coesione sarebbe quello per cui "i cittadini dell'Unione non dovrebbero trovarsi in situazioni di svantaggio ascrivibili al luogo in cui vivono o lavorano"⁶.

Ciò detto, si può meglio comprendere come "coesione economica, sociale e territoriale" significhi in buona sostanza l'integrazione economica e sociale di interi territori e fasce di popolazione, attraverso il superamento di significativi divari misurabili principalmente in termini di ritardo di sviluppo e di ineguaglianza; divari che sono rilevabili non solo a livello territoriale (regioni maggiormente arretrate), ma anche e soprattutto sul piano sociale (fasce di popolazione più fragili). Uno dei molteplici piani su cui misurare gli effetti delle divergenze economiche presenti all'interno delle regioni europee è, dunque, quello generazionale (teso a rilevare le fasce d'età maggiormente in difficoltà).

Una siffatta decodificazione dei principi ispiratori e degli obiettivi di fondo della politica di coesione europea può dunque aiutarci a comprendere come essa sottenda un'idea di equità non semplicemente intesa sul mero piano orizzontale, bensì anche nella sua, assai più complessa, accezione intergenerazionale. L'analisi delle disuguaglianze tra i livelli di benessere di differenti fasce d'età ha infatti strettamente a che fare con il tema dell'equità tra generazioni, non solo da un punto di vista statico, ma anche sul piano intertemporale. E' il tema dell'eguaglianza, da un lato, e della sostenibilità, dall'altro.

⁵ F. Barca, *Un'agenda per la riforma della politica di Coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea*, Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, (c.d. "Rapporto Barca"), 2009, p. 3.

⁶ Commissione europea, *Terza relazione sulla coesione economica e sociale, "Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione"*, Lussemburgo, 2004, p. 27.

E' dunque di questo aspetto (senza dubbio meno evidente) del concetto di “coesione economica e sociale” che ci serviremo, nel prosieguo del presente capitolo, al fine di illustrare la genesi e l'intensità dei divari intergenerazionali che affliggono l'odierna costruzione europea.

1.2 Il divario generazionale in Europa: genesi, intensità e conseguenze di una generazione al buio

In termini generali, gli studi sull'equità intergenerazionale hanno l'obiettivo di esaminare il diverso livello di giustizia ed equità tra diverse generazioni in un determinato periodo di tempo, concentrandosi sull'analisi dei differenti standard di vita presenti e futuri tra diverse generazioni, in un'ottica comparativa. Negli ultimi anni, una vasta serie di studi è stata prodotta su questo argomento. Particolari evidenze rese dal confronto tra il livello di benessere (inteso, anch'esso, in senso ampio) presente o atteso dell'attuale generazione di giovani e quello delle precedenti generazioni alla stessa età, hanno chiaramente mostrato, come l'ingiustizia giovanile sia una delle questioni più pressanti che attanagliano l'attuale sistema economico (in particolare nelle economie avanzate dei paesi occidentali) e che minacciano di esplodere nel prossimo futuro; con conseguenze negative su diversi fronti. Si tratta del cosiddetto “divario generazionale”, definito come “il ritardo accumulato dalle nuove generazioni, rispetto alle precedenti, nel raggiungimento della propria indipendenza economica e affermazione sociale”⁷.

Con riferimento al contesto europeo, le divergenze che hanno afflitto e tuttora affliggono l'Unione europea sin dalla sua istituzione, richiamate nel precedente paragrafo, sono state ulteriormente acuite dalla spirale recessiva seguita alla crisi finanziaria del 2007-2008; ed è proprio a partire dagli effetti della crisi nel nostro continente che la questione giovanile è venuta alla ribalta, focalizzando l'attenzione dell'opinione pubblica europea.

⁷ F. Marchetti, L. Monti, P. Sandulli, *Il divario generazionale. Un patto per l'occupazione dei giovani. Il rapporto 2018*, Fondazione Bruno Visentini, Roma, 2018, p. 15.

Le rilevazioni dell'International Labour Organization (ILO) rese note all'inizio del 2013⁸ hanno evidenziato come ad essere maggiormente colpiti dalla crisi siano stati i giovani dei paesi più sviluppati (comprendendo all'interno di tale definizione la totalità degli Stati membri dell'Unione europea). Secondo i dati dell'ILO, mentre nel decennio 1998-2008 il tasso di disoccupazione giovanile era sceso complessivamente del 12,3%, nel corso della crisi (dati 2008-2012) lo stesso è risalito di 4,8 punti percentuali. Questo è il dato aggregato, mentre in alcuni paesi europei (Spagna, Grecia, Croazia, Italia) l'ascesa del tasso è stata ben più significativa. Un dato peraltro in netta controtendenza rispetto ai paesi del sud-est asiatico e pacifico, che, nello stesso periodo di riferimento, hanno invece registrato un calo della disoccupazione giovanile di 1,4 punti percentuali.

Inoltre, secondo gli analisti dell'ILO, la persistenza di alti tassi di disoccupazione giovanile sta radicalmente modificando l'attitudine al lavoro delle nuove generazioni in tali paesi. Tale prolungata crisi del mercato del lavoro, osservano, sta spingendo la corrente generazione di giovani ad essere meno selettiva nella tipologia di offerta di lavoro da accettare, accontentandosi, di conseguenza, molto spesso di lavori precari, a tempo parziale, sottopagati o sottodimensionati rispetto alle competenze acquisite⁹. Con conseguenti effetti negativi, nel medio-lungo periodo, sulla competitività e la produttività delle imprese (che non sfruttano appieno il potenziale delle risorse umane a disposizione) e, più in generale, sulla capacità produttiva e la futura crescita economica dei paesi in cui sono in atto tali dinamiche.

Nella gran parte dei paesi europei, la vasta area del precariato è pertanto oggi costituita in larga maggioranza da giovani. L'incidenza del lavoro temporaneo all'interno del già magro universo di lavoro dipendente giovanile assume valori considerevoli (attorno al 30% sul totale complessivo delle relazioni d'impiego) e peraltro molto simili tra loro all'interno di tre dei maggiori paesi europei come Francia, Italia e Germania¹⁰. La precarietà, in quanto tale, è nemica della sostenibilità, poiché preclude qualsiasi progettazione di lungo periodo sul futuro. La mancanza di

⁸ International Labour Organization, *Global Employment Trends for Youth, 2013: A generation at risk*, Ginevra, 2013.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ F. Marchetti, L. Monti, (a cura di), *Il divario generazionale tra conflitti e solidarietà. Vincoli, norme, opportunità: generazioni al confronto. Rapporto 2017*, Alter Ego, Viterbo, 2017, p. 40.

sicurezza economica derivante dall'instabilità nelle relazioni d'impiego, ma anche, in generale, dal basso livello dei salari, può così portare molto spesso al fenomeno ben più pericoloso dell'inazione; inazione che, a sua volta, genera scoraggiamento, esclusione e isolamento. Per quanto riguarda la disoccupazione, invece, l'impatto che essa genera sugli individui va ben al di là del diretto danno economico, colpendo le sfere personali dell'autostima e delle relazioni sociali; a pesare in termini collettivi non sono dunque soltanto i costi generati dalla disoccupazione giovanile in termini di mancata produttività e contribuzione ai sistemi previdenziali nazionali e di accesso ai servizi sociali e alle misure assistenziali, ma anche i danni che una prolungata lontananza dal mondo del lavoro può procurare sia ai giovani, che alla comunità in cui essi vivono, incidendo in negativo sul capitale sociale¹¹.

Nel 2015, la Commissione europea fotografava tale stato di cose all'interno della penultima relazione dell'UE sulla gioventù¹², rilevando gli effetti complessivi che il passaggio della crisi aveva prodotto sullo stato di salute della gioventù europea. La situazione che si mostrava era la seguente: 8,7 milioni di giovani europei non riuscivano a trovare lavoro e la quota di chi doveva far fronte alla disoccupazione di lunga durata o al lavoro a tempo parziale non volontario rimaneva elevata; in totale 13,7 milioni di giovani non erano né occupati, né iscritti a corsi di istruzione o inseriti in un percorso di formazione professionale (i cosiddetti Neet¹³); mentre quasi 27 milioni erano a rischio di povertà o di esclusione sociale. Nel documento, si notava poi come i tassi di povertà fossero più elevati per i giovani che per la popolazione in generale, sottolineando inoltre come il lavoro a tempo parziale non volontario o il mantenimento prolungato di posti di lavoro temporanei esponga questa generazione a un rischio di povertà a lungo termine. Tuttavia, fenomeni quali l'inattività, la povertà o l'esclusione non colpiscono in maniera uniforme, poiché, scrive la Commissione, "quanti iniziano la propria vita con minori opportunità tendono ad accumulare svantaggi"; ad esempio, i giovani provenienti da un contesto migratorio, con un basso livello di istruzione o con problemi di salute, patiscono la circostanza di poter diventare disoccupati o Neet con una probabilità del 50% più elevata rispetto a quella

¹¹ L. Monti, *Ladri di futuro. La rivolta dei giovani contro l'economia ingiusta*, Luiss University Press, Roma, 2016, p. 61.

¹² Commissione europea, *EU Youth Report 2015*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

¹³ Acronimo inglese di *Neither in Employment nor in Education or Training*.

degli altri giovani nell'UE. In conclusione, la Commissione evidenziava come si stesse preoccupantemente ampliando il divario tra i giovani che studiano e hanno speranza di trovare un lavoro, costruirsi un futuro, di partecipare alla vita sociale, civile e culturale e i giovani marginalizzati ed esclusi. A rendere emergenziale tale contesto, contribuiscono tuttavia le attuali tendenze demografiche in atto. L'invecchiamento generale della popolazione europea, notava inoltre la Commissione, rende ancora più necessaria ed urgente la sfida posta dall'integrazione dei giovani marginalizzati che, dal lato sbagliato del suddetto divario, trovano maggiori difficoltà ad esprimere il loro pensiero politico, prendono meno parte al voto, al volontariato o alle attività culturali ed hanno minore fiducia nelle istituzioni, finendo per rappresentare i soggetti più a rischio esclusione, povertà e addirittura "radicalizzazione"¹⁴.

Nel corso dell'ultimo biennio 2018-2019 il dato sulla disoccupazione giovanile in Europa sembra essersi ristabilito, tornando ai livelli pre-crisi e consolidandosi su di un livello di guardia stabile intorno al 15% (dopo aver raggiunto, all'apice del periodo di instabilità finanziaria, il picco di 24% nel gennaio 2013); nel corso del 2019, secondo le ultime rilevazioni di Eurostat, il tasso di disoccupazione giovanile nella fascia d'età 15-24 anni si è attestato al 14,4%, proseguendo un trend decrescente che sembra confermato anche dalle statistiche parziali rese disponibili sugli ultimi due trimestri dell'anno scorso¹⁵.

Ciò nonostante, al netto dell'indicatore occupazionale, i dati sulla gioventù europea, malgrado i consistenti miglioramenti degli ultimissimi anni, rimangono tuttora preoccupanti, proprio in ragione dell'accresciuta gravità della situazione dopo il 2008. Aggiornando le sue valutazioni sullo stato complessivo della gioventù europea nella Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 22 maggio 2018¹⁶, la Commissione europea notava come "nonostante la ripresa economica e il calo della disoccupazione" persistessero ancora pesanti disparità intergenerazionali,

¹⁴ Commissione europea, *EU Youth Report 2015* cit.

¹⁵ Fonte: banca dati Eurostat (*Unemployment by sex and age – annual, quarterly and monthly average*: rilevazione su base annuale, trimestrale e mensile, individui con meno di 25 anni in percentuale della popolazione attiva, last update: 31/01/2020)

¹⁶ Commissione europea, *Mobilitare, collegare e responsabilizzare i giovani: una nuova strategia dell'UE per la gioventù*, COM(2018) 269 final, Bruxelles, 22 maggio 2018.

tali da far sì che “per la prima volta dalla seconda guerra mondiale vi è un rischio reale che la generazione attuale di giovani adulti si ritrovi in condizioni economiche peggiori rispetto a quella dei genitori”. La Commissione ha posto l’accento sull’ancora elevata percentuale di giovani Neet e disoccupati nella fascia d’età tra i 15 e i 24 anni, nonché sul “29% dei giovani di età compresa tra 16 e 29 anni [...] a rischio di povertà o di esclusione sociale”, ribadendo inoltre che “l’esclusione socioeconomica e l’esclusione democratica vanno di pari passo”, poiché “i giovani svantaggiati sono in genere cittadini meno attivi, hanno meno fiducia nelle istituzioni e sperimentano meno la mobilità, ad esempio con il programma Erasmus+”¹⁷.

Ancora in tempi recenti, un report del Fondo Monetario Internazionale (FMI) pubblicato a gennaio 2018¹⁸ ha evidenziato come nell’Unione europea, sebbene gli indici totali di disuguaglianza siano rimasti grosso modo stabili durante gli anni della crisi, i più giovani soffrano le condizioni peggiori fra le diverse fasce d’età. Ad esempio, partendo da un tasso di rischio di povertà fra il 19 e il 20% nel 2007, sia per la fascia 18-24 anni sia per quella degli over 65, dal 2008 si è aperta una forbice che ha portato, nel 2016, a un tasso per i più giovani quasi al 24%, mentre per i più anziani lo stesso è sceso fino al 14%. Ciò è dovuto, in particolare, sia al fatto che i giovani posseggono molta meno ricchezza che possa fare da cuscinetto nei momenti di diminuzione o interruzione del reddito, sia perché beneficiano in misura molto minore delle varie forme di ammortizzatori sociali, spesso collegati al periodo contributivo. Un’ulteriore riprova del fatto che la fascia giovanile risulta per ragioni strutturali la più vulnerabile agli shock e, in generale, alle congiunture economiche negative.

La portata complessiva dei mutamenti occorsi tra il 2009 e il 2013 è inoltre rilevabile dall’analisi della distribuzione del reddito per fasce di età in Europa. Scopriamo così che, se prima dell’insorgere della recessione la maggioranza dei cittadini europei a basso reddito era costituita dagli ultrasessantacinquenni, già nel 2014, questo gruppo era stato sostituito, sul fondo della piramide di distribuzione del reddito, dalla fascia 18-29 anni. Il risultato è che nelle categorie a basso reddito (quelle cioè più esposte al rischio di precipitare nella spirale della povertà o addirittura nella grave privazione

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ T. Chen et al., *Inequality and Poverty across Generations in the European Union*, IMF Staff Discussion Notes 18/01, International Monetary Fund, gennaio 2018.

materiale), ci sono adesso più giovani disoccupati e sottopagati che pensionati¹⁹. Nel continente europeo sono dunque i cittadini più giovani ad avere oggi maggiori probabilità di vivere in condizioni di povertà (sia in termini relativi, che assoluti).

Purtroppo, la povertà non è però soltanto un rischio, ma anche una concreta realtà, diventata tristemente nota negli anni peggiori della crisi per una crescente quota parte degli individui appartenenti alle coorti anagrafiche più giovani. Da questo punto di vista, ad essere più colpiti sono stati i paesi dell'Europa meridionale (su tutti: Grecia, Spagna, Portogallo e Italia), dove, nel periodo 2009-2013, lo stesso tasso di povertà relativa per la fascia d'età giovanile (18-29 anni) ha fatto registrare un preoccupante aumento (soprattutto in Grecia e Spagna, dove l'incremento è stato, rispettivamente, del 7,2% e del 3%); in Grecia il fenomeno ha riguardato anche la fascia infantile (compresa tra 0 e 17 anni). Per contro, la povertà relativa della fascia anziana (over 65) è notevolmente diminuita in Grecia, Spagna, Portogallo (con decrementi pari o superiori ai cinque punti percentuali) e anche in Italia (sebbene di una percentuale più ridotta: -1,4%)²⁰. Non è un caso che ancora tutt'oggi, secondo le ultime rilevazioni disponibili (terzo trimestre 2019), tre di questi quattro paesi permangano in testa alla classifica europea del tasso di disoccupazione giovanile: la Grecia, con il 34,2% di giovani disoccupati, seguita da Spagna (32,6%) e Italia (28,6%), a fronte di una media UE a 28, come ricordato anche più sopra, del 14,4%²¹.

L'emblema dell'accresciuto grado di sofferenza della fascia giovanile è, tuttavia, rappresentato dalla crescita record del numero dei Neet in Europa, ovvero dei giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che non sono né occupati, né iscritti a corsi di istruzione, né inseriti in un percorso di formazione professionale. Il fenomeno dei Neet rappresenta l'icona della condizione di marginalità giovanile, un fedele termometro dell'attuale e crescente disagio sociale che affligge le nuove generazioni. Negli anni della crisi, tale fenomeno ha conosciuto un incremento senza precedenti. Nell'ottobre 2012, un rapporto di Eurofound (Fondazione europea per il

¹⁹ Oxfam, *Un'Europa per tutti non per pochi*, Oxfam Briefing Paper, settembre 2015, pp. 11-12.

²⁰ M. Matsaganis, C. Leventi, *Distributive Effects of the Crisis and Austerity in Seven EU Countries*, ImPRovE Working Paper No. 14/04, maggio 2014, p. 18.

²¹ Fonte: banca dati Eurostat (*Unemployment by sex and age – quarterly average*: rilevazione su base trimestrale, individui con meno di 25 anni in percentuale della popolazione attiva, last update: 31/01/2020).

miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, organismo dell'Unione europea²²) basato su dati Eurostat ne stimava per primo il grado di intensità raggiunto dall'inizio della crisi. Secondo tali rilevazioni, nel 2008, all'interno dell'Unione europea, i Neet nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 24 anni erano l'11%, mentre quelli tra i 25 e i 29 anni erano il 17%. Tali percentuali erano salite, alla fine del 2011, rispettivamente al 13% e al 20%, per un totale complessivo di ben 14 milioni di giovani²³. Il tutto, per una perdita economica complessiva derivante dalla non partecipazione dei Neet al mercato del lavoro (calcolata in termini di mancata produttività e mancati contributi allo stato sociale) superiore ai 150 miliardi di euro nel 2011, pari a circa l'1,2% del Pil europeo aggregato. L'incremento maggiore del fenomeno Neet si era registrato in Spagna, Italia, Irlanda e Bulgaria²⁴. Tuttavia, l'Italia risultava il paese maggiormente colpito in termini assoluti. I dati contenuti nel rapporto Eurofound stimavano inoltre che, nel 2011, il costo pro capite di ogni singolo Neet nella fascia d'età 15-29 anni per l'Italia è stato di oltre 14.000 euro annui, evidenziando come, nel nostro paese, a pesare sia soprattutto il costo delle risorse "non sfruttate" (*resource costs*) e non tanto le spese sostenute dallo Stato (*public finance costs*)²⁵. Stime più recenti hanno calcolato in 35,2 miliardi di euro l'ammontare complessivo del costo economico annuale (dato dal costo unitario di ogni singolo Neet, moltiplicato per il numero di Neet totali) dei Neet italiani; una cifra consistente che equivale ad una perdita economica pari al 2,25% del Pil nazionale²⁶.

Relativamente, invece, a un'analisi di genere, il rapporto Eurofound del 2012 rimarcava come gli Stati dell'Europa mediterranea e quelli dell'Europa orientale presentassero un tasso Neet femminile superiore a quello maschile, evidenziando come, in generale, tale fenomeno lo si osservasse comunque in quegli Stati con un tasso Neet molto elevato. A livello aggregato, il tasso di Neet femminile è rimasto sempre più alto di quello maschile nel periodo considerato (2000-2011), con uno scarto che si è andato tuttavia riducendo con il perdurare della recessione²⁷. Se nel

²² Istituita dal Regolamento (CEE) n.1365/75 del Consiglio, del 26 maggio 1975, per contribuire alla concezione e alla realizzazione di migliori condizioni di vita e di lavoro.

²³ Eurofound, *NEETs - Young People not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ivi*, pp. 77-80.

²⁶ Eurofound, *Mapping youth transitions in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014, pp. 5-7.

²⁷ Eurofound, *NEETs*, 2012, cit., pp. 30-31.

2000 la differenza era pari all'11%, nel 2008, allo scoppio della crisi, era del 7,4%; nel 2012, durante il pieno manifestarsi della recessione, essa era ulteriormente scesa al 4,3%. La stessa tendenza si osserva per la ristretta fascia d'età 15-24 anni, all'interno della quale, tuttavia, a partire dal 2012 va registrato il sorpasso del tasso Neet maschile su quello femminile²⁸. Una spiegazione di ciò può essere ricercata nella natura dei bacini occupazionali di provenienza dei Neet che hanno perso il lavoro (cioè quelli disoccupati o rientranti nella categoria dei cosiddetti "scoraggiati"²⁹). Le maggiori emorragie del lavoro giovanile si sono infatti registrate nel settore delle costruzioni e nel comparto immobiliare; due settori entrambi pesantemente colpiti dalla recessione e tradizionalmente appannaggio di manodopera maschile. Un'ulteriore spiegazione potrebbe essere ricercata nella maggiore propensione allo scoraggiamento da parte dei maschi disoccupati, ma non vi sono, allo stato attuale, studi dedicati ai giovani che diano una completa evidenza di questa circostanza, sebbene le risposte raccolte da numerose interviste, formulari e indagini conoscitive condotte da vari soggetti nel corso degli ultimi anni lo lascino velatamente supporre. Infine, meritano un esame approfondito anche le varianze riscontrate tra le differenti fasce d'età di cui si compone l'indicatore Neet: cioè quella tra i 15 e i 24 anni (generalmente utilizzata da Eurostat per la definizione di Neet), definita degli *young NEETs* e quella tra i 25 e i 29 anni, detta anche degli *young adults*. Quest'ultima, come abbiamo visto, risulterebbe la più colpita, a dimostrazione che la probabilità per i giovani europei di diventare Neet cresce insieme con l'età. Ma da cosa dipende tale polarizzazione anagrafica? I ricercatori dell'Eurofound individuano il fattore determinante nella presenza tra gli *young adults* Neet di un grande numero di giovani madri non lavoratrici, o comunque di giovani donne con responsabilità domestiche, ciò che rende tale fascia d'età quella maggiormente polarizzata in termini di genere³⁰. In generale, l'istruzione rappresenta la variabile più importante in grado di influire sulla probabilità di diventare Neet; in particolare, i giovani con bassi livelli d'istruzione (scuola secondaria di primo grado o livello inferiore) sono tre volte più a rischio di diventare Neet rispetto a quelli con istruzione terziaria (laurea triennale,

²⁸ L. Monti, *Ladri di futuro*, cit., p. 87.

²⁹ *Ivi*, p. 86.

³⁰ Eurofound, *NEETs*, 2012, cit., p. 34. Tale evidenza risulta confermata anche da rilevazioni più recenti di Eurofound; in proposito vedi Eurofound, *Long-term Unemployed Youth: Characteristics and Policy Responses*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, p. 19.

magistrale e dottorato di ricerca) e due volte più a rischio di quelli con istruzione secondaria (scuola secondaria di secondo grado e post-secondaria)³¹. In merito alle dinamiche di entrata e di uscita dallo status di Neet, si osserva come la probabilità di divenire Neet dopo un percorso istruttivo cresca con l'età. La ragione di tale andamento è da ricercarsi nel fatto che, col passare degli anni, il costo opportunità (molto basso per gli *young NEETs*) del prosieguo degli studi aumenta. Se si considera invece il processo opposto, cioè quello di uscita dallo status di Neet, che è strettamente legato all'efficacia dei vari strumenti di orientamento e collocamento nel mercato del lavoro riservati ai giovani, si scopre che la probabilità di trovare un successivo (o primo) impiego lavorativo cresce con l'età, anche se in maniera significativamente inferiore dopo l'inizio della crisi. Al contrario, la probabilità di uscire dallo status di Neet attraverso nuovi percorsi formativi di tipo istruttivo scende con il crescere dell'età, poiché per uno *young adult* è molto difficile prendere in considerazione l'opzione scuola, visti gli alti costi opportunità. A ciò si aggiungono inoltre molto spesso motivi familiari, nonché le maggiori difficoltà riscontrabili nell'apprendimento in età matura se non inquadrato in programmi di apprendimento permanente³².

Dalla sua prima adozione a livello europeo nel 2010, l'indicatore Neet è divenuto nel tempo un concetto imprescindibile nell'analisi della condizione giovanile, in grado di illustrare, in maniera più completa rispetto agli indicatori tradizionali, la vulnerabilità economica e sociale dei giovani, la loro posizione rispetto al mercato del lavoro, nonché le varie dinamiche che connotano la disoccupazione giovanile e le sue molteplici conseguenze. Esso rappresenta ormai uno strumento guida nella definizione, tanto a livello europeo, quanto a livello nazionale, di politiche volte al sostegno all'inclusione sociale dei giovani e in particolare di quelle a supporto dei percorsi di transizione scuola-lavoro. Uno dei vantaggi di questo indicatore è infatti quello di rimarcare le difficoltà che i giovani europei incontrano nel loro percorso di inserimento lavorativo; difficoltà che chiamano in causa alcune disfunzioni strutturali dei meccanismi di collegamento tra sistema scolastico-formativo e mondo del lavoro. La necessità di concentrarsi maggiormente sui Neet è così diventata obiettivo centrale per le politiche economiche ed occupazionali proposte dalla Commissione europea, come ad esempio nel contesto della cosiddetta Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*),

³¹ Eurofound, *NEETs*, 2012, cit., p. 56.

³² L. Monti, *Ladri di futuro*, cit., pp. 88-89.

adottata nel 2013 dal Consiglio dell'Unione europea³³ e di cui si dirà più approfonditamente in seguito. Tuttavia, il pregio maggiore del concetto di Neet risiede probabilmente nella composita popolazione giovanile che esso racchiude. Con riferimento alla diversa posizione rispetto al mercato del lavoro, l'universo Neet comprende al suo interno giovani disoccupati e inattivi, accomunati dal fatto di non accumulare capitale umano e sociale attraverso i canali tradizionali del lavoro e della formazione. Superando la tradizionale dicotomia del mercato del lavoro tra occupati e disoccupati, il *target* Neet consente dunque di operare una stima precisa della quota potenziale di forza lavoro inutilizzata nella fascia giovanile. I giovani disoccupati rappresentano dunque soltanto un sottogruppo della più ampia categoria Neet; peraltro non è nemmeno detto che tutti i disoccupati siano anche Neet. Tutto ciò spiega inoltre la consueta discrepanza riscontrabile tra il tasso di disoccupazione giovanile e il tasso Neet, con il primo sovente più alto del secondo in termini percentuali; ciò dipende in buona sostanza dalla differenza dei denominatori delle frazioni con cui si calcolano i due tassi, poiché per il tasso Neet il denominatore è appunto costituito dal totale della popolazione giovanile nella fascia d'età considerata, ovviamente più elevato in valore assoluto rispetto a quello del tasso di disoccupazione, che è invece il totale della popolazione giovanile complessivamente attiva sul mercato del lavoro (la cosiddetta "forza lavoro" totale, composta da occupati e disoccupati).

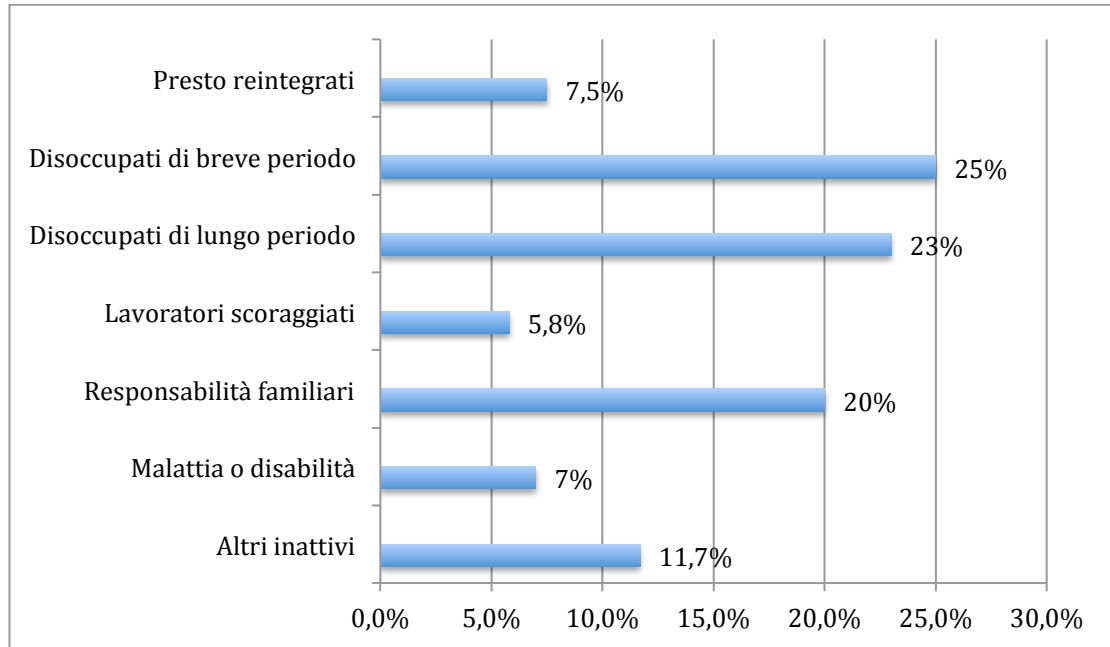
Dal punto di vista metodologico dunque, l'acronimo Neet, ancorché di forte impatto mediatico, risulta tuttavia una categoria omnicomprensiva, che nasconde al suo interno una vasta eterogeneità dei giovani che ne fanno parte; le divergenze principali, oltre che all'età dei soggetti di riferimento, attengono al grado d'istruzione, alla volontarietà o meno della situazione in cui si versa e, come già detto, alla posizione rispetto al mercato del lavoro, con riferimento alla differenza tra lo *status* di disoccupato (che cerca attivamente lavoro) e d'inattivo (non iscritto nelle liste di collocamento e non alla ricerca di lavoro). Bene ha fatto, dunque, l'Eurofound a diversificare ulteriormente la categoria, operando, nel 2016, un'interessante divisione in sette sottogruppi, allo scopo di meglio illustrare il carattere frammentario e disomogeneo della popolazione di giovani che compongono l'universo Neet e di

³³ Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, 2013/C 120/01, Bruxelles, 22 aprile 2013.

metterne in luce i diversi bisogni collegati alle differenti caratteristiche. Tale disaggregazione ha permesso così di individuare le seguenti sotto-categorie, il cui diverso peso percentuale all'interno della popolazione Neet è riportato nel grafico sottostante (Grafico 1):

- 1) disoccupati di lungo periodo (*long-term unemployed*);
- 2) disoccupati di breve periodo (*short-term unemployed*);
- 3) prossimi ri-entranti nel mercato del lavoro o all'interno del ciclo formativo (*re-entrants*);
- 4) lavoratori scoraggiati (*discouraged workers*);
- 5) indisponibili per motivi connessi alle responsabilità familiari (*unavailable due to family responsibilities*);
- 6) indisponibili per disabilità o malattie (*unavailable due to illness or disability*);
- 7) altri Neet per cui non è possibile inferire la causa del loro stato (*other inactive*).

Grafico 1 – Composizione della popolazione NEET all’interno dell’Unione europea nella fascia d’età 15-29 anni (dati 2013, espressi in percentuale della popolazione NEET)



Fonte: elaborazione su dati Eurofound 2016³⁴

Da tale scomposizione è pertanto possibile osservare come la variegata popolazione europea dei Neet raggruppi al suo interno soggetti molto vulnerabili ed esposti al rischio di esclusione sociale³⁵, si pensi ai disoccupati di lungo periodo o agli inattivi “scoraggiati”, ossia coloro che non sono alla ricerca di lavoro nella convinzione che non vi siano opportunità lavorative; ma anche soggetti che scelgono volontariamente di uscire dal mercato del lavoro o che si trovano in tale condizione solo temporaneamente perché in attesa di terminare percorsi formativi alternativi (cosiddetti *non formal e informal learning*); o ancora soggetti inattivi per motivi di cura delle esigenze familiari, categoria quest’ultima quasi interamente costituita da giovani donne³⁶. In estrema sintesi, le differenti tipologie di giovani ricomprese nella Neet *generation* che sono state testé elencate si caratterizzano dunque per un diverso grado di occupabilità rispetto al mercato del lavoro. Compito precipuo di efficaci

³⁴ Eurofound, *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, p. 35. La categorizzazione effettuata da Eurofound è applicata ai dati rilevati dall’European Union Labour Force Survey (EU-LFS) del 2013.

³⁵ *Ivi*, p. 45. La percentuale di popolazione a rischio esclusione sociale ammonta al 38% fra i Neet, rispetto al 18% negli altri casi

³⁶ *Ivi*, p. 37.

politiche attive mirate ai giovani, tanto a livello europeo, quanto a livello nazionale, dovrebbe dunque essere quello di tenere in stretta considerazione tale spettro di differenze; al fine di elaborare misure adeguate rispetto alle variegata esigenze della popolazione giovanile, tanto sul piano degli obiettivi, quanto su quello dei relativi *target* di riferimento, in un'ottica disaggregata basata sul presupposto che “*the one-size-fits-all approach must be avoided*”³⁷.

Anche nel caso dei Neet, così come già evidenziato a proposito dei livelli generali di disoccupazione giovanile, si è osservato negli ultimi anni un lieve miglioramento. Anche grazie al contributo significativo derivante dall'attuazione della già citata Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*), il numero di giovani Neet europei nella fascia d'età tra 15 e 29 anni è leggermente diminuito, passando da circa 14 milioni al culmine della crisi a 12,5 milioni nel 2016³⁸ (pari al 14,2 % della popolazione totale di riferimento); analogamente, nella fascia d'età tra 15 e 24 anni, per la prima volta dall'inizio della crisi economica, la percentuale dei Neet disoccupati risultava inferiore (5,4%) rispetto a quella dei Neet inattivi (6,2%)³⁹. Mentre il mercato del lavoro giovanile è dunque considerevolmente migliorato almeno a partire dal 2014, uno dei retaggi più pesanti della recente crisi economica è tuttora rappresentato dall'ampia fetta di giovani Neet disoccupati di lungo periodo, che, nel 2016, rappresentava ancora quasi un terzo dei giovani senza lavoro⁴⁰. Per quanto riguarda la fascia d'età ristretta 15-24 anni, un'analisi approfondita della composizione della popolazione Neet nel tempo (illustrata nel Grafico 2) rivela infatti che l'incremento generale del tasso Neet registrato a partire dall'insorgere della crisi è stato guidato principalmente dalla crescita della categoria dei disoccupati di lungo periodo: mentre il tasso di Neet disoccupati di breve periodo è diminuito dal 3,3% del 2008 al 3% del 2016, la percentuale (intesa come porzione del tasso Neet generale) di coloro che erano disoccupati di lungo periodo o lavoratori scoraggiati è aumentata rispettivamente dall'1,4% e 0,5% del 2008 al 2,3% e 0,7 % del 2016.

³⁷ Eurofound, NEETs, 2012, cit., p. 25.

³⁸ Commissione europea, *La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza*, COM(2016) 646 final, Bruxelles, 4 ottobre 2016.

³⁹ Commissione europea, *Situation of young people in the European Union*, Commission Staff Working Document, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, p. 121.

⁴⁰ *Ivi*, p. 1.

Grafico 2 – Composizione della popolazione NEET nella fascia d’età 15-24 anni 2008-2016 (in percentuale sulla popolazione totale nella fascia d’età)



Fonte: M. Mascherini, “Long-term unemployed youth: the legacy of the crisis”, in *Social Europe*, 17 aprile 2018⁴¹.

Secondo gli ultimi e più completi dati Eurostat disponibili, nel 2018 il tasso Neet all’interno dell’Unione europea, nella fascia d’età 15-24 anni, è sceso al 10,5%⁴², mentre quello relativo alla fascia d’età 25-29 anni è tornato ad attestarsi grosso modo al livello pre-crisi, raggiungendo il 17,1%. Inoltre, il recente aggiornamento da parte di Eurostat dei metodi di rilevazione utilizzati ha consentito di fornire una stima allargata del fenomeno Neet su *target* di riferimento più ampi rispetto a quelli sino a qui considerati. In particolare, prendendo ad esempio i giovani d’età compresa tra i 20 e i 34 anni, Eurostat ha stimato il tasso Neet in tale popolazione pari al 16,5% nel 2018, praticamente un giovane su sei in tale fascia d’età; più basso invece quello dei Neet tra i 15 e i 34 anni, pari al 14,1% nello stesso anno, che riflette il suddetto

⁴¹ <https://www.socialeurope.eu/long-term-unemployed-youth-the-legacy-of-the-crisis>.

⁴² Fonte: Eurostat. Secondo dati ancora più recenti, disponibili tuttavia soltanto per questa fascia d’età, nel terzo trimestre del 2019, sempre secondo Eurostat, esso è sceso ulteriormente, raggiungendo il 10%.

miglioramento sostanziale registrato dalla fascia d'età 15-24. Per quanto riguarda il *target* 20-34 anni, si rileva inoltre un considerevole *gap* di genere in tale fascia anagrafica, con un tasso Neet femminile pari al 20,9%, rispetto al 12,2% di quello maschile nel 2018⁴³.

Si tratta dunque di dati ancora una volta allarmanti. In termini assoluti si parla di circa 15 milioni di giovani Neet tra i 20 e i 34 anni. Un vero e proprio esercito silenzioso di individui a rischio esclusione sociale, proprio nel momento in cui questi avrebbero dovuto muovere i primi e decisivi passi nel mondo del lavoro e nella società. La prolungata assenza di questi soggetti dal mercato del lavoro o dal circuito formativo, infatti, aumenta sensibilmente le difficoltà di reinserimento, nonché il rischio di immobilismo. La persistenza di un alto numero di Neet nel tempo concorre dunque a ridurre in maniera notevole il capitale umano delle giovani generazioni, anche sulla componente della conoscenza, acquisibile nel mondo della scuola e nel mondo del lavoro; capitale umano che, considerando l'aspettativa di vita dei giovani stessi, è quello di gran lunga più elevato per una nazione e per una comunità in generale. Le conseguenze di queste dinamiche sono molto severe e possono ripercuotersi per molto tempo. Si corre dunque il pericolo che tale condizione di svantaggio che affligge gli attuali giovani europei diventi presto strutturale e permanente, finendo per plasmare l'assetto socioeconomico della futura società europea.

Dall'insieme di queste evidenze statistiche è perciò intanto possibile formulare una prima serie di conclusioni preliminari: i dati fin qui osservati consentono infatti, in prima battuta, di poter rilevare come durante la recente crisi il divario tra giovani e anziani sia aumentato in maniera considerevole. A ciò si aggiunga inoltre che, mentre nel corso di tale periodo i tassi di disoccupazione e povertà giovanile sono, come abbiamo visto, costantemente aumentati, è possibile osservare come, allo stesso tempo, le politiche economiche messe in atto in gran parte dei paesi europei (Italia in primis, ma in generale anche nel resto d'Europa) siano state indirizzate a riorientare quote rilevanti di spesa pubblica da capitoli di spesa tradizionalmente inerenti alla vita sociale della fascia giovanile (istruzione, famiglia, infanzia etc.) verso quelli attinenti alla vita degli individui più maturi e dei pensionati⁴⁴.

⁴³ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190627-1>.

⁴⁴ Oxfam, *Un'Europa per tutti non per pochi*, cit.

Ciò detto, cerchiamo però adesso di andare oltre gli effetti della recente fase recessiva. I diversi punti in questione riguardano infatti da vicino il tema della sicurezza economica ed il conseguente grado di protezione dal rischio di povertà che essa può assicurare, attenendo a dinamiche e a problemi strutturali che vanno ben oltre la soglia del breve periodo.

Interessanti spunti di riflessione in merito a tale aspetto provengono dai risultati raccolti dai ricercatori dell'istituto canadese Centre for the Study of Living Standards (CSLS) e resi noti a settembre 2011⁴⁵; la metodologia di ricerca prescelta da questi autori è basata sulla rilevazione di una serie di innovativi indicatori compositi che assieme concorrerebbero a determinare la sicurezza economica generale di una determinata collettività, misurandone l'andamento dal 1980 al 2009, ovvero nell'arco del trentennio precedente al pieno manifestarsi degli effetti della crisi finanziaria globale. Tra questi, l'indice di eguaglianza economica (composto tenendo conto del coefficiente di Gini per il 25% e del tasso di povertà relativa per il 75%), la cui rilevazione, condotta sui dati relativi al trentennio selezionato, mostra come, a parte la Svezia e la Francia, gli altri paesi europei abbiano registrato tassi di eguaglianza in calo, con l'Italia in forte regresso davanti solo al Regno Unito, ma ultima in valore assoluto rispetto agli altri paesi monitorati. Analogamente, un sostanziale e generale indebolimento è stato registrato per quanto riguarda l'indice di sicurezza economica, che tiene conto nella sua composizione di quattro indicatori specifici, cioè il rischio di disoccupazione, i rischi finanziari per malattia e spese mediche, il rischio povertà di famiglie monoparentali e il rischio di povertà degli anziani; un indicatore generale dunque, teso a rilevare la situazione nel suo insieme, aggregando i dati relativi a tutte le fasce d'età senza disaggregarli in base alle curve di sicurezza economica riferite alle singole coorti anagrafiche. Ancora una volta, l'unico dato in parziale controtendenza è stato quello fatto registrare dall'analisi dell'andamento dell'indice di sicurezza dal rischio di povertà in età avanzata, che misura invece il rischio di povertà delle fasce sociali più anziane e che nel periodo considerato si è caratterizzato per una discesa molto contenuta in quasi tutti i paesi europei, ancor meno significativa per

⁴⁵ L. Osberg, A. Sharpe, *Moving from a GDP-based to a well-being based metric of economic performance and social progress: results from the index of economic well-being for OECD Countries, 1980-2009*, CSLS Research Report, Centre for the Study of Living Standards, Ottawa, 2011.

quanto riguarda il caso italiano (soprattutto in ragione del generoso sistema previdenziale in vigore nel nostro paese nel secolo scorso)⁴⁶.

E' questo uno dei molteplici aspetti del fenomeno detto del "trascinamento della ricchezza", che caratterizza in linea generale, sia pur con diverse gradazioni d'intensità, la gran parte dei paesi europei. Esso rappresenta uno degli effetti principali (e più evidenti) dell'odierna frattura generazionale che oppone o, più laicamente, separa le giovani generazioni dalla generazione dei cosiddetti *baby boomers* (i nati tra il 1946 e i primi anni Sessanta, secondo la più recente classificazione del Pew Research Center⁴⁷); quest'ultima figlia, a sua volta, di quella che fu artefice della Ricostruzione e del successivo boom economico del secondo dopoguerra, da cui ha riscosso il primo dividendo sociale di sviluppo, in termini d'istruzione, lavoro e benessere. E' questa generazione ad aver dominato, nei cicli vitali, le successive, incrementando il proprio patrimonio netto nell'arco degli ultimi

⁴⁶ In Italia la spesa pensionistica nel 2018 è aumentata del 2,2%, raggiungendo attualmente i 293 miliardi di euro, pari ad un peso relativo sul Pil del 16,6%: il livello più alto dei paesi Ocse dopo la Grecia, in aumento di un punto decimale rispetto al 2017. Per questi dati vedi OECD, *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2019.

⁴⁷ M. Dimock, "Defining generations: where Millennials end and Generation Z begins", in *Pew Research Center*, 17 gennaio 2019 (<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/>). Il punto è tuttavia dibattuto, in quanto non esiste una definizione univoca della generazione dei cosiddetti *baby boomers*. Nella sua accezione originale, tale termine veniva usato dall'Ufficio del censimento degli Stati Uniti d'America (*U.S. Census Bureau*) per indicare i picchi di nascite verificatisi negli Stati Uniti tra metà del 1946 e il 1964 (da ultimo U.S. Census Bureau, 2014). Sulla stessa linea si poneva, nel 1980, anche lo scrittore americano Landon Jones, autore di *Great Expectations: America and the Baby Boom Generation*, definendo tali i nati tra il 1946 e il 1964. Più tardi sempre negli Stati Uniti, gli storici americani Neil Howe e William Strauss, nella loro tanto suggestiva quanto discussa teoria sulla determinazione delle generazioni (Howe e Strauss 1991, 1997), proposero una periodizzazione alternativa, classificando gli appartenenti alla *Boom Generation* come coloro nati tra il 1943 e il 1960. Più recentemente, l'accademico britannico David Willetts (Willetts 2010, p.53) è invece ritornato alla determinazione iniziale dell'anagrafe statunitense, classificando come segue le varie generazioni susseguitesi a partire dal secondo dopoguerra: i nati tra il 1946 e il 1965 sarebbero i *baby boomers*; i nati tra il 1966 e il 1980 rappresenterebbero la generazione X o "generazione perduta" (Willetts li definisce anche *post boomers*); i nati alle soglie del nuovo millennio, tra il 1981 e il 2000, sono la generazione Y, i cosiddetti *Millennials*, considerati un'eco dei baby boomers ("*echo boomers*") perché nati in un periodo di ripresa, sono però anche i primi ad avere probabilmente meno dei loro genitori; i nati dal 2001 in poi appartengono invece alla generazione Z, sono i figli della recessione, anche definiti con il nome emblematico di *Homeland Generation* (Howe e Strauss 2007, pp. 41-52). La periodizzazione di Willetts è di fatto la più simile a quella adottata dal Pew Research Center di Washington, che nello studio sopra citato definisce gli appartenenti alle varie generazioni dividendoli tra: *Baby Boomers* (1946-1964), *Generation X* (1965-1980), *Millennials* (1981-1996) e *Generation Z* (1997-2012). Tuttavia, secondo Luciano Monti (Monti 2016, pp. 25-26), a cui si rimanda per una panoramica completa sull'argomento, per calare tali definizioni nel contesto europeo, la classe anagrafica più adatta a rappresentare la generazione europea dei *baby boomers* sarebbe quella dei nati tra il 1945 (la fine della guerra in Europa) e il 1960.

50 anni e che tutt'oggi, nella maggior parte dei paesi europei, domina in termini di ricchezza e reddito medio, grazie anche a livelli di trattamento pensionistico che, nel complesso, incidono fortemente sulla spesa pubblica. L'attuale e crescente divario generazionale ha, dunque, una storia ben precisa, legata al ciclo di vita di una generazione potente, innanzitutto perché demograficamente rilevante, quella dei *baby boomers* appunto (diventati nel frattempo sessantenni e settantenni), che rappresenta ancora oggi una porzione numerosa ed influente della popolazione europea. Secondo le stime dell'ESPAS (che arriva però ad includere all'interno di tale categoria i nati fino al 1967, nel 2015 questa coorte anagrafica costituiva il 25% della popolazione in Europa, controllando quasi il 70% del reddito disponibile e rappresentando dal 40% al 60% del totale dei consumi⁴⁸.

Il menzionato fenomeno del trascinarsi e della concentrazione della ricchezza in capo alla generazione dei *baby boomers* permette agli attuali over 64 anni di registrare una ricchezza familiare netta⁴⁹ superiore di 1,5 volte a quella degli over 64 della fine degli anni Ottanta. Inoltre, mentre alla fine degli anni Ottanta la fascia più anziana era in ultima posizione, con il 65,5% della ricchezza familiare netta, tale scomoda posizione spetta ora alla fascia più giovane (under 34), con poco più del 60% della media pro capite⁵⁰. Un punto di caduta che, per i giovani europei, fa il paio con quello riscontrabile sul piano della distribuzione del reddito, come ricordato poco sopra a proposito della fascia d'età 18-29 anni.

Ma c'è di più. Cercando di quantificare meglio il fenomeno, è possibile infatti stimare che la fascia che nel 1987 aveva meno di 34 anni poteva all'epoca contare su una ricchezza pari all'82,5% della media delle famiglie europee, mentre i giovani di oggi possono contare solo sul 61,7% di tale media, con uno scarto quindi di oltre 20 punti percentuali. Confrontando inoltre coloro che nel 1987 erano ultrasessantacinquenni con quelli che oggi hanno tale età, scopriamo che la variazione è positiva di 34,7 punti (65,5% contro il 100,2% attuale). Sommando i due delta, uno positivo ed uno

⁴⁸ ESPAS, *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*, Publications Office of the European Union, Bruxelles, 2015, pp. 60-61.

⁴⁹ Data dalla somma di tutte le attività reali (immobili, terreni, etc.) e di quelle finanziarie (depositi, titoli, azioni) al netto delle passività finanziarie (prestiti a breve, medio e lungo termine). Così calcolata, la ricchezza familiare esprime il valore di tutte le attività patrimoniali che garantiscono ai soggetti che ne sono proprietari all'interno dello stesso nucleo familiare un beneficio economico, rappresentato dal flusso dei redditi che esse generano oppure dai proventi derivanti dalla loro cessione o liquidazione.

⁵⁰ L. Monti, *Ladri di futuro*, cit., p. 90.

negativo, se ne ricava un differenziale marginale di oltre 55 punti percentuali di scarto⁵¹. Dati, questi, che forniscono un'ulteriore riprova di come, nell'arco dell'ultimo mezzo secolo, vi sia stato un vero e proprio “trascinamento” (ma anche “consolidamento”) della ricchezza da parte della generazione europea dei *baby boomers* che si protrae fino ai giorni nostri; il tutto, a scapito non solo delle generazioni ad essa successive (e, in modo particolare, di quella dei giovani attuali, i cosiddetti *Millenials*), ma anche di quella precedente, molti rappresentanti della quale possono oggi contare su pensioni inferiori al minimo necessario per la sussistenza.

Il fenomeno del trascinamento della ricchezza consente, dunque, innanzitutto, di spiegare l'attuale tensione sociale sorta tra coloro che hanno goduto di un'emergente gioventù, incrementato il proprio patrimonio e stanno adesso per ritirarsi dal mondo del lavoro (o l'hanno già fatto), approdando, nel complesso, ad una confortevole vecchiaia e coloro i quali devono oggi costruirsi il loro avvenire, partendo da un reddito sempre più difficile da conseguire e in un contesto generale caratterizzato da livelli notevolmente più bassi di sicurezza sociale.

I numeri dimostrano poi come il fenomeno sia particolarmente marcato in Italia. Stando ai dati provenienti dall'archivio storico dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia (1965-2016), è possibile rilevare come l'effetto trascinamento abbia conosciuto un'intensità notevole nel nostro paese, dando luogo, nel tempo, all'emergere di pesanti disuguaglianze intergenerazionali che si sono peraltro ulteriormente acuite nel corso della recente crisi economica.

Nel febbraio 2012, un interessante rapporto del Servizio Studi di Banca d'Italia dal titolo emblematico *Ricchezza e disuguaglianza in Italia*⁵² metteva a fuoco per la prima volta l'argomento, offrendo importanti evidenze statistiche in merito a tale fenomeno; mettendo assieme numeri e stime provenienti sia da Banca d'Italia, sia da fonti esterne, il lavoro consentiva di fornire una vasta e composita panoramica in grado di ricostruire l'andamento della ricchezza complessiva delle famiglie italiane dal 1965 al 2010. L'elaborazione finale dei dati evidenziava come, in tale arco temporale, la ricchezza netta delle famiglie in Italia avesse registrato una crescita considerevole. Nel 2010 la ricchezza complessiva delle famiglie era infatti pari a circa

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² G. D'aleccio, *Ricchezza e disuguaglianza in Italia*, in “Questioni di Economia e Finanza – Occasional Papers”, n.115, Banca d'Italia, Roma, febbraio 2012.

8.638 miliardi di euro, più di 7,5 volte il corrispondente valore del 1965 misurato a prezzi 2010, con una crescita media annua del 4,6%. L'analisi dell'aggregato pro-capite (la ricchezza netta media) presentava invece un andamento appena meno favorevole (da 21.900 a 142.000 euro, sempre a prezzi 2010, con una crescita media annua del 4,3%), dato che la popolazione italiana è passata nel periodo considerato da circa 52 a oltre 60 milioni di individui⁵³. Il documento si concludeva inoltre sottolineando come anche il rapporto tra ricchezza e Pil avesse fatto registrare “un andamento meno pronunciato, perché il Pil è anch'esso cresciuto notevolmente nel periodo”, giudicando “però notevole che il rapporto sia comunque all'incirca raddoppiato (un po' meno, se si esclude il debito pubblico)”, segno evidente “che il nostro paese ha in questi cinquant'anni incrementato la propria ricchezza più di quanto abbia incrementato la produzione”⁵⁴.

In seguito a tale rilevazione, a partire dal 2010 il dato riguardante la ricchezza netta pro capite è andato incontro ad una notevole flessione, a causa degli effetti della prolungata crisi economica e finanziaria; una flessione comunque non tale da vanificare l'incremento registrato nel corso del quarantennio antecedente, visto che, ancora alla fine del 2015, era possibile rilevare come, nonostante la diminuzione osservata nel periodo più recente, tra il 1995 e il 2014 la ricchezza netta media familiare fosse cresciuta di circa 8 punti percentuali in termini reali, mentre quella mediana di circa il doppio⁵⁵.

L'analisi delle serie storiche mostra dunque in maniera alquanto inequivocabile come, nell'arco dell'ultimo mezzo secolo, l'ampiezza della torta della ricchezza posseduta dalle famiglie italiane sia complessivamente cresciuta, tanto in termini assoluti, quanto in termini relativi. Purtroppo a crescere è stato anche il divario generazionale correlato a tale indicatore, ovvero la distanza tra le varie fette della torta della ricchezza nella sua distribuzione intertemporale divisa per fasce d'età. In particolare, nell'arco temporale che va dal 1995 (da quando, cioè, se ne sono consolidate le modalità di rilevazione) al 2014 i divari di ricchezza tra i più giovani e i più anziani si

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ivi*, p. 10.

⁵⁵ Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014*, in “Supplementi al Bollettino Statistico - Indagini campionarie”, Nuova serie, Anno XXV, n. 64, Roma, 3 Dicembre 2015, p. 22.

sono progressivamente ampliati. Tale divario, è bene precisarlo, risente in parte di cause fisiologiche, in quanto riflette anche il naturale processo di accumulazione dei risparmi lungo il ciclo di vita. Ciò che non ha natura fisiologica è però l'incremento smisurato di tale divaricazione registrato nel suddetto periodo, un incremento che assume dunque i connotati ben più deleteri di un vero e proprio *gap* intergenerazionale: in termini reali, la ricchezza netta media delle famiglie con capofamiglia⁵⁶ tra i 18 e i 34 anni nel 2014 era meno della metà di quella registrata nel 1995, mentre quella delle famiglie con capofamiglia con almeno 65 anni era aumentata di circa il 60%; il rapporto tra quest'ultima e quella dei più giovani è passato da meno dell'unità a oltre 3⁵⁷. Complessivamente, dunque, nell'arco del ventennio suddetto, si è verificata una dinamica esattamente opposta (stessa variazione in termini percentuali, ma di segno contrario) del livello medio di ricchezza netta delle famiglie più giovani e di quelle più anziane, con le prime che l'hanno vista contrarsi del 60% circa e le seconde che l'hanno vista aumentare del medesimo quoziente, con un differenziale finale addirittura vicino al 120%. Una dinamica analoga è inoltre osservabile per quanto riguarda l'andamento del reddito medio equivalente⁵⁸ dei lavoratori più giovani: nell'arco dei vent'anni considerati, esso è sceso di oltre il 10% per gli individui tra i 19 e i 34 anni, mentre per gli over 64 è cresciuto di oltre il 15%⁵⁹.

Il senso complessivo della dismisura creatasi si coglie ancor meglio dall'analisi dell'andamento del rapporto tra i due indicatori appena citati (ricchezza netta e reddito equivalente) per classi anagrafiche molto simili, ancorché all'interno di un arco temporale anteriore. Se, ad esempio, nel 1991 la famiglia mediana con capofamiglia oltre i 64 anni aveva un rapporto tra ricchezza netta e reddito disponibile pari a circa 3 volte e mezzo quello della famiglia mediana con capofamiglia sotto i 30

⁵⁶ Inteso come il massimo percettore di reddito all'interno del nucleo familiare.

⁵⁷ Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014*, in "Supplementi al Bollettino Statistico - Indagini campionarie", Nuova serie, Anno XXV, n. 64, Roma, 3 Dicembre 2015, pp. 11-12.

⁵⁸ Il reddito equivalente è un indicatore di benessere che tiene conto della dimensione familiare e delle economie di scala che ne derivano: è definito come il reddito di cui un membro di una famiglia dovrebbe disporre per raggiungere lo stesso livello di benessere se visse da solo. Viene calcolato assegnando a ciascun membro della famiglia un peso che dipende dalla sua età; la somma di questi pesi restituisce il numero di adulti equivalenti della famiglia; il reddito equivalente è dato dal rapporto tra il reddito familiare complessivo e il numero di adulti equivalenti. Nelle sue rilevazioni, la Banca d'Italia adotta la scala di equivalenza dell'Ocse modificata, che attribuisce un coefficiente pari a 1 al capofamiglia, 0,5 agli altri componenti con almeno 14 anni e 0,3 ai membri con meno di 14 anni.

⁵⁹ Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014*, cit. pp. 7-8.

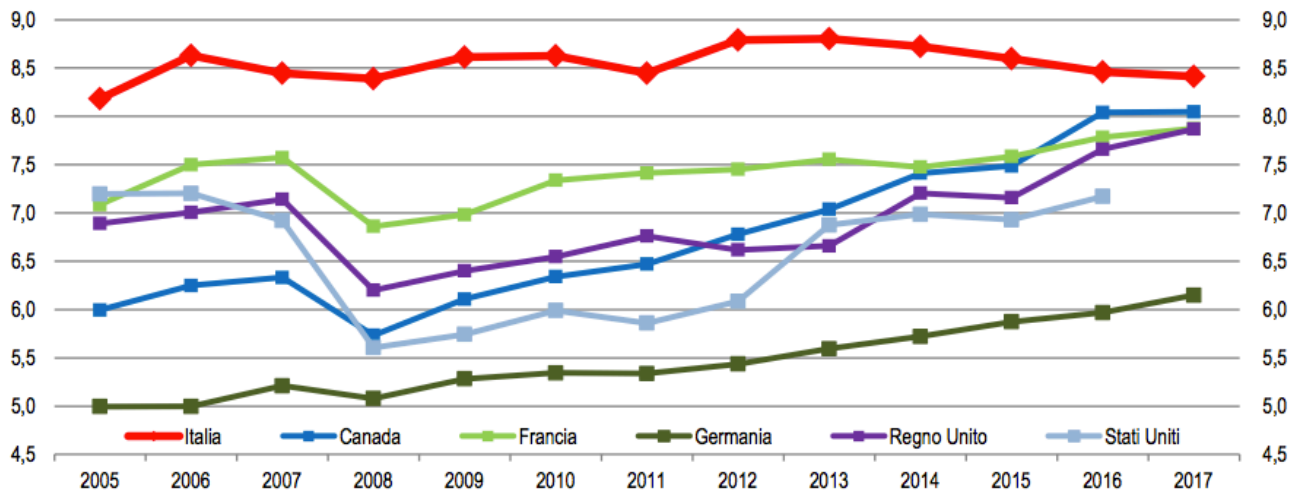
anni, nel 2012 questa differenza era diventata di oltre 14 volte. Se comparato col rapporto tra ricchezza netta e reddito disponibile della famiglia mediana con capofamiglia tra i 30 e i 40 anni, la differenza è passata invece da 1,5 a circa 3 volte⁶⁰. Se espressa in termini di reddito disponibile, la ricchezza accumulata dei nonni è quindi oggi notevolmente più alta di quella dei nipoti rispetto a quanto non lo fosse nel 1991. Numeri che dimostrano quindi come anche (e soprattutto) nel nostro paese quella dei nati negli anni Quaranta e Cinquanta del secolo scorso sembri essere “una generazione con una traiettoria di benessere unica”, caratterizzata da “un rapporto tra ricchezza netta e reddito disponibile superiore a quello dei propri padri nella seconda metà della propria vita lavorativa, e allo stesso tempo superiore oggi giorno a quello dei propri figli, oltre che notevolmente più grande rispetto a quello dei propri nipoti”⁶¹. La conseguenza più evidente di questo stato di cose è che i baby boomers sono costretti ora spesso a fungere loro stessi da ammortizzatore sociale verso figli e nipoti.

Il confronto dei dati rilevati per l'Italia nel più ampio e variegato panorama europeo fornisce inoltre ulteriori e interessanti spunti di riflessione. Alla fine del 2017 la ricchezza netta delle famiglie italiane è stata pari a 8,4 volte il reddito disponibile, misurato al lordo degli ammortamenti. Per quanto riguarda il contesto europeo, secondo i dati dell'OCSE questo rapporto è più alto di quello relativo alle famiglie francesi e inglesi (intorno a 8), nonché di quelle tedesche, il cui valore è molto più basso (appena superiore al 6), anche se nel periodo il divario si è notevolmente ridotto. E' interessante però notare che, sebbene negli ultimi anni per quanto riguarda l'Italia l'indicatore italiano sia lievemente sceso dal picco raggiunto nel 2013, la riduzione del gap rispetto agli altri tre maggiori paesi europei (Francia, Germania e Regno Unito) sia dovuto principalmente all'andamento crescente osservato per questi ultimi. Per quanto riguarda il nostro paese occorre inoltre ricordare che il livello elevato di quest'indicatore nel confronto internazionale è amplificato dal ristagno ventennale dei redditi delle famiglie italiane.

⁶⁰ Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012*, in “Supplementi al Bollettino Statistico - Indagini campionarie”, Nuova serie, Anno XXIV, n. 5, Roma, 27 Gennaio 2014, pp. 10-18.

⁶¹ <https://www.linkiesta.it/it/article/2014/06/11/il-ventennio-boom-del-divario-generazionale/21657/>.

Grafico 3 - Ricchezza netta delle famiglie nel confronto internazionale 2005-2017 (in rapporto al reddito lordo disponibile delle famiglie)



Fonte: Istat e Banca d'Italia, 2019 (Istat, Banca d'Italia, *La ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie italiane 2005-2017*, rapporto congiunto, Roma, 9 maggio 2019)⁶².

L'insieme di queste evidenze consente dunque di confermare l'osservazione secondo cui, nel confronto con gli altri paesi europei, l'Italia sia "un paese relativamente ricco"⁶³. Tuttavia, in maniera ancora più rilevante si può affermare che l'insieme di questi indicatori, con riferimento all'andamento registrabile non solo in Italia, ma anche negli altri paesi, testimoni più che altro, la crescente rilevanza delle condizioni patrimoniali rispetto a quelle reddituali nell'odierna società europea; in altre parole, in relazione ai flussi generali di reddito e ricchezza all'interno dei maggiori paesi europei si osserva sempre più una dinamica strutturale che fa sì che la ricchezza che ci proviene dal passato sia oggi più rilevante di ieri in rapporto a quella che è possibile procurarsi giorno dopo giorno con l'attività lavorativa e di impresa. E' perfino superfluo spiegare come una siffatta dinamica tenda a pregiudicare ulteriormente la posizione dei giovani, in grado, per definizione (in quanto in una fase primordiale della propria esistenza), di poter contare maggiormente su flussi di reddito costanti nel tempo piuttosto che su *stock* di ricchezza accumulata.

Altri indicatori che possono contribuire, se non a determinare, quantomeno a rilevare l'entità dell'attuale frattura intergenerazionale sono, oltre alla ricchezza familiare e

⁶² https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/ricchezza-famiglie-societa-non-fin/2017-ricchezza-famiglie-societa-non-fin/statistiche_RFSNF_09052019.pdf

⁶³ G. D'alessio, *Ricchezza e disuguaglianza in Italia*, cit., p. 19.

alla distribuzione del reddito per fasce d'età già citati, il livello dei consumi medi delle famiglie senza figli; l'accesso al credito; l'intensità dei servizi sociali ad essi dedicati e, infine, il servizio al debito per fasce d'età. In merito a quest'ultimo, l'esame dell'incidenza del servizio al debito rispetto al reddito mostra come, anche in questo campo, siano attualmente, per la maggior parte, gli under 35 ad essere molto prossimi alla soglia di insostenibilità (generalmente calcolata attorno al 30% del reddito netto).

Inoltre, al fine di rappresentare una completa panoramica dell'attuale frattura intergenerazionale, non è da sottovalutare l'impatto dei cambiamenti climatici derivante dalla pesante impronta ecologica. La concentrazione e la contestualizzazione dei costi per assicurare la sostenibilità ambientale (costi di mitigazione innanzitutto, ma anche costi di adattamento) conducono infatti a ineguaglianze tra le generazioni che se ne fanno carico e quelle che non li hanno sostenuti, causando così forti disuguaglianze intergenerazionali, misurabili appieno soltanto in un'ottica di lungo periodo. Lo scenario ambientale previsto dall'Ocse stima che, senza il contributo di politiche più ambiziose di quelle attualmente in vigore, le emissioni di gas serra aumenteranno del 50% entro il 2050. Tale peggioramento sarà trainato principalmente da due fattori. Il primo derivante da una crescita del 70% delle emissioni di CO₂ per un aumento dell'80% della domanda globale di energia. Il secondo a causa di una forte domanda di automobili e trasporti, soprattutto nei paesi in via di sviluppo⁶⁴. E' generalmente accolta l'ipotesi che i gas serra, nel complesso, produrranno un innalzamento della temperatura globale compreso tra 1.4° e 2.6° gradi Celsius entro il 2040-2060. Tale impronta ecologica mette dunque a rischio la capacità di autoriproduzione del pianeta, rendendo urgenti consistenti investimenti per ricostruire il capitale naturale depauperato; investimenti che, ancora una volta, saranno prevalentemente sostenuti dai giovani di oggi e dalle future generazioni.

⁶⁴ OECD, *Environmental Outlook to 2050: Climate Change Chapter*, 2011, pp. 5-48.

1.3 Oltre il divario: la questione giovanile in un'ottica integrata. L'Agenda 2030 dell'Onu come primo passo verso una politica economica intergenerazionale

L'Europa nel suo complesso non ha mai conosciuto, nella storia, tassi di disoccupazione giovanile e inoccupazione così elevati per un periodo di tempo così prolungato e perciò si può a pieno titolo parlare di un vero e proprio ritardo generazionale; i giovani europei di oggi corrono il rischio concreto di subire un netto peggioramento delle condizioni di vita attuali e future, rispetto a chi li ha preceduti. Il rischio di un effetto "deriva" generalizzato è dunque molto alto e gli oneri per uscire da questa impasse, per riuscire cioè a superare gli ostacoli e le barriere aggiuntive che i più giovani dovranno affrontare per recuperare il ritardo accumulato e il terreno perduto, gravano attualmente tutti proprio sulle loro spalle; il tutto, in una società essenzialmente "anziana", non solo e non tanto perché popolata da una sempre maggiore quota parte di individui in età matura, ma soprattutto perché concepita, costruita e gestita a misura di questi ultimi.

Quest'ultimo punto enunciato è di fondamentale importanza per comprendere appieno tutte le cause e tutte le implicazioni della riscontrata perdita di benessere da parte delle giovani generazioni. La crisi economica degli ultimi anni, infatti, come è stato mostrato, ha soltanto portato alla luce e reso evidente la frattura, già da tempo esistente in molti paesi dell'Unione europea, tra le generazioni che hanno beneficiato di una fase contrassegnata dall'incremento della ricchezza, dei consumi e da standard elevati di sicurezza sociale e "i nuovi arrivati", coloro cioè che solo oggi si trovano a doversi confrontare con il mondo del lavoro, in un contesto generale caratterizzato da sistemi statuali privi degli strumenti di politica economica necessari a sostenerli di fronte alle nuove sfide globali.

Ci sono però elementi che trascendono, anzi prescindono dalla recente crisi, che, in quanto sistemica, ha colpito tutte le sfere della società; elementi sufficienti ad affermare che la frattura intergenerazionale rilevata non è soltanto economica, perché ha generato un deterioramento del reddito e di conseguenza della sicurezza economica delle fasce più giovani, ma anche sociale, perché ha alterato le normali forme di aggregazione e infine ambientale, poiché, come già sottolineato, impone alle

generazioni più giovani costi di adattamento ai mutamenti climatici e investimenti per la mitigazione delle emissioni che non trovano precedenti nella storia dell'evoluzione umana. Queste circostanze, che, è bene ricordarlo, sono originate in periodi antecedenti la recente fase recessiva, hanno determinato il depauperamento del capitale umano, del capitale naturale e del capitale riproducibile, in una sorta di *escalation*, dai primordi dello sviluppo industriale alla fine del millennio scorso⁶⁵.

Il tema dei giovani e del ritardo generazionale è dunque uno di quei temi che hanno a che fare, prima di ogni altra cosa, con una questione più generale, riguardante la sostenibilità del nostro attuale modello di sviluppo; ovvero di quello che, ad oggi, rappresenta (oramai con poche, marginali eccezioni) il paradigma economico predominante a livello mondiale, quello sviluppatista, incentrato sull'indicatore unico del prodotto interno lordo (Pil). Modello dominante tanto nei paesi sviluppati, quanto all'interno delle economie di quei paesi in via di sviluppo con ampi margini di crescita previsti nel prossimo futuro.

Il già menzionato istituto canadese Centre for the Study of Living Standards ha utilizzato un paniere di indicatori definito ISEW, cioè indice del benessere economico sostenibile (*Index of Sustainable Economic Well-Being*), composto nella maniera seguente: consumo personale + spesa pubblica, escluse spese militari e per la difesa – spesa privata a scopo difensivo + formazione di capitale + servizi del lavoro domestico – costo del degrado ambientale – deprezzamento del capitale naturale. I ricercatori del CSLS lo hanno calcolato usando serie storiche dei paesi Ocse a partire dagli anni Sessanta⁶⁶. In tutti i paesi presi in esame nell'arco temporale di un trentennio, cioè dal 1960 al 1990, il classico tasso di crescita del Pil pro capite nel periodo osservato e il tasso di crescita dell'ISEW non sono andati di pari passo, anzi, quest'ultimo è stato sempre inferiore al primo. Il risultato è che la forbice tra la crescita del Pil e la crescita di questo innovativo indicatore di benessere è andata ad aumentare sempre di più. Un fenomeno che si rileva anche comparando la crescita dei consumi pro capite con la crescita di tale indicatore; la prima ha sempre mostrato marginalità positive nel lungo periodo, mentre la seconda è rimasta pressoché

⁶⁵ L. Monti, *Ladri di futuro*, cit. pp. 112-113.

⁶⁶ Centre for the Study of Living Standards, *Trends Index of Economic Well-Being and per capita GDP, 1960-1990*, Ottawa, 12 settembre 2011.

stazionaria. Come a dire: consumiamo e guadagniamo sempre di più, ma il nostro benessere effettivo non cresce affatto.

Sembra dunque di essere ormai definitivamente entrati in quella dinamica di crescita antieconomica derivante dal raggiungimento di una fase di sviluppo che l'economista statunitense Herman Daly (uno dei padri del moderno pensiero della "decrescita"), già in tempi non sospetti, definiva, sulla base degli studi sulla funzione di fruibilità delle risorse, come "economia piena": "la crescita diventa antieconomica quando gli incrementi della produzione costano, in termini di risorse e benessere, più del valore dei beni prodotti [...]. Una popolazione in crescita antieconomica arriva al limite di futilità, il punto in cui l'aumento dei consumi non aggiunge alcuna utilità [...], una crescita antieconomica produce più rapidamente mali che beni, [rendendo] più poveri invece che più ricchi. Una volta superata la dimensione ottimale, la crescita diventa ottusa nel breve periodo e insostenibile nel lungo. Volendo, [si potrebbe] incrementare ulteriormente la produzione, ma questi incrementi costano, in termini di risorse e benessere, più del valore dei beni prodotti. L'ulteriore crescita del Pil non fa aumentare il benessere, ma lo blocca o lo riduce"⁶⁷.

Il ragionamento di Daly parte dalla considerazione che i costi della produzione non sono soltanto quelli sostenuti dall'imprenditore per produrre il bene, ma anche quelli sostenuti dall'intera collettività, presente e futura. In altri termini, è il "costo reale" della produzione dei beni e servizi a superare il loro realistico valore, cioè i benefici che il consumatore può trarne, contribuendo al raggiungimento della suddetta soglia di criticità; superata la quale si parla di antieconomicità della crescita, che finisce per trasformare l'economia in una "economia piena", cioè senza ulteriori margini di sviluppo che non siano antieconomici, vale a dire inferiori ai costi di produzione e di contenimento della già ricordata impronta ecologica e delle disuguaglianze intergenerazionali.

In virtù di tali osservazioni è pertanto possibile valutare come l'emergere dell'attuale e crescente divario generazionale e, più in generale, la diffusa perdita di benessere da parte delle nuove generazioni in Europa, sia in realtà soltanto un sintomo dello stato di malessere complessivo che caratterizza l'attuale sistema economico; un sistema economico i cui meccanismi di funzionamento di fondo consentono di assicurare

⁶⁷ H.E. Daly, *L'economia in un mondo pieno*, in "Le Scienze", n. 447, novembre 2005, pp. 112-119.

adeguati stock di capitale in un tempo T0, generando però al contempo un depauperamento del capitale stesso e quindi una riduzione dello *stock* di ricchezza per le generazioni future in T1. I limiti di sostenibilità dei modelli economici fondanti tale sistema sono oggi evidenti e si manifestano principalmente in due ordini di fattori: da un lato, tramite l'emergere di pesanti disuguaglianze (non soltanto intergenerazionali) che causano un depauperamento del capitale riproducibile, dall'altro, attraverso il complesso processo dei mutamenti climatici che genera un depauperamento del capitale naturale⁶⁸.

Tuttavia, sul piano politico, nel corso degli ultimi anni, qualcosa sembra essersi iniziato a muovere. Gli evidenti effetti del conclamato fallimento dell'attuale modello di sviluppo sembrano aver finalmente portato ad una generale presa di coscienza di tutti i limiti previsivi dei modelli economici affermatasi a partire dal dopoguerra. La sempre maggiore consapevolezza che il benessere collettivo non può essere misurato esclusivamente in termini di prodotto interno lordo (Pil) ha infatti condotto da tempo gli economisti, ma anche una parte dei *policymakers*, a ripensare gli scenari per il prossimo futuro, nonché le nuove politiche economiche e sociali volte a promuovere la crescita, riducendo le ineguaglianze.

Sulla base di questa “nuova consapevolezza”⁶⁹ si è imposto dunque come imprescindibile un generale ripensamento dei principali assunti economici alla base del modello di crescita. Urge l'elaborazione di nuovi e coerenti modelli di politica economica intergenerazionale basati sul concetto di sostenibilità, quanto mai necessari a correggere gli attuali squilibri della bilancia intergenerazionale e ad assicurare una crescita economica inclusiva e sostenibile, nonché una duratura equità intergenerazionale; una politica economica, in altre parole, incentrata su nuovi assunti teorici che non considerino come definiti gli *stock* di partenza rappresentati dalle risorse economiche attualmente disponibili, ma tengano conto anche delle loro variazioni nel corso del tempo.

⁶⁸ Il concetto di “capitale naturale” rappresenta l'estensione della nozione economica di capitale ai beni e servizi ambientali e dunque rappresenta quello stock di ecosistemi naturali che genera un flusso di beni e servizi nel futuro; si tratta dei cosiddetti “servizi ecosistemici”, essenziali per la sopravvivenza, il benessere e l'attività economica del genere umano. Per una disamina approfondita su questi temi vedi L. Monti, *Ladri di futuro*, cit., pp. 47-56.

⁶⁹ *Ivi*, p. 47.

Partendo da queste basi, il 25 settembre 2015, i paesi membri delle Nazioni Unite, riuniti in sede di Assemblea Generale a New York, hanno espresso un chiaro ed inequivocabile giudizio sull'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, approvando la nuova Agenda globale per lo sviluppo sostenibile (conosciuta come Agenda 2030)⁷⁰.

Sulla base della precisa procedura dettata dall'Agenda, il processo di cambiamento del modello di sviluppo (avviato all'inizio del 2016) è monitorato lungo l'arco di 15 anni, fino al 2030, attraverso un complesso sistema basato su 17 obiettivi, 169 traguardi o sotto-obiettivi e oltre 240 indicatori. E' rispetto a tali parametri che ciascun paese viene valutato periodicamente in sede Onu e dall'opinione pubblica internazionale.

Il fulcro centrale della strategia proposta dall'Agenda è rappresentato dalla definizione dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs* nell'acronimo inglese, OSS in quello italiano qui utilizzato) da raggiungere entro il 2030. Tali obiettivi mirano ad integrare i tre volti della sostenibilità - economica, ambientale e sociale - in un unico programma che approfondisce tempi e specifiche modalità d'azione per realizzare gli OSS, impegnando in questo sforzo anche i paesi più sviluppati. Una delle novità principali dell'Agenda 2030 risiede nel fatto che, per quanto riguarda il raggiungimento dei suoi obiettivi, essa non pone differenziazioni tra paesi sviluppati, emergenti o in via di sviluppo. Infatti, poiché ampliati in numero e maggiormente incentrati su problematiche comuni rispetto ai precedenti *Millennium Development Goals (MDGs 2001–2015)*, i nuovi *Sustainable Development Goals (SDGs 2016-2030)* impegneranno (certo in misura minore o maggiore, a seconda dei rispettivi livelli di partenza) tutti i paesi del mondo nel raggiungimento di tali obiettivi, rispetto ai quali anche i paesi più avanzati dovranno compiere significativi passi avanti⁷¹. Ciò detto, appare ovvio come il raggiungimento di ciascun OSS ponga tuttavia problematiche differenti a seconda del livello di sviluppo già raggiunto da

⁷⁰ United Nations, *Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development*, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/70/1, 25 settembre 2015 (<https://undocs.org/A/RES/70/1>).

⁷¹ Si tratta, a ben guardare, di un radicale cambio di paradigma rispetto al passato. L'idea alla base del nuovo approccio caratterizzante i 17 OSS dell'Agenda 2030 è infatti quella di stabilire che non ci sono più paesi poveri e sottosviluppati che devono allinearsi agli standard di sviluppo già raggiunti dai paesi sviluppati, ma che, al contrario, in ogni singolo paese possono essere compiuti progressi in campo economico, sociale, educativo, sanitario, ambientale. Cfr. ASviS, "Sostenibilità: nasce Asvis, l'Alleanza per un'Italia sostenibile capace di realizzare l'Agenda Globale 2030 dell'Onu", comunicato stampa, in *ASviS Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile sito ufficiale*, 11 marzo 2016 <http://asvis.it/public/asvis/files/comunicati-stampa/CSMerito.pdf>.

parte di ciascun paese; è per questo, dunque che ogni paese è chiamato all'impegno di definire una propria strategia di sviluppo sostenibile per il raggiungimento degli obiettivi entro il 2030.

Ognuno dei menzionati OSS attiene ad una diversa dimensione dello sviluppo economico globale. Il punto di forza dei vari OSS è infatti la loro universalità, cioè il fatto di sottolineare l'esistenza di problemi comuni a tutti i paesi del mondo, mettendo peraltro in evidenza l'interdipendenza di ciascun paese rispetto a tutti gli altri (in un mondo globalizzato, le azioni di ogni Stato si ripercuotono anche sugli altri) e quella tra loro di ciascuna delle questioni e dei problemi che sono tema degli OSS. Mettendo in luce tutte le connessioni e, talvolta, anche i possibili contrasti tra i diversi OSS, l'Agenda 2030 rappresenta dunque un quadro concettuale della complessità sottesa al tema dello sviluppo, che aiuta a capire gli effetti positivi e negativi di ciascuna dimensione dello sviluppo su altri aspetti parimenti fondamentali.

Ma la novità maggiore introdotta dall'Agenda 2030 è un'altra. La strategia rappresenta un passo importante a livello internazionale soprattutto perché con la sua approvazione è stato finalmente superato il principio secondo il quale la sostenibilità rappresenta soltanto una sfida ambientale, e non anche economica e sociale.

Nella risoluzione si fa chiaro riferimento ad un "approccio integrato", da utilizzare nel raggiungimento degli obiettivi definiti dall'Agenda. Si tratta del concetto della cosiddetta "sostenibilità integrata"⁷², intendendo con tale termine un concetto più ampio e complesso di sostenibilità: partendo dalla definizione classica di sviluppo sostenibile, inteso come "quello sviluppo che consente alle generazioni presenti di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri"⁷³, la sostenibilità integrata ne rappresenta un'articolazione ulteriore in termini economici e sociali.

⁷² Ci si riferisce a qualcosa di diverso rispetto alla semplice 'sostenibilità ambientale'; quest'ultima è certamente più agevole da misurare, in quanto sottende un'azione essenzialmente conservativa, quale contromisura dello 'sviluppo market oriented', tradizionalmente diretto a consumare e pregiudicare la risorsa naturale. Il concetto di sostenibilità integrata si radica invece in un principio generale di giustizia globale distributiva e di solidarietà intergenerazionale. A ben vedere si tratta, in realtà, di una visione da tempo centrale nell'orizzonte programmatico delle Nazioni Unite e, per certi versi, presente in una sua prima, abbozzata formulazione già nel c.d. rapporto Brundtland del 1987. Cfr. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987.

⁷³ *Ibidem*.

In termini pratici, ciò significa creare le condizioni adatte per uno sviluppo economico di lungo termine, coniugando le esigenze di riequilibrio della ricchezza dettate dalle grandi disuguaglianze (anche, ma non solo, sul piano intergenerazionale) con l'adattamento al nuovo contesto ambientale creato dai mutamenti climatici.

Come ricordato dagli autori del paper *Sustainability and the Measurement of Wealth*⁷⁴, il principale obiettivo di una efficace valutazione della sostenibilità consiste proprio nel determinare quanto le società si sviluppino in modo tale da permettere alle generazioni future di mantenere un livello di benessere quantomeno pari a quello di cui godono le attuali generazioni. Un accettabile modello di sostenibilità integrata dovrebbe prevedere dunque, che la collettività presente non debba mai porre in essere azioni che potrebbero pregiudicare il mantenimento di un livello di benessere analogo da parte delle generazioni future. Questo, naturalmente, vale per tutti i capitali (non solo quello ambientale) che concorrono, grazie alla loro fruizione, a costruire quella piattaforma di qualità della vita sulla base della quale ciascun individuo possa raggiungere livelli accettabili di benessere individuale. Su quest'ultimo, tuttavia, intervengono alcuni mutamenti da considerarsi irreversibili, di conseguenza la sostenibilità dovrà tenere conto anche della mitigazione di tali effetti⁷⁵.

Alla luce di queste considerazioni, è possibile dunque constatare i molteplici punti di contatto tra il concetto di sviluppo sostenibile, così come formulato dall'Agenda 2030, e la questione giovanile. La sfida posta dal modello della sostenibilità integrata è quella di coniugare, in un unico, coerente percorso di sviluppo, la sostenibilità ambientale con il tema, cruciale per quanto riguarda la trattazione del nostro argomento, dell'equità intergenerazionale.

La questione dell'equità intergenerazionale trova un riscontro tangibile nell'Agenda 2030, poiché il perseguimento di alcuni OSS (il 4 - *Istruzione di qualità*; l'8 - *Lavoro dignitoso e crescita economica*; il 9 - *Imprese, innovazione e infrastrutture*; il 10 - *Ridurre le disuguaglianze*) passa necessariamente per il superamento delle principali criticità legate al raggiungimento della maturità economica, sociale e personale delle giovani generazioni.

⁷⁴ K.J. Arrow et al., *Sustainability and the measurement of wealth*, World Bank working paper, 2011.

⁷⁵ N. Georgescu-Roegen, *Energy and Economic Myths*, in "Southern Economic Journal", vol. 41, n. 3, gennaio 1975, pp. 347-381.

Naturalmente, è opportuno sottolineare che, mentre l'OSS 4 - *Istruzione di qualità* - è direttamente riconducibile al tema dei giovani, gli altri tre *goal* (8 - *Lavoro dignitoso e crescita economica*; 9 - *Imprese, innovazione e infrastrutture*; 10 - *Ridurre le disuguaglianze*) presentano *target* non esclusivamente di natura generazionale, ma con un significativo impatto sul sostegno ai giovani. Tra questi, l'OSS 8 è probabilmente quello che prevede un impatto più significativo in termini di riduzione del divario generazionale. A livello generale, esso prevede infatti di “incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti” e, in particolare il *target* 8.6 riguarda al 2020 (obiettivo intermedio) la riduzione sostanziale della “quota di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di studio o formazione” (i già ricordati Neet); mentre il *target* 8.b prevede, sempre entro il 2020, che sia sviluppata e resa operativa “una strategia globale per l’occupazione giovanile”, nonché l’implementazione, da parte di tutti i paesi, del “Patto globale per l’occupazione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro”, documento adottato dall’International Labour Organization (ILO) nel giugno del 2009⁷⁶.

In questo contesto, l’Unione europea ha avuto un ruolo determinante. L’Unione europea ha infatti partecipato in maniera molto attiva e propositiva ai negoziati che hanno portato all’adozione dell’Agenda 2030 e alla definizione dei relativi Obiettivi di sviluppo sostenibile. L’impegno definito dall’Ue per l’attuazione dell’Agenda 2030 è riassumibile in due ambiti di intervento⁷⁷:

- Il primo ambito ha previsto l’inserimento degli OSS nel quadro strategico europeo e nell’agenda della Commissione europea come priorità dell’VII legislatura (2014-2019), con l’individuazione dei principali problemi in termini di sostenibilità. Una valutazione complessiva dei risultati conseguiti nell’ambito di tale ciclo è stata operata di recente all’interno dell’ultima relazione di monitoraggio di Eurostat sui progressi verso la realizzazione degli

⁷⁶ International Labour Organization, *Recovering from the crisis: a Global Jobs Pact*, adopted by the International Labour Conference, Ginevra, 2009.

⁷⁷ Commissione europea, *Il futuro sostenibile dell’Europa: prossime tappe. L’azione europea a favore della sostenibilità*, COM(2016) 739 final, Strasburgo, 22 novembre 2016.

SDGs nel contesto dell'Unione europea, pubblicata a giugno 2019⁷⁸ e a cui si rimanda per un'analisi completa (tale relazione, pubblicata con cadenza annuale da parte dell'Ufficio statistico dell'Ue, costituisce un documento chiave per misurare i progressi compiuti dall'Unione europea nell'attuazione dell'Agenda 2030 e verso il conseguimento dei suoi Obiettivi).

- Il secondo ambito, invece, si concentra sull'avvio di una riflessione a lungo termine riguardante l'attuazione degli OSS a supporto delle politiche settoriali post-2020. In particolare, il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027 riorienterà il bilancio dell'Unione europea per il conseguimento degli OSS mediante specifici piani di *governance*, finanziamenti e strumenti di valutazione dei progressi *in itinere*.

Tuttavia, è opportuno osservare come, a livello nazionale, l'adozione dell'Agenda 2030 all'interno dei vari Stati membri mostri un quadro piuttosto complesso. A pesare principalmente, oltre alle difficoltà connesse ad una questione generale di approccio culturale, sono gli ostacoli riscontrabili sul piano della struttura burocratica; si rileva, infatti, come le articolazioni settoriali delle varie strutture governative siano in generale di difficile compatibilità con l'adozione di politiche integrate degli OSS⁷⁹.

⁷⁸ Eurostat, *Sustainable development in the European Union - Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context - 2019 edition*, Publications Office of the European Union, 2019.

⁷⁹ F. Marchetti, L. Monti, (a cura di), *Il divario generazionale tra conflitti e solidarietà. Rapporto 2017*, cit., p. 28.

CAPITOLO II

La *governance* europea delle politiche giovanili: la strategia Europa 2020 e l'attuale quadro di cooperazione europea in materia di gioventù

Nel presente paragrafo si cercherà di fornire una panoramica, quanto più esaustiva possibile, dell'attuale stato dell'arte delle politiche giovanili a livello comunitario, illustrando i principali ambiti di intervento all'interno dei quali l'Unione europea opera a sostegno dei suoi cittadini più giovani, nonché le principali misure generazionali messe in campo, nel corso degli ultimi anni, che possono avere un impatto significativo in termini di riduzione del riscontro divario generazionale che affligge l'odierna gioventù europea.

Si tratterà tuttavia di una mera elencazione descrittiva in grado di dare conto dell'eterogeneità degli strumenti di sostegno ai giovani attualmente in vigore a livello europeo. Rifuggendo perciò dall'intento, assai più ambizioso, di fornire una misurazione dell'efficacia di tali strumenti, ciò che comporterebbe un'analisi ancor più approfondita e dettagliata in merito al conseguimento, o meno, degli obiettivi prefissati dagli stessi; una simile analisi, (tesa in ipotesi a rilevare il grado di variazione dei livelli di benessere dei giovani europei relativamente ad ogni ambito di tali *policies* in seguito all'implementazione delle stesse), implicherebbe infatti il ricorso ad una valutazione quantitativa di tutta una serie di dati e stime che risultano, allo stato attuale, in parte indisponibili, in parte disponibili ma incompleti e comunque, in generale, estremamente complessi da riportare per esteso nel presente elaborato senza minarne la sua coesione intrinseca e la sua efficacia in termini di essenzialità e concisione.

Come noto, l'Unione europea non possiede né una competenza esclusiva, né una competenza concorrente in materia di politiche giovanili (e nemmeno in materia di politiche per l'occupazione). Pertanto, essa opera principalmente in tale campo nel rispetto del principio di sussidiarietà, sostenendo, coordinando e completando le singole iniziative degli Stati membri, nell'ambito della competenza complementare in materia di "istruzione, formazione professionale, gioventù e sport" (art. 6, lett. e) TFUE) conferitale dai Trattati, ferma restando la competenza esclusiva degli Stati

membri in materia. Si noti peraltro come l'inclusione del concetto stesso di "gioventù" all'interno delle politiche dell'Unione europea risalgia a tempi relativamente recenti, inserito dal Trattato di Maastricht in vigore dal 1993. Il Trattato di Maastricht introdusse infatti agli articoli 149 (in materia di istruzione), 150 (in materia di formazione professionale) e 151 (cooperazione culturale) dell'ex TCE una prima base giuridica comune, evolutasi nel tempo sino ad essere cristallizzata all'interno degli attuali articoli 165 e 166 TFUE che, assieme, costituiscono l'odierna base giuridica per l'azione dell'Ue nel settore della gioventù⁸⁰.

Tutto ciò rende dunque difficile parlare di un vero e proprio ambito di *policy* dell'Unione europea in materia di politiche giovanili intese in senso stretto. Ciò non significa tuttavia che essa non abbia messo da tempo in campo tutta una serie di misure specifiche per far fronte alla difficile situazione di svantaggio in cui si trovano i giovani europei.

La gran parte degli interventi europei a sostegno dei giovani attualmente in vigore si sostanziano così, oltre che nell'ambito della residuale funzione di sostegno e coordinamento nei confronti delle politiche nazionali (ambito di competenza complementare come detto anche sopra), anche e soprattutto all'interno della già richiamata politica di "coesione economica sociale e territoriale" (competenza concorrente dell'Ue, condivisa con gli Stati membri). E' nell'ordine inverso rispetto a quello appena fornito che tali interventi verranno di seguito presi in analisi.

2.1 La strategia Europa 2020

Un'esauriente panoramica delle misure generazionali in atto a livello Ue non può che incominciare dall'analisi degli interventi operati all'interno del quadro finanziario rappresentato dalla politica di coesione europea. In questo ambito, gli interventi principali in materia di sostegno ai giovani si articolano sulla base degli obiettivi definiti dalla "strategia Europa 2020"⁸¹: la strategia decennale dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione, varata nel 2010, per creare le condizioni favorevoli a

⁸⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/141/gioventu>.

⁸¹ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione, "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 3 marzo 2010.

una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e nella quale le politiche per la gioventù sono importanti protagonisti.

L'Ue ha concordato cinque obiettivi quantitativi da realizzare entro la fine del 2020 che riguardano l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà. Al fine di perseguire queste finalità, la strategia viene attuata e controllata nell'ambito del semestre europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dei paesi dell'Ue.

Europa 2020 mira a una crescita che sia: intelligente, grazie a investimenti più efficaci nel campo dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione; sostenibile, grazie alla decisa scelta a favore di un'economia a basse emissioni di CO₂; e inclusiva, ossia focalizzata sulla creazione di posti di lavoro e la riduzione della povertà.

Perché dia i frutti sperati, è stato istituito un forte ed efficace sistema di governo dell'economia per coordinare le azioni a livello Ue e a livello nazionale. Nello specifico, gli obiettivi in questione sono:

- Occupazione: innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni);
- Ricerca e sviluppo (R&S): aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del Pil dell'Ue;
- Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica: riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono), 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili e aumento del 20% dell'efficienza energetica;
- Istruzione: riduzione del tasso di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10%, aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria;
- Lotta alla povertà e all'emarginazione: almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno⁸².

Questi obiettivi sono connessi tra loro e sono fondamentali per il successo globale

⁸² *Ibidem.*

dell'Ue. Rappresentano le tre priorità della strategia (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva) ma la loro portata è più ampia: per favorirne la realizzazione occorrerà tutta una serie di azioni a livello nazionale, europeo e mondiale. Per garantire che ciascuno Stato membro adatti la Strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, la Commissione ha previsto che questi obiettivi siano tradotti in percorsi nazionali, inoltre ha presentato sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario, fra le quali, è decisamente rilevante in questa sede quella relativa alla gioventù, ovvero l'iniziativa "Youth on the move".

L'iniziativa faro "Youth on the move" è nata con l'obiettivo di valorizzare appieno i giovani europei che, nonostante le opportunità senza precedenti offerte dall'Europa moderna, incontrano delle difficoltà, aggravate dalla crisi economica, nel sistema di istruzione e formazione e nell'accesso al mercato del lavoro. A tal fine, la strategia "Europa 2020" ha previsto come obiettivo chiave dell'Ue che entro la fine dell'attuale decennio almeno il 40% dei cittadini tra i 30 e i 34 anni abbia conseguito un titolo di istruzione terziaria o equipollente⁸³. Infatti, si rileva come, allo stato attuale, siano troppo numerosi i giovani che abbandonano prematuramente gli studi. Nel 2009 i giovani tra i 18 e i 24 anni che avevano abbandonato la scuola prima di aver conseguito un titolo di istruzione secondaria superiore e che non avevano iniziato alcun ulteriore percorso di formazione erano il 14,4%. Priorità dell'iniziativa "Youth on the move" è ridurre questa percentuale al 10% nonché combattere meglio l'analfabetismo (il 24,1% dei quindicenni ha difficoltà nella lettura).

Si tratta di un programma quadro che introduce nuove azioni prioritarie, rafforza le attività esistenti e garantisce l'applicazione di altre misure a livello UE e nazionale, nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'iniziativa è finanziata dai programmi UE in materia di istruzione, giovani e mobilità ai fini dell'apprendimento, nonché dai Fondi strutturali e si concentra su quattro principali linee d'azione:

- Il sostegno alle iniziative riguardanti l'apprendimento permanente e le attività di apprendimento non formale, il massimo ampliamento delle

⁸³ Commissione europea, *Youth on the Move. Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea*, COM(2010) 477 def., Bruxelles, 15 settembre 2010.

opportunità formative dei giovani, nonché la promozione della formazione professionale attraverso l'apprendistato e i tirocini di qualità.

- L'aumento della percentuale di giovani che seguono corsi di istruzione superiore o equivalenti e il potenziamento dell'attrattiva del sistema d'istruzione europeo attraverso la mobilità di studenti e ricercatori. L'iniziativa propone, tra l'altro, un nuovo programma per la riforma e la modernizzazione dell'istruzione superiore, comprendente un'iniziativa per valutare le prestazioni delle università e una nuova strategia UE a livello internazionale volta a promuovere all'estero l'istruzione superiore europea e a stimolare la cooperazione e gli scambi con partner di paesi terzi.

- L'eliminazione degli ostacoli alla mobilità affinché, nel 2020, tutti i giovani in Europa abbiano la possibilità di compiere una parte del proprio percorso formativo (anche professionale) all'estero. E' stato previsto addirittura un "tabellone della mobilità" destinato a misurare i progressi degli Stati membri in materia. L'iniziativa "Youth on the move" ha un sito web sul quale è possibile reperire informazioni sulla mobilità nell'UE e sulle opportunità di formazione; inoltre la Commissione ha proposto una tessera "Youth on the move" per facilitare la mobilità e l'iniziativa intra UE "Il tuo primo posto di lavoro EURES" che aiuta i giovani a tenersi informati sulle opportunità di lavoro e a lavorare all'estero, e incoraggia i datori di lavoro a offrire opportunità ai giovani lavoratori mobili.

- Il miglioramento della situazione occupazionale dei giovani attraverso un insieme di politiche prioritarie d'azione, a livello Ue e a livello nazionale, volte a ridurre la disoccupazione giovanile, facilitando la transizione dall'istruzione al lavoro e riducendo la segmentazione del mercato del lavoro. Ciò tramite, soprattutto, i servizi pubblici per l'impiego, la creazione di una "garanzia giovani" che assicuri che tutti i giovani abbiano un lavoro, seguano una formazione o beneficino di misure di attivazione, ma anche attraverso l'istituzione di un osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti e un aiuto ai giovani imprenditori⁸⁴.

⁸⁴ *Ibidem.*

Per quanto riguarda la prima delle suddette linee d'azione (in materia di apprendimento permanente e formazione professionale tramite apprendistato e tirocinio), l'Ue ha incoraggiato gli Stati membri a investire in maniera più duratura ed efficiente nei rispettivi sistemi di istruzione, diversificando le fonti di finanziamento (in ragione del presente contesto di pressione sui conti pubblici) e ha istituito un gruppo di esperti di alto livello che elabori raccomandazioni su come migliorare l'alfabetizzazione e l'istruzione della prima infanzia. Inoltre, ha chiesto agli Stati membri di sviluppare maggiormente l'offerta di servizi di qualità in materia di orientamento professionale e di assistenza sulle prospettive occupazionali, in stretta collaborazione con gli organismi per l'impiego, unitamente a provvedimenti che migliorino l'immagine dei settori e delle professioni con maggiori potenzialità. L'Ue ha poi proposto diverse misure a livello nazionale ed europeo per il miglioramento dell'attrattiva, dell'offerta e della qualità dell'IFP (istruzione e formazione professionale) quale importante contributo all'occupazione dei giovani e alla riduzione dell'abbandono scolastico. La Commissione, inoltre, ha presentato un quadro di qualità per i tirocini, finalizzato, tra l'altro, alla rimozione degli ostacoli giuridici ed amministrativi ai tirocini transnazionali, affinché sia favorito l'accesso e la partecipazione a tirocini di alta qualità. Ciò stimolando le imprese ad offrire possibilità di tirocini e un ambiente favorevole ai tirocinanti (ad esempio attraverso marchi di qualità o riconoscimenti), ma anche attraverso accordi tra le parti sociali e una politica di responsabilità sociale delle imprese (RSI), con l'obiettivo che almeno 5 milioni di giovani in Europa siano in grado di iniziare un apprendistato.

Per quanto riguarda invece la seconda fra le linee d'azione (in materia di miglioramento dell'attrattiva dei sistemi di formazione superiore), l'Ue ha definito un nuovo programma rafforzato per l'istruzione superiore mirato a migliorare l'occupabilità di diplomati e laureati, a incentivarne la mobilità, anche tra le università e il mondo del lavoro) e a garantire la trasparenza e la qualità delle informazioni sulle possibilità di ricerca e di studio e sui risultati degli istituti. Un altro obiettivo del quadro in questione è quello di offrire opportunità agli studenti atipici e facilitare l'accesso ai gruppi più svantaggiati, anche mediante un adeguato finanziamento, nonché di proporre una strategia UE di internazionalizzazione che promuova e renda interessante per i cittadini l'istruzione superiore europea. Infine la Commissione ha proposto, in materia di istruzione, un sistema di valutazione del rendimento

dell'insegnamento e dei risultati didattici per mezzo di un sistema pluridimensionale e internazionale di graduatoria delle università e, soprattutto, un programma strategico pluriennale in materia d'innovazione che definisca il ruolo dell' "Istituto europeo di innovazione e tecnologia" e che stabilisca le priorità nell'ambito dell'istruzione superiore, della ricerca, dell'innovazione e dell'imprenditorialità nei prossimi sette anni.

Per quanto riguarda, invece, la terza fra le linee d'azione (in materia di mobilità giovanile nel campo dell'istruzione e del lavoro) l'azione dell'UE è più articolata. Innanzitutto va precisato che la mobilità geografica non è particolarmente diffusa nel Vecchio continente per quanto riguarda la popolazione nel suo complesso, ma i giovani sono molto interessati a studiare e a lavorare in un altro paese, soprattutto quelli fra i 25 e i 34 anni, una tendenza che l'Unione ha voluto favorire in quanto consente alle nuove generazioni di avere molte più possibilità di formazione e impiego, per via dell'acquisizione di competenze linguistiche, professionali e formative che un'esperienza di studio o lavoro all'estero comporta, permettendo ai giovani di essere più "mobili" anche più tardi nella vita, caratteristica molto apprezzata sul mercato del lavoro. L'UE favorisce da lungo tempo la mobilità per l'apprendimento, grazie a diversi programmi e iniziative di cui il più conosciuto è il programma Erasmus+, il quale è un programma che prevede un capitolo specifico relativo ai giovani, al quale è destinato il 10 % della sua dotazione annuale pari a circa 2,1 miliardi di EUR. I suoi obiettivi specifici sono: 1) migliorare il livello di competenze e conoscenze chiave dei giovani, anche di quelli con minori opportunità, e promuovere la partecipazione alla vita democratica in Europa e nel mercato del lavoro, la cittadinanza attiva, il dialogo interculturale, l'inclusione sociale e la solidarietà; 2) favorire il miglioramento della qualità nel lavoro giovanile; 3) integrare le riforme programmatiche a livello locale, regionale e nazionale e sostenere lo sviluppo di una politica giovanile basata sulla conoscenza e sui dati empirici; 4) rafforzare la dimensione internazionale delle attività giovanili e il ruolo dei lavoratori e delle organizzazioni in ambito giovanili quali strutture di sostegno per la popolazione giovane. Per sostenere tali obiettivi sono state istituite 3 azioni chiave: 1) mobilità ai fini dell'apprendimento dell'individuo; 2) cooperazione per l'innovazione e lo scambio delle buone pratiche; 3) sostegno alle riforme programmatiche. Inoltre Erasmus+ sostiene direttamente il servizio volontario europeo (SVE) nell'ambito

dell'azione chiave 1 del capitolo Gioventù. L'SVE è concepito per aiutare i giovani a soggiornare all'estero partecipando a progetti di volontariato. Tale schema di apprendimento non formale è certificato a livello europeo attraverso lo strumento per il riconoscimento Youthpass. Vi è poi il capitolo Erasmus+ per giovani imprenditori, iniziativa scorporata dal programma Erasmus+ che dà agli aspiranti imprenditori la possibilità di imparare dai loro colleghi che hanno esperienza nella gestione di piccole imprese in altri paesi partecipanti⁸⁵.

L' intervento per la mobilità giovanile, attraverso "Youth on the move", è stato potenziato con cinque nuove azioni chiave fra cui:

- la creazione di un sito web dedicato proprio all'iniziativa faro in questione che fornisce tutte le informazioni relative ai programmi UE, alle opportunità e ai diritti di mobilità per l'apprendimento dei giovani oltre alle informazioni sulle possibilità di finanziamento, sui programmi di formazione in tutta Europa (in aggiunta al portale PLOTEUS) e un elenco di imprese valide che offrono tirocini di qualità;
- un "tabellone della mobilità" che permette di misurare e confrontare, attraverso un monitoraggio costante, i progressi degli Stati membri in materia;
- la creazione di una tessera "Youth on the move" per facilitare la mobilità di tutti i giovani (studenti, allievi, apprendisti, tirocinanti, ricercatori e volontari) e il loro processo di integrazione nel paese di destinazione.
- la pubblicazione di una guida sulle sentenze della Corte di giustizia europea sui diritti di chi studia all'estero (2010): la guida tratta in particolare l'accesso agli istituti di istruzione, il riconoscimento dei diplomi e il trasferimento di borse di studio
- l'istituzione di un passaporto europeo delle competenze, basato sul già esistente Europass, per registrare in modo trasparente e comparabile le competenze acquisite durante tutta la vita in diversi contesti formativi, tra cui le competenze informatiche e quelle ottenute mediante l'apprendimento informale e non formale. Il passaporto favorisce la mobilità e facilita il

⁸⁵ *Ibidem*.

riconoscimento delle competenze tra i diversi paesi.

Discorso a parte merita la mobilità dei lavoratori, anche qui bisogna fare delle precisazioni, infatti secondo il rapporto Monti del 2009, in Europa, malgrado il periodo di crisi, molti posti di lavoro sono rimasti vacanti, questione che è in parte risolvibile attraverso la mobilità dei lavoratori sul suolo europeo. Le azioni chiave introdotte dall'Unione a riguardo sono:

- lo sviluppo dell'iniziativa: "Il tuo primo lavoro EURES", finalizzato ad aiutare i giovani a trovare lavoro in uno dei 27 paesi dell'UE e a trasferirsi all'estero. Un portale web che propone consigli e aiuto nella ricerca di un impiego, nonché un sostegno finanziario sia ai giovani che desiderano lavorare all'estero, sia alle imprese (in particolare le PMI) che assumono giovani lavoratori europei mobili e propongono loro un programma di integrazione completo. Questo nuovo strumento di mobilità è gestito da EURES, la rete europea dei servizi pubblici per l'impiego e la mobilità del lavoro;
- la Creazione di un "bollettino europeo delle offerte di lavoro", per informare i giovani e i consulenti per l'impiego dei posti vacanti in Europa e delle competenze richieste;
- il controllo dell'applicazione della legislazione UE in materia di libertà dei lavoratori, per garantire che gli incentivi degli Stati membri per i giovani lavoratori, tra cui la formazione professionale, siano accessibili anche ai giovani lavoratori mobili.

Infine, per la quarta ed ultima linea d'azione prevista da "Youth on the move" (in materia di miglioramento dell'occupazione giovanile), l'Unione ha speso il suo intervento più importante con l'obiettivo di migliorare sensibilmente il quadro dell'occupazione giovanile europea. In particolare la Commissione ha collaborato con gli Stati membri per identificare le misure di sostegno all'occupazione più efficaci (tra cui il collocamento professionale, i programmi di formazione, gli incentivi a favore delle assunzioni e particolari formule salariali, le misure e le prestazioni di sicurezza sociale combinati a misure di attivazione), un buon coordinamento delle politiche a

livello europeo nel rispetto dei principi comuni di "flessicurezza"⁸⁶ è, infatti, essenziale per raggiungere l'obiettivo prefissato di un tasso di occupazione al 75%. La Commissione ha poi stabilito un monitoraggio sistematico della situazione dei giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (Neet) sulla base di dati comparabili a livello UE con l'obiettivo di ottenere informazioni più approfondite in materia ed elaborare politiche più efficaci a riguardo. Attualmente, la politica più incisiva portata avanti dall'UE è la "Garanzia Giovani" un impegno che gli Stati membri dell'UE hanno assunto per garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni possano ottenere un'offerta qualitativamente valida di: impiego, formazione permanente, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dalla fine degli studi o dall'inizio del periodo di disoccupazione, questa politica merita di essere approfondita nel capitolo successivo. "Youth on the move", inoltre, si è proposta di stabilire, con il supporto del programma Progress, un nuovo programma di apprendimento reciproco per i servizi pubblici europei per l'impiego, per aiutarli a raggiungere i giovani e a offrire loro servizi specializzati e, soprattutto, per cercare di adattare il loro sostegno alle necessità specifiche dei giovani, in particolare tramite partenariati con gli istituti di formazione e istruzione, i servizi di assistenza sociale e orientamento professionale, i sindacati e i datori di lavoro che possono offrire questo tipo di servizi nell'ambito della loro politica di responsabilità sociale delle imprese (RSI). In aggiunta la Commissione ha intensificato il dialogo politico bilaterale e regionale sull'occupazione giovanile con i partner strategici dell'UE e i paesi della politica europea di vicinato, nonché in seno a organizzazioni internazionali, in particolare l'OIL, l'OCSE e il G20. Infine l'UE ha introdotto un maggiore sostegno ai potenziali giovani imprenditori attraverso un nuovo strumento europeo di microfinanziamento: "Progress". Questo strumento facilita l'accesso ai microfinanziamenti per chi desidera creare o sviluppare un'impresa e, pur avendo avuto difficoltà ad ottenere crediti sul mercato tradizionale, i giovani microimprenditori che hanno fatto ricorso a questo strumento di microfinanziamento, hanno beneficiato anche di servizi di guida e assistenza offerti dal Fondo sociale europeo (FSE). Per il successo di "Youth on the

⁸⁶ La "flessicurezza" è una strategia integrata finalizzata a migliorare, allo stesso tempo, la flessibilità e la sicurezza nel mercato del lavoro nel tentativo di conciliare sia l'interesse dei datori di lavoro per la flessibilità della forza lavoro sia il bisogno di sicurezza e stabilità dei lavoratori. I principi comuni di flessicurezza europei consistono in accordi contrattuali di lavoro flessibili e sicuri, strategie integrate di apprendimento permanente, politiche attive efficaci per il mercato del lavoro e moderni sistemi di sicurezza sociale.

move” è di fondamentale importanza che gli strumenti finanziari messi a disposizione dall’Unione siano utilizzati appieno, in particolare è basilare che il potenziale del Fondo Sociale Europeo sia sfruttato al massimo. Si tratta, infatti, del principale strumento finanziario dell’UE a sostegno dell’occupazione giovanile, dell’imprenditorialità e della mobilità per l’apprendimento dei giovani lavoratori, contro l’abbandono scolastico e a favore del miglioramento dei livelli di competenza. I giovani rappresentano un terzo dei 10 milioni di persone che beneficiano ogni anno del FSE: a loro è destinato il 60% circa del bilancio totale del FSE (75 miliardi di euro per il periodo 2007-2013) e dei fondi nazionali di cofinanziamento. L’FSE sostiene inoltre in modo significativo le riforme dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri e la partecipazione alla formazione permanente, con un contributo pari a 20,7 miliardi di euro. Affinché sia sfruttato il più possibile la Commissione identifica le buone pratiche per un impiego efficiente dei finanziamenti a favore dell’occupazione giovanile e inciterà gli Stati membri ad applicarle più ampiamente nei loro programmi.

In conclusione, l’iniziativa faro "Youth on the move" ha messo i giovani al centro del programma dell’Unione volto a creare un’economia basata sulla conoscenza, sulla ricerca e sull’innovazione, livelli di istruzione e competenze elevati e conformi alle necessità del mercato del lavoro, e a promuovere l’adattabilità e la creatività, mercati del lavoro inclusivi e una partecipazione attiva alla società. Una sfida globale, da affrontare in modo globale, attraverso il dialogo e la stretta cooperazione tra le istituzioni europee e tutte le parti interessate.

2.2 Il coordinamento dell’Unione Europea per le politiche giovanili previsto con la Strategia dell’Ue per la gioventù 2019-2027

Ancorché residuale nei suoi effetti concreti, rispetto ad altri ambiti di intervento, la funzione di sostegno e coordinamento nei confronti delle politiche nazionali svolta dall’Unione europea ricopre una sua importanza. Sin dal 2002, infatti, l’Unione europea porta avanti una cooperazione specifica nell’ambito della politica in materia di gioventù che si basa sui principi della partecipazione attiva e della parità di accesso alle opportunità, in sinergia con altre politiche per la gioventù, ad esempio in materia

di istruzione, formazione e occupazione. La cooperazione ha incoraggiato nel tempo l'introduzione di modifiche programmatiche e normative negli Stati membri e ha contribuito a rafforzare le capacità delle organizzazioni giovanili sparse in tutto il continente europeo.

Per quanto riguarda gli sviluppi più recenti, punto di partenza in tale ambito è la già citata comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 22 maggio 2018, dal titolo *Mobilizzare, collegare e responsabilizzare i giovani: una nuova strategia dell'UE per la gioventù*⁸⁷. Essa ha dato avvio all'iter di definizione dell'attuale Strategia dell'UE per la gioventù valida per il ciclo pluriennale 2019-2027.

Partendo dalla comunicazione della Commissione, il 26 novembre 2018 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la risoluzione sulla nuova Strategia dell'UE per la gioventù 2019-2027, che stabilisce gli obiettivi e le priorità per la cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri in materia di politiche per la gioventù durante tale periodo⁸⁸.

La Strategia dell'UE per la gioventù costituisce il quadro di riferimento per la collaborazione a livello europeo sulle politiche condotte a favore dei giovani nel periodo 2019-2027. Si fonda sulla risoluzione del Consiglio del 26 novembre 2018. La collaborazione a livello dell'UE sfrutterà al massimo le potenzialità offerte dalle politiche per i giovani. Promuove la partecipazione dei giovani alla vita democratica, ne sostiene l'impegno sociale e civico e punta a garantire che tutti i giovani dispongano delle risorse necessarie per prendere parte alla società in cui vivono.

La nuova Strategia accompagnerà la prossima generazione di programmi europei per i giovani, che prenderanno l'avvio nel 2021 e termineranno nel 2027 insieme al Quadro politico europeo di riferimento. La Strategia dell'UE per la gioventù si concentra su tre Settori d'intervento centrali sui quali si svilupperà l'azione dell'UE che

⁸⁷ Commissione europea, *Mobilizzare, collegare e responsabilizzare i giovani: una nuova strategia dell'UE per la gioventù*, COM(2018) 269 final, Bruxelles, cit.

⁸⁸ Consiglio dell'Unione europea, *La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027*, 2018/C 456/01, Bruxelles, 26 novembre 2018.

sono: Mobilitare, Collegare, Responsabilizzare, di cui promuove un'attuazione trasversale coordinata.

Durante una serie di dialoghi condotti tra il 2017 e il 2018 con giovani provenienti da tutta Europa sono stati messi a punto 11 obiettivi che individuano problematiche trasversali aventi un'incidenza sulla vita dei ragazzi. La Strategia dell'UE per la gioventù si propone di contribuire a realizzare la visione emersa in questa occasione.

Per quanto riguarda i metodi di lavoro e gli strumenti individuati per dare attuazione alla cooperazione europea nel settore delle politiche per la gioventù, la Strategia dell'UE per la gioventù si avvale di diversi strumenti, come le attività di apprendimento reciproco, i pianificatori delle future attività nazionali, il dialogo dell'UE con i giovani, la piattaforma della strategia dell'UE per la gioventù e gli strumenti basati su dati concreti. Tra gli Strumenti più concreti per l'attuazione della Strategia UE troviamo programmi e fondi europei ed un loro uso efficace: ad esempio, Erasmus+, Corpo europeo di solidarietà, i Fondi strutturali e d'investimento, Orizzonte 2020, Europa Creativa.

Il Contatto della Commissione europea è punto di riferimento visibile per i giovani è il coordinatore dell'UE per la gioventù. L'istituzione della figura del coordinatore dell'UE per la gioventù è finalizzata a rafforzare la cooperazione intersettoriale e a sviluppare lo scambio di conoscenze sulle questioni giovanili all'interno dei servizi della Commissione europea. I giovani dovranno poter usufruire di servizi e piattaforme di informazione di qualità sui loro diritti, le loro opportunità, sui programmi dell'Unione europea, anche attraverso il Portale europeo per i giovani.

Come comunicare la Strategia dell'UE è parimenti un tema centrale: finalità e contenuti dovranno arrivare ai giovani in modo completo e comprensibile, creando un approccio positivo anche tra i soggetti coinvolti nell'elaborazione delle politiche. Ogni tre anni la Commissione avrà il compito di presentare una relazione basata sulle informazioni fornite dagli Stati membri e, soprattutto, sul recente ed innovativo progetto *Youth Wiki*; piani di lavoro triennali, azioni di monitoraggio, relazioni e valutazione intermedia consentiranno, invece, di esaminare l'attuazione della Strategia, con la possibilità di adeguarla a nuove esigenze e prevedere nuovi sviluppi.

Capitolo III

Il futuro dell'Unione Europea dipende dal futuro dei suoi giovani: note a margine in tema di divario generazionale

A chiusura del presente elaborato si è ritenuto appropriato fornire, in quest'ultimo capitolo, una breve riflessione conclusiva al fine, da un lato, di operare un bilancio complessivo dei temi sino a qui trattati e, dall'altro, di porre l'attenzione sulle molteplici implicazioni, in termini di lungo periodo, che le dinamiche illustrate potrebbero avere sull'assetto socioeconomico della futura società europea. Si tratterà pertanto di una serie di riflessioni di natura principalmente personale, con pochi rimandi, ancorché basate, nella loro fondatezza, sul lavoro compilativo di ricerca e approfondimento effettuato in preparazione alla stesura del presente elaborato. Nella speranza che le parole di un giovane, che ha impiegato una parte del suo percorso universitario a studiare tematiche riguardanti da vicino la propria vita e quella dei suoi coetanei di tutto il continente, se non hanno una loro intrinseca legittimità di giudizio, possano almeno suscitare un qualche tipo di interesse in chi legge.

E' invalso pensare che il futuro di qualsiasi collettività umana dipenda in buona parte dalla condizione dei suoi membri più giovani; allo stesso modo, all'interno delle moderne società, la condizione dei cittadini più giovani rispecchia spesso da vicino molte delle questioni e delle dinamiche principali che attraversano la società stessa nel suo insieme. Sulla base di questa idea generale, all'interno dei precedenti capitoli si è cercato di fornire una rilevazione di quello che viene definito il "divario generazionale" (nel corso dell'esposizione è stato utilizzato anche il termine "ritardo generazionale", inteso come sinonimo), ovvero il ritardo con il quale i giovani di oggi, rispetto a quelli di un tempo, raggiungono il proprio inserimento nella vita attiva della società, caratterizzato da un adeguato grado di autonomia e indipendenza (non solo economica, ma anche, ad esempio, abitativa) rispetto alla famiglia d'origine, nonché di affermazione sociale. Il campo di osservazione prescelto è stato quello costituito dalla popolazione giovanile all'interno dell'Unione europea. Si è cercato pertanto (Capitolo I, § 1.2) di illustrare il fenomeno mettendo in luce gli effetti più evidenti tramite i quali tale situazione di svantaggio si manifesta all'interno della vita

economica e sociale dell'odierna gioventù europea, attraverso un'analisi dei principali indicatori capaci di rilevarne il grado di intensità; successivamente (Capitolo I, § 1.3), si è cercato di proporre un'analisi del fenomeno verificando l'interdipendenza dello stesso e delle sue componenti con altre dimensioni rilevanti dello sviluppo, collegandolo in particolare alla questione ambientale, in un'ottica di sostenibilità integrata così come definita dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite; infine (Capitolo II, §§ 2.1 e 2.2), è stato fornito un quadro sintetico delle principali misure di politica giovanile adottate nel corso degli ultimi anni dall'Unione europea per affrontare la questione.

Sulla base di tale inquadramento generale della questione giovanile in Europa e, soprattutto, delle evidenze fornite dall'analisi dei vari indicatori presi in considerazione, è stato pertanto possibile ricavare una serie di osservazioni in merito alla dimensione del fenomeno e alle molteplici problematiche ad esso collegate. Da un punto di vista complessivo si è notato come, in termini generazionali, le prospettive di occupazione, di reddito e, più in generale, di stabilità finanziaria per i giovani europei di oggi siano significativamente peggiori di quelle di una o anche due generazioni fa. A contribuire notevolmente all'acuirsi di tale condizione è stato senza dubbio l'insorgere della crisi finanziaria del 2007-2008, scoppiata negli Stati Uniti e presto diffusasi a livello globale, innescando la spirale della recessione economica e, con riferimento al contesto continentale, la successiva crisi del debito sovrano all'interno di diversi Stati europei tra il 2010 e il 2011. Tuttavia, la tesi di fondo alla base dei vari lavori di ricerca sul tema è che gli svantaggi e gli ostacoli con i quali deve fare i conti l'attuale generazione di giovani in Europa prescindano in realtà dalla recente fase recessiva, e che, al contrario, essi abbiano a che fare con le storture radicate nell'assetto profondo dell'attuale sistema economico, rese ancor più evidenti all'interno della particolare realtà europea. Questo postulato (che qui ha funto da premessa, ma che è in realtà il punto di arrivo di una lunga e profonda riflessione, condotta negli anni in base all'osservazione di una vasta serie di evidenze fattuali e sostenuta da un'altrettanto ampia letteratura scientifica) rappresenta la base teorica necessaria a sviluppare qualsiasi tipo di discorso generale in tema di divario generazionale; ed è proprio a partire da questa consapevolezza che la questione giovanile e quella connessa del divario generazionale andrebbero poste, al fine di

analizzarne genesi ed intensità con un occhio rivolto verso le conseguenze di medio-lungo periodo che esse potrebbero generare in un futuro abbastanza prossimo.

E' pertanto ragionevole supporre che quanto sin qui osservato in relazione all'attuale stato di disagio dei giovani rappresenti soltanto una spia del più generale stato di malessere dell'odierna economia; uno stato di malessere generalizzato che si esprime penalizzando oggi le attuali fasce giovanili, ma che un domani potrebbe riguardare l'intero sistema, andando ad impattare sulla vita delle future generazioni. Quello che preme sottolineare è quindi che ciò che è oggi osservabile in termini di divario generazionale, riducendo il livello di benessere dell'odierna popolazione giovanile, proietta dunque ombre sinistre sul prossimo futuro, poichè, se non tempestivamente sanato, esso potrebbe trasformarsi un domani in divario epocale, un vero e proprio salto d'epoca verso livelli di benessere generale nettamente ridimensionati rispetto agli standard attuali; si potrebbe pertanto giungere a parlare di un'Europa del prima e di un'Europa del dopo e in questo caso ad essere colpiti saranno non solo i giovani attuali (i cosiddetti *Millenials* e quelli appartenenti alla generazione *Z*), ma anche le generazioni successive.

Sul piano strettamente economico, semplificando notevolmente, tre sono probabilmente le principali dinamiche in atto generatrici dell'attuale divario e attraverso cui tale stato di cose si manifesta: in primo luogo, per quanto riguarda le caratteristiche dell'odierno mercato del lavoro con cui i giovani si trovano a confrontarsi a rilevare è, da un lato, l'elevato grado di competitività al suo interno, improntato ad una concorrenza su scala internazionale e, dall'altro, l'alto livello di flessibilità che lo caratterizza, che può tuttavia condurre al fenomeno ben peggiore del precariato; inoltre, a pesare sono sicuramente i generali bassi standard di sicurezza e protezione sociale, andati incontro, negli ultimi anni, ad una crescente compressione in nome delle esigenze, sempre più incalzanti, di contenimento della spesa pubblica. A ciò si aggiunga, sul piano politico-istituzionale (e sempre con riferimento al caso europeo), come tutto questo avvenga in un contesto generale caratterizzato, da un lato, dalla crisi degli Stati nazionali e, dall'altro, da una non ancora pienamente compiuta integrazione politica sul piano sovranazionale delle istituzioni europee; con i primi in parte privi degli strumenti politici necessari a fronteggiare tali sfide e in parte limitati nell'utilizzo delle risorse dai vincoli imposti dal sempre più rigoroso e stringente controllo della spesa pubblica e del *deficit* dei bilanci nazionali e le seconde afflitte da

pesanti limiti di efficienza, poichè in larga misura dominate al loro interno dal prevalere del metodo decisionale intergovernativo rispetto a quello comunitario in molti ambiti di *policy*⁸⁹.

Ciò nonostante, anche le dinamiche sopra elencate sono in buona parte esse stesse il frutto di cause ancora più profonde e radicali. A ben guardare, infatti, si tratta di fenomeni osservabili in molte delle principali economie avanzate, poichè correlati al preciso grado di sviluppo caratteristico di molti paesi dell'area occidentale e non solo (da questo punto di vista, si pensi, ad esempio, alle similarità esistenti con alcuni paesi asiatici come il Giappone o la Corea del Sud); tendenze cioè in atto, più o meno larvatamente, su scala globale e pertanto non circoscrivibili alla sola dimensione geoeconomica europea, ancorché probabilmente destinate a ripercuotersi, nei loro effetti negativi, con maggiore veemenza e rapidità su quei sistemi statuali più fragili dal punto di vista finanziario, ciò che pone quindi particolare preoccupazione con riferimento al contesto del nostro continente, specie in ragione del presente stato di forte pressione sui conti pubblici nazionali in Europa.

Ciò detto, si può tuttavia tentare di avanzare una serie di ipotesi in merito alle origini profonde di tali effetti. Con riferimento alle economie avanzate (ivi comprese quelle dei paesi europei) possiamo infatti oggi osservare come l'effetto combinato della finanziarizzazione dell'economia e della sua crescente terziarizzazione (agevolato in ciò dal processo di globalizzazione e di progressiva apertura dei mercati internazionali), unito all'inesorabile procedere, ancorché notevolmente accelerato nell'arco dell'ultimo trentennio, del progresso tecnologico, abbia sostanzialmente condotto all'emergere dell'attuale sistema economico, entrato oramai appieno nella fase del cosiddetto "capitalismo avanzato". Una fase, cioè, di sviluppo del sistema capitalistico caratterizzata da una notevole accelerazione della sua intrinseca logica di funzionamento basata sulla riduzione del tempo di lavoro necessario; gli effetti di tali dinamiche si manifestano oggi sotto la forma di una sempre maggiore perdita di rilevanza del fattore lavoro all'interno del ciclo produttivo, determinando così un complessivo risparmio di posti d'impiego.

Più in generale, ciò che appare essere entrato in una profonda crisi è lo stesso modello di sviluppo alla base dell'assetto originario della moderna economia di mercato. Una

⁸⁹ S. Fabbrini, *The constitutional conundrum of the European Union*, in "Journal of European Public Policy", vol. 23, n. 1, 2016, pp. 84-100.

crisi che, a parere di diversi e autorevoli osservatori, appare definitiva ed in ultima analisi irreversibile, poiché orientata a coinvolgere direttamente tutta quella serie di assunti economici alla base del suddetto modello, che risultano pertanto minati financo nella loro stessa validità scientifica e non più in grado di fornire una spiegazione delle mutate dinamiche che governano l'attuale funzionamento dell'economia mondiale; nuove e mutate dinamiche che sono il frutto delle principali cause poco sopra richiamate.

Ma in che misura tali cause (condizioni necessarie ma non sufficienti a spiegare il fenomeno nella sua complessità) hanno contribuito a generare la mutazione in atto? Innanzitutto, occorre precisare come esse stesse agiscano da fattore moltiplicatore le une sulle altre, in una dinamica causa-effetto in cui è spesso estremamente difficile scindere la prima dal secondo. L'accresciuto grado di finanziarizzazione dell'economia riscontrabile all'interno delle odierne economie avanzate è ad esempio il risultato della piena liberalizzazione dei movimenti dei capitali e del mercato dei cambi realizzata grazie al processo di globalizzazione. Con riferimento a tale fenomeno, occorre inoltre rilevare come la finanziarizzazione dell'economia non sia “una *degenerazione* eccezionale del capitalismo, risultato di comportamenti individuali scorretti o di errori nelle politiche”, quanto piuttosto una caratteristica connaturata alla fase attuale definita del “capitalismo avanzato” poiché essa è “il modo in cui si trasforma l'accumulazione capitalistica quando l'espansione della produzione dei beni non è più sufficiente a sostenere i profitti dei paesi del *centro* del sistema mondiale”⁹⁰. Nei paesi più sviluppati (e, segnatamente, in quelli europei), tale spostamento degli investimenti a favore della finanza ha provocato, nel corso degli ultimi decenni, un complessivo indebolimento dell'economia reale, generando dunque una crescita della disoccupazione, un crollo repentino dei salari e, più in generale, un massiccio spostamento della concentrazione del reddito nel capitale a scapito del lavoro, con un conseguente forte aumento delle disuguaglianze interne. Quest'ultimo punto, in particolare, risulta essere di fondamentale importanza sul piano intergenerazionale, poiché è del tutto evidente come un aumento generale del ruolo dei redditi da capitale rispetto a quelli da lavoro tenda in genere a colpire più duramente le fasce sociali più giovani rispetto a quelle più anziane. E' chiaro infatti

⁹⁰ M. Pianta, *Nove su dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 14.

che delle tre diverse fette di cui si compone la torta complessiva del reddito, quella creata dal lavoro con i salari, quella in capo alle imprese generata dai profitti e quella prodotta dalla finanza grazie ad interessi e dividendi, è lecito assumere che sia generalmente la prima (cioè quella del lavoro) a cui può aspirare la maggioranza dei giovani. Per questi ultimi, infatti, la maggiore risorsa spendibile da mettere a disposizione della catena di produzione del valore nel mercato è principalmente costituita dal loro capitale umano, fatto di tempo e competenze personali; due risorse che sono, per definizione, più adatte a generare flussi di reddito attraverso l'attività lavorativa piuttosto che tramite il profitto d'impresa o i proventi derivanti dalle attività finanziarie, laddove è precondizione necessaria possedere già un capitale di partenza. Si tratta, a ben vedere, delle medesime dinamiche che hanno portato all'insorgere della stessa crisi finanziaria del 2007-2008. Non è un caso infatti che essa abbia avuto origine proprio negli Stati Uniti, in un paese cioè dove il sistema economico aveva già raggiunto un grado di finanziarizzazione molto elevato, con un apparato finanziario e creditizio altamente sviluppato. In tale contesto, dunque, la generale compressione dei redditi da lavoro è stata per lungo tempo controbilanciata da un aumento costante dell'indebitamento delle famiglie americane, ciò che ha consentito di evitare così il calo dei consumi e della domanda interna sino al momento dell'implosione stessa del sistema. Non è neppure un caso, inoltre, che tale implosione sia scaturita dall'incremento patologico e dalla progressiva diffusione di prodotti finanziari derivati (i cosiddetti "titoli tossici") generati dalle operazioni di cartolarizzazione dei mutui *subprime*, alimentati dalla crescita della bolla speculativa collegata al rialzo dei valori del mercato immobiliare statunitense⁹¹; un settore di mercato cioè caratterizzato dal consumo di un bene durevole, la casa, di cui sono tradizionalmente le fasce più giovani (siano esse famiglie o individui) le principali acquirenti.

Per quanto riguarda il processo di globalizzazione, accanto all'internazionalizzazione degli scambi economici e alla progressiva interdipendenza dei mercati globali a ciò dovuti, esso ha inoltre portato all'emergere delle grandi capacità produttive di paesi precedentemente sottosviluppati e adesso in crescente via di sviluppo, caratterizzati negli ultimi anni da una forte crescita del Pil e della quota nel commercio mondiale. Si tratta principalmente di paesi riconducibili all'area asiatica, come la Cina o l'India,

⁹¹ <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>.

ma non solo (si pensi ad esempio all'area sudamericana), quelle che vengono comunemente definite come "officine del mondo" in ragione della natura principalmente manifatturiera delle loro economie e che dipendono in buona parte dai mercati, soprattutto dei beni di consumo, dei paesi ricchi. All'interno di questi ultimi, l'insieme di tali dinamiche ha comportato una complessiva accelerazione verso una fase post-industriale, tramite un processo di progressiva deindustrializzazione e di ristrutturazione del sistema economico, caratterizzato da una crescente terziarizzazione dell'assetto produttivo di cui la finanziarizzazione sopra menzionata rappresenta un aspetto importante, sebbene non l'unico. Si tratta di processi ben noti e con conseguenze riscontrabili su diversi fronti: dall'esaurimento del modello della grande industria in Occidente e in Europa, in parte delocalizzata nei paesi emergenti, alla conseguente scomparsa della classe operaia tradizionalmente intesa e della figura dell'"operaio massa" della catena di montaggio, soggetto sociale e punto di riferimento originario non solo delle correnti politiche più radicali, ma anche di molte delle forze socialdemocratiche europee del secolo scorso. Lo spostamento del baricentro dei grandi flussi dell'economia globale verso altre aree geografiche del pianeta, unito alle conseguenti trasformazioni da esso generate è in parte la causa dell'osservabile declino geopolitico ed economico del Vecchio continente e della complessiva perdita di competitività europea rispetto al mercato globalizzato. Con riferimento all'Europa, inoltre, a pesare è stata sicuramente anche la mancanza, nei decenni passati, di politiche industriali ed occupazionali in grado di affrontare in maniera coordinata le sfide poste dalla globalizzazione e di accompagnarne i conseguenti mutamenti industriali⁹². L'assenza, cioè, tanto a livello comunitario, quanto a livello nazionale, di politiche capaci, non tanto di contrastare le tendenze in atto, quanto piuttosto di accompagnare tale fase di transizione, con le sue radicali trasformazioni, verso la ristrutturazione del sistema produttivo nel suo complesso.

Infine, nell'analisi delle varie dinamiche che concorrono a caratterizzare l'odierno sistema economico e il mercato del lavoro non soltanto in Europa, non è da sottovalutare anche l'impatto dello sviluppo tecnologico rappresentato dalla crescente informatizzazione e digitalizzazione all'interno del processo produttivo. Si tratta, anche in questo caso, di fenomeni con ricadute particolarmente incisive sulle giovani generazioni native digitali, data la notevole quota parte di individui in età giovanile in

⁹² L. Monti, *Ladri di futuro*, cit., p. 76.

possesto di qualifiche professionali ad elevata impostazione tecnologica sul totale dell'attuale forza lavoro. Essi sono orientati ad essere impiegati in quelli che sono infatti i settori dell'odierno mercato del lavoro a più bassa intensità occupazionale, ovvero quelli legati alle nuove tecnologie; settori cioè che risultano essere, per loro natura, i più esposti alla trappola dell'incremento marginale della produttività derivante dal risparmio del fattore lavoro. Inoltre, non va peraltro trascurato come l'impatto sempre maggiore dell'automazione e dell'intelligenza artificiale potrebbe condurre, anzi sta già conducendo, alla scomparsa di molti posti di lavoro anche negli altri settori tradizionali d'impiego, in favore di una loro progressiva sostituzione con robot e macchinari sempre più sofisticati e di un conseguente notevole risparmio di lavoro umano. Si tratta di processi di *labour saving* in parte già oggi osservabili e che in futuro potrebbero colpire in maniera trasversale tutti i settori occupazionali e una gran quantità di mestieri e professioni, a prescindere dalla loro natura cognitiva piuttosto che manuale. L'impatto maggiore in termini di sostituzione riguarderebbe, tuttavia, quelle mansioni maggiormente ripetitive e meno qualificate, considerate a più alto rischio di automazione, come è stato giustamente osservato nel corso degli ultimi anni anche da parte di diversi economisti⁹³.

In un tale scenario così delineato, l'assetto dell'attuale *governance* economica dell'Unione europea sembra in parte non tenere in debito conto l'insieme delle dinamiche sino a qui elencate che rappresentano, in buona sostanza, le cause strutturali degli alti tassi di disoccupazione oggi rilevabili al suo interno, e non solo con riferimento alla fascia giovanile. L'assunto teorico alla base di tale modello di *governance* è che vi sia una relazione inversa tra l'inflazione e il tasso di crescita dell'economia. Tale impostazione teorica si ritrova sia negli atti fondanti la vecchia politica comunitaria di convergenza delle economie dei paesi membri, che nel successivo e più recente Patto di stabilità e crescita (PSC) del 1997, rafforzato a partire dal 2011 a seguito della crisi. Essa spiega, da una parte, il ruolo attribuito all'odierna Banca centrale europea (BCE) e al Sistema europeo di banche centrali (SEBC), creati con l'obiettivo principale del mantenimento della stabilità monetaria all'interno dell'eurozona (art. 127 TFUE) e, dall'altra, l'imposizione dei vincoli di bilancio come requisiti necessari di adesione all'Unione economica e monetaria

⁹³ C.B. Frey, M.A. Osborne, *The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, Oxford Martin School Working Paper, Oxford Martin Programme on Technology and Employment, Oxford, settembre 2013.

(UEM), volti ad assicurare l'abbandono da parte dei paesi che vogliano entrarne a far parte dell'approccio del *deficit spending*, in luogo di politiche fiscali che assicurino la stabilità dei prezzi mediante una sostanziale riduzione del disavanzo dei bilanci nazionali. Tale impostazione è oggi consacrata all'interno dell'attuale disciplina relativa alla procedura europea di coordinamento e sorveglianza delle politiche macroeconomiche nazionali⁹⁴. Secondo questa visione, sulla quale si è innervata la politica economica europea successiva all'introduzione dell'euro, il tasso di disoccupazione scenderebbe non più grazie all'aumento della domanda aggregata sostenuta dalla spesa pubblica (come vorrebbe l'approccio keynesiano), bensì tramite la rimozione delle principali rigidità presenti all'interno del mercato del lavoro. Tale convinzione ha condotto anche la politica di coesione europea degli ultimi anni a concentrare gran parte delle risorse e numerosi interventi sulle competenze dei lavoratori, al fine di potenziarne le capacità di continuo adattamento ai mutamenti economici in atto tramite una formazione permanente durante tutto l'arco della vita⁹⁵. Più in generale, è abbastanza chiaro come quello adottato a livello europeo sia un approccio sostanzialmente dominato al suo interno da un'impostazione teorica orientata a considerare principalmente il fenomeno della disoccupazione come l'effetto di una scarsa occupabilità dei lavoratori e di una scarsa flessibilità dello stesso mercato del lavoro, invece che come l'effetto di una carenza strutturale di posti di lavoro. Inoltre, volendo analizzare nuovamente la questione sul piano intergenerazionale è altrettanto evidente come un tale approccio, mirante prioritariamente al controllo dell'inflazione e al mantenimento della stabilità dei prezzi piuttosto che alla piena occupazione, finisca inevitabilmente per mantenere elevato il potere d'acquisto e preservare gli investimenti di coloro che possono godere di rendite o beneficiare già di trattamenti pensionistici indicizzati, rispetto a coloro che versano in situazioni di disoccupazione o sottoccupazione.

In definitiva, è abbastanza evidente come il livello generale di benessere attuale e futuro delle giovani generazioni dipenda in buona parte dalle principali dinamiche sopra elencate. Viene ora da chiedersi in quale misura tali dinamiche, assunte come

⁹⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/87/governance-economica>.

⁹⁵ Si tratta del cosiddetto *Lifelong Learning Programme* (LLP), il programma di apprendimento permanente dell'Unione europea a sostegno delle azioni degli Stati membri sul piano dell'istruzione e della formazione professionale, attivo fino al 2013 e successivamente sostituito, con alcuni aggiustamenti più di natura istituzionale ed organizzativa che sostanziali, dal nuovo programma Erasmus+ per il periodo di programmazione 2014-2020.

cause strutturali dell'odierna condizione giovanile, possano contribuire a determinare il mondo del futuro nel quale i giovani di oggi si ritroveranno a vivere e quali possano essere le conseguenze di lungo periodo da esse generate. Con riferimento al contesto specifico che qui ci interessa maggiormente, e cioè quello relativo ai paesi europei, vi sono tuttavia ulteriori, importanti variabili da prendere in considerazione. E' triste doverlo constatare, ma, per quanto riguarda il nostro continente, agli effetti derivanti dai fattori sopra indicati, che, come abbiamo visto, non sono circoscrivibili alla sola dimensione geoeconomica europea, ma comuni a tutte le principali economie avanzate, si sommano anche quelli dovuti alle particolari caratteristiche socioeconomiche dell'odierna realtà europea, afflitta da una serie di cause strutturali di declino sul medio-lungo periodo. Si tratta, invero, di dinamiche ben presenti nell'orizzonte mentale e culturale delle istituzioni europee; un recente ritratto di esse è stato operato all'interno dal già citato rapporto dell'ESPAS del 2015 dal titolo *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*⁹⁶, in cui, tramite un'analisi delle principali tendenze globali che delinearanno il mondo entro il 2030, sono stati identificati i cinque principali ostacoli per lo sviluppo dell'Europa di domani. Essi sono: 1) sfida demografica; 2) peggioramento delle condizioni generali di salute; 3) lento sviluppo economico; 4) calo della forza lavoro; 5) cambiamento climatico.

Il tema della sfida demografica ricomprende già di per sé buona parte delle questioni sopra elencate ed è uno di quelli che pone problemi più urgenti riguardo al futuro delle giovani generazioni del Vecchio continente; è perciò necessario soffermarsi attentamente su questo importante aspetto. Innanzitutto si noti come l'utilizzo reiterato di tale termine, "Vecchio continente", non sia frutto del caso. L'Europa di oggi è infatti un continente realmente vecchio dal punto di vista anagrafico. L'attuale età media all'interno dell'Unione europea è di circa 42 anni e si stima di qui al 2030 essa sia destinata a crescere fino ad arrivare ad aggirarsi intorno ai 45 anni. La

⁹⁶ ESPAS, *Global Trends to 2030*, cit. L'ESPAS, acronimo di *European Strategy and Policy Analysis System*, è un progetto di analisi e previsione creato nel 2010 dall'Unione europea che fornisce un quadro per la cooperazione e la consultazione a livello amministrativo, su base volontaria, tra il Parlamento europeo, la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna, con il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo in qualità di osservatori, per lavorare insieme riguardo a tematiche e tendenze di medio e lungo periodo rilevanti per il futuro dell'Unione europea.

popolazione europea, attualmente composta da poco più di 500 milioni di abitanti, sta dunque diventando sempre più anziana, come certificato anche dalle proiezioni delle Nazioni Unite. Tale invecchiamento progressivo della popolazione comporterà inoltre anche un arretramento del continente europeo nella quota percentuale della popolazione mondiale, prefigurando dunque sul lungo periodo lo spettro di una vera e propria crisi demografica. Questo perché l'Europa combina al suo interno gli estremi demografici di un tasso di fecondità estremamente basso e di una speranza di vita alla nascita molto elevata. In merito al primo aspetto, pressochè tutti i paesi europei hanno ormai completato il processo di transizione demografica, presentando popolazioni con crescita quasi nulla e stanno oggi entrando in una fase per così dire di ristrutturazione demografica in cui le coorti anagrafiche più anziane saranno quelle più numerose. Il tasso di fecondità totale all'interno dell'Unione europea è in media di circa 1,6 figli per donna, una cifra ben al di sotto della soglia di rimpiazzo necessaria a mantenere la dimensione demografica, tradizionalmente calcolata intorno a 2,1. In merito al secondo aspetto, il fatto che l'Europa registri l'aspettativa di vita più alta del mondo è sicuramente una grande conquista per i suoi cittadini, tuttavia il progressivo aumento del numero di anziani rappresenta una delle principali sfide poste al modello economico e sociale europeo; l'invecchiamento associato alla longevità e il conseguente aumento della probabilità di patologie croniche avranno infatti ricadute profonde sulle finanze pubbliche dei vari Stati europei, generando maggiori costi di mantenimento dei rispettivi sistemi sanitari nazionali. Più in generale, il principale effetto dell'invecchiamento progressivo della popolazione europea è quello collegato alla contrazione della popolazione in età lavorativa (15-65 anni) e al conseguente aumento dell'indice di dipendenza della fascia anziana; tutto ciò pone dunque serie preoccupazioni in merito alla sostenibilità dei sistemi pensionistici dei vari Stati membri, come è stato evidenziato anche dalla Commissione europea⁹⁷.

Per quanto riguarda le previsioni di sviluppo economico, occorre osservare come pure le stime più ottimistiche in merito proiettino anche nel futuro una situazione complessiva del continente europeo caratterizzata da pesanti squilibri territoriali; riproponendo così l'immagine di un'Europa a due velocità attraversata al suo interno da pesanti divari in termini di crescita del Pil, soprattutto lungo la direttrice Nord-Sud.

⁹⁷ Commissione europea, *Libro bianco. Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, COM(2012) 55 final, Bruxelles, 16 febbraio 2012.

Sul problema dei cambiamenti climatici ci si è soffermati in maniera più che altro incidentale nel corso della presente trattazione, ma è del tutto evidente come la questione ambientale rappresenti anch'essa una tematica cruciale per il futuro dell'Europa e dei suoi giovani. In merito, è auspicabile che l'osservato risveglio delle coscienze giovanili rappresentato dalle recenti mobilitazioni degli studenti europei, e non solo, a favore della sostenibilità ambientale (il fenomeno dei cosiddetti "*Fridays for Future*") possa andare in futuro ben oltre l'attuale logica protestataria di sensibilizzazione sul tema, riuscendo cioè ad incidere in maniera sostanziale sullo sviluppo di un'agenda politica, tanto a livello europeo, quanto a livello nazionale, capace di porre al centro della riflessione in merito all'elaborazione delle politiche pubbliche il vero nodo profondo della questione: quello della compatibilità tra un adeguato grado di sviluppo economico e le esigenze di preservazione del capitale naturale minacciato. Un coinvolgimento pieno, attivo e consapevole dei giovani su questo punto appare pertanto fondamentale, in quanto trattasi di questioni drammaticamente importanti per il futuro di questi ultimi, nonché dei loro figli; l'Unione europea potrebbe e dovrebbe esercitare un ruolo guida da questo punto di vista, probabilmente ancor più di quanto non faccia già adesso. Occorre, tuttavia, sottolineare come, trattandosi di questioni che riguardano il futuro del pianeta, esse hanno, per loro natura, una dimensione globale tutt'altro che trascurabile; per questo motivo, un'efficace riflessione collettiva su questi temi non può in alcun modo prescindere anche dall'essere affrontata in sede di organismi multilaterali tramite il coinvolgimento ed il confronto con *partner* e soggetti extraeuropei, come peraltro in buona parte già avviene sulla base della strada tracciata dalle varie conferenze internazionali sul clima, succedutesi negli anni nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), firmata nel 1992. Ovviamente, occorre inoltre essere ben consapevoli delle molteplici difficoltà insite in un'efficace strategia di contrasto ai cambiamenti climatici. Il passaggio ad un'economia verde, sostenibile e a basse emissioni di carbonio, basata sull'incremento dell'utilizzo di fonti di energia rinnovabile in luogo dell'approvvigionamento da combustibili fossili comporterà infatti il sostenimento di costi economici e sociali non indifferenti. Il cambiamento dei modelli produttivi e dei comportamenti individuali necessario a tale scopo non sarà dunque facile, tuttavia la logica che lo giustifica è abbastanza evidente: a livello globale, il costo annuale della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è attualmente pari a circa il 2% del Pil

mondiale, mentre il costo di un mancato intervento è stimato ad almeno il 5% del Pil mondiale all'anno. Soprattutto sul piano ambientale, dunque, gli oneri dell'inazione sono già oggi non più sostenibili e occorre pertanto agire in maniera intelligente, decisa ed efficace prima che sia troppo tardi.

Ciò che occorre è dunque, in estrema sintesi, una urgente strategia riformista a lungo termine, in grado di aiutare i giovani di oggi (e, in prospettiva, i cittadini di domani) a non essere, per quanto possibile, ulteriormente succubi dei cambiamenti strutturali del sistema economico, già oggi ampiamente riscontrabili e, in buona parte, ineluttabili su una prospettiva di medio-lungo periodo; siano essi mutamenti di natura climatica, demografica, tecnologica o sociale. A fronte di tale necessità, occorre inoltre rilevare come la gran parte delle politiche sino ad ora messe in campo dall'Unione europea per fronteggiare tali sfide scontino alcuni evidenti limiti di intervento. Per quanto riguarda i principali interventi operati a livello europeo a sostegno dei giovani, analizzati all'interno del capitolo precedente (Capitolo II), risulta assai chiaro, anche alla luce dei concreti, parziali risultati sino a qui conseguiti, come l'approccio sul tema seguito nel corso degli ultimi anni dalle istituzioni europee si stia dimostrando in una certa misura insufficiente ad affrontare efficacemente la questione del divario generazionale sotto tutti i suoi molteplici aspetti. Questo perché le principali misure messe in campo hanno riguardato in maniera prevalente un solo lato del problema giovanile e cioè l'aspetto occupazionale aggravatosi a seguito della crisi; un aspetto senza dubbio di notevole e fondamentale importanza, ma tuttavia non l'unico della più ampia e composita condizione di ritardo dei giovani europei, la quale assomma al suo interno ben più numerose cause che concorrono a generarla. Si tratta dunque di un approccio largamente riduttivo, poiché orientato principalmente a risolvere il nodo occupazionale (comprendente al suo interno anche la preoccupante questione dei Neet), concentrando al più alcuni sforzi sul tema educativo e formativo, senza tuttavia prendere in dovuta considerazione anche tutti gli altri aspetti del problema. Più che un indivisibile monolito, infatti, la cosiddetta questione giovanile risulta essere piuttosto un prisma composito di vari fattori tutti egualmente degni di pari attenzione e tutti parimenti concorrenti, ancorché in misura più o meno impattante, a determinare la portata complessiva di un fenomeno poliedrico. Se molte sono dunque le facce di questo solido chiamato divario generazionale, ciascuna delle quali rappresenta una diversa manifestazione dello stesso problema, molti sono di

conseguenza anche gli ambiti di *policy* sui quali è necessario intervenire, tramite un'azione incisiva e coordinata e sulla base di un approccio organico a 360 gradi che tenga conto della complessità del fenomeno al fine di ridurre gli effetti negativi. Efficaci interventi di politica economica e sociale a sostegno dei giovani dovrebbero pertanto riguardare sì la formazione, l'occupazione e, all'interno di quest'ultimo ambito, soprattutto la permanenza nel mondo del lavoro, senza tuttavia perdere di vista l'obiettivo generale del superamento del divario sociale fra i giovani e le altre generazioni, che può essere raggiunto anche grazie all'introduzione di misure a favore dell'ambiente o a sostegno della tutela della salute, dell'accesso al credito e dell'indipendenza abitativa delle fasce sociali più giovani.

In conclusione, è possibile constatare come il futuro dell'Unione europea dipenda in buona parte dal futuro dei suoi circa 90 milioni di giovani cittadini e dalla capacità con cui essa saprà garantire loro una maggiore integrazione nei decenni a venire. Tale capacità, tuttavia, dipenderà in larga misura anche dall'insieme delle dinamiche globali che già oggi concorrono a plasmarne l'identità e che abbiamo cercato di riassumere brevemente nel corso di questo capitolo. Il futuro non segue infatti un andamento lineare con il passato e per questo motivo il successo dell'Europa dipenderà dalla misura in cui essa saprà rispondere a tali dinamiche che sono già in atto. Le sfide a cui l'Europa deve far fronte sono radicalmente diverse da quelle del passato e richiedono pertanto risposte innovative; sfide peraltro che, in quanto globali o al più continentali (come quella demografica, che rappresenta un fenomeno comune a tutti i paesi europei), non possono che essere efficacemente affrontate, in prospettiva, unicamente sul piano europeo piuttosto che su quello nazionale. Tuttavia l'odierna Unione europea si presenta purtroppo sotto le sinistre sembianze di un organismo sovranazionale sempre più preda dei particolaristici interessi nazionali dei suoi Stati membri, specie a seguito delle riforme introdotte dal Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009⁹⁸. Per invertire tale tendenza occorrerebbe una profonda revisione dei suoi meccanismi di funzionamento, da più parti invocata ormai da diversi anni. Ne consegue l'imprescindibilità di metter mano in futuro ad una seria ed organica riforma dell'assetto istituzionale europeo, ciò che dovrebbe comportare anche una diversa ripartizione delle attuali competenze, nella direzione di una

⁹⁸ S. Fabbrini, U. Puetter, *Integration without supranationalisation: studying the lead roles of European Council and the Council in post-Lisbon EU politics*, in "Journal of European Integration", vol. 38, n. 5, 2016, pp. 481-495.

maggiore integrazione politica oltrech  economica e nel solco di un recupero dell'originario *l gos* federalistico europeo. E' sperabile per l'avvenire dei giovani europei che tale scatto di reni avvenga e anche nello spazio di tempo pi  breve possibile, poich  le prove che essi sono chiamati ad affrontare nel prossimo futuro non ammettono ritardi e non contemplano lo sperpero del capitale umano di un'intera generazione come quello che si sta oggi consumando nel Vecchio continente. Un'Europa pi  forte perch  pi  integrata non   dunque soltanto auspicabile, ma anche necessaria per fronteggiare le sfide globali che essa ha di fronte a s . Dinanzi a tale cupo scenario, esiste tuttavia anche un qualche motivo per credere che le sorti dei giovani europei non siano segnate da un ineluttabile destino. Tale ragione di speranza   quella rappresentata dalla buona dose di consapevolezza della centralit  del ruolo delle giovani generazioni per il destino del nostro continente che le istituzioni europee hanno sempre dimostrato di possedere nell'arco degli ultimi decenni. Esse hanno svolto in tutti questi anni un ruolo importante a supporto delle opportunit  per la giovent  europea, dimostrando se non altro un'attenzione costante al tema, sebbene nell'ambito di concreti interventi politici non sempre poderosi. Ed   probabilmente anche grazie a tale impegno costante nel tempo, e spesso supplente rispetto a quello degli Stati nazionali, se   quantomeno da trent'anni che l'Europa in quanto continente geografico rappresenta una dimensione esistenziale naturale per i ragazzi e le ragazze europee. Grazie a tale impegno, portato avanti in seno alla CEE prima e all'Unione europea poi, sono stati elaborati alcuni dei progetti migliori e pi  innovativi mai realizzati in tema di giovent ; basti pensare, a titolo di esempio, al progetto Erasmus (e a quelli che sono stati ad esso via via collegati), una delle iniziative europee di maggior successo, sviluppata in seno alle istituzioni comunitarie sin dal 1987. Un'esperienza virtuosa che ha dato nuova linfa e nuovo slancio al progetto di integrazione, rappresentando un concreto simbolo di quel sogno europeo di unit  culturale prima ancora che politica dei popoli europei nato dalle macerie della seconda guerra mondiale. Simili esperienze hanno costituito nel tempo per milioni di giovani cittadini europei un volano non solo e non tanto da un punto di vista economico e sociale, ma anche e soprattutto sul piano culturale, quest'ultimo uno dei pochi ambiti (se non forse l'unico) in cui l'Europa di oggi pu  ancora vantare una netta superiorit  rispetto ad altre potenze continentali. Un motivo in pi , probabilmente, per guardare con un occhio di maggiore riguardo, a partire sin da ora, alle giovani generazioni; le uniche che potranno essere in grado nel prossimo futuro di

mettere a frutto questo vantaggio competitivo, anziché consegnare le sorti dell'Europa verso un inesorabile declino. *Absit omen.*

BIBLIOGRAFIA

Volumi:

BARCA F., *Un'agenda per la riforma della politica di Coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea*, Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, da Fabrizio Barca (c.d. "Rapporto Barca"), 2009.

DI TARANTO G., *L'Europa tradita. Lezioni dalla moneta unica*, Luiss University Press, Roma, 2014.

FABBRINI S., MORATA F., (a cura di), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

HOWE N., STRAUSS W., *The History of America's Future, 1584 to 2069*, William Morrow and Company, New York, 1991.

HOWE N., STRAUSS W., *The Fourth Turning: An American Prophecy*, Broadway Books, New York, 1997.

MARCHETTI F., MONTI L., (a cura di), *Il divario generazionale tra conflitti e solidarietà. Vincoli, norme, opportunità: generazioni al confronto. Rapporto 2017*, Alter Ego, Viterbo, 2017.

MARCHETTI F., MONTI L., SANDULLI P., *Il divario generazionale. Un patto per l'occupazione dei giovani. Il rapporto 2018*, Fondazione Bruno Visentini, Roma, 2018.

MONTI L., (a cura di), *Il divario generazionale e il reddito di opportunità. III rapporto 2019*, Luiss University Press, Roma, 2019.

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

MONTI L., *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020*, Luiss University Press, Roma, 2016.

NASCIMBENE B., *Unione Europea. Trattati*, Giappichelli, Torino, 2017 (ultima edizione).

PIANTA M., *Nove su dieci. Perché siamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

WILLETTS D., *The Pinch, How the Baby Boomers Took Their Children's Future – And Why They Should Give it Back*, Atlantic Books Ltd, London, 2010.

Riviste:

DALY H.E., *L'economia in un mondo pieno*, in "Le Scienze", n. 447, novembre 2005, pp.112-119.

FABBRINI S., *The constitutional conundrum of the European Union*, in "Journal of European Public Policy", vol. 23, n. 1, 2016, pp. 84-100.

FABBRINI S., PUETTER U., *Integration without supranationalisation: studying the lead roles of European Council and the Council in post-Lisbon EU politics*, in "Journal of European Integration", vol. 38, n. 5, 2016, pp. 481-495.

GEORGESCU-ROEGEN N., *Energy and Economic Myths*, in "Southern Economic Journal", vol. 41, n. 3, gennaio 1975, pp. 347-381.

HOWE N., STRAUSS W., *The Next 20 Years: How Customer and Workforce Attitudes Will Evolve*, in "Harvard Business Review", vol. 85, n. 7, luglio-agosto 2007, pp. 41-52.

Documentazione istituzionale:

ARROW K. J., DASGUPTA P., GOULDER L. H., MUMFORD K. J., OLESON K., *Sustainability and the measurement of wealth*, World Bank working paper, 2011.

CENTRE FOR THE STUDY OF LIVING STANDARDS (CSLS), *Trends Index of Economic Well-Being and per capita GDP, 1960-1990*, Ottawa, 12 settembre 2011.

CHEN T., HALLAERT J. J., PITT A., QU H., QUEYRANNE M., RHEE A., SHABUNINA A., VANDENBUSSCHE J., YACKOVLEV I., *Inequality and Poverty across Generations in the European Union*, IMF Staff Discussion Notes 18/01, International Monetary Fund, gennaio 2018.

D’ALESSIO G., *Ricchezza e disuguaglianza in Italia*, in “Questioni di Economia e Finanza – Occasional Papers”, n.115, Banca d’Italia, Roma, febbraio 2012.

FREY C.B., OSBORNE M.A., *The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, Oxford Martin School Working Paper, Oxford Martin Programme on Technology and Employment, Oxford, settembre 2013.

MATSAGANIS M., LEVENTI C., *Distributive Effects of the Crisis and Austerity in Seven EU Countries*, ImPRovE Working Paper No. 14/04, maggio 2014.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), *Recovering from the crisis: a Global Jobs Pact*, adopted by the International Labour Conference, Ginevra, 19 giugno 2009.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), *Global Employment Trends for Youth, 2013: A generation at risk*, Ginevra, 2013.

COMMISSIONE EUROPEA, *Terza relazione sulla coesione economica e sociale, “Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione”*, Lussemburgo, febbraio 2004.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 3 marzo 2010.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “Youth on the Move. Un’iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell’Unione europea”*, COM(2010) 477 def., Bruxelles, 15 settembre 2010.

COMMISSIONE EUROPEA, *Libro bianco. Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, COM(2012) 55 final, Bruxelles, 16 febbraio 2012.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Progetto di relazione congiunta del Consiglio e della Commissione sull'attuazione di un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù per il 2015 (2010-2018)*, COM(2015) 429 final, Bruxelles, 15 settembre 2015.

COMMISSIONE EUROPEA, *EU Youth Report 2015*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza"*, COM(2016) 646 final, Bruxelles, 4 ottobre 2016.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità"*, COM(2016) 739 final, Strasburgo, 22 novembre 2016.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Mobilitare, collegare e responsabilizzare i giovani: una nuova strategia dell'UE per la gioventù"*, COM(2018) 269 final, Bruxelles, 22 maggio 2018.

COMMISSIONE EUROPEA, *Situation of young people in the European Union*, Commission Staff Working Document, SWD(2018) 169 final of 22.5.2018, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018.

COMMISSIONE EUROPEA, *Reflection Paper Towards a Sustainable Europe by 2030*, COM(2019) 22 final, Bruxelles, 30 gennaio 2019.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del Consiglio*

sull'istituzione di una garanzia per i giovani, 2013/C 120/01, Bruxelles, 22 aprile 2013.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù "La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027"*, 2018/C 456/01, Bruxelles, 26 novembre 2018.

OSBERG L., SHARPE A., *Moving from a GDP-based to a well-being based metric of economic performance and social progress: results from the index of economic well-being for OECD Countries, 1980-2009*, CSLS Research Report 2011-12, Centre for the Study of Living Standards, Ottawa, settembre 2011.

OECD, *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2019.

OECD, *Environmental Outlook to 2050: Climate Change Chapter*, novembre 2011.

OXFAM, *Un'Europa per tutti non per pochi*, Oxfam Briefing Paper, settembre 2015.

EUROFOUND, *NEETs – Young People not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

EUROFOUND, *Mapping youth transitions in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

EUROFOUND, *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

EUROFOUND, *Long-term Unemployed Youth: Characteristics and Policy Responses*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

ESPAS, *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*, Publications Office of the European Union, Bruxelles, 2015.

EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union - Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context - 2019 edition*, Publications Office of the European Union, 2019.

BANCA D'ITALIA, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012*, in “Supplementi al Bollettino Statistico - Indagini campionarie”, Nuova serie, Anno XXIV, n. 5, Roma, 27 Gennaio 2014.

BANCA D'ITALIA, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014*, in “Supplementi al Bollettino Statistico - Indagini campionarie”, Nuova serie, Anno XXV, n. 64, Roma, 3 Dicembre 2015.

BANCA D'ITALIA, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016*, in “Statistiche”, Roma, 12 marzo 2018.

ISTAT e BANCA D'ITALIA, *La ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie italiane 2005-2017*, rapporto congiunto, Roma, 9 maggio 2019.

UNITED NATIONS, *Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development*, A/RES/70/1, 25 settembre 2015.

U.S. CENSUS BUREAU, *The Baby Boom Cohort in the United States: 2012 to 2060*, maggio 2014.

SITOGRAFIA

Pagine consultate:

ASVIS, “Sostenibilità: nasce Asvis, l’Alleanza per un’Italia sostenibile capace di realizzare l’Agenda Globale 2030 dell’Onu”, comunicato stampa, in *ASviS Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile sito ufficiale*, 11 marzo 2016, (<http://asvis.it/public/asvis/files/comunicati-stampa/CSMerito.pdf>)

ISTAT, “Indagine conoscitiva sull’individuazione di indicatori di misurazione del benessere ulteriori rispetto al Pil. Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica Enrico Giovannini”, Commissione V "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati, Roma, 22 febbraio 2012 in *Istat sito ufficiale* (http://www4.istat.it/it/files/2012/02/Audizione-BES_22_02_2012-DEF_23-FEBBRAIO-2012.pdf?title=Indicatori+di+misurazione+del+benessere++22%2Ffeb%2F2012+-+Testo+dell%27audizione.pdf).

M. DIMOCK, “Defining generations: where Millennials end and Generation Z begins”, in *Pew Research Center*, 17 gennaio 2019 (<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/>).

M. MASCHERINI, “Long-term unemployed youth: the legacy of the crisis”, in *Social Europe*, 17 aprile 2018 (<https://www.socialeurope.eu/long-term-unemployed-youth-the-legacy-of-the-crisis>).

EUROFOUND, “Who are the NEETs?” in *Eurofound news articles*, 4 ottobre 2017 (<https://www.eurofound.europa.eu/it/news/news-articles/who-are-the-neets>).

AMODIO F., MARTELLI A., “Il ventennio boom del divario generazionale” in *Linkiesta*, 11 giugno 2014 (<https://www.linkiesta.it/it/article/2014/06/11/il-ventennio-boom-del-divario-generazionale/21657/>).

CONSOB, “La crisi finanziaria del 2007-2009”, in *Educazione finanziaria, Approfondimenti, Le crisi finanziarie*, *Consob sito ufficiale della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa* (<http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>).

PARLAMENTO EUROPEO, “Note tematiche sull’Unione europea” in *Parlamento europeo sito ufficiale* (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/home>).

