

AUDIZIONE INFORMALE SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

*CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONI RIUNITE V (BILANCIO) E XII (AFFARI SOCIALI)
2 FEBBRAIO 2021*

Il Consiglio Nazionale dei Giovani, quale l'organo consultivo cui è demandata la rappresentanza dei giovani nella interlocuzione con le Istituzioni per ogni confronto sulle politiche che riguardano il mondo giovanile, così come previsto dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (<https://www.politichegiovanili.gov.it/consiglio-nazionale-dei-giovani/>) ha analizzato attentamente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, focalizzandosi sulla verifica delle misure previste per i giovani. L'analisi ha preso in considerazione non solo il valore economico dei fondi stanziati ma anche la specificità delle proposte.

Riteniamo, in premessa, che la nuova versione del PNRR presentata dal Governo al Parlamento sia certamente più elaborata e precisa della precedente, grazie all'introduzione di maggiori indicazioni su obiettivi e risorse e alla destinazione dei fondi, in parte, coerente con le indicazioni europee contenute nelle Linee guida del NGEU, anche se rimane ancora lontano il livello di dettaglio richiesto dalla Commissione Europea. Il Piano, dunque, ora contiene una specifica elencazione degli obiettivi e a ognuno di essi affianca un'allocazione di risorse.

L'accordo raggiunto tra Commissione, Parlamento e Consiglio europeo per le nuove Linee guida che gli Stati membri dell'Unione europea dovranno seguire nella stesura dei loro Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza precisa, però, che le politiche giovanili non dovranno essere più soltanto un obiettivo trasversale alle misure dei singoli piani ma una priorità assoluta a cui il Next Generation EU assegna un pilastro dedicato.

Giova sin da subito richiamare, infatti, l'enorme divario tra il piano predisposto dal Governo italiano e quello messo a punto, ad esempio, dalla Francia ("France Relance"), che presenta uno specifico pilastro dedicato e benefici già visibili dal 2022, secondo linee guida conformi alle grandi direttrici

strategiche elaborate dalle istituzioni europee. Le misure previste dal piano francese - con una chiara indicazione dei costi e delle modalità e tempistiche di implementazione - sono, in unico pilastro, incentrate sui giovani. Il capitolo dedicato alle giovani generazioni, infatti, prevede l'implementazione di più di 20 progetti per circa 6 miliardi di euro complessivi.

Invero, così come emerso dallo studio condotto insieme alla Fondazione Bruno Visentini - con la quale il Consiglio Nazionale dei Giovani ha siglato un accordo di collaborazione per l'elaborazione di contributi tecnico-scientifici finalizzati all'analisi e alla valutazione della condizione dei giovani in Italia attraverso l'elaborazione di studi, ricerche e proposte di legge - **il totale delle risorse messe a disposizione dall'attuale proposta di PNRR per il sostegno degli interventi rivolti agli under 35 ammonta a complessivi 4,53 miliardi di euro per il periodo 2021-2026**, di cui 3,6 miliardi di euro finanziati con il Recovery Plan e 0,93 miliardi di euro da ReactEU. **Le misure indicate sono pari al 2% dell'intero piano** (laddove per misure generazionali si intendono tutti quei provvedimenti idonei a vario titolo ad incidere sul divario generazionale in quanto rivolti direttamente ed esclusivamente ai giovani under 35. Si veda il documento allegato, da considerarsi parte integrante della presente relazione).

Come Consiglio Nazionale dei Giovani non possiamo che portare avanti un'impostazione che fin da principio ci ha contraddistinto nelle nostre interlocuzioni con il Governo. Abbiamo, infatti, sempre chiesto alle istituzioni preposte di **affrontare organicamente e strutturalmente la questione generazionale**, per avere una **visione di insieme** che permetta strategie di lungo periodo per i giovani.

Per questi motivi, ritenendo centrale il tema del benessere delle giovani generazioni e dello sviluppo sostenibile, considerando i costi sociali che già gravano sui giovani italiani, crediamo sia necessario prevedere l'istituzione di una **valutazione dell'impatto socio-economico per ogni singolo pilastro** presente nel Piano. La crisi attuale, infatti, insegna che le scelte politiche dovranno d'ora in poi tornare ad essere lungimiranti, a progettare il futuro piuttosto che a subirne l'impatto.

Oltre alla valutazione dell'impatto socio-economico, riteniamo necessaria la definizione nel PNRR **di un unico pilastro dedicato ai giovani** che possa contenere progetti e misure in linea, anzitutto,

con gli obiettivi dell'Agenda 2030, di cui si registra una non comprensibile assenza nel Piano. Le ragioni, peraltro, muoverebbero anche dall'assunto che **saranno le nuove generazioni a pagare il prossimo debito**. La strategia del PNRR dovrà, pertanto, **garantire che gli investimenti previsti siano in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti nell'Agenda 2030**, in particolare per il raggiungimento della **riduzione del numero di NEET e lo sviluppo di una strategia per l'occupazione giovanile**.

Giova segnalare, inoltre, che le **prospettive occupazionali, formative e sociali dei giovani** non possono essere semplicemente una priorità trasversale del PNRR, bensì il presupposto e dunque la **priorità assoluta per almeno sei motivi**:

1. **L'elevato indebitamento**. L'Italia è destinataria di circa 200 miliardi di euro di risorse. Di questi 65,7 miliardi di euro sono sussidi mentre la stragrande maggioranza delle altre risorse saranno attinte "a debito". Tale allocazione delle risorse disponibili comporta che la stragrande maggioranza delle risorse saranno attinte "a debito". È necessario, pertanto, bilanciare gli oneri generati dal finanziamento NGEU nella logica della solidarietà intergenerazionale, di una maggiore sostenibilità sociale e finanziaria a lungo termine del sistema previdenziale.
2. **Dal punto di vista sociale si può affermare che il prezzo più alto della crisi determinata dalla pandemia lo stanno pagando e lo pagheranno i giovani**. I dati appena pubblicati dall'Istat e dall'Eurostat ci restituiscono un bilancio dell'ultimo anno – ma anche solo degli ultimi mesi del 2020 – fatto di un aumento preoccupante dell'inattività tra gli under 35. Su scala annuale, la differenza tra il dicembre 2019 e il 2020 è marcata da circa un punto percentuale: lo scorso anno il dato sulla disoccupazione giovanile (**under 25**) era al **28,4%**, mentre quest'anno si attesta al **29,7%**. Il dato in assoluto non rende giustizia alla realtà dei fatti: quel **-1,3%** è un dato parziale. Da una parte, infatti, molti giovani sono impiegati con altre forme contrattuali da quelle del lavoro dipendente. Sono spesso collaboratori o autonomi, una categoria che ha subito un enorme danno: il calo dell'occupazione di dicembre è in larga parte riempito dai lavoratori indipendenti, **-79 mila in un solo mese (-209 mila se si considera l'intero anno)**. Per quanto riguarda il reddito,

invece, secondo l'Indagine straordinaria sulle famiglie italiane effettuata da Banca d'Italia alla fine della primavera del 2020, fra i 18-34enni intervistati, il 60% dichiarava una diminuzione consistente del proprio reddito, considerando anche le misure di sostegno pubblico ed il 21,2% di questi sosteneva di aver perso più del 50% del proprio reddito mensile. A questo si aggiunge un altro dato: solo nel primo semestre, i tirocini extracurricolari erano calati del **70%**. Numeri che vanno a rimpolpare le fila degli inattivi, degli inoccupati e degli scoraggiati: nell'ultimo trimestre del 2020, le persone in cerca di occupazione sono calate di **5,6 punti percentuali** (pari a **-137mila**).

3. **Il terzo aspetto è quello educativo.** I giovani stanno pagando oggi un prezzo altissimo dal punto di vista dell'educazione, non solo sotto il profilo dell'apprendimento. Il sistema educativo non riesce né a trattenere molti dei giovani studenti per svilupparne le conoscenze, né a fornire competenze richieste nel mercato del lavoro da enti ed imprese (il c.d. mismatch); la natura stessa del "mercato" tende a favorire soluzioni contrattuali più flessibili e meno impegnative per i datori di lavoro. Senza dimenticare il numero dei NEET, che nel 2019 - secondo dati Istat - si attestavano a 2 milioni (tutti under 30) e che nel terzo trimestre del 2020 sono già aumentati di più di 100 mila unità.

4. **La pandemia ha avuto un impatto generazionale asimmetrico** colpendo da un lato le fasce di lavoratori più giovani e dall'altro i comparti produttivi considerati i maggiori bacini di impiego per la forza lavoro giovanile. "Anche se si prevede che l'economia tornerà a crescere nel 2021, la ripresa iniziale sarà parziale con ripercussioni particolarmente pesanti per persone e imprese. È probabile che molte persone vedano diminuire il proprio reddito e rischiano di perdere il lavoro. La disoccupazione è destinata a salire al 9 % nell'UE, colpendo in modo sproporzionato i giovani (...)."¹

¹ Vedi Fondazione Bruno Visentini, L.Monti (a cura di), Divario generazionale: il senso della dismisura, Alter Ego, 2015; Fondazione Bruno Visentini, Il Divario Generazionale tra conflitti e solidarietà. Vincoli, norme, opportunità. Generazioni al confronto. Rapporto 2017, Dialoghi, 2017; Fondazione Bruno Visentini, Il Divario generazionale. Un patto per l'occupazione dei giovani, Rapporto 2018, Dialoghi, 2018, Fondazione Bruno Visentini, Il Divario generazionale e il reddito di opportunità. Rapporto 2019, Luiss University Press, 2019.

5. **La strategia del Recovery Plan va allineata agli obiettivi fissati da Agenda 2030:** “i massicci investimenti necessari per rilanciare l'economia devono alleggerire l'onere che graverà sulle loro spalle (le nuove generazioni ndr), non appesantirlo. Per questo motivo il dispositivo per la ripresa e la resilienza deve guidare e costruire un'Europa più sostenibile, resiliente e più equa per la prossima generazione, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite”² e in particolare a quei target il raggiungimento dei quali è anticipato al 2020 come il target 8.6 e il target 8.b rispettivamente “entro il 2020, ridurre sostanzialmente la percentuale di giovani disoccupati che non seguano un corso di studi o che non seguano corsi di formazione” e “Entro il 2020, sviluppare e rendere operativa una strategia globale per l'occupazione giovanile e l'attuazione del “Patto globale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro” in Italia entrambi ampiamente disattesi”³.
6. **Il nuovo pilastro del Recovery Plan.** Nell'accordo inter-istituzionale intervenuto a dicembre scorso il sesto pilastro del Recovery plan, originariamente dedicato all'Istruzione e all'educazione, è stato ora ampliato e dedicato alle "politiche per le nuove generazioni, giovanissimi e giovani, incluse le politiche di istruzione ed educazione" (Art. 3 Draft Reg.)⁴. Una modifica non di poco conto tanto che anche le linee guida⁵ per i paesi membri sono state modificate di conseguenza ed ora prevedono che *“Gli Stati membri dovrebbero spiegare in che modo il piano promuoverà politiche per la prossima generazione, in particolare in materia di istruzione e cura della prima infanzia, istruzione e competenze, comprese le competenze digitali, riqualificazione, occupazione e equità intergenerazionale. Tali azioni dovrebbero garantire che la prossima generazione di europei non sia permanentemente colpita dall'impatto della crisi COVID-19 e che il divario generazionale non*

² Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti. Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021.*

³ ASVIS, *Rapporto 2020.*

⁴ Commissione europea, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility - Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, Interinstitutional File: 2020/0104 (COD), Brussels, 21 December 2020.

⁵ Commissione europea, Commission Staff Working Document Guidance To Member States Recovery And Resilience Plans, SWD(2021) 12 final, Brussels, 22.1.2021.

sia ulteriormente approfondito". Come si può notare anche il concetto del divario generazionale è stato introdotto nel testo.

Al di là degli effetti diretti a favore dei giovani, nell'attuale Piano si prevedono **impatti indiretti** sulle nuove generazioni, in particolare nella missione "Istruzione e Ricerca", con progetti dedicati al contrasto dell'abbandono scolastico, alla digitalizzazione della didattica, al potenziamento della ricerca; nella missione "Inclusione e Coesione", altresì, sono presenti interventi sulle politiche attive del lavoro e il potenziamento del servizio civile universale.

È bene sottolineare l'importante aumento, rispetto alla prima versione, dei fondi destinati ai settori istruzione, formazione, ricerca. Condividiamo la scelta delle due componenti in cui si articola il perseguimento della Missione ("potenziamento della didattica e diritto allo studio" e "dalla ricerca all'impresa") e in particolare l'investimento sulla prima, strategica componente di quasi 21 miliardi, cioè il 60% delle risorse dedicate alla missione.

Sebbene si registri un importante investimento nel diritto allo studio e nel potenziamento della ricerca, si evidenzia ancora l'assenza di misure strategiche e strumenti che possano essere utili ad evitare l'esplosione delle disuguaglianze e a contrastare la povertà educativa a cui vanno destinate maggiori risorse. Difatti, l'Italia presenta livelli di scolarizzazione tra i più bassi dell'Unione europea, anche con riferimento alle classi d'età più giovani. All'interno del nostro Paese, inoltre, è evidente il divario tra Nord e Sud: nel Mezzogiorno rimangono notevolmente inferiori sia i livelli di istruzione sia i tassi di occupazione.

Ravvisiamo, inoltre, **l'assenza di una strategia nazionale che supporti la capacità delle imprese italiane di ricerca e innovazione che permetta di sviluppare soluzioni tecnologiche e organizzative innovative**. La formazione delle competenze digitali e tecnologiche è onerosa, troppo spesso manca una verifica dello stato di attuazione e un progetto integrato che metta a sistema pubblico e privato, settore della formazione e del lavoro, cittadino e impresa.

Per quanto riguarda il comparto Università rileviamo che gli interventi, seppur condivisibili, si limitano all'estensione del **diritto allo studio** ma non riguardano lo stanziamento di maggiori

risorse ed una migliore distribuzione delle stesse per garantire una maggiore opportunità di accesso. L'Italia, infatti, è al penultimo posto in Europa con solo il 27,8% di laureati nella fascia d'età che va tra i 30 e i 34 anni con un effetto negativo su diversi comparti: nel settore universitario, con il problematico fenomeno di un trend negativo del numero di iscrizioni a corsi di laurea triennale e specialistica; nel settore produttivo, con minore offerta di lavoro qualificata.

Sul fronte del lavoro e dell'occupazione, riteniamo urgente definire progetti tesi a valorizzare il capitale umano e l'**aumento dell'occupabilità giovanile**, impiegando utilmente anche i periodi di riduzione o sospensione dal lavoro con adeguate iniziative di formazione e riqualificazione, garantendo, non solo il sostegno al reddito ai giovani lavoratori, ma anche la loro occupazione. Un numero cospicuo di giovani, a motivo dei contratti più diffusi, non sono stati beneficiari del blocco dei licenziamenti e solo marginalmente sono stati coperti della cassa integrazione. Guardando alle tipologie contrattuali più diffuse nella fascia giovanile, nel secondo trimestre del 2020 i tirocini extracurricolari (ovvero quelli attivati al di fuori del percorso scolastico/accademico) sono calati del 73% passando da 100.433 a 27.024; a ottobre 2020 sono stati calcolati 380.000 contratti a tempo determinato in meno rispetto allo stesso periodo del 2019. Anche le prestazioni occasionali sono calate tra il 2020 e il 2019. Un altro dato negativo è anche l'incremento in valore assoluto della disoccupazione e in particolare di quella di durata superiore ai 12 mesi. La disoccupazione di lungo periodo rappresenta il bacino "privilegiato" verso l'inattività. In questo senso, non troviamo scelte dirette al consolidamento degli obiettivi e del monitoraggio dei risultati formativi-occupazionali della Garanzia Giovani che, all'interno di un quadro di insieme e di complementarità delle risorse europee a disposizione, a nostro parere ben avrebbero trovato sede nel PNRR, attraverso la necessaria significativa revisione ed implementazione dell'offerta della misura.

Oggi, davanti alle previsioni di tracollo dell'economia globale che lasciano intravedere gli impatti dell'attuale crisi, di certo maggiori rispetto a quelli della grande recessione, possiamo comprendere chiaramente i costi socio-economici che ci attendono. Da qui la necessità di scongiurare il rischio di un aumento delle disuguaglianze tra generazioni. Se è vero, infatti, che il costo sociale diretto, chiaro e visibile, di questa crisi sanitaria è la mortalità che ha colpito drammaticamente in primo luogo gli anziani, soprattutto in Italia, il costo indiretto maggiore sarà a carico dei giovani, dei loro

percorsi formativi e occupazionali, dei loro progetti di vita, anche in prospettiva futura, a causa dell'ulteriore e inevitabile aumento del nostro debito pubblico.

Com'è noto, l'emissione di debito pubblico sposta l'onere fiscale sulle generazioni future, creando un evidente corto circuito democratico. Il risultato è che nei prossimi decenni le generazioni più giovani rischieranno di veder minate le tutele del welfare di cui le generazioni precedenti hanno potuto godere. Tutto ciò pone dinanzi ai nostri occhi un urgente problema di equità intergenerazionale. Il piano messo in campo dall'Unione europea ha, infatti, nel nome "Next Generation EU" un ambizioso obiettivo da perseguire: investire nelle nuove generazioni.

Anche per questo è essenziale che le istanze giovanili siano adeguatamente rappresentate nei processi che di qui in avanti porteranno alla versione definitiva del PNRR. A tal fine, chiediamo, fin da questa fase, di essere convocati dagli estensori del programma e di esser, poi, coinvolti nella governance e nel monitoraggio del Piano per verificarne gli esiti economico-sociali sui più giovani, in funzione delle prerogative attribuite al CNG dalla legge n. 145 del 2018.

Roma, 2 febbraio 2021.