

Giovani generazioni: il ruolo delle politiche pubbliche nel ritardo italiano

Marina Mastropiero

RPS

Questo articolo intende contribuire al dibattito in corso sul ritardo nella transizione all'età adulta delle giovani generazioni italiane.

I giovani italiani sono stati nominati in modi differenti, come choosy o bamboccioni, ma il ruolo che le politiche pubbliche giocano nella produzione sociale di tale ritardo merita di essere approfondito. Una parte della letteratura sociologica mette in evidenza il passaggio da un welfare per giovani a uno

per anziani, iniziato nel 1975.

L'inversione di rotta delle politiche pubbliche penalizza in particolar modo le generazioni nate dopo quel periodo. Questo studio intende ricostruire il quadro storico degli interventi dedicati ai giovani, proporre un approccio sociologico basato sulle generazioni, quali attori sociali utili a prevenire ulteriori forme di ritardo, e pensare un ciclo di programmazione politica rivolto a costruire un nuovo patto sociale.

1. Giovani generazioni e politiche pubbliche. Chi dei due è in ritardo?

Si è sentito molto parlare negli ultimi anni, sia nel dibattito pubblico che in quello sociologico, di «ritardo» delle giovani generazioni italiane, sia rispetto ai propri coetanei europei che rispetto alle generazioni dei propri padri (Cavalli, 1993; Livi Bacci, 1997, 2008; Sgritta, 2002, 2005; Galland, 2008). Il ritardo riguarda le transizioni alla vita adulta, che diventa una fase di vita sempre più difficile da raggiungere per la maggior parte dei giovani italiani.

Quando si parla di «giovani» ci si riferisce secondo le statistiche ufficiali e la programmazione politica della Ue a uno spazio compreso tra i 15 e i 24 anni; in taluni casi si sale sino a 29. L'Unesco suggerisce una «non definizione», non potendo l'età anagrafica essere l'unico criterio con cui definire una condizione di vita. Per tale ragione suggerisce di declinarla in base al contesto e di considerare «giovani» coloro che hanno davanti a sé la maggior parte della vita e che si trovano in una situazione di transizione tra la dipendenza dalla famiglia e la piena autonomia (Bazzanella e Campagnoli, 2014).

I passaggi di transizione alla vita adulta non sono sempre uguali, ma cambiano nel corso del tempo. La linearità con cui tale passaggio ha

caratterizzato la vita delle generazioni precedenti – fine degli studi, ingresso nel mercato del lavoro, indipendenza abitativa, matrimonio, figli – ha ceduto il posto a scenari più imprevedibili, fluidi, frammentati. L'età del passaggio, un tempo individuata intorno ai 24 anni, risulta attualmente connotata da contorni sempre più sfumati e spostati in avanti. L'Istituto Iard già tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta segnalava che coloro che potevano definirsi «giovani adulti» presentavano una persistente dipendenza dalla famiglia di origine, tanto che le statistiche cominciarono ad alzare l'asticella sino ai 34 anni (*ibidem*).

Recentemente la transizione si è allungata ancora di più, sfiorando la punta dei 39 anni. Nonostante questo, non sempre tale passaggio è connotato da requisiti di stabilità economica e irreversibilità sociale della condizione adulta, riconosciuta formalmente nella presenza di figli (Giancola e Salmieri, 2014). Anche le politiche pubbliche destinate ad accompagnare i giovani verso questa transizione assumono contorni non sempre definiti.

Per alcune dimensioni di policy è facile individuare il proprio raggio di azione, gli strumenti, gli oggetti e gli obiettivi. Per i giovani, diversamente, non vi è uno statuto condiviso che ne delimiti i tratti essenziali. Nelle politiche giovanili si è assistito a un proliferare di interventi, spesso frammentati, sia in ambito locale che nazionale (Bazzanella, 2010). I giovani rappresentano un target variegato: le azioni pubbliche vanno dal sostegno alla formazione alla promozione della socializzazione, dall'inserimento nel mercato del lavoro al supporto all'autonomia abitativa, dunque il ruolo giocato dalle policy muta a seconda del contesto e pone in collegamento ambiti differenti di intervento (Bazzanella e Campagnoli, 2014).

In questo studio si intende proporre un criterio sistemico per lo studio dei giovani a cui è possibile dare il nome di «approccio generazionale». Il tempo non è una variabile neutra, ma è sottoposto a particolari leggi e condizioni storiche che mettono in relazione tra loro le generazioni e gli interessi di cui sono portatrici. Ogni generazione esprime una propria struttura sociale e un proprio sistema di rappresentazione della realtà, dunque le diverse fasi di vita non sono condizioni strettamente anagrafiche ma si definiscono all'interno di dinamiche tra forze sociali, essendo il risultato della lotta tra esse (Mannheim, 2008, ed. or. 1928; Chauvel, 1998; Mauger, 2015). Tale orientamento intende contribuire al dibattito in corso sul tipo di politiche da mettere in atto per sostenere i giovani nei loro processi di transizione alla vita adulta, provando a ridurre le disuguaglianze all'interno di un nuovo patto sociale.

L'Italia presenta un quadro nel quale le giovani generazioni sono ai margini della vita politica e sociale e del mercato del lavoro. In primo luogo siamo un paese vecchio, il secondo dopo il Giappone. Ci sono 168,7 anziani ogni 100 giovani e le nascite sono in calo da nove anni; il declino demografico viene confermato per il terzo anno consecutivo. Nel 2017 sono state stimate 464 mila nascite, il 2% in meno rispetto all'anno precedente, questo a causa di un numero medio di figli per donna troppo basso, adesso anche tra le cittadine straniere (Istat, 2018). I giovani sono sempre meno, ma vivono condizioni economiche peggiori di quelle dei loro genitori. Nel primo censimento del secondo dopoguerra, fatto nel 1951, i giovani sino a 19 anni erano pari al 26,5% del totale della popolazione. Nelle proiezioni Istat condotte nel 1990 si è prevista la riduzione al 17% nel 2020. Gli ultra sessantacinquenni erano appena l'8,2% della popolazione totale e ci si aspetta che arrivino al 23% sempre alla stessa data (Sgritta e Raitano, 2018). La struttura della popolazione risulta totalmente capovolta e il «degiornamento» riguarda non solo la riduzione del peso numerico dei giovani, ma anche quella sociale (Rosina, 2012).

Proiezioni più recenti dicono che al 2045, qualunque possa essere la futura evoluzione demografica, non si potrà prescindere da un aumento progressivo della popolazione in età anziana, in un range compreso tra il 31,9 e il 35,6% del totale. Parallelamente, la popolazione in età attiva oscillerebbe tra il 52,8 e il 55,8% mentre i giovani fino a 14 anni di età tra il 10,4 e il 13,4% (Istat, 2017). La quota di reddito da lavoro spettante ai giovani si è ridotta, ma nello stesso tempo sono aumentati i tassi di disoccupazione e l'instabilità lavorativa, soprattutto per chi ha un maggiore livello di istruzione. I Neet (Not in Education, Employment or Training) tra i 15-34 anni superano il 40% in alcune regioni meridionali e l'incidenza della povertà, assoluta e relativa, nel 2017 è pari rispettivamente al 9,6% tra i 18-34enni contro il 4,6% degli over 65 e al 16,3% a fronte di un 10% per gli anziani. Un capovolgimento rispetto al secondo dopoguerra, quando la povertà colpiva prevalentemente le fasce d'età più avanzate (Sgritta e Raitano, 2018).

Cosa determina questa situazione? La letteratura che affronta il tema nei principali paesi a economia avanzata parla di precise scelte del legislatore dirette a tutelare gli interessi delle generazioni più anziane (Preston, 1984; Thomson, 1991; Kotlikoff e Burns, 2012). Le politiche pubbliche compiono una inversione di rotta intorno alla seconda metà degli anni settanta, in seguito alla comparsa di alcuni eventi storici: invecchiamento demografico, movimenti di emancipazione, crisi petrolifera del

1973 (si rimanda a Mastropiero, 2019). Un'analisi dell'andamento della spesa pubblica nei dieci paesi più industrializzati dell'area Oecd a metà degli anni ottanta indica che, anche nei casi più generosi, gli aiuti rivolti alle famiglie con figli si riducono rispetto a quelli destinati agli anziani: l'incidenza è del 21% nel Regno Unito, del 10% in Francia, Olanda e Svezia, del 6% nella Repubblica Federale Tedesca e del 3% in Italia. Nel decennio successivo il rapporto tra i trasferimenti destinati agli anziani e quelli diretti ai non anziani, già elevato nei paesi continentali e soprattutto in quelli meridionali, subisce un ulteriore incremento: 3,5% in Italia, 2,2% in Austria, 1,7% nella Repubblica Federale Tedesca, 1,6% in Francia, 1,3% in Spagna. Nei paesi nordici al contrario si riduce e tocca lo 0,7%. Sono paesi nei quali viene promosso il ruolo delle donne nella partecipazione al mercato del lavoro e si mettono in atto politiche di conciliazione a loro favore (Sgritta, 2005).

Il cambio di direzione della protezione sociale tra le due classi d'età causa, come conseguenza inevitabile, l'impovertimento delle classi d'età più giovani. La diversa misura con cui le famiglie ricevono aiuti economici e servizi tende a ripercuotersi sui comportamenti futuri delle generazioni. Il posticipo delle tappe che marciano l'ingresso all'età adulta è da inquadrare in un contesto in cui sistema educativo, mercato del lavoro, modello di welfare e famiglia sono tutti elementi che partecipano alla produzione sociale del ritardo nei processi di transizione (*ibidem*).

In Italia questo contesto si è fatto più drammatico che altrove, in quanto la famiglia, tendenzialmente valutata come spazio di forti legami sociali, è diventata il luogo sul quale far ricadere i maggiori costi sociali della crisi. Questa scelta politica si è riflessa in particolar modo sulle donne e sul carico di lavoro che si è adagiato sulle loro spalle e che col tempo, a scapito delle previsioni, ha provocato effetti collaterali non di poco conto (aumento della disoccupazione femminile e calo della natalità). La mancata valorizzazione del ruolo delle donne dentro la società ha avuto riflessi sull'intero sistema di relazioni sociali ed economiche, tanto da avere implicazioni dirette con la maturazione del ritardo delle giovani generazioni verso i processi di transizione all'età adulta. Non potere contare su due redditi in casa ha significato maggiore povertà e assenza di opportunità per coloro che si sono affacciati sul mercato del lavoro alla fine degli anni novanta. Così come impostare un modello di welfare basato prevalentemente sui legami familiari ha alimentato situazioni di dipendenza sempre più forti (Sgritta, 2005, 2014). L'articolo avanza l'ipotesi di un tipo di approccio allo studio dei giovani: tematizzare sociologicamente le generazioni. Questo permette di

tenere conto della precisa collocazione storico-sociale nella quale i giovani sono inseriti e rappresenta un primo passo per rivedere le policy a partire dalla centralità delle strutture. Si illustrerà successivamente una breve storia delle politiche giovanili in Italia, con attenzione al particolare modello che si afferma e al tipo di rappresentazione sociale che viene fatta dei giovani. Questo tipo di percorso servirà a riflettere sul ruolo delle politiche di *empowerment* nella produzione del ritardo delle giovani generazioni. Il principio dell'attivazione è stato promosso all'interno di un paradigma di ispirazione europea nel quale il sociale è considerato un fattore economico al pari di qualunque altro. Spogliato della sua funzione originaria, quella diretta a riequilibrare risorse, poteri e opportunità, il sociale ha smesso di rispondere ai principi di uguaglianza e solidarietà sociale, promuovendo un'immagine di sé come ulteriore elemento del mercato. Le politiche pubbliche però hanno il dovere di tornare a occuparsi dei fenomeni sociali in atto partendo dal recupero della loro funzione originaria. L'emancipazione sociale è parte integrante dell'attivazione. L'approccio generazionale consente di recuperare i fondamenti sociali che danno corpo alle individualità, quegli elementi a partire dai quali nessun processo di partecipazione può dirsi realmente compiuto.

2. Ipotesi di analisi: studiare i giovani dentro una «prospettiva generazionale»

La classificazione per età, come tutte le altre forme di classificazione sociale, è il prodotto di un lavoro di delimitazione, definizione, rappresentazione e costruzione d'identità. Gli usi sociali delle nozioni d'età e di generazione si possono distinguere in tre tipi: senso comune, regolazione statale e contributo scientifico. Ogni individuo nella propria vita opera un criterio di regolazione della realtà basato sull'età; nello stesso tempo l'attività regolativa di uno Stato decide quando far entrare o meno un individuo nella vita attiva, quando concedere l'accesso alla formazione, a che età garantire il diritto di voto, ecc. Le soglie sociali sono stabilite da specifici ordinamenti, formali e informali, che cambiano a seconda del tempo, dello spazio ma anche dei contesti sociali di riferimento. Anche il contributo scientifico, specie quello della psicologia, ha provocato un aumento dell'attenzione sulle fasi di vita, in particolar modo infanzia e pubertà, attirando lo sguardo delle politiche pubbliche e della gente comune. Per la sociologia la giovinezza ha cominciato a

essere un ambito di indagine soltanto a partire dalla seconda metà degli anni sessanta, quando anche sulla scena mediatica le generazioni sono state percepite come attori politici e sociali (Mauger, 2015).

Le categorie d'età e di generazione sono categorie controverse in quanto la domanda che maggiormente attiene al loro studio è la seguente: può l'età essere classificata come un principio di costruzione di gruppi sociali? Durkheim, ad esempio, ne dubitava (1903). Stesso scetticismo sembra caratterizzare il pensiero di Maurice Halbwachs (1938), il quale sostiene che l'appartenenza a una classe d'età ha un carattere assolutamente effimero in quanto non è possibile sviluppare una coscienza comune se si passa continuamente da una fase d'età a un'altra. La giovinezza, inoltre, è vissuta in modo diverso a seconda del genere, dei contesti sociali e culturali e delle condizioni economiche di provenienza. Risulta dunque difficile sviluppare gli stessi interessi. Anche per Bourdieu (1980) non è possibile sussumere nello stesso concetto mondi sociali così distinti.

Allora quale può essere la pertinenza sociologica di una definizione, universale e intertemporale, degli anni di vita? Se ciò che separa l'età adulta dalla giovinezza, la vecchiaia dall'età adulta e così via varia nel tempo, nello spazio e nel contesto sociale, secondo Maurice Halbwachs le ragioni sono da cercare nell'antagonismo della lotta che si sviluppa tra generazioni. Ognuna reclama il suo posto di primo piano, dunque le frontiere tra gli anni sono, in tutte le società, un gioco «di lotta» tra generazioni. Ogni sociogenesi della classe d'età, così come delle generazioni sociali, suppone un'attenzione particolare rispetto all'estensione dentro il suo spazio sociale. Le imprese di periodizzazione delle traiettorie biografiche devono tenere conto non solo di una variazione da una società a un'altra o da un'epoca a un'altra, ma anche di una classe sociale rispetto a un'altra all'interno della stessa società e di un'epoca data (Mauger, 2015).

Il demografo Louis Chauvel teorizza l'incrocio tra generazioni e classi sociali (1998, 2007). Secondo Chauvel ogni generazione esprime una propria struttura sociale e un proprio sistema di rappresentazione della realtà. Per tale ragione le fasi di vita non sono condizioni strettamente anagrafiche ma si definiscono all'interno di dinamiche tra forze sociali e sono il risultato della lotta tra esse. Il tempo non si può considerare una variabile neutra ma è sottoposto a leggi e condizioni storiche che mettono in relazione le generazioni e gli interessi di cui sono portatrici. Ancora prima il sociologo tedesco Karl Mannheim ha teorizzato il significato sociologico delle generazioni, affermando che è possibile ipotizzare

il passaggio da una *generazione in sé* a una *per sé*, così come succede per le classi sociali, in presenza di particolari condizioni storiche. Secondo Mannheim gli individui che compongono una generazione non sono accomunati solo dal fatto di essere nati simultaneamente in un particolare momento storico. In una precisa collocazione storico-sociale si possono creare *legami* e formare *unità* capaci di presentare e affermare «nuovi accessi». Essere nati in un particolare momento storico può voler dire avere visioni comuni del mondo a partire dalla socializzazione alle stesse forme, *gestalt*: simboli, icone, immagini, produzioni culturali e materiali, disagi e problemi che producono affiatamento e nuove «intenzioni formative» a partire dalla condivisione delle stesse situazioni storiche concrete (trad. 2008, opera originale 1928). La forza dell'immaginario di una generazione può travalicare i confini anagrafici e porsi come visione di un'intera struttura sociale quando riesce a farsi interprete preciso della contemporaneità, suggerendo soluzioni a nuovi bisogni e desideri sociali. Per fare in modo che questo accada è necessario che sussistano determinate condizioni storiche (*ibidem*).

«Proprio come un'ideologia di classe è in grado di agire al di là della propria collocazione – di trascendere le condizioni di classe – in epoche a essa favorevoli, così determinati impulsi di una generazione sono capaci di comprendere, in situazioni favorevoli, individui appartenenti a generazioni precedenti o posteriori» (2008, p. 84).

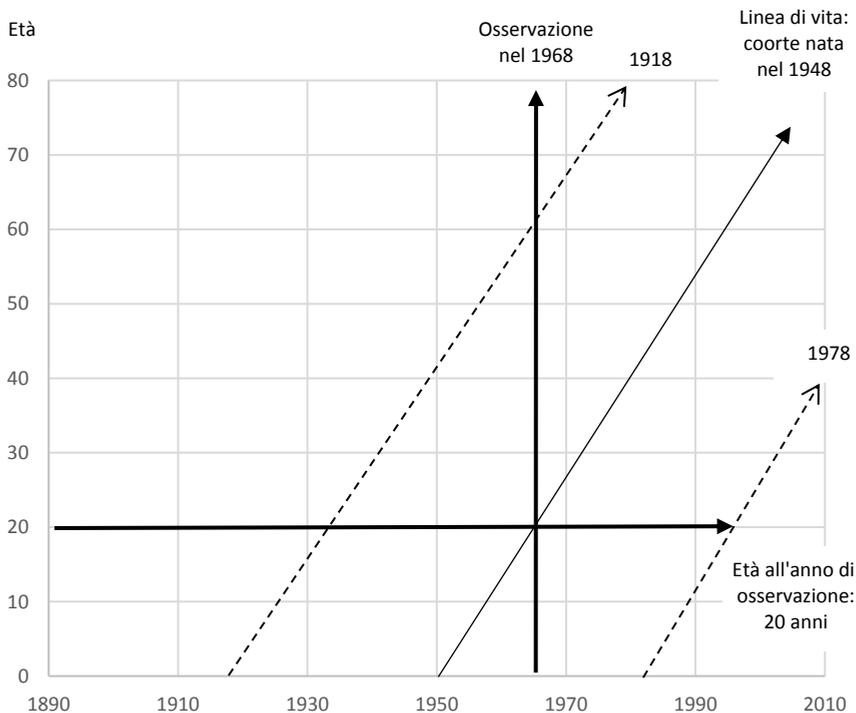
In questo affascinante quadro teorico le politiche pubbliche hanno una funzione importante: quella di facilitare l'ingresso nella realtà sociale di nuove strutture di cui le giovani generazioni sono portatrici. Non si tratta di tematizzare il conflitto tra strutture, ma di tenere conto di quanto le politiche pubbliche siano determinanti per la valorizzazione di tempi storici differenti.

«Il rapporto tra docente e allievo non è quello tra un rappresentante di una coscienza complessiva e un altro, ma quello tra un possibile centro soggettivo di orientamento nella vita e un altro, a esso successivo nel tempo. Questa tensione sarebbe quasi ineliminabile nella trasmissione dell'esperienza della vita, se non vi fosse la tendenza opposta: non è solo l'insegnante che educa l'allievo, ma anche viceversa l'allievo l'insegnante. Le generazioni esercitano costantemente un'influenza reciproca» (Mannheim, 2008, p. 69).

Stabilito il principio di «reciprocità generazionale» come regolatore della vita sociale è importante sottolineare quanto l'ingresso di «nuovi accessi» sia importante per garantire dinamicità e mutamento all'interno di qualsiasi struttura che, col tempo, smette di essere valida con l'evoluzione

della contemporaneità e la comparsa di nuovi bisogni. Le politiche pubbliche hanno il compito di regolare questo complesso gioco tra le generazioni, anche promuovendo il principio di «equità generazionale». Uno strumento metodologico con il quale il demografo Chauvel (1998, 2007) sviluppa un'ampia ed esaustiva analisi sulle condizioni di vita e benessere tra le generazioni che attraversano il Novecento è il Diagramma di Lexis.

Figura 1 - Diagramma coortale o di Lexis



Attraverso questo espediente metodologico è possibile realizzare una triplice lettura delle generazioni: trasversale, sincronica e longitudinale. Sull'asse delle ascisse si fissano i periodi storici (generazionali) e su quello delle ordinate le classi d'età e le variabili relative ai differenti indicatori di benessere (accesso al consumo, risparmi, redditi, ricchezza, salute, istruzione, ecc.). In una lettura trasversale (età all'anno di osservazione) si osserva come cambiano le condizioni di vita dei ventenni (come nell'esempio) nel corso del tempo; in una sincronica (osservazione

al 1968) si osserva il comportamento delle diverse coorti di una popolazione relativamente a uno stesso fenomeno o indicatore. Infine, in una lettura longitudinale si ricostruisce l'intera linea di vita di una generazione potendola mettere in relazione alle altre. Il diagramma di Lexis propone una visione sintetica delle interazioni dei tempi sociali: se si incrociano i periodi, orizzontalmente, e le età, verticalmente, il tempo delle coorti appare sulla diagonale (2007).

Attraverso l'analisi di Chauvel è possibile desumere che ruolo abbiano avuto le politiche pubbliche nella valorizzazione dei diversi tempi storici. Prima del 1970 le politiche sulla casa, sull'obbligo scolastico, sulla famiglia e sulla previdenza si sono poste l'obiettivo di un innalzamento dell'intera struttura sociale, proprio a causa dell'accesso aperto ai figli delle classi popolari a un tenore di vita medio, che il demografo chiama *moyennisation* (borghesizzazione). Dopo il 1970 tutte le curve che si osservano sui diagrammi tendono a scendere. Le politiche pubbliche compiono in quel momento un'inversione di rotta che va a favore delle generazioni nate tra il 1945 e il 1970 (Preston, 1984; Saint-Etienne, 1992; Thomson, 1991; Chauvel, 1998; Sgritta, 2014). Sgritta ipotizza che il welfare concepito all'indomani della Seconda guerra mondiale abbia seguito il ciclo di vita di una sola generazione, caratterizzandosi con una formula *una semper*.

«L'azione politica avrebbe contribuito a fare di questa esperienza qualcosa d'irripetibile, un itinerario senza ritorno, a senso unico, un fenomeno *una semper* letteralmente destinato a durare *l'espace d'une génération*, per poi esaurirsi con l'uscita di scena di coloro che l'avevano messo in piedi e ne avevano nel frattempo spremuto i maggiori benefici. In altre parole, con la generazione dei *baby boomers* sarebbe giunta a fine corsa anche la sostenibilità di quel modello sociale» (2014, p. 4).

Se la validità di quel modello di welfare non è più sostenibile, se le prerogative di malessere e povertà colpiscono in particolar modo le giovani generazioni, ma non escludono gli anziani più poveri, se il ritardo aumenta, è importante ripensare un modello sociale che riponga al centro dell'analisi e degli interventi pubblici il tema della *moyennisation*, a cominciare dai gradini più bassi della distribuzione sociale.

In Italia le politiche pubbliche realizzate sui giovani negli ultimi decenni non hanno tenuto in considerazione tale approccio sistemico. Trattare i giovani come individui singoli, e non inseriti dentro una precisa collocazione storico-sociale, ha veicolato un andamento delle politiche giovanili, che gli studiosi Bazzanella e Campagnoli definiscono «a macchia di leopardo» (2014). Di seguito se ne dà descrizione.

3. La via italiana alle politiche giovanili: interventi, rappresentazioni, approcci

In Italia le politiche pubbliche sui giovani non sono mai state al centro di una solida programmazione economica e sociale.

Nel 1972 il Governo Andreotti-Malagodi istituisce un «Ministero ai Problemi della gioventù» guidato da Giulio Caiati. Sempre in quegli anni vengono istituiti un «Comitato di studio governativo» e una «Commissione parlamentare sulla condizione giovanile» (Campagnoli, 2009). Gli anni sessanta e settanta sono il periodo nel quale i giovani vengono principalmente associati a dei «problemi sociali».

I principali interventi e finanziamenti sui giovani, sino al 2006, risultano essere i seguenti:

- D.p.r. 309/90 (successivamente la legge 45/99) che istituisce il «Fondo nazionale per la lotta alla droga», con circa 900 milioni di euro.
- Legge 216/91 «Interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose», con circa 125 milioni di euro.
- Legge 285/97 «Promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza», con 750 milioni di euro.
- Istituzione del «Ministero della Gioventù» e del relativo «Fondo nazionale per le politiche giovanili» nel dicembre 2006.

Si tratta di leggi che si concentrano principalmente su tematiche quali emarginazione, disagio, criminalità, prevenzione, formazione e lavoro. Si conta che la somma delle risorse erogate sino al 2007 sia di circa 1.800 milioni di euro. L'immagine che si costruisce del giovane è principalmente legata all'emergenza e al disadattamento sociale: disoccupazione ma ancora prima droga, criminalità, violenza, alcolismo. Gli interventi dedicati sembrano mirare più alla ricerca di un consenso che a una vera e propria attività di prevenzione e investimento sull'autonomia e sulla creatività delle giovani generazioni (Bazzanella e Campagnoli, 2014). Ciò non vale per la legge 285 del 1997.

Durante gli anni ottanta sono in particolar modo i comuni a legiferare in tema di giovani. Nel 1985 si istituisce l'Anno internazionale della gioventù, momento a partire dal quale si decide di generalizzare a livello nazionale l'esperienza degli assessorati ai Progetti giovani. Così come per i comuni, anche per lo Stato si dedica l'1% del bilancio per questioni relative ai «problemi» giovanili. Successivamente è il momento delle regioni che riproduce lo stesso schema dei comuni: bassi investimenti, interventi sparsi sul territorio, assenza di un coordinamento centrale.

Si procede dunque in modo disomogeneo nel paese e si assiste all'af-

fermazione di un «modello a macchia di leopardo» che, nei primi anni duemila, conta in Italia circa 200 best practice (Bazzanella e Campagnoli, 2014). La media dei finanziamenti inoltre è pari allo 0,1% delle uscite correnti dei bilanci comunali, con un dato europeo che va dall'1,5% al 2,25% (Campagnoli, 2009). Un comune italiano di medie dimensioni spende per una rotatoria stradale quello che stanziava per dieci anni di politiche giovanili (Rimano, 2015). Costare poco sviluppa anche la percezione, sia negli operatori che nella pubblica opinione, di valere poco. Gli interventi sui giovani a partire dagli anni novanta si settano prevalentemente sul tempo libero, tanto da determinare un taglio delle policy di tipo «giovanilistico» (Bazzanella e Campagnoli, 2014).

Sino al 2006 le politiche giovanili hanno avuto un ruolo molto marginale nell'agenda politica e istituzionale: comuni e regioni hanno legiferato senza riferimenti normativi nazionali e con poche risorse; le competenze inerenti ai giovani sono state divise tra vari assessorati e anche sul piano nazionale tra i vari ministeri; a ogni livello si sono riprodotte le stesse criticità.

In un primo momento trattati come «problemi sociali», successivamente come «eterni adolescenti», l'anno di svolta delle politiche pubbliche sui giovani sembra arrivare nel 2006 quando il secondo Governo Prodi insedia, presso la presidenza del Consiglio dei ministri, un Dipartimento nazionale dedicato all'elaborazione delle politiche giovanili (Pogas) e istituisce, per la prima volta nel bilancio dello Stato, il «Fondo nazionale giovani» con lo scopo di finanziare progetti sul territorio.

Per l'assegnazione delle risorse di tale fondo si ricorre allo strumento delle intese istituzionali con le regioni e i comuni e alla ricerca di fonti di co-finanziamento nazionali e comunitarie. L'accordo con l'Anci punta ad innalzare la quantità e la qualità degli interventi delle amministrazioni comunali rivolti ai giovani. Parallelamente gli accordi di programma quadro Stato-regioni (Apq) vengono riconosciuti come la procedura e la filosofia più coerenti per condividere le politiche territoriali di crescita e sviluppo economico-sociale con il livello centrale (Pogas e Dipartimento per lo sviluppo del Ministero dello Sviluppo economico). L'Apq diventa un'occasione per confrontarsi con le progettualità regionali e riconoscere concordemente esperienze che avrebbero potuto connotare meglio le politiche innovative e di riferimento a livello nazionale, sulla scorta di esperienze già sperimentate¹.

¹ Si ringraziano Annalisa Cicerchia e Maria Grazia Bellisario, rispettivamente dirigente e consigliera Pogas, per avere condiviso con me queste informazioni relative all'attività del Ministero svolta negli anni 2006-2008.

Le regioni diventano veri e propri *policy makers* in materia e in sede di Conferenza unificata. Nel corso degli anni, in seguito alle turbolenze politiche che colpiscono l'Italia e anche gli oggetti delle politiche giovanili, il Fondo nazionale per i giovani passa da 130 milioni di euro iniziali del 2007 a 5,3 milioni nel 2013, confermati nel 2015 (Bazzanella e Campagnoli, 2014). Per l'annualità 2018 la Conferenza unificata approva il Fondo per le politiche giovanili con circa 7 milioni di euro, di cui 2 milioni assegnati alle regioni. Le risorse sono destinate a progetti sulla creatività e sul sostegno del talento dei giovani, nonché a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro e il contrasto al disagio giovanile. Con la riduzione del fondo si riduce anche l'attività delle regioni.

L'attività regionale sviluppa buone prassi a livello locale ma, nonostante la prima stagione dei programmi nazionali 2007-2012 sia stata interamente dedicata agli accessi (casa, lavoro, famiglia, impresa, studio, vita politica), i risultati stentano a vedersi.

Sono aumentati negli anni i tassi di disoccupazione che colpiscono le fasce d'età più giovani – un tasso di Neet 15-34 all'ultimo trimestre del 2018 pari al 25,1% (Istat, 2019²), con una percentuale di 14,7 per l'Europa a 28, secondo gli ultimi aggiornamenti Eurostat datati marzo 2019. La fascia degli over 30 registra 246 mila occupati in meno (Istat, 2018). Dati più recenti evidenziano un aumento del numero di occupati (+23 mila unità) a seguito dell'aumento dei contratti a termine (+47 mila) e degli autonomi (+11 mila), con una riduzione dei lavoratori permanenti (-35 mila). Diminuiscono gli occupati nell'unica fascia d'età 25-34 (-31 mila), mentre aumentano in tutte le restanti: 15-24 (+15 mila); 35-49 (+14 mila); over 50 (+25 mila) (Istat, 2019). Anche sul livello di istruzione terziaria in Italia nel 2018 solo il 26,4% dei giovani tra i 25 e i 34 anni ha conseguito una laurea, rispetto a una media europea del 38,8% (Eurostat, 2018 – Labour Force Survey). Tra coloro che vivono ancora con la famiglia di origine troviamo il 66,4% di età compresa tra i 18 e i 34 anni, rispetto a una media europea del 50%. La transizione alla vita adulta si allunga sempre di più, sino a diventare una zona grigia, spesso nera, dalla quale è difficile uscire.

La stagione dei primi anni dell'attività del Ministero avrebbe potuto essere storica per questo paese, ma ciò non è avvenuto per diversi motivi. In primo luogo non è stata fatta alcuna valutazione ufficiale di tutte le azioni attivate; in secondo luogo non si è creato un *know how* nazionale in materia né si è riusciti a capitalizzare gli investimenti creando logiche

² Dati disponibili all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=21099>.

di sistema. Le politiche giovanili confermano di avere uno statuto abbastanza incerto, sia nella definizione dell'oggetto che nello stanziamento delle risorse (Bazzanella e Campagnoli, 2014).

La relazione della Corte dei Conti del 2013 sull'esame del Fondo nazionale delle politiche giovanili evidenzia molte criticità³. In particolare il trasferimento delle risorse dal livello nazionale a quello regionale è avvenuto con un percorso non lineare che ha prodotto una continua rimodulazione delle risorse. I progetti, polverizzati sul territorio, hanno interessato tematiche generiche e spesso sovrapponibili; questo ha determinato la difficoltà di portare a compimento molti percorsi, sia sul piano locale che su quello nazionale. Non vi è stato, inoltre, un monitoraggio qualitativo di tali interventi e dunque non si sono valutati effettivamente i risultati di tali politiche. Infine, in Italia non si è sviluppata una cultura dello *youth work* di matrice europea, cioè professionalità costruite ad hoc per promuovere l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e nella società più in generale (Bazzanella e Campagnoli, 2014). Nel 2006, oltre alla nascita del Ministero per i Giovani (Pogas), nasce anche l'Agenzia nazionale per i giovani con lo scopo di attuare i programmi europei «Gioventù in azione» o «Erasmus+», tesi a promuovere la cooperazione europea tra i giovani sui temi della cittadinanza attiva e della coesione sociale. In un clima di accresciute tensioni e disagi, aumento dei rischi e dei bisogni, la costruzione di una cittadinanza europea sembra richiedere ben altro rispetto alla pur importante promozione di scambi culturali. Anche l'azione di questa agenzia non sortisce i risultati sperati (Bifulco, 2015).

Nonostante il differente approccio ai giovani, considerati tutti come «risorse attive», il 2006 non sembra imprimere un reale punto di svolta rispetto alla partecipazione effettiva dei giovani nei propri contesti di riferimento e in quello nazionale. Le ragioni sono diverse, se ne prova a ipotizzare qualcuna.

L'approccio sul quale tali politiche sono state costruite è quello del *social investment*, che in Italia non ha riscosso i risultati sperati, a causa del particolare contesto economico e sociale in cui è applicato. Secondo Kazepov e Ranci (2017) mancano in Italia i prerequisiti affinché questo paradigma possa generare effetti positivi: collegamento tra sistema educativo e mercato del lavoro; alto livello di parità di genere in casa e nelle professioni; una capacità del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale di includere i giovani. Sussistono inoltre altri fenomeni

³ Si veda il sito internet: www.bollentispiriti.it.

strutturali non favorevoli, come la disomogeneità dei servizi e della ricchezza tra Nord e Sud, il basso investimento nazionale nei centri per l'impiego, la forte eterogeneità delle esperienze di welfare regionali. L'approccio del *social investment*, salutato da molti come il nuovo paradigma dell'Europa sociale, identifica una relazione tra l'economia e il sociale, ma in modo capovolto rispetto al modello neoliberista classico. Anziché come un costo, la protezione sociale viene considerata un fattore produttivo al pari degli altri, necessario per la crescita economica. Il sociale non viene più considerato come un campo nel quale applicare il principio di solidarietà, inteso come compensazione alle disuguaglianze causate dall'andamento dell'economia di mercato, ma come un investimento che permette a una società di diventare più competitiva. Il suo fine non è l'emancipazione sociale ma il ritorno economico. Con questo pacchetto la «coesione sociale» non ha come obiettivo la riduzione dei conflitti e la redistribuzione del benessere, ma la volontà di cooperare e associarsi per produrre e competere con le società rivali (Bifulco, 2015).

4. Conclusioni: affrontare il ritardo ripensando il «patto sociale»

Uno degli obiettivi principali della strategia di investimento sociale è ridurre la trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza. Ma come è possibile raggiungere questo risultato se gli interventi pubblici sui giovani non vengono realizzati dentro una più ampia cornice che tiene conto della definizione di un nuovo patto sociale in cui le generazioni, in quanto strutture sociali, giocano un ruolo di primo piano?

Per Chauvel l'analisi generazionale (o coortale) e quella di classe non sono in antitesi, al contrario sono tra loro complementari: sia perché le classi sociali si riformulano nel corso del tempo sia perché le generazioni, pur non essendo omogenee, esprimono di volta in volta nuove strutture culturali e materiali riproponendo il tema del futuro. Le politiche di attivazione, rivolgendosi direttamente ai singoli, non si sono poste tra i loro obiettivi quello dell'innalzamento del tenore medio di vita della parte più bassa della distribuzione sociale.

Sono le scelte di azione pubblica quelle che generano un cambiamento nella struttura sociale. Ad esempio tra il 1965 e il 1984, durante la «seconda transizione demografica», i figli della classe operaia hanno avuto accesso in massa alle posizioni occupazionali medie e superiori. Questo ha determinato mobilità sociale e un vero e proprio processo di «borghesizzazione» dell'intera società (1998).

In una ricerca qualitativa condotta tra il 2016 e il 2017 su un gruppo di giovani beneficiari del programma di politiche giovanili pugliese, Bol-lenti Spiriti, riconosciuto dall'Unione europea come best practice nazionale, si evince che molti percorsi intrapresi dai giovani sul piano economico e identitario risultano bruscamente interrotti, generando ansia, frustrazione e delusione tra le aspettative iniziali e gli obiettivi raggiunti (Mastropiero, 2019).

Le politiche di *empowerment* non si sono inserite all'interno di una cornice sistemica e duratura di ripensamento del futuro. Nella migliore delle ipotesi esse hanno anticipato l'immissione di nuove strutture culturali legate al lavoro e alle forme di socializzazione, ma non sono riuscite ad agire sui destini sociali ed economici di un'intera generazione. Più frequentemente hanno aiutato chi era maggiormente avvantaggiato rispetto al capitale economico e sociale di partenza, quelli più disposti a collaborare e, infine, i più adatti a innalzare il livello di competitività del contesto in questione. Questo approccio «de-storicizzato» rispetto alla collocazione storico-sociale delle giovani generazioni, che attualmente esperiscono prevalentemente condizioni di lavoro povero e precario, ha trascurato la centralità delle traiettorie di emancipazione sociale quali elementi fondativi di qualunque processo di attivazione.

In conclusione è possibile sostenere che il discorso pubblico costruito a partire dal 2006, se da un lato ha avuto il merito di far uscire i giovani dal cono d'ombra del disagio in cui erano stati relegati, promuovendo l'idea che tutti fossero risorse, dall'altro non ha considerato la consistenza storico-sociale di tale materia. Il «corpo» dei giovani è segnato in Italia da un ritardo sempre più drammatico che indica alle politiche pubbliche un'altra strada: ri-attualizzare il tema della redistribuzione economica e dei poteri per le giovani generazioni; creare nuovi piani di investimenti economici in linea con i livelli di formazione presenti nel nostro paese; porsi il tema della riduzione delle disuguaglianze. Solo dentro la definizione di un nuovo patto sociale sarà possibile affrontare il ritardo.

Riferimenti bibliografici

- Bazzanella A. e Campagnoli G., 2014, *Giovani e politiche giovanili in Italia*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3, pp. 379-402.
Bifulco L., 2015, *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
Bourdieu P., 1980, *Questions de sociologie*, Minuit, Parigi.

- Campagnoli G., 2009, *L'evoluzione dei compiti e dei ruoli delle politiche giovanili in Italia*, in Grassi R. (a cura di), *Esperienze di politiche giovanili in provincia di Milano*, Iard Rps, Milano, pp. 17-31
- Cavalli A., 1993, *Senza nessuna fretta di crescere*, «da rivista il Mulino», n. 345, pp. 35-42.
- Chauvel L., 1998, *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XX^e siècle*, Puf, Parigi.
- Chauvel L., 2007, *Generazioni sociali, prospettive di vita e sostenibilità del welfare*, «da Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 43-72.
- Durkheim E., 1903, *L'éducation morale*, Puf., Parigi 1974.
- Eurostat, 2018, *Classification of the Functions of Government (Cofog)*, in *Statistic Explained*, Oecd.
- Eurostat, 2018, *Regional Yearbook 2018*, disponibile all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-HA-18-001>.
- Galland O. (a cura di), 2008, *Deux pays, deux jeunesses? La condition juvénile en France et en Italie*, Pur, Rennes.
- Giancola O. e Salmieri L., 2014, *Disuguaglianze nel mercato del lavoro e transizione alla vita adulta. Una comparazione europea*, «Sociologia del lavoro», n. 4, pp. 118-135.
- Halbwachs M., 1938, *Morphologie sociale*, Colin, Parigi.
- Istat, 2017, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/files/2017/04/previsioni-demografiche.pdf>.
- Istat, 2018, *Rapporto annuale 2018*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/Rapportoannuale2018.pdf>.
- Kazepov Y. e Ranci C., 2017, *Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case*, «Journal of European Social Policy», vol. 27, n. 1, pp. 90-104.
- Kotlikoff J. e Burns S., 2012, *The Clash of Generations*, Mit Press, Cambridge, Massachusetts.
- Livi Bacci M., 1997, *Abbondanza e scarsità. Le popolazioni d'Italia e d'Europa al passaggio del millennio*, «da rivista il Mulino», n. 6, pp. 993-1009.
- Livi Bacci M., 2008, *Avanti giovani alla riscossa. Come uscire dalla crisi giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Mannheim K., 2008, *Le generazioni*, il Mulino, Bologna; ed. or. 1928.
- Mastropierro M., 2019, *Che fine ha fatto il futuro? Giovani, politiche pubbliche e generazioni*, Ediesse, Roma.
- Mauger G., 2015, *Age et générations*, La Découverte, Parigi, pp. 7-22.
- Mesa D., 2015, *Garanzia Giovani e le trasformazioni in atto nelle politiche giovanili*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 2, pp. 221-236.

- Preston S.H., 1984, *Children and the Elderly: Divergent Paths for America's Dependents*, «Demography», vol. 21, n. 4.
- Rimano A., 2015, *L'immagine dei giovani e le tematiche giovanili*, in Aa.Vv., *Il linguaggio della leadership politica tra la prima e la seconda Repubblica*, Camera dei deputati, pp. 123-136.
- Rosina A., 2012, *Giovani in Italia: le ragioni di un ritardo*, in Livi Bacci M. (a cura di), *Per un'Italia che riparta dai giovani: analisi e politiche*, pp. 9-37, Neodemos, Firenze.
- Saint-Etienne C., 1992, *Génération sacrifiée. Les 20-45 ans*, Plon, Parigi.
- Sgritta G.B., 2002, *La transizione all'età adulta: tra responsabilità istituzionali e scambi familiari*, in *Il gioco delle generazioni. Famiglie e scambi sociali nelle reti primarie*, Franco Angeli, Milano, pp. 51-88.
- Sgritta G.B., 2005, *L'Europa delle generazioni: l'ipoteca del passato*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia, *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. I, il Mulino, Bologna, pp. 13-51.
- Sgritta G.B., 2014, *De-generazione: il patto violato*, «Sociologia del lavoro», n. 136, pp. 279-294, Doi: 10.3280/SL2014-136015.
- Sgritta G.B. e Raitano M., 2018, *Generazioni: dal conflitto alla sostenibilità*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 7-32.
- Thomson D., 1991, *Selfish Generations?*, Bridget Williams Books, Nuova Zelanda.

