Intervento programmato

Osservatorio sugli investimenti pubblici locali per il sostegno delle comunità giovanili

di Claudia Cioffi e Giulio Vannini
ricercatori della Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS e Cultori della Materia in Politiche dell'UE presso Luiss

La sfida demografica dell'invecchiamento della popolazione e il conseguente calo del peso elettorale dei giovani mettono a dura prova le moderne democrazie europee, in particolar modo nel garantire un'equa rappresentanza degli interessi di tutte le generazioni nelle decisioni politiche. È esattamente in questo contesto che si inserisce lo strumento dello Youth Check, il quale mira a garantire alle giovani generazioni la completa integrazione nella società, sia grazie a politiche mirate che a politiche che potrebbero avere un impatto positivo su di loro. Lo Youth Check è parte integrante dell'approccio europeo della Better Regulation[2] ed è anche da considerarsi uno dei vettori principali del processo europeo dello Youth Dialogue[3], il cui obiettivo è coinvolgere i giovani sia nella fase di ascolto che in quella della definizione dell'attuazione delle politiche e degli investimenti pubblici.

In Europa, si notano esperienze consolidate in ambito di politiche giovanili che offrono esempi virtuosi. In Austria dal 2013 è in vigore una clausola di valutazione generazionale chiamata Jugend-check per la tutela degli interessi di tutti i cittadini under 30, sotto cui tutte le proposte legislative sono esaminate per il loro potenziale impatto sui bambini e sui giovani, facilitando il coinvolgimento delle organizzazioni giovanili nel processo legislativo. Anche in Germania è in atto un'esperienza analoga, che mira a fornire informazioni sulla vita dei giovani e sviluppare politiche giovanili basate sull'evidenza. In generale, si nota come stiano emergendo diversi sistemi istituzionalizzati di valutazione ex ante e iniziative di monitoraggio della condizione giovanile attraverso studi e ricerche presentati strutturalmente all'autorità governativa, come mostrano i

[2] Commissione europea, Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions Better regulation for better results - An EU agenda, COM(2015) 215. Brussels. 20 maggio 2015.
[3] PAPP K. *Eu Youth Test: A guiding framework for practical implementation*. European Youth Forum. Bruxelles. Novembre 2022.

casi spagnolo, portoghese, francese, svedese e finlandese[4].

In Italia, il primo passo per introdurre lo Youth Check è stato compiuto nel 2021 con l'istituzione del Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche, c.d. COVIGE[5]. Il Comitato ha focalizzato l'attenzione sulla metodologia da usare per procedere alla verifica sistematica dell'impatto generato dalle politiche pubbliche, direttamente o indirettamente, sulle nuove generazioni, al fine di offrire dati e informazioni utili per una più efficace azione di Governo.

Il COVIGE ha lavorato su diversi livelli, in sintesi: a) la definizione del target giovani e delle misure a quest'ultimo dirette ("misure generazionali") o potenzialmente destinate ("potenzialmente generazionali"); b) la determinazione delle possibili aree di impatto delle misure e successiva definizione degli indicatori per il monitoraggio e la valutazione delle misure generazionali, a partire da BES e SDGs; c) l'individuazione di criteri/indicatori necessari a determinare quali politiche pubbliche possano essere considerate delle buone pratiche.

In particolare, sul primo livello, il Comitato ha individuato come target demografico giovanile la fascia di età compresa tra i 14 e i 35 anni, riconoscendo l'intento del legislatore nel considerare un intervento come esclusivamente o potenzialmente rivolto ai giovani qualora tutti i destinatari - o una parte significativa di essi - ricadano all'interno di tale gruppo.

Nel nostro Paese, i primi modelli di valutazione dell'impatto sui giovani delle politiche pubbliche sono stati elaborati dalla Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS (già Fondazione Bruno Visentini e da ora in poi, denominata RiES) negli studi sul divario generazionale. Ed è proprio su questi studi scientifici e ulteriori riflessioni maturate in dottrina, che sono state redatte delle Linee guida per un possibile modello valutativo introdotto dal COVIGE nel luglio del 2022[6].

Le Linee guida propongono una duplice classificazione (affinata nelle esperienze pratiche locali di cui si vedrà successivamente): da un lato le politiche per le quali non è possibile individuare particolari categorie di beneficiari; dall'altro le politiche per le

[4] Cioffi C., Pierattini S., Contrastare il divario generazionale attraverso la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani, in *Amministrazione in Cammino*, 25 febbraio 2023. Si veda anche: Comitato economico e sociale europeo. Opinion European Economic and Social Committee EU Impact Assessment from the perspective of young people (own-initiative opinion) SOC/728. Relatore: Katrīna LEITĀNE. adottato il 21 settembre 2022.
[5] Decreto Ministeriale 3 giugno 2021 adottato dal Ministro delle Politiche giovanili e DM 15 luglio 2021 adottato dal Ministro delle Politiche giovanili (e successive integrazioni con DM 6 ottobre 2021, DM 23 giugno 2022).
[6] Decreto Ministeriale 8 luglio 2022 lg COVIGE, Adozione Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche, 2022. https://www.politichegiovanili.gov.it/media/mffj2shc/dpcm-lg_covige-signed.pdf.

quali è possibile prevedere destinatari specifici. Quest'ultime possono essere suddivise in due sottocategorie: le politiche con impatto generazionale, quindi tutti gli interventi rivolti esclusivamente a un determinato target di giovani all'interno della fascia di età compresa tra i 14 e i 35 anni; e le politiche con impatto potenzialmente generazionale per le quali si presuppone una prevalenza giovanile prospettica stimando che il numero di beneficiari nella fascia giovanile intercettata dalla misura indagata sia superiore in termini percentuali alla quota del target giovanile rispetto alla popolazione. Perciò, l'impatto potenziale potrebbe essere positivo o negativo. In quest'ultimo caso, le misure potrebbero potenzialmente compromettere il corretto sviluppo dei giovani (le c.d. "misure antigenerazionali").

Le politiche così "marcate" potranno essere oggetto di monitoraggio per verificarne l'impatto sui beneficiari 14-35 anni, utilizzando quattro aree di impatto: Educazione, Lavoro, Inclusione e Benessere.

Una prima applicazione delle Linee Guida è stata realizzata nell'ambito del progetto Safe-ER dalla Regione Emilia-Romagna, che nel corso del 2023 ha sottoposto a valutazione di impatto generazionale i Programmi Regionali 2021-2027 cofinanziati dal Fondo sociale europeo (FSE+) e dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

A dare maggiore rilevanza al tema delle politiche giovanili è stato il DDL approvato dal Consiglio dei Ministri nel dicembre 2023. Il DDL, tra i vari provvedimenti, introduce la Valutazione di Impatto Generazionale (VIG), che consisterebbe "nell'esame preventivo dei disegni di legge del Governo in relazione agli effetti ambientali, sociali o economici ricadenti sui giovani e sulle generazioni future"[7].

Tuttavia, sono presenti delle criticità che è doveroso menzionare: innanzitutto, l'ambito di applicazione della VIG è limitato ai disegni di legge governativi, escludendo quelli di iniziativa parlamentare, a cui ne consegue il rischio di eludere la valutazione tramite una semplice modifica del promotore dell'iniziativa legislativa[8]. Inoltre, le cause di esenzione previste dal regolamento sono ampie e non sempre motivate da un'analisi sostanziale dell'impatto. Infine, l'ampliamento del concetto di "generazioni future" rischia di orientare l'attenzione prevalentemente verso la sostenibilità ambientale, con il possibile effetto di attenuare la centralità del tema del divario generazionale e delle sue implicazioni sociali ed economiche. Questo divario viene misurato in Italia da un

[7] Monti L., Legiferare meglio: la valutazione di impatto generazionale del Documento Unico di Programmazione, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n. 2, 2024, p. 61.
[8] Monti L., Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l'ennesima occasione sprecata?, *LEAP Working Paper*, n. 1, 2024, p. 6.

decennio dalla Fondazione RiES attraverso il Generational Divide Index (GDI)[9], un indicatore multidimensionale che misura dal 2006 il ritardo accumulato dalle nuove generazioni rispetto alle precedenti nel raggiungimento dell'indipendenza economica e sociale. Dal 2006, il GDI ha registrato un trend crescente, toccando i 145 punti nel 2014 restando poi stabilmente alto anche nel biennio post-pandemico.

Una mancata visione strategica di lungo periodo per una politica giovanile integrata non consente, d'altronde, di formulare interventi coerenti e incisivi per promuovere uno sviluppo giovanile capace di contribuire in modo strutturale alla crescita e alla competitività del Paese.

Su questo, un segnale positivo sta provenendo dalle realtà comunali che stanno riservando grande attenzione alle dinamiche dello sviluppo giovanile.

Un caso esemplare di attivismo è il Comune di Parma che per primo ha voluto sperimentare questa metodologia valutativa[10], attraverso un lavoro di approfondimento, analisi e "mappatura" delle misure e dei proposti contenuti nel Documento Unico di Programmazione (DUP) 2023-2025. Il Comune di Parma si appresta inoltre a presentare la prima Relazione annuale sulla valutazione di impatto generazionale del proprio DUP, con dei primi risultati di monitoraggio su alcune misure campione generazionali e potenzialmente generazionali.

Una seconda sperimentazione della VIG è stata svolta nel Comune di Bologna, dove tramite Delibera di Giunta sono state adottate le Linee guida per la programmazione e valutazione dell'impatto generazionale (VIG) delle politiche pubbliche[11].

A cornice di questo movimento spontaneo, l'ANCI, con il supporto metodologico della Fondazione RiES, ha promosso le proprie Linee guida per la valutazione di impatto generazionale con l'obiettivo di offrire alla singola amministrazione locale una serie di strumenti e informazioni immediatamente operativi per le fasi di pianificazione, monitoraggio e valutazione degli impatti degli interventi locali e per la promozione del dialogo partecipato con i giovani, che consentano al Comune di mettere in campo modelli innovativi di intervento a favore dei giovani.

L'intraprendenza di questi Comuni – e il successivo apporto di ANCI – dimostra che la

[9] Si veda il primo e l'ultimo Rapporto sul tema: Club di Latina e Fondazione Bruno Visentini, il senso della dismisura, AlterEgo, Viterbo, aprile 2015; Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS, Il Divario generazionale. *L'ultima chiamata. Le politiche pubbliche nazionali e locali alla prova della valutazione di impatto generazionale (VIG)*, VI Rapporto 2023, Roma, Luiss University Press, novembre 2024.

[10] Consiglio comunale di Parma. Risoluzione n. Gc-2023-156. 8 maggio 2023.

[11] Bologna Municipality. Adozione delle linee guida per la programmazione e valutazione dell'impatto generazionale (VIG) delle politiche pubbliche. Area Programmazione e Statistica - Direzione Generale. DG/118/2024. 23 maggio 2024.

VIG può essere non solo uno strumento tecnico, ma anche un'occasione per rinnovare i processi democratici e avvicinare i giovani alla vita pubblica, a patto, però, che venga attuata in modo inclusivo, trasparente e non residuale. Solo così la sfida dello Youth Check potrà essere vinta, evitando che non si trasformi nell'ennesima occasione mancata.