

Misurare l'impatto generazionale delle politiche pubbliche: una sfida, un metodo

di Luciano Monti* e Valerio Martinelli**

29 marzo 2021

Sommario: 1. Introduzione: il divario generazionale, l'impatto asimmetrico della pandemia e le opportunità offerte dal recovery Plan. – 2. Aspetti metodologici. Elementi di valutazione prospettica della politica: conoscere, discutere, deliberare. – 3. Le prime esperienze qualitative e quantitative di valutazione dell'impatto di politiche "generazionali" rivolte ai giovani. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione: il divario generazionale, l'impatto asimmetrico della pandemia e le opportunità offerte dal recovery Plan

L'emergenza pandemica che stiamo vivendo ha prodotto, sta producendo e produrrà effetti disastrosi ed inediti nelle vite di molte persone da un punto di vista sanitario e sociosanitario. Tuttavia, dobbiamo avere l'onestà intellettuale di sottolineare come, da un punto di vista economico e sociale, l'epidemia da Covid-19 non abbia costituito la causa prima delle "nostre miserie", quanto più il detonatore di un'escalation di cui avevamo già da tempo chiari sentori e segnali. Un elemento propagatore di problemi che già erano insiti nel sistema. Un acceleratore di un processo di trasformazione, nel bene (trasformazione ecologica e digitale) e nel male (aumento dei divari territoriale e sociali).

Se infatti ormai è appurato, purtroppo, che gli effetti dell'emergenza, per quanto concerne la salute, si ripercuotono maggiormente sugli anziani¹ (soggetti più fragili e più vulnerabili da un punto di vista immunitario), probabilmente non si pone abbastanza attenzione sul fatto che invece la crisi di carattere socio- economico e le sue

* Docente di Politiche dell'Unione Europea, LUISS Guido Carli.

** Dottorando di ricerca in Scienze dell'Economia Civile, Università LUMSA; Cultore della materia in Politiche dell'Unione Europea, LUISS Guido Carli.

¹ Si v. *ex multis* WHO Europe, *Strengthening the Health Systems Response to COVID-19 - Technical guidance #6*, 21 May 2020.

conseguenze si ripercuotono ora e ancor più graveranno in futuro sulle spalle di un'altro gruppo di soggetti fragili: i giovanissimi (Generazione Zero) e i giovani e giovani adulti (Generazione Millennial), a cui certo già prima di questa pandemia mancavano quelle "difese" necessarie a tutelarli.

A giugno dell'anno che ci siamo lasciati alle spalle, l'OCSE ha pubblicato uno studio² molto eloquente in questo senso - scaturito da una *survey* che ha coinvolto novanta organizzazioni giovanili provenienti da 48 paesi diversi - che ha ben messo in luce come l'impatto economico e sociale della pandemia sia caratterizzato da una particolare "asimmetria generazionale"³, che si può cogliere sostanzialmente in tre principali ambiti: quello educativo, quello lavorativo e quello reddituale. Quest'ultimo legato all'indipendenza economica e all'autonomia dei più giovani⁴.

Dimensioni critiche che, nel nostro Paese hanno trovato e troveranno purtroppo terreno fertile, viste le problematiche già sussistenti, indipendentemente dalla pandemia. Solo per elencarne alcuni, speculari agli ambiti già evidenziati: il sistema educativo che non riesce né a trattenere molti dei giovani studenti per svilupparne le conoscenze - e difatti, nella fascia 18-24 anni, un buon 13,5% non ha completato il ciclo di istruzione secondaria superiore - né a fornire competenze richieste nel mercato del lavoro da enti ed imprese (il c.d. *mismatch*); la natura stessa di mercato del lavoro che tende a favorire - per indirizzi politici via via consolidatisi che hanno spinto il Legislatore ad interventi di regolazione orientati verso la flessibilità - soluzioni contrattuali più flessibili e meno impegnative per i datori di lavoro; il malfunzionamento o squilibrio del sistema delle politiche del lavoro che non riescono a fornire servizi di formazione, attivazione e orientamento per i cosiddetti "nuovi poveri di lavoro"⁵.

Per non parlare del numero dei NEET, quei soggetti che appunto - seguendo l'acronimo inglese - non lavorano, non studiano e non sono impegnati in attività formative o di tirocinio 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. Se si considerano poi anche gli under 35, il numero supera ampiamente i 3 milioni di individui

² OECD, *Youth and Covid-19: Response, Recovery and Resilience*, 2020.

³ L. Monti, *Non è un paese per giovani. L'impatto generazionale asimmetrico della pandemia*, Luiss Open, 26.06.2020.

⁴ Profili di criticità riscontrabili, rispettivamente: a) nell'emergere di disegualianze tra gli studenti che possono contare su un'efficiente strumentazione informatica ed un ambiente domestico confacente allo studio e all'apprendimento e coloro che invece non possono disporre; b) nel fatto che da una parte, la maggioranza dell'occupazione giovanile sia concentrata nei settori maggiormente colpiti dalle misure restrittive e dall'altra, l'occupazione giovanile sia caratterizzata da una particolare fragilità contrattuale; c) nella considerazione del fatto che l'interruzione di percorsi professionalizzanti avrà chiaramente ripercussioni negative sulla futura carriera lavorativa e sulla progressione verso l'indipendenza economica.

⁵ L. Monti, *Presentazione*, in V. Martinelli e A. Zuti, *Sviluppare valore nell'esperienza sul campo*, FrancoAngeli, Milano, 2020.

La pandemia non ha fatto che acuire in modo drammatico questa vera e propria ingiustizia generazionale. Secondo i dati mensili forniti da Eurostat, il tasso di disoccupazione in Italia dei soggetti under-25 è passato dal 26,8% dell'agosto 2019 al 32,1% dodici mesi dopo. Quasi 5 punti percentuali di differenza. E, si badi bene, dobbiamo considerare che ancora vige il c.d. blocco dei licenziamenti.

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.

Fatte queste considerazioni se si osserva il "sismografo" – l'indice del divario generazionale⁶ che ha registrato il terremoto generato dalla crisi socioeconomica seguita alla crisi finanziaria del 2008 con un divario superiore del 25% rispetto ai primi anni del secolo, appare evidente l'urgenza di scelte strategiche e provvedimenti sia nel breve che nel medio lungo periodo per contrastarlo quella che si presenta come una vera e propria frattura sociale. Questo per evitare che il nuovo "sisma" di Covid 19 lasci il suo strascico nei prossimi anni.

Occorrono allora, forse, proposte radicali e di svolta, finanche visionarie, non appiattite sulle logiche emergenziali. Scelte che sappiano cogliere le opportunità e le risorse che ci sono date in questo tempo difficile. Ecco perché questa opera di discernimento che ci è richiesta deve concretizzarsi anche in un'attenta valutazione su come impiegare in modo intelligente e strutturato le ingenti risorse messe a disposizione dal Dispositivo di Ripresa E resilienza (c.d. "Recovery plan", dell'Unione Europea incluso nella iniziativa Next Generation EU che aspetta (solo) il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) del nostro Governo. Quest'ultimo è chiamato a declinare le sei "missioni, i relativi obiettivi e l'impiego delle risorse necessarie per realizzarli

Dobbiamo augurarci che, come Paese, troveremo il coraggio per gettare il cuore oltre l'ostacolo e iniziare a ridisegnare interventi strutturalmente incisivi e - in un certo senso - rivoluzionari per le giovani generazioni dal mondo del lavoro alla sanità, dall'istruzione e la formazione all'innovazione, dallo sviluppo sostenibile alla questione abitativa e alla mobilità sostenibile

In questa prospettiva, indubbiamente sarà utile da una parte, prendere in considerazione un'iniziativa interessante nei contenuti e rigorosa nei metodi come quella portata avanti dal Consiglio Nazionale dei Giovani - il c.d. "Piano Nazionale Giovani: Nuova Generazione Italia"⁷ - maturata proprio in conseguenza della pandemia e dall'altra - cosa che ci si propone in questa sede - interrogarsi sui metodi di analisi,

⁶ Fondazione Bruno Visentini, *Il Divario generazionale e il reddito di opportunità. Rapporto 2019*, Luiss University Press, 2019.

⁷ Il Piano prevede proposte concrete ed economicamente sostenibili afferenti al lavoro e all'imprenditoria, all'innovazione e alla digitalizzazione, al welfare e alle politiche sociali, all'istruzione e alla formazione, alla salute e alla sanità, all'ambiente, alla cultura e al turismo, alla cooperazione, al volontariato etc.

valutazione e monitoraggio di quegli interventi che seguiranno l'impegno di quelle risorse sopracitate (e non solo) in modo da poter valorizzare e potenziare al meglio la loro efficacia nel perseguire l'obiettivo o suggerire al decisore eventuali correttivi in caso risultino inefficaci.

2. Aspetti metodologici. Elementi di valutazione prospettica della politica: conoscere, discutere, deliberare

Con le limitate risorse che la congiuntura e i vincoli al bilancio dello Stato rendono disponibili, pertanto, è quanto mai necessario ed opportuno misurare gli interventi pubblici in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità⁸. Inoltre, volendo misurare l'impatto generazionale di singole misure, alla luce di quanto già evidenziato, può esserci utile la branca del sapere, interdisciplinare per vocazione, che afferisce all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche⁹. Ma come e perché analizzare e valutare proprio l'impatto che determinate misure possono provocare sul fenomeno del divario generazionale?

Rispetto al "perché", certamente, può venirci in aiuto il celebre adagio che dà il titolo a questo paragrafo, tratto dalle *Prediche Inutili* di Luigi Einaudi¹⁰, che forse dovrebbe esser seguito con più attenzione nelle sedi deputate alla legislazione. In particolare, dovremmo forse chiederci se non sia necessario o quanto meno opportuno interrogarci sull'utilità e sull'efficacia di una determinata misura o politica in termini di capacità di ridurre o contrastare il fenomeno del divario generazionale, data la vera e mai così urgente¹¹ emergenza che il nostro Paese sta vivendo - che, ormai è appurato, non potrà che acuirsi¹² - apprezzabile non soltanto dal punto di vista dell'effettivo divario di opportunità e risorse tra una generazione e l'altra, ma anche in termini di progressivo impoverimento demografico..

A maggior ragione perché non tutte le misure concepite o concepibili dai decisori vanno ad impattare sul fenomeno del divario generazionale e quelle che in potenza

⁸ A. Martini e U. Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio Editori, Padova, 2011.

⁹ Per un approfondimento, si v. A. Martini e M. Sisti, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009; A. La Spina e. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011; L. Bobbio, G. Pomatto e S. Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, 2017 pagg.157 e ss.; A. La Spina, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Il Mulino, Bologna, 2020.

¹⁰ L. Einaudi, *Prediche Inutili*, "Prima conoscere, poi discutere, poi deliberare"., Edizioni Einaudi 1956

¹¹ Aa. Vv., *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Rapporto ASVIS 2020*, pagg. 103 e 148, dove viene proposto addirittura l'inserimento in Costituzione di un "principio di sviluppo sostenibile, basato sul principio di giustizia intergenerazionale, come base giuridica generale per orientare le politiche pubbliche a favore delle nuove e delle future generazioni" e Aa. Vv., *La Legge di Bilancio 2020 e lo sviluppo sostenibile. Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 obiettivi dell'Agenda 2030*, ASVIS, Roma 2020, pag. 53.

¹² A. Rosina, *La crisi e il prezzo che i giovani sono chiamati a pagare*, Il Messaggero, 06.11.20.

possono farlo, a loro volta non impattano nello stesso modo, differendo fra loro per caratteristiche, obiettivi, strumenti, natura.

Di recente¹³ si è cercato di schematizzare per categorie quelle misure che il legislatore ha di volta in volta¹⁴ concepito come direttamente (ed esclusivamente) indirizzate alle giovani generazioni e alle loro esigenze - definite appunto misure "generazionali" -, o che nonostante non siano state pensate (solo) per i giovani possono incidere positivamente sulla realtà giovanile - le misure "potenzialmente generazionali" - o quelle che invece possono avere addirittura un impatto negativo - le misure "potenzialmente non generazionali" o persino "anti generazionali" - su quella stessa realtà. Misure queste ultime che intenzionalmente sono dirette ad altre fasce della popolazione ma sono a carico prevalentemente delle generazioni più giovani (si pensi a misure realizzate "a debito") oppure misure con esternalità negativa anti-generazionale (sotto certi aspetti il reddito di cittadinanza). Nel mezzo la grande parte delle misure che non impattano in nessun verso sul divario generazionale e in generale non interessano il mondo giovanile.

Un panorama di interventi tradizionalmente frammentari e non strutturalmente congegnati e preordinati che si presentano talvolta come misure di regolazione del mercato del lavoro, talaltra come strumenti di orientamento, educazione e potenziamento della formazione, talaltra ancora come forme di sostegno al reddito o di inclusione sociale. Spesso, politiche che non si riferiscono specificatamente allo sviluppo delle nuove generazioni in realtà possono essere ampiamente fruiti dai più giovani o produrre effetti rilevanti in tal senso e, viceversa, *policy* presentate - e proclamate - come fondamentali per il contrasto al fenomeno del divario generazionale potrebbero risultare potenzialmente inefficaci o mal costruite sin dalla loro pianificazione (si pensi alla "Garanzia Giovani").

È evidente quindi che occorre una chiave di lettura per orientarsi e per soppesare l'incidenza che determinati provvedimenti possono avere nei confronti del c.d. "*target giovani*".

Un metro di misurazione del possibile impatto di una politica rivolta ai giovani lo può fornire, come sopra accennato, l'indice del divario generazionale - GDI - con i suoi domini, i suoi indicatori e le sue serie storiche dal 2004, elaborato dalla Fondazione Bruno Visentini¹⁵. Un indice composito, che raccoglie e racchiude una pluralità di valori e fattori, e che pertanto ci invita a prendere in considerazione molteplici aspetti.

¹³ Si v. Aa. Vv., *Il divario generazionale tra conflitti e solidarietà. Vincoli, norme, opportunità: generazioni a confronto*, Rapporto 2017, Fondazione Bruno Visentini, Roma, pp.101 e ss.; Aa. Vv., *Il divario generazionale. Un patto per l'occupazione dei giovani*, II Rapporto 2018, Fondazione Bruno Visentini, Roma, pp. 64 e ss.; Aa. Vv. *Il divario generazionale e il reddito di opportunità*, III Rapporto 2019, Fondazione Bruno Visentini, LUISS University Press, Roma, 2019, pp. 90 e ss.

¹⁴ Osservando, periodicamente, le c.d. Leggi di Bilancio che si sono susseguite.

¹⁵ Si v. Fondazione Bruno Visentini, L. Monti (a cura di), *Divario generazionale: il senso della dismisura*, Alter Ego, 2015

Con questo termine, si intende indicare il vero obiettivo, il target appunto, delle misure generazionali, ossia i giovani: ma come qualificarli? Per quanto la questione possa sembrare scontata, in realtà sussiste un problema definitorio non banale. Nel linguaggio comune il termine indica una fase di transizione interposta tra l'infanzia e l'età adulta. Il giovane sarebbe quindi colui che non è più un bambino ma non è ancora un adulto, ma, detto questo, non è facile collocare i confini anagrafico-temporali di queste fasi e transizioni.

Chiaramente non è possibile individuare un'età di confine e, di fatto, trattasi di una scelta - che differisce da Paese a Paese, fra l'altro, anche negli indirizzi di policy - o del risultato di una convenzione. Per alcuni, i giovani sono coloro che non hanno raggiunto i 25 anni, per altri i 30.

In questa sede, visti anche i riferimenti forniti dalla realtà dei NEET in Italia, facciamo e faremo riferimento agli under 35. Secondo una ricostruzione oramai classica¹⁶. - i giovani divengono adulti varcando alcune "soglie": a) se hanno concluso la parte più rilevante del loro percorso formativo; b) se occupano una posizione relativamente stabile nella divisione sociale del lavoro; c) se non vivono più nella casa dei genitori; d) se si sono coniugati o sposati; e) se si assumono con la paternità o la maternità, delle responsabilità nei confronti di una nuova generazione.

Il fenomeno del divario generazionale può certo ben essere rappresentato da una sorta di prolungamento patologico dello "status" di giovane o meglio della fase giovanile del ciclo della vita subito dalle giovani generazioni che, diversamente da quelle che le hanno precedute, transitano più "in ritardo" nella fase dell'autonomia, e in definitiva dell'età adulta.

Chiarito questo aspetto, occorre interrogarsi sul "come", ossia il "metodo" di valutazione da poter utilizzare. Certo, dobbiamo capire primariamente se l'intervento di cui intendiamo misurare l'impatto e gli effetti sia già stato "vagliato" dall'esperienza grazie ad un periodo di effettiva attuazione. Nel qual caso, occorrerà misurare, servendosi dei metodi di analisi e valutazione delle politiche ormai codificati¹⁷, dati alla mano e considerato il periodo di implementazione, l'impatto dell'intervento sui determinati fattori in esame.

Ipotizzando invece - cosa che in questa sede più ci interessa - di voler valutare *ex ante* il possibile impatto di una misura che non sia ancora stata attuata e che non abbia potuto produrre i suoi effetti nella realtà, - non essendo possibile, pertanto, verificarne direttamente l'implementazione *id est* l'attuazione -, dobbiamo chiederci quale strada è lecito poter seguire.

Indubbiamente, è possibile operare un tentativo di valutazione in chiave prospettica, sforzandoci di simularne l'attuazione e ipotizzandone i possibili effetti,

¹⁶ A. Cavalli, O. Galland, *L'allongement de la jeunesse*, Actes sud, Poitiers, 1993

¹⁷ Come l'analisi controfattuale, le analisi qualitative o quali-quantitative etc. per cui si v. A. Martini e M. Sisti, *op. cit, passim*.

ponendo in evidenza alcuni riferimenti¹⁸ necessari a chi dovrà valutare effettivamente *ex post* l'intervento in esame e il suo impatto sulla riduzione del divario generazionale. La valutazione prospettica¹⁹ è una pratica valutativa che, in sede di progettazione della misura - quindi *ex ante* - ci consente di chiarire alcuni elementi fondamentali per l'attuazione della politica in esame e di definire obiettivi e possibili risultati, offrendoci, al contempo, l'opportunità di riflettere sui possibili scenari in cui potremmo dire se la *policy* ha avuto successo o meno, simulandone, di fatto anticipatamente, l'implementazione e l'eventuale rimodulazione.

Per quanto concerne i dati, possiamo fare riferimento alle serie storiche alla base degli indicatori del menzionato GDI; per quanto riguarda le risorse ed i target, invece, possiamo prendere in considerazione le previsioni di spesa e gli obiettivi della singola policy, così come prospettate al momento dell'elaborazione della stessa; per i tempi, l'intervallo²⁰ immaginato dal decisore in sede di *policy design* per poter sperimentare e valutare l'efficacia dell'intervento e per quest'ultimo fattore in particolare, potremmo considerare il periodo di implementazione della misura simile presa in esame in modo da meglio operare un confronto.

Tali elementi di valutazione possono essere utili, ad esempio, per valutare la proporzionalità dei *budget* programmati oppure le possibili previsioni in riferimento al raggiungimento degli obiettivi della misura analizzata in un dato intervallo temporale.

In questo modo, è possibile analizzare quelli che potrebbero essere i risultati o prodotti dell'attuazione (o *output*) e simulare, grazie ad una proiezione, il possibile impatto (e dunque gli effetti) sulla *baseline* (cioè la tendenza se non interviene una politica) predeterminate grazie agli indicatori e ai domini dell'indice sul divario generazionale (GDI). Questo esercizio permette di stimare il possibile successo della *policy* come strumento di contrasto al fenomeno e la proporzionalità delle risorse impiegate rispetto ai risultati effettivamente raggiungibili o conseguiti.

Una misura che, per assurdo, pur presentata come fondamentale strumento per il contrasto al fenomeno del divario generazionale necessitasse *in nuce* di un importante ammontare di risorse e che in chiave prospettica risultasse impattare su un unico indicatore del GDI o su pochi, andrebbe dunque riconsiderata, sotto più punti di vista, ivi compresa la possibilità di riorientare tali risorse verso una misura con un impatto generazionale maggiore.

¹⁸ In termini di dati ed informazioni.

¹⁹ Per cui, si v. Aa. Vv., *Valutazione prospettica e processo legislativo*, studio a cura del Laboratorio di pratiche valutative, Progetto CAPIRE, Torino 2014.

²⁰ Spesso indicato nella relazione illustrativa di accompagnamento al singolo intervento o al provvedimento da cui questo deriva.

3. Le prime esperienze qualitative e quantitative di valutazione dell'impatto di politiche "generazionali" rivolte ai giovani

Il tasso di successo della singola *policy* o politica può essere valutato sotto molteplici aspetti. Ciò che più interessa, in questa sede, è però tentare di porre le basi per un modello valutativo che possa stimare il probabile "successo" di un singolo intervento con specifico riguardo agli effetti e all'impatto sull'Indice del Divario Generazionale (GDI), focalizzandosi su metodologie analitiche qualitative o quantitative.

Va detto, infatti, che entrambe le tipologie di analisi potrebbero rappresentare un passo in avanti nell'apprezzamento degli effetti di singole misure rispetto al fenomeno del divario generazionale e, anzi, un decisore potrebbe beneficiare dei risultati dell'una come dell'altra. D'altra parte, è chiaro che, nel soppesare la validità o meno di un dato intervento, poter contare su dati e grandi numeri è importante ma lo è altresì avere una cognizione del percepito di coloro che sono i soggetti *target* o comunque interessati da quello stesso intervento.

Riteniamo quindi utile riportare qui due esempi, due prime esperienze di analisi e di valutazione che certo possono fornirci qualche elemento su cui riflettere.

Analisi qualitativa Un primo, approssimativo (ed embrionale) tentativo di valutazione in termini qualitativi, cioè basato, non su dati empiricamente misurabili ma su una sorta di valutazione astratta effettuata da un focus group i giovani studenti, sulla base di percezioni e opinioni condivise, discusse e motivate in questo senso, - è stato sperimentato nel 2017 nel comune di Latina²¹, dove alcune delibere della giunta municipale ed alcune determinazioni dirigenziali sono state sottoposte a valutazione²²

Questo è avvenuto tramite un percorso partecipativo che ha coinvolto più di cinquanta studenti da tre scuole distinte, che hanno avuto modo, attraverso laboratori, dibattiti e *focus group* guidati, di associare, motivando la scelta ricorrendo a valori numerici positivi, neutri o negativi. In questo modo è stato possibile stimare il loro probabile impatto, su singoli domini del GDI in ragione del fatto che detta incidenza su un determinato fattore dell'indice era percepita come positivamente influente, ininfluente o peggiorativa.

Indubbiamente è apprezzabile il tentativo di approccio innovativo e, pur con i limiti facilmente immaginabili dal punto di vista del rigore scientifico, i risultati si sono rivelati interessanti.

Si tratta di un primo esperimento limitato a un campione molto ristretto e perfezionabile che però fa riflettere sulla grande opportunità offerta dal coinvolgimento

²¹ Comune di Latina, delibera della Giunta Comunale n. 52 del 22.02.2017 che ha dato il via al progetto "Millennial lab: Valutiamo il nostro futuro".

²² Si v. Aa. Vv., *Il divario generazionale tra conflitti e solidarietà. Vincoli, norme opportunità: generazioni a confronto*, op. cit., pagg. 158 e ss.

delle giovani generazioni o comunque dei possibili soggetti *target* di una data politica a impatto generazionale. Una valutazione comunque *ex ante* - si badi bene - e dunque prospettica in quanto oggetto dell'esame dei valutatori non erano gli effetti di misure già attuate bensì la lettera dei singoli provvedimenti nelle loro previsioni specifiche e nel loro dato testuale-programmatico.

Sarebbe interessante, pertanto, vedere oggi, passato qualche anno dall'esperimento citato, se le delibere prese in considerazione abbiano effettivamente sortito gli effetti immaginati e percepiti allora e dunque un conseguente impatto - locale - sui valori del GDI, oppure no.

Analisi quantitativa. Più di recente²³, invece, per valutare in chiave prospettica lo strumento del "Reddito di Opportunità"²⁴, chiaramente non implementato in quanto esclusivo prodotto di un'elaborazione teorica all'epoca, si scelse di realizzare uno studio valutativo comparato di tipo quantitativo, utilizzando come riferimento le caratteristiche ed i risultati della "Garanzia Giovani"²⁵.

La scelta è caduta su questo strumento perché almeno in parte si riferiva a interventi che condividevano (almeno in parte) i *target* e, se vogliamo, lo "spirito". In particolare, in quella sede, premeva porre la base dei termini di confronto su quegli specifici interventi che avevano le potenzialità di arginare il fenomeno dei NEET, laddove specialmente andavano ad incentivare forme di sviluppo e crescita dei livelli occupazionali e del lavoro.

Per valutare il "successo" della politica in questo senso, allora, furono presi in considerazione: la percentuale di effettivo impiego delle risorse messe in campo; il numero di domande ai singoli bandi e ai singoli interventi; il numero effettivo degli individui "beneficiari" delle misure previste; il numero di giovani individui, sottratti allo status di NEET e che quindi hanno trovato un'occupazione.

La figura sottostante riassume e semplifica i valori di riferimento analizzati in quel frangente.

²³ Aa. Vv. *Il divario generazionale e il reddito di opportunità*, III Rapporto 2019, Fondazione Bruno Visentini, LUISS University Press, Roma, 2019, pp. 116 e ss.

²⁴ Per commenti a questa proposta contenuta nell'omonimo rapporto della Fondazione Bruno Visentini citato nella nota precedente si v. i contributi raccolti in *Formiche* n.155 del febbraio 2020 a cura di T.Treu, M.Pisu, A. Giannola, G. D'Arrigo, L. Morlino, L. Monti.

²⁵ Aa. Vv., *Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani*, ANPAL, Roma, 2019, pp. 33 e ss. e Aa. Vv., *Garanzia Giovani: nuove risorse e strategie*, ANPAL, Roma, 2017.

Figura 1. La performance di Garanzia Giovani²⁶ utili per studiare e valutare l'impatto del Reddito di Opportunità

VOCI DA CONSIDERARE PER POTER VALUTARE IL SUCCESSO DELLA POLITICA	VALORI DI GARANZIA GIOVANI A SEGUITO DI 3 ANNI DI IMPLEMENTAZIONE
A. PERCENTUALE DI EFFETTIVO IMPIEGO DELLE RISORSE MESSE IN CAMPO	Nel 2017, 87% delle risorse programmate sono impegnate e 56,2% sono le risorse già spese per misure concluse
B. NUMERO DI DOMANDE AI SINGOLI BANDI E SINGOLI INTERVENTI	Ad esempio: l'intervento di incentivo occupazione giovani ha registrato 49.369 domande, di cui 30.687 sono state accolte.
C. NUMERO EFFETTIVO DEGLI INDIVIDUI RAGGIUNTI DALLA POLITICA	Il 20 luglio 2017 raggiunge le 1.200.609 unità, (individui che si sono iscritti) al netto delle cancellazioni, di cui sono presi in carico dai Servizi per l'impiego l'80,6% (968.043 soggetti) e al 53,1% di questi è stata proposta una misura.
D. NUMERO DI INDIVIDUI CHE HANNO TROVATO UN'OCCUPAZIONE	Il tasso di inserimento occupazionale dei giovani che hanno concluso una misura di politica attiva, al 30 settembre 2018 è pari al 51,4%. Una prima occupazione, a 6 mesi dalla conclusione del percorso viene trovata dal 59,6% dei soggetti.

Fonte: Elaborazione di FBV su dati Anpal

In quella occasione, ai fini di una più completa valutazione dell'impatto delle misure che componevano la *policy* esaminata, furono realizzate delle schede dettagliate ove era possibile approfondire la natura delle singole misure, l'ammontare delle risorse impiegate, i destinatari e una proiezione sul possibile impatto - che può essere talvolta di tipo diretto od indiretto - dell'intervento sui domini e gli indicatori del GDI.

In particolare, si fa riferimento all'effetto "diretto" di una misura per indicare l'impatto, misurabile, per cui la misura è stata effettivamente progettata e messa in campo. Si fa invece riferimento all'effetto "Indiretto", quanto l'impatto non è preordinato e non è immediato, spesso (ma non sempre) conseguenza della "propagazione" dell'effetto diretto. Ad es. se, con una specifica misura, si decide di incrementare i fondi pubblici per la formazione professionale, in primo luogo si avrà - come effetto diretto - un aumento della spesa in educazione ed un incremento delle

²⁶ *ibidem*.

competenze. Indirettamente potrà derivarne anche un impatto - misurabile solo *ex post*, naturalmente - sul mercato del lavoro

Onde valutarne i possibili effetti in chiave prettamente ipotetica e – per ovvie ragioni – prospettica, si è preso in considerazione – stante le risorse economiche ri-programmabili come indicato nella precedente edizione del rapporto – la popolazione “target” ed i possibili beneficiari della politica in esame, simulando una distribuzione delle singole misure parametrata alle risorse messe in campo.

In una ipotetica sperimentazione triennale l’elemento di paragone con Garanzia Giovani, e in particolare i suoi effetti in termini occupazionali, è servito poi per poter individuare il risultato atteso dell’intervento in termini di *output* ed *outcome* o, *rectius*, il c.d. “tasso di successo” della *policy*.

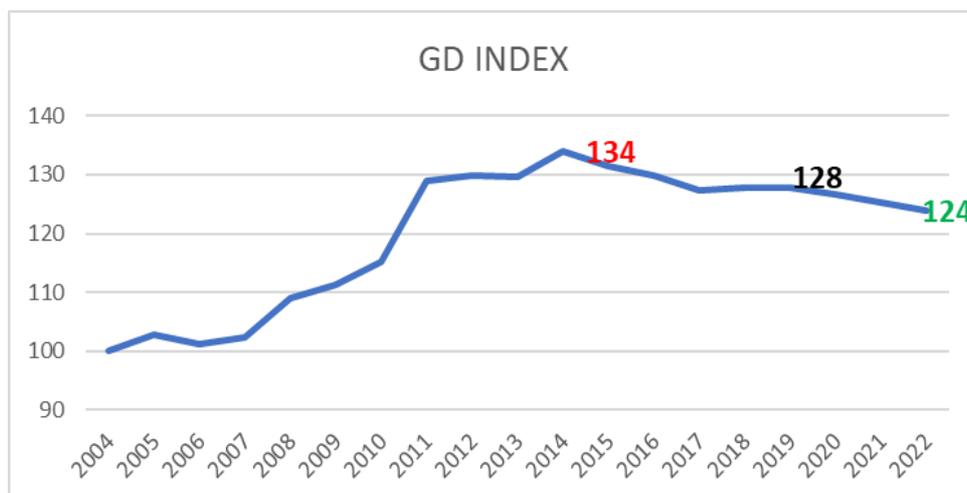
Dato quindi il parametro del 51,4%, come tasso di successo di Garanzia Giovani (preso come *riferimento*), è stato facile proiettare gli effetti della politica sui possibili beneficiari all’interno di quegli indicatori del GDI su cui la politica interveniva direttamente e per i quali—era possibile operare *rebus sic stantibus* un calcolo matematico scientificamente valido.

Come abbiamo già avuto modo di osservare, quindi, dati i target di riferimento, potremmo dirci soddisfatti se, al termine del periodo ipotizzato per l’implementazione, la *policy* in esame raggiungesse risultati simili o finanche migliori della misura presa a riferimento, tenendo ben presente il diverso universo di beneficiari (tutti i giovani tra i 18 e i 34 anni per il reddito di opportunità, i Neet under 30 per la garanzia giovani)

Per questa ragione, infatti, dobbiamo individuare una percentuale ottimale di riferimento - che nel caso di specie fu quel 51,4 % citato in tabella - dei possibili beneficiari delle singole misure, che potrebbe andare a rappresentare il nostro c.d. “tasso di successo” in termini di *output*.

Considerare il c.d. “tasso di successo” ci può essere utile proprio in virtù di questo confronto, in modo da poter più verosimilmente, in termini di valutazione prospettica, simulare gli effetti delle suddette misure sugli indicatori del GDI, inserendo i valori di queste - in termini di risorse impiegate o target raggiunti -, anno per anno, nelle serie storiche di riferimento. Pur consapevoli che questa forma di valutazione ha il compito di porre le prime fondamenta dell'eventuale valutazione *ex post* del provvedimento, siamo stati quindi in grado di proiettare il nostro Indice nel probabile futuro (Figura 2) ed osservarne l’evoluzione stimolata dalla *policy* “Reddito di opportunità”.

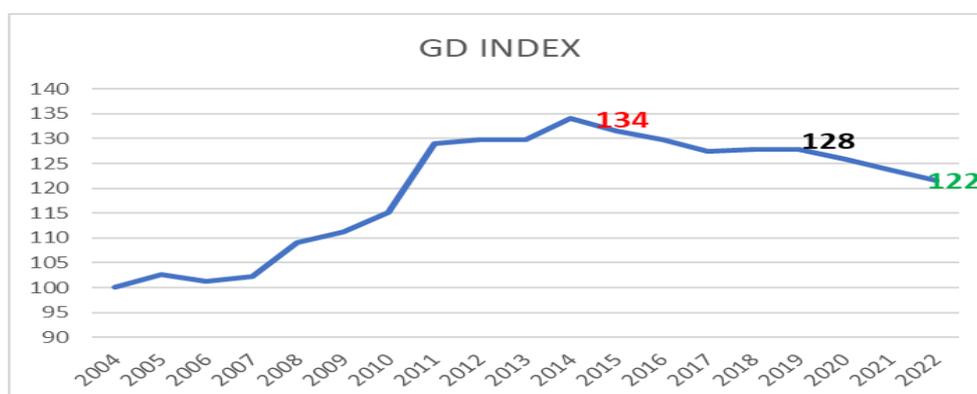
Figura 2. La potenziale evoluzione del GDI a seguito dell'implementazione del “Reddito di opportunità” GDI previsionale con tasso di successo pari alla Garanzia Giovani



Fonte: Elaborazione FBV 2019²⁷

Questo metro di valutazione mette in risalto come la misura messa sotto esame presenta registra un impatto positivo sull'indice del divario generazionale quantificabile in circa 4 punti percentuali, vale a dire la riconduzione del divario generazionale quantomeno ai livelli prima del 2011. Si tratta ovviamente di una stima al lordo di elementi che potrebbero migliorare ulteriormente l'impatto (come un tasso di successo della misura maggiore di quella della Garanzia Giovani-vedi Figura 3) oppure ridurlo se intervenissero ulteriori fattori estranei misura esaminata atti a contribuire alla produzione dell'effetto realizzato, come ad esempio un miglioramento delle condizioni generali di taluni comparti con rilevante bacino occupazionale giovanile, o a vanificarla in tutto o in parte, come ad esempio un impatto fortemente asimmetrico di Covid-19.

Figura 3 La potenziale evoluzione del GDI a seguito dell'implementazione del "Reddito di Opportunità GDI previsionale con tasso di successo pari all'80%"



Fonte: Elaborazione FBV 2019²⁸

²⁷ Si v. Aa. Vv. *Il divario generazionale e il reddito di opportunità*, op. cit., pp. 131-132.

²⁸ Si v. Aa. Vv. *Il divario generazionale e il reddito di opportunità*, op. cit., pp. 131-132.

4. Conclusioni

L'analisi quantitativa utilizzata per valutare la proposta del "reddito di opportunità" potrebbe essere sperimentata anche su politiche in atto, come per esempio il reddito di cittadinanza, il c.d. "family act" o le misure assunte dal governo per la ripresa e la resilienza stimando gli effetti e l'impatto che queste misure hanno sugli indicatori e sui domini dell'Indice sul Divario Generazionale (GDI). O addirittura, si potrebbe utilizzare questo metro di valutazione per valutare l'impatto delle azioni inserite nel pilastro dedicato alle giovani e future generazioni del Recovery Plan. L'esperienza campione di Latina dimostra inoltre come il coinvolgimento dei giovani in questa fase sarebbe molto utile.

In altre parole, si ritiene sia possibile valutare l'incidenza sia diretta che indiretta di un dato intervento pubblico sui valori che sono rappresentati in questo indice. Un singolo provvedimento potrebbe infatti investire una pluralità di fattori, di indicatori e sotto indicatori.

Si ritiene tuttavia possibile un tipo di valutazione prospettica quantitativa per valutare l'impatto sul GDI, con un livello sufficiente di accuratezza e scientificità, soltanto per quegli indicatori che sono espressione di serie storiche ben definite da dati numerici precisi e soltanto quegli indicatori ove l'impatto del provvedimento è di tipo diretto e misurabile, in quanto sarebbe forse una forzatura il tentativo di misurare numericamente anche quello di tipo indiretto.

Occorre precisare, dunque, che quello che qui proponiamo è un metodo valutativo dell'impatto "minimo" sul GDI di un determinato intervento, in quanto le singole misure che lo compongono potrebbero in potenza - nel periodo di implementazione, come abbiamo già avuto modo di osservare in passato²⁹ - andare ad influire anche in via indiretta su un maggior numero di indicatori o su valori non quantitativamente calcolabili. È evidente, ad esempio, che le misure di carattere formativo impatteranno anche sul piano delle competenze dei giovani fruitori. In questa sede però non ci è dato sapere né quanto né come. Sarà possibile invece allorquando si potrà valutare la politica ex post potendo usufruire, magari, anche di questionari o focus group da sottoporre ai beneficiari.

Con questi accorgimenti e limitandosi dunque a valutare l'impatto delle sole misure generazionali, sarebbe interessante sottoporre a valutazione con questa metrica proprio le misure definibili tali, rinvenienti nel Piano Nazionale Di Ripresa e resilienza attualmente al vaglio del Governo Draghi.

Inserendo i valori dell'incidenza³⁰ delle singole misure coerentemente con l'intervallo di tempo considerato nelle serie storiche degli indicatori del GDI, anno per anno, parametrati con il menzionato "tasso di successo", con una buona dose di

²⁹ Si v. Aa. Vv., *Il Divario Generazionale e il Reddito di Opportunità*, *ibidem*.

³⁰ In termini di risorse economiche impiegate ed obiettivi prefigurati.

semplificazione saremmo in grado di proiettare il nostro Indice nel probabile futuro ed osservarne l'evoluzione stimolata dall'intervento preso in esame e lo scostamento dalla baseline prevedibile senza l'intervento della specifica politica.