

La valutazione di impatto generazionale delle politiche pubbliche: dalle linee guida del COVIGE al possibile Youth-check in Italia

di Luciano Monti*

30 dicembre 2022

Sommario: 1. Introduzione: misurare per comprendere il divario generazionale. – 2. Le prime sperimentazioni dello Youth-check in Europa. – 3. L'esperienza italiana del Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (Covige). – 4. La valutazione dell'impatto generazionale del Piano nazionale di ripresa e resilienza. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione: misurare per comprendere il divario generazionale

L'obiettivo primario dell'Indice di Divario Generazionale (GDI – Generational Divide Index) è senz'altro quello di misurare l'intensità degli ostacoli che si frappongono alla progressione dei nostri giovani verso una vita autonoma nella società civile. Vita autonoma scandita dall'assunzione di una residenza autonoma rispetto a quella parentale, dall'acquisizione di un lavoro dignitoso e dall'assunzione responsabile della paternità e maternità.

La metodologia raffinata nel tempo per identificare le misure generazionali e quelle potenzialmente tali ha permesso e permette invece di verificare l'intensità degli investimenti pubblici in tema di politiche giovanili, consentendo di anno in anno di rilevare quello che è stato definito "l'Atlante delle misure generazionali"¹. Quest'ultima rilevazione fornisce tuttavia soltanto indicazioni di natura quantitativa (quante risorse sono destinate a un determinato investimento) e programmatica (non dice quanto sarà speso ma quanto si potrebbe investire).

Il primo passo verso una valutazione qualitativa, non legata cioè ad indicatori di *input* ma di *output/oucome*, è stato sperimentato sul "Reddito di opportunità", che nel

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

¹ Vedi da ultimo Fondazione Bruno Visentini, *Il Divario generazionale attraverso la pandemia, la ripresa e la resilienza* Rapporto 2021, Roma, Luiss University Press, aprile 2022.

Rapporto 2019 sul divario generazionale a cura della Fondazione Bruno Visentini² veniva opposto al Reddito di cittadinanza appena introdotto dal Governo Conte I. In quella sede, in via del tutto sperimentale, si osservava come in potenza la misura proposta poteva essere in grado di incidere su molti indicatori e domini dell'Indice del Divario Generazionale, fra cui alcuni di quelli allora ritenuti critici (e lo sono tuttora, ndr). L'esperimento è stato quello di inserire i principali target previsti per i primi anni di attuazione del Reddito di opportunità, misurando l'entità dell'incidenza di ciascun intervento sulle serie storiche dei domini e sugli indicatori di riferimento del GDI, a seguito di un'implementazione di tre anni e tenendo a riferimento come *benchmark* la Garanzia Giovani. La scelta è caduta naturalmente soltanto su quegli indicatori ove l'impatto del provvedimento era di tipo diretto e misurabile. Questo esperimento ha permesso di mettere a punto un modello in grado di effettuare una valutazione prospettica³, simulando l'impatto di una politica pubblica sull'andamento dell'Indice del Divario Generazionale nel suo complesso e la proporzionalità delle risorse economiche destinate a tale politica⁴.

Le prime esperienze di valutazione generazionale delle politiche pubbliche vanno ricercati nelle iniziative di tutela dei diritti dei minori e nelle valutazioni di impatto. Sul primo versante, secondo il FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) solo sei Stati membri dell'UE (Austria, Belgio, Finlandia, Italia, Svezia e Regno Unito) hanno disposizioni specifiche che richiedono una valutazione dell'impatto sui diritti dei minori quando si sviluppano leggi e politiche e si prendono decisioni amministrative riguardanti i minori. Alcuni Stati membri, come la Spagna, si stanno muovendo per introdurre tali requisiti.

L'assenza di tali requisiti non significa necessariamente che non venga mai condotta una valutazione d'impatto sui diritti dei minori. In molti Stati membri, la valutazione d'impatto sui diritti dei minori fa parte della valutazione d'impatto sociale o sui diritti umani, come ad esempio in Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Lettonia, Slovacchia, Slovenia e Romania. Alcuni di essi (Danimarca ed Estonia) elencano specificamente i diritti dei bambini, mentre altri (Repubblica Ceca e Polonia) non fanno riferimento specifico ai diritti dei bambini, ma li elencano insieme ad altri gruppi vulnerabili⁵.

² Fondazione Bruno Visentini, *Il Divario generazionale e il reddito di opportunità. Rapporto 2019*, Roma, Luiss University Press, 2019.

³ AA.VV., *Valutazione prospettica e processo legislativo, Laboratorio di pratiche valutative* (a cura di), Progetto CAPIRE, Torino, 2014.

⁴ Per un approfondimento sui risultati di quell'analisi e i riferimenti metodologici vedi Monti L., Martinelli V., "Misurare l'impatto generazionale delle politiche pubbliche: una sfida, un metodo", *Amministrazione in cammino*, Luiss, 29 marzo 2021.

⁵ FRA European Union Agency for Fundamental Rights, *Child rights impact assessment*: <https://fra.europa.eu/en/content/child-rights-impact-assessment>

2. Le prime sperimentazioni dello Youth-check in Europa

In merito alle valutazioni di impatto sui giovani delle politiche pubbliche, il vero e proprio Youth -check viene definito da OCSE come lo strumento “per adattare i risultati delle politiche alle preoccupazioni dei giovani, anticipare possibili implicazioni negative e quindi ridurre il rischio di effetti indesiderati e, in ultima analisi, promuovere società ed economie più favorevoli ai giovani. La disponibilità di dati disaggregati per fasce di età è una condizione necessaria affinché i responsabili delle politiche comprendano appieno le conseguenze della loro azione e prendano decisioni informate. Inoltre, in linea di principio, i controlli sui giovani possono incoraggiare un approccio intersettoriale alla politica per la gioventù e, nel caso in cui i suoi risultati siano resi pubblici, orientare gli stakeholders”⁶. Per l’European Youth Forum, lo Youth-check deve basarsi su un significativo impegno del governo, una valutazione di impatto e tenere in conto le misure per mitigare anche l’impatto dei mutamenti climatici⁷.

Le prime sperimentazioni di valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche sui giovani (da ora semplicemente Youth-check) risalgono al 2008 nelle Fiandre (Belgio) con l’introduzione del *Child and youth impact report* (JoKER) tuttora in funzione⁸, con una valutazione ex ante dei disegni di legge sulla popolazione under 25 e il successivo monitoraggio.

Nel 2016, una iniziativa volta a dibattere l’utilità dello Youth-check è avviata in Irlanda nel quadro del dialogo strutturato per l’empowerment giovanile per il biennio 2015-2016⁹. Tuttavia, la prima iniziativa concretizzatasi a livello governativo nazionale prende corpo in Austria, dove è in vigore dal 2013 un sistema di valutazione di impatto orientato ai risultati denominato Jugend-check). Introdotta con la legge finanziaria 2013¹⁰ la norma prevede che le nuove proposte legislative e regolamentari di fonte governativa devono essere valutate per le potenziali conseguenze che potrebbero avere sui bambini e sui giovani sotto i 30 anni, tenendo conto anche del parere del Bundes Jugend Vertretung¹¹, un ente equiparabile al nostro Consiglio Nazionale dei Giovani. Lo strumento facilita il coinvolgimento delle organizzazioni giovanili nel processo legislativo¹². Dal 1° aprile 2015 è possibile utilizzare una valutazione semplificata in

⁶ OECD, *Youth Stocktaking Report “Engaging and empowering youth in OECD countries. - How to bridge the “governance gap”*”, 2018.

⁷ European Youth Forum, EU Youth test: https://www.youthforum.org/files/YFJ_EU_Youth_Test.pdf

⁸ Desmet E., Op de Beeck H., Vandenhole W., “Walking a Tightrope: Evaluating the Child and Youth Impact Report in Flanders”, *The International Journal of Children’s Rights*, 23, p. 78-108, marzo 2015.

⁹ NYCI National Youth Council of Ireland, *Youth Check – A Journey towards political participation led by young people*, 2018. Vedi anche *Outcomes and recommendations from the Structured Dialogue Cycle IV, 2015-2016: “Youth Empowerment for Political Participation”*, Jan 2016.

¹⁰ Art 51 Absatz 8 Bundes-Verfassungsgesetz e § 2 Absatz 1 Bundeshaushaltsgesetz 1 gennaio 2013

¹¹ Vedi la presentazione a cura di Kleibel E. in occasione del webinar “The EU test” organizzato dal Comitato economico europeo l’8 giugno 2022: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/2022-06-08_soc728_eleonora_kleibel.pdf

¹² Ordinanza del 21 dicembre 2012 del Ministro federale dell’Economia, della Famiglia e della Gioventù sulla valutazione degli effetti sui giovani nel contesto della valutazione d’impatto orientata ai progetti

caso di misure che richiedano una spesa inferiore a 1 milione di euro. A supportare il processo di valutazione, è stato costituito uno strumento informatico che aiuta il Legislatore in questo processo. Dove è possibile, viene effettuata anche un'analisi quantitativa. Dopo cinque anni dalla valutazione di impatto, viene effettuata una verifica tra i risultati attesi e i conseguenti effetti di medio periodo. Le dimensioni valutative di impatto riguardano nove aree: Finanza, Ambiente, Protezione del consumatore, Effetti macroeconomici, Impatto sulle aziende, Costi amministrativi per i cittadini e per le imprese, Sociale, Bambini e Giovani, e in ultimo, Parità di genere.

In Germania è operativo dal 2017 lo Jugend-Check¹³ sulle proposte di legge avanzate dal governo federale che dunque può contare su un lustro di esperienza¹⁴. Non si applica invece sulle proposte legislative di provenienza parlamentare. La valutazione è curata dal Kompetenzzentrum Jugend-Check (KomJC, in inglese ComYC), chiamato a valutare l'impatto sui cittadini compresi nella fascia di età tra i 12 e i 27 anni. Il ComJC opera dal 2017 presso il Ministero federale per gli affari della famiglia, gli anziani, le donne e i giovani.

Lo Jugend-Check è stato istituito come strumento efficace di valutazione dell'impatto normativo per attirare l'attenzione sulle preoccupazioni dei giovani. Esso contribuisce a sensibilizzare i responsabili politici, l'amministrazione pubblica e la comunità di esperti in merito alla gioventù come fase di vita a sé stante. Il ComJC ha esaminato sinora oltre 500 proposte legislative per questioni riguardanti i giovani e pubblicato più di 100 valutazioni in questo ambito. La verifica dei giovani mostra che le proposte legislative di tutti i ministeri riguardano i giovani: finora sono stati emessi controlli sui giovani su proposte legislative di 11 dei 14 ministeri federali¹⁵. Come si può notare nella figura 1 sottostante, la valutazione ex ante del ComJC viene resa prima del dibattito parlamentare che prelude alla adozione delle norme federali.

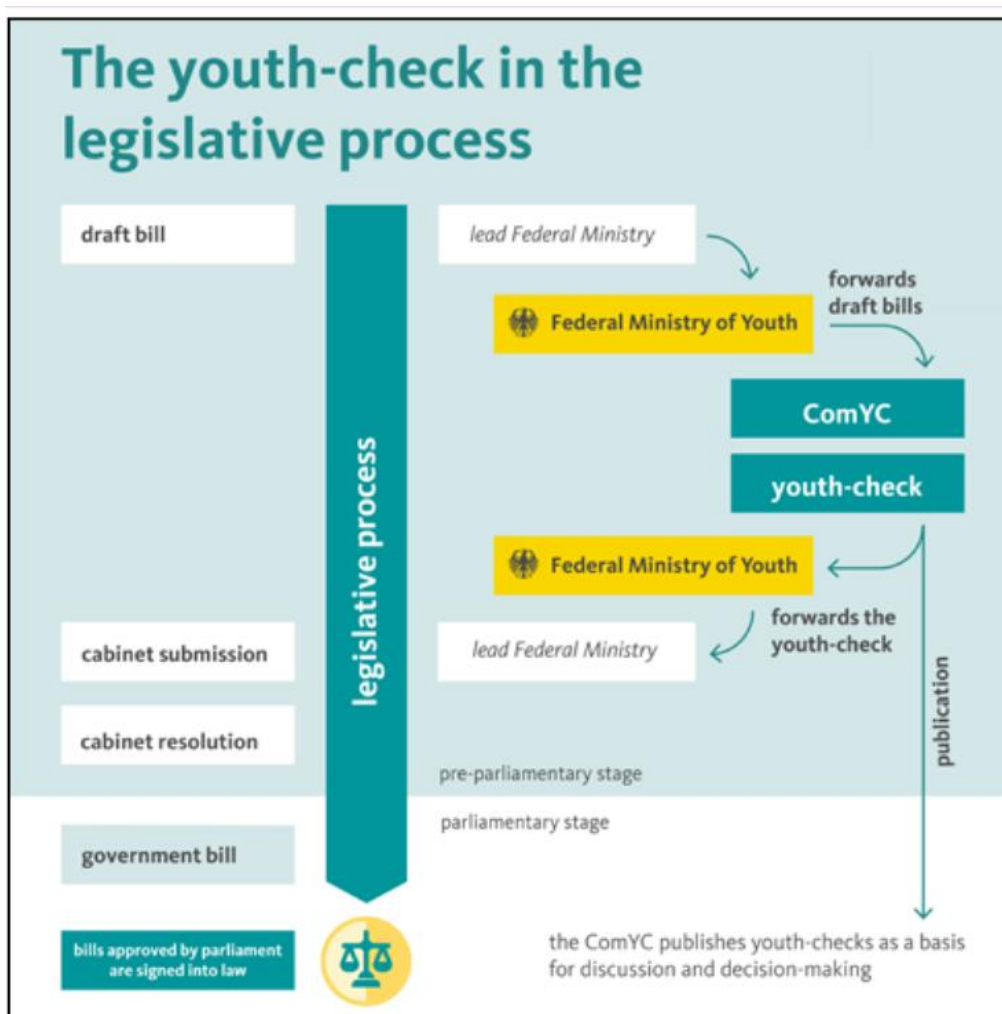
normativi (WFA-Kinder-und-Jugend-Verordnung – WFA-KJV):
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_II_495/BGBLA_2012_II_495.html

¹³ Introdotto dalla strategia giovanile del governo "Future, Intergenerational Dialogue, Youth Vision" per la XIX legislatura 2017-2021 federale tedesca

¹⁴ KomJC, Regulatory Impact Assessment for the Young Generation. The Youth-Check in Germany, April 2022.

¹⁵ KomJC, Regulatory Impact Assessment for the Young Generation. The Youth-Check in Germany, cit.

Figura 1 Lo Youth-Check nel processo legislativo federale tedesco

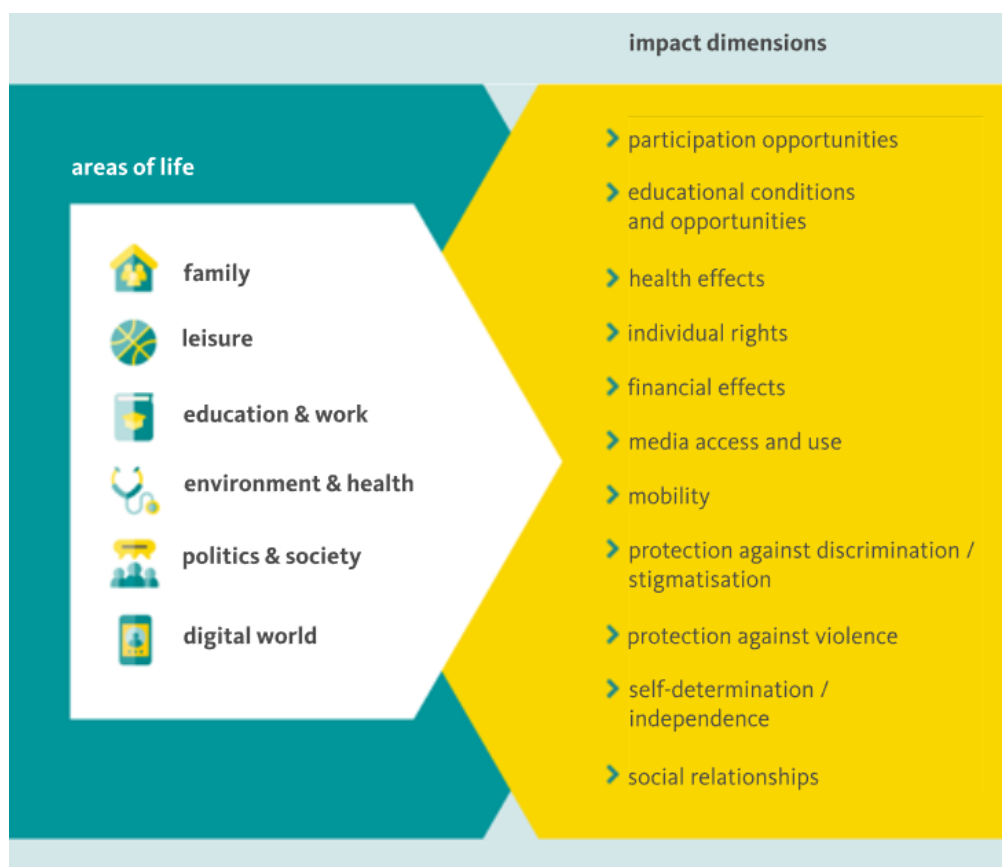


Fonte: KomJC

Il modello di valutazione comprende sei domini e undici dimensioni di impatto. Mentre i domini riflettono il mondo quotidiano dei giovani, le dimensioni di impatto rappresentano aspetti importanti per i giovani nei rispettivi settori di vita e forniscono quindi indicazioni su come una misura potrebbe influire¹⁶.

¹⁶ KomJC, Regulatory Impact Assessment for the Young Generation. The Youth-Check in Germany, cit.

Figura 2 La Tassonomia dello Jugend-Check in Germania



Fonte: ComJC

L'idea alla base di questo modello è che una proposta legislativa può avere effetti diversi in diversi settori della vita per i giovani. Mentre la definizione dei sei domini serve per individuare i punti in cui la proposta di legge potrebbe coinvolgere anche i giovani, le dimensioni riflettono il modo in cui questi effetti potrebbero avere un impatto sugli stessi. Ogni combinazione di dominio e di dimensione dell'impatto deve essere intesa come un autonomo criterio di valutazione. Dal momento che le condizioni di vita dei giovani sono diverse, il modello mira a tenerne conto e a differenziare gli effetti individuati in base ai sottogruppi di giovani. Risulta quindi chiaro se un disegno di legge incida in modo uguale o diverso su sottogruppi (per esempio gli alunni della scuola secondaria, i tirocinanti o i giovani delle zone rurali e urbane)¹⁷.

Un aspetto molto interessante di questo modello è che i risultati delle verifiche non sono solo dominio dei parlamentari. Le valutazioni sono, infatti, pubblicate sul sito web di ComJC¹⁸.

¹⁷ ComJC, Regulatory Impact Assessment for the Young Generation. The Youth-Check in Germany, cit.

¹⁸ Disponibile su iOS e Android.

L'avvento della pandemia e l'impatto asimmetrico che essa ha avuto sui giovani¹⁹ hanno reso urgente fare il punto su questi strumenti. Nella conferenza del giugno 2022 sul tema (The International Conference on Regulatory Impact Assessment for the Young Generation)²⁰, alcuni degli esistenti modelli di Youth check sono stati messi a confronto, con il risultato esposto nella tabella seguente (ns. traduzione).

Tabella 1 Confronto di alcuni modelli di Youth check

	Youth-Check Germania	Youth-Check Austria	Flemish JoKER Youth-Check fiammingo
In vigore dal	2017	2013	2008
Fascia di età	12-27	0-30	0-25
Tipologia di progetto	Principalmente progetti di legge del governo	Tutti i progetti di regolamentazione federale e i progetti di eminente rilevanza finanziaria	Progetti di legge (provvedimenti non immediatamente esecutivi del governo o proposte parlamentari) con rilevanza diretta per i minori di 25 anni
Stadio nel processo legislativo	Fase pre- parlamentare	Fase pre- parlamentare	I responsabili politici sono formalmente obbligati a sottoporre a valutazione qualsiasi progetto di legge che rientri nell'obbligo previsto da JoKER
Istituzione responsabile	ComYC (esterno, progetto dell'Istituto tedesco di ricerca per la pubblica amministrazione)	Il principale ministero (del governo federale) responsabile del disegno di legge	Il principale ministero (del governo fiammingo) responsabile del disegno di legge
Basi legali	Basato su progetti, finanziato dal Ministero federale per la famiglia, gli	Obbligatorio, integrato nel sistema RIA	Obbligatorio per legge (legge del Parlamento)

¹⁹ OECD, *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2020, secondo il quale soltanto 4 Paesi starebbero sperimentando modelli di Youth check ovvero Austria, Francia, Germania e Nuova Zelanda.

²⁰ KomJC, *Documentation of the International Conference on Regulatory Impact Assessment for the Young Generation*, June 2022.

	anziani, le donne e i giovani; lo Youth-check è obbligatorio per i progetti di legge		fiammingo del 2012, preceduta dalla legge del 2008) e decreto-legge del governo
--	--	--	---

Fonte: ComJC (mia traduzione)

3. L'esperienza italiana del Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (Covige)

Sono due le iniziative da segnalare per il nostro paese. La prima, di impulso del Ministro delle Politiche giovanili, è stata l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a partire da luglio 2021, del Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE)²¹. Quest'ultimo è dedicato all'analisi e alla verifica sistematica dell'impatto generato dalle politiche pubbliche e dalle misure inerenti, direttamente o indirettamente, le nuove generazioni, con il fine di offrire dati e informazioni utili ad una più efficace azione di Governo in materia di coordinamento e attuazione delle politiche giovanili²². La seconda, annunciata dal Ministro del Lavoro il successivo ottobre, è stata annunciata (ma non realizzata) l'istituzione del Tavolo per l'occupazione giovanile, in ottemperanza alle indicazioni del Target 8b di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile relativo al mondo del lavoro, ma anche l'acquisizione di nuove competenze durante l'attività lavorativa e il giusto bilanciamento di quest'ultima con il tempo libero e le relazioni familiari.

Con riferimento a queste esperienze, nel precedente citato Rapporto 2021 si formulava la raccomandazione di dotare il neocostituito COVIGE delle risorse umane ed economiche necessarie per lo svolgimento delle proprie attività in maniera sistematica e tempestiva ma anche di condividerne sin da subito gli indirizzi con le altre amministrazioni. In particolare, in riferimento al PNRR, con le amministrazioni centrali dello Stato chiamate a darvi attuazione diretta alla quali ragionevolmente il COVIGE potrebbe fornire il proprio supporto, non solo per ottemperare alla priorità orizzontale indicata nel piano approvato da Bruxelles, ma anche per assisterle nella fase di rendicontazione ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati per il pilastro (F) del regolamento UE 2021/241²³, in raccordo con la Cabina di Regia PCM /MEF, avendo inoltre a riferimento gli indicatori comuni declinati dal Regolamento Delegato (Ue)

²¹ DM 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).

²² DM 3 giugno 2021 adottato dal Ministro delle Politiche giovanili.

²³ REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza

2021/2106 della Commissione europea, con particolare riguardo all'indicatore n. 14 e alla fascia di età 18-29 per gli indicatori comuni 10 e 11, nonché sistematizzare gli indicatori quantitativi e qualitativi rilevanti per il Pilastro f) del Reg. (UE) 2021/241 e attribuire loro indici di ponderazione trasversali quali il bilanciamento di genere e il bilanciamento territoriale²⁴.

Dal suo insediamento, avvenuto nel luglio 2021, il Comitato ha lavorato su quattro livelli: a) la definizione del target giovani e delle misure a quest'ultimo dirette ("misure generazionali") o potenzialmente destinate ad un numero rilevante di giovani (misure "potenzialmente generazionali") contenute nel PNRR; b) la determinazione delle possibili aree di impatto e successiva definizione degli indicatori per il monitoraggio e la valutazione delle misure generazionali, a partire da BES e SDG's; c) la definizione di indicatori necessari al monitoraggio delle misure generazionali in relazione al pilastro f) del citato Regolamento UE 2021/241; d) l'individuazione di criteri/indicatori necessari a determinare quali politiche pubbliche possano essere considerate delle buone pratiche.

Focalizzandosi in particolare sul primo punto, il Comitato si è indirizzato sulla fascia di popolazione tra i 15 e i 34 anni di età e ha riconosciuto l'intenzionalità del legislatore laddove, qualora tutti i destinatari siano nella fascia di popolazione sopra richiamata, si è definito quell'intervento esclusivamente, intenzionalmente e direttamente rivolto ai giovani (vedi figura sotto).

Si tratta di una fascia di età molto ampia e decisamente in controtendenza con le altre esperienze sopra menzionate²⁵. Ad avvicinarsi ai 30 anni solo la Slovenia che fissa il range 15-29²⁶ unitamente alla Finlandia²⁷ e il Lussemburgo con range tra 12 a 30 anni²⁸. La riprova questa che la scelta italiana sia dettata dalla particolare condizione dei cosiddetti *young adults* e anche dal fatto che l'età media degli italiani sia tra le più elevate del mondo.

Qualora invece i beneficiari non siano espressamente indicati o il riferimento è a una fascia più ampia di popolazione (per esempio la forza lavoro, quella che tradizionalmente fa riferimento alla fascia di età tra i 20 e i 64 anni), si può parlare di impatto potenzialmente rivolto anche ai giovani se supportato da una stima di impatto su tale fascia di popolazione.

²⁴ Fondazione Bruno Visentini, *Il Divario generazionale attraverso la pandemia, la ripresa e la resilienza. Rapporto 2021*, cit.

²⁵ Per una comparazione vedi il I Rapporto FBV 2017 e OECD, *Youth Stocktaking Report*, cit.

²⁶ Slovenia's Youth Sector Act (2010).

²⁷ Finland's Youth Act (2006).

²⁸ Luxembourg's Youth Law (2008).

Figura 3 Il perimetro di indagine del COVIGE



Fonte: Dipartimento Politiche giovanili²⁹

Sarà dunque potenzialmente rivolto ai giovani un intervento che si stimi possa colpire direttamente un certo numero di giovani. Il Comitato non è entrato in questa fase nella stima di possibili *outcome* (impatto sull'Indice del Divario Generazionale, impatto sul tasso di occupazione giovanile o il tasso di disoccupazione giovanile), ma ha affrontato il tema dell'*input* (risorse destinate al target di riferimento) delle misure potenzialmente generazionali, e in tema di *output* (percentuale di giovani beneficiari delle misure).³⁰

Dopo un confronto avvenuto con il MEF nel corso di un webinar promosso dalla Ragioneria dello Stato *Il Piano Nazionale di Ripresa e resilienza e i divari intergenerazionali: Valutare gli effetti del PNRR per ridurre i divari intergenerazionali e promuovere i giovani*, tenutosi il 4 marzo 2022³¹, il Ministro delle politiche giovanili ha adottato il 24 giugno 2022 le "Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche"³².

L'obiettivo generale delle linee guida è promuovere la valutazione dell'impatto sui giovani generati dalle politiche pubbliche, "offrendo un contributo analitico e

²⁹ Dipartimento per le Politiche giovanili e il Servizio civile universale, intervento "Il divario generazionale tra ripresa e resilienza: la sfida del Covige" al Webinar "Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e i divari intergenerazionali" del venerdì 4 marzo 2022 a cura di Monti L.: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-/ragioneria_generale/comunicazione/workshop_e_convegni/index.html

³⁰ Per la base teorica e metodologica dell'impianto adottato dal Comitato relativamente alla prima area di indagine citata, vedi Monti L., "PNRR e divario generazionale. Dalla misurazione alla valutazione di impatto delle politiche per i giovani", *Politiche Sociali*, Fasc. 1, gennaio-aprile 2022.

³¹ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE/ragioneria_generale/comunicazione/workshop_e_convegni/index.html

³² DM 24 giugno 2022 del Ministro delle politiche giovanili.

metodologico di supporto alle pubbliche amministrazioni”³³. Il perimetro d’analisi si concentra su tutti gli interventi normativi e amministrativi, definiti e gestiti dalle amministrazioni centrali dello Stato, “che annoverano tra i propri beneficiari i giovani appartenenti alla fascia d’età compresa tra i 14 e i 35 anni o parte di questa, in modalità diretta esclusiva o parziale, potenziale o indiretta”. Tra gli interventi amministrativi sono da annoverare anche il PNRR e l’accordo di Partenariato 2021-2027 per la gestione in Italia dei fondi di investimento europei per la politica di coesione.³⁴ Una seconda finalità consiste nel “porre le basi per la costruzione di una piattaforma di dati indispensabile per la misurazione degli impatti.”³⁵

In coerenza con quanto detto pocanzi, le linee guida propongono una duplice classificazione. Da un lato le Politiche per le quali non è possibile individuare particolari categorie di beneficiari come gli interventi che “assicurano servizi universali, in qualche modo a favore della piena fruizione dei cosiddetti beni comuni, i quali per definizione non prevedono specifiche categorie di destinatari, proprio perché sono finalizzati a salvaguardare e garantire i diritti fondamentali dei cittadini (un esempio tipico sono gli interventi sulle infrastrutture, come ponti, strade, porti e gli interventi volti a garantire l’accesso all’istruzione e ai servizi sanitari)”³⁶. Dall’altro le Politiche per le quali è invece possibile prevedere target specifici di beneficiari. Queste a loro volta possono essere distinte in due sottocategorie³⁷:

a) le Politiche che per natura (per esempio borse di studio) o destinazione (incentivi all’occupazione di under 36) hanno impatti generazionali, vale a dire gli interventi sono rivolti esclusivamente a un determinato target di giovani all’interno della fascia di età compresa tra i 14 e 35anni;

b) le politiche con impatti potenzialmente generazionali, corrispondenti agli interventi non direttamente dedicati ai giovani (per esempio i sussidi per i lavoratori autonomi), che potrebbero però avere degli impatti generazionali, purché, tra tutti i potenziali beneficiari, ai giovani siano destinate, in percentuale, risorse superiori della forza lavoro appartenente alla fascia d’età 15-34 anni.

Le politiche così “marcate” potranno essere oggetto di monitoraggio per verificarne l’impatto sui beneficiari 14-35 anni, utilizzando le aree quattro seguenti di impatto³⁸:

1- *Educazione*: effetti sul livello di accesso e di efficacia dei percorsi di educazione, formazione e ricerca dei giovani e sul grado di transizione scuola-università;

³³ Allegato DM 24 giugno 2022 del Ministro per le politiche giovanili cit.

³⁴ DM 24 giugno cit.

³⁵ Linee guida, cit., cap. 1.

³⁶ Linee guida, cit., cap. 3.

³⁷ Linee guida, cit., cap. 3.

³⁸ Linee guida, cit., cap. 4.

2- *Lavoro*: effetti sul livello di accesso, da parte dei giovani, al lavoro e alle condizioni di sicurezza sociale stabilite dal Pilastro europeo dei diritti sociali effetti sul livello di auto-impiego o di creazione di impresa da parte dei giovani;

3- *Inclusione*: effetti sul livello di inclusione sociale dei giovani e delle famiglie, sul miglioramento della condizione abitativa e sul raggiungimento dei target 8.6 e 8b di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile nonché per l'ottemperanza delle Raccomandazioni del Semestre europeo;

4- *Benessere*: effetti sulla condizione psicologica e fisica dei giovani.

Successivamente, le linee guida definiscono gli indicatori da utilizzare per valutare le misure generazionali o potenzialmente tali prevedendo la possibilità di ricondurre una politica ad una determinata area di impatto e agli indicatori disponibili in tale ambito di fonte BES, Agenda 2030 e Eurostat³⁹.

Le linee guida delineano anche i futuri obiettivi del COVIGE⁴⁰ quali la classificazione delle politiche del Governo nelle due categorie "con impatti generazionali" e "con impatti potenzialmente generazionali"; la redazione di un bilancio intergenerazionale dopo la legge di bilancio di ogni anno, adottando ancora la metodologia proposta e quantificando la spesa dedicata ai giovani, per stimarne contestualmente gli impatti nei quattro ambiti sopra declinati ed elaborare un proprio modello di Youth check

4. La valutazione dell'impatto generazionale del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Volendo applicare questa metodologia anche agli investimenti del PNRR, appare con tutta evidenza la distanza dall'approccio formulato nelle linee guida rispetto alla valutazione di impatto generazionale fornita dal MEF, formalizzata nel documento. *La condizione dei giovani in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per migliorarla*⁴¹ e soprattutto nella *valutazione ex-ante del potenziale impatto del PNRR sulla riduzione dei divari intergenerazionali*⁴².

³⁹ Allegato 1 - Aree di impatto e indicatori dell'Allegato alle Linee guida cit.

⁴⁰ Linee guida, cit., cap. 7.

⁴¹ MEF, *La condizione dei giovani in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per migliorarla*, a cura del Dipartimento della Ragioneria Generale dello stato, reperibile qui: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/comunicazione/workshop_e_convegni/index.html

⁴² De Simone L., *La valutazione ex-ante del potenziale impatto del PNRR sulla riduzione dei divari*, Unità di missione NG EU, RGS/MEF scaricabile qui: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/PNRR_per_ridurre_divari_intergenerazionali_promuovere_giovani/2022_4_marzo_Seminari-RGS_-De-Simone.pdf

In particolare, la previsione di impatto sui giovani è affidata dal PNRR a stime della variazione del tasso dell'occupazione giovanile rispetto allo scenario base. Stime effettuate integrando il modello di equilibrio generale computazionale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze con i micro-dati rilasciati da alcune *surveys*. Secondo tale analisi, nel biennio 2024-2026, l'incremento dovrebbe essere di 3,2 punti⁴³ per poi attestarsi su 0,5 punti negli anni successivi.

Non entrando nel merito di questa stima si vogliono in questa sede sviluppare alcune considerazioni. In primo luogo, il tasso di occupazione giovanile non fotografa appieno il mercato del lavoro, includendo nel novero anche tutti coloro che a vario titolo possiamo definire precari; in secondo luogo, la stima affida la speranza di crescita del tasso di occupazione prevalentemente alle due missioni legate alla duplice transizione ecologica e digitale, dove non sono presenti che poche misure definibili generazionali. L'aspettativa è dunque collegata all'auspicato effetto "traino" dell'economia legata alle filiere che maggiormente beneficeranno di detta transizione e nelle quali si ravvisa un bacino di impiego giovanile. Viste le rigidità del mercato del lavoro e il dilagare del precariato, si tratta di una stima tutta da dimostrare. In terzo luogo, gli indicatori ai quali è affidato il compito di monitorare l'impatto dei singoli investimenti e riforme del PNRR sono spesso troppo generici. Infine, il voler affidare la valutazione di impatto ai soli domini dell'occupazione e del reddito appare riduttivo, non solo se paragonato alla tassonomia alla base dell'Indice del Divario Generazionale, ma anche agli OSS e target di Agenda 2030, in particolare il Target 8.6 che riguarda i Neet⁴⁴.

Interessante inoltre sarà valutare quelle poche misure generazionali presenti nel PNRR, come il sostegno al servizio civile⁴⁵.

5. Conclusioni

Alla luce dei recenti accadimenti che impongono significative revisioni delle previsioni formulate, si ritiene che il modello proposto dalle linee guida del Covige permetta una maggiore flessibilità in sede di marcatura delle misure e il monitoraggio del loro impatto sulle fasce giovanili del nostro paese.

Inoltre, se adeguatamente supportato da staff tecnici, il COVIGE, adeguatamente supportato da una struttura tecnica, potrebbe sovraintendere alle attività di Youth check che auspicabilmente anche il nostro Paese rapidamente dovrà introdurre, sulla scia in particolare dell'esperienza austriaca e di quella tedesca. Un atto doveroso soprattutto considerando che il dispositivo di ripresa e resilienza mette in capo alle giovani

⁴³ Alla data di chiusura di questo contributo, tale stima risulta già essere stata rivista al ribasso

⁴⁴ Monti L., *PNRR e divario generazionale. Dalla misurazione alla valutazione di impatto delle politiche per i giovani*, cit.

⁴⁵ De Luca F. "il servizio civile come politica efficace per i giovani nel quadro del NextgenerazionEU", *Politiche Sociali*, Anno IX, n.1/2022, Il Mulino gennaio aprile 2022, pag. 31 e ss.

generazioni italiane l'onere di restituzione delle consistenti risorse prese a prestito dall'Unione europea.