

Contrastare il divario generazionale attraverso la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani

di Claudia Cioffi* e Sara Pierattini**

25 febbraio 2023

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Coltivare la fiducia dei giovani attraverso il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani. – 3. Le principali esperienze europee per la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani. – 4. La nascita del Comitato per la valutazione dell'impatto intergenerazionale delle politiche pubbliche. – 5. Conclusione.

1. Introduzione

La valutazione delle politiche pubbliche è diventata una parte sempre più importante del processo di elaborazione del ciclo politico. È infatti proprio durante la fase di valutazione che gli stakeholder valutano se e come la soluzione politica è stata efficace nel raggiungere gli obiettivi dei provvedimenti. Sempre più organizzazioni a livello internazionale, nazionale e locale richiedono la conduzione di valutazioni per la maggior parte dei loro programmi, in linea con le richieste globali di migliorare la rendicontazione, aumentare la trasparenza e ottenere risultati dimostrabili basati sui dati piuttosto che sulle opinioni.

L'UE, ad esempio, dispone di un quadro chiaro per il monitoraggio e la valutazione del successo delle iniziative di cooperazione allo sviluppo. Il quadro della politica di valutazione evidenzia il seguente principio: "L'UE si impegna a rispettare il principio di *evaluation first*, utilizzando la valutazione come strumento critico per informare le proprie scelte e decisioni sulle migliori evidenze disponibili, al fine di migliorare le proprie strategie e pratiche" ¹.

* Ricercatrice presso l'Osservatorio sulle Politiche Giovanili della Fondazione Bruno Visentini.

** Ricercatrice presso l'Osservatorio sulle Politiche Giovanili della Fondazione Bruno Visentini.

¹Commissione Europea (2014), Evaluation matters: the evaluation policy for European Union Development Co-operation.

Questo perché le informazioni ricavate da una valutazione politica rappresentano una sfida importante per le idee esistenti, perché possono contraddire le convinzioni e le aspettative preesistenti su come funziona una determinata politica o su quali siano i suoi effetti, portando nuove intuizioni al processo di definizione delle politiche pubbliche². Se la politica è ritenuta inefficace, può essere interrotta del tutto o, in alternativa, se ci sono modifiche da attuare per migliorare i risultati dell'iniziativa, la politica può entrare nuovamente nella fase di definizione dell'agenda. Le valutazioni possono quindi anche contribuire a modificare il modo in cui i responsabili politici pensano alla “questione sociale” e direzionare in modo più efficace la “futura soluzione politica” specialmente per le nuove generazioni in virtù del principio di giustizia intergenerazionale³.

Da alcuni anni le Organizzazioni Internazionali hanno sempre di più mostrato interesse per la situazione socioeconomica delle nuove generazioni, evidenziando la necessità di interventi specifici per il contrasto al crescente divario generazionale e al pieno sviluppo di giovani e giovanissimi⁴.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, a valere sul *NextGeneration EU*, ci ricorda dunque dell'enorme responsabilità che abbiamo nei confronti delle giovani generazioni, presenti e future. Tenuto conto dei principali indirizzi internazionali e per rafforzare gli sforzi di contenimento dell'onda d'urto della crisi socioeconomica - scaturita prima dalla pandemica, ora dalla crisi energetica - l'Italia ha ritenuto quanto più necessario garantire che gli interventi e i programmi legislativi a favore dei giovani avessero realmente un impatto decisivo su questa generazione. Per non vanificare lo sforzo economico e i tempi di sofferenza sociale, la valutazione diventa uno strumento cruciale per comprendere il grado di efficacia degli investimenti e delle riforme e per progettare un futuro più sostenibile per le nuove generazioni.

Questo contributo ha dunque l'obiettivo di fornire una panoramica sull'importanza della valutazione e del monitoraggio delle politiche pubbliche come parte fondamentale dell'*agenda setting*, su come i Paesi europei abbiano costituito organismi di valutazione delle politiche pubbliche in favore dei giovani e, in ultimo, su come l'Italia si sia allineata ai partner europei strutturando il primo “Comitato per la valutazione dell'impatto intergenerazionale delle politiche pubbliche” (COVIGE), un passo storico da cui prendere - di corsa - il via.

² Weiss, C. (1999), The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4):468-486.

³ OCSE (2020), *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

⁴ OCSE (giugno 2020), *Youth and Covid-19: Response, Recovery and Resilience*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

2. Coltivare la fiducia dei giovani attraverso il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani

All'indomani della crisi finanziaria globale del 2008, le cicatrici procurate ai giovani sulle loro carriere, sul loro benessere e sulla loro speranza di raggiungere un'indipendenza economica e una vita autonoma sono risultate persistenti. Da quel momento, quella che veniva definita come “la prima generazione in cui i figli staranno peggio dei padri” ha visto un tasso di disoccupazione in continua crescita, mai rientrato ai livelli pre-crisi e, oggi, quasi due volte più forte per un giovane under35 rispetto alla popolazione totale.

La crisi pandemica ha reso nuovamente fragile la prospettiva futura dei giovani. Stando agli ultimi dati nel 2021 poco meno di tre su dieci giovani tra i 20 e i 34 anni erano nella condizione di NEET⁵, un esercito che conta più di due milioni e mezzo di giovani. Molti ragazzi sono stati messi alla prova da misure di apprendimento a distanza, dal calo del reddito, da rischi per la salute mentale, fisica e sociale. Per molti di loro l'emancipazione personale è a rischio, specialmente perché la pandemia ha avuto un impatto generazionale asimmetrico colpendo i comparti produttivi considerati i maggiori bacini di impiego per la forza lavoro giovanile⁶. Stando ai dati del XII rapporto dell'Osservatorio sul mercato del lavoro nel settore turismo, settore maggiormente colpito dalle chiusure, nel 2019 la percentuale di giovani impegnati in questo settore si dimostrava piuttosto corposa: il 60% dei dipendenti aveva meno di quarant'anni e quasi il 37% meno di 30⁷.

Con la crisi sanitaria, a cui è andata ad affiancarsi una crisi economico-sociale, sono stati penalizzati specialmente lavoratori precari, stagionali, piccoli commercianti e autonomi che si sono trovati improvvisamente senza fonti di reddito né di protezione sociale. Gli impatti più gravi si sono concentrati proprio nelle fasce più vulnerabili della popolazione, e tra questi i giovani, data la maggiore probabilità di trovare un inserimento nel mercato del lavoro attraverso impieghi non standard, con contratti temporanei o a tempo parziale, affrontando un rischio maggiore di perdita del lavoro e del reddito. La speranza di una vita autonoma è dunque diventata sempre più complessa. Lontana è infatti l'aspettativa di molti giovani di uscire dal nucleo familiare prima dei 30 anni (Istat, 2022), come peraltro già paventato nel primo rapporto sul Divario Generazionale della Fondazione Bruno Visentini nel 2017⁸. La proprietà della casa è sempre più fuori portata per i giovani, limitando la loro capacità di assicurarsi un alloggio, una famiglia e la costruzione di un risparmio. E così anche la ricchezza

⁵ Banca dati: Istat (2021).

⁶ Ibidem.

⁷ Federalberghi (2020), Osservatorio sul mercato del lavoro nel settore turismo, XII rapporto.

⁸ Fondazione Bruno Visentini (2017), Il Divario Generazionale tra conflitti e solidarietà, I Rapporto.

delle famiglie under 35 ha subito un tragico tracollo pari a un calo di più di sette volte rispetto al livello di ricchezza del 2006, prima della crisi finanziaria⁹.

Le vulnerabilità strutturali del contesto in cui i giovani si trovano a lottare per la loro autonomia derivano dunque da una serie di fattori complessi, che si sono sommati nel tempo a partire dalla crisi finanziaria subita dai giovani *Millennial*. Una generazione a cui la mancanza di risposte sociali ha generato un'eredità della povertà assoluta, che per la fascia di età tra i 18 e i 34 anni era nel 2006 pari a 2,3% e oggi pari all'11,1% (Istat, 2022).

La reazione dei giovani prende una forma nitida se si analizzano, ad esempio, i dati sulla fiducia dei giovani nel governo e nelle istituzioni pubbliche. Stando all'ultimo Rapporto della Fondazione Bruno Visentini¹⁰ sui giovani delle scuole secondarie di secondo grado, tre ragazzi su dieci non hanno fiducia nel futuro. Nel 2018 se ne contavano due su dieci. Quindi in quattro anni se n'è aggiunto un terzo. Inoltre, quasi quattro studenti su dieci ritengono che il tenore di vita di un under 35 sia peggiore oggi rispetto a 20 anni fa e un ragazzo su due ritiene che il tenore di vita di un under 35 sia peggiore rispetto a un coetaneo di un altro paese europeo.

Quanto accaduto negli ultimi anni, con imprevedibilità e sopraffazione, ha incrementato lo stato d'incertezza rispetto al futuro, caricando, da una parte, i giovani di ansie, incertezze, paura e pessimismo, dall'altra facendo maturare una nuova idea di società, in cui si coniugano i vecchi bisogni di sostenibilità sociale, come il lavoro, la salute, la lotta alla povertà, con i nuovi bisogni di sostenibilità ambientale.

Tuttavia, di fronte a un futuro ignoto, la promessa di miglioramento e di benessere per le giovani generazioni, data dal *NextGenerationEu*, va accompagnata da strumenti di decodifica verso lo stesso futuro che il legislatore, attraverso i provvedimenti varati, accoglie come "futuro preferibile"¹¹.

Questo è anche l'obiettivo di una politica giovanile, volta allo sviluppo personale e professionale dei giovani e all'aumento della qualità della partecipazione dei giovani e delle organizzazioni giovanili, vere e proprie risorse per il potenziamento delle comunità locali. Una Politica che si trova al centro del coordinamento tra azioni multisettoriali per creare le condizioni per l'apprendimento, per l'inclusione sociale, per la partecipazione, per la salute fisica e mentale e per lo sviluppo dei giovani nella transizione verso una maggiore indipendenza. Una prova di "trasparenza politica intergenerazionale" viene effettuata attraverso la valutazione e il monitoraggio delle politiche pubbliche.

Le valutazioni si possono riferire a misurazioni quantitative o alla determinazione qualitativa dei risultati e degli impatti di una politica da parte di un gruppo da questa

⁹ Banca d'Italia (2018), Indagine sui bilanci delle famiglie italiane - Supplemento al Bollettino Statistico: I bilanci delle famiglie italiane.

¹⁰ Fondazione Bruno Visentini (2023), Il Divario Generazionale, la generazione z e la permacrisi, V Rapporto (in stampa).

¹¹ Amara, R. (1981), The Futures Field: Searching for Definitions and Boundaries, in *The Futurist*, 15(1):25-29.

interessato¹². È legata alla nozione dell'utilizzo di prove di qualità per il sostegno dei processi politici. Valutare significa, infatti, imparare dall'esperienza di ciò che si sta facendo per orientare l'azione politica presente e futura. Questo il motivo per cui il monitoraggio e la valutazione non sono solo modalità di controllo ma approcci costruttivi per continuare ad imparare, limare ed implementare al meglio la pianificazione delle progettualità del domani. Per tenere traccia di questi progressi è necessario monitorare regolarmente rispetto a quanto già pianificato. Il monitoraggio è un processo sistematico di raccolta di dati durante l'attuazione di un intervento, allo scopo di tracciare i progressi rispetto agli scopi e agli obiettivi stabiliti. È importante notare che il monitoraggio implementa il nostro apprendimento anche alla luce delle criticità previste, così da permettere un intervento tempestivo nelle azioni di prevenzione dei rischi o per ridurre eventuali ostacoli¹³.

Mentre per il monitoraggio lo scopo sta nel miglioramento dell'efficienza della politica che stiamo osservando, la valutazione ha l'obiettivo di migliorarne l'efficacia, il risultato e l'impatto. I criteri di valutazione impostati per le politiche pubbliche relative alle giovani generazioni, non devono guardare solo al criterio dell'efficienza, ma rispondere a criteri di rilevanza – come la politica risponderà ai bisogni dei giovani – e di sostenibilità, per prevedere i risultati di impatto durevoli nella vita dei giovani.

Il monitoraggio e la valutazione sono quindi elementi essenziali per permettere la promozione di risultati specifici nel campo della gioventù, affinché i responsabili politici abbiano gli strumenti per essere informati e per rispondere alle esigenze dei giovani e affinché i giovani, informati dell'impatto delle misure politiche, tornino con maggiore consapevolezza a essere fiduciosi nel futuro.

3. Le principali esperienze europee per la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani

Monitorare e valutare le politiche pubbliche in favore dei giovani significa aumentare l'attenzione alle condizioni di vita e alle preoccupazioni dei giovani. Questo è necessario poiché, in primo luogo, è plausibile che i politici non abbiano informazioni sufficienti su cosa sia una politica giovanile e su come una politica pubblica possa influenzare il loro pieno sviluppo e, in secondo luogo, è plausibile che i politici possano poi riscontrare degli effetti involontari dopo aver approvato o sostenuto un progetto di legge.

Le conseguenze non intenzionali di un intervento possono essere positive o negative. Per fare un esempio, uno degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle

¹² Bovens, M., 't Hart, P. & Kuipers, S. (2006), The politics of policy evaluation. in The Oxford handbook of public policy. M. Moran, M. Rein & R.E. Goodin, Eds. Oxford: Oxford University Press. 319-335.

¹³ Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009), Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. Oxford: Oxford University Press.

Nazioni Unite era il “raggiungimento dell’istruzione primaria universale”¹⁴. Per valutare questo obiettivo era stato scelto l’indicatore della “percentuale di bambini iscritti al primo anno di scuola primaria”. In primo luogo, una conseguenza voluta di questa priorità internazionale in materia di istruzione è stata che molti Stati membri hanno incentrato le politiche nazionali sulla garanzia che tutti i bambini si iscrivessero alla scuola primaria. Ma una conseguenza non voluta è stata, invece, quella di concentrare le risorse sulle iscrizioni piuttosto che sull’istruzione in sé, con conseguenti preoccupazioni a livello globale per la mancanza di investimenti in un’istruzione di qualità.

Tenere tutto questo presente non è facile. D’altra parte, non sono poche le esperienze europee che riportano studi scientifici di impatto, di monitoraggio o, addirittura, di valutazione ex-ante, sui progetti di legge in favore dei giovani. In quest’ultima categoria rientrano le esperienze di due paesi europei, particolarmente interessanti, quali l’Austria e la Germania.

In Austria è in vigore dal 2013 una clausola di valutazione generazionale denominata *Youth Check*. Questo sistema determina che tutte le nuove proposte legislative e regolamentari siano valutate per le potenziali conseguenze sui bambini e sui giovani under30. Questo strumento facilita il coinvolgimento delle organizzazioni giovanili, in particolare del *Bundes Jugend Vertretung* (il Consiglio nazionale dei giovani austriaco), nel processo legislativo. Per supportare il processo di valutazione, è stato costituito uno strumento informatico¹⁵ che aiuta gli utenti in questo processo e li guida. Dove è possibile, viene anche effettuata un’analisi quantitativa. Dopo 5 anni dalla valutazione di impatto, viene effettuata una verifica tra i risultati attesi e i conseguenti effetti di medio periodo.

Una simile esperienza, ancora più strutturata, è quella della Repubblica Federale di Germania.

In primo luogo, stando all’articolo 84 del Libro otto del Codice di Diritto sociale tedesco¹⁶, in ogni legislatura il governo federale deve presentare al Bundestag tedesco e al Bundesrat un rapporto sulla situazione dei giovani e sugli sforzi e sui risultati della tutela dei giovani. Oltre all’analisi, i rapporti dovrebbero contenere suggerimenti per l’ulteriore sviluppo del benessere dei giovani mentre, ogni terzo rapporto ha il fine di dare una panoramica della situazione complessiva del benessere giovanile. Alla presentazione del Rapporto, il governo federale allega una dichiarazione con le conclusioni che ritiene necessarie. Lo scopo è quindi di fornire informazioni sulla vita

¹⁴ Obiettivo di sviluppo del Millennio n. 2. Nazioni Unite (2000), United Nations(2002), Millennium Declaration, New York.

¹⁵ Per maggiori informazioni sullo strumento per la valutazione d’impatto orientata al risultato in Austria: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/werkzeuge_und_daten/tool.html

¹⁶ Sozialgesetzbuch (SGB VIII), Aches Buch, Kinder und Jugendhilfe. Articolo 1 della legge del 26 giugno 1990, Gazzetta ufficiale federale, modificato dalla Legge per l’abolizione della riscossione delle spese per i giovani nell’assistenza all’infanzia e ai giovani, n. 56, 21 dicembre 2022.

dei giovani in Germania e di sviluppare delle politiche giovanili basate sull'evidenza. Per lo stesso motivo, anche i singoli Länder presentano regolarmente dei Rapporti sull'infanzia e sulla gioventù con temi e tempi diversi a seconda delle questioni regionali. Questo fornisce uno stimolo multilivello affinché venga portata avanti una politica giovanile centrale organica e comprensiva delle esigenze dell'intero Paese.

Ed è stato proprio grazie alla 15° pubblicazione del Rapporto che ha trovato spazio la Strategia giovanile del governo federale. Entrata in vigore dal mese di dicembre 2019, la Strategia¹⁷ ha il fine di tenere conto degli interessi dei giovani in tutti i Dipartimenti attraverso la misura dello *Jugend Check*, uno strumento per la valutazione ex-ante dell'impatto dei progetti di legge che interessano direttamente o potenzialmente i giovani¹⁸. Così i disegni di legge del governo federale vengono valutati per verificare i possibili effetti sulle condizioni di vita dei giovani tra i 12 ei 27 anni di età. Il compito di sviluppare il *check* giovani sui progetti di legge è stato formulato nell'accordo di coalizione della 18° legislatura del Bundestag tedesco tra CDU/CSU e SPD mentre l'incarico di attuarlo è stato affidato a un gruppo composto da esperti di politiche giovanili, quali esperti del Consiglio federale tedesco della gioventù (DBJR), del gruppo di lavoro per il benessere dei bambini e dei giovani (AGJ), l'Ufficio di coordinamento per l'azione per una società giusta per i giovani, il *Deutschen Bundesjugendrings* (DBJR, Consiglio federale della gioventù), il *Deutsche Jugendinstitut* (DJI, l'Istituto tedesco della gioventù) e il Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e la gioventù.

Il braccio operativo è lo *Kompetenzzentrum Jugend-Check* (KomJC, Centro di competenza per il *Check* giovani)¹⁹, realizzato dall'Istituto di ricerca tedesco per la pubblica amministrazione (FÖV), finanziato dal Ministero federale per la famiglia. Si tratta di un team interdisciplinare che ha sviluppato uno strumento di valutazione ex ante, implementato attraverso precedenti valutazioni di impatto. Il KomJC attua i *check* giovani sui progetti normativi del governo federale secondo una griglia standardizzata che comprende sei *Lebensbereiche*, testualmente "aree di vita" (famiglia, tempo libero, istruzione/lavoro, ambiente/Salute, politica/società, digitale) e undici *Wirkdimensionen*, "dimensioni di azione" (opportunità di partecipazione, condizioni e opportunità educative, effetti sulla salute, diritti individuali, impatto materiale, accesso e utilizzo dei media, mobilità, protezione contro la discriminazione e la stigmatizzazione, protezione contro la violenza, autodeterminazione e indipendenza, relazioni sociali). Nella valutazione di un disegno di legge, viene esaminato

¹⁷Dal 2022, la Strategia per i giovani è stata ulteriormente sviluppata con il Piano d'azione nazionale per la partecipazione dei bambini e dei giovani. Maggiori informazioni al portale: <https://jugendstrategie.de/die-jugendstrategie/entstehung-der-jugendstrategie/>

¹⁸Valutazione ex-ante dell'impatto su bambini e giovani austriaca. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_II_495/COO_2026_100_2_829659.html.

¹⁹ Kompetenzzentrum Jugend-Check. <https://www.jugend-check.de/der-jugend-check/>

inizialmente in quale “*area della vita*” la legislazione proposta potrebbe avere un impatto e quali potrebbero essere gli effetti tra “le dimensioni dell’azione”.

I sei ambiti della vita vengono utilizzati per verificare dove la legislazione proposta potrebbe avere un impatto. Le dimensioni dell’impatto, invece, mostrano come potrebbero apparire questi effetti.

Dall’altra sponda del Baltico, ci sono Paesi, come la Svezia, che si stanno preparando a un monitoraggio delle politiche giovanili. Nel 2021, il governo di Stoccolma ha infatti incaricato la *Statskontoret*, l’Agenzia svedese per la funzione pubblica, di valutare un sistema di monitoraggio delle politiche giovanili nazionali²⁰ da consegnare al Ministero della Cultura, autorità in cui si inquadra il Dipartimento per la società civile e le minoranze nazionali – responsabile anche dello sviluppo delle organizzazioni giovanili – che coordina e sviluppa le questioni di politica giovanile.

A un sistema istituzionalizzato di monitoraggio e valutazione, come la clausola austriaca e tedesca, è interessante affiancare l’esempio di altri partner europei che svolgono operazioni di valutazione ex-ante e di impatto, tramite studi e ricerche sottoposte all’autorità istituzionale.

Per la Francia, si può riportare l’esperienza del Fondo di sperimentazione per la gioventù (*Fonds d’Expérimentation pour la Jeunesse* – FEJ) come concretizzazione della cooperazione tra ricerca ed elaborazione delle politiche. Il FEJ, nato per finanziare e realizzare azioni innovative e sperimentali a favore dei giovani under25²¹, mira a “promuovere il successo accademico degli studenti, contribuire alle pari opportunità e migliorare l’integrazione sociale e professionale sostenibile”. I programmi vengono preventivamente testati da strutture esperte secondo una valutazione qualitativa e quantitativa da laboratori universitari, centri di ricerca o anche società di valutazione. La valutazione deve permettere di prendere decisioni sull’efficacia dei programmi, ovvero sulla loro capacità di raggiungere gli obiettivi. I focus del Fondo includono: l’abbandono scolastico, l’integrazione professionale, l’alloggio, l’assistenza sanitaria, la mobilità locale e internazionale, l’impegno civico (la maggior parte degli esperimenti riguardano l’impegno giovanile), la discriminazione²².

In Spagna, ogni anno l’Istituto de la Juventud (INJUVE, Istituto della Gioventù) produce un rapporto sulle azioni intraprese con la finalità di valutare ex post, secondo precisi indicatori per la valutazione, ogni piano d’azione e per incoraggiare lo sviluppo di nuove misure per i giovani. Sulla base di questo Rapporto, la *Comisión*

²⁰ Kulturdepartementet, Uppdrag till Statskontoret om att utvärdera uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken, Ku2021/00409 2021-02-11.
<https://www.regeringen.se/4917ef/contentassets/08a07cf62d8c45739c3e1defd1a9ce88/uppdag-till-statskontoret-om-att-utvardera-uppfoljningssystemet-for-den-nationella-ungdomspolitiken.pdf>.

²¹ France, Legifrance, LOI n° 2008-1249 art 25 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion (1), Fonds d’Expérimentation pour la Jeunesse.
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_1c/LEGIARTI000029321793/

²² Fonte: Fonds d’Expérimentation pour la Jeunesse.
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_1c/LEGIARTI000029321793/

Interministerial para la Juventud y la Infancia (Commissione Interministeriale della Gioventù) delibera l'inclusione di nuove azioni proposte dai diversi Ministeri²³.

In Portogallo, la creazione e l'implementazione di diversi strumenti politici e documenti di livello strategico per lo sviluppo dei giovani è stata di solito preceduta da indagini diffuse sul territorio. Lo strumento politico di coordinamento intersettoriale della politica giovanile in Portogallo è il *Plano Nacional da Juventude* (PNJ, Piano Nazionale della Gioventù) da ultimo approvato l'11 agosto 2022, aggiornando il Piano 2018-2021²⁴. Il Piano è stato frutto di un ampio processo di ascolto dei giovani e dei principali attori del settore (come le organizzazioni giovanili, i leader delle associazioni, i tecnici della gioventù, le accademie e i comuni. Leggendo la relazione finale del Piano che si è chiuso a fine 2022, questo è stato strutturato per "Aree Chiave" – Educazione Formale e Non Formale, Occupazione, Abitazione, Salute – "Temi Chiave" – Ambiente e Sviluppo Sostenibile, Governance e Partecipazione, Uguaglianza e Inclusione Sociale – e "Piani d'Azione Settoriali", delineati dalle aree governative di Amministrazione Interna, Agricoltura, Cultura, Difesa, Sport, Giustizia e Mare.²⁵ La sua struttura comprende anche le priorità di ciascun asse e i rispettivi obiettivi strategici, a cui corrispondono gli obiettivi operativi. A loro volta, questi sono associati a una serie di misure, la cui responsabilità di attuazione ricade su diverse aree governative, molte delle quali richiedono la condivisione di responsabilità e risorse di diversi enti di portata nazionale, regionale e locale. Infine, per ogni misura sono associati dei rispettivi indicatori di attuazione, degli obiettivi annuali e degli obiettivi di sviluppo sostenibile – il che dimostra che il Piano funge da strumento anche per perseguire e attuare gli SDG nel contesto nazionale in materia di politiche giovanili.

Inoltre anche l'*Observatorio Permanente da Juventude* (OPJ²⁶, Osservatorio Permanente della Gioventù) dell'Istituto di Scienze Sociali dell'Università di Lisbona, è una delle istituzioni partner nel settore della ricerca e realizza pubblicazioni e banche dati²⁷ con l'obiettivo di monitorare le politiche pubbliche, i programmi e le azioni promosse dalla società civile in ambito giovanile.

In ultimo, in Finlandia, l'*Opetus- ja kulttuuriministeriö* (il Ministero dell'Educazione e della Cultura) è l'autorità responsabile dello sviluppo generale, del coordinamento e della stesura dei piani di sviluppo nazionali sulle questioni giovanili.

²³Fonte: Istituto della Gioventù spagnolo.
http://www.injuve.es/sites/default/files/real_decreto_estatuto_del_injuve_1.pdf

²⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº 114-A/2018, publicada em Diário da República de 4 de setembro de 2018. La risoluzione ha approvato il Piano nazionale per i giovani 2018-2021.

²⁵ Instituto Português do Desporto e Juventude (2022), Plano Nacional para a Juventude, Relatório final 2018-2021. <https://realizapnj.ipdj.gov.pt/documents/20124/0/PNJ+-+Relat%C3%B3rio+final+2018-2021.pdf/03d679f0-d67d-380b-2f5f-e2cf2595a7af>.

²⁶ Fonte: Instituto de ciências sociais, Observatorio Permanente della Gioventù portoghese.
<https://www.opj.ics.ulisboa.pt/>

²⁷Fonte OPJ, Banca dati su legislazione giovanile in Portogallo (1974 – 2021):
<https://www.opj.ics.ulisboa.pt/legislacao-sobre-juventude-em-portugal-1974-2016/>

Il lavoro viene svolto dalla Divisione sull'occupazione giovanile e sulle politiche giovanili del Dipartimento per le politiche giovanili e sportive del Ministero. Il "Programma nazionale per il lavoro e le politiche giovanili"²⁸, preparato dal Ministero dell'Educazione e della Cultura, è il documento centrale che fornisce gli obiettivi nazionali e le linee guida per le politiche giovanili che il governo adotta ogni quattro anni²⁹. Il Comitato per l'educazione e la cultura è la commissione parlamentare che si occupa della maggior parte delle questioni giovanili. Il Consiglio di Stato per la Gioventù pubblica indagini e studi sui giovani in collaborazione con la Società finlandese di ricerca sui giovani³⁰ sviluppando una serie di indicatori³¹ preziosi per l'elaborazione delle politiche giovanili. Ad esempio, proprio il "Programma nazionale per il lavoro e le politiche giovanili 2020-2023"³² è ampiamente basato sulle evidenze di questi dati e di altri studi condotti. Altre informazioni sulla crescita e sulle condizioni di vita dei giovani vengono raccolte da un organo di coordinamento della cooperazione intersettoriale a livello locale, istituito dai governi locali³³. Sulla base di questi dati si dovrebbe valutare la situazione dei giovani per sostenere e influenzare la politica e la pianificazione sin dal livello locale.

La comparazione qui proposta ha voluto illustrare come viene svolta la valutazione delle politiche giovanili in alcuni paesi europei, selezionati in base alla quota percentuale di finanziamenti, a *Recovery and Resilience Facility*, dedicati ai giovani nel cd. "Pilastro F" europeo sulle "politiche per l'infanzia, i giovani e le future generazioni"³⁴.

²⁸ Fonte: The National Youth Work and Policy Programme. <https://okm.fi/en/policies-and-development-youth>

²⁹ La disposizione del Programma nazionale sono sancite alla Sezione 5 della legge sulla gioventù (1285/2016) integrate dal decreto governativo su "Youth work and Policy" (211/2017), entrato in vigore il 13 aprile 2017.

³⁰ Fonte: Società finlandese di ricerca sui giovani. <https://www.youthresearch.fi/>

³¹ Fonte: YouthBarometer. <https://www.youthresearch.fi/research-projects/youth-barometer>

³² Opetus- ja kulttuuriministeriö (2020), The National Youth Work and Youth Policy Programme 2020-2023, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162381/OKM_2020_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

³³ Ciò significa che la città di Helsinki, ad esempio, pubblica regolarmente un piano di welfare per i bambini e i giovani. Fonte: Youth Act (2017). <https://okm.fi/en/legislation-youth>.

³⁴ Il Regolamento europeo 2021/241 del 12 febbraio 2021 - che ha disciplinato il Dispositivo di Ripresa e Resilienza - recependo un emendamento fortemente voluto dal Parlamento europeo, accanto a transizione verde, trasformazione digitale, crescita sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, resilienza, sanità, ha introdotto il pilastro "Politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze" (denominato "Pilastro F"). Tra le missioni inserite nel PNRR italiano, nessuna è dedicata specificatamente alle politiche per la prossima generazione in quanto i giovani, al pari del Sud e della parità di genere, sono genericamente considerati nel Piano come priorità trasversali, mentre alcuni interventi rinvenienti nelle missioni 1, 2, 4 e 5 sono stati indicati come "interventi diretti di sostegno all'occupazione giovanile" o "interventi indiretti che produrranno benefici trasversali anche in ambito generazionale".

La stima italiana della quota di risorse destinata ai giovani è del 4,98%³⁵, ma rispetto a questo valore percentuale, sono stati analizzati gli Stati che hanno dedicato un numero maggiore di risorse (ovvero Francia 12,75%, Spagna 10,51% e Portogallo 9,44%). In più, per avere una visione di più ampio respiro geografico, l'analisi si è aperta anche agli stati che dedicano meno risorse al Pilastro F dei giovani (ovvero Austria 6,9% e Germania 7,76%), ma che hanno un sistema più evoluto di valutazione e, infine, alla ricerca di best practices sono stati analizzati anche i paesi nordici con gli standard di vita più avanzati al mondo (Svezia e Finlandia)³⁶.

Dunque, guardare unicamente alla quota di risorse allocate in favore dei giovani non aiuta a definire le modalità con cui gli stessi investimenti e riforme impatteranno sul target coinvolto. Ragionare, in termini di efficacia non può far altro che portare a riflettere su quali dispositivi e sistemi di accompagnamento aiutano la "messa a terra" dei sostegni, anche in termini di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche.

4. La nascita del Comitato per la valutazione dell'impatto intergenerazionale delle politiche pubbliche

Nel 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda per lo sviluppo sostenibile al cui interno sono presenti gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS). Tra questi, il goal 8 riguardante il lavoro dignitoso e la crescita economica ha al suo interno due target specifici per i giovani: 8.6 «Ridurre sostanzialmente la percentuale di giovani disoccupati che non seguono un corso di studi o che non seguono corsi di formazione» e il target 8.b «Entro il 2020, sviluppare e rendere operativa una strategia globale per l'occupazione giovanile e l'attuazione del "Patto globale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro"»³⁷.

A livello europeo, nel 2017 a Göteborg si è svolta la conferenza che ha introdotto il Pilastro europeo dei diritti sociali, all'interno del quale i giovani hanno uno spazio, soprattutto riguardo al sostegno attivo all'occupazione giovanile. Dall'istituzione del Pilastro europeo dei diritti sociali, l'Unione Europea ha messo in campo iniziative concrete per rispettare quanto scritto all'interno del Pilastro, infatti ha strutturato la Strategia UE per la gioventù 2019-2027, che prevede un quadro di obiettivi, principi, priorità, ambiti centrali e misure per la cooperazione sulla politica in materia di

³⁵ Cioffi C. (2022), "Le misure generazionali riservate ai giovani e quelle potenzialmente tali nel PNRR", in Fondazione Bruno Visentini (a cura di), Il Divario Generazionale attraverso la pandemia, la ripresa e la resilienza, IV Rapporto.

³⁶ Le fonti utilizzate sono state la banca dati sui PNRR europei realizzata dal *think-tank* europeo Bruegel nel luglio 2021, i documenti di lavoro della Commissione e del Consiglio europei sui Piani di Ripresa e, nel caso italiano, i dati della Fondazione Bruno Visentini.

³⁷ United Nations (2015), Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. Resolution adopted by the General Assembly.

gioventù destinati a tutti i soggetti interessati³⁸. Ha rafforzato misure già operative come Garanzia Giovani. Nel 2021 è stato redatto anche il Piano d'azione del Pilastro dei diritti sociali all'interno del quale viene posto l'obiettivo specifico di ridurre il tasso di NEET (giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo) dal 12,6 % al 9 %, cercando di migliorare in particolare le loro prospettive occupazionali³⁹.

All'interno del contesto internazionale ed europeo si è sviluppata una sensibilità maggiore rispetto alle fasce più giovani della popolazione e soprattutto una maggiore attenzione per non lasciare indietro nessuno. Questo specialmente alla luce dei dati post-pandemici forniti dalle maggiori organizzazioni internazionali. Nel report dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) *Governance for youth, trust and intergenerational justice: fit for all generation?*⁴⁰ vengono fornite informazioni davvero cruciali sulla governance riguardante i giovani e sull'impegno dei governi nel mantenere la promessa del miglioramento delle condizioni delle generazioni nel tempo. Nel 2021 solo il 24% della popolazione tra i 15-29 anni ha espresso fiducia nei confronti del governo nazionale⁴¹, una percentuale non molto alta considerato che le istituzioni e le politiche pubbliche ricoprono un ruolo fondamentale nell'affrontare gli squilibri e le disuguaglianze. Inoltre, con l'aumento dell'età media e il conseguente invecchiamento della popolazione nei paesi europei, l'attività dei governi è risultata maggiormente concentrata sulle fasce più anziane della popolazione con un conseguente minor investimento sull'istruzione e sull'occupazione giovanile. Paesi, tra cui l'Italia, in cui l'età media si sta alzando e la piramide demografica si sta rapidamente rovesciando. Secondo i dati di Eurostat, nel 2021 l'età media della popolazione italiana è stata di 47,6 anni, mentre quella europea di 44,1 anni⁴². Per questo motivo, i governi si stanno dotando di strumenti atti a monitorare e valutare l'impatto delle politiche pubbliche che riguardano i giovani.

A seguito delle richieste delle Organizzazioni Internazionali di creare una strategia per analizzare e monitorare le politiche giovanili, dopo l'ipotesi avanzata dalla Fondazione Bruno Visentini⁴³ di sottoporre ogni nuovo provvedimento a un'indagine sul potenziale impatto generazionale, al fine di integrare il principio della giustizia intergenerazionale, come modificato all'articolo 9 (Legge costituzionale n.1 dell'11 febbraio 2022), nella definizione delle regole e nelle decisioni di spesa, che l'Italia si è dotata per la prima volta di un "Comitato per la valutazione dell'impatto

³⁸ Unione Europea (2018), La strategia dell'Unione Europea 2019-2027, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, Bruxelles.

³⁹ Commissione Europea, (2021), Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, Bruxelles

⁴⁰ OECD (2020), *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Banca dati: Eurostat (2021).

⁴³ Fondazione Bruno Visentini (2019), Il divario generazionale e il reddito di opportunità, III Rapporto 2019, LUISS University Press, Roma.

intergenerazionale delle politiche pubbliche” (COVIGE). Il COVIGE è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Decreto del 3 giugno 2021⁴⁴.

Lo scopo del Comitato è quello di analizzare e valutare, in maniera sistemica, l'impatto che le politiche pubbliche e le misure inerenti hanno direttamente e indirettamente sulle nuove generazioni, al fine di offrire dati e informazioni utili a una più efficace azione di governo in materia di coordinamento e attuazione delle politiche giovanili⁴⁵. Il Comitato è presieduto dal Ministro per le Politiche Giovanili ed è composto da accademici, esperti in materia, rappresentati del Dipartimento per le politiche giovanili, il Servizio Civile Universale e dalle amministrazioni costituenti i principali stakeholder pubblici in materia di politiche giovanili (D.M. 8 luglio 2021 linee guida COVIGE). Inoltre, esso è assistito da referenti nominati di tutti i Ministeri in qualità di interlocutori nei profili di comune interesse.

Con l'avvento della pandemia e il conseguente sviluppo del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (PNRR), del Piano Nazionale degli Investimenti Complementare (PNC) e l'Accordo di partenariato 2021-2027 per i fondi europei, che prevedono un impatto trasversale su tutta la popolazione e quindi anche sulle fasce d'età più giovani, è emersa l'esigenza di uno strumento in grado di analizzare *in itinere* ed *ex-post* gli interventi normativi e amministrativi. Le finalità del COVIGE sono essenzialmente due: la prima è quella di mettere a sistema le misure per i giovani per promuovere e assicurare un coordinamento e una coerenza delle politiche e valutare l'impatto delle misure generazionali e potenzialmente generazionali⁴⁶, la seconda è quella di porre le basi per la costruzione di una piattaforma dati per la misurazione degli effetti.

Per poter valutare *in itinere* l'impatto delle misure è necessario prendere come riferimento le politiche per le quali è possibile prevedere target specifici di beneficiari che si dividono infatti in generazionali e potenzialmente tali. Una volta marcate le politiche, esse potranno essere oggetto di monitoraggio utilizzando le aree di impatto e gli indicatori proposti che il COVIGE stesso cita (D.M. 8 luglio 2021 Ig COVIGE). Successivamente, il COVIGE invita le amministrazioni ad associare ad ogni politica presa in esame, una o più aree di impatto.

A tal riguardo, le aree di impatto proposte dal COVIGE, come diportato dal D.M. 8 luglio 2021 linee guida, sono:

⁴⁴ Decreto Ministeriale 8 luglio 2021 Ig COVIGE, Adozione Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche.

⁴⁵ Monti L. e Marchetti F., (2021), La valutazione dell'impatto generazionale, in Fondazione Bruno Visentini (a cura di), Il divario generazionale attraverso la pandemia, la ripresa e a resilienza, Luiss University Press, Roma.

Monti L., La valutazione di impatto generazionale delle politiche pubbliche: dalle linee guida del COVIGE al possibile Youth-check in Italia, in *Amministrazione in Cammino*, 30 dicembre 2022.

⁴⁶ Si considerano misure generazionali quelle che comprendono tutti quei provvedimenti idonei, a vario titolo, ad incidere sul divario generazionale in quanto rivolti direttamente ed esclusivamente ai giovani under 35; si considerano misure potenzialmente generazionali tutti quei provvedimenti che non perseguono necessariamente finalità di natura generazionale, ma che comunque possono incidere positivamente sul target giovani in quanto rappresenta una parte significativa del potenziale beneficiario.

1. Educazione: effetti sul livello di accesso ed efficacia dei percorsi formativi e di educazione e sul grado di transizione scuola-università;
2. Lavoro: effetti sul livello di accesso, condizioni e sicurezza sociale stabilite con il Pilastro europeo dei diritti sociali;
3. Inclusione: effetti sul livello di inclusione sociale dei giovani, in ottemperanza agli impegni presi nell'Agenda 2030 ai target 8.6 e 8.b;
4. Benessere: effetti sulla condizione psicologica e fisica dei giovani.

Dopo aver individuato le aree di impatto, l'amministrazione dovrebbe fare una valutazione usando un set di indicatori che possono essere nazionali (BES), oppure sovranazionali (OSS, Youth EUROSTAT Dashboard) per poter confrontare gli effetti che hanno i diversi interventi. Infine, l'amministrazione dovrebbe individuare i requisiti per definire se una politica possa considerarsi di qualità e infine valutarne la replicabilità. Per essere tale, una politica pubblica dovrebbe non solo produrre un effetto positivo sui beneficiari dichiarati, ma essere efficiente anche dal punto di vista gestionale e di miglioramento continuativo del contesto in cui si attua, garantendo anche la possibilità di essere riadattata in ambiti diversi, sia di tipo settoriale che territoriale.

Attraverso l'analisi della replicabilità, il COVIGE può individuare buone pratiche arricchendo la capacità di poter incidere positivamente anche in altri ambiti.

In sintesi il COVIGE si propone di:

1. Classificare puntualmente le politiche di Governo nelle due categorie con "impatti generazionali" o "potenzialmente generazionali";
2. Effettuare un bilancio intergenerazionale dopo la legge di bilancio di ogni anno per stimarne gli impatti;
3. Supportare le amministrazioni centrali dello Stato a impostare politiche con impatti generazionali o potenzialmente tali applicando determinati requisiti di qualità e predisponendo laboratori di sperimentazione per valutare l'impatto sui giovani ed elaborare modelli di *youth check* (D.M. 8 luglio 2021 linee guida COVIGE).

Così come richiesto dal Piano di Azione ILO per l'occupazione dei giovani, è necessario inoltre creare un pacchetto di politiche più ambizioso e completo, a partire da un quadro di misure chiare e sistematizzate dall'impiego all'occupabilità, da specifiche politiche per il mercato del lavoro alla promozione dell'imprenditorialità ai diritti sul lavoro. Così come definito nel target 8.b dell'Agenda 2030 occorre definire un Patto per l'Occupazione giovanile per promuovere un approccio integrato alla strategia per i giovani e all'elaborazione di politiche giovanili. Politiche e interventi che ora possono essere monitorati e valutati al fine di incoraggiare lo sviluppo di nuove misure per i giovani e influenzare positivamente la politica nazionale e locale.

5. Conclusioni

È necessario riflettere sull'importanza della circolarità degli interventi di politica pubblica. Questo processo ciclico inizia con l'identificazione del problema e la definizione di un'agenda di risoluzione, continua attraverso la formulazione delle azioni politiche e la scelta di quale implementare, programma la pianificazione delle risorse e l'implementazione delle *milestones* e, infine valuta deliberando, se necessario, le azioni da intraprendere per indurre un cambiamento. Le informazioni che seguono la valutazione aiutano la comprensione delle cause per cui il cambiamento sussiste, aspirando così a contribuire significativamente al benessere delle persone.

Favoriti da un contesto internazionale attento ai bisogni delle nuove generazioni, l'Italia attraverso l'istituzione COVIGE, ha assolto all'esigenza di monitorare le politiche riguardanti i giovani e quelle che potenzialmente potrebbero riguardarli per valutare e affinare gli interventi pubblici. Le esperienze dei Paesi europei ci mostrano come le valutazioni di impatto sulle politiche giovanili inter-settoriali abbiano incoraggiato la costruzione di nuovi piani d'azione e lo sviluppo di nuove misure per i giovani. Inoltre, in quanto pratica complessa, questa richiede il sostegno di un sistema di attori composito a partire da politici, professionisti e ricercatori, che aspira a contribuire al benessere, utilizzando metodi e dati di ricerca sociale di alta qualità. Solo in questo modo si possono elaborare politiche incentrate sulla dignità della vita lavorativa, della sua interazione con gli altri ambiti della vita e su processi di crescita di qualità.

Uno strumento che facilita la partecipazione attiva aumenta la fiducia dei giovani e il coinvolgimento delle organizzazioni giovanili, in particolare del Consiglio nazionale dei giovani, nel processo legislativo. È necessario pertanto coinvolgere le organizzazioni giovanili nella rilevazione di dati empirici, volta a meglio finalizzare gli interventi a loro rivolti.

Da quest'operazione potrebbero nascere importanti opportunità per *l'empowerment* giovanile, a partire dalla creazione di dialoghi strutturati per costruire progetti di politiche pubbliche che superino l'esclusivo approccio di lavorare sui bisogni, sulle emergenze e sulle criticità in termini adattivi, uscendo dalla retrospettiva cronica in cui al giovane viene richiesto di adattarsi alla società oggi costituita, che sarà un domani completamente diversa.