

Il divario generazionale.

L'ultima chiamata.

Le politiche pubbliche nazionali e locali  
alla prova della Valutazione di Impatto  
Generazionale (VIG)

---

VI RAPPORTO

2023

**COORDINATORI DELLA RICERCA**

**E CURATORI DEL RAPPORTO**

Fabio Marchetti, Luciano Monti

**COMITATO SCIENTIFICO**

**OSSERVATORIO POLITICHE GIOVANILI**

Silvia Giannini

Fabio Marchetti

Luciano Monti

Maria Rita Testa

**GRUPPO DI RICERCA**

Mariano Abagnale

Claudia Cioffi

Mari Vittoria Di Capua

Greta Di Cicco

Andrea Di Gialluca

Silvia Di Gaspare

Valerio Martinelli

Giulio Vannini

## Introduzione: Con la VIG siamo all'ultima opportunità per porre fine al divario generazionale <sup>1</sup>

Il Consiglio dei ministri nella sessione del 5 dicembre scorso<sup>2</sup>, su proposta del Presidente Giorgia Meloni, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati e del Ministro per la pubblica amministrazione Paolo Zangrillo, ha approvato un disegno di legge per la semplificazione normativa collegato alla legge di bilancio. Tra i vari provvedimenti per i quali si richiede delega spicca la Valutazione di Impatto Generazionale (da ora semplicemente VIG) delle leggi<sup>3</sup>. L'obiettivo di questa verifica è promuovere l'equità intergenerazionale, considerando gli effetti ambientali, sociali ed economici sui giovani e sulle generazioni future. Secondo il DDL la VIG sarà obbligatoria quando un disegno di legge produce effetti significativi in termini ambientali, sociali o economici, compresi nuovi oneri finanziari per le generazioni future. Un accadimento questo che fornisce molti spunti e al quale questo VI rapporto vuole offrire il suo contributo. Sta quindi per diventare realtà anche in Italia quella che a Bruxelles viene denominato lo *Youth Test*<sup>4</sup> e che trova già applicazione da qualche anno nei parlamenti di Germania (lo *Yugendcheck*)<sup>5</sup> e in Austria<sup>6</sup>.

Si cerca dunque di esaminare innanzitutto il provvedimento proposto ed evocato a più riprese dagli ultimi rapporti sul Divario Generazionale a cura della Fondazione Bruno Visentini, successivamente le sue implicazioni in fase di attuazione e infine i contributi che possono emergere dai risultati e analisi illustrati in questo Rapporto.

Partendo dunque dal DDL menzionato, si osserva come la Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) consista “nell'esame preventivo dei disegni di legge del Governo in relazione agli effetti

---

<sup>1</sup> Rielaborazione, aggiornamento e integrazione con ulteriori note e richiami al presente rapporto del Policy Brief a cura di Monti L., *Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l'ennesima occasione sprecata?*, Luiss LEAP, 19/01/2024.

<sup>2</sup> Consiglio dei ministri, *Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 61*, Roma 5 Dicembre 2023.

<sup>3</sup> Art. 4 disegno di legge per la semplificazione normativa collegato alla legge di bilancio, 5 dicembre 2023.

<sup>4</sup> Vedi i contributi della Conferenza sul Futuro dell'Europa, *Report on the final outcome*, Proposal nr 47 “To ensure that all policy making at EU level is seen through a youth lens, an EU ‘Youth Test’ should be developed so that all new legislation and policy is subject to a youth focused impact assessment, including a consultation with young people”, Maggio 2022; del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) *Parere Valutazione d'impatto dell'UE dal punto di vista dei giovani*, SOC/728 Relatrice: Katriņa LEITĀNE, 2022 e dello Youth Forum, *EU Youth Test* [https://www.youthforum.org/files/YFJ\\_EU\\_Youth\\_Test.pdf](https://www.youthforum.org/files/YFJ_EU_Youth_Test.pdf)

<sup>5</sup> Kompetenzzentrum Jugend-check, <https://www.jugend-check.de/english/>.

<sup>6</sup> Bundeskanzleramt, <https://www.bundeskanzleramt.gov.at/agenda/jugend/jugendpolitik/jugend-check.html>.

ambientali, sociali o economici ricadenti sui giovani e sulle generazioni future”<sup>7</sup> con un esplicito richiamo all’art 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 che introduce l’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR). Quest’ultima “consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative (...)”<sup>8</sup>.

La VIG è, in ogni caso, necessaria, conclude il menzionato DDL, “se il disegno di legge determina effetti significativi di tipo ambientale, sociale o economico, inclusi nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, a carico delle generazioni future. In tali casi, restano fermi i criteri e le modalità individuate con il decreto di cui al comma 3”. Quest’ultima disposizione prevederebbe la facoltà di derogare alla VIG con istanza di esenzione al Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL)<sup>9</sup> presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e l’esclusione nei casi previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169<sup>10</sup>.

L’iniziativa governativa è senz’altro da salutare con grande favore e rappresenta forse l’ultima opportunità per porre argine a quattro fattori che non solo ritardano lo sviluppo dei giovani ma anche lo sviluppo del nostro sistema paese.

Il primo fattore è da ricondurre al persistente divario generazionale che colpisce i nostri giovani. Come sarà illustrato nel capitolo 3 di questo Rapporto<sup>11</sup>, negli anni che hanno seguito la crisi finanziaria del 2007 e sino al 2014 c’è stato un peggioramento notevole dell’indice di divario generazionale. Durante questo lasso di tempo, l’indice ha raggiunto il suo apice a 145 punti, rispetto al valore di riferimento di 100 del 2006. Tuttavia, anche con i segnali parziali di ripresa del PIL tra il 2015 e il 2017, non si è verificato un miglioramento sufficientemente significativo nel ridurre questo

---

<sup>7</sup> Art. 4 disegno di legge per la semplificazione normativa collegato alla legge di bilancio, 5 dicembre 2023.

<sup>8</sup> Art 14, comma 1 e successive modificazioni Legge 28 novembre 2005, n. 246.

<sup>9</sup> Il DAGL, ai sensi dell’art 4, comma 3 del decreto del Presidente del consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, “verifica la sussistenza delle cause di esclusione indicate nel Programma normativo e, qualora ritenga che le stesse non sussistano, ne dà comunicazione all’Amministrazione”; inoltre, ai sensi dell’art, 2 comma 9 del medesimo Dpcm, “verifica la qualità dei processi valutativi e delle relazioni che li rendicontano, fornisce supporto metodologico e promuove il rafforzamento delle competenze del personale e delle capacità istituzionali delle Amministrazioni, è referente unico delle Amministrazioni per i rapporti in ambito interno, europeo e internazionale”. Le richieste di esenzione devono essere basate sul ridotto impatto dell’intervento, in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari, tenuto anche conto della loro estensione temporale; b) numero esiguo dei destinatari dell’intervento; c) risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; d) limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato (art 7 comma 1).

<sup>10</sup> Regolamento recante disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione.

<sup>11</sup> Vedi in particolare il par.3.1

divario. Nonostante i tentativi di implementare politiche volte a migliorare la situazione dal 2014 fino agli anni precedenti alla pandemia, il divario generazionale è rimasto notevolmente ampio. Questo ha reso i giovani particolarmente vulnerabili e ha contribuito a un incremento significativo dell'andamento complessivo del GDI, che ha raggiunto il livello di 144 punti nel 2020 (anno della pandemia). Nell'ultimo biennio, la ripresa post pandemica ha contribuito ad un parziale miglioramento dell'indice, sceso nel 2021 a 135 punti fino ad attestarsi nel 2022 a livelli leggermente migliori del periodo pre-pandemia (con 133 punti) ma ancora al di sopra del periodo pre-recessione 2011-2014. Per usare una metafora, ancora oggi un giovane, per raggiungere la propria autonomia e dunque poter permettersi una abitazione indipendente, accedere a un lavoro dignitoso e poter assumere la genitorialità responsabile, deve compiere sforzi maggiori di un terzo rispetto a un giovane del 2006.

Il secondo fattore è legato allo scarso coinvolgimento dei giovani nei processi che ai vari livelli di governo conducono alla definizione di strategie per lo sviluppo, norme e interventi. L'ininfluenza dei giovani nei processi decisionali non può essere semplicemente ricondotta alla loro scarsa rilevanza numerica (per il noto fenomeno demografico) o alla loro diffusa astensione alle tornate elettorali<sup>12</sup>, ma deve necessariamente essere ricondotta alla mancata attivazione dei processi che a livello europeo sono definiti di *Youth Empowerment*, che prevedono il coinvolgimento delle associazioni giovanili sin dalle prime fasi dello Youth test<sup>13</sup> e prima ancora il sostegno di iniziative che abbiano come scopo primario quello di aumentare la capacità dei giovani di mettere a fuoco i loro interessi e di promuoverli<sup>14</sup>. Un esempio in tal senso sono le Conclusioni approvate dal Consiglio UE nel novembre 2022 in tema di Piano d'azione per i giovani nell'azione esterna dell'UE, che invitano la Commissione “a stanziare le risorse necessarie per rafforzare la mobilitazione dei giovani a livello istituzionale attraverso lo Youth Sounding Board for EU International Partnerships, la creazione di analoghe strutture di consulenza per i giovani nelle delegazioni dell'UE e la rete di punti focali per i giovani presso le delegazioni dell'UE”<sup>15</sup>. L'anno successivo, sempre il Consiglio UE, questa volta in tema di dimensione interna, invita i paesi membri a “garantire a tutti i giovani l'accesso ai loro diritti conformemente alle dichiarazioni e alle convenzioni internazionali, includendo una prospettiva

---

<sup>12</sup> Kirtzel C. e Lorenz A., *How to Make Projects to Enhance Youth Participation Successful. A Comparative Analysis of Six Youth Dialogue Projects* in Lorenz A. Anders L.H (edited by) *EU Citizenship Beyond Urban Centres*, Springer 2023.

<sup>13</sup> CESE, *Valutazione d'impatto dell'UE dal punto di vista dei giovani* (parere d'iniziativa) SOC/728 (Relatrice: Katrīna Leitāne).

<sup>14</sup> Barber R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press, 2003.

<sup>15</sup> Consiglio UE, *Piano d'azione per i giovani nell'azione esterna dell'UE – Conclusioni del Consiglio*, alinea 12, Bruxelles, 28 novembre 2022.

giovanile basata sui diritti nella progettazione, nell'attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle misure che riguardano i giovani a tutti i livelli"<sup>16</sup>.

Il terzo fattore è legato alla acclarata difficoltà di perimetrare l'universo giovanile, definito recentemente dal Consiglio dell'UE come "una moltitudine di identità, con capacità, esigenze, volontà, risorse e interessi diversi, che si trovano dinanzi a svariate sfide e opportunità e provengono da vari contesti educativi, culturali, geografici, economici e sociali". Tali differenze, sottolinea ancora il Consiglio, "incidono sui loro interessi, sulle loro possibilità e sulla loro capacità di impegnarsi in azioni a favore dello sviluppo sostenibile e dell'ambiente"<sup>17</sup>. Differenze acute in una dimensione europea che ancora non ha raggiunto livelli accettabili di coesione e dove "anche fattori quali le differenze in termini di densità della popolazione e di struttura demografica, ovvero tra zone urbane, rurali e remote, periferiche, meno sviluppate e regioni ultraperiferiche, incidono sull'accessibilità e sulla disponibilità di infrastrutture sostenibili per i giovani"<sup>18</sup>. Un problema rilevante per molti paesi membri<sup>19</sup> tra i quali l'Italia, in merito alla quale il III Rapporto 2019 a cura della Fondazione Bruno Visentini, già in era pre-pandemica, denunciava un vero e proprio spread sociale a danno dei giovani del sud del nostro paese<sup>20</sup>. A denunciare che, anche a causa del Covid-19, l'anno successivo si sarebbe registrato un impatto asimmetrico sui giovani sarà l'OCSE<sup>21</sup>, seguito dalla Commissione europea nel rapporto sull'attuazione della strategia europea per i giovani<sup>22</sup>. A questo si aggiunga il persistere di quello che per l'universo giovanile è stato definito il *city-urban divide* che vede penalizzati i giovani residenti nelle aree rurali o nei piccoli comuni.<sup>23</sup>

L'ultimo fattore di ritardo è costituito dalla assenza nel nostro paese di una visione strategica volta ad inquadrare lo sviluppo dei giovani nel quadro della competitività dell'intero sistema paese. Gli effetti di questa visione miope sono ben esposti nell'indagine sul futuro dei giovani presentata nel

---

<sup>16</sup> Consiglio UE, *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla dimensione sociale di un'Europa sostenibile per i giovani*, alinea 26, Bruxelles, 15 maggio 2023.

<sup>17</sup> Consiglio UE, *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla dimensione sociale di un'Europa sostenibile per i giovani*, alinea 6, Bruxelles, 15 maggio 2023.

<sup>18</sup> Consiglio UE, *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla dimensione sociale di un'Europa sostenibile per i giovani*, alinea 7, Bruxelles, 15 maggio 2023.

<sup>19</sup> Kovacic M. e Dolenc D., *Youth participation in Eastern Europe in the age of austerity*, in Pickard B. and Bessant J., *Young people regenerating politics in times of crisis*, Basingstoke: Palgrave, 2018.

<sup>20</sup> Monti L., *I grandi divari regionali come ostacolo alla crescita delle nuove generazioni*, in Fondazione Bruno Visentini, *Il divario generazionale e il reddito di opportunità - III Rapporto 2019*, Luiss University Press, Roma, 2019.

<sup>21</sup> OCSE, *Youth and Covid-19: Response, Recovery and Resilience*, 11 giugno 2020.

<sup>22</sup> Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions on the implementation of the EU Youth Strategy*, COM(2021) 636 final (2019-2021) Brussels, 14.10.2021.

<sup>23</sup> Day L., Mcgrath, C., Percy-smith, B. et al., *Study on the landscape of youth representation in the EU – Final report*, Commissione europea, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Bruxelles 2020 fig 4.2.

capitolo 4 di questo rapporto, che evidenzia come un numero consistente dei nostri studenti delle scuole superiori ambiscano a lasciare il paese per assicurarsi una propria vita autonoma. Dati allarmanti che vanno a incrementare sempre di più il fenomeno del brain drain che, a sua volta, rappresenta un doppio fallimento per il nostro Paese: da un lato, le spese incorse per assicurare ai giovani il completamento del processo di istruzione non si traducono in un investimento, dall'altro lato la perdita di capitale umano deprime ancora di più i fondamentali (tasso di occupazione, produttività ora lavoro ecc.) per mantenere elevata la competitività del nostro Sistema paese. A nulla è valso sino ad ora l'appello del Consiglio UE che invita i paese membri a "migliorare le decisioni strategiche per quanto riguarda gli effetti che hanno sui giovani in tutti i settori, in particolare l'occupazione, l'istruzione, la salute e l'inclusione sociale"<sup>24</sup> e l'invito della Commissione europea a "concentrarsi su azioni mirate che traducano le priorità dell'UE nel contesto nazionale", azioni che, conclude la Commissione, "dovranno essere individuate nei piani d'azione nazionali"<sup>25</sup>.

Ciò premesso e in considerazione anche dell'auspicato dibattito dottrinale e parlamentare che accompagnerà il provvedimento in esame sino alla sua adozione formale, vi sono alcuni aspetti da tenere in debito conto affinché la futura VIG possa davvero rappresentare l'opportunità tanto attesa.

*Ampliamento della sfera di applicazione.* Allo stato attuale si rilevano significative limitazioni orizzontali e verticali all'esercizio della VIG. Sotto il primo profilo il dispositivo, analogamente all'esperienza in atto presso il parlamento austriaco e ai *Bundesrat* e *Bundestag* tedeschi<sup>26</sup>, riguarda i soli disegni di legge nazionale di istanza governativa<sup>27</sup> e non invece a quelli di impulso parlamentare, e prevede una relazione annuale al Parlamento<sup>28</sup>. Data la natura del nostro ordinamento e i poteri conferiti alle assemblee elettive, la trasposizione diretta del "modello

---

<sup>24</sup> Consiglio UE, *Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027*, (2018/C 456/01), Bruxelles, 18.12.2018, cit punto 1

<sup>25</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione - Mobilitare, collegare e responsabilizzare i giovani: una nuova strategia dell'UE per la gioventù*, COM (2018) 269, Bruxelles, 22.5.2018, punto 3.1 alinea 2.

<sup>26</sup> Per una sintetica analisi comparata con queste due realtà vedi Cioffi C e Pierattini S., *Contrastare il divario generazionale attraverso la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani*, Amministrazione in Cammino, 22 febbraio 2023.

<sup>27</sup> Il menzionato Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e le consultazioni che all'art. 1 comma 2 prevede che "Il presente regolamento si applica alle Amministrazioni statali, di seguito Amministrazioni, ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti". Al successivo art. 5 precisa inoltre che 1. La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa".

<sup>28</sup> Art 19 del regolamento cit.

tedesco” non trova giustificazione e presterebbe il fianco a strumentalizzazioni. L’estensione della VIG anche ai Disegni di legge di matrice parlamentare arricchirebbe al contrario il dibattito politico. Sotto il secondo profilo, le cause di esclusione dall’esame VIG previste dal regolamento sull’analisi di impatto della regolamentazione (da ora semplicemente REGAIR)<sup>29</sup> e la loro validazione è riservata al menzionato DAGL<sup>30</sup> che è organo tecnico e non politico. Non è prevista una revisione delle sue determinazioni di esclusione, salva la necessità di motivarla se richiesto dal Consiglio dei ministri (si noti bene, non dal solo Presidente) o dalle commissioni parlamentari<sup>31</sup>. La questione è delicata poiché tra le cause di esclusione vi sono anche le leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali<sup>32</sup>. Per rendersi conto di quanto sia rilevante per la definizione delle politiche generazionali e di quelle potenzialmente tali la legge di bilancio vedi il consueto atlante dedicato proprio a questo strumento riproposto e aggiornato nel capitolo 2 del presente Rapporto. A questa lacuna si aggiunga il fatto che le cause di esenzione prevalentemente basate sul presunto basso impatto sui cittadini prevedono una clausola di salvaguardia che estende la deroga a non meglio precisati “specifici aspetti della disciplina”<sup>33</sup>.

*Sovrapposizione allo sviluppo sostenibile:* la VIG delineata nel DDL vuole considerare l’impatto delle politiche pubbliche non solo sulle giovani generazioni attuali, ma anche sulle future, facendo esplicito riferimento al citato Art. 9 della costituzione nella sua più recente novella<sup>34</sup> che ora “Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni”. L’intento di riferirsi al nuovo dettato costituzionale è meritevole ma rischia di sviare il vero obiettivo della valutazione di impatto delle politiche sui giovani che è quello di ridurre il persistente divario generazionale che, come ricordato pocanzi, rende sempre più difficile a questi ultimi compiere i passi necessari per raggiungere una vita autonoma (vedi in merito infra il capitolo 3 di questo

---

<sup>29</sup> Il Regolamento che prevede, all’art.6 comma 1, come cause di esclusione esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell’articolo 17, commi 4-bis e 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni.

<sup>30</sup> Art 4, comma 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, cit

<sup>31</sup> Vedi art. 6 comma 4 del Regolamento citato: “ In caso di esclusione dell’AIR, ove sia richiesto dalle Commissioni parlamentari o dal Consiglio dei ministri, la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento viene integrata con l’indicazione degli impatti attesi su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, nonché della comparazione delle eventuali opzioni regolatorie considerate”.

<sup>32</sup> Alinea f) art. 6 comma 1 del Regolamento cit.

<sup>33</sup> Art 7 comma 3 del regolamento cit.

<sup>34</sup> Legge Costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente.

rapporto). La tutela delle future generazioni è già affidata alla promozione dello sviluppo sostenibile e dunque al rispetto dei goal e dei target enucleati nelle Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, funzioni ora affidate alla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS) approvata dal CIPE<sup>35</sup> recentemente riformato nel Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS)<sup>36</sup>. Strategia ribadita nuovamente dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2018 contenente gli indirizzi per l'attuazione dell'Agenda 2030. Ne deriva che le obiezioni circa la sovrapposizione della VIG con le funzioni appena descritte e la sua riconduzione a mero esercizio di stile non sono totalmente destituite di fondamento.<sup>37</sup> Si ritiene dunque assai più pertinente il modello delineato dalle *linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche*, introdotte con DM del 8 luglio 2022<sup>38</sup> che prevedono che la valutazione sia preceduta da una marcatura e definizione delle aree di impatto delle misure generazionali e di quelle potenzialmente tali, che deve permettere la valutabilità ex ante dei provvedimenti e successivamente il loro monitoraggio (vedi nello specifico infra cap.1). Tema questo che apre un altro versante da attenzionare qui di seguito illustrato.

*Il set di indicatori.* Le prime sperimentazioni della VIG in Italia, focalizzate ora su programmi regionali FESR e FSE+ (il caso dell'Emilia-Romagna)<sup>39</sup>, ora sui Documenti Unici di Programmazione (i casi del Comune di Parma<sup>40</sup> e del Comune di Bologna<sup>41</sup>) dimostrano quanto sia stimolante ma anche complesso misurare l'impatto delle politiche sui giovani (vedi in proposito il capitolo 1 di questo

---

<sup>35</sup> CIPE, *Approvazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*, Delibera n. 108/2017.

<sup>36</sup> Vedi Legge 12 dicembre 2019, n. 141 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 che ha sostituito il precedente CIPE con il nuovo CIPESS. Per un commento a questa evoluzione e la sua genesi vedi Infante P., *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)* In Mattarella B.G, (a cura di), *Il Governo dello Sviluppo sostenibile*, Giappichelli Editore, Torino 2023, p 210 e seguenti.

<sup>37</sup> Mastrapasqua A., *Valutazione di impatto generazionale, l'ultima ipocrisia normativa*, Libero Quotidiano, 16 dicembre 2023.

<sup>38</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, *Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche*, 2022, [https://www.politichegiovani.gov.it/media/mffj2shc/dpcm-lg\\_covige-signed.pdf](https://www.politichegiovani.gov.it/media/mffj2shc/dpcm-lg_covige-signed.pdf).

<sup>39</sup> Vedi la presentazione dei risultati all'evento tenutosi a Bologna il 5 dicembre 2023, Fondazione Bruno Visentini, *Contributo di ricerca per la Valutazione di Impatto Generazionale PR FESR e PR FSE 2021-2027 Regione Emilia-Romagna* [https://fesr.regione.emilia-romagna.it/safe-er/presentazioni-evento-finale/presentazione-di-luciano-monti-fondazionebrunovisentini.pdf/@@download/file/Presentazione%20di%20Luciano%20Monti%20%20Fondazione%20Bruno%20Visentini.pdf?fbclid=IwAR2UHPvVJMnZoB\\_DjZ2ctY8\\_b\\_2ID3Nm7FmMgaEfKQInx7iC7ZGCmPvJZE](https://fesr.regione.emilia-romagna.it/safe-er/presentazioni-evento-finale/presentazione-di-luciano-monti-fondazionebrunovisentini.pdf/@@download/file/Presentazione%20di%20Luciano%20Monti%20%20Fondazione%20Bruno%20Visentini.pdf?fbclid=IwAR2UHPvVJMnZoB_DjZ2ctY8_b_2ID3Nm7FmMgaEfKQInx7iC7ZGCmPvJZE).

<sup>40</sup> Comune di Parma, delibera n. gc-2023-156 della Giunta comunale in data 08/05/2023, *Esplicitazione indirizzo favorevole in merito alla scelta di dotarsi, come Comune di Parma, di uno strumento di Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) delle politiche pubbliche - DUP 2023/2025 - I.E.*

<sup>41</sup> Consiglio comunale di Bologna, Ordine del giorno 250.142. [https://www.gruppopdbologna.it/gruppopdbologna/wp-content/uploads/2022/12/Odg-250\\_142-833658\\_2022.pdf](https://www.gruppopdbologna.it/gruppopdbologna/wp-content/uploads/2022/12/Odg-250_142-833658_2022.pdf) e Consiglio comunale di Bologna, Ordine del giorno 377.18 [https://www.gruppopdbologna.it/gruppopdbologna/wp-content/uploads/2023/12/826207\\_2023.-Odg-377.18-DE-GIACOMI-ed-altri\\_Bilancio-intergenerazionale-19-12-2023.pdf](https://www.gruppopdbologna.it/gruppopdbologna/wp-content/uploads/2023/12/826207_2023.-Odg-377.18-DE-GIACOMI-ed-altri_Bilancio-intergenerazionale-19-12-2023.pdf).

rapporto). Attività resa ardua dalla scarsità di dati in grado di fotografare l'universo giovanile o dal loro difficile reperimento, come recentemente denunciato dal Comitato economico e sociale europeo<sup>42</sup>. A questo si aggiunga l'urgenza di potere disporre di nuovi indicatori idonei, per esempio, a verificare la partecipazione dei giovani alla vita sociale<sup>43</sup> e la ridefinizione a livello europeo del set di indicatori statistici per il *Dashboard* sui giovani focalizzato sulla partecipazione democratica, l'occupazione e la qualità del lavoro, l'imprenditorialità, la mobilità, il mondo digitale, l'educazione e la formazione, salute e benessere e inclusione sociale<sup>44</sup>.

*Youth Empowerment*. La consultazione preventiva è prevista dal REGAIR<sup>45</sup> e ha l'obiettivo di acquisire gli elementi che "possono afferire agli aspetti critici della situazione attuale, alle opzioni di intervento, alla valutazione degli effetti attesi, e riguardano la valutazione dell'efficacia dell'intervento, della sua attuazione e dei suoi principali impatti". Questa disposizione ben si sposa con il sopra richiamato *Youth Empowerment*, ma andrebbe meglio strutturata e adeguata alle dinamiche valutative della VIG. In proposito il Comitato Economico e Sociale Europeo ha, infatti, sottolineato come sia "espressamente necessario coinvolgere i giovani nel processo di elaborazione delle politiche attraverso una loro significativa partecipazione, nella maniera a loro più consona, facendo poi seguire il relativo monitoraggio, la valutazione e l'analisi dell'impatto al fine di garantire che i punti di vista dei giovani siano stati tenuti in considerazione nelle decisioni sulle politiche"<sup>46</sup>. Inoltre, la configurazione del processo di consultazione appare datata e poco consona alle modalità attuali di interazione con il mondo giovanile, che si sviluppano prevalentemente sui social e/o in forme alternative di partecipazione civica<sup>47</sup>. In tal senso anche uno dei principi guida fissati dal Consiglio UE, che riconosce "che tutti i giovani costituiscono una risorsa per la società, tutte le politiche e attività riguardanti i giovani dovrebbero difendere il loro diritto a partecipare

---

<sup>42</sup> CESE, *Cooperazione nel settore della gioventù*, cit. raccomandazione 1.1 dove si legge: "Al fine di garantire il successo dell'attuazione della strategia dell'UE per la gioventù e fornire un quadro e un riferimento per promuovere le agende per la gioventù in tutti gli Stati membri, il CESE sottolinea l'importanza di disporre di dati accurati e aggiornati. In tal modo sarà possibile monitorare e valutare l'impatto asimmetrico di emergenze come quella relativa alla COVID-19 e l'impatto delle politiche sulla gioventù, e definire le buone pratiche che riguardano direttamente ed esclusivamente i giovani o che hanno un impatto significativo su di essi".

<sup>43</sup> Day, L., Mcgrath, C., Percy-smith, B. et al., *Study on the landscape of youth representation in the EU – Final report*, Publications Office, 2020, p.3 <https://data.europa.eu/doi/10.2766/73913>.

<sup>44</sup> Petkovic, S., *Proposal for an updated dashboard of EU youth indicators – Support services to Expert Groups and mutual learning activities in the field of youth policy (June 2020-December 2021) – Final report*, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/357817>.

<sup>45</sup> Art 16 comma 2 del Regolamento cit.

<sup>46</sup> CESE, *Valutazione d'impatto dell'UE dal punto di vista dei giovani*, cit. Par 1.3

<sup>47</sup> Day, L., Mcgrath, C., Percy-smith, B. et al., *Study on the landscape of youth representation in the EU – Final report*, cit. Vedi anche Crowley A e Moxon D, *New and innovative forms of youth participation in decision-making processes*, Consiglio d'Europa, 2017.

all'elaborazione, all'attuazione e al follow-up delle politiche che incidono su di loro attraverso una partecipazione significativa dei giovani e delle organizzazioni giovanili. In tale contesto, le politiche dovrebbero essere sviluppate tenendo conto dei cambiamenti apportati dalla comunicazione digitale, che incidono sulla partecipazione democratica e civica"<sup>48</sup>. Uno studio dalla Commissione europea<sup>49</sup> rileva inoltre come vi sia una stretta correlazione tra il processo di digitalizzazione e la partecipazione democratica dei giovani sui temi da questi ultimi ritenuti prioritari come la libertà di movimento, la sicurezza, l'impegno civico, l'occupazione e l'ambiente (Vedi infra il capitolo 4 di questo Rapporto dedicato all'indagine sul futuro dei giovani).

*Assenza di riferimenti strategici e di una precisa governance.* Lo *Yugend check* tedesco, come ricordato, è divenuto operativo nel 2017 e dal 2019 può contare, come proprio riferimento, sulla Strategia giovanile del governo federale. Tale strategia mette a sistema gli interessi dei giovani in tutti i Dipartimenti federali, e, dal 2022, è stata ulteriormente sviluppata con un Piano d'azione nazionale per la partecipazione dei bambini e dei giovani<sup>50</sup> la cui valutazione è affidata al *kompetenzcentrur Jugend-check* (KomJC). Analogamente in Italia, la VIG dovrebbe essere accompagnata da una strategia per i giovani che abbia un approccio intersettoriale<sup>51</sup> sul modello della *Strategia dell'UE per la gioventù*, che costituisce il quadro di riferimento per la collaborazione a livello europeo sulle politiche giovanili nel periodo 2019-2027<sup>52</sup>, da una adeguata strategia di comunicazione tesa a coinvolgere i giovani nelle consultazioni<sup>53</sup> e da strumenti e organismi chiamati alla verifica della compliance con la predetta strategia<sup>54</sup>, apparendo chiaro che tale ruolo non possa essere svolto esclusivamente dagli organismi attualmente preposti all'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

---

<sup>48</sup> Consiglio UE, *Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027*, GUCE 18.12.2018, punto 2B.

<sup>49</sup> Day, L., Mcgrath, C., Percy-smith, B. et al., cit. p.3.

<sup>50</sup> Cioffi C e Pierattini S, cit

<sup>51</sup> In questo senso CESE, *Valutazione d'impatto dell'UE dal punto di vista dei giovani*, cit, par 1.7.

<sup>52</sup> Consiglio UE, *Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027*, cit. che prevede dieci aree di intervento: connettere l'unione europea con i giovani, uguaglianza di genere, società inclusive, informazione e dialogo costruttivo, salute e benessere mentale, far avanzare la gioventù rurale, occupazione di qualità per tutti, apprendimento di qualità, spazio e partecipazione per tutti, Europa verde sostenibile (vedi all. 3 della Risoluzione).

<sup>53</sup> Vedi per esempio il richiamo a questo aspetto del Consiglio d'Europa, Crowley A e Moxon D, *New and innovative forms of youth participation in decision-making processes*, Consiglio d'Europa, 2017

<sup>54</sup> Per la Youth Accountability vedi Williamson H., Fras M. e Lavchyan Z., *ABOUT TIME! A reference manual for youth policy from a European perspective* (Edited by Tanya Basarab and Howard Williamson) Consiglio d'Europa e Commissione Europea, Maggio 2021.

In conclusione, dopo l'appuntamento mancato con il PNRR e le ora sempre maggiori difficoltà a rilevare il reale impatto di questo strumento sull'attuale target dei giovani, l'imminente introduzione della VIG nel nostro paese non deve essere sprecata e ridotta ad un mero esercizio di *Youthwashing*. I nostri giovani e le generazioni che seguiranno hanno bisogno di risposte. È ora di una presa di consapevolezza dell'importanza del nuovo capitale umano, con la stessa attenzione che da qualche decennio, sia pure con difficoltà, iniziamo a riconoscere al capitale naturale. Questo Rapporto vuole fornire proprio un contributo in questo senso.