

*Intervento programmato***La valutazione di impatto generazionale***di Valerio Martinelli e Giulio Vannini*

Ricercatori Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale Ente Terzo Settore
(già Fondazione Bruno Visentini)

A seguito di un confronto con il professor Monti, Coordinatore dell'Osservatorio sulle Politiche Giovanili della Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale Ente Terzo Settore (già Fondazione Bruno Visentini), si è deciso di condividere un lavoro che la nostra Fondazione, e il centro di ricerca dell'Università Luiss Guido Carli cui afferisce, sta portando avanti rispetto ad una particolare forma di impatto: non una valutazione di impatto tout court, ma una valutazione di impatto generazionale o VIG. La Valutazione di Impatto Generazionale viene chiamata così a seguito di uno specifico atto normativo: la definizione delle linee guida sulla valutazione d'impatto generazionale, introdotte dal Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE) attraverso il DM 8 del luglio 2022 ¹¹.

L'obiettivo è quello di provare a sviluppare una possibile metodologia, visto anche il tipo di attenzione che è nato in merito a questo tema, per valutare l'impatto delle politiche pubbliche sui giovani.

Uno degli aforismi più spesso citato dalle "Prediche Inutili" di Luigi Einaudi - giornalista, economista e secondo Presidente della Repubblica - è che, in relazione all'attività della legislazione è sempre meglio "prima conoscere, poi discutere, poi deliberare". Questo efficace e sintetico suggerimento – che invoca una metodologia scientifica anche per l'attività legislativo-deliberativa - può essere utile a capire perché, a parer nostro, dobbiamo porre una particolare attenzione in relazione alla necessità di valutare o di monitorare - ossia di valutare in itinere – gli interventi pubblici. Una necessità che deriva proprio da quell'approccio metodologico "scientifico".

La prima domanda che ci si deve porre, visto che parliamo di valutazione delle politiche pubbliche, è: che cos'è una politica pubblica? Cerchiamo di capire che definizione possiamo dare di policy. La Treccani parte dall'assunto di individuare la policy, la po-

¹¹ 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.

litica pubblica, come un insieme di scelte e azioni, quindi determinazioni programmatiche e azioni da un punto di vista operativo, compiute dall'Ente Pubblico che è titolare di funzioni relative ad un determinato settore di competenza, quindi che ha competenze specifiche per una determinata area. Questo è applicabile sia da un punto di vista di competenza territoriale - il Comune che emana le politiche pubbliche nella sua area territoriale di competenza, la Regione ugualmente nella sua area territoriale di competenza -, ma anche da un punto di vista di funzioni - il Ministero del Lavoro, che deve redigere un decreto ministeriale, lo farà su determinate materie che sono di sua stretta competenza: sarebbe molto difficile, infatti, individuare un decreto ministeriale del Ministro del Lavoro che parli ad esempio di difesa. Questo tipo di atti, questo tipo di azioni e di scelte sono indirizzate sempre alla risoluzione di problemi, o alla risposta a determinate esigenze di natura collettiva (qualora fossero mirate a rispondere ad esigenze individuali, ci si dovrebbe porre il problema se quella determinata politica sia ad personam, ma questo è un altro capitolo).

Quindi, se si volesse cercare di schematizzare l'iter logico e cronologico dello studio e dell'implementazione di una politica pubblica, senz'altro si dovrebbe partire da quelle che sono le esigenze e i problemi di natura collettiva che la realtà ci presenta.

Andando avanti, è necessario, seguendo anche l'assunto di Einaudi, cercare di studiare e approfondire quelli che sono i fenomeni. Da qui la necessità dell'attenzione alla ricerca: il problema enorme che si riscontra in qualsiasi tipo di studio - anche ad esempio in quello che il gruppo di ricerca Luiss sta conducendo insieme ad ANCI per l'Osservatorio sugli investimenti pubblici locali per il sostegno delle comunità giovani - è il reperimento e l'accessibilità dei dati e l'apertura delle banche dati, che, visto l'alto numero di enti diversi che detengono una porzione dei dati che servono alla ricerca, è difficilissimo mettere in relazione fra loro, anzi, paradossalmente, nell'epoca dei big data e di una potenziale massima condivisione, gli enti coi quali ci si interfaccia sono sempre più gelosi, salvo rare eccezioni, del loro patrimonio di informazioni.

Questo sembrerà una banalità, ma se lo si trasla in quella che è la capacità di rispondere ad un'esigenza collettiva, significa che un legislatore, o una persona che fa ricerca o una persona che dà supporto e consulenza ad un decisore pubblico per risolvere un problema, non ha la capacità di leggere con precisione i fenomeni della realtà. I dati senz'altro servono per studiare il fenomeno per poi approdare alla politica dell'ente competente.

In Italia non è ancora presente una cultura valutativa rispetto all'intervento pubblico propria del suo termine, perché non è presente una metodologia di intervento, come viene chiamata, sperimentale: fino ad oggi non si è ancora riusciti a pensare che deter-

minati interventi pubblici possano essere testati e, come si suol dire, se non funzionano, possano essere ritirati o che possano essere introdotti dei correttivi.

Il ragionamento sulla valutazione di impatto generazionale ha vissuto un'evoluzione sulla base di atti del Governo, ma soprattutto di un parere del Comitato Economico Sociale Europeo, richiesto per altro dalla presidenza spagnola del Consiglio Europeo: ciò dimostra un'attenzione nazionale e internazionale su questo tema, anche perché, alla luce di tutto quello che è stato vissuto con la pandemia, ci si comincia a chiedere se determinate decisioni e determinate responsabilità che una classe dirigente si è assunta, anche in termini di scelte che hanno portato alla creazione di ulteriore debito che graverà sulle spalle delle nuove generazioni, possano o non possano in futuro avere un effetto positivo o negativo. All'interno del parere, in cui viene per altro citata anche la nostra Fondazione, si ritiene “essenziale che tutte le leggi, gli atti aventi forza di legge, le politiche, le strategie, i programmi, le misure, gli investimenti pubblici degli Stati membri siano sottoposti ad una consultazione per accertare l'impatto sui giovani, di fatto una valutazione di impatto, una definizione di politica, proposte di misure di mitigazione che impediscano un'azione di violazione di diritti e di discriminazione nei confronti dei giovani”¹².

Dal punto di vista della ratio, la valutazione di impatto generazionale non risponde ad una logica o ad una cultura della legislazione o dell'intervento pubblico che agisce “con l'accetta”, ma più che altro risponde ad una metodologia di intervento “col cacciavite”, che va a sperimentare scientificamente quelle che sono misure precise e puntuali, studia se ci sono delle cose che possono essere migliorate ed interviene con dei correttivi per poterle eventualmente modificare laddove si sono rivelate inefficaci o inefficienti, o altrimenti – in extrema ratio – si adopera per abrogarle.

Visto che la nostra Fondazione studia da anni il fenomeno del divario generazionale, determinato da una serie di domini statistici e avvalorato da contributi ed analisi anche di carattere qualitativo, ci si interroga su quale possa essere una corretta metodologia per lanciare una sfida: far sì che il legislatore, prima di decidere se procedere o meno con un dato intervento pubblico, si ponga il problema – come è stato per la valutazione di impatto ambientale, che ora è obbligatoria per legge – della valutazione di impatto generazionale, ossia degli effetti che quel determinato intervento potrebbe produrre sulla popolazione giovanile.

Per descrivere brevemente come si è arrivati al concetto di valutazione di impatto generazionale, si è deciso di partire da un lavoro che all'interno della Fondazione, in

¹² Comitato Economico e Sociale europeo, cit., raccomandazione 1,6.

particolare dal nostro Osservatorio sulle Politiche Giovanili, viene già fatto dal 2019, anche se declinato a livello nazionale: all'interno del nostro Rapporto annuale sul divario generazionale, infatti, viene anche analizzata la legge di bilancio e si cerca di capire quali misure vengono destinate alle nuove generazioni per garantire il raggiungimento della loro piena maturità economica e sociale.

Di fatto, nel Rapporto sul divario generazionale il tema della difficoltà attuale dei giovani a raggiungere la piena autonomia socioeconomica è rappresentata dal nostro indice di divario generazionale, che si può considerare come una sorta di muro che i giovani devono superare per raggiungere l'autonomia, che nel corso degli anni via via si è alzato: per i giovani tra i 20 e i 30 anni questo muro ha oggi raggiunto livelli molto più alti rispetto ai loro coetanei del passato, con la conseguenza di dover fare i conti con uno svantaggio significativo degli attuali giovani nel trovare un lavoro dignitoso, andare a vivere da soli, assumere una genitorialità responsabile. Quindi, sostanzialmente, l'idea di mappare gli interventi pubblici è già all'interno della realtà del nostro gruppo di ricerca oramai da diversi anni.

Il Comitato per la valutazione di impatto generazione delle politiche pubbliche, all'interno del quale erano presenti esperti del settore, accademici, esponenti del Dipartimento, in generale tutti gli stakeholder interessati al tema (tra cui anche il professor Monti) aveva l'obiettivo di redigere delle linee guida che potessero aiutare, almeno in un primo momento, a fare una categorizzazione delle politiche pubbliche. Da una parte, le 'altre misure', cioè le politiche per le quali non è possibile individuare né pro quota, né indirettamente, un target composto da giovani, misure che potremmo definire universali, generalmente rivolte alla collettività: un esempio classico potrebbe essere costituito dagli investimenti sulle infrastrutture, ponti, strade e quant'altro. Viceversa, dall'altra parte sono state delineate due categorie significative, sulle quali si interessa la nostra analisi, che sono le 'misure generazionali' e le 'misure potenzialmente generazionali'. Le 'misure generazionali' sono quelle rivolte esclusivamente ad un determinato target di giovani all'interno della fascia di età dai 14 ai 35 anni. Le 'potenzialmente generazionali' sono gli interventi che, seppur non direttamente rivolti ai giovani, potrebbero avere un impatto effettivamente generazionale, purché, tra tutti i potenziali beneficiari, ai giovani sia destinata una porzione rilevante delle risorse e vengano rispettate alcune caratteristiche.

Si è infine arrivati ad un pieno riconoscimento di questo strumento attraverso il contatto diretto anzitutto con il Comune di Parma, città candidata a capitale europea dei giovani nel 2027, la quale ha contattato il gruppo di ricerca della Luiss School of Government, per sperimentare la metodologia scientifica della Fondazione sulle proprie

scelte programmatiche. Si è poi deciso di produrre delle linee guida per la valutazione di impatto generazionale del DUP, il Documento Unico di Programmazione del Comune per le annualità 2023-2025.

La valutazione di impatto generazionale del DUP è molto rilevante a livello locale dal momento che questo rappresenta l'atto generale dell'ente dove vengono racchiusi gli obiettivi strategici, le linee di indirizzo, ma anche la parte operativa, una sorta di struttura piramidale di obiettivi che cadono a terra, che possono arrivare ad esempio alla costruzione di un'opera o di una scuola oltre che alla predisposizione o al potenziamento di determinati servizi per il miglioramento delle condizioni dei cittadini in generale.

A dimostrazione del crescente interesse su questi temi anche a livello nazionale, alla presentazione del Rapporto 2022 dell'Osservatorio sulle Politiche Giovanili, il ministro per lo Sport e i Giovani Abodi ha espresso la volontà di proporre un "decreto legge giovani" - definito così dallo stesso Ministro - ovvero una legge quadro per i giovani all'interno della quale introdurre, con un atto avente forza di legge, una valutazione di impatto generazionale di tutte le leggi.

Questo è bene sottolinearlo in quanto elemento imprescindibile: il modello che proponiamo non è una valutazione delle sole politiche giovanili.

La metodologia a cui stiamo lavorando e che stiamo sperimentando a livello locale, di natura più complessa, mira a coniugare due forme di valutazione, che in passato si aveva quasi timore a mischiare o a rendere sinergiche e parallele fra loro. Un'indagine di carattere qualitativo, che prevede il coinvolgimento di attori che sono interessati in qualità di beneficiari e porli ad un tavolo nel quale si richiede loro un parere, un parere che sia ex ante ed ex post: ex ante, prima dell'implementazione dell'intervento, ed ex post, dopo tot anni che quell'intervento è stato applicato, è stato implementato. Questo fa sì che possa essere incentivata la partecipazione, il coinvolgimento dei giovani, con l'idea di far percepire la legge come qualcosa di effettivamente scritto nell'interesse dei cittadini. Dall'altra parte, è di fondamentale importanza anche l'analisi quantitativa, che permetta, cioè, di ragionare su dati oggettivi, da cui l'urgenza prima segnalata di dover sollecitare i diversi attori pubblici alla condivisione delle banche dati e delle ulteriori informazioni di contesto.

Sulla base di questo, da un punto di vista qualitativo, ex ante dobbiamo definire gli indicatori generali e i domini di impatto individuando i cosiddetti fattori di successo, cioè porsi il problema, sulla base di un'analisi comparata, a quale condizione e a quale risultato dovrebbe arrivare un determinato intervento per risultare efficace.

Dal punto di vista quantitativo - dato che sono azioni che si fanno in parallelo - senz'altro serve lo studio di quelli che definiamo megadati, cioè quelle grandi banche dati alle quali si dovrebbe avere accesso, e senza le quali è impossibile compiere qualsiasi tipo di ragionamento in termini di valutazione di impatto.

In itinere, quello che deve essere fatto, al di là dell'implementazione e della sperimentazione della politica e della misura, è anche l'osservazione, ovvero osservare se quell'intervento, nel corso della sua attuazione, va effettivamente a toccare quei domini che abbiamo individuato.

La parte più difficile è quella dell'analisi ex post, ed è anche quella più sostanziosa: da un punto di vista qualitativo, si tratta in concreto di parlare con i soggetti interessati, coinvolgere gli stakeholders, i beneficiari, capire se c'è stato un reale impatto percepito. Per far questo è opportuno intercettare gli organismi di rappresentanza, come ad esempio il Consiglio Nazionale dei Giovani, organismi con i quali è fondamentale confrontarsi per capire se, nel periodo di tempo in cui una specifica legge è stata implementata, questa ha effettivamente sortito effetti positivi per le giovani generazioni.

Infine, da un punto di vista quantitativo, nella fase ex-post è importante affidarsi all'analisi controfattuale, andando a vedere in sostanza che cosa sarebbe successo nel caso in cui quell'intervento non fosse stato implementato. Guardare i dati, le serie storiche, capire come questi si sono evoluti, ci permetterebbe effettivamente di rispondere alla domanda su quali sarebbero state le conseguenze di una non messa in atto di uno specifico intervento. Questo tipo di approccio supererebbe inoltre una fallacia tipica italiana, secondo cui, parafrasando dal latino "post hoc, ergo propter hoc": dato che un evento, un accadimento è avvenuto dopo un altro, allora quello che è avvenuto prima è necessariamente la causa del secondo.