

La valutazione di impatto generazionale

DOCUMENTO DI ANALISI N. 35

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è a cura di

GABRIELE MAZZANTINI, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

FRANCESCO SARPI, Presidenza del Consiglio dei ministri

I dati sono aggiornati a Febbraio 2026

CODICI JEL: D78; F62; J13

PAROLE CHIAVE: VALUTAZIONE DELL'IMPATTO GENERAZIONALE (VIG), ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR), VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE, EQUITÀ INTERGENERAZIONALE



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

La valutazione di impatto generazionale

Youth check, toolkit e linee guida: la tutela dell'equità tra le generazioni in una prospettiva comparata

Febbraio 2026

La valutazione dell'impatto generazionale - introdotta nell'ordinamento italiano a seguito dell'approvazione della legge n. 167 del 2025 – trova le sue fondamenta nella modifica dell'art. 9 della Costituzione italiana del 2022, che prevede esplicitamente la tutela dell'“interesse delle future generazioni”. Questo lavoro ne ricostruisce brevemente la genesi e fornisce una panoramica di come il principio della tutela dell'equità intergenerazionale sia stato applicato a livello internazionale e nei principali Paesi europei che per primi hanno introdotto strumenti per la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sui giovani. Infine, illustra le principali esperienze di valutazione dell'impatto generazionale sinora realizzate in Italia a livello nazionale, regionale e locale.

Generational impact assessment - introduced into the Italian legal system following the approval of Law No. 167 of 2025 – is rooted in the 2022 amendment of Article 9 of the Italian Constitution, which explicitly provides for the protection of the 'interests of future generations. This paper briefly reconstructs its origins and provides an overview of how the principle of safeguarding intergenerational equity has been applied internationally and in the key European countries that first introduced tools for assessing the impact of public policies on young people. Finally, illustrates the main generational impact assessment experiences carried out so far in Italy at national, regional, and local levels.

Sommario

1. L'introduzione della VIG nell'ordinamento italiano	6
2. Il contesto internazionale ed europeo.....	8
2.1 ONU: dichiarazione sul futuro e patto per il futuro	8
2.2 OCSE: raccomandazioni e strumenti per la valutazione di impatto sui giovani	9
2.3 Il livello europeo	10
3. La VIG: dalla teoria alla pratica	17
3.1 La VIG in alcuni Stati membri dell'UE.....	17
<i>Austria</i>	17
<i>Belgio</i>	18
<i>Francia</i>	19
<i>Germania</i>	22
<i>Paesi Bassi</i>	24
<i>Considerazioni di sintesi</i>	26
3.2 Prime esperienze italiane.....	28
<i>Livello statale</i>	28
<i>Livello regionale</i>	31
<i>Livello comunale</i>	31
3.3 Conclusioni	36
Riferimenti bibliografici	38

Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1. Il percorso verso la Strategia europea sull'equità intergenerazionale.....	15
Figura 2. Schema francese di valutazione dell'impatto sui giovani da applicare alle norme che si rivolgono specificatamente ai giovani	21
Figura 3. Comune di Parma. Modello partecipativo di associazioni giovanili e giovani esperti nella definizione e valutazione delle politiche comunali.....	33
Figura 4. Associazione dei domini dell'Indice di Divario Generazionale alle quattro aree di impatto	35
Tabella 1. Comparazione degli elementi caratteristici delle VIG in alcuni Paesi europei.....	27

1. L'introduzione della VIG nell'ordinamento italiano

Il 14 novembre 2025 è entrata ufficialmente nell'ordinamento italiano la "Valutazione di impatto generazionale" (di seguito anche VIG)¹, dando seguito alla recente modifica dell'art. 9 della Carta costituzionale², la cui nuova formulazione richiama la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche **"nell'interesse delle future generazioni"**.

La disposizione, in particolare, stabilisce innanzi tutto che **le leggi promuovono l'equità intergenerazionale** anche nell'interesse delle generazioni future. Successivamente, definisce la VIG uno strumento informativo che consiste nell'**analisi preventiva degli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future** indotti dalle norme. L'ambito di applicazione di tale valutazione è costituito da tutti gli atti normativi del Governo, ad esclusione dei decreti-legge, e si prevede che la VIG "è in ogni caso necessaria se l'atto normativo determina effetti significativi di tipo ambientale o sociale a carico dei giovani e delle generazioni future" (art. 4, c. 4).

La legge prevede, infine, che la VIG sia **effettuata nell'ambito dell'AIR**, secondo criteri e modalità che saranno definiti con un regolamento che dovrà essere adottato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge (art. 4, c.3), dunque entro il 29 maggio 2026.

Dalla lettera della norma risulta, pertanto, che **il legislatore ha inteso**:

- **applicare la VIG a tutti gli atti normativi del Governo**, indipendentemente dalla fonte, ad esclusione dei casi di necessità e urgenza;
- **circoscrivere l'applicazione della VIG ai soli impatti *ex ante* delle norme** e, pertanto, inserire tale valutazione nell'ambito della più ampia Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR); al contrario, non ha previsto la sua applicazione nelle valutazioni *ex post* delle norme (le c.d. "VIR");
- **focalizzare la VIG sugli effetti sociali e ambientali** prodotti dalle disposizioni;
- **individuare due distinte categorie di destinatari, i giovani e le "generazioni future"**.

¹ Articolo 4 della legge 10 novembre 2025, n. 167, recante "Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie".

² Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente".

La modifica della Costituzione e le pronunce della Corte costituzionale

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente" ha introdotto modifiche a due articoli del testo costituzionale. In particolare, l'art. 9 è stato modificato come segue (testo in neretto aggiunto dalla modifica):

Art. 9 Cost. - La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. **Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.**

La novella all'articolo 9 incide su uno dei "Principi fondamentali" enunciati dalla Costituzione, introducendo una dicitura - l'"interesse delle future generazioni" - inedita nel dettato costituzionale. La formulazione dà svolgimento e sviluppo a precedenti orientamenti di tutela affermati dalla Corte costituzionale in via interpretativa. In particolare, nella giurisprudenza del Giudice delle Leggi la tutela degli interessi delle future generazioni e, più in generale, del **principio dell'equità intergenerazionale** è stata declinata da varie prospettive³.

La prospettiva più abituale è quella che la mette in relazione a questioni attinenti alla **gestione delle risorse pubbliche**. La Corte sottolinea infatti, in diverse occasioni, che il risanamento dei conti pubblici non può essere rinviato nel tempo o spalmato su un periodo eccessivamente lungo, trasferendo sulle generazioni future gli effetti di gestioni della finanza pubblica inefficienti attuate in passato (per es. sentenza n. **120/2024**).

In altre sentenze, la Corte ha messo in rilievo come il rispetto del principio di equità intergenerazionale comporti la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. Di fronte alle difficoltà di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, il recupero del deficit non può essere procrastinato in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità" (per es. sentenze n. **235/2021** e n. **115/2020**).

Altre pronunce che pongono in rilievo l'interesse delle future generazioni hanno riguardato il **trattamento pensionistico** (per es. sentenza n. **173/2016**) e la tutela dell'**ambiente** (per es. sentenze n. **105/2024** e n. **228/2021**).

³ Sul tema, che per rilevanza merita una trattazione a parte, si rinvia a Corte costituzionale - Ufficio studi 2023.

2. Il contesto internazionale ed europeo

2.1 ONU: dichiarazione sul futuro e patto per il futuro

A livello internazionale, risulta in aumento la sensibilità per la tutela degli interessi dei giovani e delle generazioni future.

In proposito, si segnala la risoluzione ***"Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations"*** adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 22 settembre del 2024.

Il Patto evidenzia come la generazione di bambini e di giovani sia attualmente, a livello globale, la più numerosa della storia e come la maggior parte di essi viva nei Paesi in via di sviluppo, in condizioni di povertà e con ridotti o nulli diritti fondamentali; rileva come si renda pertanto necessario aumentare il loro livello di coinvolgimento nella stesura delle politiche nazionali e internazionali allo scopo di migliorare le loro condizioni di vita e di garantire un futuro migliore a tutti. In particolare, sottolinea come i bambini e i giovani siano gruppi distinti dalle generazioni future e **auspica che l'elaborazione delle politiche tenga "maggiormente conto delle esigenze e degli interessi delle generazioni future, conciliandoli con le esigenze e gli interessi delle generazioni attuali"** (ONU 2024, p. 25).

Fra le azioni proposte dal Patto, si chiede ai Paesi membri di **investire nello sviluppo sociale ed economico dei bambini e dei giovani** affinché possano realizzare appieno il loro potenziale: fra le aree di intervento ritenute particolarmente importanti si indicano i servizi essenziali – fra i quali l'istruzione, la sanità e la protezione sociale – a cui tutti i bambini dovrebbero avere un accesso equo al fine di favorire il loro sviluppo sociale ed economico.

Si richiede inoltre ai Paesi membri di attivarsi al fine di **rafforzare la partecipazione significativa dei giovani alla definizione delle politiche nazionali**; si chiede, in particolare, di incoraggiare e sostenere l'istituzione di meccanismi per consultare i giovani e offrire loro opportunità significative di partecipare ai processi decisionali, nonché di prendere in considerazione la possibilità di promuovere dialoghi intergenerazionali al fine di creare partenariati più forti tra individui di diverse fasce d'età.

I Paesi aderenti all'ONU, come già anticipato, hanno inoltre firmato una **"Dichiarazione sulle generazioni future"** con la quale, riconoscendo che "le decisioni, le azioni e le inazioni delle generazioni presenti hanno un effetto moltiplicatore intergenerazionale" e tenendo anche conto degli insegnamenti che si possono trarre dai successi e dai fallimenti passati e dalle loro conseguenze, si impegnano a **"garantire che le generazioni presenti agiscano con responsabilità verso la salvaguardia dei bisogni e degli interessi delle generazioni future"**, al fine di garantire un mondo più sostenibile, giusto ed equo per le generazioni presenti e future e comprendere l'interconnessione tra passato, presente e futuro (ONU 2024, p. 57).

Fra i principi guida riconosciuti nella Dichiarazione, si segnala l'impegno a "garantire alle generazioni future l'opportunità di prosperare e conseguire uno sviluppo sostenibile, anche eliminando la trasmissione intergenerazionale della povertà e della fame, della disuguaglianza e dell'ingiustizia", e il riconoscimento che "la **promozione della solidarietà intergenerazionale**, del **dialogo intergenerazionale** e della **coesione sociale** è una parte indispensabile del **fondamento per la prosperità delle generazioni future**" (ONU 2024, p. 57). Fra i principi guida che dovrebbero orientare i decisori politici si individuano, inoltre, la promozione di un uso responsabile ed etico della scienza e dell'innovazione, il conseguimento della **parità di genere** e la **piena ed equa partecipazione delle persone con disabilità** delle generazioni presenti e future alla società, compresa l'opportunità di partecipare attivamente ai processi decisionali.

Allo scopo di attuare tali principi, i Paesi aderenti si impegnano, fra gli altri, ad adottare strategie per una crescita economica inclusiva, uno sviluppo sostenibile e una più ampia sicurezza alimentare, nonché a investire risorse in un'istruzione accessibile, sicura e inclusiva, oltre a garantire il diritto al godimento del più alto livello raggiungibile di salute fisica e mentale attraverso una copertura sanitaria universale, allo scopo di promuovere il benessere per le generazioni presenti e future; si impegnano, infine, a intraprendere "un approccio globale al coordinamento, anche a livello nazionale e locale, per quanto riguarda **lo sviluppo, l'attuazione e la valutazione di politiche che salvaguardino i bisogni e gli interessi delle generazioni future**" (ONU 2024, p. 60).

2.2 OCSE: raccomandazioni e strumenti per la valutazione di impatto sui giovani

L'OCSE è da tempo impegnata nella promozione di politiche pubbliche che tengano conto delle esigenze dei giovani e delle generazioni future. Tra gli interventi più recenti, occorre ricordare la **raccomandazione "Creating Better Opportunities for Young People"** (OECD 2022), con cui si invitano gli Stati membri a adottare strategie a favore dei giovani in molteplici ambiti. Tra le misure proposte rientrano la promozione della partecipazione dei giovani in tutte le fasi del ciclo di elaborazione delle politiche pubbliche e lo **sviluppo di politiche giovanili basate sull'evidenza**.

In attuazione di tali raccomandazioni, nel 2024 è stato adottato lo **"Youth Policy Toolkit"**⁴, uno strumento che fornisce linee guida operative – elaborato con il coinvolgimento dei rappresentanti del mondo giovanile – volto a sostenere i Paesi che intendono attuare le indicazioni fornite dall'OCSE. Le linee guida forniscono **indicazioni e buone pratiche** in merito a ciascuno dei cinque pilastri introdotti con le raccomandazioni del 2022: abilità e competenze; mercato del lavoro; inclusione sociale e benessere dei giovani; fiducia nei governi e relazione con le

⁴ OECD, *Youth Policy Toolkit*, 2024.

istituzioni pubbliche; capacità amministrative e tecniche per affrontare le disuguaglianze basate sull'età. Nell'ambito delle linee guida sono anche riportati, in corrispondenza di ciascuna raccomandazione, **indicatori OCSE utili a monitorare i progressi** verso il raggiungimento delle azioni suggerite.

2.3 Il livello europeo

L'attenzione delle istituzioni europee all'impatto delle politiche pubbliche sulle generazioni future è progressivamente aumentata nel corso degli ultimi anni.

Già nella **strategia dell'UE per la gioventù 2019-2027**⁵ emerge una chiara consapevolezza circa la necessità di rafforzare sia la partecipazione dei giovani al processo decisionale europeo, sia la considerazione esplicita degli impatti che la regolazione può produrre su di essi. Difatti, nell'ambito di tale strategia è incluso l'obiettivo di **"istituzionalizzare la valutazione delle politiche dell'UE in termini di compatibilità con i giovani, di impatto ed effetto"** e si invitano gli Stati membri e la Commissione europea a "mobilitare attivamente i giovani, le organizzazioni giovanili e altri organizzatori di animazione socioeducativa a favore dello sviluppo, dell'attuazione e della valutazione delle politiche che incidono sulla vita dei giovani a livello locale, regionale, nazionale ed europeo".

Questi temi sono stati valorizzati anche nei lavori della "Conferenza sul futuro dell'Unione", la piattaforma realizzata dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione per ascoltare le proposte dei cittadini europei sul futuro dell'UE. Tra le proposte del rapporto finale (*Conference on the Future of Europe* 2022) rientra, infatti, quella dell'**introduzione di uno "Youth test"**, sia nell'ambito dell'analisi di impatto condotta dalla Commissione europea, sia nelle procedure di consultazione, per tutte le iniziative (proposte legislative e politiche pubbliche) con un impatto sui giovani.

A seguito della proclamazione, nel 2022, dell'«Anno europeo dei giovani»⁶, in omaggio alla resilienza che le giovani generazioni hanno dimostrato durante la pandemia, sono state adottate numerose iniziative che hanno incrementato le occasioni di partecipazione e confronto tra le istituzioni europee e i giovani.

Anche alla luce del seguito riscontrato con tali iniziative, i due co-legislatori sollecitano **l'adozione della VIG nell'ambito del processo legislativo europeo.**

⁵ 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).

⁶ Decisione (UE) 2021/2316 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 dicembre 2021 relativa a un Anno europeo dei giovani (2022).

Dapprima, il Parlamento europeo⁷, per un verso, ha invitato la Commissione a adottare una **"valutazione d'impatto dell'UE dal punto di vista dei giovani"** per garantire la loro partecipazione nella preparazione delle politiche e una valutazione sistematica delle proposte d'intervento che consideri le esigenze dei giovani; per altro verso, ha chiesto che siano adottate **"misure di mitigazione" qualora le politiche abbiano un impatto negativo**, richiamando in tal modo una terminologia in genere utilizzata in riferimento alla valutazione dell'impatto sulle PMI (c.d. Test PMI) svolta nell'ambito dell'analisi di impatto della Commissione (Commissione europea 2023). È interessante notare che il Parlamento sottolinei l'importanza che la VIG non sia "una lista di controllo burocratica"⁸ e che i relativi risultati siano collegati ai processi già esistenti. L'attenzione del Parlamento al dibattito sull'impatto generazionale della regolazione è anche testimoniata dagli studi e dalle ricerche sul tema condotte dallo European Parliamentary Research Service (EPRS). In un "briefing" pubblicato poco prima dell'avvio del mandato della nuova Commissione europea⁹, l'EPRS ha esaminato le linee politiche annunciate dalla Presidente von der Leyen a favore dei giovani, nonché gli impegni assunti dal Commissario designato per i giovani, sia in risposta alle domande scritte formulate dalla Commissione parlamentare per la cultura e l'istruzione prima della sua conferma, sia in occasione della sua audizione finale. Inoltre, un recente rapporto dell'EPRS¹⁰ analizza i risultati del primo ciclo di dialoghi sulle politiche giovanili tenuti Commissione (v. *infra*), riporta le risoluzioni del Parlamento relative alle questioni di interesse delle giovani generazioni e fornisce una valutazione dettagliata dell'attuazione della strategia europea per la gioventù sia a livello dell'UE che in sei Stati membri, tra cui l'Italia. Sulla base di tale rapporto la Commissione cultura e istruzione del Parlamento europeo ha elaborato una proposta di rapporto sull'attuazione della Strategia dell'UE per la Gioventù¹¹.

Successivamente, anche il Consiglio ha invitato¹² la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, a esplorare il ricorso a una valutazione d'impatto dal punto di vista dei giovani, proponendo altresì alcuni principi che tale valutazione dovrebbe rispettare: "buona amministrazione, trasparenza, considerazioni basate su dati concreti e obiettività, segnatamente in termini di valutazione e selettività".

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2022 sul retaggio dell'Anno europeo dei giovani 2022.

⁸ *Ibidem*.

⁹ European Parliamentary Research Service, *Youth policy dialogues. Young people's participation in EU policy-making*, 28 novembre 2024.

¹⁰ European Parliamentary Research Service, *EU Youth Strategy 2019-2027: Taking stock and the way forward*, gennaio 2026.

¹¹ Parlamento europeo, Committee on Culture and Education, *Draft Report on the implementation of the EU Youth Strategy 2019-2027* (2025/2115(INI)), 2 febbraio 2026.

¹² Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul retaggio dell'Anno europeo dei giovani 2022 (C/2024/3543).

Il ruolo degli altri attori istituzionali nel promuovere uno *Youth test*

Gli impegni e gli obiettivi delle istituzioni europee sono stati progressivamente sostenuti e stimolati anche da organismi rappresentativi della società civile, che non si sono limitati a fare pressione affinché il punto di vista delle generazioni future fosse preso in adeguata considerazione, ma hanno anche fornito contributi di tipo metodologico. Una significativa accelerazione di tali iniziative si è osservata in occasione dell'Anno europeo dei giovani.

Il **Comitato economico e sociale europeo** (CESE), nella sua veste di organismo rappresentativo della società civile presso le istituzioni europee, ha introdotto nel 2022 uno *Youth test*, concepito quale strumento di rafforzamento della partecipazione dei giovani nel processo decisionale europeo e di integrazione della dimensione giovanile nell'elaborazione delle politiche. Il test – applicato in modo selettivo su un numero limitato di pareri – è basato su consultazioni, valutazioni d'impatto e misure di mitigazione e consente ai giovani di essere coinvolti nei lavori del Comitato su politiche di loro interesse. Le organizzazioni giovanili che vogliono partecipare allo *Youth test* presentano una candidatura on-line, specificano il settore di interesse e individuano un rappresentante che sarà invitato a collaborare con il CESE nella fase di formazione delle opinioni formali del Comitato.

Anche il **Forum europeo della gioventù** nell'ottobre 2022 ha promosso l'adozione di uno *Youth test*, pubblicando una guida che si basa su 5 elementi: una *checklist* per la selezione delle proposte con potenziale impatto sui giovani; la consultazione con i rappresentanti dei giovani; una VIG sulle proposte normative selezionate, da svolgersi nell'ambito della analisi di impatto condotta dalla Commissione; misure di mitigazione, in caso di previsti impatti negativi sui giovani; pubblicazione dei risultati dello *Youth test*. Anche in questo caso, quindi, emergono numerose similitudini con il Test PMI utilizzato nell'ambito dell'analisi di impatto europea.

In un parere adottato nel 2022¹³, il **Comitato europeo delle Regioni** (CER) ha chiesto che, nell'elaborazione delle politiche a tutti i livelli di governo, sia non solo assicurata l'integrazione della dimensione giovanile, ma che sia anche garantito che il punto di vista dei giovani e per i giovani sia preso in considerazione in tutti i settori di intervento. Inoltre, ha chiesto alla Commissione europea di introdurre uno *EU Youth Test*, assicurando che prima dell'adozione di qualsiasi nuova politica, si proceda lungo le seguenti tappe: un coinvolgimento dei portatori di interessi dei giovani; una valutazione d'impatto degli effetti che le politiche avranno sui giovani e la proposizione di misure volte ad attenuare i possibili effetti negativi. La previsione di uno *Youth test* è stata ribadita anche nella Carta sui giovani e la democrazia (*European Committee of the Regions and European Youth Forum 2022*), adottata congiuntamente dal CER e dal Forum europeo della gioventù.

¹³ Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema: Il futuro delle politiche per la gioventù nell'UE. Riflessione sulle politiche per la gioventù e sull'integrazione della dimensione giovanile nel contesto dell'Anno europeo dei giovani 2022 (2023/C 79/06).

Conseguentemente a tali indicazioni (e in linea con la strategia europea per la gioventù), **la Commissione all'inizio del 2024 ha adottato una comunicazione** con cui si è impegnata a garantire maggiore partecipazione dei giovani nell'elaborazione delle politiche europee **nel quadro della sua strategia "Legiferare meglio"**, ricorrendo a tutti i relativi strumenti: programma di lavoro annuale, consultazione, analisi di impatto *ex ante*, valutazioni *ex post* e controlli di adeguatezza, previsione strategica (Commissione europea 2024). In tal modo, si conferma anche per la VIG l'**approccio ciclico alla qualità della regolazione** (dalla definizione delle priorità di intervento, all'adozione delle politiche, alla loro attuazione, sino alla loro valutazione e revisione), che oramai da numerosi anni orienta l'operato della Commissione.

"Legiferare meglio" nell'ottica dei giovani: la Comunicazione della Commissione

La comunicazione del 2024 sull'Anno europeo dei giovani prevede che l'integrazione del punto di vista dei giovani nell'elaborazione delle politiche avvenga in **quattro fasi**:

- **valutazione della pertinenza per i giovani:** la Commissione valuterà quali iniziative rientranti tra quelle prioritarie nell'ambito del programma di lavoro della Commissione avranno un impatto significativo per i giovani;
- **consultazioni giovanili:** per le iniziative individuate come particolarmente pertinenti per i giovani, la Commissione svolgerà consultazioni dedicate ai giovani (attraverso indagini mirate, discussioni con giovani, organizzazioni giovanili rappresentative o la piattaforma dei portatori di interessi dei giovani). In tali casi, inoltre, nelle consultazioni pubbliche saranno incluse domande rivolte ai giovani, incoraggiando in tal modo i loro contributi nelle analisi d'impatto;
- **analisi d'impatto:** la Commissione, con il sostegno dei corrispondenti per i giovani, svolgerà l'analisi d'impatto ricorrendo a tutti gli strumenti previsti nell'ambito di "Legiferare meglio" considerati particolarmente pertinenti per i giovani e assicurando che gli impatti sui giovani siano adeguatamente analizzati ogniqualvolta sono ritenuti pertinenti;
- **controllo:** il *Regulatory scrutiny board*¹⁴ verificherà che tutti gli impatti siano stati adeguatamente analizzati, compresi quelli sui giovani, ogniqualvolta sono stati segnalati come particolarmente pertinenti.

Prima di tale Comunicazione **alcuni aspetti dell'impatto generazionale erano stati già inclusi nell'ambito della metodologia per l'analisi di impatto *ex ante***. Difatti, all'interno del *toolbox* usato per l'analisi di impatto, da ultimo aggiornato nel 2023 (Commissione europea 2023), sono considerati aspetti direttamente collegati alle giovani generazioni. In particolare,

¹⁴ Il *Regulatory Scrutiny Board* è l'organismo deputato a verificare la qualità delle analisi di impatto svolte dalla Commissione.

nel tool n. 31 sono classificate come di particolare impatto per i giovani le politiche che incidono:

- sulla partecipazione dei giovani alla vita democratica e sull'impegno civico nella solidarietà;
- sull'istruzione e l'apprendimento;
- sul mercato del lavoro;
- sulla salute e sul benessere;
- sull'inclusione dei giovani e sulla lotta alla povertà.

Dal punto di vista metodologico, **le linee guida della Commissione prevedono domande di controllo che dovrebbero indirizzare l'analisi di impatto**, evidenziando gli effetti attesi per i giovani (ad esempio, in termini di inclusione sociale, apprendimento, transizione tra istruzione e lavoro, ecc.). Il *toolbox* include anche indicazioni per la valutazione di profili che indirettamente riguardano gli effetti generazionali, come quelli di previsione strategica. In generale, quindi, l'attuale metodologia di analisi di impatto della Commissione considera alcuni aspetti specifici utili a una valutazione preventiva degli effetti sui giovani, ma **non prevede un vero e proprio Youth test** che valuti in modo integrato tali impatti e che sia applicato in modo trasversale a tutte le iniziative.

L'insediamento della seconda Commissione presieduta da Ursula von der Leyen ha determinato una accelerazione della *policy* a favore dei giovani. Il segnale politico più rappresentativo è costituito dalla nomina di **un Commissario dedicato a "Equità intergenerazionale, giovani, cultura e sport"**, il maltese Glenn Micallef. Nella sua lettera di missione si legge che tra i compiti affidatigli in materia di politiche giovanili rientrano, tra l'altro, i seguenti:

- preparare una **strategia sull'equità intergenerazionale** per definire in che modo rafforzare la comunicazione tra le generazioni e garantire che le politiche e le norme europee tengano conto degli interessi delle generazioni presenti e future;
- dare seguito alle indicazioni emerse nell'Anno europeo della gioventù, inclusa **l'attuazione dello Youth check, garantendo la partecipazione dei giovani** anche attraverso i dialoghi annuali sulle politiche giovanili (che sono occasioni di confronto tra *stakeholders* e Commissari);
- contribuire all'istituzione di un **Comitato consultivo per i giovani**¹⁵;
- sviluppare il **lavoro di previsione strategica**¹⁶ per identificare tendenze e sviluppi nella

¹⁵ La prima riunione tra la Commissione e il Comitato – dedicata all'uso sicuro dei social media – si è tenuto il 3 dicembre 2025.

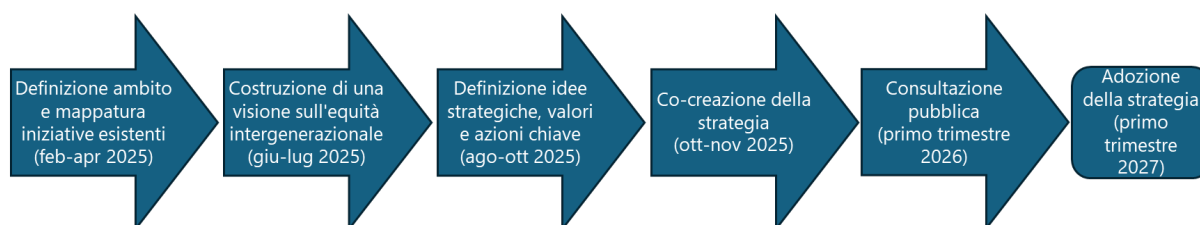
¹⁶ Il legame tra equità intergenerazionale e previsione strategica è stato di recente sottolineato anche dal *Foresight Report* della Commissione europea, dove l'equità tra le generazioni è indicata come una delle 8 aree prioritarie di intervento. Nel rapporto si afferma che "l'UE dovrebbe sviluppare un quadro di equità intergenerazionale, volto a garantire che le decisioni prese oggi non danneggino le generazioni future e ad aumentare la solidarietà e il coinvolgimento tra persone di età diverse" e che "la strategia dovrebbe consentire di adattare le politiche europee alle generazioni attuali e future, ripensando e adeguando il nostro processo decisionale per garantire

ricerca e nella tecnologia che modelleranno l'economia e la società e avranno un impatto sulle generazioni future. Nell'ambito di tale attività, contribuire a rafforzare l'elaborazione di politiche basate sui dati e orientate al futuro.

Se, quindi, in passato la Commissione si era limitata a poco più di previsioni formali e ripetuti auspici, l'avvio della nuova legislatura sembra caratterizzato da un **rilancio delle politiche a favore dei giovani** fondato su azioni più concrete.

I lavori per giungere alla nuova strategia sull'equità intergenerazionale – realizzati con il supporto tecnico dello *EU Policy Lab* collocato nel *Joint research center* della Commissione – sono iniziati a febbraio 2025 e sono organizzati nelle fasi rappresentate nella Figura che segue:

Figura 1. Il percorso verso la Strategia europea sull'equità intergenerazionale



Fonte: Elaborazione degli autori basata sulle informazioni pubblicate dalla Commissione europea¹⁷

Queste fasi si fondano su un dialogo con cittadini, istituzioni e società civile, realizzato attraverso consultazioni, seminari e incontri, nonché con un portale dedicato al "dibattito sull'equità intergenerazionale"¹⁸, in cui sono pubblicati i contributi pervenuti. In particolare, nella definizione dell'ambito di intervento, esplicitamente fondata sul Patto per il futuro e sulla Dichiarazione sulle generazioni future dell'ONU, sono emerse **quattro dimensioni chiave**:

- coesione sociale
- democrazia e *governance*
- sostenibilità economica e sociale
- sistemi di assistenza e istruzione.

In attesa dell'approvazione della strategia sull'equità generazionale, una **prima applicazione** della politica per i giovani della nuova Commissione è rappresentata dai **dialoghi sulla**

che sia sostenuto da valori e obiettivi che consentano agli europei di prosperare nel lungo termine" (Commissione europea 2025).

¹⁷ Cfr. piattaforma sull'equità generazionale (https://citizens.ec.europa.eu/concluded-online-debates/intergenerational-fairness_it) e portale delle consultazioni (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16252-Strategia-dellUE-per-la-gioventu-dopo-il-2027_it).

¹⁸ https://citizens.ec.europa.eu/intergenerational-fairness_en. Complessivamente, sono pervenuti 179 contributi, di cui 97 relativi alla fase dell'ambito di applicazione della futura Strategia.

politica giovanile¹⁹ realizzati tra rappresentanti dei giovani e ciascuno dei Commissari: l'elaborazione dei programmi di lavoro della Commissione per il 2025 e il 2026 ha tenuto conto di quanto emerso anche a seguito di queste occasioni di confronto.

All'esito dei lavori, è emerso che ciascuna di tali dimensioni è influenzata da **tre sfide fondamentali: pensiero a breve termine** (considerato il principale ostacolo all'equità tra generazioni); **esclusione e diseguaglianze**, sia a danno dei giovani che degli anziani; **insufficiente solidarietà intergenerazionale**, intesa come coesione sociale.

¹⁹ Durante i primi 100 giorni della seconda Commissione von der Leyen, i 27 Commissari hanno tenuto 28 dialoghi sulle politiche giovanili. I risultati di ciascun dialogo sono disponibili alla pagina https://youth.europa.eu/youth-policy/dialogues_it.

3. La VIG: dalla teoria alla pratica

3.1 La VIG in alcuni Stati membri dell'UE

L'attenzione mostrata dalle istituzioni europee al tema della VIG ha avuto una simmetrica corrispondenza anche a livello di singoli Stati membri. Negli ultimi anni, i trend demografici che hanno portato all'invecchiamento della popolazione e alla riduzione del numero dei giovani, così come il peso crescente di problematiche intergenerazionali, quali quelle connesse alla tutela dell'ambiente e dell'uso delle risorse naturali, hanno infatti condotto numerosi Stati a dedicare una particolare attenzione alle istanze e alla tutela degli interessi delle giovani generazioni e di quelle future. Diversi Paesi hanno introdotto strumenti per incentivare il coinvolgimento dei giovani nella definizione delle *policy* e promuovere un processo decisionale più inclusivo (*Youth Dialogue*²⁰); tra gli obiettivi che si vogliono perseguire spicca la necessità di prendere in considerazione gli effetti a lungo termine delle politiche pubbliche, in modo da valutare gli impatti sulle giovani generazioni e su quelle future, nonché la redistribuzione intergenerazionale di tali impatti.

A tal fine, alcuni Stati, quali **Austria, Francia, Germania, Belgio (Governo fiammingo) e Paesi Bassi, hanno introdotto lo *Youth Test* (o *Youth Check*)** per valutare l'impatto delle norme sui giovani e sulle generazioni future. Un altro gruppo di Paesi (ad esempio, **Spagna, Portogallo e Finlandia**) ha istituito **organismi dedicati all'elaborazione di politiche rivolte ai giovani**, o ad attività di informazione e consulenza ai Governi in tale materia.

Di seguito una panoramica degli strumenti di valutazione dell'impatto delle norme introdotti dai Paesi europei del primo gruppo.

Austria

In Austria, a partire dal **2013**²¹, l'ordinamento prevede che siano sottoposti ad AIR i nuovi progetti di legge e i nuovi regolamenti con un impatto significativo sulla società, in modo che gli effetti delle norme siano sottoposti ad una valutazione *ex ante* rispetto alla loro introduzione.

Il processo di valutazione dell'impatto compete al soggetto che propone l'intervento regolatorio e viene avviato già nelle prime fasi dell'iter normativo; **fra gli impatti di cui l'AIR**

²⁰ Sul punto, si rinvia alla *Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 2018*, cit. e alla *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, che definisce orientamenti sulla governance del dialogo dell'UE con i giovani. Strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027*, (2019/C 189/01), in GUCE 189/1 del 5 giugno 2019.

²¹ Si veda il Regolamento n. 489, *Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Grundsatz-Verordnung – WFA-GV)*, pubblicato nella Gazzetta del Diritto federale della repubblica d'Austria il 21 dicembre 2012.

dovrebbe dare conto, figurano quelli prodotti su “bambini e giovani”²² (art. 6 del Regolamento sull’AIR). Per “bambini” si intendono tutti coloro che hanno un’età compresa fra 0 e 18 anni (in linea con la definizione dell’art. 1 della Convenzione sui diritti dell’infanzia), mentre per “giovani” si intendono tutti coloro che hanno un’età compresa fra 18 e 30 anni (in linea con la definizione della Legge federale sulla rappresentanza dei giovani).

Nello specifico, **la valutazione dell’impatto sui bambini e sui giovani (*Jugend-check*) è obbligatoria se la proposta di regolazione riguarda²³:**

- la tutela della salute, lo sviluppo e l’autorealizzazione dei giovani, nonché l'erogazione di forme di sussidio o di mantenimento dei bambini o il rimborso di spese relative ai costi per la loro educazione, assistenza o crescita e si stima che il numero di destinatari sia pari almeno a 1.000 individui;
- la tutela del futuro di bambini e adolescenti in una prospettiva a medio termine e si stima un impatto finanziario pari ad almeno 1 miliardo di euro di spesa pubblica in 10 anni o impatti di tipo fiscale, energetico o ambientale per un periodo di almeno 25 anni.

Le AIR austriache hanno pertanto come obiettivo, fra gli altri, quello di **mettere in evidenza i possibili effetti collaterali indesiderati delle leggi su bambini e giovani**, aumentando la trasparenza delle decisioni politiche. A distanza di cinque anni dall’analisi d’impatto della regolazione realizzata *ex ante*, viene effettuata **una valutazione *ex post*** per confrontare i risultati attesi con quelli effettivamente ottenuti nel medio periodo a seguito dell’entrata in vigore delle norme (Monti 2024, p. 56).

Belgio

Il Belgio si contraddistingue per essere il **primo Paese che ha introdotto una valutazione dell’impatto delle norme sui giovani**, anche se **a livello regionale** e non nazionale. Infatti, già nel **2008** nelle Fiandre è stata introdotta la predisposizione del “**JoKER**” (*Kind- en Jongeren-effectrapport*, Rapporto sull’impatto sui bambini e sui giovani), uno strumento che esamina non solo le politiche giovanili, ma anche il contesto più ampio dei diritti dei minori. Successivamente, il 1° gennaio 2013, è entrata in vigore la legge del Parlamento fiammingo del 20 gennaio 2012 recante una politica rinnovata per i diritti dei giovani e dei bambini, che ha sostituito la legge del 2008.

Il JoKER è curato dall’amministrazione proponente, **si applica *ex ante* alle proposte di legge presentate dal Governo fiammingo al Parlamento fiammingo** che hanno un impatto

²² Gli altri tipi di impatto che dovrebbero essere rendicontati nell’AIR sono: l’impatto sul bilancio dello Stato, l’impatto macroeconomico, l’impatto sull’ambiente, l’impatto sulla tutela dei consumatori, gli oneri amministrativi per cittadini/imprese, le dimensioni dell’impatto sociale e l’impatto sulla parità tra uomini e donne.

²³ Cfr. l’Allegato 1 del Regolamento 489, *Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Grundsatz-Verordnung – WFA-GV)*.

diretto sulle persone di età inferiore ai 25 anni, **ed è obbligatorio** (senza il *JoKER*, il Consiglio di Stato non può dare la sua approvazione all'elaborazione delle politiche).

Il rapporto deve contenere una **descrizione dell'impatto della proposta normativa** sulla vita dei bambini **e di quale sarebbe, al contrario, lo scenario senza l'intervento normativo e l'impatto di misure alternative**; deve inoltre contenere una descrizione delle eventuali misure previste per evitare, ridurre e, se possibile, compensare gli effetti negativi più rilevanti prodotti sui bambini e sui giovani. (De Wilde *et al.* 2023)

Francia

La Francia ha introdotto nel **2016** la **"Clause d'impact Jeunesse"**, uno strumento per la **valutazione dell'impatto delle norme sui giovani**²⁴; tale valutazione viene svolta *ex ante* sulle proposte di legge del Governo centrale. Secondo il modello francese, per giovani si intendono tutti gli individui con età compresa fra 16 e 25 anni: tale fascia è stata determinata dal fatto che 16 anni individua il termine della scuola dell'obbligo, mentre da 25 anni in poi è possibile ricevere, secondo l'ordinamento francese, prestazioni di assistenza sociale a proprio nome (*Secrétariat Général du Gouvernement e del Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports*, 2016).

La valutazione dell'impatto delle norme sui giovani compete all'amministrazione che avanza una proposta normativa.

In particolare, è stato elaborato uno **specifico modello di valutazione** cui sottoporre le leggi destinate ai cittadini che si trovano in tale fascia d'età, mentre tutte le altre norme sono sottoposte alla più generale analisi d'impatto della regolamentazione²⁵, (che, a partire dal 2016, è stata comunque arricchita di una specifica sezione per la valutazione dell'impatto sui giovani).

In base a quanto previsto dalla Circolare del 2016, nei casi in cui si prevede di effettuare una specifica valutazione dell'impatto sui giovani si dovrebbe porre una particolare attenzione agli effetti che la norma potrebbe produrre in aree considerate fondamentali per tutti i cittadini – e a maggior ragione per le nuove generazioni – quali la tutela dei diritti e l'accesso ai servizi pubblici (per evitare che i giovani siano discriminati).

In particolare, **la valutazione dovrebbe indicare quanti giovani sono interessati dagli effetti della norma, quali sottogruppi sono maggiormente coinvolti** (studenti, giovani lavoratori, ecc.) **e la fascia d'età maggiormente interessata** (laddove la legge oggetto di analisi producesse, ad esempio, effetti su ambiti specifici, quali l'accesso al mondo del lavoro o all'alloggio, si dovrebbe estendere la fascia d'attenzione fino ai 30 anni), fino a una **valutazione delle norme in termini di giustizia ed equità intergenerazionale** (la prospettiva temporale

²⁴ Circolare del Primo ministro del 2 maggio 2016.

²⁵ Disciplinata dalla *Loi organique* n° 2009-403 del 15 aprile 2009.

dovrebbe essere di lungo periodo, in modo da verificare se la legge produce effetti non solo sui giovani di oggi, ma anche su quelli di domani).

Inoltre, si dovrebbero descrivere gli **impatti sui giovani in termini di tipologie di oneri** (economici, amministrativi, ecc.).

Infine, la valutazione dovrebbe verificare se la proposta normativa prevede delle **forme di compensazione** laddove siano previsti degli oneri ingiustificati per i giovani.

La scheda di valutazione dell'impatto delle norme sui giovani in Francia

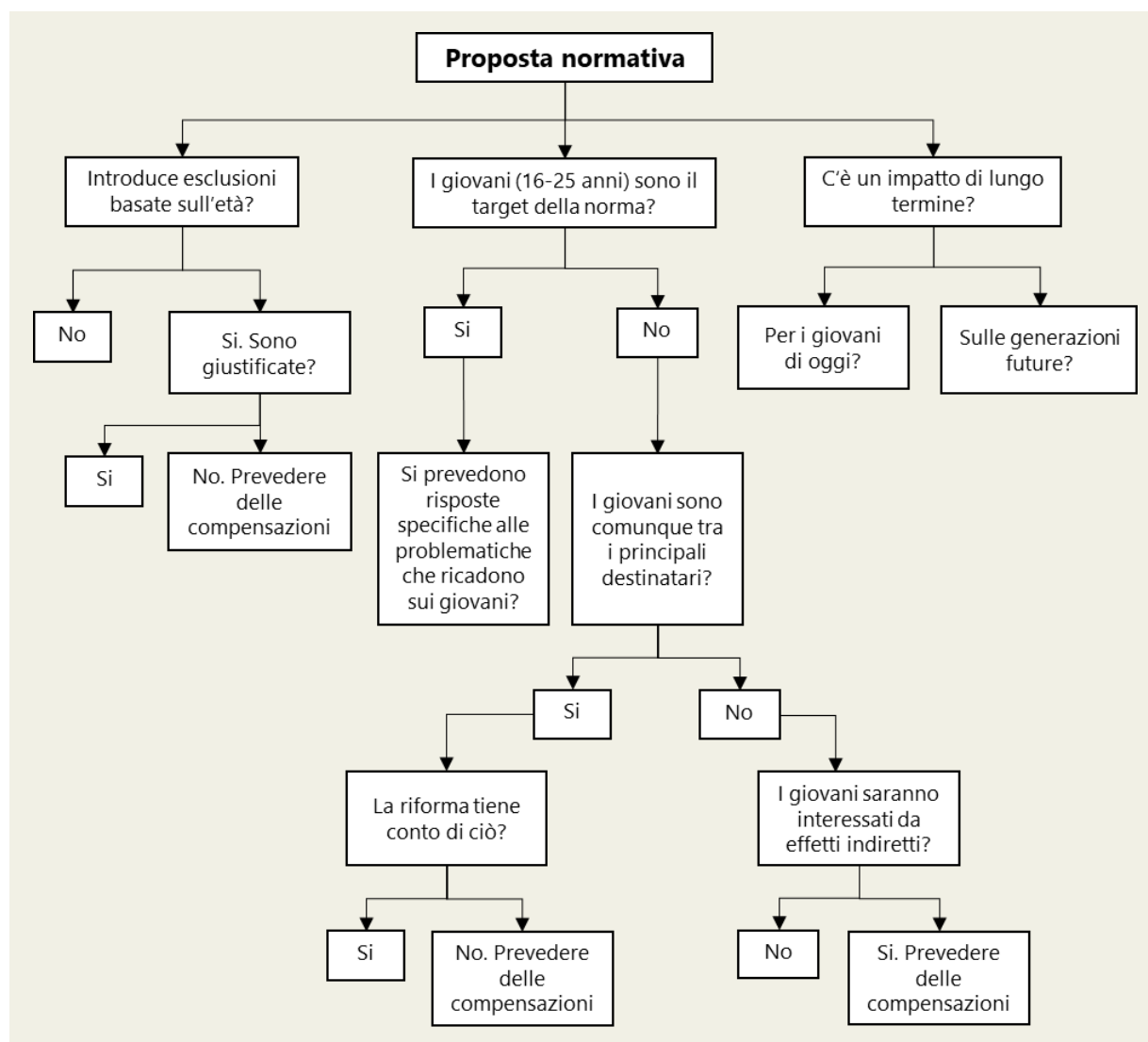
La Francia ha elaborato uno specifico modello di valutazione da applicare alle norme specificatamente rivolte ai giovani, o che introducono norme differenziate per età.

In sintesi, la scheda di valutazione prevede che l'amministrazione proponente esegua un primo *screening* degli effetti delle disposizioni allo scopo di verificare se la proposta normativa introduce delle limitazioni in base all'età, oppure disciplina attività svolte prevalentemente dai giovani (e quindi si rivolge principalmente a loro), o, infine, produce impatti intergenerazionali (a lungo termine).

Successivamente, si valuta che tipo di restrizioni o limitazioni per i giovani sono introdotte e se sono previste forme di compensazione.

Di seguito si presenta uno schema riassuntivo del *pattern* logico che dovrebbe essere seguito dall'amministrazione proponente ai fini della valutazione dell'impatto sui giovani.

Figura 2. Schema francese di valutazione dell'impatto sui giovani da applicare alle norme che si rivolgono specificatamente ai giovani



Fonte : Secrétariat Général du Gouvernement e Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, 2016 (traduzione degli autori).

Nel 2023 il *Conseil d'orientation des politiques de jeunesse* ha presentato un documento (*Conseil d'orientation des politiques de jeunesse* 2023) in cui si avanzano **proposte di modifica della *Clause d'impact jeunesse***, fra cui:

- includere nel processo di valutazione d'impatto della regolazione anche le proposte di legge avanzate dal Parlamento;
- sottoporre ad analisi d'impatto anche il testo di legge dopo l'approvazione del Parlamento, per tenere conto delle modifiche apportate durante l'iter parlamentare di approvazione del testo;
- sottoporre ad analisi d'impatto della regolazione anche le regolamentazioni introdotte a livello regionale;

- dare maggiore risonanza alle analisi d'impatto, in modo che possano essere conosciute più facilmente anche dai giovani;
- prevedere l'introduzione nelle analisi d'impatto della regolazione sui giovani degli indicatori che permettano di valutare gli impatti delle leggi a distanza di qualche anno dalla loro entrata in vigore.

Germania

La Germania si è dotata di uno strumento per la valutazione dell'impatto delle norme sui giovani (*Youth Check*) a partire dal **2017** come elemento portante del programma "*Future, Intergenerational Dialogue, Youth vision*". In particolare, **attraverso lo Youth Check si analizzano gli impatti delle leggi federali sui giovani** di età compresa fra i 12 e i 27 anni, con l'obiettivo di accrescere la qualità della normazione dando visibilità agli effetti attesi delle proposte legislative – principalmente progetti di legge – sulla vita dei giovani, rivelandone **anche gli effetti indesiderati**.

Il soggetto deputato ad effettuare il controllo dell'impatto delle norme sui giovani è il **Kompetenzzentrum jugend-Check (KomJC)**, un **team interdisciplinare** istituito presso l'Istituto tedesco di ricerca per la pubblica amministrazione (FÖV), finanziato dal Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e i giovani (BMFSFJ).

Lo Youth Check è inserito nell'analisi di impatto ex ante della regolazione, che viene effettuato nei primi stadi dell'iter normativo delle proposte legislative federali. Il Ministro federale proponente, oltre a presentare il testo della proposta legislativa, presenta anche una relazione che dà conto degli impatti attesi (tra cui, oltre agli impatti sui giovani, gli impatti economici e finanziari, gli oneri amministrativi che ricadono sui cittadini e sulle imprese, ecc.). In questa fase, la proposta legislativa viene fatta circolare fra tutti i portatori di interessi e fra gli Stati federali, per ricevere eventuali rilievi; a seguito di questa fase, viene adottato un progetto di legge da parte del Governo, che poi invia il testo al Parlamento. Lo *Youth Check* viene effettuato in questa fase – sulle sole proposte normative di fonte primaria – da parte del KomJC, che riceve solitamente il testo della proposta legislativa da parte del Ministro per la famiglia (ma può agire anche d'ufficio nel momento in cui viene a conoscenza, in modo autonomo, della proposta).

Il KomJC può esaminare nuovamente i disegni di legge dopo l'approvazione del testo da parte del Governo federale (fase che precede la successiva trasmissione del testo al Parlamento) nel caso in cui siano state apportate modifiche con impatti rilevanti sui giovani rispetto al testo inizialmente proposto dal Ministro federale.

Laddove il KomJC individui impatti rilevanti sui giovani, invia una relazione non vincolante al Ministro per la famiglia che, a sua volta, la inoltra al Ministro proponente; una versione più sintetica della relazione viene inoltre inviata **al Parlamento** (dove gli esiti dello *Youth Check* possono fornire spunti per eventuali proposte formulate nel corso dell'esame

parlamentare); viene infine elaborata un'ulteriore **versione breve, scritta con un linguaggio semplificato e rivolta ai giovani**, in modo che anche loro siano informati degli eventuali impatti prodotti sui loro ambiti di vita da una norma che sta per entrare in vigore.

Le relazioni vengono pubblicate sul sito istituzionale del KomJC.

Da un punto di vista metodologico, **lo Youth Check avviene in due fasi**: in una prima fase viene svolta una **ricognizione preliminare** degli impatti di una proposta legislativa; **laddove il KomJC rilevi la presenza di impatti rilevanti** sui giovani, **si procede con un'analisi più dettagliata utilizzando una check list** dettagliata (Kompetenzzentrum jugend-Check 2022).

La metodologia dello Youth Check in Germania

Lo Youth Check si basa sull'analisi dell'impatto delle norme su **6 ambiti di vita** considerati rilevanti per i giovani, e su **11 dimensioni** che caratterizzano ciascuno degli ambiti.):

AMBITI

- 1) Famiglia
- 2) Tempo libero
- 3) Educazione e lavoro
- 4) Servizi digitali
- 5) Ambiente e salute
- 6) Politica e società

DIMENSIONI

- 1) Opportunità di partecipazione
- 2) Opportunità di educazione e crescita personale
- 3) Effetti sulla salute
- 4) Diritti individuali
- 5) Effetti finanziari
- 6) Accesso e utilizzo dei mezzi di comunicazione
- 7) Mobilità
- 8) Tutela dalle forme di discriminazione
- 9) Tutela dalle forme di violenza
- 10) Capacità di autodeterminazione e indipendenza
- 11) Relazioni sociali

Lo Youth Check prevede la possibilità di combinare ognuno degli ambiti con ciascuna dimensione, in modo da far emergere impatti rilevanti che riguardano anche solo sfere dell'esistenza molto particolari o gruppi di destinatari molto contenuti. Per determinare la rilevanza di tali impatti e stimarne gli effetti, il KomJC può utilizzare la relazione illustrativa della proposta legislativa, le informazioni rilevabili dalle banche dati ufficiali (quali ad esempio l'Ufficio federale di statistica tedesco e l'Eurostat) o effettuare consultazioni o rilevazioni di dati proprie.

Paesi Bassi

Nei Paesi Bassi la valutazione di impatto generazionale è stata introdotta a partire dal **2024**, a seguito di una mozione parlamentare presentata il 19 settembre 2019²⁶ in risposta a un appello della Piattaforma Giovani del Consiglio Sociale ed Economico (SER).

La VIG è stata concepita per integrarsi nell'analisi di impatto *ex ante* (nota come "*Policy Compass*")²⁷ a cui il Governo nazionale ricorre nel corso dell'elaborazione di norme e politiche pubbliche. Il *Policy Compass* è organizzato in **cinque fasi**, che corrispondono alle seguenti domande:

- qual è il problema?
- qual è l'obiettivo perseguito?
- quali sono le opzioni coerenti con gli obiettivi?
- quali sono gli impatti delle opzioni?
- qual è l'opzione scelta?

Nell'ambito della quarta fase (c.d. *impact scan*), sono valutati i potenziali effetti delle opzioni sui destinatari dell'intervento, tra cui rientrano quelli sulle future generazioni, facendo anche ricorso ai 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) delle Nazioni Unite. **La metodologia di valutazione è contenuta nelle Linee guida sulle politiche orientate al futuro**²⁸, che descrivono la valutazione di impatto generazionale come un'analisi delle conseguenze intergenerazionali e a lungo termine di politiche e norme. La valutazione segue un **approccio proporzionale**, con livelli di approfondimento diversi in base alla rilevanza degli impatti attesi:

1. Scansione generazionale

Si tratta di una valutazione rapida, volta a selezionare le iniziative con rilevanti effetti a lungo termine. La scansione è basata sulla stessa *checklist* del *Policy Compass*, integrata con domande specifiche riferite agli impatti sulle generazioni future²⁹. Nel caso in cui, sulla base dei risultati della scansione, emergesse che la *policy* potrebbe produrre conseguenze significative a lungo

²⁶ Cfr. Camera dei rappresentanti olandese, mozione Segers-Jetten, 2019. Nella mozione, tra l'altro, si invita il Governo a elaborare una valutazione generazionale per chiarire gli effetti generazionali dei principali cambiamenti politici e degli accordi politici e sociali e si chiede al Governo di avviare discussioni con le parti sociali circa l'introduzione di un test generazionale (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2019D36541&did=2019D36541>).

²⁷ Ministero della Giustizia e della Sicurezza, Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, Policy Compass, <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/policy-compass-english-beleidskompas>.

²⁸ Ministero dell'interno e delle relazioni con il Regno, Leidraad Toekomstgericht Beleid: een praktische gids voor de Rijksoverheid, <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/t/toekomstgericht-beleid/leidraad-toekomstgericht-beleid>.

²⁹ Ad esempio, si chiede se un'opzione comporta conseguenze irreversibili, se si prevedono costi o benefici elevati che diventeranno evidenti solo in futuro, se (attualmente o in futuro) esistono fasce d'età specificamente svantaggiate o favorite dalla proposta in esame, ecc.

termine o effetti intergenerazionali, l'amministrazione è invitata a svolgere un'analisi più approfondita, applicando il "Test generazionale" o utilizzando l'approccio "*Future at the Table*".

2. Test generazionale

Il test è utilizzato solo se si prevedono effetti intergenerazionali significativi, ma è in ogni caso necessario se gli effetti attesi delle politiche consistono in:

- una significativa ridistribuzione dei benefici e degli oneri tra le generazioni;
- effetti irreversibili che limitano gravemente le scelte delle generazioni future perché sono difficili o molto costosi da invertire in seguito;
- grande incertezza sugli effetti a lungo termine delle politiche ad alto impatto.

Pertanto, il test è utilizzato per interventi relativi, ad esempio, a importanti progetti infrastrutturali, a riforme del sistema pensionistico, a politiche climatiche di vasta portata e a politiche che hanno rilevanti conseguenze sul debito pubblico.

Il test riguarda i potenziali effetti sulle persone, sull'ambiente e sulla società (inclusa l'economia), organizzati in otto temi relativi alla prosperità in senso lato (benessere soggettivo; salute; consumi e reddito; capitale umano, istruzione e formazione; coerenza e qualità spaziale; capitale economico; capitale sociale; capitale naturale); ognuno dei temi comprende diversi obiettivi di sviluppo sostenibile. Le coorti considerate nella valutazione sono: le generazioni future; i bambini e giovani (fino a 25 anni); le persone di compresa tra 25 e 55 anni; gli over 55. Lo svolgimento del test richiede la consultazione dei gruppi generazionali coinvolti.

3. Approccio "*Future at the Table*"

L'approccio "*Future at the Table*", frutto del lavoro congiunto di più amministrazioni e di rappresentanti dei giovani, prevede il coinvolgimento di attori scientifici e sociali, sia interni che esterni al governo e la partecipazione attiva delle associazioni o piattaforme rappresentative dei giovani. È articolato in tre fasi:

- coinvolgere le generazioni future: in questa fase le risposte alla *checklist* del *Policy Compass* sono fornite attraverso un lavoro congiunto con rappresentanti del mondo giovanile, in modo che il loro punto di vista e i loro interessi siano inseriti nel processo decisionale;
- svolgere un test generazionale;
- utilizzare le informazioni acquisite tramite un "*Future-Impact Report*": si tratta di un rapporto che chiarisce se e come l'onere della scelta sarà trasferito alle generazioni future, illustrando in che modo le informazioni emerse dalla valutazione generazionale e dalla "Intervista Generazionale" (un dialogo che si svolge sotto forma di consiglio di cittadini) sono state integrate nel processo decisionale.

Considerazioni di sintesi

Negli ultimi anni **la VIG si è gradualmente diffusa in vari Paesi dell'Unione europea**, fra cui Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi e il Governo Fiammingo in Belgio, i quali hanno introdotto differenti strumenti e processi di valutazione per far emergere i potenziali effetti delle norme sulle giovani generazioni.

Pur se i modelli valutativi e le soluzioni di governance presentano elementi di differenziazione dovuti ai diversi contesti istituzionali e sociali, dall'analisi effettuata sono emersi anche alcuni aspetti comuni: **tutte le VIG sono state introdotte in procedimenti di valutazione ex ante delle proposte normative**, come parti della più ampia analisi d'impatto della regolazione, o come procedimenti specifici di valutazione; inoltre, **la VIG si applica a norme introdotte a livello centrale** (anche se in Francia si sta riflettendo sulla possibilità di estenderla anche alle leggi regionali); infine, **esistono criteri di selezione volti a individuare le iniziative da sottoporre a valutazione di impatto generazionale**.

I modelli illustrati mostrano tuttavia anche diverse varianti.

In primo luogo, **la valutazione viene effettuata di solito dall'amministrazione proponente**, anche se in Germania esiste un'istituzione con una competenza tecnica appositamente destinata ad effettuare tale tipo di valutazione.

In secondo luogo, la maggioranza dei procedimenti valutativi prevede **un primo step in cui si effettua una valutazione di massima** dell'impatto delle norme proposte, e **un secondo step che realizza una valutazione più approfondita**, laddove necessario; in Belgio e nei Paesi Bassi, tuttavia, esistono delle soglie stabilite *ex ante* (relative al numero di persone interessate dalle proposte normative, alle risorse finanziarie necessarie ad attuarle, ecc.) al superamento delle quali la proposta normativa viene automaticamente sottoposta a VIG.

In terzo luogo, **la VIG può essere applicata, a seconda del Paese europeo, alle norme che impattano sulle "generazioni future"** (Paesi Bassi e Francia), **sui "bambini" e sui "giovani"**, o su più categorie contemporaneamente; **la categoria dei "giovani" viene a sua volta individuata da una diversa fascia di età**, che varia dai 16-25 anni della Francia (la più ridotta), agli 0-25 anni delle Fiandre e dei Paesi Bassi (la più estesa), mentre l'Austria considera giovani anche i trentenni.

Di seguito si presenta una tabella comparativa (Tabella 1) che raffronta gli elementi caratteristici delle VIG nei Paesi europei presi in considerazione in questo lavoro.

Tabella 1. Comparazione degli elementi caratteristici delle VIG in alcuni Paesi europei

Caratteristiche	Paese				
	Austria	Belgio (Fiandre)	Francia	Germania	Paesi Bassi
Nome	Jugend-Check	JoKER (Kind- en Jongeren-effectrapport)	Clause d'impact Jeunesse	Jugend-Check	Generatietoets
Anno di adozione	2013	2008	2016	2017	2024
Fascia di età	0-18 anni (bambini) 18-30 anni (giovani)	0-25 anni	16-25 anni	12-27 anni	0-25 anni
Considerazione delle generazioni future	No	No	Si	No	Si
Interventi normativi che richiedono obbligatoriamente la VIG	La tutela della salute, lo sviluppo e l'autorealizzazione dei giovani, nonché l'erogazione di forme di sussidio relative ai costi per l'educazione o assistenza dei bambini, e si stima che il numero di destinatari sia pari almeno a 1.000 individui; La tutela del futuro di bambini e adolescenti in una prospettiva a medio termine e si stima un impatto finanziario pari ad almeno 1 miliardo di euro di spesa pubblica in 10 anni, o impatti di tipo fiscale, energetico o ambientale per un periodo di almeno 25 anni.	Proposte di legge presentate dal governo fiammingo al Parlamento fiammingo che hanno un impatto diretto sulle persone di età inferiore ai 25 anni	Le leggi esplicitamente destinate ai giovani sono sottoposte a uno specifico modello di valutazione Le altre sono sottoposte ad AIR (che dal 2016 ha una sezione dedicata alla VIG)	Norme che presentano impatti rilevanti sui giovani secondo una valutazione effettuata dal Kompetenzzentrum jugend-Check (KomJC)	Tutte le norme sono sottoposte ad una prima valutazione degli impatti Si procede ad un successivo Generatietoets (Test generazionale) se si prevedono effetti intergenerazionali significativi; Il Test è sempre effettuato se gli effetti attesi delle politiche consistono in: a) una significativa redistribuzione dei benefici e degli oneri tra le generazioni; b) effetti irreversibili sulle generazioni future; c) grande incertezza sugli effetti a lungo termine delle politiche ad alto impatto
Inserimento della VIG nell'AIR	Si	Si	No (percorso di valutazione specifico)	Si	Si
Soggetto che la realizza	Amministrazione che propone la normativa	Amministrazione che propone la normativa	Amministrazione che propone la normativa	Kompetenzzentrum jugend-Check (KomJC)	Amministrazione che propone la normativa

Fonte: UVI

3.2 Prime esperienze italiane

Livello statale

In Italia il **primo tentativo** di introdurre strumenti per la valutazione dell'impatto delle norme sui giovani è stato compiuto dal **Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE)**, istituito nel **2021** presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri³⁰.

Il COVIGE ha focalizzato l'attenzione sulla metodologia da utilizzare per verificare in modo sistematico l'impatto delle politiche pubbliche, direttamente o indirettamente, sulle nuove generazioni, con il fine di offrire al Governo dati e informazioni utili ad una più efficace azione di coordinamento e attuazione delle politiche giovanili (Monti 2024). Gli approfondimenti del COVIGE hanno portato, nel 2022, all'adozione³¹ delle **"Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche"** (di seguito "Linee Guida") da parte del Ministro delle politiche giovanili (COVIGE 2022).

Le Linee Guida hanno individuato come "giovani" gli individui di età compresa fra 15 e 34 anni; dalla valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sono dunque esclusi i bambini (under 14), mentre vengono presi in considerazione i cosiddetti *Young adults* (30-34 anni).

Le Linee Guida, inoltre, hanno suddiviso le politiche in due gruppi, quelle per le quali è possibile definire in modo preciso i beneficiari, e quelle per le quali non è invece possibile farlo; successivamente, ha individuato fra le politiche del primo gruppo quelle "con impatti generazionali", e quelle "con impatti potenzialmente generazionali".

In base a tale classificazione, sono politiche con beneficiari indeterminati tutti quegli interventi che assicurano servizi universali o che attengono alla fruizione dei cosiddetti beni comuni, che, per definizione, non si rivolgono a specifiche categorie di destinatari, ma sono finalizzati a salvaguardare e garantire i diritti fondamentali di tutti i cittadini (per es. gli interventi sulle infrastrutture, come ponti, strade, porti e gli interventi volti a garantire l'accesso all'istruzione e ai servizi sanitari).

Le **politiche con beneficiari definiti**, invece, **possono essere distinte**, secondo le Linee Guida, **in due sottocategorie**:

- **Politiche con impatti generazionali**, vale a dire tutti gli interventi rivolti esclusivamente a un determinato target di giovani all'interno della fascia di età 15-34 anni;
- **Politiche con impatti potenzialmente generazionali**, con cui si indicano tutti gli interventi non direttamente dedicati ai giovani, che potrebbero però avere degli impatti generazionali, purché, tra tutti i potenziali beneficiari, ai giovani (15-34 anni)

³⁰ Decreti del Ministro delle Politiche giovanili 3 giugno 2021 e 15 luglio 2021.

³¹ Decreto del Ministro delle politiche giovanili 24 giugno 2022.

siano destinate, in percentuale, risorse superiori rispetto al loro “peso percentuale” fra i destinatari³².

Da un punto di vista metodologico, le Linee Guida suggeriscono di effettuare la valutazione delle politiche pubbliche con impatti generazionali o potenzialmente tali considerando specifiche fasce d'età, in relazione ai singoli ambiti di intervento³³.

In secondo luogo, l'amministrazione che effettua la valutazione dovrebbe individuare quali sono le aree d'impatto in cui si producono gli effetti sui giovani delle politiche pubbliche; a tal proposito, le Linee guida individuano **quattro aree di impatto a cui porre particolare attenzione**:

- **educazione** (effetti sul livello di accesso e di efficacia dei percorsi di educazione, formazione e ricerca dei giovani e sul grado di transizione scuola-università);
- **lavoro** (effetti sul livello di accesso al lavoro e alle condizioni di sicurezza sociale; effetti sul livello di auto-impiego o di creazione di impresa da parte dei giovani);
- **inclusione** (effetti sul livello di inclusione sociale dei giovani e delle famiglie, sul miglioramento della condizione abitativa e sul raggiungimento dei target 8.6 e 8b di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile nonché per l'ottemperanza delle Raccomandazioni del Semestre europeo);
- **benessere** (effetti sulla condizione psicologica e fisica dei giovani).

In terzo luogo, l'amministrazione dovrebbe individuare un set di indicatori per valutare *in itinere* ed *ex post* l'impatto di ogni politica pubblica con impatti generazionali – espliciti o potenziali – in modo da rendere possibile anche confronti spazio-temporali tra gli effetti di diversi interventi messi in atto nel tempo. Sul punto, **il COVIGE suggerisce di fare ricorso a indicatori consolidati a livello nazionale (BES) o sovranazionale (SDGS, Youth EUROSTAT Dashboard), elaborati dall'ISTAT o da altre istituzioni nazionali o internazionali.**

Infine, il COVIGE suggerisce alle amministrazioni di **non limitare la valutazione all'analisi degli impatti attesi sui beneficiari**, ma di compiere un esame più ampio e dettagliato delle politiche che si vanno introducendo. A tal fine, suggerisce alle amministrazioni di tenere conto di **sette requisiti** che possono essere utilizzati **per un'analisi preventiva** dell'idoneità (sotto

³² Le Linee Guida del COVIGE forniscono a tal proposito un esempio: “Per esempio, se una politica prevede il sostegno dei lavoratori con sgravi fiscali o contributi pari a complessivi 100 milioni di euro, poiché la percentuale della forza lavoro degli under 35 è attualmente pari al 24,3%, la misura potrà considerarsi potenzialmente generazionale se la stima di risorse destinate agli under 35 supera i 24,3 milioni di euro. Stima che può essere innalzata in funzione del settore di intervento (un settore dove la quota dell'occupazione giovanile è maggiore di tale percentuale) o dalla natura dei contratti (per esempio i contratti a termine dove la prevalenza giovanile è acclarata)”. Cfr. COVIGE 2022, p. 8.

³³ Anche in questo caso le Linee Guida forniscono degli esempi: “A titolo esemplificativo, politiche finalizzate a favorire l'imprenditorialità giovanile, a offrire sostegno alla formazione professionale, alla ricerca, all'occupazione o all'acquisto della prima abitazione, sono mirate più specificatamente agli *Young adults*, mentre altri interventi, come quelli per ridurre l'incidenza dei NEET, possono invece riguardare fasce d'età più giovani”. Cfr. COVIGE 2022, p. 8.

vari punti di vista) dei propri interventi; nonché di **tre condizioni** che consentono di **verificare la replicabilità di una policy**.

Linee guida 2022 per la VIG: requisiti e condizioni

Requisiti di valutazione

1. **Risorse destinate:** le risorse sono commisurate agli obiettivi attesi?
2. **Valutazione d'impatto:** è definito come verrà valutato l'impatto sugli obiettivi attesi o in generale sui giovani (per esempio, individuando quale target raggiungere a livello intermedio e a regime, entro quanto, su quali indicatori, con quale dettaglio per sottocategorie oppure decidendo che verranno coinvolti vari stakeholders per porre delle domande valutative sulla politica)?
3. **Sostenibilità:** i metodi e i risultati del progetto sono in grado di continuare dopo la conclusione del finanziamento, raggiungendo, inoltre, nuovi obiettivi?
4. **Innovazione:** vengono favorite nuove forme di relazione fra soggetti pubblici e privati idonee a soddisfare nuovi bisogni sociali emergenti o a dare una risposta innovativa a vecchi bisogni?
5. **Coinvolgimento e partecipazione:** è stato incluso nella fase di definizione e programmazione del progetto il punto di vista dei potenziali beneficiari?
6. **Comunicazione:** è previsto un piano di comunicazione volto ad informare in modo adeguato i potenziali beneficiari?
7. **Trasparenza:** è garantita la trasparenza di tutto il processo realizzativo con documentazione dei vari passaggi?

Criteri di replicabilità

- I. **Esemplarità:** una pratica è buona nella misura in cui tale esperienza è in grado di alimentarne ulteriori e in contesti diversi da quello originario, o anche perché rappresenta un riferimento efficace per trarre spunti, informazioni e soluzioni utili a innestare sviluppi innovativi o implementazioni alle diverse attività, ovvero essere adattate, con le dovute accortezze, a un contesto diverso;
- II. **Trasferibilità pregressa:** l'intervento è già stato oggetto di replicazione in un contesto differenziato rispetto a quello originario, con effetti positivi già misurati;
- III. **Adattamento:** l'intervento prevede di poter subire delle modifiche marginali, i cui esiti non siano tali da pregiudicare i potenziali effetti positivi che sono stati verificati nel contesto originario.

Livello regionale

Nell'ambito del progetto Safe-ER, finanziato dal Pon Governance 2014-2020 e finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa e di governance delle strutture dell'Autorità di gestione dei Programmi regionali FESR e FSE+, la **Regione Emilia-Romagna** ha sperimentato tra il 2022 e il 2023 una metodologia per la valutazione dell'impatto generazionale. La valutazione è stata utilizzata per misurare le risorse dei predetti programmi destinate a ridurre il divario generazionale e individuare i risultati attesi dal loro utilizzo. Tale metodologia, ispirata alle Linee guida COVIGE, ha consentito di classificare le misure generazionali o potenzialmente generazionali, attribuendole alle aree di impatto considerate (educazione, lavoro, inclusione, benessere). All'esito della sperimentazione (Monti 2023) è stato, quindi, possibile individuare sia il numero delle misure in tal modo classificate, sia il relativo ammontare di risorse finanziarie e sono stati selezionati alcuni indicatori da monitorare in sede di attuazione per verificare l'impatto delle misure selezionate.

Livello comunale

Il primo comune italiano ad applicare la VIG è stato il **Comune di Parma**, che, basandosi sulle Linee Guida elaborate dal COVIGE ha sperimentato una metodologia per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche a livello locale.

Con la deliberazione del Consiglio comunale n. 93 del 21 dicembre 2022 è stato approvato il Documento Unico di Programmazione (DUP) che, fra i propri obiettivi strategici, indica anche la promozione di occasioni di riflessione e incontro, allo scopo di incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita politica della città e agevolare il dialogo intergenerazionale.

Il Comune si è quindi dotato di uno strumento finalizzato alla valutazione dell'impatto intergenerazionale e, prendendo spunto dal lavoro svolto dal COVIGE nel biennio 2021-2022, con la delibera n. GC-2023-156 dell'8 maggio **2023** della Giunta comunale ha adottato la VIG quale strumento di verifica sistematica dell'impatto generato dalle politiche pubbliche sui giovani e sulle nuove generazioni.

Successivamente, con la delibera della Giunta comunale del 17 gennaio 2024³⁴ sono state adottate le "Linee guida per la valutazione d'impatto generazionale (VIG) delle politiche pubbliche" (Comune di Parma 2024).

L'obiettivo delle Linee guida è quello promuovere la valutazione degli impatti sui giovani che originano dalle politiche pubbliche programmate e attuate dal Comune di Parma, anche allo scopo di offrire un supporto metodologico agli uffici dell'amministrazione e al suo vertice politico; inoltre, offrono all'amministrazione uno strumento utile alla pianificazione,

³⁴ Documento consultabile alla pagina: <https://atti.comune.parma.it/AttiVisualizzatore/download/delibera/1550104?fid=1551908>

monitoraggio e valutazione degli impatti, e promuovo il dialogo con le giovani generazioni (Comune di Parma 2024, p. 2).

Tali Linee guida si applicano a tutti gli interventi normativi e amministrativi di competenza dall'amministrazione comunale, che annoverano tra i propri beneficiari i giovani appartenenti alla fascia d'età compresa tra i 14 e i 35 anni o parte di questa, in modalità diretta, potenziale o indiretta.

Il primo passo per compiere tale valutazione consiste nell'individuare le misure da sottoporre a VIG, suddividendole – riprendendo la metodologia contenuta nelle Linee guida del COVIGE – in misure che possono essere considerate esclusivamente riferite ai giovani (c.d. "Misure generazionali"), misure che potenzialmente potrebbero impattare in maniera significativa su questi ultimi (c.d. "Misure potenzialmente generazionali") o misure che non presentano queste caratteristiche (c.d. "Altre misure"). A differenza di quanto previsto dalle Linee guida del COVIGE, tuttavia, il comune di Parma ha introdotto una quarta categoria di *label* con cui intende individuare misure che potrebbero avere degli effetti negativi sui giovani, le c.d. "**Misure anti-generazionali**" che potenzialmente potrebbero pregiudicare il corretto sviluppo delle fasce giovanili; in particolare, sono definite tali le misure "che pregiudicano lo sviluppo professionale e personale dei giovani oppure che, dirette ad altre fasce della popolazione, sono poste a carico prevalentemente delle generazioni più giovani (si pensi a misure realizzate «a debito») oppure misure con esternalità negativa anti-generazionale. Queste misure, peraltro, possono essere anche definite contrarie allo sviluppo sostenibile e se individuate è necessario identificare misure correttive" (Comune di Parma 2024, p. 3).

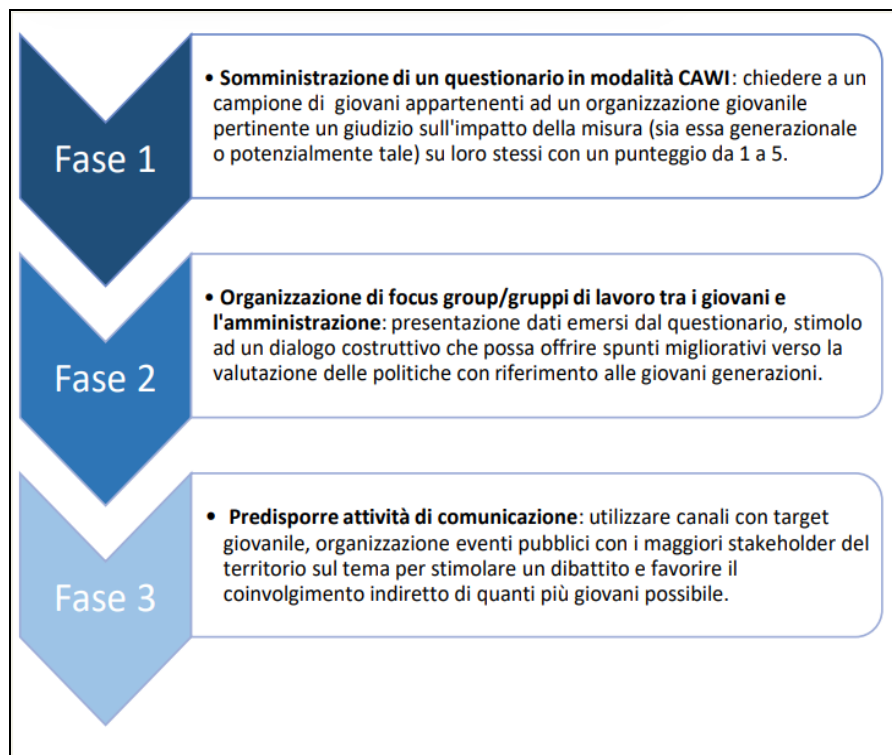
Successivamente, replicando il percorso suggerito dalle Linee guida del COVIGE, si individuano, per ogni misura che non sia stata classificata come "Altra misura" nella fase precedente, le aree nelle quali si possono verificare effetti sui giovani, fra cui "educazione", "lavoro", "inclusione" e "benessere".

Infine, si suggerisce di utilizzare degli indicatori di *output* e di *outcome* specificatamente elaborati da istituzioni nazionali e internazionali allo scopo di quantificare tali impatti; a titolo di esempio, le Linee guida suggeriscono di fare riferimento ad un elenco di indicatori BES, SDGS e dello *Youth Eurostat Dashboard*.

Si mette, infine, in rilievo l'importanza di coinvolgere le giovani generazioni nella realizzazione delle politiche pubbliche, attraverso forme di interazione con i giovani e le associazioni giovanili. A tal fine, prendendo anche spunto dalla guida dello *European Youth Forum* (*European Youth Forum* 2022)³⁵, si individua **una procedura suddivisa in tre passaggi per coinvolgere le nuove generazioni e ottenere una loro valutazione ex ante** sulle misure che presentano impatti sui giovani che il Comune intende adottare (Fig. 3).

³⁵ Lo *European Youth Forum* è un'organizzazione che rappresenta più di un centinaio di organizzazioni giovanili europee, sul punto si rinvia a quanto già detto al paragrafo 2.3.

Figura 3. Comune di Parma. Modello partecipativo di associazioni giovanili e giovani esperti nella definizione e valutazione delle politiche comunali



Fonte: Comune di Parma (2024).

Coeva all'esperienza del Comune di Parma risulta quella del **Comune di Bologna**, in cui, sin dal 2022, il Consiglio comunale, con ordini del giorno collegati alla approvazione del Documento Unico di Programmazione, ha invitato la Giunta a istituire un **bilancio intergenerazionale**.

Anche il Comune di Bologna, nel corso del 2023, ha deciso di utilizzare come riferimento metodologico le Linee Guida realizzate dal COVIGE. È stata svolta, quindi, una prima sperimentazione sulla classificazione degli obiettivi operativi del DUP 2023-2025 e sulla "marcatura" delle misure generazionali e potenzialmente generazionali contenute nel DUP 2024-2026. Alla luce di tali prime esperienze applicative, il Comune, con delibera di Giunta, **nel 2024 ha adottato le Linee Guida sulla VIG** (Comune di Bologna 2024) e ha deciso di sperimentare l'applicazione della valutazione di impatto generazionale a partire dagli obiettivi strategici e operativi che saranno programmati nel DUP 2025-2027. Tali Linee guida, nel merito, propongono lo stesso percorso logico e valutativo di quelle adottate dal Comune di Parma. Infine, a seguito di queste prime esperienze locali, anche l'**ANCI** nell'agosto del 2024 ha avviato una **sperimentazione della VIG sul Documento Unico di Programmazione di tre Comuni pilota (Milano,**

Vicenza e L'Aquila)³⁶. La sperimentazione si avvale del supporto tecnico della Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale (RiES) ETS la quale, nell'ambito del proprio "Osservatorio Politiche Giovanili", sin dal 2017 pubblica annualmente dei rapporti sul divario generazionale e le politiche giovanili basati sull'"Indice di Divario Generazionale" o GDI (*Generational Divide Index*), un indicatore sintetico costruito per rilevare gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento della maturità economica e sociale delle giovani generazioni (Monti L., Martinelli V. 2021).

Successivamente, **nel 2025, l'ANCI ha pubblicato delle Linee Guida sulla VIG** con l'obiettivo di "promuovere la valutazione degli impatti sui giovani generati dalle politiche pubbliche programmate e attuate dai comuni italiani, offrendo un contributo analitico e metodologico di supporto agli uffici proposti dell'amministrazione locale e al suo vertice politico" (ANCI 2025, p. 7).

Le Linee guida dell'ANCI ripercorrono il percorso logico contenuto nelle Linee guida dei Comuni di Parma e Bologna descritto in precedenza. In particolare, nelle prime fasi del percorso si suggerisce alle amministrazioni comunali di effettuare un'"analisi preliminare" attraverso cui, grazie ad una serie di domande sulle caratteristiche delle azioni contenute all'interno dei DUP, ciascuna di esse viene classificata come "generazionale", "potenzialmente generazionale", "altra misura" o "potenzialmente anti-generazionale".

Successivamente, per le sole azioni classificate come generazionali o come potenzialmente tali, si procede all'esame di impatto, attribuendo un punteggio per ognuna delle quattro aree di impatto già citate – ovvero educazione, lavoro, inclusione e benessere – attraverso una scala di valori che va da "nessun impatto" (valore zero) a "impatto basso" (valore uno) fino a "impatto alto" (valore due). Si chiarisce che una singola azione può impattare su più aree, con grado uguale o diverso.

Le Linee guida ANCI suggeriscono poi di attribuire a ciascuna area di impatto degli indicatori attraverso cui monitorare gli effetti delle misure generazionali o potenzialmente generazionali; nello specifico, **gli indicatori cui fare riferimento sono quelli elaborati dalla Fondazione RiES**, e che compongono il GDI già menzionato: si tratta di indicatori di *output* (nello specifico, ne sono stati selezionati 11 sui 14 complessivamente utilizzati dalla Fondazione per elaborare il GDI) che approfondiscono l'analisi degli impatti delle misure contenute nel DUP, specificando gli effetti prodotti in riferimento alle quattro aree (educazione, lavoro, inclusione e benessere) individuate in precedenza (Figura 4).

³⁶ Terminata la fase di sperimentazione, uno dei primi comuni ad applicare le Linee guida ANCI è stato il Comune di Piacenza. Cfr. <https://www.anci.it/a-piacenza-il-primo-laboratorio-anci-sulla-valutazione-di-impatto-generazionale-dei-dup-comunali/>

Figura 4. Associazione dei domini dell'Indice di Divario Generazionale alle quattro aree di impatto

EDUCAZIONE
Capitale umano
LAVORO
Mercato del lavoro
Innovazione
INCLUSIONE
Partecipazione democratica
Parità di genere
Legalità
Reddito, Ricchezza e Welfare familiare
Povertà
Abitazione
BENESSERE
Salute
Ambiente

Fonte: ANCI (2025)

Come precisato nelle Linee guida ANCI, "l'adozione di indicatori comuni di *output* consente di monitorare in maniera chiara e uniforme i risultati tangibili raggiunti dai singoli interventi, valutando il livello di implementazione delle politiche locali in modo coerente con gli obiettivi strategici del comune e, infine, promuovendo una gestione più efficace delle risorse" (ANCI 2025, p. 24).

Attraverso l'individuazione di idonei indicatori di *output* l'amministrazione dovrebbe dunque essere in grado sia di quantificare i risultati ottenuti dalle misure nel breve periodo, sia di disporre di una base solida per successive analisi sugli impatti generati nel medio-lungo periodo (*outcome*). Al fine di quantificare anche questi ultimi, le Linee guida ANCI forniscono alcuni esempi di indicatori di *outcome* estratti da una vasta gamma di fonti istituzionali (Istat, Ministero dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ministero dell'Economia e Finanze, Ministero dell'Interno), cui se ne potrebbero aggiungere altri di fonte locale, come gli Annuari Statistici del Comune, le indagini territoriali o le analisi condotte a livello regionale e comunale.

Vale la pena sottolineare come gli indicatori di *output* vengono assegnati specificamente a ciascuna azione prevista dal DUP, mentre gli indicatori di *outcome* tendono invece ad essere riferiti a più azioni del DUP, in quanto misurano l'impatto di lungo periodo, che spesso è il risultato combinato di diverse azioni che concorrono al raggiungimento di un obiettivo comune.

La sezione finale delle Linee guida ANCI, allo stesso modo di quelle elaborate dal Comune di Parma e Bologna, pone infine l'attenzione sull'opportunità di consultare le giovani

generazioni per coinvolgerle nel processo di valutazione delle misure generazionali o potenzialmente tali, elaborando a tal fine uno procedimento suddiviso in tre fasi (per il quale si rimanda a quanto già descritto in merito alle Linee guida del Comune di Parma).

3.3 Conclusioni

Negli ultimi anni il tema degli effetti intergenerazionali delle *policy* ha assunto un'importanza sempre maggiore, sia a fronte degli effetti del cambiamento climatico, sia dalla spinta generata dall'Agenda ONU 2030. Parallelamente, si è accentuata l'attenzione alla valutazione degli impatti delle politiche pubbliche sui giovani e sulle generazioni future: da argomento confinato al dibattito accademico e alla divulgazione ad opera di associazioni e ONG impegnate nei temi sociali e ambientali, è divenuta materia di interesse delle istituzioni dedicate alla definizione delle politiche pubbliche. Tenuto conto di questa progressiva evoluzione, in questo lavoro è stato fornito un panorama delle iniziative realizzate e in corso, a livello internazionale, europeo e nazionale, in tema di impatto generazionale.

Sul piano internazionale, con il "Patto per il futuro" e la connessa "Dichiarazione sulle generazioni future" siglati nel 2024 in ambito ONU è stata ribadita l'importanza che nell'elaborazione delle politiche si considerino le esigenze delle generazioni future. Parallelamente, l'OCSE ha adottato delle raccomandazioni volte a promuovere lo sviluppo di politiche giovanili basate sull'evidenza e ha pubblicato linee guida elaborate con il supporto dei giovani, fornendo indicazioni operative e diffondendo buone pratiche.

Nell'ambito dell'UE, l'Anno europeo dei giovani proclamato a seguito della pandemia ha rappresentato un'occasione di riflessione e di apprendimento istituzionale, con numerose iniziative di confronto tra le istituzioni europee e i giovani. Probabilmente, è anche grazie al successo di tali iniziative che è possibile spiegare non solo il rinnovato interesse dei due co-legislatori verso l'adozione della valutazione di impatto generazionale (VIG) nell'ambito del processo legislativo, ma anche la produzione di analisi e ricerche sul tema da parte del Servizio studi del Parlamento europeo utili a creare un contesto favorevole alla introduzione della VIG.

Con l'insediamento della seconda Commissione presieduta da Ursula von der Leyen si è effettivamente osservata una accelerazione della *policy* a favore dei giovani, con la nomina di un Commissario appositamente dedicato a "Equità intergenerazionale, giovani, cultura e sport". La Commissione sta facendo passi concreti per inglobare il punto di vista delle giovani generazioni nel processo di definizione e valutazione delle politiche pubbliche; i numerosi "dialoghi" tra rappresentanti dei giovani e singoli Commissari testimoniano questa nuova prospettiva, che dovrebbe trovare conferma anche nella nuova *better regulation policy* annunciata per quest'anno.

Alcuni Paesi europei hanno adottato forme parziali di VIG già da tempo; tuttavia, anche a livello nazionale l'interesse per gli impatti delle politiche pubbliche sui giovani e sulle

generazioni future è progressivamente cresciuto. Nel corso degli ultimi anni, infatti, diversi Paesi hanno introdotto o rafforzato strumenti di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche sui giovani e per incentivare il loro coinvolgimento nella definizione delle *policy*: fra i Paesi più attivi in tal senso, figurano l'Austria, la Francia, la Germania, i Paesi Bassi e il Governo Fiammingo in Belgio. I diversi contesti istituzionali e sociali hanno fatto sì che i modelli valutativi e le soluzioni di *governance* elaborati presentino aspetti comuni ed elementi di differenziazione. Quanto ai primi, tutte le VIG sono state introdotte in processi di valutazione *ex ante* delle proposte normative, o nell'ambito della più ampia analisi d'impatto della regolazione (ove adottata), o come valutazioni specifiche; la VIG ha sempre ad oggetto norme introdotte dal governo centrale; ovunque esistono criteri di selezione grazie ai quali la VIG non si applica a tutte le iniziative normative, ma solo a quelle che, ad esito di un primo esame sommario, si ritiene possano produrre impatti non trascurabili sui giovani e sulle nuove generazioni; infine, un tratto comune a tutte le esperienze esaminate è il ruolo centrale attribuito a strumenti di partecipazione dei giovani nel processo valutativo e decisionale. Accanto a questi elementi di somiglianza, emergono anche alcune differenze, tra cui le più significative riguardano la definizione di "giovani" (e la relativa coorte considerata), l'inclusione delle generazioni future nell'ambito della VIG e la struttura della VIG, che in alcuni casi (ad esempio, nei Paesi Bassi) è chiaramente articolata in fasi progressive, mentre in altri meno.

Nel corso degli ultimi anni anche in Italia si sono realizzate alcune esperienze di valutazione di impatto generazionale, anche sulla spinta della modifica dell'articolo 9 Cost. del 2022. Tuttavia, mentre a livello nazionale ci si è finora limitati alla definizione di alcune proposte metodologiche, a livello regionale e locale si sono via via diffuse applicazioni concrete, principalmente connesse al ciclo di programmazione della spesa pubblica. Con la legge 167/2025 anche l'Italia, allineandosi a quanto fatto da altri Paesi, ha introdotto nel proprio ordinamento la VIG, stabilendo che sia svolta nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione e che sia applicata a tutti gli atti normativi del Governo, ad esclusione dei decreti-legge. Le modalità di svolgimento della VIG e le relative metodologie sono demandate a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che dovrebbe essere approvato nei prossimi mesi. L'auspicio è che la VIG fornisca ai decisori pubblici elementi informativi utili ad assumere scelte più coerenti con le esigenze e le aspettative dei giovani e sulle generazioni future, allo scopo di ridurre la portata degli effetti negativi di tipo ambientale e sociale o di favorire la sistematica introduzione di misure in grado di compensare o mitigare tali impatti.

Riferimenti bibliografici

- ANCI (2025). Linee Guida ANCI per la Valutazione di impatto generazionale dei documenti Unici di programmazione comunali, versione 1.0, marzo 2025, 1-39.
- Commissione europea (2023). *Better regulation Toolbox, Tool #23*.
- Commissione europea (2024). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'Anno europeo dei giovani 2022. COM(2024) 1 final, 10 gennaio 2024.
- Commissione europea (2025). *Foresight Report 2025. Resilience 2.0: Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty*. Settembre 2025.
- Comune di Bologna (2024). Linee Guida per la valutazione dell'impatto sui giovani (VIG) delle politiche del DUP del Comune di Bologna, 1-24.
- Comune di Parma (2024). Linee guida per la valutazione d'impatto generazionale (VIG) delle politiche pubbliche, 1-21.
- Conference on the Future of Europe (2022). *Report on the final outcome*, maggio 2022.
- Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (2023). *"Perspective d'évolution de la clause d'impact Jeunesse", Contribution adoptée par les membres du Bureau du COJ*, 30 novembre 2023.
- Corte costituzionale, Ufficio Studi (2023). I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost. Selezione di contributi di dottrina. *STUD 335/a*, ottobre 2023, 1-301.
- COVIGE (2022). Linee Guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche.
- De Wilde A, Gadeyne L., Van den Bergh E. e Vahnee J. (2023). *EU youth Test/Check. An updated and revised synthesis and analysis in view of the upcoming Belgian EU youth presidency 2024*, maggio 2023, 1-37.
- European Committee of the Regions and European Youth Forum (2022). *Charter on Youth and Democracy*, December 2022.
- European Youth Forum (2022). *Eu Youth Test. A guiding framework to for practical implementation*, Bruxelles, 1-24.
- Kompetenzzentrum jugend-Check (2022). *The youth-Check in Germany*, aprile 2022.
- Monti L. (2024). Legiferare meglio: la valutazione di impatto generazionale del Documento Unico di Programmazione. *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2, 53-67.
- Monti L. (2023). Contributo di ricerca per la Valutazione di Impatto Generazionale PR FESR e PR FSE 2021-2027 Regione Emilia-Romagna, presentazione in occasione della presentazione risultati del progetto Safe-ER, 7 dicembre 2023.

Monti L., Martinelli V. (2021). Misurare l'impatto generazionale delle politiche pubbliche: una sfida, un metodo. *Amministrazione in Cammino*, 29 marzo 2021, 1-14.

OECD (2022). *Recommendation of the Council on creating better opportunities for young people*, adopted by the Council at Ministerial level on 10 June 2022.

ONU (2024). *Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations*.

Secrétariat Général du Gouvernement e del Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports (2016). *L'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et des textes réglementaires*. «La clause d'impact jeunesse», maggio 2016.

Servizio studi del Senato della Repubblica (2024). Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie. *Dossier su A.S. 1192*, 18 settembre 2024.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

The page features three thick horizontal bars at the bottom. The top bar is green, the middle bar is dark grey, and the bottom bar is red. These bars span the entire width of the page.