



21 FEBBRAIO 2024

La valutazione di impatto
generazionale delle leggi come forma
di attuazione degli articoli 9 e 97 della
Costituzione

di Luca Bartolucci

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza - Università di Roma



La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*

di Luca Bartolucci

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il contributo analizza la recente introduzione, in un disegno di legge del Governo, della valutazione di impatto generazionale delle leggi, che si può considerare una forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione. Si tratta, infatti, dell'introduzione nel procedimento legislativo di una forma di tutela delle generazioni future, che sono richiamate esplicitamente nell'articolo 9 della Costituzione, come modificato nel 2022 e implicitamente nell'articolo 97, laddove si menziona la sostenibilità del debito pubblico. Infine, si prende in considerazione l'auspicabile introduzione, anche in Parlamento, di strumenti a tutela delle generazioni future.

Title: The generational impact assessment of laws as a form of implementation of Articles 9 and 97 of the Constitution

Abstract [En]: The paper analyzes the recent introduction, in a government bill, of the generational impact assessment of laws, which can be considered a form of implementation of articles 9 and 97 of the Constitution. It is, in fact, the introduction into the legislative process of a form of protection of future generations, which are explicitly referred to in article 9 of the Constitution, as amended in 2022 and implicitly in article 97, where the sustainability of public debt is mentioned. Finally, the desirable introduction, also in Parliament, of instruments to protect future generations is taken into consideration.

Parole chiave: Sostenibilità, generazioni future, parlamento, valutazione di impatto generazionale, futuro

Keywords: Sustainability, future generations, parliament, generational impact assessment of laws, future

Sommario: **1.** Premessa: la necessità di orientare le decisioni al futuro. **2.** L'introduzione della valutazione di impatto generazione delle leggi nell'ordinamento italiano: una forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione. **3.** L'auspicabile introduzione, anche in Parlamento, di strumenti a tutela delle generazioni future. **4.** Conclusioni.

1. Premessa: la necessità di orientare le decisioni al futuro

Il tempo in cui viviamo è segnato da cambiamenti profondi che sfidano la capacità di adattamento della società. Per questa ragione, appare pericoloso prendere decisioni con uno sguardo orientato soltanto al breve termine e si può individuare nella sottomissione a un eterno presente una delle maggiori criticità delle società contemporanee. Il sistematico prevalere di una logica di breve periodo rappresenta un problema che produce gravi e molteplici conseguenze¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ N. LUPO, *Tutelare le generazioni future senza intaccare il diritto di voto*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2019.

La politica del “qui e ora” sembra avere come unico obiettivo quello di catturare quotidianamente consensi e intercettare gli impulsi dell'opinione pubblica, senza poter considerare il medio e lungo termine². Una certa “furia del presente”³ ha, infatti, caratterizzato costantemente le scelte della politica, almeno quella italiana, oscurando ogni preoccupazione collettiva per il futuro e impedendo la valutazione prospettica delle decisioni di oggi nel tempo⁴. La democrazia rappresentativa stessa è afflitta dal “presentismo” e ha una tendenza radicata ad essere “parziale nei confronti del presente” e a “trascurare i rischi ambientali a lungo termine”⁵.

Appare quindi centrale sottolineare la necessità di orientare al futuro le decisioni – soprattutto legislative – in un momento in cui il progresso tecnologico ha comportato un cambiamento di prospettiva delle Costituzioni e un cambiamento nella valutazione del rapporto tra la Costituzione e il futuro: dall'attenzione al “futuro” delle Costituzioni si passa progressivamente al “futuro” come dimensione da preservare⁶. Se, infatti, le Costituzioni aspirano all'eternità ordinamentale e ambiscono a prescrivere le regole del gioco di un ordinamento che vivrà come tale “solo perché e fino a che quelle regole, dettate da quella Costituzione, nella sua specifica identità sostanziale, dureranno”⁷ allora il diritto costituzionale deve riuscire ad essere anche strumento per gestire i grandi cambiamenti che si profilano nell'epoca attuale, adattandosi ad essi.

Molte sono state le soluzioni prospettate per rispondere all'esigenza di allungare lo sguardo dei decisori politici. Vi è stato perfino chi ha sostenuto la necessità di intervenire sulla separazione dei poteri per istituzionalizzare la sostenibilità: un nuovo modello a quattro poteri dovrebbe includere un livello istituzionale per difendere gli interessi dei posteri nei processi decisionali. Il concetto di *checks and balance*, secondo tale schema, che era stato introdotto per evitare una “tirannia della maggioranza”, dovrebbe evolversi nella società moderna attraverso controlli temporali per proteggere le generazioni future da una “tirannia del presente”⁸.

Inserire clausole sulla sostenibilità nelle Costituzioni, in particolare, è un tentativo per ‘aggiustare’ quelle che sono le dinamiche ‘naturali’ delle democrazie elettorali. Infatti, per quanto riguarda la sostenibilità

² G. DE RITA e A. GALDO, *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*, Torino, 2018, p. IX.

³ U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, Bologna, 2014, p. 177.

⁴ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 629.

⁵ Cfr. D.F. THOMPSON, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 13 (1), 2010, p. 17.

⁶ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 122.

⁷ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, p. 1. Cfr. anche I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito: riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2021, p. 51 s., spec. p. 55.

⁸ J. TREMMEL, *Parliaments and future generations: The four-power-model*, in *The Politics of Sustainability: Philosophical perspectives*, a cura di D. Birnbacher e M. Thorseth, Londra, 2015, p. 212.

“uno dei principali problemi nell’adottare decisioni che tutelino le esigenze del futuro, a scapito, se necessario, di interessi del presente, è costituito dalla dinamica della democrazia elettorale, cioè dalla necessità delle *élites* politiche di conquistare il consenso a breve termine degli attuali elettori, senza tener conto di chi, non essendo presente, non può influire con il suo voto sulla contesa elettorale”⁹. La giurisprudenza costituzionale è un altro fattore che tenta di inserire una visione del futuro nella ragionevolezza delle scelte legislative¹⁰.

Eppure, la strada che sembra più feconda è quella dell’inserimento di meccanismi istituzionali e procedurali per orientare le decisioni al futuro, entrando nel campo di quello che è stato definito delle ‘*implementation strategies*’ dell’istanza intergenerazionale¹¹. Sono stati immaginati a tal fine meccanismi per incentivare comportamenti più lungimiranti del legislatore. Molto interessante, ad esempio, è l’idea della possibile introduzione di una *procedural sustainability provision*, che muove dall’idea in base alla quale l’aspetto centrale della garanzia deve spostarsi dal piano sostanziale a quello procedurale¹².

Oltre questa soluzione, “la quasi totalità delle proposte finora emerse nel dibattito teorico, o sperimentate sul piano normativo, ruotano intorno alla individuazione di speciali e nuovi organismi consultivi, messi a fianco dell’organo legislativo o inseriti nel sistema amministrativo con particolari condizioni di indipendenza dalle istituzioni di Governo, anche sul piano finanziario”¹³. Così, in alcune esperienze, si è optato per una soluzione istituzionale: la creazione, cioè, di organi appositamente dedicati al futuro. In sostanza, per raggiungere gli obiettivi globali di sostenibilità si è ritenuto necessario incorporarli nella definizione delle politiche a livello di nazionale. Per fare questo, sono state create una serie di istituzioni di diverso tipo – consigli, comitati, difensori civici – al fine di promuovere tali obiettivi¹⁴.

⁹ T. GROPPi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in DPCE, n. 1, 2016, p. 51.

¹⁰ Si pensi, per tutte, alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul clima del 24 marzo 2021, con la quale quest’ultimo ha giudicato parzialmente incostituzionale la legge tedesca sul cambiamento climatico, approvata nel 2019, per l’assenza di indicazioni dettagliate sulla riduzione delle emissioni dopo il 2030, sostenendo che il legislatore avrebbe dovuto prendere delle precauzioni per salvaguardare le libertà fondamentali delle generazioni future. Sul punto, cfr. M. PIGNATARO, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1° luglio 2021; M.T. ROERIG, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20)*, in *merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future*, in *Servizio studi della Corte costituzionale*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *LuisOpen*, 28 maggio 2021.

¹¹ J. BOSTON, *Governing for the future: designing democratic institutions for a better tomorrow*, Bingley, 2017.

¹² T. GROPPi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit., p. 64, attraverso clausole costituzionali, cioè, che non stabiliscano in astratto il principio della sostenibilità ma che individuino i procedimenti attraverso i quali devono essere assunte le decisioni politiche e il cui rispetto possa essere controllato dalle giurisdizioni costituzionali.

¹³ A. D’ALOIÀ, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del dir.*, Annali IX, Milano, 2016, p. 385.

¹⁴ Cfr. O. L. MATHIS, M. ROSE, J. NEWIG e S. BAUER, *Toward the sustainability state? Conceptualizing national sustainability institutions and their impact on policy-making*, in *Environmental Policy and Governance*, 12 ottobre 2022, p. 2 s.



2. L'introduzione della valutazione di impatto generazione delle leggi nell'ordinamento italiano: una forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione

Un primo passo in tale direzione sembra provenire oggi dal Governo italiano. In particolare, nel Comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 2023, si dà conto dell'approvazione di un disegno di legge, su proposta del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati e del Ministro per la pubblica amministrazione Paolo Zangrillo, che introduce deleghe al Governo per la semplificazione normativa.

In particolare, nel comunicato si dice che, nel quadro delle riforme volte alla semplificazione inserite nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il testo prevede l'introduzione nell'ordinamento di una nuova "legge annuale di semplificazione normativa" quale strumento di periodica revisione della legislazione nei settori che saranno individuati di anno in anno. La legge sarà adottata, in seguito a specifiche consultazioni pubbliche e sulla base delle proposte pervenute dai Ministri competenti, entro il 30 giugno di ogni anno, con scopi di semplificazione, riordino e codificazione della normativa vigente, anche mediante delega legislativa.

Si prevede quindi di sostituire la "vecchia" legge annuale di semplificazione, che era stata introdotta nell'ordinamento dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 e che, tuttavia, era stata poi approvata solo quattro volte in 26 anni (cioè le leggi: 8 marzo 1999, n. 50; 24 novembre 2000, n. 340; 29 luglio 2003, n. 229; 28 novembre 2005, n. 246). Eppure, lo scarso successo difficilmente può ritenersi ascrivibile allo strumento della legge annuale, considerando che vi sono una serie di altre leggi con la stessa cadenza che assolvono i propri compiti. Probabilmente, invece, tale insuccesso può essere attribuito, oltre al limitato interesse politico verso la semplificazione, alla complessità della norma, peraltro più volte novellata nel tempo. La nuova legge annuale di semplificazione normativa sarà adottata, in seguito a specifiche consultazioni pubbliche e sulla base delle proposte pervenute dai Ministri competenti, entro il 30 giugno di ogni anno, con scopi di semplificazione, riordino e codificazione della normativa vigente, anche mediante delega legislativa.

Si prevedono, inoltre, misure volte al miglioramento della qualità della normazione, tra le quali, oltre a una delega al Governo per la digitalizzazione dell'attività e della produzione normativa e l'adozione in formato digitale dei regolamenti ministeriali, anche l'introduzione di una "valutazione d'impatto generazionale" delle leggi (VIG).

Si può ritenere che ci si trovi di fronte a una innovazione di particolare importanza, in quanto la valutazione di impatto generazionale delle leggi si può considerare un'attuazione degli artt. 9 e 97 della Costituzione, laddove si menziona l'interesse delle generazioni future in materia ambientale e la sostenibilità del debito pubblico. In particolare, com'è noto, la legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1 è volta

a inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. In particolare, interviene sugli articoli 9 e 41 Cost., introducendo un'esplicita disposizione sulla tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni¹⁵. Anche la legge costituzionale n. 1 del 2012, implicitamente, contiene un richiamo alla tutela delle generazioni future: infatti, il principio di sostenibilità del debito pubblico, inserito nell'art. 97 Cost., primo comma, può essere letto proprio come strumento a tutela delle generazioni future¹⁶.

A fronte di queste due modifiche costituzionali, l'introduzione della VIG si può dunque ritenere come una vera e propria forma di attuazione costituzionale: sembra trattarsi, infatti, di un meccanismo procedurale per la tutela delle generazioni future.

È una direzione che il costituzionalismo ha intrapreso ormai da diverso tempo, agendo non soltanto sulle Costituzioni, ma anche attraverso l'opera dei giudici (costituzionali e non), nell'ambito, ad esempio, del c.d. “*climate change litigation*”. Per non lasciare, tuttavia, l'onere di proteggere le generazioni future alle sole Corti, è importante che anche il legislatore metta in moto meccanismi per rispettare i valori costituzionali e l'introduzione della valutazione d'impatto generazionale delle leggi può essere letta proprio in quest'ottica. Da questo punto di vista, appare quantomeno incoraggiante – sebbene dovrà poi evidentemente essere verificato nelle scelte concrete che assumerà l'Esecutivo – la previsione contenuta

¹⁵ In particolare, con l'art. 1 della legge cost. n. 1 del 2022 si introduce un nuovo terzo comma all'articolo 9 della Costituzione, con l'obiettivo di inserire tra i principi fondamentali, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, anche quella dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Il nuovo comma dell'art. 9 Cost., poi, continua con un ulteriore periodo, in base al quale “la legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali”. Si interviene anche, con l'art. 2 della legge cost. n. 1 del 2022, sull'articolo 41 Cost., stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, premettendo tali limiti a quelli riguardanti la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Inoltre, si riserva alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali ma anche ambientali. Sul punto cfr. almeno R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it.*, 2022; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, cit.; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, p. 1; ID., *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, p. 310; G. SOBRINO, *Le generazioni future entrano nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, p. 139 s.; L. IMARISIO e G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni. Atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, Torino, 2022; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it.*, 1° giugno 2022, p. 121 s.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2021, p. 460 s.; L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it.*, 23 giugno 2021; N.M. TRITTO, *I limiti all'iniziativa economica privata e la salvaguardia delle future generazioni alla luce delle recenti modifiche alla Costituzione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1, 2022, p. 64 s.; V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023. Sia consentito anche un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2022, nonché a ID., *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 4, 2021.

¹⁶ Sul punto, sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, *passim*. Cfr. anche I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2021, p. 51 s.; C. BERGONZINI, *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2022, p. 64 s.

nel disegno di legge poc'anzi menzionato, che appare anche la realizzazione di una parte del programma di Fratelli d'Italia, che aveva inserito, per l'appunto, nel proprio programma elettorale, una menzione della valutazione di impatto generazionale delle leggi e dei provvedimenti a tutela delle future generazioni.

La VIG sembra porsi nel solco di quello che era stato uno dei primi tentativi per analizzare preventivamente le conseguenze delle decisioni prese, cioè l'introduzione dell'Analisi di impatto della regolazione (c.d. 'AIR') che, tuttavia, non sembra essere stata valorizzata quanto avrebbe potuto¹⁷. In questo quadro, la valutazione di impatto generazione delle leggi può essere uno strumento, dal lato del Governo, idoneo per una prima difesa (non giurisdizionale) delle generazioni future. Con la VIG si introduce quindi nell'ordinamento un momento di valutazione *ex ante* dei progetti di legge governativi e del loro impatto ambientale e sociale sulle future generazioni, anche con il possibile effetto di rivitalizzare lo strumento dell'AIR.

La bozza del testo del disegno di legge¹⁸ prevede, in particolare, che la VIG consiste nell'esame preventivo dei disegni di legge del Governo in relazione agli effetti ambientali, sociali o economici ricadenti sui giovani e sulle generazioni future. La VIG costituisce uno strumento informativo riguardante l'equità intergenerazionale degli effetti ambientali, sociali o economici indotti dai provvedimenti e si prevede che sia effettuata nell'ambito dell'AIR prevista dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, secondo criteri e modalità individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del medesimo articolo 14 entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Si prevede, infine, che la VIG sia, in ogni caso, necessaria se il disegno di legge determina effetti significativi di tipo ambientale, sociale o economico, a carico delle generazioni future.

Si tratta quindi di un obbligo in sede di esercizio dell'iniziativa legislativa del Governo, in linea con l'arricchimento del corredo informativo dei progetti di legge che si è visto negli ultimi anni¹⁹ e consistente in una relazione tecnica di accompagnamento alle proposte e ai disegni di legge, che può portare almeno due vantaggi: il superamento della carenza di una previsione temporale nel richiamo che l'art. 9 fa alle

¹⁷ Sull'AIR, cfr. A. NATALINI e F. SARPI, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 229 s.; C. ZUCHELLI, *L'analisi dell'impatto della regolazione. Lo stato attuale della legislazione in materia: prospettive ed avvertenze per l'uso*, in *La qualità della regolazione – Politiche europee e piano d'azione nazionale*, a cura di F. Basilica, Rimini, 2006, p. 564 s.; V. DI PORTO, *L'analisi di impatto nell'istruttoria legislativa*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del seminario di studi su L'attività normativa del Governo: profili procedurali e organizzativi, svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, a cura di E. Catelani e E. Rossi, Milano, 2003, p. 81 s.; V. DI PORTO e E. ESPA (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2021*, Napoli, 2022.

¹⁸ Che è stato pubblicato da [Astrid](#).

¹⁹ Cfr. N. LUPO, *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, p. 362 s. Sulla motivazione della legge, più in generale, cfr. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, Padova 2009; M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, 2011. Cfr. anche M. DE BENEDETTO, *La motivazione delle regole*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 185-186, 2014, p. 7 s.; M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI e N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011; L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, 2019.

“future generazioni” in relazione alle politiche pubbliche nazionali, quindi un ancoraggio al principio di responsabilità politica e al diritto di voto²⁰.

Sembra trattarsi della trasposizione in Italia, per certi versi, del c.d. “*youth check*”²¹, introdotto nel 2013 presso il Parlamento austriaco, e dal 2017 presso il Parlamento federale tedesco²², proseguendo sulla strada già intrapresa dal Governo Draghi che, nel 2021, aveva istituito il Comitato per la Valutazione dell’Impatto Generazionale delle politiche pubbliche presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (COVIGE)²³. Di recente, d’altronde, anche il Comitato economico e sociale europeo, nel Parere riguardante la Cooperazione nel settore della gioventù (SOC/759) del 15/06/2023, aveva definito “essenziale” che le leggi e gli atti aventi forza di legge degli Stati membri fossero sottoposti anche a una valutazione d’impatto per impedire ogni azione di violazione dei diritti e di discriminazione nei confronti dei giovani. A ben vedere, tuttavia, sembra che il Governo abbia inserito uno strumento persino più ampio del c.d. “*youth check*”, perché la VIG non si limita a valutare gli effetti sulle giovani generazioni, ma anche quelli ancora più lontani nel tempo, e quindi specificamente ricadenti sulle future generazioni²⁴.

Si tratta di uno strumento attraverso il quale è astrattamente possibile anche introdurre una sorta di *foresight* governativo sugli atti legislativi, prima della loro adozione. Molti Stati già hanno al loro interno una varietà di esperienze di istituzionalizzazione di tali elementi²⁵: il *foresight*, in particolare, è un processo che permette di raccogliere e analizzare informazioni che aiuteranno a costruire una visione di futuro a medio-lungo termine.

²⁰ Anche sulla scia di quanto indicato dalla Corte costituzionale in materia di bilancio degli enti locali ed equità intergenerazionale (sent. n. 18/2019). Così M. FERRARA, *La forma dell’ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, p. 851 s., spec. pp. 866-867.

²¹ Cfr. L. MONTI, *La valutazione di impatto generazionale delle politiche pubbliche: dalle linee guida del COVIGE al possibile Youth-check in Italia*, in *Amministrazioneincammino.it*, 30 dicembre 2022; L. MONTI e V. MARTINELLI, *Misurare l’impatto generazionale delle politiche pubbliche: una sfida, un metodo*, in *Amministrazioneincammino.it*, 29 marzo 2021.

²² Cfr. sul punto C. CIOFFI e S. PIERATTINI, *Contrastare il divario generazionale attraverso la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani*, in *Amministrazioneincammino.it*, 25 febbraio 2023.

²³ Quest’ultimo ha adottato delle Linee guida in seguito a un confronto sulla metodologia da indicare alle pubbliche amministrazioni, per la costruzione di uno strumento utile al monitoraggio delle politiche giovanili, fissando alcuni paletti, come la fascia di età di riferimento (14-35 anni) i principali indicatori e le aree di impatto. Nelle linee guida è quindi messo a fuoco il meccanismo per riconoscere le misure generazionali e quelle potenzialmente tali.

²⁴ Per alcuni si tratta di una sovrapposizione alla valutazione della sostenibilità e rischia di sviare il vero obiettivo della valutazione di impatto delle politiche sui giovani. Cfr. L. MONTI, *Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l’ennesima occasione sprecata?*, in *LuiSS Institute for European Analysis and Policy*, Working Paper 1/2024, 19 gennaio 2024, spec. p. 6. A ben vedere, tuttavia, uno dei maggiori pregi della VIG, così come immaginata, si può individuare proprio nella sua capacità di dare attuazione alle previsioni costituzionali che – direttamente o indirettamente – mirano a tutelare le generazioni future. D’altro canto, neppure si può ritenere che la VIG sia una sovrapposizione rispetto alla tutela delle future generazioni che, secondo Monti, è già affidata alla promozione dello sviluppo sostenibile, al rispetto dei goal e dei target enucleati nell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile promossa dall’ONU, oggi attraverso la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS) approvata dal CIPESS. Quest’ultima è infatti un programma ampio e ambizioso, che ben si può legare alla VIG, che ha il più limitato obiettivo di introdurre una valutazione preventiva dei disegni di legge del Governo.

²⁵ OECD, *Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization*, 2022, p. 4.

Si tratta di un progetto che mira quindi a includere una valutazione di impatto generazionale nella legislazione governativa, spingendola verso un approccio orientato al futuro. Da una parte, si può considerare come una scelta particolarmente azzeccata; allo stesso tempo, tuttavia, appare necessario anche un vero impegno politico e amministrativo sul punto, senza il quale gli sforzi, pur lodevoli, del Governo, rischiano di essere vanificati.

3. L'auspicabile introduzione, anche in Parlamento, di strumenti a tutela delle generazioni future

Insomma, a livello governativo qualche segnale, seppur timido, di una maggiore attenzione al futuro sembra intravedersi. Il Governo dovrebbe quindi percorrere fino in fondo questa strada, per evitare il rischio che tali iniziative si risolvano in semplici dichiarazioni di intenti, senza avere la forza per imporsi nella fase di elaborazione vera e propria delle politiche pubbliche e delle decisioni che, soprattutto laddove abbiano risvolti finanziari, continuano ad apparire influenzate da una stringente logica di breve termine²⁶. In tale quadro, appare invece rimasto indietro il Parlamento, che pure potrebbe immaginare diversi strumenti per la tutela delle generazioni future²⁷, anche sulla scorta della valutazione di impatto generazione delle leggi. D'altro canto, i Parlamenti, sempre sospinti dalle scadenze elettorali, sono spesso visti come una delle parti più deboli nelle politiche di sostenibilità all'interno delle democrazie rappresentative. Sotto la pressione delle imminenti scadenze elettorali, soggetto alle pressanti richieste di elettori e gruppi di pressione, suddiviso in commissioni specializzati col compito di rispondere alle immediate esigenze degli interessi di settore, il potere legislativo è spesso visto come un anello debole della politica di sostenibilità²⁸.

Al contrario, i Parlamenti potrebbero farsi portatori di una sfida per certi versi “controintuitiva”, poiché “procedure lente, aperte e partecipative possono essere, ad esempio, le più adatte per orientare le scelte politiche verso obiettivi di lungo periodo, come quelli di sviluppo sostenibile, rispetto ad una legislazione invece che – per quanto riguarda l'esperienza italiana – tende a svilupparsi inseguendo i tempi affannosi e stretti del ciclo politico, arrivando spesso 'a valle' del problema da gestire, anziché anticipare i temi attraverso lungimiranti scelte di policy”²⁹.

Ecco, dunque, che nuovi organismi all'interno dei Parlamenti, dedicati espressamente al futuro, possono essere utili per allungare lo sguardo del legislatore. Eppure, la capacità di guardare al futuro anche nelle

²⁶ Si paventa tale rischio in A. MASTRAPASQUA, *Valutazione di impatto generazionale, l'ultima ipocrisia normativa*, in *Liberquotidiano.it*, 16 dicembre 2023.

²⁷ Da ultimo, cfr. V. KOSKIMAA e T. RAUNIO, *Political Institutions and Long-Term Policymaking: How Parliamentary Future Committees Can Make a Difference*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2024, p. 1 s.

²⁸ L. KINSKI e K. WHITESIDE, *Of parliament and presentism: electoral representation and future generations in Germany*, in *Environmental Politics*, 2022, p. 2.

²⁹ Cfr. L. GIANNITI, *I Parlamenti devono contribuire a orientare le scelte politiche verso obiettivi di medio termine*, in *Asvis.it*, novembre 2016.

scelte presso le Camere, sebbene si contrapponga, per certi versi, alla natura delle stesse, potrebbe potenzialmente essere sviluppata fino a farla diventare una vera e propria nuova funzione parlamentare. D'altronde, le esperienze comparate di istituzioni per il futuro in ambito parlamentare non mancano: in particolare, risulta che dal 1990, sono state create dieci istituzioni per il *foresight* parlamentare (che in tre casi hanno avuto vita breve)³⁰. Menzione particolare deve essere fatta per il caso della Finlandia, ove è stata istituita una commissione parlamentare per le generazioni future, il *Committee for the Future*³¹, che può essere considerato il capostipite di tali organismi.

Lo scopo di tali organismi è quello di tentare di prevedere temi di lungo-periodo e aumentare la consapevolezza dei megatrend sociali, intervenendo – e cercando di farlo con qualche anticipo – sulle varie crisi e opportunità che possono sorgere (sui temi più vari, come, ad esempio, la digitalizzazione, il *climate change*, la pandemia, e così via). Le istituzioni parlamentari sul futuro sono organi relativamente recenti, che nell'ambiente parlamentare – piuttosto stabile nel tempo – possono considerarsi una vera e propria innovazione istituzionale.

È pertanto necessario che anche i Parlamenti abbiano, al loro interno, un organismo che si occupi di futuro, perché soltanto in tal modo potranno avere la necessaria *expertise* per interfacciarsi con tali questioni e per svolgere un controllo più accurato nei confronti delle strutture governative. Peraltro, attraverso l'azione di simili organismi si può anche raggiungere l'obiettivo di rendere più attento il personale politico agli effetti di lungo termine delle scelte legislative. Inoltre, includere alcuni parlamentari nel lavoro di tali organi permette di estendere la loro influenza ad altre sedi: si pensi ai dibattiti nei gruppi parlamentari e nei partiti, nelle commissioni, in Aula³².

Per tale ragione l'introduzione della VIG da parte governativa potrebbe essere anche l'occasione, per le Camere, di riflettere su una ulteriore riforma dei Regolamenti parlamentari, con l'obiettivo di introdurre qualche meccanismo a tutela delle generazioni future. Ad esempio, si potrebbe intervenire sull'organizzazione delle commissioni, aggiornando e adattando il sistema delle commissioni alla centralità che la questione ambientale – e l'interesse intergenerazionale – stanno assumendo nell'ambito dell'ordinamento italiano, introducendo una sorta di “Commissione per il futuro”, sul modello finlandese, oppure prendendo spunto da una delle altre esperienze presenti nel diritto comparato (si pensi al *Parliamentary Advisory Council for Sustainable Development* tedesco). L'obiettivo sarebbe quello di inserire un momento di riflessione “*future-oriented*” nel procedimento legislativo, per “allungare” lo sguardo del

³⁰ V. KOSKIMAA e T. RAUNIO, *Should legislatures invest in foresight work? Assessing parliamentary future institutions*, paper presentato al Workshop of parliamentary scholars and parliamentarians di Wroxtton, 2022.

³¹ Quest'ultimo è stato fondato nel 1993 per generare un dialogo con il Governo su un futuro di grandi problemi e opportunità. Cfr., sul punto, V. KOSKIMAA e T. RAUNIO, *Encouraging a longer time horizon: The Committee for the Future in the Finnish Eduskunta*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2020.

³² *Ibidem*.



legislatore, superando quell'approccio di breve periodo e del “qui ed ora” che molto spesso ha caratterizzato la vita politica e parlamentare.

Per queste ragioni, il diffondersi di istituzioni per il futuro si deve salutare come un passo avanti potenzialmente importante per il raggiungimento della sostenibilità, nei vari profili in cui si concretizza. Allo stesso tempo, queste istituzioni possono solo essere un grimaldello e un modo attraverso il quale le scelte potrebbero essere maggiormente orientate al futuro. Per tale obiettivo, appare essenziale un impegno politico forte di governi e parlamenti, senza il quale gli sforzi di tali istituzioni rischiano di essere vanificati.

4. Conclusioni

In definitiva, si può affermare che le generazioni future si stiano facendo strada, in modo sempre più intenso, nel costituzionalismo: esse, infatti, non solo appaiono con sempre maggiore frequenza – sia esplicitamente sia implicitamente – nel testo delle Carte costituzionali e sono ormai uno dei veri e propri protagonisti delle giurisprudenze costituzionali, ma divengono anche soggetti delle attenzioni dei procedimenti endo-governativi e, in alcune esperienze, anche di organi parlamentari ad esse specificamente dedicati.

La stessa reazione dell'Unione europea alla crisi pandemica, col *Next Generation EU*, può essere considerato un ulteriore tassello dell'attenzione che le istituzioni stanno riservando alle prossime generazioni, anche in un momento tanto critico per la generazione presente come quello che ha caratterizzato gli ultimi anni. Gli investimenti del NGEU, invero, si focalizzano sul “verde” e sul “digitale”, legando in tal modo la sostenibilità economico-finanziaria a quella ambientale.

Anche in tale modo si va sempre di più verso una tutela di chi “non ha voce”, e questo segna un passaggio fondamentale del costituzionalismo, un mutamento di prospettiva delle Costituzioni e – come ha segnalato la migliore dottrina in tema – un “cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al ‘futuro’ delle Costituzioni [...] si passa progressivamente al ‘futuro’ come dimensione da preservare”³³, anche con meccanismi innovativi come quello che si sta appresentando a introdurre il Governo italiano.

Le modifiche costituzionali del 2012 e del 2022 hanno inserito – la prima implicitamente e la seconda espressamente – le generazioni future in Costituzione. Oggi, l'introduzione di una valutazione di impatto generazione delle leggi attua quelle disposizioni costituzionali, nell'attesa che anche il Parlamento faccia la sua parte, creando e implementando degli snodi istituzionali e procedurali a tutela delle generazioni future. Nel frattempo, il Parlamento ben potrebbe intanto, nell'*iter* parlamentare del disegno di legge

³³ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit. p. 122



governativo che introduce la VIG, estendere il raggio di azione della previsione normativa anche ai disegni di legge di natura parlamentare, perché in effetti “l’estensione della VIG anche a questi ultimi arricchirebbe al contrario il dibattito politico”³⁴. Sarebbe un primo importante passo avanti per mostrarsi attento alla tutela in concreto dei giovani e delle generazioni future.

³⁴ Così L. MONTI, *Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l’ennesima occasione sprecata?*, cit., p. 6.