



## **La Valutazione di impatto generazionale, un antidoto al “presentismo” per le nostre leggi**

**di Luca Bartolucci**

Lecturer in Diritto pubblico, Luiss School of Government

### **Policy Brief n. 2/2024**

*Uno strumento per valutare preventivamente i disegni di legge di iniziativa governativa, in particolare per il loro impatto ambientale e sociale sulle future generazioni. Si chiamerà “Valutazione di impatto generazionale”. A prevederlo è la nuova “legge annuale di semplificazione normativa”, come emerge da un disegno di legge approvato in via preliminare lo scorso dicembre e che introduce deleghe al Governo in questa direzione. Un’innovazione di particolare rilevanza, sostiene Luca Bartolucci, in quanto la valutazione di impatto generazionale delle leggi si può considerare un’attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione, laddove si menziona l’interesse delle generazioni future in materia ambientale e la sostenibilità del debito pubblico. In questo Policy Brief si esamina dunque il possibile funzionamento della Valutazione di impatto generazionale, si passano in rassegna meccanismi analoghi a livello internazionale e si ragiona su come approfondire un simile approccio nel futuro del processo legislativo.*



Il tempo in cui viviamo è segnato da cambiamenti profondi che sfidano la capacità di adattamento della società. Per questa ragione, si può individuare nella sottomissione a un eterno presente una delle maggiori criticità delle società contemporanee: appare quindi centrale sottolineare la necessità di orientare al futuro le decisioni legislative.

Molte sono state le soluzioni prospettate per rispondere all'esigenza di allungare lo sguardo dei decisori politici. Inserire clausole sulla sostenibilità nelle Costituzioni, in particolare, è un tentativo per "aggiustare" quelle che sono le dinamiche "naturali" delle democrazie elettorali. La giurisprudenza costituzionale è un altro fattore che tenta di inserire una visione del futuro nella ragionevolezza delle scelte legislative. Eppure, la strada che sembra più feconda è quella dell'inserimento di meccanismi istituzionali e procedurali per orientare le decisioni al futuro: a tal fine, sono stati immaginati meccanismi per incentivare comportamenti più lungimiranti del legislatore.

### **Verso la "Valutazione d'impatto generazionale", l'iniziativa del Governo**

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.

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 (sostituendo in tal modo la "vecchia" legge annuale di semplificazione, introdotta nell'ordinamento dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 e che, tuttavia, era stata poi approvata solo quattro volte in 26 anni). Il disegno di legge prevede, 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).

Quest'ultima appare un'innovazione di particolare rilevanza, 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 interviene sugli articoli 9 e 41 Cost., introducendo un'esplicita disposizione sulla tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. 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 future (L. Bartolucci, *"La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future"*, Padova, 2020).

Come si accennava poc'anzi, infatti, l'onere di proteggere le generazioni future non può essere lasciato alle sole Corti, ma 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.



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 potuto (cfr. 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). 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.

### **Uno strumento a difesa delle generazioni future, ecco come funzionerebbe**

La bozza del testo del disegno di legge 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 anni (cfr. N. Lupo, *"Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi, in Quaderni costituzionali"*, n. 2, 2001, p. 362 s.) e consistente in una relazione tecnica di accompagnamento ai disegni di legge.

Sembra trattarsi della trasposizione in Italia, per certi versi, del cosiddetto *"youth check"*, introdotto nel 2013 presso il Parlamento austriaco, e dal 2017 presso il Parlamento federale tedesco, 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). A ben vedere, tuttavia, sembra che il Governo abbia inserito uno strumento persino più ampio del cosiddetto *"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 generazioni. 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 (così L. Monti, *"Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l'ennesima occasione sprecata?"*, in *Luis 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.

### **Tutela delle generazioni future, quale ruolo per il Parlamento?**

Insomma, a livello governativo qualche segnale verso 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 termine (si paventa tale rischio in A. Mastrapasqua, *“Valutazione di impatto generazionale, l'ultima ipocrisia normativa”*, in *Liberoquotidiano.it*, 16 dicembre 2023).

In questo quadro, appare invece rimasto indietro il Parlamento, che pure potrebbe immaginare diversi strumenti per la tutela delle generazioni future, 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.

Il Parlamento italiano potrebbe quindi 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 l'interesse intergenerazionale sta assumendo nell'ordinamento costituzionale, introducendo una sorta di “Commissione per il futuro”, sul modello finlandese, oppure prendendo spunto da una delle altre esperienze presenti nel diritto comparato.

Senza arrivare a istituire organi di questo genere, tuttavia, il Parlamento potrebbe intanto raccogliere la “sfida” lanciata dal Governo e, nell'*iter* parlamentare del disegno di legge 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” (L. Monti, *“Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth-check: una opportunità o l'ennesima occasione sprecata?”*, cit., p. 6).

Sarebbe un altro importante passo in avanti per mostrarsi attenti, in concreto, alla tutela dei giovani e delle generazioni future.