

**La Verifica di Impatto Generazionale.
Un cambio di paradigma normativo in attuazione dell'articolo 9
della Costituzione.**

***The Generational Impact Assessment.
A change of regulatory paradigm in implementation of article 9 of the
Constitution.***

Cristina De Benetti ⁽¹⁾

Sommario: 1. Premessa; 2. La Valutazione di Impatto Generazionale: uno strumento di equità intergenerazionale a tutela delle generazioni future; 3. Gli impatti sui profili di costituzionalità delle fonti. L'equità intergenerazionale e la gestione del debito pubblico nella giurisprudenza della Corte costituzionale; 4. Conclusioni. La Valutazione di Impatto Generazionale quale attuazione dell'articolo 9 della Costituzione. Una dovuta trasparenza intergenerazionale del quadro normativo.

Abstract (ITA)

Il contributo offre una lettura degli strumenti per la qualità della legislazione, con particolare attenzione alla introduzione della Valutazione di Impatto Generazionale di cui alla recente legge di semplificazione 167/2025, strumento istituito al fine di garantire l'equità intergenerazionale. Si tratta della prima applicazione del principio di sviluppo sostenibile introdotto tra i principi fondanti l'ordinamento repubblicano dalla legge costituzionale 1/2022, che ha riformato gli articoli 9 e 41 della Costituzione. Vengono in particolare analizzati, da un lato, i principi e le metodologie chiamate ad attuare la Valutazione di Impatto Generazionale e, dunque, l'equità intergenerazionale, dall'altro, le implicazioni sui profili di costituzionalità delle fonti che possono derivare dal mancato rispetto della nuova normativa alla luce degli articoli 9 e 81 della Costituzione.

Abstract (ENG)

This article offers an analysis of legislative quality tools, focusing specifically on the introduction of the Generational Impact Assessment (GIA) under the recent Simplification Law 167/2025, a tool established to ensure intergenerational equity. This represents the first application of the principle of sustainable development, introduced among the founding principles of the Italian Republic by Constitutional Law 1/2022, which reformed Articles 9 and 41 of the Constitution. It analyzes, on the one hand, the principles and methodologies required to implement the GIA and, therefore, intergenerational equity, and, on the other, the implications for the

(¹) Professore Associato di diritto amministrativo e pubblico, Università degli studi di Venezia, Ca' Foscari. Direttore scientifico del Master in Diritto dell'ambiente e del territorio, Ca' Foscari. Avvocato cassazionista. E-mail: cdebenet@unive.it.

constitutionality of sources that may arise from failure to comply with the new legislation in light of Articles 9 and 81 of the Constitution.

Parole chiave (ITA): sviluppo sostenibile; Valutazione di Impatto Generazionale; equità intergenerazionale; articoli 9 e 81 della Costituzione.

Keywords (ENG): *sustainable development; Generational Impact Assessment; intergenerational equity; Articles 9 and 81 of the Constitution.*

1. Premessa

La tematica inerente lo sviluppo sostenibile e l'equità tra generazioni è senza dubbio sempre più al centro del dibattito sociale, politico e giuridico. Altrettanto vero è che la medesima per acquisire profili di concretezza necessita di appositi strumenti.

In tal senso assume centralità la recente novità normativa introdotta dalla legge di semplificazione 2025 in merito all'obbligo posto in capo al Governo di operare una Valutazione di Impatto Generazionale ogniqualvolta prenda in esame un disegno di legge (con l'eccezione dunque dei decreti-legge), al fine di misurarne gli effetti ambientali e sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future.

Si tratta della prima attuazione legislativa del riformato articolo 9 della Costituzione.

A riguardo abbiamo già avuto modo di sottolineare, su questa stessa rivista, come la riforma costituzionale del 2022, che ha portato alla riscrittura degli articoli 9 e 41 della Carta, abbia profondamente innovato il paradigma costituzionale in materia ambientale.

Come noto, con la legge costituzionale numero 1 dell'8 febbraio 2022, all'articolo 9 della Costituzione, dopo il comma dedicato alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, viene ad aggiungersi il riconoscimento, tra i principi fondanti la Repubblica, del compito rimesso a quest'ultima di *"tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"*, nonché contestualmente all'articolo 41, dedicato all'esercizio dell'iniziativa economica, si prevede che quest'ultima non possa svolgersi *"in modo da recare danno alla salute e all'ambiente"* e che la medesima possa essere indirizzata e coordinata oltre che a fini sociali, anche a *"fini ambientali"*.

Il disegno costituzionale si arricchisce così nelle sue fondamenta, accogliendo tra i principi fondamentali del nucleo essenziale fondante la Repubblica l'ampia tematica della preservazione del patrimonio ambientale in nome dell'equità intergenerazionale.

Si tratta di un cambiamento radicale che investe tutto l'ordinamento chiamato ad attuare il principio sancito dalla riforma nella dimensione temporale che gli è propria, di tal che il popolo diviene un continuum generazionale al quale la democrazia consegna una rinnovata sovranità.

Come abbiamo già rilevato la riforma dell'art. 9 si colloca nel solco dei principi fondamentali riconosciuti e garantiti dagli articoli 2 e 3⁽²⁾ dell'ordinamento costituzionale, dando ulteriore voce al principio di solidarietà nello specifico ambito ambientale. Si sostanzia, così, una nuova dimensione

⁽²⁾ Come noto l'articolo 2 della Costituzione recita: *"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"* e l'articolo 3: *"È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*.

della solidarietà chiamata a preservare il patrimonio ambientale, legando tra loro indissolubilmente diverse generazioni in uno scambio intertemporale di diritti inviolabili e doveri inderogabili disposto nell'oggi in favore anche di chi verrà domani.

In particolare, solo una concreta e attuale realizzazione di politiche solidali di preservazione e rigenerazione delle varie componenti il patrimonio ambientale può realizzare una tutela non solo nell'oggi, ma anche per il futuro ossia nell'interesse delle future generazioni. E ciò non può che avvenire attraverso l'esplicazione di doveri di tutela oggi a favore sia di diritti già oggetto di tutela oggi sia di interessi di domani.

Ed il voluto utilizzo della terminologia “*interesse*” delle future generazioni consente di realizzare una solidarietà ambientale intergenerazionale, in quanto l'interesse non viene ad imputare già oggi in capo alle generazioni future posizioni giuridiche di diritto che, ovviamente, non sono e non possono già essere venute a giuridica esistenza.

Dunque, la riforma dell'articolo 9 della Costituzione, nel declinare la tutela dell'ambiente “*anche nell'interesse delle future generazioni*”, da voce al principio di equità e, dunque, di responsabilità intergenerazionale.

Ribadiamo, quindi, come la profonda forza innovativa della riforma stia nell'affermazione di principio del dovere per tutta la Repubblica, nelle sue varie componenti, di preservare il valore ambientale nella sua materialità, ossia nelle concrete componenti dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, a favore di una equità intergenerazionale, che solo l'attuazione dei doveri inderogabili di solidarietà nell'oggi può consentire di attuare anche per il domani ⁽³⁾.

⁽³⁾ Non del tutto uniformi sono le posizioni assunte dalla dottrina in merito alla valenza della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Non sono, infatti, mancate voci che hanno negato forza dirimpente alla riforma, vedendo nella medesima la mera sedimentazione di uno status quo già maturato nel quadro ordinamentale. Non così ad opinione di chi scrive, come già esplicitato anche su questa rivista e come la recente legge di semplificazione 2025 viene ad attestare. Per una lettura della riforma costituzionale del 2022 si vedano, tra gli altri, i contributi di S. Amodio, “*L'integrazione della tutela ambientale nella Costituzione Italiana*”, in AA.VV., “*Diritto Costituzionale e Tutela Ambientale*”, Torino, UTET, 2022, pp. 89-110; F. Baldini, G. Martini, “*La Tutela dell'Ambiente nel Diritto Costituzionale Comparato*.” In M. Caruso (Ed.), *Diritto e Ambiente: Prospettive Costituzionali*. Firenze, Le Monnier, 2023, pp. 134-159; L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, Osservatorio Costituzionale AIC, 4/2021; L. Bartolucci, *Le “future generazioni” sono entrate in Costituzione. Conseguenze giuridiche e politiche*, in Luiss, School of Government 2022; L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, Forum di Quaderni Costituzionali, 2/2022; C. Barberis, “*La Costituzione Verde: La Riforma dell'Articolo 9 e la Tutela dell'Ambiente*”, Torino, Giappichelli, 2022; G. Bartolomeo, “*Tutela dell'ambiente nella Costituzione Italiana: Storia e prospettive*”, Bologna, Il Mulino, 2022; M. Bertolissi, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, federalismi.it, 6/2023; F. Brunetti, “*La riforma dell'articolo 9: un passo avanti per la tutela dell'ambiente*”, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico, 2/2022, pp. 101-125; B. Caravita, “*La Riforma dell'Articolo 9 della Costituzione: Innovazione e Continuità*.” in Rivista Italiana di Diritto Pubblico, 1/2022, pp. 45-67; L. Caffarelli, “*Costituzione e Ambiente: I nuovi confini della tutela giuridica*”, Torino, Giappichelli, 2023; S. Cammarata, “*Diritti Ambientali e Costituzione: un Nuovo Paradigma*”, Bologna, Il Mulino, 2022; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, Corti supreme e salute, 1/2022; F. Cirillo, *La sostenibilità come diritto delle generazioni presenti?*, in Atti del Convegno SIRD, Milano, 22 aprile 2022, a cura di Sabrina Lanni – Torino: Giappichelli, 2022; P. De Marco, “*La Riforma dell'Articolo 9: Aspetti Giuridici e Pratiche di Attuazione*”, in AA.VV., “*Ambiente e Costituzione: Studi e Riflessioni*”, Torino, UTET, 2022, pp. 78-112; L. Fabbri & C. Monti “*La Tutela Costituzionale dell'Ambiente: Una Nuova Frontiera*.”, in AA.VV., “*Diritto Ambientale e Sviluppo Sostenibile*”, Firenze, Le Monnier, 2023. pp. 123-148; T. Frosini, “*Tutela dell'Ambiente e Costituzione: un Nuovo Quadro Normativo*”, in Diritto e Società, 2/2023, pp. 123-140; E. Gallo, “*La Tutela dell'Ambiente nella Costituzione Italiana: Nuovi Scenari e Prospettive*.”, in Diritto e Società, 1/2022, pp. 45-

Ebbene, la Legge n. 167 del 10 novembre 2025, 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*”, da concretezza e coerenza e al così riformato quadro costituzionale, introducendo, tra le varie misure, l’obbligo della Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) per gli atti normativi, oltre a rafforzare la valutazione di impatto di genere nell’ambito della regolamentazione.

In particolare, l’articolo 4 della legge di semplificazione prevede che venga realizzata una valutazione preventiva degli atti normativi, che tenga conto dell’impatto sociale, ambientale ed economico sulle giovani generazioni e su quelle che verranno.

La norma prevede che le leggi della Repubblica debbano promuovere l’equità intergenerazionale anche nell’interesse delle generazioni future e che la Valutazione di Impatto Generazionale venga a costituire uno strumento informativo che consiste nell’analisi preventiva degli atti normativi del Governo, ad esclusione dei decreti-legge, in relazione agli effetti ambientali o sociali indotti dai provvedimenti, ricadenti sui giovani e sulle generazioni future, con particolare attenzione all’equità intergenerazionale. La VIG degli atti normativi è effettuata nell’ambito dell’analisi di impatto della regolamentazione, da tempo prevista dall’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, numero 246, “*Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005*”, secondo criteri e modalità individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi del comma 5 del medesimo articolo 14, adottato di concerto con l’Autorità politica delegata in materia di giovani, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di semplificazione 167/2025 medesima. In ogni caso si dispone che la VIG sia comunque necessaria se l’atto normativo determina effetti significativi di tipo ambientale o sociale a carico dei giovani e delle generazioni future. In tali casi restano fermi i criteri e le modalità individuati con il decreto suddetto.

Dunque, per gli atti normativi del Governo, ad eccezione dei decreti-legge, sussiste ora l’obbligo normativo di effettuare una analisi preventiva degli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future: la Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) da effettuarsi nell’ambito dell’Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR).

In tal modo il Governo può valutare gli effetti nel lungo periodo delle politiche pubbliche e, in particolar modo, di quelle che possono avere rilevanti costi di tipo ambientale o sociale.

70; L. Imarisio, *La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione: un (prudente) ampliamento di prospettiva del diritto costituzionale dell’ambiente*, Il Piemonte delle autonomie – Rivista quadrimestrale di scienze dell’amministrazione, 2/2022; A. Lauro, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, n. 2/2022; P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà, federalismi.it*, n. 1/2023; M. Luciani, “*Ambiente e Costituzione: le Novità dell’Articolo 9*”, Milano, FrancoAngeli, 2023; S. Marini, “*Ambiente e Costituzione: La Revisione dell’Articolo 9*” in Rivista di Diritto Costituzionale, 3/2022, pp. 234-260; F. G. Menga, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell’articolo 9 della Costituzione italiana*, BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, n. 2/2022; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* federalismi.it, n. 13/2022; A. Pertici, “*L’inserimento della tutela ambientale nella Costituzione: profili giuridici e applicazioni pratiche*”, in Rivista di Diritto Costituzionale, 3/2022, pp. 201-225; D. Porena, «*Anche nell’interesse delle generazioni future*». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all’indomani della revisione dell’art. 9 della Costituzione*, federalismi.it, n. 15/2022; M. Rossi, “*Ambiente e Costituzione: Un nuovo paradigma per la tutela ecologica*”, Milano, FrancoAngeli, 2022; F. Sanchini, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, Osservatoriosullefonti.it – Anno XV – Fascicolo 3/2022; G. Scarselli, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell’uomo e limiti di revisione costituzionale*, in *giustiziansieme.it*.

A tal fine viene istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Osservatorio per l'impatto generazionale per monitorare la reale promozione dell'equità intergenerazionale tra generazioni future nella produzione normativa.

Inoltre, nell'ambito dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) e della Verifica di Impatto della Regolamentazione (VIR), viene altresì introdotta la valutazione dell'impatto di genere, al fine di garantire l'applicazione del principio di uguaglianza di genere e l'effettiva parità in ogni ambito della vita pubblica e privata. Pertanto, ogni proposta normativa dovrà ora essere sottoposta ad una analisi preventiva per valutare gli effetti delle disposizioni sulla parità di genere, nonché a una verifica ex post del relativo impatto.

La valutazione d'impatto generazionale e quella di genere costituiscono quindi ulteriori strumenti che l'ordinamento pretende per assicurare la qualità della legislazione, promuovendo un approccio basato sull'equità tra generazioni e sull'inclusione di genere.

2. La Valutazione di Impatto Generazionale: uno strumento di equità intergenerazionale a tutela delle generazioni future

La Valutazione di Impatto Generazionale si configura, quindi, come un'analisi ex ante che mira a far emergere e ponderare le conseguenze a lungo termine delle scelte legislative.

La sua natura è prettamente preventiva, in analogia con le metriche che animano anche altri strumenti di valutazione, quali la Valutazione di Impatto Ambientale ⁽⁴⁾.

L'obbligatorietà della VIG è prevista nei casi di maggiore rilevanza, tuttavia l'articolo 4, comma 4, della legge istitutiva stabilisce che la Valutazione 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*", facendone dunque uno strumento generale.

In particolare, la Valutazione di Impatto Generazionale è contemplata per i disegni di legge di iniziativa governativa, inclusa la fondamentale legge di bilancio, gli schemi di decreti legislativi delegati, i regolamenti ministeriali e interministeriali.

Sono invece esclusi i decreti-legge ⁽⁵⁾. Sarebbe, però, opportuno che la valutazione fosse effettuata durante la fase di conversione dei decreti in legge da parte del Parlamento, recuperando così la mancanza di analisi preventiva dovuta alla procedura di urgenza propria della decretazione governativa.

La Valutazione di Impatto Generazionale introdotta dalla legge di semplificazione 2025, in verità, trae origine dal lavoro e dagli studi svolti negli anni in primo luogo dalla Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS, già Fondazione Bruno Visentini, che dal 2019 ha iniziato ad elaborare lo strumento della VIG ⁽⁶⁾, fino a giungere nel 2022 alla definizione delle prime Linee guida

⁽⁴⁾ La Corte costituzionale, in riferimento alla VIA, con la sentenza n. 120 del 31 marzo 2010, ha in particolare sottolineato come "*la migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti*". Analogamente, la VIG si propone di anticipare e valutare gli impatti sociali e ambientali prima che questi si consolidino, garantendo che le decisioni normative siano coerenti con uno sviluppo sostenibile.

⁽⁵⁾ Del pari si ritiene non rientrino nell'obbligo di VIG gli atti coperti da segreto di Stato per ragioni di sicurezza nazionale, gli atti di recepimento tecnico obbligatorio delle Direttive UE, anche considerato che le Direttive stesse, come vedremo infra, sono soggette ad una procedura di valutazione di impatto generazionale, nonché infine le leggi di ratifica di trattati internazionali.

⁽⁶⁾ L'Indice di Divario Generazionale o GDI, calcolato dalla Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS, già Fondazione Bruno Visentini, misura il grado di difficoltà che un giovane deve affrontare per raggiungere le principali tappe che lo conducono a una vita autonoma e di realizzazione personale e professionale. Cfr. Fondazione

(⁷) elaborate dal Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE) (⁸) e introdotte con DPCM nel luglio del 2022.

Tali Linee guida rappresentano il primo strumento metodologico organico adottato in Italia volto a misurare come i provvedimenti normativi e amministrativi influenzino i giovani (⁹).

Obiettivo centrale delle Linee guida è promuovere una valutazione sistematica degli impatti generazionali, fornendo alle amministrazioni dati e metodi per un'azione di governo più efficace. Il perimetro di analisi comprende gli interventi delle amministrazioni centrali che hanno come beneficiari i giovani nella fascia d'età tra i 14 e i 35 anni (¹⁰).

In tal senso le Linee guida introducono una distinzione fondamentale tra le politiche pubbliche, distinguendo:

politiche con impatti generazionali ossia quegli interventi rivolti esclusivamente a un target di giovani tra i 14 e i 35 anni (quali contributi per l'imprenditoria giovanile, borse di studio ed altri incentivi allo studio);

politiche con impatti potenzialmente generazionali ossia quegli interventi non direttamente dedicati ai giovani, ma che possono influenzarli se le risorse a loro destinate sono proporzionalmente superiori alla loro quota nella forza lavoro;

politiche potenzialmente anti-generazionali ossia quegli interventi che potrebbero pregiudicare lo sviluppo dei giovani o gravare eccessivamente su di loro (quali misure realizzate interamente a debito).

La Valutazione di Impatto Generazionale secondo le Linee guida del 2022 si articola su quattro settori chiave, definiti per misurare l'effetto concreto delle politiche pubbliche sui giovani: educazione, lavoro, inclusione, benessere.

In dettaglio, rispetto alle politiche pubbliche inerenti al settore educazione vengono valutati l'accesso e l'efficacia dei percorsi di istruzione, formazione, ricerca e transizione scuola-università. Rispetto alle politiche pubbliche inerenti al settore lavoro vengono valutati l'accesso all'occupazione, le condizioni di sicurezza sociale, l'auto-impiego e la creazione d'impresa. Rispetto alle politiche pubbliche inerenti al settore inclusione vengono valutati l'inclusione sociale e familiare, il miglioramento della condizione abitativa ed il raggiungimento dei target dell'Agenda 2030. Infine, rispetto alle politiche pubbliche inerenti al settore benessere viene valutata la salute psicologica e fisica dei giovani.

Per la misurazione dell'impatto generazionale, le Linee guida raccomandano l'uso di set di indicatori già consolidati, tra cui gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) dell'ISTAT (¹¹),

Bruno Visentini, Il Divario generazionale e il reddito di opportunità, III Rapporto 2019, Luiss University Press, Roma.

(⁷) Presidenza del Consiglio dei Ministri, Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche, 2022, https://www.politichegiovani.gov.it/media/mffj2shc/dpcm-lg_covige-signed.pdf

(⁸) Il COVIGE è un organo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dal D. M. del 3 giugno 2021 del Ministro per le Politiche Giovanili, nel quale siedono rappresentanti istituzionali - ANCI, ISTAT, Consiglio Nazionale Giovani, Agenzia Nazionale Giovani, INAPP, INPS, UPI - e accademici.

(⁹) Il documento nasce con un focus particolare sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), piano nel quale i giovani sono definiti come una priorità trasversale. Le linee guida mirano a garantire che le sei missioni del Piano siano valutate anche in base alla loro capacità di ridurre i divari intergenerazionali e recuperare il potenziale delle nuove generazioni.

(¹⁰) L'estensione fino ai 35 anni è una peculiarità italiana legata alla condizione specifica degli "young adults" nel Paese.

(¹¹) Il Benessere Equo e Sostenibile (BES) è un insieme di indicatori che hanno lo scopo di valutare il progresso della società non solo dal punto di vista economico, ma anche sotto l'aspetto sociale e ambientale, permettendo di

i Target degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 ⁽¹²⁾, i dati della Youth EUROSTAT Dashboard ⁽¹³⁾.

Infine, per garantire la qualità delle politiche giovanili, le linee guida propongono la sussistenza di sette presupposti: la congruità delle risorse, la definizione della valutazione di impatto, la sostenibilità nel tempo, l'innovazione, il coinvolgimento e la partecipazione dei beneficiari, una comunicazione efficace e la trasparenza.

La Valutazione di Impatto Generazionale ha trovato, inoltre, una concreta anticipazione anche a livello europeo. Infatti, nel giugno 2023 il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha espresso un Parere ⁽¹⁴⁾ consultivo alla Presidenza spagnola del Consiglio Europeo in cui *“ritiene essenziale che tutte le leggi, gli atti aventi forza di legge, le politiche, le strategie, i programmi, le misure e gli investimenti pubblici degli Stati membri siano sottoposti a una consultazione per accertare l'impatto dell'UE sui giovani (tramite il cosiddetto Youth Test), a una valutazione d'impatto, a una definizione di politiche e a proposte di misure di mitigazione, che impediscano ogni azione di violazione dei diritti e di discriminazione nei confronti dei giovani”*, assumendo come buona pratica proprio le Linee guida adottate dall'Italia nel 2022.

Successivamente, nel gennaio 2024 la Commissione ha formalizzato l'impegno a introdurre permanentemente lo *youth check* nel processo legislativo. Un approccio che si inserisce nella strategia europea Better Regulation per migliorare la qualità normativa.

Ed ancora già negli anni 2023/2024 la Valutazione di Impatto Generazionale, sulla scia di quanto già sperimentato in altri Paesi Europei ⁽¹⁵⁾, aveva visto in Italia, specificatamente da parte del

valutare l'evoluzione di tematiche trasversali come la disuguaglianza e la sostenibilità. Il Rapporto Bes, pubblicato annualmente dall'ISTAT a far data dal 2013, illustra un quadro integrato dei principali fenomeni economici, sociali e ambientali che caratterizzano il nostro Paese, attraverso l'analisi di un set completo di 12 domini declinati in 152 indicatori.

Dal 2018, a seguito della riforma della legge di contabilità n.196 del 2009 operata con legge n.163/2016, gli indicatori BES sono stati inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale.

⁽¹²⁾ Come noto, l'Agenda 2030 è un programma d'azione globale, di portata e rilevanza senza precedenti, finalizzato a sradicare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la prosperità e la pace, adottato all'unanimità dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite con la risoluzione 70/1 del 15 settembre 2015, titolata: *"Trasformare il nostro mondo. L'Agenda per lo sviluppo sostenibile"*. Essa comprende 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile - Sustainable Development Goals, SDGs –, che gli Stati si sono impegnati a raggiungere entro il 2030 ⁽¹²⁾, articolati a loro volta in 169 'target' o traguardi specifici, tra loro interconnessi e indivisibili, che costituiscono il nuovo quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile, inteso come uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri, armonizzando a tal fine le tre dimensioni della crescita economica, dell'inclusione sociale e della tutela dell'ambiente.

⁽¹³⁾ La Youth EUROSTAT Dashboard è uno strumento interattivo dell'Ufficio statistico dell'Unione Europea che, tramite il contributo attivo degli interessati, raccoglie indicatori chiave sulla vita dei giovani tra i 15 e i 29 anni in Europa. Monitora istruzione, lavoro, salute e inclusione sociale per supportare le politiche giovanili dell'UE.

⁽¹⁴⁾ Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), Cooperazione nel settore della gioventù, parere esplorativo richiesto dalla presidenza spagnola del Consiglio, SOC/759, relatrice Nicoletta MERLO, Raccomandazione 1.1, Bruxelles 15 giugno 2023.

⁽¹⁵⁾ Strumenti simili, denominati Youth check o Youth test o Jugend check, sono già stati sperimentati in Austria, Francia, Germania e nelle Fiandre in Belgio. In particolare, l'Austria è stata pioniera nel 2013 introducendo il *Jugend-Check* che obbliga a valutare tutte le nuove proposte legislative sulla base del loro potenziale impatto sui cittadini under 30. La Germania ha adottato uno strumento simile dal 2017, inoltre dal 2019 il governo federale ha adottato la strategia federale per la gioventù che valuta tutti i progetti di legge per il loro impatto sulle condizioni di vita dei giovani tra i 12 e i 27 anni. In Francia nel 2018 è stato istituito il Fondo di sperimentazione per la gioventù

Comune di Parma, un primo innovativo esperimento locale di implementazione della metodologia valutativa.

Il Comune di Parma, infatti, attraverso un lavoro di approfondimento, analisi e mappatura delle misure e degli obiettivi contenuti nel Documento Unico di Programmazione (DUP) dell'ente, ha per primo perimetrato alcune definizioni o labels (etichette) in merito alle misure generazionali.

In dettaglio, si sono definite:

“*misure generazionali*” o “*potenzialmente generazionali*”, le misure derivanti da politiche pubbliche che in modo diretto o quantomeno potenziale si ritiene possano produrre effetti positivi per le nuove generazioni;

“*altre misure*” le misure che in modo diretto o quantomeno potenziale si ritiene possano produrre effetti neutri per le nuove generazioni;

“*misure anti-generazionali*” le misure che in modo diretto o quantomeno potenziale si ritiene possano produrre effetti negativi per le nuove generazioni.

Successivamente, in data 17 gennaio 2024 il Comune di Parma ⁽¹⁶⁾ ha formalmente adottato le proprie Linee guida e, a seguire, anche il Comune di Bologna e la Regione Emilia-Romagna hanno promosso analoghe iniziative ⁽¹⁷⁾.

Sulla spinta di queste prime applicazioni della Valutazione di Impatto Generazionale a livello locale, nel 2024, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) ha incaricato la Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS di procedere con una nuova sperimentazione della Valutazione di Impatto Generazionale in tre Comuni pilota, Milano, Vicenza e L'Aquila, che portasse in via definitiva alla formulazione delle Linee Guida ANCI per l'applicazione della Valutazione di Impatto Generazionale a livello comunale, con particolare riferimento all'analisi dei Documenti Unici di Programmazione (DUP).

Le Linee Guida ⁽¹⁸⁾ sono state ufficialmente presentate il 16 maggio 2025 durante l'Assemblea Nazionale di ANCI Giovani 2025 ⁽¹⁹⁾.

In particolare, le Linee Guida ANCI offrono uno strumento per individuare i target e le etichettature delle diverse politiche pubbliche, le aree di intervento e gli indicatori per il monitoraggio dell'impatto generazionale, individuando in maniera specifica l'indice di divario generazionale, quale strumento di misurazione e la relativa tassonomia declinata in 14 domini dell'indice e 43 sotto domini. Infine, vengono individuati strumenti di consultazione con le istanze giovanili e politiche di coinvolgimento finalizzate a un miglioramento delle politiche pubbliche. Si crea così un circolo virtuoso che parte da una mappatura e monitoraggio delle politiche pubbliche, si declina in una valutazione di impatto delle medesime rispetto alle giovani generazioni ed infine misura l'eventuale divario generazionale, fornendo risultati utili per impostare le successive politiche pubbliche ⁽²⁰⁾.

(Fej), finalizzato a finanziare azioni innovative per i giovani sotto i 25 anni, sottoponendole a valutazione preventiva da parte di laboratori universitari e centri di ricerca.

⁽¹⁶⁾ Cfr. <https://www.comune.parma.it/it/novita/notizie/lo-youth-check-e-realta>

⁽¹⁷⁾ La Regione Emilia-Romagna, nel dicembre 2023 ha implementato la VIG sulle singole misure dei propri Piani Regionali FESR e FSE 2021-2027.

⁽¹⁸⁾ Per una analisi puntuale delle Linee guida Anci si rimanda a https://www.anci.it/wp-content/uploads/2025/10/Linee_Guida_ANCI_VIG_def-2.pdf

⁽¹⁹⁾ L'Assemblea Nazionale di ANCI Giovani 2025 si è svolta a Palermo, in tale sede il Presidente della Consulta ANCI nel suo intervento ha posto grande centralità al ruolo che la VIG può assumere come strumento di partecipazione giovanile alla vita democratica e di riduzione del divario generazionale.

⁽²⁰⁾ Successivamente, anche il Comune di Casalecchio di Reno in Provincia di Bologna ha deciso di procedere con l'adozione della Valutazione di Impatto Generazionale. In particolare, il Comune di Casalecchio di Reno ha tra l'altro deciso di promuovere una Consulta giovanile, finalizzata a dare un contributo alla progettazione delle

Da questa prima stagione di implementazione facoltativa a livello locale della Valutazione di Impatto è possibile trarre alcuni principi metodologici e procedurali.

Innanzitutto, si riscontra come una valutazione di impatto efficace non possa limitarsi ad una analisi del rapporto costo benefici fondata su profili esclusivamente finanziari.

A riguardo è, infatti, necessario condurre un'analisi a tutto tondo dei costi e dei benefici, includendo anche beni quali l'ambiente, l'ecosistema, la biodiversità e la salute. Ne deriva la necessità di stimare gli effetti sociali e ambientali a lungo termine delle politiche pubbliche e delle specifiche misure generazionali, effetti che per loro natura non hanno un prezzo di mercato⁽²¹⁾.

La misurazione dell'impatto richiede poi l'adozione di specifici indicatori. Si dovranno in particolare sviluppare indicatori in grado di cogliere le variazioni nelle condizioni di vita delle generazioni future⁽²²⁾.

In primo luogo, il riferimento va al capitale naturale. Il concetto di capitale naturale si riferisce alle risorse naturali, inclusi gli ecosistemi, la biodiversità e i servizi ecosistemici, che forniscono benefici essenziali per la vita umana e il benessere economico; include elementi come aria, acqua, suolo, fauna, flora e gli ecosistemi che li sostengono.

In maggior dettaglio il capitale naturale può venire riclassificato nelle "risorse rinnovabili" ossia foreste, praterie, risorse ittiche e risorse idriche che possono rigenerarsi naturalmente se gestite in modo sostenibile; nelle "risorse non rinnovabili" ossia minerali, combustibili fossili e altre risorse che non possono essere rigenerate una volta esaurite; nei "servizi ecosistemi" ossia nei benefici che gli ecosistemi forniscono agli esseri umani, tra cui la regolazione del clima, la purificazione dell'acqua, la fertilità del suolo, la pollinazione e il controllo delle inondazioni.

politiche in favore delle giovani generazioni e a monitorarne il loro effettivo impatto sulle medesime. Uno strumento quest'ultimo che pare opportuno trovi previsione anche a livello nazionale nell'ambito del procedimento virtuoso della valutazione di impatto.

⁽²¹⁾ In tal senso la giurisprudenza amministrativa si è ampiamente pronunciata in merito ad un'altra valutazione preventiva la VIA, che, come abbiamo già riscontrato, condivide taluni profili di impostazione metodologica con la VIG in esame, individuando per la misurazione degli effetti ambientali delle politiche pubbliche metodologie quali la disponibilità a pagare (DAP) per monetizzare tali effetti e renderli comparabili. Si veda, tra le altre, la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione staccata di Lecce 873/2010.

Interessante si profila anche un parallelo tra VIA e VIG in merito alla natura del procedimento di valutazione ed ai limiti del sindacato giurisdizionale sul medesimo.

In particolare, la VIG, al pari della VIA, si delinea quale procedimento caratterizzato da un'ampia discrezionalità dell'amministrazione. A riguardo, come noto, la giurisprudenza del Consiglio di Stato è consolidata nell'affermare che la valutazione di impatto ambientale "*non si esaurisce in un mero giudizio tecnico ... ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti*" (Cfr. Sentenze del Consiglio di Stato n. 6280 del 2023 e 3204 del 2024).

Questa ampia discrezionalità implica che il sindacato del giudice amministrativo è necessariamente limitato, non potendo sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione, potendo intervenire solo in presenza di vizi quali il travisamento dei fatti, il difetto di istruttoria, la manifesta irragionevolezza o l'illogicità della motivazione (cfr. tra le tante le sentenze del Consiglio di Stato n. 4928 del 2014 e n. 1164 del 2020). Così, anche per la VIG, il controllo giurisdizionale si potrà focalizzare sulla correttezza del procedimento, sulla completezza dell'istruttoria e sulla coerenza logica delle conclusioni raggiunte dall'amministrazione, senza entrare nel merito della scelta discrezionale, a meno che questa non appaia palesemente irragionevole.

⁽²²⁾ Interessante a riguardo si profila quanto elaborato dalla Corte dei Conti in tema di valutazione dei programmi di spesa, nonché in particolare dei programmi di ricerca. La Corte dei Conti ha, infatti, chiarito che gli indicatori di impatto esprimono l'impatto che il programma di spesa, insieme ad altri fattori esterni, produce sulla collettività e sugli ambiti di azione degli interventi. Tali indicatori possono essere di natura sociale, economica e ambientale e devono misurare il miglioramento del benessere rispetto alla situazione di partenza.

Tutelare e preservare il capitale naturale implica mantenere la capacità degli ecosistemi di fornire questi servizi a lungo termine.

Ebbene, attuare la “*tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*” secondo il principio di equità intergenerazionale, che nelle loro correlazioni costituiscono il capitale naturale, sta a significare che la Repubblica unitariamente, ossia in tutte le sue componenti, deve impegnarsi a gestire le risorse naturali in modo da non comprometterne la disponibilità per le generazioni future, il che implica a monte attuare una misurazione e una valutazione del capitale naturale.

A riguardo sul piano metodologico non è possibile prescindere da un ulteriore strumento specifico: la contabilità ambientale.

Quest’ultima rappresenta un insieme di metodologie per misurare e valutare il capitale naturale e i servizi ecosistemici in termini economici. Questo approccio economico consente in particolare di integrare i costi ambientali e i benefici derivanti dalla conservazione della natura nei conti nazionali e nelle decisioni politiche ⁽²³⁾.

A tal proposito un ruolo fondamentale assume il Rapporto annuale sul Capitale Naturale in Italia elaborato dal Comitato per il Capitale Naturale, ai sensi della legge 221/2015 recante “*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali*”.

In particolare la legge 221/2015, all’art. 67, prevede la redazione annuale del “*Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia*” da parte del Comitato per il Capitale Naturale (CCN), presieduto dal Ministro dell’Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministro dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica), e composto da dieci Ministri, dall’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), dalla Conferenza delle Regioni, cinque Istituti pubblici di Ricerca ed un gruppo di esperti della materia nominati dal Ministro dell’Ambiente.

Il Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale - come specificato nel Rapporto medesimo - ha il compito di evidenziare ai policy makers il fondamentale ruolo ricoperto dal Capitale Naturale italiano rispetto al sistema socioeconomico del Paese, elaborando schemi concettuali, migliorando la conoscenza e affinando modelli di misurazione del Capitale Naturale e degli impatti delle politiche su esso.

Il Rapporto deve essere trasmesso annualmente al Presidente del Consiglio e al Ministro dell’Economia, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi sociali, economici e ambientali coerenti con l’annuale programmazione finanziaria e di bilancio.

Le Linee guida ANCI delineano, inoltre, quale ulteriore elemento imprescindibile della valutazione di impatto l’analisi delle alternative, compresa la cosiddetta alternativa zero ossia la non realizzazione dell’intervento specifico. Anche la Valutazione di Impatto Generazionale deve, dunque, prendere in esame opzioni normative diverse per identificare quella che meglio contempera gli obiettivi di breve termine con l’esigenza di equità intergenerazionale. Un approccio rigoroso dove, infatti, includere la costruzione di scenari controfattuali, volti a stimare cosa accadrebbe in assenza dell’intervento normativo.

⁽²³⁾ Fondamentali in materia di contabilità ambientale sono taluni documenti ufficiali che forniscono standard condivisi e indicatori di crescita, tra questi in particolare: United Nations “*System of Environmental-Economic Accounting 2012: Central Framework*”, New York, United Nations, 2012, presenta il quadro centrale per la contabilità economica e ambientale secondo gli standard delle Nazioni Unite; il rapporto European Environment Agency, “*Natural Capital Accounting in Europe: A Review of National Initiatives*”, Copenhagen, EEA, 2019, esamina le iniziative nazionali in Europa per l’implementazione della contabilità del capitale naturale; il rapporto OECD, “*Green Growth Indicators 2014*”, Paris, OECD Publishing, 2014, fornisce indicatori di crescita verde, inclusi quelli relativi alla contabilità ambientale.

Ora, l'aver disposto a mente della legge di semplificazione 167/2025 che la Valutazione di Impatto Generazionale si ponga quale valutazione obbligatoria per gli atti normativi del Governo impone che la valutazione medesima vada oltre il mero monitoraggio e l'analisi di tipo qualitativo, divenendo uno strumento di misurazione quantitativa.

La valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sulle giovani generazioni deve espletarsi in tutte le fasi di vita della singola misura tramite una valutazione ex ante, una valutazione in itinere, ed infine una valutazione ex post, finalizzata ad individuare e porre in essere eventuali politiche di mitigazione, comportanti, se del caso, la scelta ponderata del legislatore in merito alla conferma della misura ovvero alla correzione se non addirittura alla abrogazione della medesima.

Va, inoltre, definita e disciplinata una partecipazione e coprogettazione strutturata con le rappresentanze delle giovani generazioni di modo da poter assicurare rispettivamente un adeguato dialogo partecipativo e propositivo con le medesime a mezzo di apposite Consulte.

In particolare, come abbiamo visto, la norma prevede che le leggi della Repubblica debbano promuovere l'equità intergenerazionale anche nell'interesse delle generazioni future e che la Valutazione di Impatto Generazionale degli atti normativi sia effettuata nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione, da tempo prevista dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, numero 246, "*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*", secondo criteri e modalità individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi del comma 5 del medesimo articolo 14, adottato di concerto con l'Autorità politica delegata in materia di giovani, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di semplificazione 167/2025 medesima. In tal senso fondamentali saranno i criteri e le modalità che verranno adottati.

A tal fine viene istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Osservatorio per l'impatto generazionale per monitorare la reale promozione dell'equità intergenerazionale tra generazioni future nella produzione normativa.

L'Osservatorio permanente ha, dunque, il compito di tradurre l'impatto generazionale in dati misurabili, attraverso l'esame e l'analisi di tre pilastri: la sostenibilità finanziaria; il capitale naturale e sociale; la stima dei gruppi vincenti e dei gruppi perdenti.

In primis, viene in gioco la sostenibilità finanziaria ossia l'analisi del bilancio generazionale. Deve, infatti, valutarsi se la norma sposti il carico fiscale ovvero il debito pubblico sulle giovani generazioni senza produrre un ritorno in termini di servizi o infrastrutture dai medesimi specificatamente fruibili.

Va, poi, analizzato il capitale naturale e sociale. Infatti, in attuazione specifica dei principi introdotti all'articolo 9 della Costituzione, si deve misurare se ciascun singolo provvedimento riduca o meno le risorse ambientali, l'ecosistema o la biodiversità, riducendo di conseguenza la qualità della vita delle generazioni future.

Infine, non deve mancare una analisi dei gruppi vincenti e dei gruppi perdenti, applicando una tecnica di simulazione per capire quale fascia d'età beneficerà immediatamente delle risorse e chi dovrà finanziarle nel lungo periodo con un orizzonte temporale minimo a 20-30 anni.

3. Gli impatti sui profili di costituzionalità delle fonti. L'equità intergenerazionale e la gestione del debito pubblico nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Dall'analisi fin qui svolta emerge come la proiezione intertemporale del diritto non rappresenti più una mera aspirazione etica, bensì la condizione essenziale per la stabilità dell'ordinamento.

Nell'attuale fase di evoluzione del diritto costituzionale, la tutela delle generazioni future si è trasformata in un vincolo giuridico cogente che impone ai decisori pubblici di considerare l'impatto delle norme ben oltre il perimetro del consenso immediato.

L'ordinamento italiano ha completato una transizione fondamentale, attraverso le riforme degli articoli 9 e 41 della Costituzione, l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi sono stati elevati a parametri di legittimità costituzionale esplicitamente orientati all'interesse delle future generazioni. La sostenibilità non è dunque più un limite esterno, ma la sostanza stessa dell'agire pubblico.

In tal senso un seme precursore della modifica costituzionale del 2022 era già stato posto dalla riscrittura operata nel 2012 dell'articolo 81 in tema di pareggio di bilancio (oltre che degli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione). In particolare, la riforma dell'articolo 81 della Costituzione, approvata con la Legge Costituzionale 1/2012, ha introdotto il principio del pareggio di bilancio ovvero dell'equilibrio tra entrate e spese, vincolando lo Stato a mantenere i conti in ordine, consentendo l'indebitamento solo per cicli economici avversi o eventi eccezionali.

La Repubblica in tutte le sue declinazioni viene così a configurarsi come un ordinamento che ha il dovere di elevarsi sopra gli interessi del presente per garantire una continuità ininterrotta di fini tra le generazioni. In questa prospettiva, il diritto garantisce una effettiva e obiettiva persistenza che ricollega le energie del presente alle necessità delle generazioni future.

Questa cornice teorica impone un nuovo paradigma: l'equità generazionale.

In tal senso, alla luce della successiva riforma costituzionale dell'articolo 9 della Costituzione intervenuta nel 2022, la Valutazione di Impatto Generazionale rappresenta un obbligo derivante dai principi supremi dell'ordinamento.

La riforma dell'articolo 9, volutamente intervenendo nell'ambito dei "*Principi fondamentali*" della Repubblica, pone in essere un ineludibile cambio di prospettiva nel nucleo essenziale dei valori fondanti la forma repubblicana. Viene così a crearsi un tutt'uno con i fondamentali principi sanciti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione: è il riconoscimento dell'ambiente, in tutte le sue componenti, come elemento connaturale dell'ordinamento giuridico, che richiede inevitabilmente, in quanto tale, tutela e dunque l'adempimento di doveri inderogabili. Ed è in primo luogo la generazione presente che, per soddisfare l'irrinunciabile principio di eguaglianza sostanziale, deve farsi parte attiva per realizzare una concreta solidarietà ambientale attraverso azioni mirate a preservare il capitale naturale.

L'ambiente, dunque, la biodiversità e gli ecosistemi sono una eredità, un complesso di risorse economiche, sociali e ambientali che ogni generazione deve lasciare e trasmettere alla successiva.

L'articolo 9, letto insieme agli articoli 2 e 3 della Costituzione, oltre che ai riformati articoli 81 e 97, impone al legislatore di non consumare oggi risorse che appartengono al domani e la Valutazione di Impatto Generazionale è lo strumento che il legislatore impone ora di adottare per certificare che tale solidarietà sia rispettata.

La Valutazione di Impatto Generazionale nel divenire, dunque, garanzia di costituzionalità delle fonti diviene altresì parametro del giudizio di costituzionalità.

A riguardo va riscontrato come la Corte costituzionale negli ultimi anni abbia trasformato le "future generazioni" da un concetto retorico ad un vero e proprio limite alla discrezionalità del legislatore.

La Corte ha utilizzato il richiamo alle future generazioni innanzitutto per censurare leggi che scaricavano costi certi sul futuro per ottenere benefici immediati.

Invero, proprio il richiamato principio di equità e responsabilità intergenerazionale ha trovato affermazione nella giurisprudenza costituzionale già precedentemente alla riforma costituzionale del 2022.

In particolare, con la sentenza 18/2019, la Corte ha dichiarato incostituzionale la disposizione della legge di stabilità del 2016 (art. 1, comma 714, della legge 28.12.2015, n.208, recante

“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”), che consentiva agli enti locali in stato di predissesto di ricorrere all’indebitamento per gestire in disavanzo la spesa corrente per un trentennio, per violazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione.

Secondo la Corte, la procedura di prevenzione dal dissesto degli enti locali è costituzionalmente legittima solo se supportata da un piano di rientro strutturale di breve periodo. Infatti, il legislatore statale – sulla base dei principi del federalismo solidale – può destinare nuove risorse per risanare gli enti che amministrano le comunità più povere, ma non può consentire agli enti, che presentano bilanci strutturalmente deficitari, di sopravvivere per decenni attraverso la leva dell’indebitamento. Quest’ultimo, ha rilevato la Corte, deve essere riservato, in conformità all’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, alle sole spese di investimento (cosiddetta regola aurea) ⁽²⁴⁾.

In dettaglio la disposizione annullata è stata dichiarata in contrasto con gli articoli 81 e 97 della Costituzione sotto tre diversi profili: violazione dell’equilibrio del bilancio, in relazione alla maggiore spesa corrente autorizzata nell’arco del trentennio; violazione dell’equità intergenerazionale, per aver caricato sui futuri amministrati gli oneri conseguenti ai prestiti contratti nel trentennio per alimentare la spesa corrente; violazione del principio di rappresentanza democratica, in quanto sottrae agli elettori e agli amministrati la possibilità di giudicare gli amministratori sulla base dei risultati raggiunti e delle risorse effettivamente impiegate nel corso del loro mandato.

Tale pronuncia offre una fondamentale chiave di lettura in merito alla interpretazione da darsi alla riscrittura dell’articolo 9 della Carta. Infatti, la tutela dell’ambiente anche nell’interesse delle future generazioni impone il dovere delle generazioni presenti di non depauperare il patrimonio ambientale inteso quale bene indisponibile proprio in nome della attuazione del principio di equità intergenerazionale ⁽²⁵⁾.

Ed ancora, sempre anteriormente alla riforma del 2022, con la successiva sentenza n. 115/2020, la Corte ha colpito i meccanismi di manipolazione del deficit, qualificando l’esonero dall’aggiornamento delle proiezioni di entrata e dalla ricognizione dei debiti come una specifica violazione dell’articolo 119, comma 6, della Costituzione. In particolare, secondo la Corte, tale manipolazione contabile sottrae gli amministratori alla propria responsabilità di mandato, impedendo una gestione corretta delle risorse vincolate.

⁽²⁴⁾ In particolare, secondo la Corte “La regola aurea contenuta nell’articolo 119, sesto comma, della Costituzione dimostra come l’indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate. Di fronte all’impossibilità di risanare strutturalmente l’ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato”.

⁽²⁵⁾ Per una attenta lettura in senso tanto ecocentrico quanto antropocentrico del riferimento “anche alle future generazioni” si veda R. Fattibene, “Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione”, in Nomos, 3/2022. L’Autrice riscontra che: “La congiunzione «anche» si pone dunque come un ‘crinale’ dal quale discendono i due versanti di un unico interesse. Il primo dei due corre lungo una visione ecocentrica ed attuale, che, sebbene tacitamente, contempla pure l’uomo, in quanto immerso nell’ambiente, partecipe della biodiversità, componente dell’ecosistema. Stretta e reciproca è la compenetrazione tra natura e uomo; quest’ultimo, pertanto, contribuisce all’equilibrio e allo squilibrio della prima e, rispettivamente, ne beneficia o ne risente. Il secondo versante si dispiega a partire da un diverso punto di vista: direttamente quello dell’uomo, che, in modo corrispettivamente tacito, s’intende posizionato alla medesima maniera rispetto alla natura, ma in un tempo ancora da venire. Senza considerare, poi, che le generazioni future sono destinate ad essere, nel tempo, di volta in volta, la generazione del presente, venendosi così a determinare, nella permanenza dello stesso dettato costituzionale, un’assoluta circolarità dei diritti e dei doveri in essa compresi.”.

La sentenza prende le mosse da una questione di legittimità sollevata dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Calabria, la quale, chiamata a decidere sulla approvazione della rimodulazione del piano di riequilibrio pluriennale del Comune di Reggio Calabria, riscritto in modo tale da portarne la durata da dieci a venti annualità, aveva sollevato dubbi di legittimità circa la durata ventennale delle procedure di riequilibrio finanziario, considerata dal remittente potenzialmente lesiva della equità intergenerazionale.

La sentenza n. 115 del 2020 ha evidenziato come non sia la durata ventennale del piano a violare il principio di equità intergenerazionale e di equilibrio di bilancio, quanto invece un uso manipolativo del tempo finalizzato al riequilibrio nonché la tenuta, in bilancio, di più disavanzi distinti. Da ciò è derivata la declaratoria di illegittimità dell'art. 38, comma 2 ter, D.L. 34/2019, ossia della disposizione che consentiva di ripresentare il piano di riequilibrio senza includervi tutti i deficit accumulati nel tempo e separatamente computati ⁽²⁶⁾.

Attraverso queste sentenze, la Corte, già anteriormente alla riscrittura dell'articolo 9 della Costituzione, ha dunque enucleato con grande lungimiranza taluni criteri che oggi pare debbano porsi alla base della Valutazione di Impatto Generazionale, al fine di garantire la piena legittimità costituzionale delle fonti alle quali la VIG deve ora obbligatoriamente accompagnarsi.

Trattasi dei criteri della ragionevolezza temporale delle scelte legislative; della trasparenza contabile; della non arbitrarietà delle scelte legislative.

Innanzitutto, la ragionevolezza temporale delle scelte attuate dal legislatore, di modo che il sacrificio imposto alle generazioni future sia proporzionato al beneficio attuale.

La trasparenza contabile, di tal che non si possano nascondere i costi a carico delle generazioni future tra le pieghe del bilancio.

La non arbitrarietà ossia il divieto assoluto per il legislatore di operare proiezioni finanziarie dettate da convenienza politica contingente o irrazionalità.

Ora, dopo l'emanazione della legge 167/2025 e l'introduzione dell'obbligo di Valutazione di Impatto Generazionale per le fonti normative, pare indubbio che il sindacato di costituzionalità possa e debba trovare sviluppo anche attraverso una attenta analisi del rispetto di quanto sancito dalla doverosa Valutazione di Impatto Generazionale, di modo che la medesima possa divenire parametro di valutazione del principio di equità generazionale affermato dal riformato articolo 9 della Costituzione, oltre che dagli articoli 81 e 97.

In tal senso fondamentale si rivela la consolidata giurisprudenza della Corte in merito ai parametri di ragionevolezza e proporzionalità delle scelte operate dal legislatore.

4. Conclusioni. La Valutazione di Impatto Generazionale quale attuazione dell'articolo 9 della Costituzione. Una dovuta trasparenza intergenerazionale del quadro normativo.

⁽²⁶⁾ In particolare, la Corte, nell'invitare la magistratura contabile ad effettuare la sostenibilità in concreto del piano di riequilibrio utilizzando a tal fine i propri poteri istruttori, riscontra come: *“l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Ne consegue «che tutte le disfunzioni ... devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato”*.

Abbiamo riscontrato come la riforma costituzionale del 2022, riconoscendo la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità anche nell'interesse delle future generazioni, sia venuta ad imporre alle generazioni presenti il dovere di non depauperare il patrimonio ambientale, inteso quale bene indisponibile, proprio in nome della attuazione del principio di equità intergenerazionale. E come quest'ultimo principio, affermato dal riformato articolo 9, trovi attuazione grazie alla matrice della materialità e, quindi, della misurabilità della dimensione dell'impatto delle attività umane sul Capitale Naturale. Infatti, misurando l'impatto che l'opera dell'uomo produce sull'ambiente, nelle sue diverse componenti, si viene a porre in evidenza, inevitabilmente, il vantaggio ovvero lo svantaggio che ricadrà sulle generazioni a venire. In altri termini, solo valutando, misurando e monitorando ciò che l'azione dell'uomo produce rispetto alle diverse componenti del Capitale Naturale, è dato porre in evidenza se le decisioni attuali siano sostenibili anche rispetto al futuro.

Così operando viene a realizzarsi una sostenibilità che trova fondamento nei principi costituzionali di uguaglianza e solidarietà, di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione, riletta in una dimensione diacronica.

Peraltro, precedentemente non meno impattante si è rivelata, come abbiamo visto, proprio per l'affermazione e l'attuazione del principio di equità intergenerazionale la riforma costituzionale, operata nel 2012, degli articoli 81, 97, 119 della Costituzione

Ne deriva un quadro nel quale la sostenibilità, sia essa ambientale o di altra matrice, per definizione non può prescindere dalla dimensione temporale, consistendo nella condizione di uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri.

Si tratta di una solidarietà che trova sviluppo imponendo alle decisioni dell'oggi di essere sostenibili anche per il futuro, in nome del principio di uguaglianza che, declinato in una dimensione diacronica, viene a colorarsi di equità intergenerazionale.

Si crea, così, un legame indissolubile tra diverse generazioni in uno scambio intertemporale di diritti inviolabili e doveri inderogabili disposto nell'oggi a vantaggio, anche, di chi verrà domani.

E, come abbiamo già riscontrato, solo una concreta e attuale realizzazione di politiche solidali di preservazione e rigenerazione delle varie componenti il Capitale Naturale può realizzare una tutela non solo nell'oggi, ma anche pro-futuro ossia nell'interesse delle future generazioni. Ciò non può che avvenire attraverso l'esplicazione di doveri di tutela oggi a favore, sia di diritti già oggetto di tutela oggi, sia di interessi di domani.

Proprio l'utilizzo della terminologia "interesse" (delle future generazioni) consente di realizzare una solidarietà ambientale intergenerazionale che trova sviluppo nel tempo senza tuttavia imputare già oggi in capo alle generazioni future posizioni giuridiche di diritto che, ovviamente, non sono e non possono già essere venute a giuridica esistenza.

Di pari passo il principio di equilibrio di bilancio imposto dalla riforma costituzionale del 2012 con la riscrittura degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, viene a garantire un concreto, razionale e proporzionato supporto in materia finanziaria alle scelte politiche e legislative espressione della medesima solidarietà intergenerazionale.

L'equità intergenerazionale si fa dunque *funzione sociale*, garantendo una sostenibilità sia essa ambientale o di altra natura, che in nome dei principi di uguaglianza e solidarietà, proiettandosi anche nel futuro, rende le decisioni di oggi, appunto, sostenibili.

Se questo è il quadro costituzionale venutosi a delineare a seguito delle riforme costituzionali del 2012 e del 2022, va altresì detto che il medesimo necessitava di appositi strumenti per trovare concreta attuazione.

Ebbene, la Valutazione di Impatto Generazionale, ora introdotta quale obbligo per gli atti normativi del Governo dal legislatore del 2025, fa sì che la trasparenza intergenerazionale del quadro normativo divenga un presupposto per la legittimità costituzionale degli atti normativi medesimi.

Attraverso la VIG è possibile riscontrare che vi sia un uso razionale, efficiente e trasparente delle risorse in senso lato, di tal che il decisore pubblico è chiamato ad armonizzare la contingenza elettorale con gli interessi durevoli della comunità.

Dunque, l'introduzione della Valutazione di Impatto Generazionale segna un passo importante verso l'integrazione sistematica del principio di equità intergenerazionale nel processo decisionale pubblico.

La VIG si pone come uno strumento di razionalizzazione e trasparenza, costringendo il decisore a esplicitare e ponderare gli effetti a lungo termine delle proprie scelte.

Affinché questo strumento possa essere efficace, sarà cruciale lo sviluppo di metodologie di valutazione rigorose e l'adozione di indicatori capaci di misurare l'impatto multidimensionale sociale, economico, ambientale sulle generazioni future.

L'attuale quadro normativo e giurisprudenziale impone il passaggio definitivo dal presente finanziario alla lungimiranza costituzionale. Ogni nuova spesa finanziata a debito o ogni piano di rientro deve ora superare un rigoroso test di proporzionalità e trasparenza che trova nella Valutazione di Impatto Generazionale il proprio parametro di riferimento.

È dovere del legislatore di oggi assicurare che l'esercizio della sovranità odierna non si traduca in una servitù finanziaria per i cittadini di domani, nel rispetto di una solidarietà intergenerazionale che è stata finalmente posta dalle riforme costituzionali del 2012, prima, e del 2022, poi, a fondamento dell'ordinamento repubblicano.