



29 LUGLIO 2026

La qualità della normazione tra genere
e generazioni: la legge n. 167/2025 alla
prova del paradigma europeo della
better regulation

di Marta Picchi

Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Firenze

La qualità della normazione tra genere e generazioni: la legge n. 167/2025 alla prova del paradigma europeo della *better regulation*^{*}

di **Marta Picchi**

Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Firenze

Abstract [It]: Il contributo esamina la legge 10 novembre 2025, n. 167, concentrandosi sulla valutazione di impatto generazionale e sulla valutazione di impatto di genere. La tesi sostenuta è che tali strumenti non si limitino a rafforzare l'istruttoria normativa, ma contribuiscano a ridefinire la qualità della normazione come capacità della legge di rendere visibili e giustificare i propri effetti distributivi tra generi e generazioni. Il confronto con il paradigma europeo della *better regulation* evidenzia la specificità del modello italiano e consente di valorizzare il nesso tra valutazione di impatto, onere di motivazione sostanziale del legislatore e sindacato di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

Title: The Quality of Legislation between Gender and Generations: Italian Law No. 167/2025 in the Light of the European Better Regulation Paradigm

Abstract [En]: This article examines Italian Law No. 167 of 10 November 2025, focusing on generational and gender impact assessment. It argues that these tools do not merely strengthen the evidentiary basis of law-making but help redefine legislative quality as the capacity of legislation to make visible and justify its distributive effects across genders and generations. The comparison with the EU *better regulation* paradigm highlights the specificity of the Italian model and frames the link between impact assessment, the legislator's substantive duty to give reasons, and reasonableness review under Article 3 of the Constitution.

Parole chiave: Qualità della normazione, *Better regulation*, Valutazione di impatto generazionale, Valutazione di impatto di genere, Eguaglianza sostanziale

Keywords: Legislative quality, Better regulation, Generational impact assessment, Gender impact assessment, Substantive equality

Sommario: 1. Premessa. Qualità della normazione e giustificazione costituzionale della decisione legislativa. 2. La qualità della normazione nell'Unione europea: *better regulation* come metadisciplina del processo normativo. 2.1. La dimensione di genere nel diritto dell'Unione europea. 2.2. La dimensione generazionale nel quadro dell'Unione europea. 2.3. Il significato sistemico del confronto europeo. 3. La valutazione di impatto generazionale. 3.1. Attuazione della tutela costituzionale delle generazioni future. 3.2. Integrazione nell'AIR e struttura procedurale. 3.3. Ambito applicativo e limiti. 4. *Governance* e strumenti: l'Osservatorio nazionale. 4.1. Funzioni e collocazione istituzionale. 4.2. Limiti operativi e rilievo sistematico. 5. Il rafforzamento della valutazione di impatto di genere. 5.1. Integrazione tra AIR e VIR. 5.2. Dalla neutralità formale alla parità effettiva. 5.3. Limiti operativi e incidenza sostanziale della valutazione di impatto di genere. 6. Profili di pregio della riforma. 7. Differenze strutturali rispetto al modello dell'Unione europea. 8. Conclusioni.

1. Premessa. Qualità della normazione e giustificazione costituzionale della decisione legislativa

Il tema della qualità della normazione è stato a lungo letto attraverso il paradigma della *better regulation*, come insieme di tecniche volte a migliorare l'efficienza del processo decisionale, a ridurre gli oneri non

* Articolo sottoposto a referaggio.

necessari e ad accrescere la coerenza degli interventi pubblici. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è stata prevalentemente intesa come strumento di razionalizzazione, funzionale a rendere più ordinata, prevedibile ed economicamente sostenibile la produzione normativa. Una simile impostazione, tuttavia, appare oggi insufficiente. L'evoluzione del diritto dell'Unione europea e, nel diritto interno, l'intervento del legislatore con la legge n. 167 del 10 novembre 2025 (*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*) mostrano che la qualità della normazione non può più essere ricondotta soltanto a un problema di efficienza, semplificazione o tecnica redazionale. La crescente attenzione agli effetti differenziali della legge, in particolare con riguardo al genere e alla dimensione generazionale, rende evidente che la decisione legislativa non incide soltanto su assetti astratti, ma distribuisce concretamente opportunità, svantaggi, protezioni e costi tra soggetti diversi e lungo archi temporali differenti¹.

L'introduzione della valutazione di impatto generazionale e il rafforzamento della valutazione di impatto di genere segnalano un mutamento nel modo di concepire la qualità della legge: non più soltanto come proprietà formale del testo normativo o come risultato di un procedimento più efficiente, ma come capacità dell'ordinamento di rendere visibili e apprezzabili *ex ante* gli effetti distributivi della decisione pubblica².

La qualità della normazione si collega direttamente al problema della giustificazione costituzionale della decisione legislativa. La legge, infatti, non opera in uno spazio neutro: essa seleziona interessi, organizza priorità, distribuisce vantaggi e sacrifici. Quanto più tale distribuzione incide su posizioni differenziate — tra uomini e donne, tra generazioni presenti e future — tanto meno il legislatore può limitarsi a una presunzione di neutralità formale. Diventa invece essenziale che il procedimento decisionale sia strutturato in modo da far emergere tali differenze e da consentire una valutazione razionale della loro incidenza.

Occorre, su questo punto, mantenere ferma una distinzione. Gli strumenti di valutazione di impatto non coincidono con la motivazione della legge: essi operano sul piano della formazione della decisione normativa, rafforzandone la base conoscitiva e organizzando in modo più analitico gli elementi rilevanti dell'istruttoria. La motivazione della legge, ove la si ritenga configurabile³, attiene invece a un diverso

¹ V. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, spec. pp. 203 ss.; M. BARBERIS, *Etica per giuristi*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 121 ss.; R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, 1977, pp. 273 ss.

² Sul versante della valutazione di impatto di genere, L. BARTOLUCCI, *Parità di genere e qualità della legislazione: la valutazione di impatto di genere*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2025, spec. p. 732, ha già mostrato come la qualità della legislazione non possa più essere misurata soltanto in termini di leggibilità o tecnica redazionale, ma anche in rapporto alla capacità del diritto di produrre effetti equi e non discriminatori, collegando la VIGE sia all'operatività della clausola antidiscriminatoria sia all'attuazione dell'art. 3, comma 2, Cost.

³ In merito al dibattito sulla configurazione di un obbligo di motivazione delle leggi e alle diverse posizioni dottrinali, v. M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011; F. FERRARO, S. ZORZETTO (a cura di), *La*

livello, concernente la giustificazione della scelta compiuta. La distinzione, tuttavia, non impedisce di cogliere il nesso tra i due piani: il rafforzamento degli strumenti di valutazione incide sulle condizioni di razionalità della decisione e, proprio per questo, può riflettersi sul modo in cui si atteggia il sindacato di ragionevolezza.

È qui che la legge n. 167/2025 acquista il suo significato più interessante: essa contribuisce a rendere più stringente l'esigenza che la decisione legislativa sia sorretta da una base conoscitiva adeguata quando sia suscettibile di produrre effetti distributivi significativi tra generi e nel tempo. Non modifica la struttura del controllo costituzionale, ma interviene sul contesto entro cui esso si esercita, rafforzando la rilevanza dell'art. 3 Cost., della coerenza tra mezzi e fini e dell'onere di motivazione del legislatore.

Il confronto con l'Unione europea consente di mettere a fuoco con maggiore precisione questo passaggio. Nel sistema europeo, la qualità della normazione si è sviluppata soprattutto come infrastruttura procedurale e metodologica: consultazioni, *impact assessment*, valutazioni *ex post*, *strategic foresight*, controllo tecnico del *Regulatory Scrutiny Board*. In tale contesto, la dimensione di genere ha raggiunto un grado relativamente avanzato di integrazione, grazie al *gender mainstreaming* e alla progressiva strutturazione della *gender impact assessment*; la dimensione generazionale, invece, sebbene sempre più presente nel lessico della sostenibilità, dello *youth mainstreaming* e della *fairness* intergenerazionale, non ha ancora conosciuto una tipizzazione altrettanto esplicita. Il legislatore italiano si muove dunque in una posizione singolare: meno sofisticata sul piano dell'apparato metodologico, ma più esplicita sul piano normativo quanto ad alcune dimensioni degli impatti.

La valutazione di impatto di genere e la valutazione di impatto generazionale si presentano, in questa prospettiva, come manifestazioni differenziate di una medesima trasformazione del modo di intendere la qualità della normazione⁴.

2. La qualità della normazione nell'Unione europea: *better regulation* come metadisciplina del processo normativo

Nel diritto dell'Unione europea, la qualità della normazione non si presenta come una categoria giuridica autonoma, né come un parametro immediatamente sindacabile in sede giurisdizionale. Essa prende forma, piuttosto, come il risultato di una complessa infrastruttura procedurale che disciplina il modo in cui l'iniziativa normativa viene costruita, istruita, consultata, valutata e successivamente riesaminata. Da questo punto di vista, la *better regulation* non coincide con una politica settoriale tra le altre, ma si configura

motivazione delle leggi, Giappichelli, Torino, 2018.

⁴ L. BARTOLUCCI, *Parità di genere e qualità della legislazione*, cit., p. 734 e ss., ritiene che le valutazioni di impatto di genere e generazionale permettano al legislatore di adempiere ai vincoli costituzionali in modo preventivo, in sede di progettazione degli atti normativi.

come una vera e propria metadisciplina del *law-making* europeo: un insieme di regole, tecniche e controlli che non prescrivono direttamente il contenuto delle norme, ma governano le condizioni della loro produzione⁵.

È proprio qui che si colloca la prima differenza rispetto a letture meramente amministrativistiche del tema. Nell'Unione, infatti, la *better regulation* non è solo tecnica di semplificazione né solo grammatica dell'efficienza: è anche un dispositivo che incide sull'equilibrio tra istituzioni, sulla distribuzione del controllo del ciclo normativo e sulla qualità della giustificazione delle scelte. La sua stessa collocazione nel sistema lo dimostra. Essa non è prevista come tale nei Trattati; nondimeno, trova il proprio fondamento in un tessuto di principi primari che concernono apertura del processo decisionale, partecipazione, trasparenza, proporzionalità, sussidiarietà e non discriminazione. L'art. 3, par. 3, TUE richiama espressamente, accanto all'eguaglianza tra donne e uomini, anche la solidarietà tra le generazioni; l'art. 8 TFUE impone all'Unione di promuovere l'eguaglianza tra donne e uomini in tutte le sue attività; l'art. 10 TFUE richiede di combattere, nella definizione e attuazione delle politiche, le discriminazioni, tra l'altro, fondate sul sesso e sull'età; l'art. 23 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta)* esige che l'eguaglianza tra donne e uomini sia assicurata in tutti i campi. Sul piano procedurale, gli artt. 10 e 11 TUE, l'art. 15 TFUE e il *Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità* compongono invece il quadro entro cui la produzione normativa deve svolgersi in modo aperto, motivato e istruito⁶.

La *better regulation* europea si sviluppa, tuttavia, non attraverso norme primarie direttamente cogenti, bensì mediante un *corpus* esteso di *soft law*: comunicazioni della Commissione, linee guida, *toolbox*, piattaforme di riesame, accordi interistituzionali, prassi di consultazione e meccanismi di *quality control*. In ciò risiede una sua caratteristica strutturale, da tempo colta dalla dottrina più avvertita: essa è *soft law* non nel senso debole di diritto irrilevante, ma nel senso forte di normatività indiretta, capace di conformare in profondità il comportamento delle istituzioni senza tradursi, almeno di regola, in un parametro autonomo di invalidità⁷. Proprio per questo la *better regulation* è stata letta, in letteratura, sia come strumento di

⁵ Sulla *better regulation* come forma di *governance* del *law-making* europeo, v. C.A. DUNLOP, C.M. RADAELLI, *Better Regulation in the European Union*, in M. MAGGETTI, F. DI MASCIÒ, A. NATALINI (eds.), *The Handbook of Regulatory Authorities*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2022, p. 303 ss.; S. MARINAI, *L'Unione europea e la better regulation: spunti di riflessione e prospettive future*, in *Eurojus*, n. 3, 2021, p. 152 ss.; G. DELLE CAVE, "Better regulation" in Europe: principles and regulatory sustainability, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2022, p. 71 ss.

⁶ Sul rapporto tra *better regulation*, partecipazione e apertura del processo decisionale, v. J. MENDES, *Participation and the Role of Law after Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU*, in *Common Market Law Review*, n. 6, 2011, p. 1849 ss.; M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012. L'Accordo interistituzionale del 2016 (*infra*, § 2) insiste sulla cooperazione leale e trasparente lungo l'intero ciclo legislativo.

⁷ In questa chiave, imprescindibili sono C.M. RADAELLI, G. TAFFONI, *Better Regulation as Soft Law*, in M. ELIANTONIO, E. KORKEA-AHO, U. MÖRTH (eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023, p. 116 ss.; M. DAWSON, *Better Regulation and the Future of EU Regulatory Law and Politics*, in *Common Market Law Review*, n. 5, 2016, p. 1209 ss.; A. ALEMANN, *How Much Better is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the*

razionalizzazione dell'intervento pubblico, sia come terreno di confronto politico-istituzionale sul controllo della funzione normativa europea⁸.

La traiettoria più recente conferma tale impostazione. Le *Better Regulation Guidelines* del 2021 qualificano la *better regulation* come un metodo interno della Commissione volto ad assicurare che le iniziative europee siano fondate sulle migliori evidenze disponibili, rispettino sussidiarietà e proporzionalità, restino aperte al contributo degli *stakeholders* e risultino *fit for purpose, future-proof* e coerenti lungo l'intero ciclo regolatorio. Da ultimo, la Commissione ha ulteriormente aggiornato il quadro, introducendo il principio della *simplicity by design*, insistendo sulla necessità che le nuove iniziative siano accompagnate da *impact assessments* di alta qualità e annunciando che tali misure saranno riflesse nella successiva revisione delle *Better Regulation Guidelines* e del *Toolbox*⁹.

L'*Accordo interistituzionale* del 13 aprile 2016 ribadisce, a sua volta, l'impegno di Parlamento, Consiglio e Commissione a cooperare lealmente e in modo trasparente lungo l'intero ciclo legislativo, proprio nella prospettiva del miglioramento della qualità del diritto dell'Unione. La Comunicazione della Commissione del 2021 — *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, COM(2021) 219 *final* — ha poi ulteriormente rafforzato questa architettura, introducendo o consolidando strumenti quali l'integrazione della *strategic foresight*, il principio *one in, one out*, il *digital by default* e il raccordo con gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). Il *Toolbox 2025* conferma e approfondisce tale logica, insistendo sulla multidimensionalità degli impatti, sugli effetti distributivi, sul controllo del *Regulatory Scrutiny Board* e sulla necessità di chiudere il *policy cycle* tramite *ex post evaluation*.

In questo quadro, la questione centrale — e qui si colloca il punto teoricamente più rilevante ai fini del presente contributo — è che il modello europeo rende via via più sofisticata la visibilità analitica degli effetti della regolazione, ma non compie fino in fondo il passaggio verso una loro tipizzazione giuridica autonoma. Il sistema, in altri termini, è molto avanzato nel pretendere che gli impatti siano identificati, comparati e discussi; è molto meno avanzato nel trasformare tale esigenza in un vincolo giuridico autonomo sulla validità della scelta normativa. La qualità della normazione resta così collocata in una zona intermedia: più densa della mera raccomandazione amministrativa, ma meno intensa del parametro di legittimità in senso stretto.

European Union – A Research Agenda, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 3, 2015, p. 344 ss.

⁸ V. soprattutto S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment*, Hart Publishing, Oxford, 2018; S. GARBEN, *A Taste of Its Own Medicine: Assessing the Impact of the EU Better Regulation Agenda*, in *European Law Journal*, n. 1-2, 2020, p. 83 ss.; F. SIMONELLI, N. IACOB, *Can We Better the European Union Better Regulation Agenda?*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 4, 2021, p. 1 ss.

⁹ V. Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Simpler, Clearer and Better Enforced EU Rulebook*, COM(2026) 380 *final*.

Questa tensione emerge chiaramente già sul piano generale dell'*impact assessment*. Le *Guidelines* 2021 e il *Toolbox* 2025 richiedono che ogni iniziativa significativa sia costruita attraverso la definizione del problema, l'individuazione degli obiettivi, la comparazione delle opzioni disponibili e la valutazione integrata degli effetti economici, sociali e ambientali, nonché, ove pertinente, dei profili concernenti diritti fondamentali, gruppi specificamente colpiti, competitività, sostenibilità e distribuzione degli oneri¹⁰. In tal modo, l'analisi europea non si limita più a stimare un impatto medio e astratto: tende, almeno sul piano metodologico, a segmentare gli effetti, a interrogarsi su chi guadagni e chi perda, a misurare l'incidenza differenziale delle opzioni.

E tuttavia, proprio qui si rivela il limite del modello. La distribuzione degli effetti viene resa analiticamente visibile, ma non viene elevata a categoria normativa autonoma. Gli strumenti europei chiedono di considerare gruppi, impatti sociali, profili redistributivi, ma non trasformano, salvo ipotesi specifiche, tale considerazione in un autonomo criterio di validità della decisione. La qualità della normazione resta dunque ancorata alla completezza dell'istruttoria e alla correttezza del procedimento, non alla giustificazione rafforzata della distribuzione degli effetti come tale. In questo senso, il modello europeo è insieme avanzato e incompiuto: avanzato perché proceduralizza la complessità; incompiuto perché non giuridicizza pienamente ciò che rende visibile¹¹.

2.1. La dimensione di genere nel diritto dell'Unione europea

Se il modello europeo della *better regulation* rivela, in via generale, la tendenza a proceduralizzare la qualità della normazione senza trasformarla in un parametro giuridico autonomo, è nella dimensione di genere che tale tendenza raggiunge il suo grado più avanzato di strutturazione¹². Qui, infatti, il diritto dell'Unione non si limita a richiedere una generica attenzione agli impatti differenziati, ma dispone di un fondamento normativo espresso e trasversale, che impone di integrare la prospettiva di genere nell'intero spettro dell'azione pubblica. L'art. 8 TFUE stabilisce che, in tutte le sue attività, l'Unione mira a eliminare le disuguaglianze e a promuovere la parità tra donne e uomini; l'art. 23 della *Carta* esige che tale uguaglianza sia assicurata in tutti i campi. Il genere, dunque, non compare nel diritto dell'Unione come fattore eventuale o accessorio di analisi, ma come criterio orizzontale di orientamento dell'attività normativa. In

¹⁰ Sul carattere integrato del ciclo regolatorio e sulla centralità di *impact assessment*, consultazioni ed *evaluation*, v. anche OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2025*, OECD Publishing, Paris, 2025; A. BUCHER, E. GOLBERG, *Better regulation in the European Union needs a fresh start*, in *Bruegel Policy Brief*, n. 1, 2026. L'OECD osserva che gli strumenti di *better regulation* devono essere integrati lungo l'intero *policy cycle* e segnala persistenti debolezze soprattutto nell'*ex post evaluation* e nell'uso degli strumenti da parte dei co-legislatori.

¹¹ In termini teorici, il punto può essere messo in relazione con la polisemia della nozione di *regulatory quality*: v. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011; C.M. RADAELLI, *The state of play with the better regulation strategy of the European Commission*, EUI, STG Policy Brief, n. 6, 2021.

¹² Cfr. M. DAWSON, *Better Regulation and the Future of EU Regulatory Law and Politics*, cit.; C.A. DUNLOP, C.M. RADAELLI, *Better Regulation*, cit.; S. MARINAI, *L'Unione europea e la better regulation*, cit.

ciò consiste il primo elemento di specificità della valutazione di impatto di genere nel contesto europeo: essa non nasce come mera tecnica di miglioramento dell'istruttoria, ma come proiezione procedurale di un principio sostanziale già inscritto nel diritto primario¹³.

Su questo fondamento si è sviluppata, nel tempo, una progressiva articolazione metodologica. La Commissione ha inserito stabilmente la prospettiva di genere nel proprio *better regulation framework*; lo *European Institute for Gender Equality* (EIGE), dal canto suo, ha contribuito a definire e sistematizzare il *gender impact assessment* come processo volto a comparare, secondo criteri *gender-relevant*, la situazione attuale con l'evoluzione prevedibile derivante dall'introduzione della misura proposta: a riscontrare cioè la riduzione, il mantenimento o l'incremento delle disuguaglianze tra donne e uomini¹⁴. La forza di questa impostazione sta nel fatto che essa sposta il fuoco dalla neutralità formale del testo normativo alla qualità sostanziale dei suoi effetti. Il genere viene così sottratto all'idea di "profilo particolare" o di "interesse di settore" e viene invece assunto come chiave ordinaria di lettura della regolazione, soprattutto là dove gli effetti della legge si distribuiscono in modo apparentemente uniforme ma materialmente asimmetrico¹⁵. La rilevanza della dimensione di genere si coglie con particolare chiarezza proprio nel punto in cui il modello europeo della *better regulation* incontra il diritto antidiscriminatorio dell'Unione. La nozione di discriminazione indiretta ha infatti mostrato, già da tempo, che la legge non può essere valutata soltanto per ciò che dice esplicitamente, ma anche per ciò che produce concretamente¹⁶. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha ripetutamente affermato che una misura formalmente neutra può risultare incompatibile con il principio di eguaglianza qualora produca effetti sproporzionatamente sfavorevoli per un sesso, salvo che sia giustificata da finalità legittime e mezzi appropriati e necessari¹⁷. La valutazione *ex ante* di impatto di genere si colloca esattamente in questo spazio: non sostituisce il controllo giurisdizionale *ex post*, ma ne anticipa la logica cognitiva, rendendo visibili nella fase di elaborazione normativa effetti che, altrimenti, emergerebbero soltanto in sede contenziosa¹⁸. Il *gender impact assessment* non crea il

¹³ Cfr. E. ELLIS, P. WATSON, *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 61 ss.

¹⁴ EIGE, *Gender impact assessment: Gender mainstreaming toolkit*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

¹⁵ Cfr. M.A. POLLACK, E. HAFNER-BURTON, *Mainstreaming Gender in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, n. 3, 2000, p. 432 ss.; C. BOOTH, C. BENNETT, *Gender Mainstreaming in the European Union: Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities?*, in *European Journal of Women's Studies*, n. 4, 2002, p. 430 ss.; E. LOMBARDO, *Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process*, in *Social Politics*, n. 3, 2005, p. 412; M. STRATIGAKI, *Gender Mainstreaming vs Positive Action*, in *European Journal of Women's Studies*, n. 2, 2005, p. 165 ss.; S. JACQUOT, *The Paradox of Gender Mainstreaming: Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain*, in *West European Politics*, n. 1, 2010, p. 118 ss.

¹⁶ Cfr. S. FREDMAN, *Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 213 ss.; C. BARNARD, *EU Employment Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 321 ss.

¹⁷ CGUE, 13 maggio 1986, causa C-170/84, *Bilka-Kaufhaus*; CGUE, 27 ottobre 1993, causa C-127/92, *Enderby*; CGUE, 9 febbraio 1999, causa C-167/97, *Seymour-Smith*.

¹⁸ Cfr. E. CARACCIOLO DI TORELLA, A. MASSELOT, *Reconciling Work and Family Life in EU Law and Policy*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2010, p. 44 ss.

parametro sostanziale, ma organizza l'istruttoria in modo conforme a un parametro sostanziale già esistente¹⁹.

È proprio questo intreccio a spiegare perché la dimensione di genere costituisca il punto più avanzato, ma anche più rivelatore, della qualità della normazione europea. Più avanzato, perché qui il *better regulation framework* non si limita a richiedere una generica completezza dell'analisi, ma è sostenuto da un principio di *mainstreaming* che impone la considerazione della prospettiva di genere lungo l'intero ciclo regolatorio²⁰. Più rivelatore, perché mostra con particolare nettezza il limite strutturale del modello europeo: anche quando il genere viene analiticamente tematizzato, e perfino quando esiste un saldo ancoraggio nei Trattati e nella giurisprudenza, la valutazione di impatto non si trasforma automaticamente in un vincolo sostanziale sulle scelte legislative né in un autonomo vizio di legittimità²¹. La Commissione stessa chiarisce che le *Better Regulation Guidelines* sono istruzioni interne rivolte al proprio personale e non possono essere intese come obblighi giuridicamente vincolanti verso l'esterno²².

Tale osservazione è decisiva anche sul piano sistematico. La dimensione di genere mostra che, nel diritto dell'Unione, la qualità della normazione tende a evolvere da criterio di efficienza della decisione a criterio di emersione degli effetti differenziali della legge²³. Tuttavia, questa evoluzione resta collocata prevalentemente sul piano della proceduralizzazione della razionalità legislativa. Le *Guidelines* 2021 e il *Toolbox* 2025 chiedono che una prospettiva di genere sia sempre presa in considerazione nell'analisi degli impatti sociali e distributivi; l'EIGE insiste sul fatto che il *gender impact assessment* costituisce il primo passaggio per evitare effetti indesiderati che una misura apparentemente neutra potrebbe produrre sulla vita di donne e uomini. Ciò conferma che la qualità della normazione, nel suo segmento di genere, non coincide più con la sola buona tecnica redazionale o con l'efficienza dell'intervento, ma con la capacità dell'ordinamento di anticipare la distribuzione concreta degli effetti della regolazione. E, tuttavia, tale capacità si traduce ancora soprattutto in un onere di analisi, non in un obbligo di risultato.

Sotto questo profilo, la parte forse più istruttiva del modello europeo non è tanto la sua relativa maturità, quanto la sua persistente incompletezza. La dimensione di genere è indubbiamente la più strutturata: dispone di un fondamento nei Trattati, di un'elaborazione metodologica specifica, di un raccordo con le strategie della Commissione e di una sponda giurisprudenziale forte nel diritto antidiscriminatorio²⁴. Ma

¹⁹ J. SQUIRES, *Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation*, in *Social Politics*, n. 3, 2005, p. 366 ss.

²⁰ V. J. KANTOLA, *Gender and the European Union*, Red Globe Press, London, 2010, p. 101 ss.

²¹ Cfr. S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The EU Better Regulation Agenda*, cit.; S. GARBEN, *A Taste of Its Own Medicine*, cit., p. 83 ss.

²² Le stesse *Better Regulation Guidelines* 2021 qualificano in tal senso le linee guida.

²³ Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit. p. 23 ss.; A. RENDA, *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006.

²⁴ Commissione europea, *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025*, COM(2020) 152 *final*; Commissione europea, *Gender Equality Strategy 2026-2030*, COM(2026) 113 *final*.

proprio questa maggiore maturità mette in luce il tratto generale del sistema: la qualità della normazione, anche nel suo punto più avanzato, non viene ancora pienamente giuridicizzata come obbligo di giustificazione rafforzata della distribuzione degli effetti²⁵. In altri termini, l'Unione ha costruito una sofisticata grammatica della visibilità analitica delle asimmetrie di genere; non ha ancora costruito, se non in modo indiretto e frammentario, una teoria compiuta della loro rilevanza costituzionale nel processo legislativo²⁶. È precisamente questo spazio, lasciato aperto nel diritto dell'Unione, che consente di comprendere il significato specifico della riforma italiana del 2025: non già come imitazione del modello europeo, ma come tentativo di nominare e formalizzare, sul piano normativo, una questione che nel quadro dell'Unione resta ancora prevalentemente affidata al linguaggio del *mainstreaming*, dell'istruttoria e della *soft law*.

2.2. La dimensione generazionale nel quadro dell'Unione europea

Se la dimensione di genere rappresenta il punto più avanzato della qualità della normazione nel diritto dell'Unione, il versante generazionale si presenta invece come il luogo di una emersione solo parziale e ancora non pienamente tipizzata²⁷. Il dato non dipende da una sua irrilevanza assiologica, perché il diritto primario contiene già riferimenti che ne attestano la consistenza costituzionale: l'art. 3, par. 3, TUE richiama espressamente la solidarietà tra le generazioni; l'art. 10 TFUE include l'età tra i fattori di discriminazione che l'Unione è tenuta a contrastare nella definizione e attuazione delle proprie politiche. Ciò che manca, però, è il passaggio da questa base valoriale e assiologica a una traduzione procedurale stabile e generalizzata comparabile, per intensità e riconoscibilità, a quella che il *gender mainstreaming* ha raggiunto sul terreno della valutazione di impatto²⁸.

È qui che il confronto con il modello europeo diventa particolarmente utile. La dimensione generazionale è certamente presente nell'ordinamento dell'Unione, ma vi è presente in forma diffusa, policentrica e per certi versi laterale: essa emerge nei linguaggi della sostenibilità, della *strategic foresight*, della demografia, dello *youth mainstreaming*, dello *youth check* e, da ultimo, della *fairness* intergenerazionale²⁹. In altri termini,

²⁵ Cfr. M. PICCHI, *Legiferare meglio: a proposito della nuova Comunicazione della Commissione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, p. 1051 ss.

²⁶ Cfr. E. LOMBARDO, P. MEIER, *The Symbolic Representation of Gender: A Discursive Approach*, Routledge, London, 2014, p. 149 ss.; J. KANTOLA, E. LOMBARDO (eds.), *Gender and Political Analysis*, Palgrave MacMillan, London, 2017.

²⁷ Sul carattere ancora policentrico e non unitario della dimensione generazionale nel quadro europeo, v. M. MEZZANOTTE, *La valutazione di impatto generazionale come tecnica di "programmazione"*, in *Consulta online*, n. 3, 2025, spec. p. 1525 ss.; L. MONTI, *Legiferare meglio: la valutazione di impatto generazionale del Documento Unico di Programmazione*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n. 2, 2024, spec. p. 1 ss.

²⁸ Per la differenza strutturale tra *mainstreaming* di genere e mancata tipizzazione della dimensione generazionale, in una prospettiva ricostruttiva, v. anche G. DELLE CAVE, *"Better regulation" in Europe*, cit., p. 71 ss.

²⁹ Sul carattere diffuso della dimensione generazionale nel quadro europeo, v. L. MONTI, *Legiferare meglio*, cit., spec. sul rapporto tra *youth check*, *youth dialogue* e *better regulation* europea.

l'ordinamento europeo riconosce con crescente chiarezza che le politiche pubbliche producono effetti asimmetrici tra coorti di età, tra giovani e adulti, tra generazioni presenti e generazioni future; tuttavia, questa consapevolezza non si è ancora consolidata in una categoria unitaria di valutazione di impatto generazionale analoga a quella che oggi si può ricostruire, almeno funzionalmente, in materia di genere.

Il *better regulation framework* europeo resta segnato da una tensione strutturale. Da un lato, le *Better Regulation Guidelines* del 2021 e il *Toolbox* aggiornato nel 2025 hanno rafforzato l'integrazione della *strategic foresight* nel processo decisionale, richiedendo che la definizione del problema, gli obiettivi e le opzioni di *policy* siano verificati anche alla luce di sviluppi futuri prevedibili; inoltre, il *Toolbox* include riferimenti all'equità intergenerazionale e agli effetti di lungo periodo, collocandoli entro una più ampia logica di sostenibilità e di anticipazione degli impatti³⁰. Dall'altro lato, però, questa apertura non si traduce in una tipizzazione autonoma della dimensione generazionale. Il lungo periodo viene assunto come prospettiva metodologica dell'analisi, ma non ancora come oggetto di una specifica categoria valutativa dotata di un proprio statuto, di propri criteri e di una propria continuità lungo tutto il ciclo regolatorio³¹.

Questa incompletezza si coglie con particolare evidenza proprio nel rapporto tra *strategic foresight* e procedimento normativo. La *foresight* europea svolge un ruolo sempre più importante nel tentativo di sottrarre la decisione pubblica a una razionalità esclusivamente presentista e di integrare il *law-making* in una visione orientata al medio e lungo periodo³². Tuttavia, essa resta collocata, almeno in prevalenza, sul terreno dell'orientamento strategico e del supporto metodologico, più che su quello della strutturazione giuridico-procedurale della decisione normativa in senso stretto. La temporalità degli effetti viene dunque riconosciuta, ma non ancora tradotta in un criterio formalizzato di scrutinio della distribuzione intertemporale³³.

Proprio da qui si spiega la rilevanza, e insieme il limite, dello *youth check*³⁴. L'Unione ha progressivamente sviluppato questo strumento per garantire che le principali proposte della Commissione siano valutate anche in rapporto al loro impatto sui giovani, integrando tale attenzione nella preparazione, nella consultazione e nello *scrutiny* delle iniziative rilevanti³⁵. Lo *youth check* rappresenta senza dubbio un

³⁰ Sulla revisione delle *Better Regulation Guidelines* e del *Toolbox* e sul rafforzamento di *strategic foresight*, SDGs e *one in, one out*, v. N. SARRIS, *Revision of Better Regulation Guidelines & Toolbox: What's changed?*, EIPA, 2021. Per il consolidamento del sistema, v. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2025*, cit., spec. parte introduttiva e *Reader's Guide*.

³¹ Sul punto, in termini più generali, cfr. C.M. RADAELLI, G. TAFFONI, *Better Regulation as Soft Law*, cit., spec. sulle proprietà metaregolative della *better regulation* e sulla sua natura di *soft law*.

³² Cfr. C.A. DUNLOP, C.M. RADAELLI, *Better Regulation*, cit., spec. sulle nuove sfide concernenti *foresight* e *closing the policy cycle*.

³³ In termini critici, sul permanere di una distanza tra sofisticazione metodologica e piena strutturazione del controllo, v. A. BUCHER, E. GOLBERG, *Better regulation*, cit. Le autrici sottolineano che il sistema è robusto ma presenta debolezze nell'applicazione, nella copertura degli emendamenti dei co-legislatori e nella qualità delle valutazioni *ex post*.

³⁴ Sullo *youth check* come strumento di integrazione della prospettiva giovanile nel *policy-making* europeo, v. L. MONTI, *Legiferare meglio*, cit., spec. pp. iniziali.

³⁵ Per il parere del Comitato economico e sociale europeo che valorizza lo *youth test*, v. CESE, *Cooperazione nel settore della*

progresso importante, perché segna il passaggio da una generica attenzione politica ai giovani a una più precisa domanda di visibilità degli effetti che la regolazione produce sulle nuove generazioni. Tuttavia, anche qui il punto decisivo è che la prospettiva giovanile resta ritagliata principalmente sulla categoria dei giovani come gruppo destinatario, non ancora sulla generazione come criterio generale di distribuzione intertemporale degli effetti della legge³⁶. In altri termini, lo *youth check* rafforza la capacità del sistema di vedere gli effetti differenziali della regolazione sui giovani, ma non esaurisce, e neppure coincide con una piena valutazione di impatto generazionale in senso proprio.

La stessa evoluzione più recente della Commissione conferma tale quadro. L'adozione della prima strategia europea sulla *fairness* intergenerazionale rappresenta un passaggio di grande rilievo, perché rende finalmente esplicita la pretesa che la *governance* europea incorpori un pensiero di lungo periodo e tenga conto, in modo più sistematico, degli interessi delle generazioni future³⁷. E tuttavia, proprio il fatto che tale passaggio avvenga per mezzo di una strategia dedicata conferma il carattere ancora in formazione della categoria. La *fairness* intergenerazionale viene affermata come obiettivo di indirizzo politico-istituzionale e come criterio generale di buona *governance*, ma non si traduce ancora in una compiuta tipizzazione procedurale paragonabile a quella di altri *mainstreaming* ormai consolidati³⁸.

Il modello europeo presenta un profilo paradossale. Esso è più avanzato dell'ordinamento italiano sul piano dell'infrastruttura metodologica, della continuità del ciclo regolatorio, della capacità di raccolta dati, del raccordo tra consultazioni, *impact assessment* ed *evaluation*, ma è meno esplicito sul piano della formalizzazione normativa della dimensione generazionale. Si potrebbe dire che l'Unione possiede già molti degli elementi materiali di una valutazione di impatto generazionale, ma non ancora la sua piena

gioventù, parere esplorativo richiesto dalla presidenza spagnola del Consiglio, 2023/C 293/10. Per la successiva assunzione dello *youth check* da parte della Commissione, v. Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European Year of Youth 2022*, COM(2024) 1 *final*, accompagnata da SWD(2024) 1 *final*. Per il consolidamento dello *youth mainstreaming* nel quadro della EU Youth Strategy, v. Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Interim evaluation of the EU Youth Strategy 2019-2027*, COM(2024) 162 *final*; Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the EU Youth Strategy (2022-2024)*, COM(2025) 117 *final*. In chiave di conferma amministrativa e istituzionale, v. inoltre Commissione europea, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Annual Activity Report 2024 – Education, Youth, Sport and Culture*, 19 giugno 2025. Per il successivo collegamento, sul piano della comunicazione istituzionale, tra rafforzamento della voce dei giovani e *fairness* intergenerazionale, v. Commissione europea, Directorate-General for Communication, *Making sure no generation gets left behind*, 5 marzo 2026.

³⁶ In questa chiave, la differenza tra “youth” e “generation” non è solo terminologica ma strutturale: il primo attiene a un gruppo destinatario, la seconda alla distribuzione intertemporale degli effetti della decisione. Sul punto, utilmente, A. GOSSERIES, L.H. MEYER (eds.), *Intergenerational Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2009; J.C. TREMMEL (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.

³⁷ Commissione europea, *Making sure no generation gets left behind*, cit.; Commissione europea, *Strategy on Intergenerational Fairness*, COM(2026) 110 *final*, accompagnata da SWD(2026) 80 *final*. In chiave ricostruttiva, cfr. A. BUCHER, E. GOLBERG, *Better regulation*, cit.

³⁸ Sul permanere del carattere non pienamente formalizzato della dimensione generazionale, v. ancora M. MEZZANOTTE, *La valutazione di impatto generazionale*, cit., e L. MONTI, *Legiferare meglio*, cit.

nominazione giuridico-procedurale. La dimensione generazionale è presente come problema reale del sistema, non ancora come categoria stabilizzata del sistema stesso³⁹.

2.3. Il significato sistematico del confronto europeo

Da questa ricostruzione emerge un dato che consente di chiarire la funzione del confronto europeo nell'economia del presente contributo. L'interesse del modello dell'Unione non consiste soltanto nel mostrare l'esistenza di strumenti di *better regulation*, né nell'offrire precedenti utili per la valutazione di impatto di genere o per quella generazionale. Il suo rilievo sistematico sta, più profondamente, nel rendere visibile una tensione di fondo: quanto più il diritto pretende di essere razionale sul piano degli effetti, tanto meno può accontentarsi di una neutralità puramente formale; e tuttavia la proceduralizzazione di tale razionalità non coincide ancora con una sua piena traduzione in categorie giuridiche autonome.

Il diritto dell'Unione costituisce, da questo punto di vista, un laboratorio particolarmente istruttivo. Esso mostra che la qualità della normazione può evolvere da tecnica di semplificazione a metodo di emersione degli effetti differenziali della legge; evidenzia che il genere è la dimensione in cui tale evoluzione ha raggiunto il grado più avanzato di strutturazione; sottolinea che il tempo e le generazioni rappresentano la nuova frontiera del problema; ma rivela anche che tale sviluppo resta, almeno per ora, prevalentemente affidato al terreno della *governance* procedurale, del *mainstreaming* e della *soft law*⁴⁰.

È su questo sfondo che la legge n. 167/2025 acquista il suo rilievo specifico. Essa non replica il modello europeo, né potrebbe farlo. Proprio in questo scarto si colloca il significato della formalizzazione italiana della valutazione di impatto generazionale e del rafforzamento della valutazione di impatto di genere.

3. La valutazione di impatto generazionale

L'introduzione della valutazione di impatto generazionale (VIG) ad opera della legge n. 167/2025 costituisce uno dei punti di maggiore rilievo della riforma, non tanto perché aggiunge un ulteriore adempimento all'interno dell'analisi di impatto della regolamentazione, quanto perché rende normativamente esplicita una dimensione che, sino ad ora, nell'ordinamento interno era rimasta affidata a sperimentazioni settoriali, pratiche amministrative, documenti di indirizzo o elaborazioni dottrinali. La novità della VIG non consiste, dunque, nella scoperta della rilevanza del fattore temporale nella decisione

³⁹ In termini teorici, questa tensione può essere letta alla luce della riflessione di C.M. RADAELLI, *Better Regulation as Soft Law*, cit., sul carattere intrinsecamente ambiguo della nozione di *regulatory quality* e sul fatto che la *better regulation* sia anche un'arena di potere istituzionale.

⁴⁰ Sul carattere del diritto dell'Unione come laboratorio di proceduralizzazione della qualità normativa, v. M. DAWSON, *Better Regulation*, cit.; C.M. RADAELLI, G. TAFFONI, *Better Regulation as Soft Law*, cit.; C.A. DUNLOP, C.M. RADAELLI, *Better Regulation*, cit.; S. MARINAI, *L'Unione europea e la better regulation*, cit.; G. DELLE CAVE, "Better regulation" in *Europe*, cit., p. 71 ss.

pubblica, ma nella sua trasformazione da presupposto implicito o da obiettivo programmatico in oggetto dichiarato di analisi preventiva. Il dibattito dottrinale più recente ha già messo in luce, da angolazioni diverse, la possibile funzione della VIG come tecnica di istituzionalizzazione dell'equità intergenerazionale, come forma di attuazione degli artt. 9 e 97 Cost. e come strumento idoneo a orientare la sostenibilità climatica delle decisioni pubbliche⁴¹. Il profilo qui valorizzato è, però, parzialmente diverso: non la sola configurazione dell'istituto, bensì la sua incidenza sulle condizioni di razionalità, giustificazione e controllabilità della decisione legislativa.

Ciò che rileva, in questa prospettiva, non è soltanto la funzione di migliore orientamento delle politiche pubbliche, ma la collocazione della VIG all'interno della struttura della decisione normativa. La questione decisiva, infatti, non è semplicemente se la VIG serva a programmare più efficacemente l'azione pubblica, ma in che modo essa contribuisca a rendere più intelligibile, più istruita e più controllabile la distribuzione intertemporale degli effetti della legge⁴². È su questo piano che la riforma oltrepassa il terreno meramente organizzativo e acquista una rilevanza sistematica più ampia.

3.1. Attuazione della tutela costituzionale delle generazioni future

La VIG si inserisce in un quadro costituzionale già predisposto a riconoscere la rilevanza del tempo nella decisione pubblica, ma privo, fino a oggi, di una tecnica generale che consentisse di tradurre tale rilevanza in un momento stabile dell'istruttoria normativa. La sua introduzione può perciò essere letta come sviluppo coerente del riferimento, ormai espresso, alle future generazioni nell'art. 9 Cost.⁴³, nonché della più ampia proiezione temporale dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.⁴⁴. Tale lettura non esaurisce,

⁴¹ Sul più recente dibattito relativo alla valutazione di impatto generazionale, v. S. SILEONI, *L'istituzionalizzazione del principio di equità intergenerazionale attraverso la valutazione di impatto intergenerazionale*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2024; L. BARTOLUCCI, *La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 21 febbraio 2024; ID., *La nuova "valutazione di impatto generazionale delle leggi" nel disegno di legge sulla semplificazione normativa*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, anno XVI, n. 1, gennaio 2025; M. MILANESI, *La sostenibilità climatica nel segno del principio personalista. Il possibile contributo della valutazione di impatto generazionale*, in *DPCE online*, 2024.

⁴² Sul valore della VIG come tecnica di programmazione dell'azione pubblica, v. M. MEZZANOTTE, *La valutazione di impatto generazionale*, cit., p. 1524 ss., anche nel quadro delle tecniche di tutela degli interessi delle generazioni future richiamate *infra*, nt. 45.

⁴³ Sul tema, v. almeno R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008; R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008. Nella letteratura straniera, con specifico riguardo alle tecniche giuridiche e istituzionali di tutela degli interessi futuri, v. D.F. THOMPSON, *Representing Future Generations: Political Presentism and Democratic Trusteeship*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2010, p. 17 ss.; K.S. EKELI, *Constitutional Experiments: Representing Future Generations Through Submajority Rules*, in *The Journal of Political Philosophy*, n. 4, 2009, p. 440 ss.; M. MACKENZIE, *Institutional Design and Sources of Short-Termism*, in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (eds.), *Institutions for Future Generations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 24 ss.

⁴⁴ Sul fondamento costituzionale della proiezione intertemporale della decisione pubblica, v. A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, IX, 2016, p. 365 ss.; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, p. 145 ss.; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future», in *federalismi.it*, n. 15, 2022, p. 121 ss.; E. BUONO, *La solidarietà intergenerazionale come common core del costituzionalismo ambientale europeo e la riforma della Costituzione italiana*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture*

tuttavia, il significato della VIG nella sola dimensione ambientale, poiché la sua funzione più propria consiste nel trasformare la responsabilità intergenerazionale in un onere procedurale di conoscenza e giustificazione degli effetti futuri della decisione normativa. Ciò non significa, naturalmente, che la legge n. 167/2025 attribuisca alle generazioni future una pretesa immediatamente azionabile contro ogni decisione legislativa sfavorevole. Il suo significato è più misurato e, proprio per questo, più convincente: essa impone che la possibile incidenza della legge sui giovani e sulle generazioni future entri in modo espresso nella costruzione della decisione normativa.

La formulazione adottata dal legislatore è significativa. La VIG è definita come strumento informativo consistente 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 (art. 4, comma 2). Già da questa definizione si ricava un elemento essenziale: la riforma non pretende di imporre una valutazione generale e indistinta di qualunque effetto futuro, ma individua un ambito selettivo di rilevanza, centrato sugli effetti ambientali e sociali e orientato da una nozione qualificata di equità intergenerazionale (art. 4, comma 4)⁴⁵. Il tempo non viene quindi assunto in senso puramente cronologico, ma come criterio di distribuzione di opportunità, oneri e rischi tra gruppi generazionali diversi. Resta tuttavia problematica la mancata autonoma menzione degli effetti economici, poiché molte delle scelte più rilevanti per l'equità intergenerazionale — dalla finanza pubblica agli investimenti, dall'accesso al lavoro alla distribuzione dei costi della transizione — presentano una dimensione economica difficilmente separabile da quella sociale⁴⁶.

In questo senso, la VIG si distingue anche da strumenti che, nel contesto europeo, sono diretti principalmente a verificare l'impatto delle politiche sui giovani come gruppo destinatario. La disciplina introdotta dalla legge n. 167/2025, pur includendo espressamente i giovani, si estende anche alle

giuridiche comparate, Giappichelli, Torino, 2022, p. 109 ss. In particolare, prima dell'entrata in vigore della legge n. 167/2025, L. BARTOLUCCI, *La valutazione di impatto generazionale delle leggi*, cit., aveva già prospettato la VIG come tecnica di attuazione degli artt. 9 e 97 Cost.; successivamente, con specifico riferimento alla disciplina introdotta dalla legge n. 167/2025, C. DE BENEDETTI, *La verifica di impatto generazionale. Un cambio di paradigma normativo in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione*, in *AmbienteDiritto*, n. 2, 2026, ha letto la VIG come attuazione legislativa del riformato art. 9 Cost.

⁴⁵ Su questo punto, A. ARCURI, *Chi la dura la vince? A proposito della legge di semplificazione e miglioramento della qualità della normazione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2026, p. 162, osserva opportunamente che la VIG non coincide con la sola sostenibilità ambientale, ma investe l'equità intergenerazionale in un'accezione più ampia, comprensiva anche della dimensione sociale ed economica; lo stesso A. segnala, tuttavia, la problematicità della disgiunzione tra 'ambientale' e 'sociale', che rischia di riproporre una lettura settoriale dell'ambiente.

⁴⁶ Sul punto, v. A. ARCURI, *Chi la dura la vince?*, cit., p. 162, il quale osserva che la VIG non riguarda la sola sostenibilità ambientale, ma l'equità intergenerazionale, investendo anche la più problematica sostenibilità economica. Come termine di confronto, v. anche M. MEZZANOTTE, *La valutazione di impatto generazionale*, cit., p. 1527, ove si rileva che la VIG assume il tempo quale requisito da valutare ex ante e opera come bussola delle politiche pubbliche in termini di ricaduta sulla società, con possibili implicazioni anche per gli ambiti di bilancio e finanza pubblica.

generazioni future e utilizza il linguaggio dell'equità intergenerazionale, assumendo così una prospettiva più ampia, non esauribile nella sola attenzione alle politiche giovanili. La riforma si colloca dunque su un terreno diverso da quello, pur importante, della rappresentanza degli interessi dei giovani: tenta di portare all'interno dell'istruttoria normativa il problema della distribuzione intertemporale degli effetti della legge.

3.2. Integrazione nell'AIR e struttura procedurale

La scelta di collocare la VIG all'interno dell'AIR (art. 4, comma 3) è, sotto questo profilo, decisiva. La riforma non crea un procedimento separato, né istituisce un *test* del tutto autonomo e sganciato dal quadro esistente; al contrario, inserisce la considerazione degli effetti generazionali nell'architettura già nota dell'analisi di impatto della regolamentazione. Questa opzione merita di essere valorizzata, perché evita almeno in parte il rischio di moltiplicare moduli paralleli, scarsamente coordinati tra loro, e tenta di ricondurre la nuova valutazione entro una metodologia unitaria della decisione normativa⁴⁷.

Sotto il profilo sistematico, tale integrazione produce almeno due effetti. In primo luogo, sottrae la dimensione generazionale all'idea di una clausola esterna o meramente dichiarativa, destinata a essere presa in considerazione solo occasionalmente: la VIG entra, almeno sul piano formale, nel cuore dell'istruttoria normativa. In secondo luogo, essa colloca il tempo accanto alle altre dimensioni già tradizionalmente oggetto di analisi — economiche, sociali, ambientali — e consente quindi di leggere la distribuzione generazionale degli effetti non come questione marginale, ma come una delle variabili da mettere in rapporto con le opzioni di *policy*.

Proprio qui emerge, però, anche il primo limite della riforma. L'integrazione nell'AIR rafforza la collocazione procedurale della VIG, ma non ne garantisce di per sé l'autonomia effettiva. In mancanza di criteri metodologici dettagliati, di indicatori condivisi e di una cultura amministrativa già consolidata, vi è il rischio che la dimensione generazionale venga assorbita nell'analisi complessiva e finisca per ricevere una considerazione soltanto formale⁴⁸. Il punto è delicato, perché la forza della riforma sta proprio nella sua capacità di evitare che il futuro resti implicito; ma questa capacità dipenderà, in larga misura, dal modo in cui il rinvio a fonti secondarie sarà attuato e dalla qualità degli apparati tecnici chiamati a operare⁴⁹.

⁴⁷ A. ARCURI, *Chi la dura la vince?*, cit. p. 162 ss., evidenzia che, per effetto del rinvio alla disciplina vigente, il riferimento agli atti normativi del Governo finisce per comprendere anche i disegni di legge di iniziativa governativa.

⁴⁸ Su questo profilo, v. E. GIOVANNINI, R. MILANO (a cura di), *La valutazione d'impatto generazionale delle leggi: un cambio di paradigma per le politiche pubbliche. Come mettere i diritti dei giovani e delle future generazioni al centro delle scelte della società italiana*, ASviS ETS/Ecosistema Futuro, Roma, 2026, p. 62 ss., specialmente sulle raccomandazioni concernenti il potenziamento del sistema informativo nazionale e il rafforzamento della base metodologica della VIG attraverso la costruzione di modelli e indicatori integrati.

⁴⁹ Sul ruolo decisivo delle fonti attuative, v. ancora M. MEZZANOTTE, *La valutazione di impatto generazionale*, cit.

3.3. Ambito applicativo e limiti

Proprio perché la riforma va letta con serietà, occorre metterne a fuoco anche i limiti. Il primo riguarda l'ambito applicativo. La VIG si applica agli atti normativi del Governo e non all'intera produzione legislativa; inoltre, ne restano esclusi i decreti-legge. Si tratta di una delimitazione non marginale. Da un lato, essa conferma che il legislatore ha voluto collocare la VIG entro la logica dell'AIR, che già tradizionalmente riguarda l'attività normativa governativa. Dall'altro lato, però, essa lascia fuori una parte rilevante della decisione legislativa, e segnatamente quella più esposta alla compressione dei tempi e alla semplificazione della base istruttoria. È difficile non rilevare che proprio nei casi di maggiore urgenza e densità politica — quelli tipicamente affidati alla decretazione d'urgenza — la considerazione degli effetti nel tempo sarebbe spesso tanto più necessaria quanto più ardua da praticare. Resta inoltre sullo sfondo il problema della mancata estensione di analoghi strumenti al Parlamento, lacuna comprensibile sul piano organizzativo ma difficilmente neutra sul piano sistematico⁵⁰.

Un secondo limite riguarda l'indeterminatezza di alcune nozioni legislative. Espressioni come “giovani”, “generazioni future”, “effetti significativi” o “equità intergenerazionale” rinviano a concetti inevitabilmente elastici, che il legislatore ha lasciato in larga misura alla specificazione secondaria e applicativa⁵¹. Tale elasticità non costituisce, di per sé, un difetto, perché la valutazione intertemporale degli effetti non può essere interamente racchiusa in formule rigidamente tassative. Tuttavia, proprio questa apertura semantica rende ancora più decisiva la qualità della futura attuazione e conferma che la VIG, per produrre effetti non puramente simbolici, avrà bisogno di criteri metodologici chiari e di un uso non meramente compilativo.

Un terzo limite, più generale, riguarda la natura stessa dello strumento. La VIG non vincola il contenuto della decisione, né predetermina la soluzione legislativa. La sua rilevanza si colloca in una posizione intermedia: non è un mero adempimento informativo, ma neppure un parametro autosufficiente di legittimità. Essa rende più esigente il contesto di razionalità entro cui la decisione è assunta.

⁵⁰ A. ARCURI, *Chi la dura la vince?*, cit., p. 162 ss., osserva che l'esonero del Parlamento è, in astratto, difficilmente giustificabile, pur dovendosi tener conto della diversa struttura amministrativa di cui le Camere dispongono rispetto ai ministeri. E. GIOVANNINI, R. MILANO, *La valutazione d'impatto generazionale delle leggi*, cit., p. 61 ss., raccomandano di rafforzare la capacità del Parlamento di utilizzare i risultati della valutazione e di apprezzare l'impatto intergenerazionale degli emendamenti introdotti nel corso dell'iter legislativo. Sulla riforma del Regolamento della Camera del febbraio 2026, che non introduce specifici strumenti di valutazione degli effetti intergenerazionali ma rafforza il ruolo delle Commissioni permanenti e del Comitato per la legislazione anche nella prospettiva della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche pubbliche, v. L. IALONGO, *L'istruttoria legislativa: le Commissioni permanenti e il Comitato per la legislazione nel terzo pacchetto di riforme del Regolamento della Camera*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2026, p. 349 ss.; N. LUPO, *Una riforma regolamentare per la prossima legislatura, ma abbastanza ambiziosa e nel complesso coerente con la lettura unitaria del bicameralismo italiano*, *ivi*, p. 281 ss.

⁵¹ Sui profili di indeterminatezza delle nozioni legislative, v. M. MEZZANOTTE, *La valutazione di impatto generazionale*, cit.

Va inoltre osservato che, diversamente da quanto accade per la valutazione di impatto di genere, la VIG resta collocata nella sola dimensione *ex ante* dell'AIR e non si estende alla verifica di impatto della regolazione (VIR), con la conseguenza che il ciclo della regolazione, sotto il profilo generazionale, non si chiude.

In definitiva, il pregio principale della VIG non sta nell'aver risolto il problema della responsabilità verso le generazioni future, ma nell'aver impedito che tale responsabilità resti completamente implicita. Essa non basta, da sola, a garantire decisioni legislative più giuste o più lungimiranti, ma modifica il quadro entro cui tali decisioni possono essere giudicate, perché introduce nel procedimento un luogo nel quale il tempo della legge deve, almeno potenzialmente, essere pensato e reso visibile. È in questo spostamento, più che nel semplice dato organizzativo, che va colta la sua portata sistematica.

4. Governance e strumenti: l'Osservatorio nazionale

L'istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'impatto generazionale delle leggi (art. 5) costituisce il completamento organizzativo della scelta compiuta con l'introduzione della VIG. L'Osservatorio non deve essere letto come un elemento accessorio o meramente simbolico della riforma. La previsione di una sede stabile di monitoraggio, analisi, studio e proposta risponde alla consapevolezza che la qualità della normazione, quando si misuri con la dimensione generazionale, non può dipendere solo dall'enunciazione legislativa di un obbligo di valutazione, ma richiede anche una infrastruttura minima di supporto conoscitivo⁵². La VIG, infatti, è tanto più esposta al rischio di formalizzazione debole quanto più manchino dati, indicatori, criteri operativi e capacità di coordinamento. L'Osservatorio rappresenta il tentativo di colmare, almeno in parte, il divario tra previsione normativa e condizioni materiali della sua effettività.

4.1. Funzioni e collocazione istituzionale

La legge n. 167/2025 attribuisce all'Osservatorio funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta dei possibili strumenti per la definizione e l'attuazione degli obiettivi di equità intergenerazionale perseguiti dalla VIG (art. 5, comma 2). La scelta lessicale è significativa. Non si tratta di un organo chiamato a intervenire direttamente nella formazione della singola decisione normativa, né di un soggetto investito di poteri di autorizzazione, veto o sindacato preventivo. Esso è piuttosto configurato come struttura di supporto, destinata a operare a monte e a valle del procedimento, contribuendo a costruire le condizioni

⁵² In questa prospettiva, E. GIOVANNINI, R. MILANO, *La valutazione d'impatto generazionale delle leggi*, cit., p. 61 ss., propongono di assumere la VIG come 'infrastruttura cognitiva permanente' del processo normativo e insistono sulla necessità di garantire l'indipendenza tecnica degli organismi responsabili e di dotarli di adeguate risorse umane e strumentali.

informative e metodologiche entro cui la valutazione di impatto generazionale può essere svolta in modo più consapevole.

Questa configurazione appare coerente con la natura della VIG: l'Osservatorio concorre a strutturare la base conoscitiva del processo decisionale, ma non si sostituisce al decisore né si interpone fra la fase istruttoria e la fase deliberativa.

Anche la sua collocazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è, da questo punto di vista, tutt'altro che neutra. Essa segnala l'intenzione di attribuire alla dimensione generazionale una proiezione trasversale, non confinata a un singolo settore materiale, e di favorire il raccordo con la funzione di coordinamento che la Presidenza già esercita in materia di qualità della normazione e di AIR. L'Osservatorio, in altri termini, non è pensato come struttura specialistica isolata, ma come possibile punto di convergenza tra la dimensione intergenerazionale e il centro di governo dell'istruttoria normativa.

Questa scelta organizzativa, inoltre, mostra una consapevolezza importante: la distribuzione intertemporale degli effetti della legge non è una questione che possa essere rimessa soltanto a singole amministrazioni di settore. Essa richiede, almeno tendenzialmente, un punto di osservazione più elevato e trasversale, capace di cogliere connessioni tra materie diverse, di promuovere criteri comuni e di evitare che la VIG venga interpretata in modo eccessivamente frammentario o contingente⁵³. È proprio qui che l'Osservatorio può assumere una funzione sistemica: non come centro decisionale alternativo, ma come sede di accumulazione e organizzazione della conoscenza rilevante per la valutazione generazionale.

4.2. Limiti operativi e rilievo sistematico

Questa configurazione, tuttavia, non esime dal metterne in luce i limiti. Il primo riguarda la natura non vincolante delle sue funzioni. L'Osservatorio monitora, analizza, studia e propone, ma non dispone di poteri di indirizzo cogente, né di strumenti idonei a imporre alle amministrazioni *standard* metodologici, contenuti istruttori o soluzioni normative determinate. La sua efficacia dipenderà dunque in larga misura dalla capacità del sistema di valorizzarne il lavoro e di tradurne le acquisizioni in criteri realmente utilizzabili nell'AIR. In mancanza di tale raccordo, il rischio è che la sua attività resti ai margini del processo decisionale, come deposito di analisi non effettivamente integrate nella pratica regolatoria.

Un secondo limite riguarda le risorse. La previsione della clausola di invarianza finanziaria e l'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 5, comma 4) rendono evidente che il legislatore ha voluto introdurre l'Osservatorio senza costruire contestualmente un apparato autonomo e robusto di

⁵³ Per una lettura della VIG come tecnica che richiede coordinamento e non può essere ridotta a valutazioni amministrative isolate, v. M. MEZZANOTTE, *La valutazione di impatto generazionale*, cit.; L. MONTI, *Legiferare meglio*, cit.

competenze, strutture e mezzi. È una scelta comprensibile sul piano della prudenza istituzionale e dei vincoli di spesa, ma non priva di conseguenze. La valutazione degli effetti generazionali richiede infatti un lavoro particolarmente esigente: raccolta di dati, costruzione di indicatori, capacità di analisi longitudinale, lettura comparativa delle politiche e dialogo con competenze non solo giuridiche, ma anche economiche, statistiche, demografiche e sociali. Senza un adeguato sostegno tecnico, il rischio che l'Osservatorio resti sottodimensionato è tutt'altro che marginale.

Un terzo limite, più sottile ma non meno importante, concerne il rapporto tra conoscenza e decisione. L'Osservatorio può contribuire a rendere più solida la base informativa della VIG, ma non può da solo garantire che tale base sia effettivamente assunta come rilevante nel bilanciamento politico-legislativo⁵⁴. Anche in questo caso riemerge il tratto di fondo già emerso nell'analisi del modello europeo e degli strumenti di valutazione: la costruzione di conoscenza non coincide con la sua giuridicizzazione. La disponibilità di analisi migliori non elimina la discrezionalità del decisore, ma rende più difficile l'adozione di scelte che ignorino del tutto gli effetti intertemporali prevedibili⁵⁵. L'Osservatorio partecipa a questa logica: non sostituisce la politica, ma ne rende più esigibili le condizioni cognitive.

La sua rilevanza sistematica va dunque colta con misura⁵⁶: l'Osservatorio non colma da solo le lacune metodologiche della VIG, ma neppure può essere ridotto a un elemento secondario della riforma. Il punto decisivo è che, attraverso l'Osservatorio, il legislatore riconosce che la dimensione generazionale della qualità della normazione non può reggere soltanto sulla previsione astratta di un obbligo di analisi: ha bisogno di una sede capace di rendere più stabile, condivisa e verificabile la conoscenza su cui quella analisi si fonda.

In questa chiave, l'Osservatorio assume un significato che eccede il piano puramente organizzativo. Esso rappresenta il tentativo di evitare che la VIG resti una figura meramente lessicale e di costruire, sia pure in forma ancora prudente, le condizioni istituzionali di una considerazione stabile del tempo nella regolazione. Non è poco, ma non è ancora sufficiente. La sua effettività dipenderà dalla capacità di trasformare le funzioni di monitoraggio e proposta in un reale circuito di apprendimento istituzionale, nel quale i risultati dell'analisi non si limitino a essere prodotti, ma entrino a far parte della razionalità concreta della regolazione⁵⁷.

⁵⁴ Sul divario tra costruzione della conoscenza e incidenza effettiva sulla decisione, cfr. A. BUCHER, E. GOLBERG, *Better regulation*, cit. Le autrici sottolineano che il sistema europeo è robusto, ma soffre ancora per debolezze nell'applicazione, nella qualità delle valutazioni e nell'uso effettivo degli strumenti.

⁵⁵ Sul fatto che gli strumenti di *better regulation* e di supporto conoscitivo non eliminano la discrezionalità, ma ne rendono più esigibili le condizioni di esercizio, v. C.M. RADAELLI, G. TAFFONI, *Better Regulation as Soft Law*, cit.

⁵⁶ Sul rischio di sopravvalutare l'Osservatorio come soluzione esaustiva, v. M. MEZZANOTTE, *La valutazione di impatto generazionale*, cit., che pone anche il problema del rapporto tra controllo interno e necessità di un presidio più incisivo.

⁵⁷ E. GIOVANNINI, R. MILANO, *La valutazione d'impatto generazionale delle leggi*, cit., p. 63, raccomandano di promuovere l'uso della VIG anche a livello locale e di favorire lo scambio di buone pratiche tra i diversi livelli di governo.

5. Il rafforzamento della valutazione di impatto di genere

Accanto all'introduzione della valutazione di impatto generazionale, la legge n. 167/2025 interviene anche sulla valutazione di impatto di genere (VIGE), rafforzandone la collocazione (art. 6)⁵⁸ all'interno del sistema dell'analisi e della verifica di impatto della regolamentazione. L'accostamento tra VIG e VIGE non implica omogeneità di struttura o di grado di maturazione, ma individua due punti di emersione di uno stesso problema di distribuzione normativa degli effetti.

A differenza della VIG, la valutazione di impatto di genere non costituisce, nell'ordinamento italiano, una novità assoluta⁵⁹: essa si inserisce in un quadro già segnato dal consolidamento del *gender mainstreaming* europeo e dalla crescente consapevolezza che la neutralità formale della legge non garantisce, di per sé, l'eguaglianza sostanziale dei suoi effetti. Il rilievo della riforma sta nella sua più netta integrazione nel ciclo regolatorio e nella sua stabilizzazione entro l'istruttoria normativa.

Ciò che qui importa sottolineare è il mutamento di funzione che tale consolidamento rende possibile. La VIGE non rileva soltanto come tecnica di raccolta di informazioni sugli effetti differenziati delle politiche pubbliche; essa rileva, più profondamente, come strumento che rende esigibile, già nella fase di formazione della decisione, la presa in considerazione delle asimmetrie materiali che norme apparentemente neutrali possono produrre tra uomini e donne⁶⁰. In questo senso, la riforma contribuisce a spostare il baricentro della qualità della normazione: dalla sola buona tecnica redazionale o dall'efficienza

⁵⁸ In particolare, l'art. 6, legge n. 167/2025 introduce il comma 6 *bis* all'art. 14, legge n. 246/2005, prevedendo che "al fine di conseguire l'applicazione del principio di uguaglianza tra donne e uomini e l'effettiva parità in ogni ambito della vita pubblica e privata, l'AIR e la VIR ricomprendono, tra i profili di indagine e valutazione, l'impatto di genere, secondo criteri e modalità individuati con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri".

⁵⁹ Nell'ordinamento interno, la prospettiva di genere era già emersa, soprattutto a livello regionale, attraverso strumenti di bilancio, programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche. Si pensi, anzitutto, all'esperienza dell'Emilia-Romagna, ove il bilancio di genere, previsto dall'art. 36 della l.r. n. 6/2014 (*Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere*), è configurato come strumento volto a valutare l'impatto delle politiche regionali in un'ottica di pari opportunità e come azione funzionale all'attuazione del *gender mainstreaming*. In tale esperienza, il bilancio di genere non opera soltanto come forma di rendicontazione della spesa, ma come tecnica di lettura delle ricadute differenziate delle politiche pubbliche, idonea a collegare programmazione finanziaria, obiettivi di parità e valutazione degli effetti prodotti sui destinatari. In termini analoghi, la Regione Toscana ha previsto, all'art. 13 della l.r. n. 16/2009 (*Cittadinanza di genere*), il bilancio di genere quale strumento di monitoraggio e valutazione delle politiche regionali in materia di pari opportunità, confermando la tendenza a utilizzare il ciclo di bilancio come sede di emersione delle asimmetrie prodotte o corrette dall'azione pubblica. Accanto a tali esperienze di *gender budgeting*, va richiamato il più specifico percorso della Regione Puglia, fondato sulla l.r. n. 7/2007 (*Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia*) e sviluppato attraverso l'*Agenda di genere* e i successivi indirizzi metodologico-operativi regionali, nel quale la valutazione di impatto di genere è stata progressivamente costruita come strumento diretto a stimare *ex ante* gli effetti, positivi, negativi o neutri, di leggi, programmi e interventi sulla parità tra donne e uomini. La rilevanza di tali precedenti non risiede nella loro piena sovrapponibilità alla disciplina statale introdotta dalla legge n. 167/2025, ma nel fatto che essi testimoniano una progressiva evoluzione dalla rappresentazione contabile delle disuguaglianze alla valutazione degli effetti differenziali delle decisioni pubbliche. In questo senso, la VIGE statale appare come il tentativo di ricondurre a sistema, nell'ambito dell'AIR e della VIR, una sensibilità già emersa in modo frammentario in alcune esperienze regionali.

⁶⁰ Per una ricostruzione della valutazione di impatto di genere come strumento di qualità della legislazione, v. L. BARTOLUCCI, *Parità di genere e qualità della legislazione*, cit., p. 727 ss.

dell'intervento alla capacità della legge di misurarsi con i propri effetti differenziali e con la loro compatibilità rispetto all'obiettivo costituzionale della parità sostanziale.

5.1. Integrazione tra AIR e VIR

Uno degli aspetti più significativi della riforma è l'integrazione della VIGE non soltanto nell'AIR, ma anche nella VIR. Questo dato, apparentemente tecnico, ha in realtà un significato sistematico non trascurabile. Esso mostra che il legislatore non ha inteso confinare il genere nella sola fase previsiva della decisione, ma ha voluto estenderne la considerazione anche al momento della verifica successiva degli effetti prodotti dalla regolazione. Il genere, così, entra nel ciclo normativo non come clausola episodica, ma come variabile destinata a seguire la vita della norma dal progetto alla verifica dei suoi esiti.

Questa continuità tra fase *ex ante* e fase *ex post* assume rilievo sotto almeno due profili. In primo luogo, rafforza la coerenza complessiva dell'istruttoria normativa, poiché consente di confrontare gli effetti attesi con quelli reali e di verificare se le eventuali asimmetrie siano state correttamente individuate in partenza o siano emerse solo in sede applicativa. In secondo luogo, essa riduce almeno in parte il rischio che la VIGE resti un adempimento puramente iniziale, slegato dalla capacità del sistema di apprendere dall'esperienza e di correggere la regolazione alla luce dei risultati concreti⁶¹.

Tale continuità, naturalmente, non elimina la distinzione tra istruttoria e motivazione della legge. Anche qui è necessario ribadirlo con precisione: AIR e VIR non coincidono con la giustificazione della decisione legislativa e non introducono un obbligo generale di motivazione formale della legge⁶². Tuttavia, il loro rafforzamento incide indirettamente sulle condizioni di razionalità della decisione, poiché rende meno giustificabile l'adozione o il mantenimento di discipline che trascurino senza adeguata spiegazione effetti di genere prevedibili o ormai accertati. È in questo senso che la VIGE, pur restando strumento procedurale, si avvicina al nucleo sostanziale del sindacato di ragionevolezza.

5.2. Dalla neutralità formale alla parità effettiva

Il rafforzamento della valutazione di impatto di genere trova il proprio significato più profondo nel superamento di una concezione meramente formale dell'eguaglianza. Una legge può trattare in modo identico situazioni differenti e, proprio per questo, produrre effetti diseguali; può evitare qualsiasi distinzione esplicita basata sul sesso e, nondimeno, incidere in modo asimmetrico su uomini e donne in ragione delle condizioni materiali, dei carichi di cura, delle posizioni nel mercato del lavoro, delle

⁶¹ In questa direzione può essere utilmente richiamata anche la riflessione più generale sul “*closing the policy cycle*” nel diritto dell'Unione: cfr. M. DAWSON, *Better Regulation*, cit.; C.A. DUNLOP, C.M. RADAELLI, *Better Regulation*, cit.

⁶² Sulla distinzione tra istruttoria normativa e motivazione della legge, imprescindibile per evitare equivoci teorici, v. M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, cit., spec. Introduzione e premessa metodologica e p. 185 ss.

differenze reddituali o previdenziali che segnano la realtà sociale. La neutralità testuale, dunque, non equivale alla neutralità degli effetti.

È precisamente su questo terreno che la valutazione di impatto di genere assume rilievo costituzionale. Essa non impone un esito normativo predeterminato, ma impedisce che il legislatore possa fare affidamento, senza ulteriori verifiche, sulla semplice uniformità formale della disciplina. La sua funzione consiste nel rendere visibile ciò che l'art. 3, comma 2, Cost. rende costituzionalmente rilevante: l'esistenza di ostacoli e asimmetrie di fatto che la regolazione può ignorare, aggravare o contribuire a rimuovere⁶³. In questo senso, la valutazione di impatto di genere si configura come una modalità di attuazione indiretta dell'eguaglianza sostanziale⁶⁴: non perché traduca automaticamente il principio costituzionale in un vincolo di contenuto, ma perché costringe l'istruttoria normativa a misurarsi con la distribuzione concreta degli effetti.

Questa lettura consente anche di cogliere la continuità, ma non la sovrapposizione, tra il piano della valutazione *ex ante* e quello del controllo giurisdizionale *ex post*. La giurisprudenza europea⁶⁵ e quella costituzionale⁶⁶ hanno da tempo mostrato che misure formalmente neutrali possono rivelarsi irragionevoli o discriminatorie in ragione dei loro effetti concreti. La VIGE non sostituisce tale controllo, ma ne anticipa la logica cognitiva: tenta di far emergere nella fase di formazione della norma quelle asimmetrie che, in mancanza di analisi, diventerebbero visibili solo in sede contenziosa o *ex post*, quando i costi dell'errore regolatorio sono già stati scaricati sui destinatari⁶⁷.

La riforma del 2025 conferma che la qualità della normazione non può più essere compresa solo in termini di semplicità, coerenza o riduzione degli oneri. Una legge di buona qualità è anche una legge che non presume la propria neutralità, ma sottopone i propri effetti a verifica e a confronto con le condizioni materiali dei destinatari. La parità di genere, allora, non appare più come un obiettivo che limita dall'esterno la discrezionalità del legislatore; entra, piuttosto, all'interno della razionalità stessa del procedimento legislativo, come criterio che ne qualifica la serietà istruttoria⁶⁸.

5.3. Limiti operativi e incidenza sostanziale della valutazione di impatto di genere

Proprio perché il rafforzamento della VIGE è significativo, occorre misurarne senza enfasi i limiti. Il primo riguarda, ancora una volta, la distanza tra formalizzazione dello strumento e sua incidenza effettiva

⁶³ Sul collegamento tra art. 3, comma 2, Cost. e distribuzione sostanziale degli effetti della legge, v. G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000.

⁶⁴ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Parità di genere e qualità della legislazione*, cit., p. 732.

⁶⁵ V., *supra*, nt. 18.

⁶⁶ V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 163 del 1993 e n. 10 del 2015.

⁶⁷ Sulla funzione anticipatoria dell'analisi rispetto al controllo *ex post*, v. anche E. CARACCIOLO DI TORELLA, A. MASSELOT, *Reconciling Work and Family Life*, cit., p. 44 ss.

⁶⁸ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Parità di genere e qualità della legislazione*, cit.

sulla decisione. L'introduzione o il consolidamento di un obbligo di valutazione non garantiscono, di per sé, che i risultati dell'analisi vengano realmente assunti come base del bilanciamento legislativo. Vi è sempre il rischio che la valutazione si riduca a un adempimento formale, destinato a registrare dati senza incidere sulla selezione delle opzioni normative o sulla successiva correzione delle discipline adottate.

Un secondo limite riguarda la qualità dei dati e delle capacità amministrative necessarie a rendere la valutazione effettiva. La considerazione degli effetti di genere richiede dati disaggregati, strumenti analitici adeguati, competenze interdisciplinari e una capacità stabile di collegare i risultati dell'analisi alla concreta elaborazione delle norme⁶⁹. In assenza di tali condizioni, la valutazione rischia di restare troppo generica, di appoggiarsi a stereotipi anziché a evidenze, o di essere assorbita in formule di stile che non modificano davvero il contenuto della decisione⁷⁰.

Il terzo limite è di ordine più strettamente giuridico. Anche rafforzata, la valutazione di impatto di genere non si trasforma in un parametro autonomo di legittimità della legge. Essa resta uno strumento procedurale, inserito nell'istruttoria normativa, che non vincola in modo immediato il contenuto della disciplina e non impone al legislatore un obbligo di risultato. In presenza di effetti di genere prevedibili o accertati, la mancata considerazione di tali effetti non comporta automaticamente l'illegittimità della legge; contribuisce, però, a indebolirne la razionalità, a renderne meno persuasiva la giustificazione e a esporla più intensamente al sindacato di coerenza e proporzionalità.

In definitiva, il rafforzamento della VIGE ad opera della legge n. 167/2025 non va né sopravvalutato né minimizzato. Non introduce una rivoluzione silenziosa del controllo di costituzionalità, ma neppure si riduce a un'aggiunta marginale di tecnica normativa. Il suo effetto più importante sta nell'aver reso più stabile e più esplicita la considerazione degli effetti di genere lungo il ciclo regolatorio, sottraendola alla casualità delle prassi o alla sola eventualità del contenzioso. La riforma rafforza il nesso tra qualità della normazione ed eguaglianza sostanziale, non imponendo una specifica soluzione legislativa, ma rendendo più difficile che la distribuzione differenziale degli effetti della legge resti opaca o indiscussa.

6. Profili di pregio della riforma

Pur entro i limiti già evidenziati, la legge n. 167/2025 presenta alcuni elementi che ne giustificano l'interesse sul piano sistemico. Il primo consiste nell'aver reso normativamente esplicite due dimensioni — quella generazionale e quella di genere — che, prima della riforma, risultavano presenti nell'ordinamento in modo diseguale e non pienamente coordinato. La considerazione degli effetti

⁶⁹ Per l'importanza dei dati disaggregati e delle capacità amministrative, cfr. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2025*, cit., spec. sul crescente uso di *assessment* riguardanti gruppi sociali specifici e *gender inequality*.

⁷⁰ Sui rischi di una valutazione stereotipata o troppo generica, v. anche la letteratura sul *gender mainstreaming*. S. JACQUOT, *The Paradox of Gender Mainstreaming*, cit.; J. KANTOLA, *Gender and the European Union*, cit.

differenziali della legge non è più affidata soltanto alla sensibilità del singolo decisore, alla frammentarietà delle prassi amministrative o alla sola eventualità del contenzioso, ma diventa, almeno sul piano formale, una componente ordinaria dell'istruttoria normativa.

Un secondo profilo di pregio riguarda la scelta di integrare tali dimensioni negli strumenti già esistenti, anziché costruire moduli separati e paralleli. L'inserimento della VIG nell'AIR e il rafforzamento della VIGE nell'intreccio tra AIR e VIR mostrano una preferenza per la sistematizzazione, non per la proliferazione di *test* autonomi. Si tratta di una scelta apprezzabile, perché tende a ricondurre la considerazione degli effetti differenziali della regolazione entro una visione unitaria del processo decisionale.

Un terzo elemento positivo consiste nell'aver rafforzato, almeno sul piano formale, le condizioni di conoscibilità degli effetti della legge. La riforma non modifica i parametri del sindacato costituzionale e non introduce un autonomo vizio di legittimità della legge; essa, tuttavia, contribuisce a rendere più esigente la base conoscitiva della decisione normativa, soprattutto quando siano in gioco asimmetrie di genere o distribuzioni intertemporali degli oneri e dei benefici.

7. Differenze strutturali rispetto al modello dell'Unione europea

Il confronto con il diritto dell'Unione europea mostra che la legge n. 167/2025 si colloca entro una traiettoria solo parzialmente convergente con quella della *better regulation* europea. La prima differenza riguarda il rapporto tra formalizzazione normativa e infrastruttura metodologica. Nell'Unione, la qualità della normazione si è sviluppata soprattutto come insieme di procedure, tecniche e controlli che accompagnano l'intero ciclo regolatorio. Il modello italiano, al contrario, si presenta meno sofisticato sul piano dell'apparato tecnico e amministrativo, ma più esplicito sul piano normativo quanto ad alcune dimensioni degli impatti.

Una seconda differenza concerne il diverso grado di strutturazione delle due dimensioni considerate. Nel diritto dell'Unione, il genere rappresenta il terreno più avanzato di integrazione, grazie al *gender mainstreaming*, al saldo ancoraggio nel diritto primario e alla progressiva sistematizzazione della *gender impact assessment*. La dimensione generazionale, invece, pur essendo sempre più presente nei linguaggi della sostenibilità, della *strategic foresight*, dello *youth check* e della *fairness* intergenerazionale, non ha ancora raggiunto un analogo grado di strutturazione stabile e riconoscibile. Da questo punto di vista, la legge n. 167/2025 compie un passaggio diverso: attribuisce rilievo normativo espresso alla considerazione degli effetti della regolazione sui giovani e sulle generazioni future, rendendo espressa una dimensione che nel quadro europeo resta ancora in larga misura affidata alla *governance* procedurale e al lessico del *mainstreaming*.

Una terza differenza riguarda il rapporto tra analisi degli effetti e giuridicizzazione della loro rilevanza. Il modello europeo rende gli impatti sempre più visibili, comparabili e discutibili, ma tende a mantenerli entro una logica prevalentemente procedurale della razionalità legislativa. Gli effetti differenziali della regolazione vengono richiesti, analizzati e resi trasparenti; più raramente vengono elevati a categoria giuridica autonoma dotata di una propria immediata incidenza sulla validità della scelta normativa. La legge italiana del 2025 compie un passaggio diverso: nomina espressamente, sul piano normativo, due profili della distribuzione degli effetti della legge, quello tra generi e quello tra generazioni.

Ne deriva che il significato della riforma italiana non può essere colto nei termini di una semplice imitazione del modello europeo, né di una sua versione incompleta. Il diritto dell'Unione mostra una maggiore maturità nell'organizzazione del ciclo regolatorio; il legislatore italiano, invece, interviene in modo più diretto sul piano della nomina normativa di alcune asimmetrie degli effetti della legge. È precisamente in questo scarto che si colloca il rilievo sistematico della legge n. 167/2025: essa porta alla luce, in forma più esplicita, la connessione tra qualità della normazione, eguaglianza sostanziale e distribuzione degli effetti della decisione pubblica tra soggetti e nel tempo.

8. Conclusioni

La legge n. 167/2025 ristruttura le condizioni di formazione della decisione normativa. In questo senso, la riforma non sostituisce la discrezionalità legislativa, ma ne modifica il contesto; non elimina il bilanciamento politico, ma lo espone a un'esigenza più intensa di coerenza; non giuridicizza integralmente la distribuzione degli effetti, ma rende meno sostenibile che essa resti interamente implicita o affidata alla presunzione di neutralità della legge⁷¹. Il nesso con l'art. 3 Cost. appare decisivo. La riforma non aggiunge nulla ai parametri costituzionali già disponibili; ma contribuisce a rendere più stringente il modo in cui tali parametri possono venire in rilievo, soprattutto quando la legge produca o rischi di produrre effetti significativamente differenziati tra uomini e donne, tra giovani e adulti, tra generazioni presenti e future. La qualità della normazione viene così a collocarsi in un punto di intersezione particolarmente delicato: da un lato, resta una questione di struttura procedurale della decisione; dall'altro, entra in rapporto diretto con l'eguaglianza sostanziale, con la razionalità della legge e con l'onere di motivazione che grava sul legislatore quando la scelta normativa incida in modo non uniforme su soggetti e tempi differenti. È proprio in questa saldatura che si colloca, a mio avviso, il rilievo teorico maggiore della legge n. 167/2025. Il suo pregio non consiste nell'aver fornito una soluzione definitiva ai problemi della parità sostanziale o della responsabilità intergenerazionale, né nell'aver creato un assetto già compiuto della

⁷¹ Sul rischio opposto, cioè che la strutturazione dell'istruttoria accentui la giudicabilità tecnica del percorso decisionale e, con essa, l'ingerenza giudiziale, v. criticamente A. ARCURI, *Chi la dura la vince?*, cit., p. 162 ss.

valutazione di impatto. Consiste, più precisamente, nell'aver sottratto tali questioni a una posizione di marginalità ordinamentale e nell'averle trasferite dentro il linguaggio ordinario della formazione della legge. Genere e generazioni cessano, almeno sul piano della tecnica legislativa, di apparire come profili esterni, eventuali o interamente rimessi alla sensibilità politica del momento: diventano oggetti nominati dell'istruttoria normativa.

Naturalmente, proprio qui si collocano anche i limiti della riforma. L'ambito applicativo della VIG resta ristretto; i decreti-legge ne sono esclusi; la qualità dell'attuazione è rimessa in larga misura a fonti secondarie e a capacità amministrative ancora tutte da verificare; l'Osservatorio nazionale, pur significativo, non dispone di poteri tali da garantire da solo l'effettività dell'impianto. Ma questi limiti non autorizzano a ridurre la riforma a un'operazione simbolica. Al contrario, essi confermano che il suo rilievo non va misurato soltanto sul piano dell'immediata cogenza, bensì su quello della trasformazione del quadro entro cui la decisione legislativa viene pensata, istruita e giudicata.

Una legge di qualità non è soltanto una legge chiara, coerente o tecnicamente ben confezionata; è anche una legge che non presume la propria innocenza distributiva, che si lascia interrogare dai propri effetti e che, proprio per questo, si espone più pienamente alla misura della ragionevolezza.

Se così è, allora il contributo della legge n. 167/2025 non si esaurisce nella disciplina della VIG o nel rafforzamento della VIGE. Esso consiste nell'aver reso più esplicito un criterio di responsabilità pubblica che il diritto costituzionale già rendeva esigibile, ma che la legislazione non aveva ancora assunto in modo altrettanto netto come parte della propria autocomprensione. La qualità della normazione può essere riletta non come categoria meramente amministrativa, ma come forma di responsabilità distributiva⁷² della decisione legislativa: responsabilità verso le differenze di condizione che la legge attraversa e responsabilità verso il futuro che la legge concorre a strutturare.

⁷² V. J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1971, spec. §§ 44-45; E. BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Transnational Publishers, Dobbs Ferry (N. Y.), 1989; A. GOSSERIES, *What Do We Owe the Next Generation(s)?*, in *Loyola of Los Angeles Law Review*, n. 1, 2001, p. 293 ss.