

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 1 - 2021

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttore

Francesco Sucameli

Responsabili di redazione

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale a cura di Giovanna Colombinip.4

DOTTRINA

L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali
di *Marcello Cecchetti*p.14

Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema
di *Ines Ciolli*..... p.51

La decisione di bilancio e la contabilità pubblica tra Unione Europea, Stato e Autonomie territoriali
di *Guido Rivosecchi*..... p.71

Le azioni ed omissioni nella responsabilità erariale
di *Gabriele Bottino*..... p.86

Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico
di *Omar Chessa* p.95

Principi, regole e clausole generali del diritto costituzionale del bilancio
di *Simone Pajno* p.123

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

La responsabilità amministrativa da assenza o inadeguatezza del sistema di controllo interno negli enti locali
di *Marco Scognamiglio* p.162

Sui confini esterni della giurisdizione contabile: il caso dei derivati finanziari per la gestione del debito sovrano (Nota a Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 1 febbraio 2021, n. 2157)
di *Sonia Caldarelli* p.173

Le cd "Pensioni d'oro" tra il "raffreddamento" della rivalutazione e il contributo di solidarietà (considerazioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale 234 del 2020)
di *Eleonora Canale*.....p.195

Il caso della copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali e istituzioni quale ipotesi di riconoscimento di debito fuori bilancio
di *Laura Alesiani*.....p.203

I conflitti di competenza tra procure contabili nei procedimenti che coinvolgono un magistrato tra tutela del diritto all'azione e principio di imparzialità
di *Raffaele Cangiano*p.212

La giurisdizione esclusiva della Corte dei conti nelle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali e il c.d. blocco di materie
di *Mariagrazia Cartabellotta*p.221

STORIA DELLA DOTTRINA

Funzione amministrativa, procedimento e processo
di *F. Benvenuti* p.244

**DIRITTI DELLE GENERAZIONI FUTURE, EQUITÀ
INTERGENERAZIONALE E SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO
RIFLESSIONI SUL TEMA**

Ines Ciolli

Professoressa Associata di Diritto Costituzionale
Università La Sapienza di Roma

SOMMARIO

1. La naturale tensione verso il futuro degli ordinamenti giuridici e in special modo della Costituzioni
2. La tutela delle generazioni future
3. Generazioni future e vincoli di bilancio
4. Una riforma costituzionale per inserire lo sviluppo sostenibile e le generazioni future?
5. La giurisprudenza del giudice contabile in tema di equità intergenerazionale
6. Il legislatore, la Corte costituzionale, le generazioni future e i parametri costituzionali che le evocano
7. Qualche cenno conclusivo

ABSTRACT

The essay deals with the subject of time in the law and the relationship between rules and their future, starting from a broad philosophical reconstruction of the concept of time. Rigid constitutions, like the Italian one, aspire to legislative eternity. However, there is a need to preserve assets and resources for future generations. The issue is deeply considered in environmental law and also in the international protection of the integrity of Nature. In Italy, the constitutional reform was focused on the public budget and obligation to balance resources and not to contract new debt that can aggravates future generations. Other articles of the Constitution are important such as social solidarity, duty of loyalty to the Republic and in the articles that prescribe the obligation of a financial rebalancing (Articles 11, 81, 97, 119 of the Constitution.) they are an ideal juridically founded alternative to that aleatory idea of future generations. However, since the focus is on budget balance, the role of the accounting judge becomes central. The essay identifies many references that are found in all the activities carried out by the Court of Auditors, but in particular those carried out by the regional control sections, which with the widening of the appeal to the Constitutional Court can still develop their role of protecting future generations

1. La naturale tensione verso il futuro degli ordinamenti giuridici e in special modo della Costituzioni

Il tempo, insieme allo spazio, rappresenta uno degli assi cartesiani sulle quali si posizionano le norme giuridiche. Spazio e tempo, insomma, costituiscono il nerbo, l'ossatura gli elementi portanti (a), sui quali si poggiano gli ordinamenti e più in generale la conoscenza umana¹.

¹ E. KANT, *Kritik der reinen Vernunft*, Riga, 1781, I, 1, Sez. II, par. 4 trad. ital. *Critica della ragion pura*, Roma-Bari, 2000.

Entrambi i concetti hanno una natura polisemica², tuttavia è di gran lunga maggiore la varietà di significati che incontra il tempo. Ciò era già noto nella speculazione della filosofia greca, ove al nostro termine corrispondevano più lemmi, che ne restituivano le diverse sfumature: χρόνος (*chronos*), καιρός (*kairos*), αἰών (*Aion*) e ἐνιαυτός (*Eniautos*).

Χρόνος (*chronos*), καιρός (*kairos*) distinguevano la natura quantitativa e qualitativa del tempo: il primo termine indicava l'immanenza, ossia il tempo scandito dalla misurazione dello stesso; il secondo identificava invece un'occasione, un tempo distinto dal flusso nel quale si è immersi, un tempo che indica un'azione specifica;

Αἰών (*Aion*) e ἐνιαυτός (*Eniautos*) costituiscono una diversa coppia di significati: il primo rappresenta una entità fissa e immobile, ossia evoca il concetto di eternità così come è stata intesa nell'antichità; l'altro contiene il concetto di tempo in movimento, quello della vita degli esseri che vi sono immersi.

Quella radice temporale così analitica, mutuata dalla filosofia greca di Aristotele³, è stata ulteriormente affinata e riadattata al contesto storico romano e alla concretezza della cultura latina attraverso la riflessione di S. Agostino e si è successivamente confrontata con le esigenze di consolidamento dello Stato, frutto di elaborazioni di studiosi che hanno influenzato notevolmente la dottrina giuridica con le loro interpretazioni del tempo e le intersezioni continue e costanti tra questo e il diritto⁴.

Il tempo, in altre parole, entra a pieno diritto negli ordinamenti giuridici che non possono prescindere dalla dimensione temporale, volta a determinarne la durata e la vigenza. E se S. Agostino sosteneva che il tempo è qualcosa di intuitivo, ma assai difficile da spiegare⁵, Hegel e Heidegger trovano una loro lettura e interpretazione all'interno di un ordinamento giuridico ormai organizzato in Stato, ovvero quell'istituzione politica nella quale il tempo assume la funzione di elemento costitutivo, anzi di un antecedente logico⁶. In tempi più recenti, Bergson interpreta la crisi della modernità e le difficoltà dello Stato a rappresentare l'unità politica contraddistinte anche dalla dicotomia esistente tra il tempo fisico e quello interiore, tra politica e interesse generale da una parte e rappresentanza del sé e interessi individuali

² Si consenta di rinviare a I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010.

³ Soprattutto nella *Fisica*, Milano, 1995, spec. IV. A dire il vero, tutta la filosofia greca si è posta la questione del tempo e della sua misura e l'ordine che conferisce alla successione degli avvenimenti, tema caro ad Anassimandro, ma anche Eraclito che riflette sulla dimensione ciclica del tempo; a Parmenide che nega il tempo come misura e altri filosofi che si occupano di definire il tempo come oscillazione o come misura lineare.

⁴ Per un'attenta riflessione sul rapporto tra tempo e diritto nella storia del pensiero filosofico, si veda A. LONGO, *Tempo, interpretazione, Costituzione*, Napoli, 2016.

⁵ È nota l'affermazione, contenuta nelle *Confessionum*, libro XIII, cap. XIV: "Cos'è il tempo? Se nessuno me lo chiede lo so; se dovessi spiegarlo a chi me lo chiede, non lo so" si veda la trad. it. di C. VITALI, Milano, 2006. Si tratta di un elemento che compone automaticamente il pensiero, un *a priori* ed è difficile, infatti, da spiegare in modo analitico, anche se i greci avevano fornito una speciale e analitica tassonomia dei diversi modi di intendere il tempo.

⁶ Le riflessioni più note e indubbiamente più acute sul tempo sono state attribuite a M. HEIDDEGER, *Sein und Zeit*, Halle an der Salle, 1927, trad. it. *Essere e tempo*, Nuova edizione ital. A cura di F. Volpi, Milano, 2005; si veda anche ID., *Il concetto di tempo* a cura di F. Volpi, Milano, 1998, prima analisi del giovane studioso, frutto di una conferenza del 1924. Per più brevi riflessioni sul rapporto tra tempo e diritto si consenta di rinviare a I. CIOLLI, M. LUCIANI, *Le parlement et le temps: le cas italien*, in G. Toulemonde, E. Cartier, *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, 2017, 281 e ss.

parcellizzati dall'altra⁷. È invece Husserl a interpretare il tempo alla luce del presente chiamato a rielaborare il passato e a creare l'aspettativa per il futuro, sicché in tema di generazioni future il suo apporto risulta prezioso e ricco di spunti per un'analisi in chiave filosofica⁸.

Nel Novecento il tempo si frammenta, si parcellizza in diversi modi di essere e differenti significati. È il tempo della psicanalisi e della relatività, il tempo aristotelico si traduce in concetto soggettivo e interiore, che si oppone a quello fisico: il confronto si risolve nella dicotomia Aion/Chronos e dal punto di vista giuridico vi è un tempo della vigenza (che può essere temporalmente finita) e uno della naturale aspirazione della regola giuridica all'eternità. Così, Aion rappresenta la natura astratta e dinamica e Chronos una natura concreta e immanente, più prossima a un concetto di esperienza temporale. Come è stato sostenuto in dottrina, al diritto, però, interessa il tempo concreto, "storico", trattandosi di una scienza pratica⁹. Il diritto è legato a un tempo di natura quantitativa, Chronos per l'appunto; basti pensare al "*tempus regit actum*", che dà conto della centralità dell'elemento cronologico non solo quando si applica la norma, ma dal punto di vista qualitativo anche all'importanza che riveste quella specifica norma: la resistenza all'abrogazione da parte delle fonti primarie può anche essere letta come uno strumento giuridico volto a mantenere una "durata" maggiore alle fonti superiori, la prescrizione e la decadenza segnano l'incontro del diritto con il fenomeno temporale. In altre parole, il diritto è divenire¹⁰.

Se il rapporto tra diritto e tempo assume, come visto, una molteplicità di declinazioni, non meno complesso è il rapporto tra tempo e Costituzioni. Le carte dell'età moderna rivendicavano la necessità di poter essere modificate di generazione in generazione; la Costituzione francese del 1793 nella Dichiarazione dei diritti fondamentali proclama il diritto, che appartiene a ogni generazione, di darsi una propria Costituzione¹¹; lo stesso divieto di vincolare il futuro era stato affermato da Jefferson e dai *Constitutional Fathers*, poiché si affermava un diverso diritto, quello appartenente a ogni generazione, di darsi una Costituzione¹². Madison, invece, proprio perché

⁷ H. L. BERGSON, *L'évolution créatrice*, Paris, 1907 e ID., *Essai sur la donnée immédiates de la conscience*, Paris, 1927. Per una ben più ampia e articolata riflessione sul tempo nel diritto e nell'interpretazione giuridica, si veda A. LONGO, *Tempo, interpretazione, Costituzione*, Napoli, 2016, *passim*. Sullo specifico tema della relazione tra tempo e diritto, A. SPADARO, *L'amore dei tempi lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 71 e ss.

⁸ G. HUSSERL, *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto* (1955), Milano, 1998, 43 e ss.

⁹ A. SPADARO, *L'amore dei tempi lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, cit., 73.

¹⁰ Sul punto B. ROMANO, *Il senso esistenziale del diritto nella prospettiva di Kierkegaard*, Milano, 1973, 296.

¹¹ Costituzione del 24 giugno 1793, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, art. 28 che recita: «*Un peuple a toujours le droit de revoir, de reformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures*».

¹² Sul punto l'efficace ricostruzione di S. HOLMES, *Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia*, in G. ZAGREBELSKY, P. P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, spec. 171 e ss. Si veda altresì la ricostruzione in tema di vincoli finanziari pro-futuro, tema affrontato proprio dai *Constitutional Fathers*, R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'unione. a proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012. Anche Thomas Paine rivendicava il diritto illimitato e illimitabile della generazione attuale

riconosceva l'importanza dei vincoli costituzionali e -in buona sostanza- della rigidità della Costituzione, riteneva che questi dovessero valere anche per le generazioni successive, senza dover rimettere in questione i precetti costituzionali, i quali se sottoposti a continui stress, ne sarebbero usciti delegittimati¹³.

Nel secondo dopoguerra le Carte costituzionali democratiche assumono nuovi significati e sono ormai considerate alla stregua di un "atto fondativo, *atto che istituisce un suo tempo*, la Costituzione deve poter determinare le condizioni per la sua stessa evoluzione (il moto) sociale che merita di essere mantenuto anche in futuro"¹⁴. Si afferma la convinzione che l'elaborazione di una Costituzione rappresenti un momento creativo, volto a fissare contenuti, principi e valori validi *pro futuro* ossia quando il resto dell'attività politica e giuridica si sarà tramutato in potere costituito, subordinato in qualche modo a quel periodo mitologico e ammantato di sacralità che è appunto il momento costituente¹⁵. Il concetto di tempo e specialmente quello di futuro comincia a permeare le Costituzioni, che assumono così anche la valenza di un patto intergenerazionale¹⁶.

Sul tempo nel diritto e in particolare nel diritto costituzionale si è soffermato anche Peter Häberle, il quale ricostruisce lo stesso concetto di popolo in modo diacronico,

di rimodellare le istituzioni sotto le quali vive, sostiene Holmes che ricorda altresì come Jefferson considerasse ripugnante l'idea della perpetuità delle leggi.

¹³ Ne parla profusamente S. Holmes, *Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia*, cit., 190, nota 76. sulle tesi di Jefferson e Madison si vedano H. E. SLOAN, *Principle and Interest. Thomas Jefferson and the Problem of Debt*, New York, -Oxford, 1995 e TH. JEFFERSON, J. MADISON, *Quanto costa la democrazia? Debito pubblico e generazioni future*, a cura di A. Giordano, Soveria Mannelli, 2021. Nella lettera del 4 febbraio 1790 Madison risponde a Jefferson ricordando che «il rapporto che lega una generazione alla seguente, e la trasmissibilità degli obblighi da una all'altra, sembrano dunque avere qualche fondamento nella natura delle cose», cit., 71.

La discussione tra Madison e Jefferson nel rapporto tra debito e generazioni future è sapientemente ricostruita da L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2020, 91 e ss. che ricorda come Jefferson vedesse la trasmissione del debito alle generazioni future come un legame sul tipo "*taxation without representation*" ovviamente inaccettabile per Jefferson.

¹⁴ Così L. LACCHÈ, *Il tempo e i tempi della Costituzione* in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Materiali dell'incontro di studio, Ferrara 24-25 Gennaio 2013, Centro Studi per la storia del pensiero giuridico moderno, Giuffrè, Milano 2013. Si veda anche P. GIOCOLI NACCI, *Il tempo nella Costituzione*, Padova, Cedam, 1984.

¹⁵ Che si tratti di un momento mitologico e che appartiene alla teologia politica è fatto affermato non solo da C. SCHMITT, *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Berlin, Duncker & Humblot, 1934, trad. it. *Teologia politica*, in *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, 61 ma anche da E. H. KANTOROWITZ, *The king's two bodies. A study in medioeval political theology*, New Jersey, Princeton University, 1957.

Sul punto si vedano le riflessioni contenute in G. ZAGREBELSKY, P. P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, cit., in particolare i saggi di J. ELSTER, *Lo studio dei processi costituenti: uno schema generale*, p. 209 e ss. che si occupa della questione della creazione e della rigenerazione dei processi costituenti; E.-W. BOCKENFÖRDE, *Il potere costituente del popolo. Un concetto limite del diritto costituzionale*, p. 231 e ss. che dà conto dei vincoli che si propagano nel tempo futuro anche rispetto alle modifiche di quel *patto constitutionis*; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, p. 253 e ss. che riflette sui rapporti tra momento costruttivo e momento della modifica che. sempre successivo e controllato.

¹⁶ R. BIFULCO, *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, 2005, 297. si veda anche ID., *Diritto e generazioni future, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, specialmente in merito al diritto a non ereditare un debito sproporzionato e come il limite a esso possa essere rappresentato proprio dalla responsabilità intergenerazionale, Al rapporto tra responsabilità intra generazionale e intergenerazionale, p. 38-39 e ss.

come elemento unitario ed ideale che assomma in sé varie generazioni, presenti, passate e future¹⁷.

Sulla naturale prospettiva futura delle Costituzioni del dopoguerra, rafforzate dalla loro rigidità, si è soffermato Massimo Luciani, ricordando come esse aspirino all'eternità ordinamentale. Sebbene anche le leggi – fatta eccezione per quelle che si qualificano dichiaratamente e volutamente temporanee – siano pensate per durare, solo la Costituzione ambisce a prescrivere le regole del gioco di un ordinamento che vivrà come tale «solo perché e fino a che quelle regole, dettate da quella Costituzione, nella sua specifica identità sostanziale, dureranno»¹⁸.

La rigidità costituzionale conferisce alle Carte una loro naturale resistenza e una lunga vita che le proietta oltre l'immediato e le fonda contemporaneamente sulla storia e sull'avvenire, tanto che esse sono state considerate delle “promesse per il futuro”¹⁹, atti scritti capaci di plasmare una comunità politica e di esserne plasmate (proprio attraverso la revisione), al fine di durare più a lungo possibile²⁰.

Se da una parte le Costituzioni liberali sembravano affermare l'autosufficienza delle generazioni, allo stesso tempo però proprio in quel periodo si consolidano concetti giuridici capaci di evocare valori e principi che travalicano il tempo presente; concetti come quello di Nazione che soprattutto nelle due Costituzioni del 1791 e del 1793 è esplicitata e, pur nella diversità delle due Carte, sembra essere vista come un'unità identitaria di popolo; in tale contesto la “Nazione” non è scomponibile in singole entità e rappresenta l'insieme identitaria della cultura, il popolo, il sangue e il territorio di uno Stato²¹. Si tratta di concetti che per natura non sono istantanei, ma che tendono alla stratificazione nel tempo, si tramandano alle generazioni successive e saldano l'elemento del popolo con quello di Nazione²². La ricostruzione del concetto di *Nation*, elaborato durante la Prima Assemblea costituente francese, sembrerebbe proprio fondare questo secondo aspetto del rapporto tra tempo e diritto: la Nazione è l'insieme delle generazioni presenti, passate e future, è la costruzione di una identità storica e culturale che prescinde dal preciso e concreto momento storico²³.

¹⁷ P. HÄBERLE, *Zeit und Verfassung*, in *Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Berlin: Duncker & Humblot, 1974, 59-92.

¹⁸ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1.

¹⁹ Sembra congrua e felice la definizione coniata da M. HARTWIG, *La Costituzione come promessa per il futuro*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *op. cit.*, 59 e ss.

²⁰ Così M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., 1.

²¹ Per una esaustiva ricostruzione dei diversi concetti di Nazione in Europa F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari, 1961.

²² P. CARROZZA, voce *Nazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Utet, Torino, 1995, p. 126 ss. R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard, 1998.

²³ R. CARRÉ DE MARLBERG che distingue il concetto di Nazione da quello di popolo e considera la prima una nozione *anonyme et abstraite* che rappresenta una *unité globale et indécomposable* in *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. II, Paris, 1922, 168-169; sul legame tra *Nation* e generazioni future si veda anche P. PERSANO, *La catena del tempo. Il vincolo generazionale nel pensiero politico francese tra Ancien régime e Rivoluzione*, Macerata, 2007; per quel che riguarda il legame tra Nazione e tempo si veda anche il bel saggio di V. DE SANTIS, *L'eredità culturale e la responsabilità intergenerazionale*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (A CURA DI), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., 521 e ss.

2. La tutela delle generazioni future

Tempo e diritto non rispondono, da quel che si è fin qui descritto, a una esigenza della modernità, né sono chiamati oggi semplicemente a sostenere la necessità di lasciare in eredità alle generazioni future risorse economiche, ambientali e culturali intatte. Che il tempo fosse indissolubilmente legato al diritto è sempre stato chiaro ai giuristi più avveduti, per questo Temistocle Martines ricordava come i fatti e gli atti giuridici siano sempre immersi nel tempo²⁴.

La novità consiste oggi nel conferire un particolare rilievo giuridico alla necessità di considerare le risorse come beni da preservare e da tramandare nel futuro e nell'assurgere le generazioni future a titolari di pretese giuridiche e di diritti. Questa interpretazione dei rapporti tra diritto e tempo, alla luce del dettato costituzionale, è stata data per scontata quando - a dire il vero - si tratta di una ipotesi da sottoporre a un'attenta analisi e a una scrupolosa verifica, poiché non è né scontato, né chiaro quale debba essere la misura delle risorse da sottrarre a un uso presente per una conservazione futura. Si tratterebbe di scelte politiche riservate al legislatore ma non necessariamente specificate in Costituzione; allo stesso modo non è del tutto chiaro in che termini si possa parlare di tutela delle generazioni future, soggetto giuridico non qualificato dagli ordinamenti.

In altre parole, la questione è mal posta se si dipana nei termini indicati e si basa su un improprio uso di lemmi e categorie giuridiche che trovano una prima loro affermazione in ambito etico e filosofico, ove il linguaggio ha un diverso significato²⁵. È sul piano etico e filosofico che la riflessione assume una particolare forza e si espande ben oltre quei confini. Posizioni estreme e altre più moderate si confrontano e a volte si intersecano²⁶, ma soprattutto influenzano il diritto e l'economia. Il passaggio dalla dimensione filosofica a quella giuridica è, però, incerto. La rigidità delle categorie del diritto rende difficile conferire una soggettività giuridica alle "generazioni future", sebbene vi siano diverse opzioni per tentare una ricostruzione volta a riconoscere una garanzia a questa entità fluida. Alcuni studiosi ricordano come un percorso simile sia già stato perseguito in modo soddisfacente con l'accoglimento della personalità giuridica nelle categorie del diritto, nonostante in precedenza questa fosse collegata solo agli individui; si è ricorsi alla *fictio iuris*, anche se lo strumento potrebbe rivelarsi non altrettanto idoneo in questo caso specifico²⁷. Secondo parte della dottrina

²⁴ T. MARTINES, *Prime osservazioni del tempo nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Milano, 1978, 783 e ss. ora in *Opere*, tomo I, Teoria generale Milano, 2000, 477 spec. 506

²⁵ I primi lavori sulle generazioni future e gli obblighi nei confronti delle stesse, si veda R. I. SIKORA, E. B. BARRY, *Obligations to Future Generations*, Philadelphia, 1978 e quelli appena successivi di J. NARVESON, *Moral Issues*, Oxford, 1983 e J. O'NEIL, *Future Generations. Present Harms, Philosophy*, 68, 1993, 35-51; D. PARFIT, *Future Generations*, in J. NARVESON, *op. cit.*, 1983, 414-44. In ambito italiano si veda E. LECALDANO, *Le generazioni future: i loro diritti e le nostre responsabilità verso di esse*, in G. M. CAZZANIGA et al., *Prassi. Orientarsi nel mondo*, Urbino, 1991, 53-76.

²⁶ Alle posizioni estreme di Naess relative alla "deep ecology" già espone nell'articolo manifesto A. NÆSS, *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movements: A Summary, Inquiry*, 1973 si affiancano quelle dell'umanesimo ecologico di L. BATTAGLIA, *Alle origini dell'etica ambientale. Uomo, natura, animali in Voltaire, Michelet, Thoreau, Gandhi*, Bari, Dedalo, 2002.

²⁷ Sulla *fictio iuris* E. OLIVITO, *Le funzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Napoli, 2013, spec. 305 e 306 ove ricorda come in tema di diritti le *fictio* possano aprire un varco per la loro affermazione quando ancora si tratta di pretesa fluide, ma avverte anche come queste possano tramutarsi in strumenti in difesa

americana, la tutela del futuro potrebbe essere soddisfatta riconoscendo una protezione giuridica ai diritti collettivi di alcuni gruppi che sono portatori di interessi comuni e presenti in tutto il mondo, i cosiddetti *rights group*; in tal modo si riconoscerebbe l'esistenza dei diritti planetari²⁸; operazione ben più temeraria del riconoscimento di un diritto globale sul quale è in corso un dibattito acceso e ricco di contrasti²⁹

Quella che è stata considerata una "proiezione dei diritti fondamentali verso il futuro" sembra poco convincente in termini di tutela attuali³⁰. Qualcuno parla di una responsabilità verso le generazioni future, altri di responsabilità nei confronti delle generazioni presenti³¹, magari collegando in una soluzione di continuità tutte le generazioni già nate e quelle che verranno nell'immediato futuro (*overlapping generations*). In questo caso, però, la prospettiva cambia perché la responsabilità diventa concreta e si traduce anche in doveri delle generazioni presenti, soggetti di diritto individuale e collettivo³²

Con l'avvento del fenomeno della mondializzazione, la interdipendenza del mondo e la percezione delle conseguenze disastrose delle politiche in materia di ambiente e di politiche energetiche poco accorte, dà vita a un vivace dibattito sulla tutela dell'ambiente e sull'attuazione di politiche comuni volte a preservare non solo l'ambiente, ma l'umanità, spesso identificata con il termine "generazioni future"³³.

Così le questioni centrali che coinvolgono a diversi livelli l'intera umanità, quale la tutela dell'ambiente e l'uso corretto delle risorse disponibili al fine di non depauperarle, è stato oggetto prioritario del diritto internazionale, ove la distanza linguistica e culturale autorizza un utilizzo spesso vago e a volte improprio, dei termini e l'accento ai diritti delle generazioni future, come tutela programmatica di coloro che ne dovranno fruire in futuro ha rappresentato il parametro al quale si è ispirato anche il diritto nazionale. È infatti nel rapporto Brutland nel 1987 che si rileva una prima seria attenzione nei confronti delle generazioni future. Tale Rapporto *Our common future*, stilato nel 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo dell'ONU, fa

dell'ordine costituito e contrastare i processi di accoglimento di nuovi diritti da parte di culture giuridiche o gruppi giuridici dominanti. La *fiction*, dunque, rappresenterebbe uno strumento neutro con grandi potenzialità di politica del diritto.

²⁸ Sui *rights group* si è pronunciato favorevolmente E. BROWN WEISS, *In fairness to future generations: international law, common patrimony and intergenerational equity*, The United Nations University, Tokio, 1989 che parla di diritti planetari di cui sono titolari non i singoli ma una collettività organizzata e riconoscibile; in maniera più dubbiosa si pongono N. WENZEL, *Group rights*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011 e con diversa argomentazione anche P. A. BARRESI, *Beyond Fairness to Future Generations: An Intragenerational Alternative to Intergenerational Equity in the International Environmental Arena*, in *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 11, 1997, 59 e ss.. Il dibattito tra i due autori è poi proseguito in E. BROWN WEISS, *A Reply to Barresi's "Beyond Fairness to Future Generations"*, in *Tulane Environmental Law Journal*, Vol 11, 1997, 89 e ss.

²⁹ G. TEUBNER, *Costituzionalismo della società transnazionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2013

³⁰ Lo ricorda anche R BIFULCO, *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, cit. 304.

³¹ F. MENGA, *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Roma, 2021, 37. l'A. che aveva già affrontato il tema in ID., *Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale*, Roma, 2016, esprime analiticamente le perplessità dei filosofi del diritto nell'individuare le generazioni future come soggetto di diritto.

³² Così anche F. MENGA, *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, cit. 37.

³³ Si pensi al dibattito. tra gli intellettuali che prepara il terreno a comuni azioni successive, sul punto T. Judt, *Ill Fares the Land*, Penguin Press, 2010, trad. it. *Guasto è il mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

riferimento sia allo sviluppo *sostenibile*, che è tale se «soddisfa i bisogni della generazione attuale senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri», sia, appunto, alle generazioni a venire. Il Rapporto si schiera con le voci critiche di coloro che negano la capacità di auto-regolazione del libero mercato, tesi che ha riscosso molti consensi e che politicamente aveva dato linfa e legittimazione alle politiche neoliberaliste degli Anni Ottanta/Novanta in tutto il mondo capitalista e critica altresì le disparità economiche e sociali frutto dell'applicazione di tali modelli.

È, tuttavia, nell'ambito ambientale che la riflessione teorica è iniziata proprio dalla “scoperta” della vulnerabilità della natura, inimmaginabile prima che lo sviluppo tecnologico e industriale consentisse all’attività umana di produrre danni irreparabili all’ambiente. È a partire da questa evidenza che, negli anni Settanta del secolo scorso, H. Jonas ha elaborato una delle più note riflessioni sulla necessità di riconsiderare l’impostazione antropocentrica di ogni etica classica, al fine di «tener conto della condizione globale della vita umana e del futuro lontano, anzi della sopravvivenza della specie». Jonas ha concentrato l'attenzione non tanto sulle generazioni future, quanto sulla responsabilità di quelle presenti, chiamate a tutelare i beni e le risorse necessarie per la vita dell'ecosistema e non solo degli esseri umani³⁴.

Il tema della responsabilità o equità intergenerazionale trova un suo naturale sbocco in materia di sostenibilità ambientale che è stata definita «bene pubblico e dinamico», «che travalica l'esistenza di singoli ed è eredità che si deve lasciare intatta a favore dei propri figli» ((dalla Legge Galli, n. 36 del 1994) e nel quale si è evidenziato «il carattere transgenerazionale e dinamico del bene della vita» che richiede un'azione unitaria pubblica a sua difesa volta a tutelare «le generazioni che si succedono a quella presente»³⁵. Il tema continua a generare interesse e ad avere ricadute in termini di politiche volte non solo a contenere i cambiamenti climatici, ma a rilanciare il tema dello sviluppo sostenibile, ormai centrale anche nel dibattito più recente e al centro delle politiche ONU legate all'Agenda 2030 e a quelle in ambito europeo, contenute nel Green Deal e nel Next generation EU.

3. Generazioni future e vincoli di bilancio

Non si può negare che in ambito internazionale la sostenibilità e la tutela delle nuove generazioni sia stata identificata con i temi ambientali, ne è la riprova il fatto che alcune Costituzioni hanno inserito, con revisione costituzionale riferimenti all'ambiente e allo sviluppo sostenibile³⁶. La Francia, con Legge costituzionale n. 2005-205 del 1° marzo 2005 ha introdotto la Carta dell'ambiente nel Preambolo della Costituzione, accanto alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789 e la Dichiarazione dei diritti del 1946 che il *Conseil constitutionnel* ha già riconosciuto come norme precettive e non programmatiche. La *Charte de l'environnement* menziona lo sviluppo sostenibile e le

³⁴ H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung*, Frankfurt, Insel, 1979, trad. it. *Il principio responsabilità*, Torin, Einaudi, 2003.

³⁵ Sent. n. 288 del 1992 e, seppur sotto diversi profili, anche n. 237 del 2020.

³⁶ Sul rapporto tra sostenibilità e carte costituzionali T. GROPPI, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 1, 2016., 43 e ss.

generazioni future in uno stesso paragrafo³⁷. La Germania ha invece aggiunto un comma all'art. 20 della *GrundGesetz*³⁸ che fa esplicito riferimento al principio di responsabilità intergenerazionale, il quale deve essere diversamente considerato in relazione ai differenti ambiti operativi.

In Italia l'unico riferimento alla sostenibilità – almeno a livello costituzionale – ha trovato la sua definizione in materia di risorse economiche, vincoli di spesa e debito pubblico ed è legato al principio del *pareggio – rectius: dell'equilibrio – di bilancio* (artt. 81, u. c. e 97, c. 1, Cost.), anche se è stato recentemente approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato una proposta di legge costituzionale di modifica degli artt. 9 e 41 Cost., volta a introdurre la tutela delle generazioni future anche in materia ambientale³⁹. La Costituzione non fa alcun riferimento alle generazioni future, tuttavia la sostenibilità ha assunto i canoni della responsabilità intergenerazionale intesa come la necessità (o meglio il dovere) di non gravare sulle successive generazioni per quanto riguarda il debito che dovranno sostenere⁴⁰. La sostenibilità delle scelte di bilancio, in altre parole, è stata declinata come *responsabilità* verso le generazioni future, ma anche come *principio di solidarietà* tra generazioni e all'interno della stessa generazione da cui discende il *dovere* di evitare il debito generato da spese ingiustificate e perciò *irragionevoli*, perché per esempio non produttive di investimenti vantaggiosi per l'intera collettività. Visto da questa prospettiva, l'equilibrio di bilancio, introdotto con Legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, deve essere inteso come strumento a tutela della sostenibilità non solo del debito in sé, ma delle risorse disponibili; il controllo dei conti pubblici deve garantire l'equilibrio sostanziale e veritiero di bilancio, legato a sua volta al principio di sincerità ed è sostanzialmente volto a tutelare *anche* l'equità intergenerazionale⁴¹. La ricerca di un effettivo equilibrio di bilancio, concetto non tanto contabile, quanto politico, poiché la legge di bilancio rappresenta lo strumento di indirizzo politico per eccellenza⁴², contempla anche l'aspetto di una equa ripartizione degli oneri che non si limita a investire la generazione presente, ma grava anche sul futuro e su coloro che verranno. A lungo si è scaricato in tempi successivi a quelli della generazione presente gli oneri previdenziali, i disavanzi,

³⁷ L'ultimo comma dell'art. 2 così esprime il collegamento tra sviluppo sostenibile (anche se l'aggettivo *durable* intende esprimere qualcosa di più complesso, sostenibile e durevole nel tempo) e generazioni future: «*Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins*».

³⁸ [Protezione dei fondamenti naturali della vita e degli animali]. — Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto.

³⁹ Il testo della proposta è stato trasmesso alla Camera dei deputati il 9 giugno 2021, Camera dei deputati, proposta C. 3156.

⁴⁰ G. RIVOSECCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., 475 e ss.

⁴¹ Il legame tra bilancio, sostenibilità e generazioni future è esplicitato da F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio* in *Federalismi.it*, n. 36, 2020, 179 e ss.

⁴² Per tutti, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico e finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007.

il consumo delle risorse, che non essendo infinite cominciano a presentare il conto⁴³. Il tema è ormai ineludibile e gli stessi costituzionalisti cominciano e riconoscerlo come tale⁴⁴. Avevamo compreso da tempo che i diritti – e non solo quelli – hanno tutti un costo, anzi che la democrazia ha un costo non irrilevante, ma da poco abbiamo realizzato che questi costi si trasmettono anche a chi non ha ancora partecipato alle scelte in tal senso, ma ne subisce le conseguenze⁴⁵. Le crisi ricorrenti e più recenti hanno messo a nudo le discrasie di un sistema politico ed economico che non è più capace di programmare sul lungo periodo, trovandosi poi inerme di fronte alle sfide e alle emergenze, ormai sempre più ravvicinate, in campo economico e finanziario. La mancanza di una programmazione che comporta anche una sana gestione delle risorse rende ogni avvenimento fuori dall'ordinario un potenziale strumento di rottura e di crisi rispetto alle scelte ordinarie e la recente pandemia ha dimostrato come la globalizzazione, unita a un'assenza di programmazione economica, si tramuti repentinamente in una crisi economica mondiale⁴⁶. È però nella prospettiva costituzionale che è necessario ripensare l'idea del futuro e della responsabilità intergenerazionale⁴⁷.

4. Una riforma costituzionale per inserire lo sviluppo sostenibile e le generazioni future?

Si è accennato a una eventuale revisione costituzionale per inserire in Costituzione in modo esplicito la tutela delle generazioni future. In realtà l'inserimento della sostenibilità in Costituzione e specificamente in materia di bilancio, mostra chiaramente come l'interpretazione dell'attuale dettato costituzionale possa comunque tutelare quell'idea più generale di futuro che è insita in tutte le Carte costituzionali, senza dover ricorrere a esplicite e puntuali revisioni costituzionali. Si è già tentato di dimostrare nelle pagine precedenti come un (blando) obbligo di salvaguardia delle generazioni future possa derivare dalla rigidità costituzionale, che consente di immaginare una successione intergenerazionale in grado di garantire l'accesso a beni fondamentali ai futuri abitanti della terra. Infatti, i supremi principi costituzionali e, *a fortiori*, le disposizioni programmatiche, manifestando la loro tendenza a salvaguardare i beni destinati ai posteri, rivelano la loro intrinseca proiezione intertemporale⁴⁸.

⁴³ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2018, 627 e ss.

⁴⁴ G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017.

⁴⁵ Sul costo dei diritti, S. HOLMES, C. R. SUSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York - London, 1999, trad. it. di E. CAGLIERI, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000, si veda altresì la risposta di M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi Mazziotti*, Padova, 1995, II, 101 e ID., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, .3, 2016 che rammenta come tutti i diritti abbiano un costo e come, in definitiva, la democrazia stessa comporti dei costi ineludibili.

⁴⁶ Sul rapporto tra crisi, pandemia e l'esigenza di ripensare i sistemi economici improntandoli a una nuova idea della solidarietà si è soffermata L. PENNACCHI, *Democrazia economica: Dalla pandemia a un nuovo umanesimo*, 2021; F. BARCA, P. LUONGO, *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, Bologna, 2020.

⁴⁷ A. D'ALOIA, *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite del costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2003.

⁴⁸ si veda A. D'ALOIA, *Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto-Annali*, vol. IX, 2016 e in modo più ampio, ID., *Costituzione e protezione delle generazioni future?* in F. CIARAMELLI, F. G. MENGA, *Responsabilità verso le generazioni future*, Napoli, 2017, 293 e ss.

Nella discussione generale sul progetto di costituzione in Assemblea costituente, Calamandrei, ricordando che il testo fino allora redatto conteneva in potenza aspetti e soluzioni ancora tutte da scoprire, tanto che si poteva definire "presbite" per la sua capacità di guardare lontano, oltre l'orizzonte allora comprensibile⁴⁹. Così è stato; la Carta costituzionale ha dimostrato di poter sostenere sfide allora sconosciute, di sapersi adattare e di contenere la modernità. E questo è dimostrabile anche in tema di tutela delle generazioni future. È possibile trovare una copertura costituzionale in via interpretativa senza dover intervenire nel testo proprio in nome di quella natura presbite che essa continua a esplicitare.

L'art. 1 Cost. è l'articolo che maggiormente può essere indicato per una interpretazione estensiva del concetto di popolo. Se è vero che esso è stato inteso come "comunità politica vivente"⁵⁰, esso non si protende tanto verso il futuro, ma integra attraverso il diritto e l'unità politica una comunità *già esistente* ed è su questa che ricade la responsabilità e il dovere di preservare le risorse, i beni il paesaggio che le è stato tramandato dalle generazioni precedenti⁵¹. Ciò sembrerebbe avvalorare la tesi che vede la conservazione delle risorse e la sostenibilità non tanto legata a diritti di generazioni ancora non esistenti, ma a doveri e responsabilità in capo a una generazione già soggetto di diritto. In tal modo, senza dover ricorrere a categorie incerte e nebulose, si può rintracciare nel dovere di solidarietà espresso nell'art. 2 Cost. il riconoscimento di un onere che grava sulla comunità politica esistente; insomma, è possibile fare ricorso al dettato costituzionale vigente, in grado di svolgere questo ruolo nuovo e incardinarlo nella prospettiva classica, eppure sempre in evoluzione, del diritto costituzionale⁵². In realtà, sebbene assai trascurati, i doveri di solidarietà sono il frutto di una lunga storia che dai testi rivoluzionari francesi, in particolare dalla Costituzione giacobina del 1793, repubblicana, insolitamente inclusiva e rivolta verso il futuro, approda in Italia nella Repubblica romana, che sperimenta in una Carta mai applicata, appartenente a una Repubblica "di un sol giorno"⁵³, la trasformazione in categorie giuridiche del pensiero mazziniano⁵⁴. Il dovere di solidarietà può essere interpretato anche in una prospettiva temporale più lunga e includere così il dovere di mantenere intatto o almeno di

⁴⁹ Seduta del 4 marzo 1947, 1743-1755 ma spec. 1752.

⁵⁰ Sul concetto di comunità politica vivente A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015. Sul concetto di popolo come comunità politica giuridicamente organizzata V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, 150 e s.; G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, 270 e ss.

⁵¹ Art. 1, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975; R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, 159 e ss.

⁵² I. MASSA PINTO, *Costituzione e Fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: "come se" fossimo fratelli*, Napoli, 2011, A. SPADARO, *Dai diritti «individuali» ai doveri «globali». La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli, 2005; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA - A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015 e F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Catania, 2002.

⁵³ U. RICCARRELLI, *La Repubblica di un sol giorno*, Milano, 2011.

⁵⁴ G. MAZZINI, *Dei doveri dell'uomo*, in *Scritti politici*, Torino, 1972.

trasmettere i beni e le risorse oltre il tempo della vita di una generazione⁵⁵. La stessa Corte costituzionale ha considerato la solidarietà sociale uno dei valori fondanti ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuta e garantita, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, nell'art. 2 della Carta costituzionale, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente⁵⁶.

Altri articoli della Costituzione si prestano a una ricostruzione che vede nella solidarietà sociale, nel dovere di fedeltà alla Repubblica, nel concetto di Nazione e negli articoli che prescrivono l'obbligo di un riequilibrio finanziario (Artt. 11, 81, 97, 119 Cost.) una ideale alternativa giuridicamente fondata a quella nozione aleatoria quale è quella delle generazioni future. Un gran numero di norme costituzionali, dunque, si pone come parametro di legittimità costituzionale rispetto alla violazione dell'obbligo di preservare risorse per il futuro, senza dover ricorrere al concetto di generazioni future⁵⁷. È chiaro anche che tale dovere ha certamente una proiezione futura, ma si rivolge in particolare alle generazioni esistenti e a preservare *questo statu quo*. In caso contrario, si assisterebbe a un bilanciamento ineguale tra diritti e pretese presenti e diritti, pretese e doveri solo virtuali e difficilmente circoscrivibili giuridicamente⁵⁸.

5. La giurisprudenza del giudice contabile in tema di equità infra-generazionale

Proprio perché la sostenibilità ha trovato il suo fondamento costituzionale in riferimento al bilancio, il ruolo del giudice contabile ha conosciuto una più ampia legittimazione e una considerevole espansione.

La centralità che la Costituzione attribuisce al giudice contabile - che può essere definito giudice naturale della contabilità pubblica, come si deduce dal dettato costituzionale e dal combinato disposto degli artt. 25 e 100, comma 2 - è stata costantemente riconosciuta dal giudice costituzionale, il quale ha esaltato "il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico" e l'ha definito *organo posto al servizio dello Stato-comunità e non già soltanto dello Stato-apparato*⁵⁹; ne ha esteso nel tempo l'oggetto della funzione di controllo e di giurisdizione⁶⁰; ne ha altresì esteso le forme e le modalità di accesso alla

⁵⁵ Insistono sulla necessità di rivolgere l'attenzione sui doveri della generazione presente in merito alla sostenibilità e ai vincoli di spesa M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, 145 e ss. Sulla stessa linea d'onda G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017.

⁵⁶ Sent. n. 75 del 1992, cfr. A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016.

⁵⁷ Così A. SPADARO, *L'amore dei tempi lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, cit., 77 e s.

⁵⁸ M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit, 162 e ss.

⁵⁹ Nella sent. n. 29 del 1995 la Corte al Punto 9.2 del *Considerato in diritto* spiega «Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-apparato, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità». così anche sent. n. 40 del 2014 e successive.

⁶⁰ Cfr. sentt. nn. 165 del 1963; 121 del 1966 e 29 e 244 del 1995 almeno fino all'estensione delle funzioni avvenuto con le sentt. nn. 196 del 2018 e 18 e 105 del 2019, poi confermata dalla sent. n. 40 del 2020.

Corte costituzionale al fine di contenere quanto più possibile le violazioni del dettato costituzionale in tema di conti pubblici, restringendo in tal modo le zone d'ombra del giudizio costituzionale⁶¹. Tali forme e modalità hanno fortemente contribuito a presidiare una sana gestione dei conti pubblici che si riverbera anche sulle generazioni future, perché questi più ampi strumenti consentono al giudice contabile di intervenire per tempo o di rinviare alla Corte costituzionale questioni sulle quali nutre dubbi di costituzionalità relativi, ad esempio, a piani di rientro troppo lunghi e quindi difficilmente valutabili in termini di responsabilità politica e talmente esposti nel futuro da ricadere su generazioni sulle quali graverebbero i danni e le gestioni di scelte precedenti e che vedrebbero l'accumularsi debiti e un assottigliamento di risorse a disposizione.

Quando in Europa l'attenzione sui conti e sui bilanci è progressivamente aumentata, è stato soprattutto questo organo di rilevanza costituzionale che ha visto aumentare il suo prestigio e il suo rilievo⁶², di pari passo con la più ampia valorizzazione sia della funzione giurisdizionale sia di quella di controllo, quest'ultima letta ormai dal giudice costituzionale in una veste assai ampia, che include controlli non solo di tipo collaborativo con le istituzioni sottoposte al controllo, ma anche di legalità-legittimità formale e sostanziale ossia di tipo prescrittivo, che permettono alla Corte dei conti di svolgere un ruolo complementare a quello del Parlamento e delle scelte politiche in merito al bilancio e all'allocazione delle risorse⁶³. In altre parole, la Corte dei conti si pone come organo "ausiliario" al legislatore e non avverso ad esso, come organo che implementa il livello democratico perché permette un controllo non sulle scelte politiche, che restano nelle mani del legislatore, ma sulla legittimità di quelle scelte

Nella sent. n. 196 del 2018 la Corte costituzionale ha riconosciuto al giudice contabile nel giudizio di parificazione dei rendiconti regionali la facoltà di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale e che possa utilizzare come parametro non solo i vincoli costituzionali connesso alla contabilità e alla finanza pubblica ma anche altri parametri costituzionali, in quel caso l'art. 117, comma 2, lettera l).

Nella sent. 18 del 2019 ha riconosciuto alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti il ruolo di giudice *a quo* nel giudizio di legittimità in via incidentale e ha altresì esteso i parametri per adire la Corte costituzionale che non si limitano più al solo art. 81 Cost., ma possono integrarlo con altri parametri costituzionali.

⁶¹ Il riferimento è in particolare alle decisioni della Corte costituzionale che hanno esteso la tipologia di accesso alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti. Già la sent. n. 39 del 2014 aveva ritenuto che le pronunce di accertamento e di verifica avessero natura vincolante, rafforzando così il ruolo della Corte; sul punto G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sent. n. 39/2014)*, in *Regioni*, 4, 2014, 837 e ss.

⁶² La dottrina aveva già discusso intorno a un ruolo più centrale della Corte dei conti come giudice della contabilità pubblica, e ne aveva dedotto la necessità di riforme, anche di natura costituzionale per rinforzare la sua posizione nel nuovo contesto economico-finanziario europeo successivo al trattato di Maastricht, così A. PACE, *Pareggio di bilancio. qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 3, 2011.

⁶³ Così C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2020, 19 e s. parla di verifiche complementari riguardo ai controlli sugli enti territoriali da parte della Corte dei conti e delle stesse Regioni: verifiche di natura politica e verifiche di legittimità e legalità; sul punto anche A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3-4, 2015, 577 e ss. e G. COLOMBINI, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, *ivi*, 588 e ss. e M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2015, 1 e ss.

politiche dal punto di vista contabile⁶⁴. In questo senso la Corte dei conti interviene a difesa delle generazioni future, ossia evitando che gravi nel futuro un depauperamento delle risorse economiche e finanziarie operato da scelte inoculate e poco attente a preservare le ricchezze pubbliche e dunque comuni⁶⁵. In questo senso devono essere lette le "aperture" in tema di accesso alla Corte proprio per evitare che un qualunque ente della Repubblica, sia esso un Comune o una ASL possa impegnare risorse in modo non oculato e senza quel rispetto del principio democratico che ormai è alla base della funzione di controllo del giudice contabile.

Subito dopo l'approvazione del Trattato di Maastricht, che ha conferito un maggiore rilievo al contenimento della spesa pubblica e al pareggio id bilancio, la legge n. 20 del 2004 ha reso più moderno il regime dei controlli sugli atti riducendo il numero di quelli sottoposti al controllo preventivo di legittimità e introducendo una nuova forma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, seguendo i criteri di economicità ed efficacia⁶⁶; ha poi fatto seguito la legge n. 196 del 2009, che ha istituito un'istruttoria specifica e maggiormente incisiva per le leggi che prevedono spese ingenti; poi è intervenuto il D.lgs. n. 118/2011 e al D.L. n. 174 del 2012, convertito in L. 213 del 2012. La stessa legge rinforzata n. 243 del 2012, di attuazione dell'art. 81, comma 6 Cost. affida alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali e non territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche⁶⁷.

Affinché questo compito così complesso e articolato si esplicitasse al meglio, soprattutto a partire dalla riforma costituzionale che ha introdotto nel 2012 l'equilibrio di bilancio, la Corte dei conti ha assunto un ruolo centrale nel controllo della trasparenza dei bilanci e nel controllo della "legalità costituzionale finanziaria"⁶⁸.

⁶⁴ Sulla distinzione tra i controlli politici e quelli contabili si è soffermata la corte cost. nella sent n. 228 del 2017 ove distingue tra controllo di gestione e controllo sulla legittimità dei bilanci, affidati quest'ultimi alla Corte dei conti.

⁶⁵ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n.3, 2018

⁶⁶ Mi pare sia chiarito efficacemente il processo e le finalità in F. SUCAMELI, *L'equilibrio di bilancio nella Carta costituzionale e nella legislazione ordinaria. Presupposti e limiti al ripiano pluriennale dei disavanzi di amministrazione degli enti locali e delle Regioni*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, 659 e ss.

⁶⁷ M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, n. 34/2020, 45 e ss. Si aggiungono inoltre anche e norme contabili contenute nel d.lgs n. 267 del 2000, TUEL e il D.lgs 126 del 2014 che ha modificato norme contabili precedenti.

⁶⁸ In verità l'estensione dell'attività della Corte dei conti, nell'interpretazione del giudice costituzionale, col quale da subito si è creata una virtuosa sinergia, si rinviene già con le sentenze n. 165 del 1963 e poi n. 121 del 1966 e con le sentt. nn. 29 e 244 del 1995. È in tempi più recenti e successivi alla riforma costituzionale del 2012 che tale ruolo ha visto una più ampia legittimazione e che definisce meglio quel ruolo ausiliario soprattutto del Parlamento e delle altre sedi decisionali politiche: non solo la sua attività di giudice contabile che circoscrive con maggiore efficacia gli ambiti dell'indirizzo politico che si concentra proprio sulla legge di bilancio. Quest'ultima è certamente libera nel fine, ma Corte dei conti e Corte costituzionale fanno in modo che i limiti che la decisione di bilancio incontra siano debitamente rispettati, ossia che alcuni finanziamenti sottratti alla disponibilità del legislatore perché incomprimibili rimangano tali (sent. n. 275 del 2016) e che vi sia una coerenza tra fini che il legislatore intende perseguire con la legge di bilancio e i mezzi che appronta per ottenerli e che vi sia perciò congruenza tra i primi e secondi (sent. n. 10/2016, 17/2018). sul punto si sofferma F. SUCAMELI, *op. cit.*, 668.

Vi è dunque una stretta relazione tra il ruolo sempre più centrale della Corte dei conti sulla contabilità pubblica *sostenibile*, la sinergia ormai consolidata tra Corte dei conti e Corte costituzionale in tema di controlli e giurisdizione sulla contabilità pubblica e il tema delle generazioni future.

L'ampliamento dell'accesso soprattutto in via incidentale da parte della Corte dei conti al giudizio di legittimità costituzionale rende più penetrante e aumenta in maniera esponenziale il controllo su una sana gestione delle risorse, perché da una parte il giudice contabile interviene sulla base delle sue competenze, dall'altra può rinviare alla Corte costituzionale ogni eventuale violazione della legittimità costituzionale in tema di bilanci (ossia di tutti i bilanci delle amministrazioni pubbliche e su leggi che non sono solo quelli direttamente afferenti l'art. 81 Cost., ma anche quelli ad esso collegati). L'interpretazione dell'art. 81 Cost. in chiave dinamica, che prende in considerazione il bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie⁶⁹ altro non fa che ribadire l'interesse per scelte di spesa che rispondano a criteri politici e finanziari di buon andamento dell'amministrazione pubblica e dei beni, anche finanziari, da preservare per le generazioni successive.

La Corte costituzionale ha così interpretato le prerogative della Corte dei conti non solo in modo aderente all'evoluzione dei tempi, ma anche alle esigenze del principio democratico; così la trasformazione del sistema dei controlli del giudice contabile, soprattutto quando questi hanno ad oggetto gli enti territoriali e non territoriali e sono finalizzati alla verifica della regolarità della gestione finanziaria e del rispetto del patto di stabilità interno, costituiscono delle vere e proprie nuove forme di controllo non più volte a verificare economicità, efficacia e efficienza, ma a riscontrare che la legge di bilancio risponda ai criteri di buon andamento, tipizzati dalla legge e dalla Costituzione. Questo processo di tipizzazione e di affermazione di una rigidità del parametro sostanziale processuale crea condizioni di eteronomia vincolata tipica del potere giurisdizionale; per questa ragione, tali controlli tendono ad abbandonare il paradigma del referto e della consulenza, dando luogo alla “forma sentenza”: si tratta di quel fenomeno che in dottrina viene evocato col termine di “giurisdizionalizzazione” delle forme di controllo⁷⁰.

Per quanto riguarda il rapporto tra giudice contabile e generazioni future, si è potuto appurare che molti sono i riferimenti che si trovano in tutte le attività svolte dalla Corte dei conti, ma in particolare quelle svolte dalle sezioni regionali di controllo, che tentano di contenere quel fenomeno non del tutto democratico e in violazione dell'equilibrio di bilancio come bene della collettività che consiste ad esempio nel ripianare debiti in tempi così lunghi - spesso vicini al trentennio - da rendere pressoché impossibile per i

Sulla trasparenza dei bilanci come strumento della democrazia, cfr. G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2020, spec. 18 ss.

⁶⁹ sentt. n. 250 del 2013, 266 del 2013, 196/2018.

⁷⁰ F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36, 2020 C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020; E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del “diritto del bilancio”. un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019* in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2019.

cittadini esercitare la responsabilità politica ed evitare che tali debiti si riverberano anche sulle generazioni successive⁷¹.

6. Il legislatore, la Corte costituzionale, le generazioni future e i parametri costituzionali che le evocano

La Corte costituzionale inizialmente ha evocato la questione delle generazioni future sempre in maniera fugace e indiretta, senza conferire un particolare rilievo a tale locuzione e senza volerla ricondurre a una categoria giuridica. In un primo momento sia il legislatore, sia il giudice costituzionale hanno accostato le generazioni future soprattutto alla disponibilità delle risorse naturali e alla necessità di evitare che un depauperamento di tali risorse da parte della generazione presente costituisca un *vulnus* per quelle future⁷². Dello stesso avviso è stata la Corte costituzionale, sin dalla sent. n. 1002 del 1988 che in tema di contenimento della caccia ha ritenuto fosse un dovere preservare e trasmettere alle generazioni future la fauna e il patrimonio ambientale⁷³. Sulla stessa lunghezza d'onda si possono considerare sia la sent. n. 419 del 1996 ove ha sostenuto che il regime pubblico delle acque rappresenta un limite alla proprietà privata di un bene, giustificato dal fatto che la salvaguardia dell'integrità del patrimonio ambientale è un valore fondamentale dell'uomo; sia l'ord. n. 46 del 2001 in tema di tutela dell'ambiente e del paesaggio, beni da sottrarre alla speculazione edilizia, quando entra in gioco la tutela della persona umana, della sua vita e della sua salute anche *in riferimento alle generazioni future*.

In queste prime decisioni la Corte sembra utilizzare il termine "generazioni future" quasi *ad adiuvandum* rispetto a una tutela primaria che è quella di una serie di soggetti ben individuati, quali i gruppi di cittadini direttamente o indirettamente coinvolti in un'attività che sottrae risorse *anche* nel tempo presente.

Una diversa interpretazione sembrerebbe invece prevalere nella sent. n. 345 del 2005; la questione riguardava il regime pensionistico, il necessario sacrificio da parte delle generazioni presenti in termini di risorse disponibili, in nome di un beneficio economici e finanziari rivolto alle generazioni future. Si tratta di un breve inciso in una decisione che verte su altre questione, tuttavia ciò è sufficiente per evocare una questione centrale, ossia quanto sia legittimo e giuridicamente corretto chiedere sacrifici a una generazione (presente) che è oggetto di diritto, per trasmettere *eventuali* vantaggi a una generazione che non esiste e non è titolare di diritti, anzi non è un soggetto di diritto. Si tratta cioè di un *bilanciamento* ineguale tra diritti concreti e invocabili anche di fronte alla Corte costituzionale, da contemperare con pretese delle

⁷¹ Nella banca dati della Corte dei conti risultano 1119 provvedimenti, spesso emessi dalle sezioni regionali controllo, ove si fa menzione delle generazioni future, ben più consistenti, dunque, rispetto all'uso parco che ne ha fatto la corte costituzionale.

⁷² Per i riferimenti legislativi, che riguardano in maggior misura la materia ambientale e con minore frequenza disposizioni in tema di risorse finanziarie, si rinvia all'esauritivo quadro indicato da M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., 151-155, sul tema delle generazioni future e l'interventi del legislatore e del giudice costituzionale, G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale in Federalismi.it*, 2020.

⁷³ G. RIVOCCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., 475 e ss.

quali, tra l'altro, non è possibile conoscere l'efficacia. In pratica da questa sentenza in poi si assiste a un cambio di passo perché non si tratta di evocare le generazioni future per fornire una maggiore legittimazione a diritti appartenenti a soggetti già presenti, ma si innesca un meccanismo di competizione tra le generazioni presenti e quelle che verranno; meccanismo che opera con una valutazione nella quale non tutti gli elementi sono chiari e concreti perché né le generazioni future, né i loro bisogni sono conoscibili nel presente.

La Corte nelle decisioni successive sembra tornare su posizioni più equilibrate e su tutele meglio fondate dal punto di vista costituzionale. Il tema centrale torna a essere quello della sostenibilità del bilancio e dei nuovi controlli della Corte dei conti, introdotti dal d.l. 174 del 2012 sui bilanci delle regioni e degli enti locali, come prescritto dalla L. 243 del 2012. La Corte ricorda come l'attuazione del nuovo principio della sostenibilità del debito pubblico si fondi non solo sull'art. 81 Cost. ma su un dovere di solidarietà e di eguaglianza e su una correlata responsabilità "che non è solo delle istituzioni, ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future". La strada aperta è proprio nel segno della responsabilità individuale e politica, nel segno dei doveri e della misurabilità delle decisioni politiche dei rappresentanti, perché esse contengono già *anche* una visione del futuro sia prossimo, sia più lontano. Spesso la stessa Corte dei conti ha rivestito il ruolo di *giudice a quo*, sicché si è intrapreso un dialogo e una sinergia tra il giudice contabile e quello di legittimità costituzionale che ha dato vita a una linea interpretativa ben delineata in termini di interpretazione del diritto di bilancio e di come questo si possa interpretare come una tutela verso future aspettative.

Nella sent. n. 181 del 2015 le aspettative future si saldano a variazioni di bilancio da parte della Regione Piemonte che incidono non solo e non tanto sulle generazioni che verranno, ma sul principio di veridicità e sincerità dei bilanci attuali⁷⁴. In una sentenza appena precedente, pur senza evocare le generazioni future, il giudice costituzionale inserisce idealmente e indirettamente un altro tassello alla questione dei rapporti tra scelte politiche e finanziarie attuali e future. Nella sent. n. 155 del 2015, infatti, si sofferma sul principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici che dà conto di un vincolo di equilibrio di bilancio certamente dinamico, nel senso che il raggiungimento di quell'equilibrio prevede non un pareggio istantaneo, ma un risanamento continuativo, rivolto verso il futuro ed essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico che esplicita il principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio, contenuto nell'art. 81 Cost. e che esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente. È evidente che questa catena di bilanci che tiene insieme passato, presente e futuro permette un efficace esercizio della responsabilità politica.

Nella sent. n. 49 del 2018 la Corte torna a evocare le generazioni future in tema di poteri sostituitivi del Governo in caso di promulgazione tardiva della legge con la quale

⁷⁴ Per principio di sincerità si intende un principio che è composto da regole di *fair play* che s'impone però mutualmente ai cittadini e ai pubblici poteri, come ricorda M. LUCIANI, *Il «principio di sincerità» nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, n.4, 2010, 575 e ss. Tale principio non ha più solo una valenza politica, ma ne ha assunto anche una giuridica, come ha evidenziato la Corte costituzionale nella sent. n. 121 del 2007 ricordando che la sincerità del bilancio è parte essenziale del concetto stesso di bilancio, come ha ricordato A. VERNATA, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, Napoli, 2020, 207, nota 156.

la Regione Abruzzo aveva approvato il rendiconto generale per l'anno 2013. La promulgazione in ritardo sui tempi stabiliti, secondo la Corte, intaccherebbe il principio di responsabilità politica, poiché senza il rendiconto i cittadini non sarebbero in grado di conoscere nei tempi prestabiliti tutte le informazioni necessarie per esercitare un controllo diffuso e dunque la responsabilità politica sugli amministratori regionali⁷⁵. Solo indirettamente questo riguarda la gestione del debito e quindi le generazioni future, perché il rendiconto rappresenta un elemento della finanza pubblica allagata e la sua tardiva approvazione compromette, seppur indirettamente, una sana gestione finanziaria e la ricostruzione di un equilibrio pluriennale; si parla anche qui incidentalmente di solidarietà infra-generazionale e di costi-benefici afferenti alle generazioni future. È, però, nella ben più rilevante decisione n. 18 del 2019 che la Corte costituzionale dispiega tutte le sue risorse per dare conto sia della portata innovativa della nuova estensione dei poteri della Corte dei conti, sia dell'interpretazione cui è giunta in tema di tutela delle generazioni future⁷⁶. In merito a quest'ultimo aspetto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, Recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). Tale disposizione aveva allungato in modo anomalo, oltre i trent'anni, i tempi di rientro del deficit del comune di Pagani, scaricando su generazioni successive il deficit provocato da quella attuale che così non se ne assumeva la piena responsabilità. Un piano di rientro del deficit ultratrentennale costituisce una «lesione irreparabile del principio di rappresentanza democratica», perché la responsabilità degli amministratori che hanno provocato il *deficit* verrebbe dilazionata nel tempo e stemperata in un lungo arco generazionale sì che la rappresentanza non si potrebbe più far valere su amministratori successivi e diversi da quelli che hanno contratto il debito e ne sono politicamente responsabili e soprattutto «*l'incuria del[lo] squilibrio strutturale [dei bilanci] interromp[e] – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti*»⁷⁷.

È la stessa Corte che evoca il principio di responsabilità politica, quello di solidarietà nei confronti delle generazioni future e una violazione del principio di uguaglianza

⁷⁵ Il rispetto dei termini e degli adempimenti previsti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione – nel caso in esame le disposizioni interposte che fissano gli obblighi di rendicontazione costituiscono, all'un tempo, norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci di cui all'art. 81 Cost. (in tal senso, sent n. 184 del 2016) – comporta comunque l'attuazione immediata e sequenziale di tutte le operazioni previste nel tempo dal legislatore nazionale per porre rimedio alle situazioni critiche degli enti territoriali. Si veda la ricostruzione puntuale e critica di L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l'equilibrio di bilancio*, in *Regioni*, 4, 2018, 687 e ss.

⁷⁶ Sul punto le belle pagine di E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio". un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019* e F. SVEVO ALTAVILLA, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo "neocavouriano" della Corte dei conti, a tutela del bilancio "bene pubblico" e delle generazioni future*, entrambe in *Diritto, Persona, Comunità*, 1, 2019, G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritti comparati*, 2019.

⁷⁷ Sent. n. 228 del 2017.

perché l'uso improprio delle risorse comporterebbe anche una minore disponibilità economico - finanziaria destinata a rimuovere gli ostacoli e le disuguaglianze tra cittadini.

Il quadro, che sarà poi ribadito anche nelle sentenze n. 4 del 2020 e n. 80 del 2021, è più chiaro: qualunque manipolazioni nella redazione dei bilanci pubblici, tali da dilazionare nel tempo il ritorno all'equilibrio finanziario, incide su quelle che *en passant* la Corte considera generazioni future; ma il vero nocciolo della questione riguarda l'intimo significato di questa locuzione: quel che il giudice costituzionale tenta di tutelare è invero la responsabilità politica di quella generazione presente; il venir meno a quei principi costituzionali che disciplinano la regolare redazione dei bilanci e la loro veridicità comporta una violazione dei principi fondamentali della Repubblica, soprattutto di quelli iscritti negli articoli 1, 2, 3 Cost. che costituiscono l'ossatura e l'identità della nostra Repubblica democratica. In tal senso, dunque, il bilancio attiene alle scelte democratiche. Si comprende perciò come la Corte costituzionale abbia reso evidente lo stretto rapporto tra sostenibilità del bilancio, responsabilità politica e dovere delle istituzioni politiche di lasciare ai posteri le risorse necessarie non solo per la sopravvivenza, ma anche per godere di una qualità della vita che non sia inferiore a quella della generazione precedente⁷⁸. Pertanto, la "responsabilità politica del mandato elettorale" si esercita *anche* mediante una valutazione del "consumo delle risorse impiegate". In altre parole, tale contabilità di mandato è un parametro sul quale si misura la capacità dell'attività politica di proporre ed attuare programmi a costi sostenibili.

7. Qualche cenno conclusivo

La questione delle generazioni future si potrebbe riassumere in due sole frasi pronunciate da Biagio De Giovanni in un Convegno che si è tenuto nel 2016 nell'Università Federico II di Napoli proprio sulle generazioni future: "Quante cose dovremmo fare per le generazioni future! E quante ne dovremmo evitare"⁷⁹. L'Autore era scettico sull'uso di questa nuova categoria della quale rilevava l'inconsistenza nei contenuti e la difficile permanenza nel tempo, visto che potrebbero mutare i desideri delle generazioni nel tempo, come pure le loro aspettative. Quando si tenta di descrivere una generazione futura, in realtà si esercita una proiezione delle aspettative e dei desideri della generazione presente sulle altre.

Lo scopo è di natura politica: evitare un eccesso di ottimismo di chi oggi assume le decisioni senza esercitare quel naturale senso di visione pro futuro che, come visto, è consustanziale sia alla decisione giuridica sia al modo di essere degli uomini: ogni norma ha la pretesa di disciplinare ciò che verrà e la Costituzione a maggior ragione aspira a restare vigente nel futuro e a lasciare in eredità principi, valori e risorse.

Basterebbe questa legittima aspettativa per garantire la conservazione del patrimonio culturale, artistico e finanziario, per dare concretezza ad alcune azioni e per ricondurle

⁷⁸ Sent. n. 18 del 2019. Si veda F. G. MENGA, *Responsabilità e trascendenza: sul carattere eccentrico della giustizia intergenerazionale*, in F. CIARAMELLI, F. G. MENGA, *Responsabilità verso le generazioni future*, Napoli, 2017, 197 e ss.

⁷⁹ B. DE GIOVANNI, *Quale responsabilità verso le generazioni future?* in F. G. MENGA, *Responsabilità verso le generazioni future*, cit., 53 e ss.

a precetti giuridici. Per questo la tutela di ciò che verrà, soprattutto in termini di risorse finanziarie, passa per quelle "nuove" costruzioni giuridiche che la Corte costituzionale, in sinergia con la Corte dei conti, ha messo a punto: continuità di bilanci, contabilità di mandato, legalità costituzionale finanziaria, responsabilità delle scelte economiche e finanziarie. Queste nuove locuzioni in realtà traducono giuridicamente non solo precetti costituzionali vigenti e riconducono al dovere di solidarietà, alla rappresentanza politica e al vincolo di mandato, ma soprattutto riannodano fili che sembrano interrotti, ossia riaffermano e rilegittimano quella nozione di legge di bilancio che sin dalla Rivoluzione francese e dall'instaurazione dello Stato liberale vedeva in essa il fulcro della decisione politica per eccellenza.⁸⁰ La decisione di bilancio (ormai dei bilanci) è ancora l'oggetto prioritario dell'indirizzo politico e oggi, più di quanto non accadesse in passato, richiede uno sforzo di cooperazione tra gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale al fine di evitare che essa si traduca in una formale costruzione contabile che non riproduce una visione politica generale, che possa comprendere anche una consapevole visione del futuro.

⁸⁰ Una efficace riflessione sulla decisione di bilancio, il rapporto rappresentativo e l'indirizzo politico è in M. LAZE, *Decisione di bilancio, principio democratico e revisione della costituzione repubblicana*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2013.