

Risorse economico-finanziarie e responsabilità costituzionale “intergenerazionale”

di Ignazio Lagrotta

SOMMARIO: 1. Una premessa: il tempo lungo della Costituzione. – 2. La responsabilità e proporzionalità nell'utilizzo delle risorse. – 3. Corte costituzionale: la via verso l'equità intergenerazionale. – 4. Prime considerazioni finali.

1. *Una premessa: il tempo lungo della Costituzione*

Il tema delle risorse¹, in un'epoca come la nostra caratterizzata da crescenti preoccupazioni non solo sotto il profilo economico-finanziario ma anche ambientale², trova nella prospettiva costituzionalistica e nella

¹ Riflette sull'esigenza di un uso moderato ma soprattutto sostenibile nel tempo delle risorse, P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”*, in *www.federalismi.it*, 2022, n. 29, osservando, seppur sotto il profilo delle risorse ambientali, che tale esigenza «sembra tanto più imporsi quanto più la prospettiva “dei presenti” si espanda “oltre il presente”»; ripercorre, con una puntuale analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 88/2014, le strade che hanno ispirato la legge costituzionale n. 1 del 2012, sostenendo come l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare quello della sostenibilità del debito pubblico, implichi “una responsabilità che, in attuazione di quelli fondanti di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future”, D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2017.

² Per un'ampia indagine sul principio di sostenibilità e dimensione intergenerazionale nelle pieghe dei principi fondamentali della Costituzione italiana si rinvia a D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, cit., l'A. evidenzia come a partire dall'art. 1 Cost., la nozione di “popolo” ha visto estendere e restringere il proprio perimetro lungo direttrici e latitudini variamente orientate. La nozione può infatti essere idonea a comprendere non solo l'insieme dei cittadini viventi ma anche il complessivo insieme delle generazioni. Così intesa la compromissione dei bisogni delle generazioni venturose finirebbe per contraddire quella stessa nozione di “popolo” che, solo nella sua pienezza e complessità, farebbe dello stesso il legittimo titolare della sovranità; sotto diversi profili, invece, affrontano di recente il tema intergenerazionale C. RAMOTTI, *La tutela dell'ambiente e delle generazioni future: Il caso Urgenda*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.3, 1° settembre 2024, pag. 749, l'A. evidenzia come la tutela ambientale sia divenuta centrale solo recentemente, con particolare attenzione all'equità intergenerazionale, ossia l'equilibrio tra bisogni presenti e

giurisprudenza della Corte costituzionale un orizzonte oltre la siepe che disvela la crescente attenzione verso la tutela delle generazioni future³. È

futuri; M. MAZZARELLA, *L'interesse alla tutela del clima e le iniziative internazionali ed europee per contrastare il cambiamento climatico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.3, 1° settembre 2024, pag. 735, dove l'A. sottolinea come la sostenibilità non è più intesa solo come tutela dell'ambiente dall'intervento umano e come uso contenuto delle risorse naturali, ma dotata di una dimensione sociale ed economica, di integrazione tra tutela ambientale e sviluppo economico e industriale; G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.1, 1° marzo 2019, pag. 28, l'A. sottolinea come l'interesse sempre maggiore per la solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico nasce di riflesso dall'ampia attenzione che in ambito scientifico e internazionale è stata dedicata al problema della conservazione delle condizioni necessarie al godimento dei diritti fondamentali delle generazioni future. Dinanzi al continuo sfruttamento delle risorse naturali, reso ancora più incisivo dall'inarrestabile innovazione tecnologica, e alla conseguente capacità dell'uomo di incidere sulla natura in maniera irreversibile, si è prepotentemente imposta all'attenzione del dibattito l'esigenza di dare un fondamento – non soltanto in termini etici e morali, ma soprattutto giuridici – alla responsabilità delle attuali generazioni verso quelle future.

³ Il costituzionalismo rileva G. ZAGREBELSKY in *Diritti per forza*, Einaudi, 2017, 117, come citato da G. D'ARCONZO, *La solidarietà intergenerazionale nella tutela pensionistica pubblica e privata. La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli articoli 38, 81 e 97 Cost.*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.1, 1° marzo 2019, pag. 1, «non ha avuto, fino agli anni recenti, ragioni per preoccuparsi delle prevaricazioni intergenerazionali. Ma molti motivi ne ha oggi, e drammatici». Si tratta di questioni che, ad un primo pensiero, riguardano principalmente la sostenibilità ambientale, l'esauribilità delle risorse vitali, il consumo della Terra. Ma analoghe preoccupazioni, a ben vedere, concernono con similare drammaticità, e in una prospettiva temporale forse anche meno lunga, la sostenibilità economica dei diritti sociali, ed in particolare dei diritti previdenziali: l'invecchiamento demografico della società determinato dall'aumento della speranza di vita e dal contestuale calo della natalità produce inevitabilmente forti tensioni sulla sostenibilità intra ed intergenerazionale del sistema di welfare previdenziale fondato sul criterio a ripartizione, in base al quale le prestazioni previdenziali sono finanziate dalla popolazione lavorativa attiva. D'altra parte, è ormai acclarato che proprio la generosa concessione di alcune prestazioni previdenziali disposta, tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Ottanta del secolo scorso, grazie alla rilevante espansione della spesa pubblica finanziata con il massiccio ricorso all'indebitamento, sia oggi una rilevante concausa dell'affanno nel quale il debito pubblico italiano tuttora continua a versare; si v. anche D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, cit., l'A. evidenzia come il principio personalista è un altro appiglio sul quale si può basare una responsabilità intergenerazionale: infatti, la preesistenza dei diritti fondamentali rispetto alla stessa organizzazione giuridica ne postula l'anteriorità rispetto alla collettività dei viventi in una data epoca storica.

stato affermato, ben prima della recente riforma costituzionale dell’art. 9, che «parlare di generazioni future come nuova categoria (soggettiva?) del ragionamento giuridico significa collocare il tema del tempo (e del futuro) nel diritto, che sono in sé reciprocamente inscindibili – giacché l’esperienza giuridica vive e si esaurisce necessariamente in una determinata dimensione spaziale e temporale»⁴. Se è vero che in questa dimensione il tempo si impone al diritto invertendo l’ordine costituito delle cose è altrettanto vero che lo spazio del diritto costituzionale non vive nel presente⁵ ma agisce come argine verso il passato e prospettiva verso il futuro⁶. Ed è la proiezione verso il futuro che consente alle carte

⁴ Per dirla con le parole di un illustre Maestro T. Martines, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano, 1978, 783 ss., ora in Id., *Opere, I. Teoria generale*, Milano, 2000, 479, «essa stessa storia, e la dimensione temporale ne costituisce il suo tessuto connettivo, la sua inscindibile trama» così citato da A. D’ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, Annali IX, 2016, «se è vero che «il diritto usa il tempo come uno strumento che ordina le azioni umane» F. CASAVOLA, *Il tempo del diritto*, in *Diritto @ Storia*, www.dirittoestoria.it, n. 4, 2005, 1, e in un certo senso il tempo «è imposto o creato dal diritto» nei cui confronti svolge una funzione convalidatrice, di consolidamento, in questa nuova prospettiva è il tempo che si impone al diritto, lo costringe ad assumere significati e obiettivi, distorce (o arricchisce) alcune delle sue categorie ordinarie (come quella di responsabilità), in qualche modo lo condiziona e lo orienta.

⁵ Così testimonia un altro Maestro del diritto P. CALAMANDREI il quale puntualizza come la nostra non è una Costituzione immobile «che abbia fissato un punto fermo, è una Costituzione che apre le vie verso l’avvenire» sul punto si rinvia a *Discorso ai giovani sulla Costituzione*, in *Lo Stato siamo noi*, Chiarelettere Editore, Ed. digitale 2011.

⁶ Il futuro non è mai completamente staccato dal presente: in ogni momento convivono generazioni diverse, soggetti “appartenenti a tutte le età della vita”, e all’interno di questa umanità stratificata temporalmente è molto difficile (e persino ingenuamente schematico) provare a dividere nettamente presente e futuro, generazioni di oggi e generazioni a venire, titolari di obblighi morali di responsabilità o destinatari dei medesimi in tal senso A. D’ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, Annali IX, 2016; G. CANAVESI, *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di previdenza privatizzate*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.1, 1° marzo 2019, pag. 58, l’A. evidenzia come sia recente e non ancora approdato a soluzioni condivise il dibattito sulla rilevanza giuridico-normativa da riconoscersi alla dimensione temporale del succedersi delle generazioni; L. TRUCCO, *Previdenza e dinamiche intergenerazionali nella prospettiva costituzionale: un esquisse*, in *Biblioteca della fondazione italiana del notariato*, fasc.2, 1 dicembre 2021, pag. 29, l’A. sottolinea la necessità di “aggiornare” taluni degli istituti giuridici oggi vigenti, trattandosi di strumenti propri di epoche non solo “materialmente”, ma anche “idealmente” distanti e diverse rispetto vuoi alla

costituzionali di assurgere a manifesto politico di un popolo, a modello ideale di una società e di uno stato. Ed in questa dimensione il tempo, nella prospettiva del costituzionalismo, non può che essere declinato al futuro. Le costituzioni e le norme costituzionali sono un'esperienza che si sviluppa nel tempo⁷; «dentro questo tempo (passato e futuro), il patto costituzionale si rinnova e si conforma ai cambiamenti sociali portando con sé il suo carico di storie, di sedimentazioni culturali e sociali, di attese, di esigenze da preservare, di obiettivi da perseguire, di programmi da realizzare»⁸. Ne è un esempio la nostra Costituzione⁹ che, come ben rappresentato dai

civiltà post-industriale, vuoi, ancor più, alla nostra civiltà tecnologica. Di qui lo stress di talune delle categorie giuridiche tradizionali (si pensi, ad esempio, con riguardo al tema in oggetto, allo status di chi non è ancora nato) e la ricerca di soluzioni giuridiche adeguate alle “nuove esigenze”, con un rinnovato interesse, per l'appunto, in chiave “intergenerazionale”, per i concetti di “diritto soggettivo” e di “interesse futuro”, nonché per il versante stesso dei “doveri costituzionali”, lasciati in secondo piano nell’“età dei diritti” ed ora, invece, non casualmente, rimessi all'attenzione degli operatori giuridici.

⁷ Secondo la bella immagine di M. ROSENFELD, *Interpretazioni. Il diritto tra etica e politica* (1998), trad. it., Bologna, 2000, 405.

⁸ A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, Annali IX, 2016, il quale evidenzia che «le costituzioni nascono per avere (e per dare alle comunità di riferimento) stabilità nel tempo, per durare tendenzialmente senza limiti (119), e molti dei principi, beni, valori che esse individuano come oggetti da proteggere e sviluppare, o semplicemente da regolare, si muovono su un piano che è intrinsecamente intertemporale, e non possono essere circoscritti ad una fase cronologica o ad una o più generazioni determinate».

⁹ Anche la Costituzione italiana osserva A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, Annali IX, 2016, si presta, in diverse disposizioni, e in misura più o meno diretta, ad incorporare e a riflettere, nei propri percorsi di attuazione e interpretazione, elementi di consapevolezza e sensibilità verso la questione intergenerazionale. In primo luogo, valgono per essa le considerazioni che sono state rivolte alle caratteristiche generali del linguaggio costituzionale, naturalmente aperto al futuro, costruito su “promesse” e programmi di cambiamento, e alla ambizione – che ogni costituzione coltiva – a durare per sempre, o comunque per un tempo che comprende ampie fasi di futuro. Parole come «popolo», «patria», «nazione» esprimono il bisogno di continuità attraverso il tempo di un'esperienza sociale e comunitaria. Il popolo è un'unità ideale non scindibile rigidamente in momenti temporali e in scale di identità, Cfr. P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in www.federalismi.it, 2011, n. 25, 12. Ma allora, se al «popolo» appartiene la sovranità (e in suo nome è amministrata la giustizia), C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *St. Cagliari*, XXXVI, Padova, 1953, 55, se il senso del governo democratico è di operare “per” il popolo perché “dal” popolo esso deriva la sua legittimazione, una norma

padri costituenti, non è l'epilogo di una rivoluzione già fatta ma il preludio, l'annuncio di una rivoluzione ancora da fare. A questa rivoluzione non sono indifferenti le generazioni future atteso che «il linguaggio normativo (e la teoria) costituzionale è naturalmente proiettato a tutelare (o almeno a tenere in conto) gli interessi delle generazioni future¹⁰, a cominciare da quelli che sono il tema fondamentale del discorso costituzionale, cioè i diritti che l'art. 2 definisce inviolabili, e che (non a caso) pone accanto ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»¹¹.

In questa dimensione, nella logica di un'interpretazione sistematica ed aperta del testo costituzionale, si può affermare che la tutela delle generazioni fosse già presente in Costituzione¹² anche prima della modifica dell'art. 9.

Il problema rimane come configurare un sistema di tutela effettiva di

come il comma 2 dell'art. 1 potrebbe davvero essere un pilastro di un nuovo diritto (costituzionale) intergenerazionale, su un duplice versante: quello delle misure e delle politiche per promuovere una cultura del futuro e realizzare un atteggiamento orientato alla responsabilità verso le generazioni future; e quello della delineazione di procedure e istituzioni pensate per tutelare gli interessi di chi non c'è ancora ed è perciò fuori dei circuiti della decisione democratica.

¹⁰ A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit., l'A. evidenzia come il «“vincolo” costituzionale, nella sua complessa morfologia nella quale stanno insieme eredità – del passato, un passato a volte anche da chiudere irreversibilmente: pensiamo alle nostre XII e XIII disp. trans. – e libertà – di vivere ed interpretare il presente alla luce delle esigenze del futuro –, richiede che in questo passaggio di testimone da una generazione all'altra non ci siano amministrazioni “esclusive”, cioè fasi e momenti in cui le generazioni presenti compromettano irrimediabilmente proprio questa trasmissione di principi-valori, e di beni-risorse che ne rendono possibile l'attuazione».

¹¹ A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, cit..

¹² L. TRUCCO, *Previdenza e dinamiche intergenerazionali nella prospettiva costituzionale: un esquisse*, cit., evidenzia con riguardo alla nostra Costituzione, come il rilievo in certa misura (anche nella giurisprudenza costituzionale) del concetto di “generazioni future” viene ricavato, in via generale, dal binomio “diritti inviolabili e doveri inderogabili”, specie di solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.), dal principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), dai vari richiami al concetto di “dignità umana” (artt. 3, 36, 41 Cost.), dal riferimento alla tutela del “risparmio popolare” (art. 47 Cost.), ma anche attraverso una lettura particolarmente “intensa” dei concetti di “patria” (art. 52 Cost.) e di “nazione” (art. 67 Cost.), nonché del disposto che vuole la “pace e giustizia fra le Nazioni” (art. 11 Cost.); e non senza trascurare che l'Italia “è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro” (art. 1, nonché artt. 4 e 35 Cost.); e che la stessa Repubblica è chiamata a

questa posizione. Le nuove generazioni, per definizione, non hanno voce in capitolo nelle decisioni democratiche perché, non votando, non sono rappresentate da nessuno. Ed i loro interessi sono tanto più sacrificati quanto più miopi sono le decisioni del legislatore. Questo processo in Italia ha avuto esiti drammatici: alto debito pubblico, squilibri del welfare¹³ sul lato previdenziale¹⁴, bassa spesa per istruzione e formazione e diminuzione degli investimenti a beneficio di aumenti costanti di spesa corrente, sono alcuni dei più clamorosi esempi di come la politica ha «comprato il consenso»¹⁵ delle generazioni presenti a spese di quelle future. Sotto tale profilo notevoli sono gli spazi che il legislatore nazionale è chiamato a coprire per sviluppare una normativa interna che porti alla tutela effettiva

promuovere lo “sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica” ed a tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9 Cost.).

¹³ Si v. M. D'ORSOGNA, *Povertà sanitaria e welfare generativo: nuovi orizzonti e nuove sfide per la tutela della salute*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 1° dicembre 2024, pag. 923.

¹⁴ Si v. G. CANAVESI, *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di previdenza privatizzate*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.1, 1° marzo 2019, pag. 58, l'A. affronta il tema della solidarietà intergenerazionale, evidenziandone la recente e non ancora consolidata rilevanza giuridica. Il dibattito è caratterizzato da incertezze terminologiche e concettuali, con posizioni che oscillano tra il riconoscimento di un diritto delle generazioni future e la prevalenza di un dovere giuridico. La difficoltà principale risiede nell'individuazione del soggetto titolare e dell'oggetto della solidarietà, spesso riferita a beni naturali o culturali di interesse universale. La giurisprudenza costituzionale ha finora attribuito a questa dimensione un ruolo di supporto, senza conferirle un'efficacia decisiva, sebbene emergano spunti di valorizzazione in ambiti specifici come la politica socioassistenziale e la gestione finanziaria pubblica; secondo M. CINELLI «Solidarietà intergenerazionale» uso e abuso di un sintagma polisemico, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.2, 1° giugno 2022, pag. 157, «il termine “solidarietà intergenerazionale” è polisemico e può essere interpretato in modi diversi, creando ambiguità. Nel settore previdenziale, il concetto si presta a differenziazioni semantiche che evocano possibili gerarchie o parcellizzazioni del vincolo solidaristico. Questa polisemia può portare a interpretazioni contrastanti e a un uso improprio del termine, complicando ulteriormente la sua applicazione pratica»; si v. anche A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti della consulta in tema di finanza pubblica allargata*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.3, 1° giugno 2021, pag. 1431.

¹⁵ I processi decisionali guardano al tempo breve, inseguono il consenso di oggi, anche a scapito dell'interesse oggettivo (del momento attuale oltre che) del tempo lungo. L'esigenza di andare incontro alle richieste dell'elettorato che vota e che decide governi e maggioranze produce una inevitabile parzialità in favore del presente così A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit..

delle generazioni future i cui pilastri fondativi affondano nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali, nell'art. 3 del Trattato Ue e nell'art. 11 Tfu, laddove tali testi parlano di sviluppo sostenibile e solidarietà tra le generazioni¹⁶. E tutto questo a maggior ragione oggi che tale previsione trova il suo riferimento espresso nell'art. 9 della Costituzione¹⁷.

Come è stato acutamente osservato «non vi può essere Nazione se non vi è un passato generazionale al quale richiamarsi ma non vi può essere Nazione se non vi è un futuro generazionale al quale guardare»¹⁸. Possiamo tranquillamente affermare che la sfida, della democrazia e del costituzionalismo, è proprio quella di immaginare istituti, procedure, strumenti, regole che diano sostanza a questo principio della responsabilità (o solidarietà, equità) intergenerazionale¹⁹. In questa dimensione le questioni

¹⁶ È stato correttamente sottolineato ben prima della riforma costituzionale A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit., «il consolidamento di una dimensione giuridico-normativa, e non più solo etico-morale, della questione intergenerazionale investe entrambi i piani dell'esperienza giuridica (dentro e oltre lo Stato), li costringe a confrontarsi, a scambiarsi contenuti ed esperienze».

¹⁷ Sottolinea D. PORENA, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2022, n. 15, p. 121 ss., che «(...) In generale, emerge poi come tutti i principali comparti a valenza sistemica nei quali sono organizzati i pubblici poteri aspirino a una prospettiva di durevolezza e, correlatamente, siano condizionati da esigenze di sostenibilità. Dall'organizzazione del welfare – e, in particolare, della sanità e della previdenza – alla tutela dell'ambiente e alla disciplina sugli impieghi del territorio; dalle regole che governano la spesa pubblica e che regolano l'equilibrio finanziario fino alle politiche per la promozione dello sviluppo economico: in tutti questi ambiti, come in molti altri, si è infatti fatto strada, anche in prospettiva costituzionale, quel concetto di sostenibilità che, in estrema sintesi, poggia sul tema dei rapporti tra generazioni presenti e generazioni future» (pp.130-131).

¹⁸ 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.

¹⁹ Un riferimento esplicito alla tutela delle generazioni future compare anche in un documento normativo internazionale come la Convenzione per la regolamentazione della caccia alle balene (Washington, 2 dicembre 1946), che rappresenta la prima proiezione dell'istanza intergenerazionale sul terreno della preservazione dell'ambiente e delle risorse naturali (in questo caso il cosiddetto “whale stocks”). Nei decenni successivi, saranno molti gli atti internazionali che mostreranno una progressiva consapevolezza della rilevanza intergenerazionale di beni e interessi legati al sistema ecologico e naturale: dalla Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica (Bonn, 23 giugno 1979) alla Convenzione di Nairobi sulla diversità biologica (22 maggio 1992), all'Accordo sulle misure di conservazione e gestione della pesca in alto mare (New York,

legate alla corretta gestione delle risorse finanziarie si intrecciano con rilevanti aspetti costituzionali²⁰ atteso che «l'istanza intergenerazionale rivela un'impronta oggettiva: le generazioni future, più che soggetti che devono essere necessariamente identificati, sono proiezioni di beni e principi che possono essere visti, altresì, come limiti intrinseci dell'esperienza umana»²¹.

Non solo il principio democratico, nella dimensione del controllo sulle decisioni politiche, è garantito pienamente attraverso una corretta gestione economico-finanziaria delle risorse ma anche il tema delle responsabilità verso le generazioni future non può prescindere da tale terreno d'indagine. A ricordarcelo non è solo il diritto costituzionale ma anche la limitatezza delle risorse a disposizione. Nei momenti di crisi finanziaria, quale quello che purtroppo da anni stiamo vivendo, la tutela in concreto dei diritti, non solo sociali, inevitabilmente anela una corretta gestione delle risorse. In questi momenti, ancor più gravi sono gli errori e le ricadute conseguenti allo sperpero di risorse già molto preziose, vieppiù perché limitate²².

In questo contesto significativo è l'apporto che la Corte costituzionale ha saputo dare, sia prima che dopo la riforma costituzionale dell'art. 9, accendendo un faro per orientare i naviganti, in primo luogo, il legislatore

4 agosto 1995), al Codice di condotta per la pesca responsabile (31 ottobre 1995), alla Dichiarazione sulla responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future adottata il 12 novembre 1997 a Parigi dalla Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni per l'educazione, la scienza e la cultura (Unesco), fino alla Dichiarazione universale dei diritti della natura (Cochabamba, Bolivia, 22 aprile 2010). Il principale punto di riferimento resta sicuramente l'Earth Summit di Rio de Janeiro del 3-14 giugno 1992, con le sue tre proiezioni documentali: La Dichiarazione di Rio, La Convenzione sulla diversità biologica, e la Convenzione-quadro sul cambiamento climatico. Tutti e tre tali atti incorporano il concetto di solidarietà e responsabilità intergenerazionale.

²⁰ Per tale motivo è stato ritenuto necessario introdurre l'equità fra generazioni nella Carta costituzionale si v. disegno di legge costituzionale n. 1632 presentato nella XVIII legislatura. Si tratta di un intervento che non è solo simbolico, ma ha conseguenze concretissime: può ostacolare le manovre finanziarie parassitarie, l'indebitamento irresponsabile, le «clausole» che scaricano nuove tasse sugli anni a venire, i tagli all'istruzione, gli appalti privi di adeguati criteri ambientali, e qualsiasi altro tentativo di ipotecare il futuro di tutti per fare un favore a qualcuno nel presente.

²¹ A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit..

²² M. FRANCAGLIA *La sostenibilità del debito pubblico come ragionevole limitazione della responsabilità patrimoniale degli enti locali dissestati?* in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.5, 2022, pag. 2304.

e *tout cour* il potere politico. Appaiono ancora oggi significativi, in termini di ulteriore evoluzione del sistema, i principi che emergono dalla sentenza Corte costituzionale n. 18 del 2019²³ in materia di equilibrio di bilancio e più di recente dalla sentenza n. 9 del 2024²⁴. La responsabilità politica del mandato elettorale si configura secondo la Corte anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. In questo contesto anche il tema dell'equità intergenerazionale, che impone la necessità di non gravare con il debito in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, si impone in una dimensione di effettività nel percorso argomentativo del Giudice delle leggi.

2. *La responsabilità e proporzionalità nell'utilizzo delle risorse*

Il diritto delle generazioni future come vincolo e limite all'azione della generazione attuale «può giustificare limitazioni solo in ordine alla potenziale irreversibilità di talune scelte, e dunque rispetto alla realizzazione di un modello specifico di assetto istituzionale, ovvero quello informato ai principi della democrazia pluralista, che impedisce l'assunzione di scelte che non siano ripetibili»²⁵.

²³ A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.1, 2019, pag. 0216, nel commentare la sentenza evidenzia come il tema dell'“equità intergenerazionale” merita di essere declinato in quello ancor più ampio della “responsabilità costituzionale intergenerazionale”, la quale involge più in generale tutte le scelte politiche sulle materie di maggior interesse e impatto sociale: non sono soltanto i bilanci ad essere segnati dal principio della continuità, ma tutti gli aspetti della vita di una comunità. Le scelte in materia ambientale, urbanistica, energetica, culturale, sanitaria – per fare solo qualche esempio tra i moltissimi – sono destinate ad incidere nella dimensione diacronica sulle forme e le misure concrete del godimento dei diritti fondamentali delle generazioni future. Tutto ciò porta ad avvertire l'inadeguatezza delle scelte politiche rapportate soltanto alle esigenze dell'immediata contingenza (non solo finanziaria).

²⁴ R. FAVA, *Ripiano del disavanzo dei bilanci pubblici tra armonizzazione e sostenibilità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.1, 2024, pag. 65, l'A. evidenzia come la Corte nella sentenza n. 9 del 2024 abbia riaffermato il principio della responsabilità dell'equità intergenerazionale e, dunque, il divieto del trasferimento dell'onere di ripianamento del disavanzo dalla generazione che ha goduto dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive.

²⁵ F. RIMOLI, *Bioetica, Diritti del Nascituro, Diritti delle generazioni future*, in N. NANIA – P. RIDOLA (a cura di), *Diritti costituzionali*, Giappichelli Editore, Torino, 2001, p. 357; Si tratta,

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche uno dei temi che agita la contrapposizione tra la generazione presente *vs* le generazioni future è quello legato all'utilizzo delle risorse economiche nell'ambito pubblico.

Già all'epoca della Convenzione di Philadelphia è memorabile la contrapposizione tra le differenti visioni di T. Jefferson e J. Madison²⁶.

Il primo nutriva più di qualche dubbio in merito alla possibilità di configurare un diritto naturale del padre di seppellire i figli sotto una montagna di debiti e conseguentemente declinava tale concetto, in termini più strettamente politici, nel ritenere non giustificabile il trasferimento di ingenti debiti tra generazioni.

Il secondo, riteneva che alcuni obiettivi nazionali fondamentali, oseremmo dire strategici, fossero realizzabili solo a fronte di un impegno economico inevitabilmente eccezionale i cui obblighi finanziari possono essere trasmessi da una generazione all'altra.

Avvertiamo, pur nelle contrapposte posizioni espresse, da quelli che furono rispettivamente il 3° e 4° Presidente degli Stati Uniti d'America, il respiro corto delle scelte politiche della contingenza (non solo finanziaria)²⁷.

In via del tutto preliminare potremmo affermare di concordare con ambedue le prospettive espresse durante questa disputa. Se da un lato è indubitabile la responsabilità dei padri di tenere esenti i figli dalle conse-

come ricorda A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, cit., di una prospettiva dei diritti fondamentali (e dei correlativi doveri inderogabili) (18) che si completa – in un rapporto di mutua, inevitabile complementarietà – con la lettura combinata dei due commi dell'art. 3 della Cost.: la pari dignità dell'uomo, premessa e ragione pregiudiziale della stessa eguaglianza formale, reclama le azioni positive volte a rendere effettivo il godimento dei diritti fondamentali e ciò, se rapportato al patrimonio dei doveri solidaristici dei quali l'uomo è portatore, impone di agire nella dimensione, ancora un volta, della responsabilità intergenerazionale.

²⁶ Sul punto, cfr. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista telematica AIC*, n. 2/2012, pubblicato il 05.06.2012; cfr. la ricostruzione storico-giuridica 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, 176-7, 193.

²⁷ Per una recente ricostruzione con metodologie statistiche sulle decisioni politiche tra le quali sono evidenziate quelle c.d. a "corto raggio" o inefficaci cfr. A. ACCETTURO, G. DE BLASIO, *Morire di aiuti, i fallimenti delle politiche per il sud [e come evitarli]*, IBL libri, 2019; L. FORNI, *Nessun pasto è gratis*, il Mulino, 2019.

guenze nefaste del debito altrettanto vero è affermare che il raccolto del futuro dipende da quello che seminiamo oggi. Ed allora il problema è di prospettiva più che di contrapposizione, di equilibrio²⁸ più che di antitesi, di capacità di operare secondo un principio di proporzionalità²⁹ che non sposti integralmente gli oneri da una generazione all'altra.

3. Corte costituzionale: la via verso l'equità intergenerazionale

Se in Italia il tema della “responsabilità costituzionale intergenerazionale³⁰” nelle scelte effettuate dai pubblici poteri è al centro del dibattito culturale e scientifico lo si deve in gran parte alla Corte costituzionale. A partire dalla nota sentenza n. 88/2014³¹ che introduce una prima riflessione sulla sostenibilità del debito e, successivamente, con la n. 18/2019³²

²⁸ In tal senso P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”*, cit., il quale sottolinea come «l'equilibrio nel presente risulta essere elemento essenziale dell'agire razionale di ogni comunità che si autocomprenda come destinata a durare; di quella statale in primis, e quindi per il tempo (tipico) della Costituzione» e D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future», *il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della costituzione*, cit..

²⁹ M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, 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., l'A. evidenzia come si debba affrontare il tema non utilizzando la categoria del bilanciamento ma quella della proporzionalità e non eccessività.

³⁰ A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, cit., evidenzia in maniera del tutto condivisibile come la questione gravida di maggiori implicazioni teoriche sul piano del diritto costituzionale evocata dai giudici della Consulta è, però, quella relativa alle responsabilità intergenerazionali connesse alle scelte politiche di bilancio e finanziarie assunte da un ente territoriale e destinate a incidere fortemente sul godimento dei diritti fondamentali da parte delle generazioni future.

³¹ Ove la Corte ha affermato che l'attuazione del principio della sostenibilità del debito pubblico «implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future»

³² La Corte ha ribadito che «l'equità intergenerazionale comporta, [...] la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola

la Corte ha tracciato la via nella direzione dell'equità intergenerazionale nell'utilizzo delle risorse finanziarie ripresa, ancor più di recente, con le sentenze nn. 115/2020³³, 228/2021³⁴ e n. 9/2024. La sentenza del 14 febbraio 2019 n. 18 parte dalle norme legislative di sistema, secondo le quali le manovre di riequilibrio si devono rapportare ad un arco temporale sostanzialmente riconducibile al mandato elettivo, ben più contenuto rispetto al trentennio previsto dalla legge oggetto del suo sindacato, per dimostrare come siano i principi di responsabilità politica a garantire la democraticità dell'ordinamento. In questa prospettiva poteva giustificarsi la norma previgente secondo la quale il piano di riequilibrio si sarebbe potuto articolare in un decennio, ma non certo nella prospettiva trentennale, tanto più che l'inserimento della norma di cui si discute determina un disallineamento tra i tempi del pagamento dei debiti accertati (contenuti in un arco temporale infradecennale) e quelli, ben più lunghi, necessari per la restituzione delle anticipazioni ricevute «caratterizzato (a differenza del passato) dal libero accesso alle anticipazioni di liquidità e dalla libera disponibilità, per le spese correnti, della quota risultante dalla riduzione degli accantonamenti». Attraverso la norma censurata la Corte costituzionale ha l'opportunità di evidenziare in primo luogo come «nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle

aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate».

³³ D. PORENA, *«Anche nell'interesse delle generazioni future». il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della costituzione*, cit., con la sent. 115/2020, la Corte costituzionale ha posto in luce che il perimetro costituzionale disegnato dalle disposizioni scrutinate «consiste nella funzionalità della procedura a ridurre il deficit fino ad azzerarlo nel tempo prescritto. Ciò mediante la scansione del percorso attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano e la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministratori affinché l'oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione».

³⁴ D. PORENA, *«Anche nell'interesse delle generazioni future». il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della costituzione*, cit., la Corte ha evidenziato che «la dichiarata connotazione dei domini collettivi come «comproprietà intergenerazionale» (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 168 del 2017) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni».

conseguenze imputabili alle gestioni pregresse». Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso. Per rafforzare questo ragionamento la Corte richiama la propria giurisprudenza nella quale l'obbligo dell'approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto è stato legato all'esigenza di assicurare agli elettori la consapevolezza circa le modalità di impiego delle risorse pubbliche, quindi, il mantenimento del legame fiduciario tra mandato elettorale e rappresentanza democratica³⁵. Si tratta all'evidenza di un principio di grande rilievo perché teso a riaffermare il concetto del bilancio quale «bene pubblico»³⁶ collegandolo al fondamentale momento elettorale, così valorizzando l'esercizio del diritto di voto in quanto espressione del giudizio consapevole del cittadino-elettore anche in riferimento all'uso virtuoso delle risorse economiche disponibili.

Una decisione ispirata ad un modello ideale di partecipazione democratica e di cittadinanza responsabile che se in linea teorica appare condivisibile, tuttavia, presenta in concreto della criticità.

Sebbene la proiezione trentennale dell'obbligo di restituzione delle anticipazioni di liquidità configga con i principi della responsabilità politica consentendo agli amministratori di attingere liberamente alle anticipazioni di liquidità ricevute e alle maggiori disponibilità risultanti dalla riduzione degli accantonamenti necessari per il rientro anche per finanziare spese correnti, e tanto in astratto potrebbero condurre gli amministratori ad agire senza che gli effetti delle loro azioni finanziarie siano immediatamente leggibili dai cittadini, con conseguente deresponsabilizzazione delle scelte politico-amministrative ed elettorali, è anche innegabile che, proprio per il principio della continuità dei bilanci, ogni amministrazione obbligata ad attuare politiche di risanamento finanziario rischia di venir giudicata non tanto per le politiche realizzate, ma per quelle “non fatte”, giacché le misure di rigore restringono gli ambiti entro i quali è possibile investire in servizi ed opere a beneficio della collettività.

In sostanza, come acutamente fatto rilevare in dottrina, quando arriva l'ora del risanamento finanziario gli amministratori rischiano di essere

³⁵ cfr. Corte cost., sentt. nn. 184 del 2016 e 228 del 2017.

³⁶ Si rinvia a A. SAIITA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, cit..

bocciati dai loro elettori non per le proprie azioni ma per aver posto rimedio a quelle dei predecessori³⁷.

Sarebbe allora ragionevole, nella gestione delle risorse, il riconoscimento di spazi di bilancio vincolati a specifici obiettivi quali: investimenti in opere ed infrastrutture strategiche per la comunità o per la manutenzione del patrimonio immobiliare dell'Ente.

La stella polare in tal senso è l'art. 119 Cost., in base alla quale l'indebitamento deve essere consentito soltanto per le spese di investimento «in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate».

È un tema che difficilmente potrà trovare soluzione per via giurisprudenziale, anche da parte del giudice delle leggi, ma che necessita di una rimeditazione legislativa anche perché le norme contenute nel T.U.E.L. in tema di controllo e, soprattutto, risanamento finanziario degli enti locali hanno dimostrato tutti i propri limiti, lasciando nel limbo amministrazioni i cui conti sono in condizioni critiche, con danni enormi per le comunità locali, i creditori e, alla fin fine, per lo stesso principio democratico.

Del resto, la Corte costituzionale si è dimostrata consapevole di tutto ciò affermando che di fronte all'impossibilità di risanare finanziariamente un ente locale «la procedura di predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato, così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose 'eredità'. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore».

Affrontare quest'ultime criticità rappresenta un appuntamento ormai ineludibile con la storia, pena la frustrazione in generale del principio della responsabilità democratica e nello specifico proprio di quanti dinanzi ai cittadini si sono impegnati responsabilmente ad assumere decisioni improntate alla sobrietà ed al risanamento dei conti.

È in gioco non solo l'ordinata gestione dei conti pubblici³⁸ degli Enti

³⁷ A. SAIITA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, cit., 221 e ss.

³⁸ A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti della consulta in tema di finanza pubblica allargata*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.3, cit., osserva come «la responsabilità del mandato elettorale ed equità intergenerazionale non sono solamente veicoli della sana gestione finanziaria ma anche di garanzia dei diritti fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni. La sana gestione finanziaria è una

locali (e non solo) ma anche la tenuta delle istituzioni dinanzi alle dissenate politiche tese a ridare slancio all'economia e ad eliminare le disegualianze tra i cittadini attraverso misure premiali molto spesso fallimentari (v. a titolo d'esempio i vari *bonus* edilizi ma anche la gestione del c.d. *reddito di cittadinanza*). Misure che nella maggior parte dei casi - alla prova dei fatti - rilevano tutto il loro «respiro corto», con aggravio dei conti e del peso sulle generazioni successive.

In definitiva, pare di poter cogliere, al di là di quest'ultime criticità, già nella sentenza della Corte costituzionale del 14 febbraio 2019 n. 18 delle prime importanti sollecitazioni rivolte ai decisori politico-istituzionali, oltre che alla stessa comunità degli interpreti, verso l'individuazione, nel dato momento storico-economico e sociale, all'atto dell'adozione di decisioni pubbliche di un difficile punto di equilibrio tra l'esigenza di non spostare sulle generazioni future i costi finanziari delle politiche attuali e quella di non scaricare sugli amministratori subentrati il peso degli errori del passato.

Di estremo interesse, anche l'ultimo principio richiamato dalla Corte per motivare l'accoglimento della questione al suo esame è quello dell'«equità declinata sia in senso intergenerazionale» sia «intragenerazionale».

Quest'ultimo non è un concetto inedito per la dottrina³⁹ e per la stessa giurisprudenza costituzionale, tant'è che in sentenza si richiamano alcuni precedenti specifici nei quali erano state censurate norme «le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale». Secondo la Corte

condizione necessaria del buon andamento dell'amministrazione e dei servizi, ma non sufficiente: vengono infatti in gioco anche i metaprinциpi sociali della nostra Costituzione, i quali prevedono che il legislatore determini secondo ragionevolezza i livelli essenziali delle prestazioni e la loro effettiva erogazione».

³⁹ D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della costituzione*, cit., il quale evidenzia che da tempo la letteratura si confronta infatti con il problema scivoloso del trattamento giuridico delle generazioni venturo e non sono mancate, anche da parte della nostra giurisprudenza costituzionale, occasioni di apertura - via via sempre meno timide - rispetto a un tema che pur continua a illustrare non lievi criticità; dello stesso Autore si v. anche, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, cit.; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, consultabile in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>.

costituzionale, la responsabilità «intragenerazionale» comporta che politiche volte a tollerare forti squilibri nei conti della finanza pubblica allargata, come quella oggetto della sentenza del 14 febbraio 2019 n. 18, porta ad attuare interventi correttivi in senso restrittivo «che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sent. n. 10 del 2015)», oltre a sospendere «inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche “di corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa».

Il concetto di equità nella prospettiva temporale comporta «la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo». In questo senso è anche la lettura che viene data della «regola aurea» (così viene definita nella sentenza della Corte n. 18 del 2019) scolpita nell'art. 119 Cost..

Il tema dell'equità intergenerazionale è oramai di stretta attualità ed involge il funzionamento stesso delle istituzioni democratiche⁴⁰ e della democrazia costituzionale.

Invero, è evidente come talune decisioni assunte da decisori politici⁴¹ indubbiamente riversino i propri effetti su quanti all'atto dell'assunzione o non sono ancora nati o non risultano essere rappresentati nel circuito democratico costituzionale.

Si pensi ad esempio a quanti oggi non sono ancora nati, o sono minorenni o se maggiorenni non riescono a far veicolare, dunque, a far emergere, mediante l'attuale circuito partitico rappresentativo tali interessi all'atto dell'approvazioni di leggi e provvedimenti che incidono irrimediabilmente sui loro interessi. Sarebbe auspicabile che in una democrazia matura, al netto di osservazioni critiche sulla dignità giuridica di tali inte-

⁴⁰ A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit., evidenzia come «non solo i diritti, ma anche le strutture della democrazia, lo Stato, la rappresentanza politica, il lavoro e la competenza del legislatore sono proiettati normalmente a tener conto pure degli interessi del tempo e dell'umanità futura. Le generazioni future sono un “pezzo” dell'interesse generale nella lettura che Jellinek fa, a cavallo tra XIX e XX secolo, della rappresentanza e della responsabilità politica».

⁴¹ Tra l'altro «i processi decisionali» guardano al tempo breve, inseguono il consenso di oggi, anche a scapito dell'interesse oggettivo (del momento attuale oltre che) del tempo lungo. L'esigenza di andare incontro alle richieste dell'elettorato che vota e che decide governi e maggioranze produce una inevitabile parzialità in favore del presente» in tal senso le considerazioni di A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit..

ressi, che gli stessi emergessero all’attenzione dei decisori politici all’atto dell’assunzione di decisioni che proiettano i loro effetti nel tempo. Questo dovrebbe valere innanzitutto sull’impiego delle risorse quando queste non sono relative ad investimenti e, quindi, sul bilancio e sulla sana gestione finanziaria dello Stato, degli Enti locali e di tutti gli enti pubblici e le società a controllo pubblico le cui decisioni incidono sulla sostenibilità ambientale⁴², sul governo del territorio, sulla salute, in materia energetica ecc. creando molto spesso una vera e propria ipoteca sul futuro prossimo delle nuove generazioni.

A tal proposito, sarebbe auspicabile, piuttosto che alimentare lo sviluppo di ulteriori vie extra parlamentari di dissenso alle misure già assunte, si veda ad esempio il caso globale della giovane svedese Greta Thunberg o l’avanzare di movimenti antisistema, che quest’ultimi provvedimenti, fossero quanto meno scrutinati anche alla luce degli effetti durevoli nel tempo e preceduti, ove possibile, dall’acquisizione di un nulla osta preventivo o di un parere tecnico non vincolante⁴³.

Contrariamente, si avverterà sempre più l’inadeguatezza delle scelte politiche rapportate soltanto alle esigenze dell’immediata contingenza (non solo finanziaria) e si assisterà ad altrettanti sfoghi di tali interessi in sedi extra-parlamentari o al di fuori delle sedi deputate dall’Ordinamento giuridico e con conseguenziale sovraccarico vuoti delle stesse istituzioni giudiziarie o sovraeccitazione delle «piazze».

4. *Prime considerazioni finali*

La Corte costituzionale, in particolar modo con le sentenze nn. 88/2014, 18/2019, 115/2020, 228/2021 e 9/2024 ci chiede di osservare i diritti fondamentali, non solo in una dimensione temporalmente statica e,

⁴² N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso Stato-Regioni*, in *www.federalismi.it*, 2022, n. 23.

⁴³ Come è stato evidenziato al centro dell’attenzione deve essere dunque posto, innanzitutto, il procedimento legislativo. Si tratta, infatti, “di trovare il modo per incoraggiare i decisori politici ad adottare decisioni maggiormente orientate al futuro, se necessario inserendo nel procedimento pareri consultivi obbligatori, resi da organismi (anch’essi da disciplinare a livello costituzionale), deputati a farsi portatori delle esigenze delle generazioni future” T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016.

quindi, per forza di cose individualista, ma diacronica e, quindi, collettiva e transgenerazionale.

E questa lettura appare del tutto coerente con l'art. 2 Cost.⁴⁴, nella dimensione individuale e in quella collettiva concorrente - con l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale⁴⁵.

Tutte le scelte «adottate» o «non adottate» - oggi - ne siamo purtroppo consapevoli a fronte dell'evidenza dello stato di crisi di settori come la sanità, l'istruzione, la manutenzione delle opere pubbliche - sono destinate ad incidere, più o meno irreversibilmente, sulle generazioni future, condizionandone l'ambito di godimento - effettivo - dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta costituzionale.

Le sentenze della Corte costituzionale, quindi, al di là dei temi specifici affrontati e delle inevitabili conseguenze che avranno sulle sorti finanziarie di tanti enti territoriali, hanno l'innegabile merito di aver portato all'attenzione della comunità nazionale, dei c.d. *policy maker* in tutti i suoi livelli e articolazioni, insieme alle varie autorità giudiziarie ed alla stessa dottrina, il tema della responsabilità costituzionale "intergenerazionale"⁴⁶ e di aver contribuito alla maturazione di una maggiore sensibilità giuridica nei confronti dei "diritti" delle future generazioni.

Un dovere che graverebbe sulle generazioni presenti rispetto a quelle future che potrebbe declinarsi in termini prescrittivi alla luce della previ-

⁴⁴ R. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *La Costituzione italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini. Commento agli artt. 1-54*, Torino, 2006, p. 43); ed in particolar modo le riflessioni di F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999.

⁴⁵ La solidarietà come motivazione della responsabilità (e del dovere di considerazione e di rispetto) verso chi non esiste ancora. Questa forse è la parte più promettente del messaggio costituzionale di impegno nei confronti delle generazioni future in termini A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit..

⁴⁶ Come osserva M. CINELLI «*Solidarietà intergenerazionale*» *uso e abuso di un sintagma polisemico*, cit., l'ingresso nell'ordinamento della questione della responsabilità intergenerazionale è innegabile che abbia aperto un'arena nella quale è giusto attendersi uno specifico contributo di riflessione e analisi della dottrina, oltre che della Corte costituzionale. Per i Giudici della Consulta si tratta anche di un'occasione, perché nel fornire (nell'ambito delle loro prerogative) le opportune linee di indirizzo nei confronti delle problematiche indotte dalla questione intergenerazionale, possano, nel contempo, sciogliere, sul piano dei principi, alcune, almeno, delle incertezze collegate a quel tema.

sione di cui al novellato art. 9 Cost. che introduce, in relazione alle generazioni future, il concetto giuridico di “interesse”⁴⁷.

Il problema, quindi, si sposterebbe non tanto su *chi* sarebbe tutelato e *come* ma su *cosa* tutelare.

Nella prospettiva della Costituzione la tutela non potrebbe che riferirsi ai diritti fondamentali⁴⁸ che sono “intergenerazionali”⁴⁹ e nel solco della tutela dei diritti fondamentali il compito delle generazioni presenti è di non consumare integralmente le risorse anche quelle economiche e finanziarie proprio per garantire la libertà di scelta di quelle future.

D'altronde, la capacità dello Stato e del diritto di curare gli interessi delle generazioni future costituisce un elemento imprescindibile della loro forza come ebbe ad osservare Santi Romano, nella celebre prolusione del 1909 sullo Stato moderno e la sua crisi: «Lo Stato, rispetto agli individui che lo compongono e alle comunità che vi si comprendono, è un ente a sé che riduce a unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde

⁴⁷ Come osserva D. PORENA, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*», *il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della costituzione*, cit., la categoria dell'interesse identifica una posizione giuridica di vantaggio rispetto a un oggetto considerato come un bene della vita; più in generale si v. anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. soc.*, 1982, pp. 187 e ss.), il quale, nel riflettere sulla complessità delle tecniche di tutela degli interessi sovraindividuali, non mancava di sottolineare anche la natura intergenerazionale di tali interessi.

⁴⁸ D. PORENA, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*», *il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della costituzione*, cit., sottolinea come la concettualizzazione delle future generazioni nella prospettiva dei diritti fondamentali finisca per alleggerire il fardello teorico che grava su quest'ultime e che è rappresentato dalla loro “non-identità”. La proiezione intergenerazionale dei diritti fondamentali sembra infatti l'unica capace di risolvere gran parte delle contraddizioni derivanti dalla non-identità delle generazioni future poiché è legata a una concezione tendenzialmente astratta dell'uomo e che prescinde, come tale, dalle condizioni di contesto nelle quali egli svolge la sua personalità.

⁴⁹ S. SPATARO, *L'amore dei 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*, cit., il quale appunto afferma che i diritti fondamentali non appartengano solo alla attuale generazione dei viventi (sono dunque intergenerazionali); in termini D. PORENA, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*», *il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della costituzione*, cit., «sicché, senz'altro, oltreché fondamentali, inviolabili, universali e così via dicendo, a tali diritti non pare possa negarsi anche il carattere di “intergenerazionali”».

con nessuno di essi, di fronte ai quali si erge con una personalità propria, dotato di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto. Soltanto così esso [...] si eleva al di sopra degli interessi non generali, temperandoli e armonizzandoli; si pone nella condizione di curarsi non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future, ricollegando in un'intima e ininterrotta continuità di tempo, di azione, di fini, momenti ed energie diverse, di cui esso è comprensiva espressione»⁵⁰.

Nel tempo presente⁵¹, pertanto, siamo chiamati a lavorare per realizzare quella rivoluzione promessa⁵², quel progetto di società che pone al centro del nostro agire la persona umana⁵³ presente e futura nel solco di una responsabilità costituzionale “intergenerazionale” che oggi appare, seppur ancora in divenire, di più lineare definizione rispetto al passato⁵⁴.

⁵⁰ A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, Annali IX, 2016, l'A. evidenzia come «lo Stato rappresenta e opera a vantaggio e per la coesione della collettività, ma poiché lo Stato non è una figura “a tempo”, “provvisoria”, ma un soggetto tendenzialmente “permanente”, la sua azione non può che puntare al mantenimento (attraverso il succedersi delle generazioni) delle condizioni di convivenza della collettività, lavorando contemporaneamente per l'interesse della collettività medesima nella continuità delle sue frazioni».

⁵¹ Sottolinea opportunamente P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”*, cit., come d'esigenza di equilibrio nel presente si espande ben oltre i già lati confini del costituzionalismo prescrittivo di marca contemporanea. È infatti presupposto di razionalità nel tempo dell'agire economico tout court. Perché solo conformandosi a tale canone la capacità di creare valore – un'esigenza riconosciuta e perseguita anche in ordinamenti ascrivibili a forme di Stato molto lontane da quelle liberal-democratiche e pluralistiche – può essere durevole».

⁵² «La costituzione è un programma, un ideale, una speranza, un impegno di un lavoro da compiere» secondo la nota posizione di P. CALAMANDREI; per un'analisi sulla Costituzione come rivoluzione promessa a risarcimento della rivoluzione mancata si rinvia a E. BINDI, *Calamandrei e la questione sociale*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012.

⁵³ Obbligo dello stato è rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che si frappongono alla libera espansione morale e politica della persona umana come evidenzia P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, Galaad Edizioni, 2018; d'altronde il valore della solidarietà – che la Corte costituzionale, in una nota sentenza (309 del 2013), ha definito «base della convivenza sociale normativamente configurata dal Costituente» – si pone in antitesi tanto all'individualismo quanto al presentismo, entrambi estranei alla visione e ai significati del personalismo costituzionale come ricorda A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, Annali IX, 2016.

⁵⁴ D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale*

Abstract

Il contributo indaga il rapporto tra la gestione delle risorse economico-finanziarie pubbliche e la tutela costituzionale delle generazioni future, alla luce della prospettiva del «tempo lungo» della Costituzione. Muovendo dall'idea che il linguaggio costituzionale sia naturalmente proiettato verso il futuro, l'autore osserva come la responsabilità (o solidarietà, equità) intergenerazionale fosse già desumibile dal testo costituzionale anche prima della riforma dell'art. 9 e come essa imponga un uso responsabile e proporzionato delle risorse, senza traslare in modo iniquo gli oneri da una generazione all'altra. Attraverso l'analisi della giurisprudenza costituzionale – in particolare le sentenze n. 88 del 2014, n. 18 del 2019, n. 115 del 2020, n. 228 del 2021 e n. 9 del 2024 – viene ricostruito il progressivo affermarsi dell'equità intergenerazionale e intragenerazionale quale canone di sana gestione finanziaria e di legittimazione democratica, anche in rapporto agli artt. 2 e 119 Cost. Lo scritto evidenzia, infine, criticità e prospettive *de iure condendo*, segnalando la necessità di strumenti, procedure e istituti idonei a dare effettività alla responsabilità costituzionale «intergenerazionale» nei confronti di chi non è ancora rappresentato nel circuito democratico.

Economic and financial resources and “intergenerational” constitutional responsibility

This essay investigates the relationship between the management of public economic and financial resources and the constitutional protection of future generations, in light of the «long time» of the Constitution. Starting from the idea that constitutional language is naturally oriented towards the future, the author observes how intergenerational responsibility (or solidarity and equity) could already be inferred from the consti-

di solidarietà intergenerazionale, cit., l'A. evidenzia come se è vero che l'evoluzione generazionale dei diritti è preceduta, storicamente, dalle minacce via via insorte al loro pacifico godimento (N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1997, p. XIII ss.), sembra lecito chiedersi, oggi, se le minacce recate ai posteri dal mutamento e dal deterioramento delle complessive condizioni socio-demografiche ed ambientali possano, anch'esse, concorrere al radicamento ed alla affermazione di una quarta generazione dei diritti nella quale includere anche quelli delle future generazioni (p. 308).

tutional text even before the reform of Article 9, and how it requires a responsible and proportionate use of resources, without unfairly shifting burdens from one generation to the next. Through the analysis of constitutional case law – in particular judgments no. 88 of 2014, no. 18 of 2019, no. 115 of 2020, no. 228 of 2021 and no. 9 of 2024 – the essay reconstructs the gradual emergence of intergenerational and intragenerational equity as a canon of sound financial management and democratic legitimacy, also in relation to Articles 2 and 119 of the Constitution. Finally, it highlights critical issues and *de iure condendo* perspectives, underlining the need for tools, procedures and institutions capable of giving effectiveness to «intergenerational» constitutional responsibility towards those who are not yet represented in the democratic process.