



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



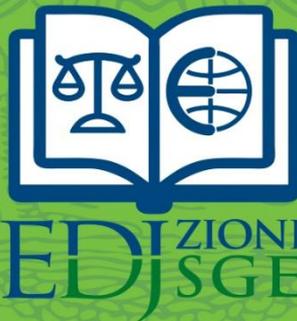
DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

13
2020

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

IDENTITÀ, PLURALITÀ, DIVERSITÀ.
IL RICONOSCIMENTO, OVVERO L'ESSERE
PER L'ALTRO

a cura di
RICCARDO PAGANO E ADRIANA SCHIEDI



ISBN: 978-88-945030-0-5

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEI QUADERNI

Claudia Capozza - Adriana Schiedi - Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio*(in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante.

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)
Federica Monteleone, Danila Certosino,
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
Convento San Francesco Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy e-mail:
quaderni.dipartimentojonico@uniba.it telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

13
2020 QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

IDENTITÀ, PLURALITÀ, DIVERSITÀ.
IL RICONOSCIMENTO, OVVERO
L'ESSERE PER L'ALTRO

a cura di

Riccardo Pagano e Adriana Schiedi

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data
30 giugno 2020
dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi
giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture"
dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro
e messo in linea sul sito [https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-
giuridici-ed-economici/edizioni-digitali](https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali)
ed è composto di 384 pagine.

ISBN 978-88-945030-0-5

Ignazio Lagrotta

LA RESPONSABILITÀ COSTITUZIONALE INTERGENERAZIONALE
COME DOVERE E LIMITE ALL'AZIONE DELLE GENERAZIONI PRESENTI
SOTTO IL PROFILO DELLA GESTIONE DELLE RISORSE ECONOMICO-
FINANZIARIE*

ABSTRACT	
La responsabilità intergenerazionale è una responsabilità “costituzionale”, una sorta di adesione consapevole e “attiva” al significato necessariamente “intertemporale” dei suoi principi fondamentali. In questa dimensione la corretta gestione delle risorse economico-finanziarie ed intertemporale del debito costituiscono un tassello fondamentale per garantire un futuro sostenibile alle future generazioni. La sfida, della democrazia e del costituzionalismo, è i quella di immaginare istituti, procedure, strumenti, regole che diano sostanza a questo principio della responsabilità (o solidarietà, equità) intergenerazionale.	The concept of intergenerational responsibility is a constitutional commitment, a conscious and “active” adhesion to the meaning of its fundamental "intertemporal" principles. It is fundamental the proper management of economic and financial resources since the intertemporal debt is a critical element to ensure a sustainable prospect for succeeding generations. The challenge of democracy and constitutionalism is to develop institutions, procedures, tools, rules that could give substance to this principle of intergenerational responsibility (or solidarity, equity).
Responsabilità intergenerazionale – generazioni future – democrazia	Intergenerational responsibility – succeeding generations – democracy

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Responsabilità democratica e costituzionale intergenerazionale. - 3. L'equità intergenerazionale alla luce delle manovre di riequilibrio pluriennale dei debiti. - 4. Considerazioni conclusive.

1. Il riconoscimento, ovvero essere per l'altro, rinvia intuitivamente ad un altro tema molto delicato che è il riconoscimento dei diritti delle generazioni future. È stato affermato 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»¹. Se è

* Saggio sottoposto a revisione secondo il sistema per *peer review*.

¹ In questa prospettiva inedita, 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

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 presente ma agisce come argine verso il passato e prospettiva verso il futuro². Ed è la proiezione verso il futuro che consente alle carte 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 declinata al futuro. Le costituzioni e le norme costituzionali sono un'esperienza che si sviluppa nel tempo³; «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»⁴. Ne è un esempio la nostra costituzione⁵ che,

1978, p. 783 ss., ora in Id., *Opere, I. Teoria generale*, Milano, 2000, p. 479, «il tempo diviene (assieme allo spazio) una forma della storia, ed il diritto, come bene ha messo in luce S. Pugliatti, *La giurisprudenza come scienza pratica* (1950), ora in Id., *Grammatica e diritto*, Milano 1978, p. 101, «nel suo nascere e nel suo attuarsi è, dunque, vita e storia del popolo che lo ha prodotto e vissuto», così citato da A. D'Aloia, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, Annali IX, 2016.

² «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)*, cit..

³ Secondo la bella immagine di M. Rosenfeld, *Interpretazioni. Il diritto tra etica e politica* (1998), tr. it., Bologna, 2000, 405.

⁴ A. D'Aloia, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, cit., il quale evidenzia che «le costituzioni nascono per avere (e per dare alle comunità di riferimento) stabilità nel tempo, per durare tendenzialmente senza limiti, 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».

⁵ Anche la Costituzione italiana, osserva A. D'Aloia, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit., 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, L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *federalismi.it*, 2011, n. 25, p. 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, p. 55, se il senso del governo democratico è di operare “per” il popolo perché “dal” popolo esso deriva la sua legittimazione, una norma 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.

come ben rappresentato dai 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 future⁶, a cominciare da quelli che sono il tema fondamentale del discorso costituzionale, cioè i diritti che l'art. 2 definisce inviolabili⁷, che non a caso sono posti «accanto ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Purtroppo le nuove generazioni, per definizione, non hanno voce in capitolo nelle decisioni democratiche perché, non votando, non sono rappresentate da nessuno. Ma i loro interessi sono tanto più sacrificati quanto più miopi sono le decisioni dei legislatori. Questo processo in Italia ha avuto esiti drammatici. Alto debito pubblico, squilibri del welfare sul lato previdenziale, 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»⁸ delle generazioni presenti a spese di quelle future. Sotto tale profilo notevoli sono gli spazi che il legislatore nazionale è chiamato ad attuare per avverare una normativa interna che porti alla tutela effettiva delle generazioni future che trova i suoi pilastri normativi 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 generazioni ma anche in una lettura aperta del testo costituzionale⁹.

Ma 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»¹⁰. Possiamo tranquillamente affermare che la sfida, della democrazia e del costituzionalismo, è invece quella di immaginare istituti, procedure, strumenti, regole che diano sostanza a questo principio della responsabilità

⁶ 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.

⁷ A. D'Aloia, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit..

⁸ 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..

⁹ È stato correttamente sottolineato da 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».

¹⁰ 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.

(o solidarietà, equità) intergenerazionale¹¹. In questa dimensione le questioni legate alla corretta gestione delle risorse finanziarie si intrecciano con rilevanti aspetti costituzionali¹² 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»¹³.

Non solo il principio democratico, nella dimensione del controllo sulle decisioni politiche, è garantito pienamente solo 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 limitate.

¹¹ 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, 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) (27), 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.

¹² Per tale motivo è stata 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.

¹³ A. D'Aloia, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit..

In questo contesto appaiono significativi, in termini di evoluzione del sistema, i principi, da ultimo ribaditi dalla Corte costituzionale nella sentenza del 14 febbraio 2019, n. 18, in materia di equilibrio di bilancio, nell'ambito del quale la responsabilità politica del mandato elettorale si configura 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. 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»¹⁴.

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 Filadelfia è memorabile la contrapposizione tra le differenti visioni di T. Jefferson e J. Madison¹⁵.

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, sono 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)¹⁶.

In via del tutto preliminare potremmo affermare di concordare con ambedue le prospettive espresse durante questa disputa. Se da un lato è indubitabile la

¹⁴ F. Rimoli, *Bioetica, Diritti del Nascituro, Diritti delle generazioni future*, in Aa.Vv., *Diritti costituzionali*, Giappichelli Editore, Torino 2001, p. 357.

¹⁵ 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 di S. Holmes, *Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia*, in Aa.Vv., *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino 1996, pp. 176-7, p. 193.

¹⁶ 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, Bologna 2019.

responsabilità dei padri di tenere esenti i figli dalle conseguenze 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 equilibrio più che di antitesi, di capacità di operare un bilanciamento proiettato verso il futuro.

Un'interessante occasione per avviare una riflessione su questo tema la offre la recente sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019 della Corte costituzionale. In questa decisione, infatti, si intrecciano due temi fondamentali, quello della "responsabilità democratica" e della "responsabilità costituzionale intergenerazionale".

3. 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». Con la norma censurata, afferma la Corte costituzionale, «nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle 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 democratica¹⁷.

Si tratta all'evidenza di un principio di grande rilievo perché teso a riaffermare il concetto del bilancio quale «bene pubblico» 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

¹⁷ Cfr. Corte cost., 20 luglio 2016, n. 184 e 25 ottobre 2017, n. 228.

in concreto delle criticità.

Sebbene la proiezione trentennale dell'obbligo di restituzione delle anticipazioni di liquidità confligga 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 bocciati dai loro elettori non per le proprie azioni ma per aver posto rimedio a quelle dei predecessori¹⁸.

Sarebbero infatti auspicabili il riconoscimento di spazi ragionevoli di bilancio tali da legittimare quanto meno l'adozione di decisioni vincolate a specifici obiettivi tra i quali ad esempio: investimenti in opere ed infrastrutture strategiche per la stessa comunità o per la manutenzione dello stesso patrimonio immobiliare dell'Ente.

La stella polare in tal senso è da ritenersi l'art. 119 Cost., in base al quale l'indebitamento dovrebbe 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 necessiterebbe una rimediazione legislativa anche perché le norme contenute nel TUEL 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, lo stesso rispetto del principio democratico condivisibilmente valorizzano nella sentenza della Corte costituzionale del 14 febbraio 2019 n. 18.

Del resto, quest'ultima nella citata pronuncia 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,

¹⁸ Cfr. P. Saitta, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. cost.*, 2019, pp. 221 ss.

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.

Con alta probabilità ne va non solo della ordinata gestione dei conti degli Enti locali ma anche della stessa tenuta delle istituzioni pubbliche dinanzi alle recenti avanzate di formazioni politiche animate dal chiaro intento di ampliare «i cordoni della borsa» del bilancio a supporto di decisioni utili, a dire di quest'ultime, a ridare slancio all'economia e ad eliminare le diseguaglianze tra gli stessi cittadini, che tuttavia 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, 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 dottrina¹⁹ 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 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 sospingere «inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche “di corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa».

La Corte avverte inoltre come un concetto di equità nella prospettiva temporale

¹⁹ D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino 2018; N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, consultabile in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>

comporti «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) di cui all'art. 119 Cost..

Il tema dell'equità intergenerazionale è oramai di stretta attualità ed involge il funzionamento stesso delle istituzioni democratiche²⁰ e della democrazia costituzionale.

Invero, è evidente come talune decisioni assunte da decisori politici²¹ 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 che non riescono a far veicolare, dunque, a far emergere, mediante l'attuale circuito partitico rappresentativo quest'ultimi 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 degli interessi da quest'ultimi portati, che gli stessi interessi emergessero all'attenzione dei decisori politici all'atto dell'assunzione di decisioni che protraggono i loro effetti nel tempo.

Oltre agli aspetti sul bilancio e sulla sana gestione finanziaria, si pensi ad esempio a tutte quelle decisioni che incidono sulla sostenibilità ambientale, sul governo del territorio, sulla salute, in materia energetica ecc. che una volta assunte creano una vera e propria ipoteca sul futuro prossimo delle nuove generazioni.

A tal proposito, sarebbe desiderabile, 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 anti-sistema, che quest'ultimi provvedimenti, fossero quanto meno scrutinati anche alla luce degli effetti durevoli nel tempo e preceduti, ove possibile, dall'acquisizione preventiva di una sorta di nulla osta o parere tecnico non vincolante.

Sempre restando nell'alveo della democrazia liberale rappresentativa sarebbe quanto meno auspicabile nell'iter di formazione del provvedimento l'acquisizione alla discussione di quest'ultimi interessi.

²⁰ 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».

²¹ 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..

Ad esempio sarebbe ipotizzabile assumere un parere, necessario ma non vincolato, da parte di un organo tecnico preposto alla cura di quest'ultimi interessi di matrice intergenerazionale ed intragenerazionale composta da esperti sui temi in discussione.

Contrariamente, si avvertirà 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 vuoi delle stesse istituzioni giudiziarie o sovraeccitazione delle «piazze».

4. La Corte costituzionale con la sentenza n. 18 del 2019, in definitiva ci chiede di osservare i diritti fondamentali, non solo in una dimensione temporalmente statica e, 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., nella dimensione individuale e in quella collettiva concorrente – con l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale²².

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 – di tutti i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta costituzionale.

Ma se ciò vale per gli attori politici, la sentenza della Corte costituzionale del 14 febbraio 2019 n. 18, al di là del rilievo tecnico del tema trattato e delle inevitabili conseguenze che avrà sulle sorti finanziarie di tanti enti territoriali, ha 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, quest'ultimi temi e di aver contribuito alla maturazione di una maggiore sensibilità giuridica sul diritto «costituzionale intergenerazionale».

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 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, contemperandoli e armonizzandoli; si pone nella condizione di curarsi

²² 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..

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 espressione²³.

Queste parole, ancora molto forti, tracciano un solco e sono nel contempo un monito che ci invita adesso a realizzare quella rivoluzione promessa, quel progetto di società che pone al centro di tutto la persona umana²⁴ non solo presente ma anche futura.

²³ A. D'Aloia, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, cit.. 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».

²⁴ Il valore della solidarietà – che la Corte costituzionale, in una nota sentenza, 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)*, cit..

