

## EQUITÀ INTERGENERAZIONALE E LIMITI ALL'ESERCIZIO DEL POTERE DI SPESA PUBBLICA

di Alberto Atelli (\*)

*Abstract:* L'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 18/2019, ha riconosciuto l'equità intergenerazionale come principio costituzionale idoneo a incidere sull'esercizio del potere di spesa pubblica. Tale principio, rafforzato dalla revisione degli artt. 9 e 41 Cost., impone un limite all'indebitamento delle generazioni presenti e consente di configurare la "consumazione" del potere di spesa come strumento di tutela delle generazioni future.

*The constitutional case law, starting from ruling no. 18/2019, has recognized intergenerational equity as a constitutional principle capable of limiting the exercise of public spending power. Reinforced by the revision of Articles 9 and 41 of the Constitution, this principle restricts current generations' use of debt and allows for the notion of "consumption" of spending power as a safeguard for future generations.*

**Sommario:** *Introduzione.* – 1. *L'interesse delle future generazioni: anatomia di un principio.* – 1.1. *Quale interesse?* – 1.2. *Le generazioni future ma anche le presenti.* – 2. *La Consulta come garante delle future generazioni.* – 3. *La consumabilità del potere di spesa pubblica.* – 4. *Conclusione.*

### Introduzione

Quello delle 'future generazioni' è tema che ormai occupa una posizione centrale nel dibattito e nella ricerca scientifica di matrice costituzionalistica, nella tensione alla definizione di contorni per questa 'nuova' categoria concettuale e giuridica (1). La spinta convergente della dottrina e della giurisprudenza costituzionale (2) ha portato il legislatore italiano a novellare (3), con consenso parlamentare pressoché unanime (4), il testo della Carta fondamentale modificando gli artt. 9 (5) e 41 della stessa.

In particolare, rispetto all'art. 41, viene attribuita espressa dignità ad una serie di limiti e vincoli all'attività economica, prevedendo che questa "possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali". Con riferimento, invece, all'art. 9, il nuovo testo estende la tutela che originariamente era limitata ai beni di cui ai commi precedenti, "all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni", prevedendo anche una riserva di legge statale per "i modi e le forme di tutela degli animali".

Se ci si sofferma sul rinnovato dato letterale, si nota immediatamente il ruolo centrale, seppur non esclusivo, assegnato alla tutela dell'ambiente. In tal senso, non si può negare che l'inciso "anche nell'interesse delle future generazioni" sia logicamente legato alla tutela dei beni indicati subito prima. Sulla scorta di questa constatazione si potrebbe essere portati a dubitare dell'esistenza dell'interesse delle future generazioni come categoria autonoma nell'ordinamento costituzionale, capace cioè di proiettarsi al di là del rinnovato perimetro oggi disegnato dall'art. 9, e la si potrebbe

(\*) A. Atelli è cultore della materia di Diritto costituzionale presso l'Università Luiss "Guido Carli".

(1) Per una panoramica completa e aggiornata della questione si segnalano S. Behrendt, *Facing the future: conceiving legal obligations towards future generations*, in *Politics and governance*, 2024, vol. 12; S.M. Gardiner, *On the scope of institutions for future generations: defending an expansive global constitutional convention that protects against squandering generations*, in *Ethics & International Affairs*, 2022, vol. 36, 2, 157-178; A.S. Campos, *The semi-future constitution: entrenching future-oriented constitutional interpretation*, in *Jurisprudence* (Oxford, England), 2023, vol. 14, 3, 374-395; R. Arnold, T. Fickentscher (a cura di), *The responsibility of a constitution for the future: contributions to the world congress of the international association of constitutional law*, in *Johannesburg*, Springer Nature, 2024; M.C. Cordonier Segger, A.R. Harrington, M. Szabó (a cura di), *Intergenerational justice in sustainable development treaty implementation: advancing future generations rights through national institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021; L. Beckman, *Political representation of future generations and collective responsibility*, in *Jurisprudence* (Oxford, England), vol. 6, 2015, 3, 516-534.

(2) Con riferimento all'ordinamento italiano, la sentenza più emblematica è sicuramente Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18, in questa *Rivista*, 2019, 1, 212, con nota di C. Forte, M. Pieroni, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, di cui si discuterà ampiamente in questa ricerca. Di rilevante interesse, per quanto qui rileva, anche una pronuncia che, in R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione*, in <www.lacostituzione.info>, 30 aprile 2021, è stata considerata rivoluzionaria, ovvero la sentenza BVerfGE 157, 30 del 24 marzo 2021, 'Klimaschutzgesetz' del Tribunale costituzionale federale tedesco. Il suddetto Tribunale, in particolare, ha censurato la norma sul clima adottata dal Parlamento federale a fine 2019, rilevando un profilo di incostituzionalità rispetto all'onere di riduzione di CO<sub>2</sub> in capo alle generazioni future che viene definito "radicale".

(3) L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

(4) M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 1, 128.

(5) Si tratta, invero, della prima occasione in cui vengono modificati (più precisamente si deve parlare di integrazione in questo caso) i principi fondamentali di cui ai primi 12 articoli. Sul tema della novellazione dell'art. 9 Cost. e dell'intangibilità dei principi fondamentali hanno scritto M. Ladu, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione "silenziosa" dell'art. 9 Cost.*, in <www.federalismi.it>, 11 gennaio 2023 e G. Scarselli, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale*, in <www.giustiziainsieme.it>, 10 marzo 2022.

considerare alla stregua di mero corollario della tutela ambientale, se non persino, volendo estremizzare, un rafforzativo tendente al pleonastico.

Ma le cose non stanno così. Che l'interesse delle future generazioni abbia la forza e la capacità di atteggiarsi a categoria autonoma nella dogmatica del diritto costituzionale lo comprovano circostanze di carattere oggettivo, sin da prima della revisione del 2022. Il riferimento è anzitutto alle decisioni della Corte costituzionale, che di interesse delle future generazioni parla, con riguardo a tematiche del tutto estranee a quelle ambientali, già nella sent. n. 18/2019, senza dimenticare che perfino di *diritti* delle stesse si trova traccia in una pronuncia ancor più risalente: la sent. n. 93/2017 (6).

Quindi, accertato che nelle tassonomie del lessico costituzionalistico l'interesse delle future generazioni aveva fatto il suo ingresso già prima della novellazione degli artt. 9 e 41, elevandosi a categoria e parametro autonomo nella piena disponibilità del Giudice delle leggi, appare non azzardato affermare che il ricorso a tale parametro non sconti, oggi, una necessità di ancoraggio alla sola materia ambientale (7). In questo contributo, conseguentemente, si cercherà di definire i contorni dell'interesse delle nuove generazioni assumendone un'accezione desettorializzata, e, in questa prospettiva, ad operarne una trasposizione nel differente ambito della finanza pubblica, allo scopo di lumeggiarne le implicazioni, financo rispetto alla possibilità di configurare una sorta di *consumabilità* dell'esercizio del potere politico di decisione di spesa pubblica, alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Per poter fare ciò, sarà necessario, *in primis*, scomporre nelle sue componenti atomistiche l'interesse delle future generazioni, chiarendo cosa si debba intendere per 'interesse' e cosa, invece, per 'future generazioni', avendo riguardo, rispettivamente, alla responsabilità intergenerazionale e al ruolo della 'presente' generazione. Fissate queste coordinate di carattere concettuale, sarà possibile proseguire con l'esame della giurisprudenza della Consulta e, in particolar modo della sent. n. 18/2019, ricercandovi, se non la sicura tratteggiabilità della consumabilità dell'esercizio del potere politico di decisione di spesa pubblica, quantomeno il segno del solco, tracciato dal Giudice delle leggi, nel quale iniziare ad immaginare e definire una categoria giuridica che, ad avviso di chi scrive, appare necessaria conseguenza della costituzionalizzazione del riferimento all'interesse delle future generazioni.

Prima di procedere con la trattazione nel merito di questa questione, è tuttavia dovuta una precisazione. Se infatti è logico ritenere che da un riconoscimento dell'interesse delle generazioni future discenda una responsabilità in capo alle presenti, è di riflesso anche vero che, per il momento, questo nuovo tipo di 'responsabilità' sembra riferibile esclusivamente agli organi di governo locali seppur, come argomentato ragionevolmente (8), l'immunità concessa in tal senso alla controparte statale appare del tutto arbitraria. Al netto di questo limite, non ci si può esimere dal ritenere auspicabile che il legislatore, o, più realisticamente, la Corte costituzionale, non facciano ricadere sui soli enti locali l'incommensurabile peso della responsabilità della presente generazione nei confronti delle future.

## 1. *L'interesse delle future generazioni: anatomia di un principio*

### 1.1. *Quale interesse?*

In questa sezione si cercherà di definire l'interesse delle future generazioni come oggetto di tutela da parte dell'ordinamento costituzionale (9). Preliminarmente, bisogna chiarire un equivoco che in qualche modo ha contribuito a creare la stessa Consulta, ovverossia se si debba discorrere di interesse o di diritti delle future generazioni. Che nella sent. n. 93/2017 la Corte costituzionale parli di diritti appare ormai del tutto irrilevante alla luce del successivo intervento di revisione costituzionale del 2022. Il dato testuale, infatti, non lascia adito a dubbi e il nostro ordinamento costituzionale riconosce e tutela l'interesse delle future generazioni, ma non anche i loro diritti (10).

Chiarito ciò, si deve ora cercare di definire in termini più chiari cosa sia questo interesse. La dottrina è concorde nel leggere la locuzione 'interesse' come enunciazione di un principio e di un parametro di costituzionalità piuttosto che come riconoscimento di una situazione giuridica soggettiva tutelabile in via pretoria (11). Il contenuto di questo

(6) L. Butti, *Costituzione, ambiente e future generazioni*, in <www.rgaonline.it>, 2 novembre 2023.

(7) F. Cintioli, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in *Dir. economia*, 2024, 2, 18-19.

(8) A. Lauro, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2022, 2, 125.

(9) M. Malvicini, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, *ibidem*, 188, opera una accurata sistematizzazione degli strumenti di tutela delle generazioni future, includendovi anche forme di tutela "implicita" quali ad esempio la formula "patrimonio dell'umanità".

(10) A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in <www.rivistaaic.it>, 12 giugno 2023; L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in <www.osservatorioaic.it>, 6 luglio 2021.

(11) In tal senso R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in <www.federalismi.it>, *paper* 6 aprile 2022, 5; M. Cecchetti, *op. cit.*, 144-146; P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in <www.federalismi.it>, 11 gennaio 2023, 91-94.; D. Porena, *Anche nell'interesse delle generazioni future? Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, *ivi*, 1 giugno 2022; F. Sanchini, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della Costituzione economica*, in

interesse è pertanto impossibile da determinare aprioristicamente (12) e spetterà, dunque, al legislatore darvi attuazione concreta (13) e al giudice delle leggi fornire le coordinate entro cui questo potrà muoversi (14). Tuttavia, è opportuno un monito di cautela, soprattutto rivolto al legislatore, affinché questo non si sostituisca alle future generazioni nella determinazione di quello che è, o più correttamente sarà, il loro interesse (15). Ecco allora che l'interesse delle future generazioni, qualsiasi esso sia, può trovare tutela non tanto nello sforzo vano di una sua determinazione precisa ed attuale, quanto piuttosto in un atteggiamento 'conservativo' volto a lasciare quanto più intatto, alle future generazioni, il patrimonio ambientale ed economico (16). Poi, cosa fare di queste risorse che da noi erediteranno e verso quali fini tendere, sono due scelte che spetta a loro, e non a noi 'presenti e vivi', di fare.

Infatti, nel caso di specie, se l'interesse delle future generazioni appare come un concetto volutamente vago e sfumato, sembra invece assumere contorni ben più definiti la responsabilità delle generazioni presenti (17) che esso necessariamente sottintende. Questa responsabilità si traduce senza dubbio in doveri in capo alla generazione presente ed attuale (18). Doveri sicuramente di *facere* e di *non facere* oltre che un obbligo generico di diligenza in capo ai decisori pubblici nella definizione delle politiche pubbliche rispetto alle conseguenze, anzitutto ambientali e di bilancio (19), che da queste discendono. Sulla scelta del legislatore costituzionale di valorizzare la formula 'interesse delle future generazioni' piuttosto che quella della 'responsabilità intergenerazionale', va detto che, nonostante orientamenti di segno contrario (20), la scelta lessicale è condivisibile (21).

Infatti, seppur un riferimento alla responsabilità intergenerazionale sarebbe stato sicuramente più armonico rispetto all'art. 3 Tue (22), una formula dalla portata più ampia e indefinita qual è l'interesse delle future generazioni meglio si confà ad una previsione costituzionale di principio. Si può quindi ritenere che l'interesse delle future generazioni si debba sostanziare, nel presente, in un obbligo per il decisore pubblico di ponderare attentamente le scelte in ambito di spesa pubblica? La risposta non può che essere affermativa e si deve anzi aggiungere che i novellati artt. 9 e 41 della Carta fondamentale integrano ed esplicitano un principio già sussumibile, seppur in modo implicito, dal combinato disposto di altre norme costituzionali, in particolar modo gli artt. 81 e 97, ovverosia quello dello sviluppo sostenibile (23).

Nonostante una parte della dottrina (24) veda la revisione del 2022 come un'occasione mancata per l'inserimento del principio di sviluppo sostenibile in Costituzione, ad avviso di chi scrive risulta più convincente la tesi di chi (25) ha sostenuto che il principio in parola, se inserito esplicitamente e autonomamente, sarebbe potuto diventare facilmente

<www.osservatoriosullefonti.it>, 2022, 3, 200; L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Dir. economia*, Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano, 7 ottobre 2021, 32-54.

(12) M. Cecchetti, *op. cit.*, 139.

(13) R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022*, cit., 5; K. Laffusa, M. Imbellone, *Il carattere intergenerazionale del "diritto all'ambiente": un paradigma di solidarietà e responsabilità pro futuro*, in <www.dpceonline.it>, 31 maggio 2023.

(14) Sembra opportuno sottolineare che, tuttavia, non deve essere la Corte costituzionale a supplire censurabili ritardi o omissioni da parte del legislatore come sottolinea C. Bergonzini, *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021*, in *Bilancio comunità persona*, 2022, 1, *passim*.

(15) Il problema viene affrontato in maniera attenta e completa in D. Porena, "Anche nell'interesse delle generazioni future", cit., 128-136. Particolarmente suggestivo è, poi, il concetto di 'rappresentanza responsiva' su cui si sofferma F.G. Menga, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2022, 2, 85-87. Si parla invece di decidere 'troppo' in P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future*, cit., 94.

(16) I.A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in <www.federalismi.it>, 30 giugno 2021, 5; M. Bertolissi, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, *ivi*, 8 marzo 2023, 24-26; F. Cirillo, *La sostenibilità come diritto delle generazioni presenti?*, in S. Lanni (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, Giappichelli, 2022, 144-145.

(17) Sul tema della responsabilità intergenerazionale, il testo di riferimento rispetto all'ordinamento giuspubblicistico italiano è R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008.

(18) L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni*, cit., 218-219; Id., *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in <www.forumcostituzionale.it>, 17 maggio 2022; M. Francaviglia, *Populismo, costituzione e decisioni di spesa pubblica: c'è spazio per le future generazioni?*, in G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 179-184.

(19) Sul binomio tra equilibrio di bilancio e generazioni future, si segnalano, per la profondità dell'analisi, le riflessioni di G. Palombino, *Il principio di equità generazionale*, Firenze, Le Monnier Università, 2022, 119 ss.

(20) G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 - Modifica articolo 9 della Costituzione*, in <www.osservatorioaic.it>, 4 febbraio 2020; L. Imarisio, *La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione: un (prudente) ampliamento di prospettiva del diritto costituzionale dell'ambiente*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2022, 2, 6; F. Sanchini, *op. cit.*, 201.

(21) Della stessa opinione è F. Sanchini, *op. cit.*, 199-201.

(22) Che, per essere precisi, usa il termine più indulgente di solidarietà intergenerazionale.

(23) L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni*, cit., 220-221.

(24) Così L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni*, cit., 216-217 e R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in <www.federalismi.it>, 4 maggio 2022, 208-210.

(25) R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022*, cit., 7-8.

una clausola vuota. In sintesi, la scelta del legislatore costituzionale appare apprezzabile e sembra opportuno sottolinearne ulteriormente due declinazioni fondamentali. La prima è che i decisori di oggi siano guidati da prudenza e moderazione al fine di non sostituirsi ai loro omologhi di domani e in modo da poter lasciare agli stessi delle risorse sufficienti al perseguimento di quelli che saranno i loro interessi (26). La seconda, si risolve in un invito non solo alla politica ma anche agli studiosi affinché non ci si fermi al solo dato letterale di cui all'art. 9 Cost., assumendone un'accezione restrittiva confinata al solo ambito della tutela ambientale, svalutandone la riferibilità anche alla corretta gestione della finanza pubblica quale componente imprescindibile dell'interesse delle future generazioni.

### 1.2. *Le generazioni future ma anche le presenti*

Presso quanto osservato, riguardo all'interesse delle future generazioni, con riferimento al contenuto di questo principio, alle sue caratteristiche e ai suoi corollari, si tratta ora di considerare questo interesse nella sua dimensione dialettica rispetto a quello delle generazioni presenti. Perfino se il legislatore costituzionale avesse ritenuto di omettere la particella aggiuntiva 'anche' dall'ultimo periodo dell'art. 9 si sarebbe comunque posto il tema dell'interesse della generazione attuale. *A fortiori*, essendo il richiamo allo stesso così palese, non ci si può esimere dallo sviluppare alcune osservazioni sul punto.

Una prima questione da affrontare concerne un problema di fondo, ovvero come sia possibile discernere una determinata generazione dalle altre, non a fini statistici o storici ma da una prospettiva puramente costituzionalistica (in tal senso un'indicazione, seppur legata ad uno specifico contesto, la fornisce probabilmente la Corte costituzionale quando argomenta che una dilazione trentennale del deficit degli enti locali si pone in contrasto con l'equità intergenerazionale). In ogni caso, diversi e numerosi sono stati i tentativi di tracciare la sottile linea che divide una generazione dalle altre (27), anche prendendo in considerazione situazioni un po' sfuggenti quale, ad esempio, quella delle 'giovani' generazioni (28) che fanno da ponte tra la generazione presente e le future. Ai fini, della presente ricerca, sembra opportuno non addentrarsi nelle profondità di un tema così complesso e che esula dall'ambito di questo approfondimento. Si farà ricorso, pertanto, con la consapevolezza di offrire la risposta più semplice seppur comunque conferente in questo caso, all'assioma ontologico di base: quello dell'esistente (29). Infatti, per dirla in termini salomonici, appartengono alla generazione presente tutti gli esseri umani viventi e, a quelle future, tutti gli esseri umani non (ancora) viventi.

Assolta questa operazione preliminare di discernimento delle diverse generazioni che ha permesso di distinguerle nella loro componente soggettiva, occorre procedere nell'analisi della relazione che intercorre tra l'interesse della presente e quello delle future. Si cercherà, in tema, di individuare possibili tensioni che possono insorgere nell'ambito di questo rapporto dialettico e di comprendere, invece, come si possa giungere ad una sintesi kantiana dei diversi interessi.

Il conflitto intergenerazionale è, del resto, diventato ormai una cifra costante della società occidentale a partire dal secondo dopoguerra (30) e, concentrando l'attenzione sul contesto italiano, non si può prescindere dal dato demografico. Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione e del crollo delle nascite ha come conseguenza naturale uno squilibrio quantitativo tra fasce di popolazioni di età diverse e non di rado anche molto distanti tra di loro a livello anagrafico, portatrici di interessi che, se non sono necessariamente divergenti, sono comunque, il più delle volte differenti. Si pone, allora, il tema del conflitto *intragenerazionale* (31) e della tutela dell'interesse delle generazioni nuove e presenti di cui all'art. 9 Cost. come principio autonomo (32) e come punto di partenza del compimento della responsabilità intergenerazionale.

Nel nuovo assetto demografico che va configurandosi, in cui le 'giovani' generazioni sono e saranno sempre di più una minoranza, emergono profili di rilevanza rispetto ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale (33). In tal senso, sembra necessario evidenziare il nesso tra gli artt. 3 e 9 Cost.: la Costituzione, infatti, assolve il compito primario

(26) M. Bertolissi, *Amministratori, non proprietari*, cit., 38.

(27) Hanno svolto una disamina attenta e raffinata della questione M. Bertolissi, *Amministratori, non proprietari*, cit., 26-28 e F. Cirillo, *La sostenibilità come diritto* cit., 143-149.

(28) A. Lauro, *op. cit.*, 130-133.

(29) P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future*, cit., 90; R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022*, cit., 8; L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, 2, 27.

(30) F. Cirillo, *La sostenibilità come diritto*, cit., 155-156.

(31) Da intendersi come riferibile non ai membri della medesima generazione, bensì volendo intendere l'insieme delle generazioni 'esistenti nel presente'.

(32) L. Imarisio, *La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 9-11; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., 205-206; D. Porena, "Anche nell'interesse delle generazioni future", cit., 136; A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41*, cit., 234; F. Fracchia, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Dir. economia*, Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano, 7 ottobre 2021, 55-69, spec. 68-69.

(33) La letteratura sul tema è copiosa e si è concentrata soprattutto sui risvolti in materia pensionistica del principio di responsabilità intergenerazionale. Si citano, a puro titolo esemplificativo, G. Ludovico, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Dir. relazioni ind.*, 2019, 1 e G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli artt. 38, 81 e 97 Cost.*, in <www.osservatoriocostituzionale.it>, 11 dicembre 2018.

di tutela delle minoranze dalla tirannia della maggioranza e sulla base di questo dogma si deve ritenere pacifico che la tutela dell'interesse delle giovani generazioni risulti debole e incompleta se posta in essere prescindendo dal principio egualitario di cui all'art. 3 Cost. Orbene, appare chiaro che non solo l'interesse delle giovani generazioni e quello delle future generazioni siano legati fino a confondersi in una sorta di *continuum* (34), ma, intuitivamente, possono porsi in antitesi agli interessi delle generazioni presenti e "maggioritarie" che detengono il potere decisionale e su questi presupposti occorre garantire una tutela.

L'idea stessa di tutela presuppone un conflitto e pur potendo ritenere che il conflitto tra generazioni sia qualcosa di fisiologico ed inevitabile da una prospettiva socio-antropologica, non si può ritenere questo assunto necessariamente valido in termini giuridici.

Resta ora da porsi la fatidica domanda di come sia possibile conciliare gli interessi di generazioni diverse. La risposta non può che risiedere in un'operazione di bilanciamento. Bilanciamento straordinariamente delicato e complesso dal momento che l'interesse delle future generazioni è "indeterminato e indefinibile" (35) ma dal quale non ci si può sottrarre. Non sembra condivisibile la tesi per cui il revisore costituzionale avrebbe dovuto precisare, in termini espliciti, come debba essere interpretato e tutelato l'interesse delle generazioni future (36). Ciò sarebbe stato nella migliore delle ipotesi un tentativo velleitario di determinare l'indefinito e indeterminabile o, nella peggiore, l'imposizione univoca di un modello ideale di futuro. E allora è opportuno che riempire di contenuto questo principio sia compito, in primo luogo, del legislatore ordinario e dell'amministrazione (37), sul cui operato vigila attentamente la giurisprudenza (costituzionale e non) (38), garantendo la corretta interpretazione ed attuazione del principio in esame.

Poiché, nel tessuto dei principi e dei diritti costituzionali, risulta attività sterile l'estrapolazione di un principio dal suo contesto, diventa necessario ricorrere un'interpretazione sistematica del principio della tutela dell'interesse delle future generazioni. Tra tutti i canoni ermeneutici a disposizione, ve ne sono due che sembra più appropriato evocare nel caso di specie. Da un lato, il principio di proporzionalità (39), e, dall'altro lato, soprattutto, il principio di ragionevolezza (40). Con riferimento al primo, è sufficiente precisare che si tratta di *strict proportionality* (41) nel senso che ogni restrizione dell'interesse delle future generazioni va posta in essere solo se necessaria e funzionale a preservare od ottenere un bene ancora superiore (42). Quanto al principio di ragionevolezza, alla luce del quale è possibile approssimare nella misura più precisa possibile il discrimine tra quanto viene fatto a beneficio, o quantomeno in maniera neutrale, rispetto all'interesse delle nuove generazioni, e quanto, invece, viene compiuto a suo detrimento. In quest'ottica, spostando per un istante l'inquadratura dal futuro al presente, si può argomentare in maniera convincente che i diritti nel loro tempo presente devono essere ragionevoli e che questa ragionevolezza non può che derivare dalla consapevolezza, da parte dei titolari di questi diritti, delle conseguenze che possono derivare dall'esercizio (43) dei propri diritti (44). L'applicazione del principio di ragionevolezza al caso concreto è compito "quotidiano" (45) della Corte costituzionale, eppure il sindacato di ragionevolezza in relazione all'interesse delle generazioni future è una valutazione che "taglia il tempo" (46), da effettuarsi

(34) Pur rimanendo le due categorie, e l'interesse di cui sono rispettivamente portatrici, distinte sotto il profilo soggettivo come puntualizza A. Lauro, *op. cit.*, 130-133.

(35) G. Rivosecchi, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in <www.consultaonline>, 7 luglio 2020, 3.

(36) In tal senso M. Cecchetti, *op. cit.*, 148-149.

(37) F. Sanchini, *op. cit.*, 212. Si segnala invece, con riferimento specifico alla componente climatica dell'interesse delle future generazioni, l'attenta analisi e la proposta significativa contenute in M. Magri, *Lineamenti dell'amministrazione pubblica del clima*, in *Dir. pubbl.*, 2024, 2, 321. Inoltre, sono già esistenti forme di 'valutazione d'impatto generazionale' a livello di amministrazione centrale e comunale. Ne vengono descritte, accuratamente, le forme e le finalità in L. Monti, *Legiferare meglio: la valutazione di impatto generazionale del Documento unico di programmazione*, in *Riv. dir. ed economia comuni*, 2024, 2, 53 ss.

(38) F. Sanchini, *op. cit.*

(39) P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future*, cit., 93.

(40) M. Cecchetti, *op. cit.*, 145-146; A. Spadaro, *L'amore dei tempi lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, 94; L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, cit., 36-37.

(41) G. de Almeida Ribeiro, *Between a rock and a hard place: constitutional theory and intergenerational equity*, in *The responsibility of a Constitution for the future*, Berlino, Springer, 2024, 14.

(42) Non sorprende che nella sentenza BVerfGE 157, 30 del 24 marzo 2021, '*Klimaschutzgesetz*', il Tribunale costituzionale federale tedesco faccia ricorso al principio di proporzionalità. Per un'analisi attenta della declinazione dei principi costituzionali nella sentenza tedesca summenzionata, v. T. Fickentscher, *The future dimension of the german basic law – constitutionally justifiable consequences for social security law?*, in *The responsibility of a Constitution for the future*, Berlino, Springer, 2024, 153-163.

(43) Nel caso di specie è opportuno specificare che persino un diritto legittimamente esercitato, muovendo da una prospettiva strettamente positivista, potrebbe risultare 'abusivo' rispetto all'interesse delle future generazioni.

(44) A. D'Aloia, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, in F. Ciaramelli, F.G. Menga (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, 308.

(45) M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta, 24-26 ottobre 2013, 1.

(46) C. D'Orazi, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2022, 2, 111.

attraverso un giudizio ternario temporale che consideri i valori ideali stabiliti dai costituenti, preservandoli almeno nel loro nucleo essenziale e intangibile riferito al passato; i nuovi interessi concreti dei viventi, da tutelare alla luce dei mutamenti sociali per il presente; e le aspettative complesse e spesso indefinite, da proteggere in favore delle generazioni future per il futuro (47). È questo il campo nel quale si è sviluppata la traiettoria seguita dalla giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'interesse delle future generazioni.

## 2. La Consulta come garante delle future generazioni

Come già accennato, se al legislatore e all'amministrazione spetta, ovviamente su piani differenti, di dare attuazione concreta a mezzi e forme di tutela dell'interesse delle future generazioni, sarà invece compito della giustizia costituzionale chiarire i principi che delineano il tracciato entro cui deve dispiegarsi suddetta tutela. Dall'analisi teorica di questo principio di recente codificazione, si può muovere per ripercorrerne lo sviluppo nell'alveo della giurisprudenza del Giudice delle leggi, in cui è nato e continua a svilupparsi.

Risulta doverosa, però, una precisazione preliminare di metodo. Coerentemente all'ambito di questa ricerca e ai relativi obiettivi, ci si focalizzerà sulla tutela dell'interesse delle future generazioni declinata rispetto alla corretta gestione della finanza pubblica. Ovviamente, non si cada nel malinteso per cui l'interesse delle future generazioni nella sua dimensione ambientale e in quella finanziaria siano compartimentate e distinte. Tutt'altro. I due ambiti di tutela, infatti, sono tangenti e l'uno dipende fortemente dall'altro (48).

Chiarito questo punto, occorre aver ora riguardo ad una serie di sentenze della Consulta, che spaziano dal 2014 al 2024, per verificare, in concreto, come la Corte ha modulato la tutela dell'interesse delle future generazioni nel tempo (49).

La sentenza n. 88/2014 risulta un punto di partenza appropriato. Si presti attenzione, innanzitutto, al contesto in cui viene emessa questa decisione e alla norma su cui nel caso di specie insiste il sindacato: la Corte, infatti, in questa sentenza di parziale accoglimento ha verificato la legittimità costituzionale degli artt. 9, cc. 2 e 3, 10, cc. 3, 4 e 5, 11 e 12 della l. 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, c. 6, Cost.), norma attuativa del principio di pareggio di bilancio (50), introdotto all'art. 81, c. 6, Cost. (51). Nella pronuncia in esame, la Corte valorizza il concetto di sostenibilità (52) del debito pubblico da cui fa discendere una responsabilità intergenerazionale (53) ancorata ai principi di solidarietà e di eguaglianza e, statuizione di singolare interesse, delinea due assi lungo i quali si declina questa responsabilità: uno verticale ed uno orizzontale. Infatti, la Corte specifica, condivisibilmente, che la responsabilità nei confronti delle generazioni future non ricade integralmente sulle istituzioni ma di essa si devono far carico anche tutti i cittadini del presente nei confronti del domani e, nonostante il silenzio della sentenza sul punto, appare ragionevole ritenere che questa responsabilità vada estesa anche alle formazioni intermedie.

Estremamente interessante anche la sentenza n. 181/2015, che avuto come oggetto di giudizio alcune disposizioni a carattere finanziario della Regione Piemonte, e ha posto in luce il particolare ruolo che espleta la Corte dei conti e un passaggio delle sue argomentazioni in veste di giudice *a quo* nel caso in esame. Infatti, se è inevitabile che spetterà al giudice delle leggi chiarire il contenuto e le declinazioni della tutela dell'interesse delle future generazioni come principio costituzionale in cui sono insiti dei limiti e dei doveri relativamente all'esercizio del potere di spesa pubblica, questo sindacato non potrà che esprimersi in maniera incidentale ed episodica. Di riflesso, ne esce valorizzato il ruolo

(47) A. Spadaro, *L'amore dei tempi lontani*, cit., 32.

(48) Una suggestione particolarmente interessante prevede la redazione di "bilanci ecologico-ambientali" da parte degli enti locali, in A. Lauro, *op. cit.*, 126. Un riferimento all'intersezione tra interessi economici ed interessi ambientali è presente anche in G. Rossi, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, Giappichelli, 2020, 7-8.

(49) È d'uopo specificare che le sentenze in esame non sono che una selezione delle pronunce della Corte costituzionale in cui viene trattato il tema dell'interesse delle future generazioni. Per una panoramica completa degli orientamenti della Consulta, almeno fino all'ottobre 2023, si rinvia a R. Nevola, G. Verrengia, M. Prestipino (a cura di), *Riferimenti alle nuove generazioni nella giurisprudenza costituzionale*, documentazione predisposta in occasione del IV incontro Quadrilaterale tra gli Organi di giustizia costituzionale di Italia, Francia, Spagna e Portogallo, tenutosi a Roma, 23 giugno 2023, in *Rassegna di dottrina del Servizio studi della Corte costituzionale*, ottobre 2023.

(50) A sua volta, il principio di pareggio di bilancio è stato integrato nel testo costituzionale in solerte ottemperanza all'art. 3, c. 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria (*Fiscal compact*) approvato il 2 marzo 2012. Il suddetto comma, infatti, prevede che il riconoscimento del principio di pareggio di bilancio a livello di fonti di rango costituzionale sia preferibile ma non per questo obbligatorio per gli Stati contraenti.

(51) Sul riferimento implicito all'interesse delle future generazioni nella novella del 2012 si segnala, in particolare, L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, Cedam, 2020.

(52) Sulla sostenibilità del debito pubblico nel contesto della riforma del 2012 ha scritto, *ex multis*, N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in <www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 25 ottobre 2011. Inoltre, è di notevole pregio e interesse, soprattutto in virtù dell'approccio comparativo, è il contributo di T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2016, 1.

(53) Corte cost., 10 aprile 2014, n. 88, in questa *Rivista*, 2014, 1-2, 321, punto 7.2, "Considerato in diritto".

della giustizia contabile (54) ai fini della tutela dell'interesse delle future generazioni. Del resto, come dimostra con evidenza questa sentenza (o, più precisamente, l'ordinanza di rimessione in essa riportata), non soltanto la Corte dei conti ha dimostrato in concreto notevole sensibilità facendo ricorso alla categoria dell'interesse delle future generazioni prima ancora della sua costituzionalizzazione nel lamentare, nel caso di specie, la possibilità di “oneri (...) a carico delle generazioni future” (55), ma quantomeno con riferimento agli obblighi verticali che discendono dalla responsabilità intergenerazionale, cioè quelli situati in capo ai decisori di oggi nei confronti delle generazioni di domani, i giudici contabili si trovano in una posizione privilegiata per verificare, in modo regolare e costante, la compatibilità tra la spesa erariale e la tutela dell'interesse delle generazioni future (56).

Ancora, risulta indubbiamente meritevole di attenzione la sentenza n. 49/2018, che ha censurato integralmente la l. reg. Abruzzo, 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare). La Corte, in questa pronuncia, individua tre elementi essenziali che devono integrare il contenuto della legge di approvazione del rendiconto:” a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri” (57). Focalizzando l'attenzione sull'ultimo punto, sono cristalline le implicazioni intergenerazionali delle passività che vengono applicate agli esercizi futuri. Ma per non lasciare adito a dubbio alcuno, la Consulta ha rimarcato espressamente l'imprescindibile necessità di una corretta rendicontazione della spesa e dell'indebitamento, quale presupposto oggettivo per una verifica puntuale (58) “sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate” (59).

La sentenza n. 18/2019, detta anche sentenza di San Valentino, rappresenta una pietra miliare lungo il percorso del filone giurisprudenziale che si sta esaminando. In essa, per la prima volta, la Corte costituzionale si è dimostrata “meno timida” (60) nel riconoscere la tutela dell'interesse delle future generazioni (anche se in questo caso la Consulta mostra di prediligere l'espressione “equità intergenerazionale”) come parametro di sindacato sull'esercizio del potere pubblico, pur essendo ancora, è opportuno ricordarlo, in una fase antecedente all'inserimento di questo principio nel testo della Carta fondamentale.

Con riferimento ai profili fattuali del caso in esame, la Corte è stata chiamata ad esprimersi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, l. 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, come sostituito dall'art. 1, c. 434, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) che disciplina la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predisposto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate. Nella specie, ad originare la rimessione ad opera del giudice contabile era stata la circostanza che “il Comune di Pagani, dopo aver fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (Prfp) prevista dall'art. 243-bis d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per gli enti in cosiddetto predisposto, e aver adottato un piano decennale per il recupero del disavanzo, procedeva alla rimodulazione del predetto piano, avvalendosi della facoltà di ripiano trentennale del disavanzo residuo e di quello frattanto accertato dalla Corte dei conti a seguito del monitoraggio previsto dall'art. 243-quater, c. 7, d.lgs. n. 267/2000 – che potrebbe condurre, in caso di accertamento negativo, alla deliberazione del dissesto – per passività non contabilizzate (essenzialmente costituite da debiti fuori bilancio)” (61). Sulla sentenza in parola e sul suo ruolo di ‘spartiacque’ si è scritto largamente (62), e si ritiene sufficiente, in questa sede, richiamare l'attenzione su due passaggi in particolare. Dapprima (63), la Corte riconosce come il principio della copertura pluriennale sia

(54) Sul ruolo della Corte dei conti come garante dell'equità intergenerazionale, si segnala C. Buzzacchi, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in <www.costituzionalismo.it>, 28 febbraio 2020; I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio comunità persona*, 2021, 1, 62-66.; G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in <www.diritticomparati.it>, 1 aprile 2019.

(55) Corte cost., 23 luglio 2015, n. 181, in questa *Rivista*, 2015, 3-4, 445, punto 1, “Ritenuto in fatto”.

(56) Come giustamente sottolineato in modo puntuale in A. Lauro, *op. cit.*, 127, non va sottovalutato il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio con riferimento al potere di spesa esercitato dallo Stato.

(57) Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, punto 3, “Considerato in diritto”.

(58) A. Carosi, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in <www.rivistaaic.it>, 19 settembre 2018, 867 ss. Si segnala anche, sulla tematica della trasparenza dei conti pubblici, l'analisi comparativa con l'ordinamento francese sulla categoria della “sincerità-leggibilità” in A. Lauro, *op. cit.*, 123-128.

(59) A. Lauro, *op. cit.*

(60) D. Porena, “*Anche nell'interesse delle generazioni future*, cit., 128.

(61) Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, punto 1, “Ritenuto in fatto”.

(62) Si segnalano, sul punto, A. Saitta, *Dal bilancio quale ‘bene pubblico’ alla ‘responsabilità costituzionale e democratica’ e ‘intergenerazionale’*, in *Giur. cost.*, 2019, 1, 216-225; G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, cit.; F.S. Altavilla, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo ‘neocavouriano’ della Corte dei conti, a tutela del bilancio ‘bene pubblico’ e delle generazioni future*, in *Bilancio comunità persona*, 2019, 1.

(63) Corte cost., n. 18/2019 cit., punto 5.2, “Considerato in diritto”.

strumentale alla protezione dell'equità intergenerazionale e descrive le gravi conseguenze derivanti dalla sua violazione, "atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili". La Corte, poi, opera un discernimento (64) quanto mai confacente, illustrando come "la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale". Questo distinguo, che peraltro ha riscosso ampio favore anche in dottrina (65), si fa apprezzare giacché evita che la responsabilità degli amministratori di oggi venga declinata solo nei confronti di indefinite generazioni future, i cui interessi sono altrettanto indefiniti. Questa pronuncia, infatti, rimarca con decisione la loro responsabilità *anche* nei confronti delle generazioni presenti, e soprattutto, se è concesso andare oltre il dato testuale, nei confronti delle giovani generazioni.

Da rammentare è poi la sentenza n. 115 del 2020, che rende palese il consolidarsi della giurisprudenza costituzionale in materia di equità intergenerazionale. Anche in questo caso, la norma scrutinata prevedeva la possibilità di una dilazione temporale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali. Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo*, paventa in modo inequivocabile il rischio concreto di "una deresponsabilizzazione dei rappresentanti eletti dalla comunità locale, in quanto si determinerebbe uno «spostamento, sulle generazioni future, del peso di gestioni finanziarie passate». Tale «scenario di riequilibrio ventennale min[erebbe] alla radice uno degli aspetti più pregnanti della legalità finanziaria [nel sistema fondato] su una democrazia rappresentativa, ossia la funzionalizzazione delle procedure finanziarie al vincolo di mandato degli amministratori verso la comunità che rappresentano» (66). Viene in rilievo, pertanto, l'importanza e la necessità di responsabilizzare gli amministratori investiti del mandato popolare e che rispondono agli elettori del loro operato. Come sottolineato attentamente dall'Alto Collegio, l'apparato di norme che regolano la contabilità degli enti locali deve prevedere "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" (67).

Riguardo alle pronunce nn. 80 e 235/2021, sembra opportuno considerarle unitariamente, in quanto ormai la giurisprudenza costituzionale può ritenersi stabilizzata con riferimento all'applicazione del principio di equità intergenerazionale e può dirsi anzi che queste due sentenze fanno in qualche modo da preludio alla revisione della Costituzione che sarebbe stata realizzata poco dopo. Nella prima, la Corte costituzionale ragiona in termini di equità 'pura', constatando che poiché "il ripiano del disavanzo segue il medesimo ammortamento trentennale dell'anticipazione di liquidità, tale differimento comporta il trasferimento dell'onere del debito e del disavanzo dalla generazione che ha goduto dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive, senza che a queste ultime venga trasmesso alcun beneficio connesso all'utilizzazione di beni durevoli di investimento" (68). Non si manca di ribadire quanto già affermato nelle pronunce succitate, ovvero che "la pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior deficit incorre anche nella violazione dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale" (69). Nel medesimo segno sono, poi, i ragionamenti svolti dalla Corte nella sentenza n. 235/2021, seppur con un elemento di novità che merita evidenziare. Si intende far riferimento, in particolare, al passaggio in cui il Giudice delle leggi afferma che: "Il rispetto del principio di 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. Di fronte alle difficoltà di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, il recupero del deficit non può essere procrastinato 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'" (70). Ecco, dunque, il ricorso al principio di ragionevolezza (71), eletto a parametro privilegiato al fine di accertare la lesione dell'interesse delle future generazioni. Allo stesso modo, di estremo interesse è l'attenzione che in questa pronuncia si dà anche all'interesse dei "nuovi amministratori" a non essere gravati, nell'adempimento del loro mandato, da vincoli derivanti dal 'cattivo' esercizio del potere di spesa da parte dei loro predecessori.

Infine, occorre volgere lo sguardo alla sentenza n. 120/2024, l'unica, tra quelle qui considerate, posteriore alla novella costituzionale del 2022. Anche questa decisione appartiene a quel filone giurisprudenziale tendente a deprecare

(64) *Idem*, punto 6, "Considerato in diritto".

(65) *Supra*, par. 1.2.

(66) Corte cost., 23 giugno 2020, n. 115, in questa *Rivista*, 2020, 3, 186, punto 1, "Considerato in diritto".

(67) *Supra*, punto 7.1.

(68) Corte cost., 29 aprile 2021, n. 80, in questa *Rivista*, 2021, 2, 257, con nota di A. Peta, *Fondo anticipazione di liquidità e recupero del disavanzo: la Corte costituzionale fornisce le coordinate per la sana gestione del bilancio*, punto 6.1, "Considerato in diritto".

(69) *Supra*, punto 6.1.

(70) Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 235, in questa *Rivista*, 2021, 6, 231, con nota di E. Tomassini, *La Corte costituzionale ribadisce l'incompatibilità con i principi di sana gestione finanziaria degli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, ma salva la normativa statale impugnata*, punto 6.1, "Considerato in diritto".

(71) *Supra*, par. 1.2.

l'eccessiva dilazione temporale dell'onere di riequilibrio finanziario degli enti locali, in quanto violativo, *ex multis*, del principio di equità intergenerazionale. Paradossalmente, questa pronuncia risulta d'interesse, per i fini di cui alla presente disamina, non tanto per il suo contenuto quanto, invece, per l'assenza di richiami all'art. 9 Cost. La sentenza in esame utilizza infatti a più riprese, come parametro, la triade composta dai principi "di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale", ancorandoli agli artt. 81 e 97, c. 1, Cost., senza ravvisare il bisogno di citare – anche, o in alternativa – l'interesse delle future generazioni di cui all'art. 9. Forse che la Corte costituzionale abbia inteso aderire all'interpretazione letterale dell'art. 9, limitandone l'ambito di applicazione alla materia ambientale? È plausibile. Le conseguenze di questo orientamento devono indurre a scorgervi segnali ostativi alla neutralizzazione, con effetti espansivi, della categoria concettuale? Appare ragionevole dare al quesito risposta negativa: infatti, è abbastanza incontestabile che i principi di cui agli artt. 81 e 97, c. 1, siano sufficienti di per sé a garantire la tutela dell'interesse delle future generazioni in relazione alla corretta gestione delle finanze erariali.

Ci si potrebbe chiedere, allora, quale reale bisogno vi sia di integrare in questo ambito l'ulteriore parametro contenuto all'art. 9. Si può rispondere a tale quesito, in termini piuttosto semplici, argomentando che fondare la tutela delle future generazioni, anche in relazione al sindacato sul potere di spesa pubblica, su uno dei principi fondamentali della Costituzione non può che essere un rafforzativo di tale tutela. Inoltre, una ragione ulteriore e di importanza capitale risiede nel riconoscimento dell'equità intergenerazionale come principio trasversale che informa l'intero ordinamento e sfugge a logiche di settorializzazione che rischiano solo di limitarne il potenziale. Principio, dunque, che pervade l'ordinamento nella sua interezza e che 'vive' nello stesso, anche e soprattutto attraverso la sua applicazione costante e solerte da parte del Giudice delle leggi.

### 3. La consumabilità del potere di spesa pubblica

Fin qui si è cercato di dare conto di come l'interesse delle future generazioni sia principio che, ormai, trova piena cittadinanza nella sistematica degli istituti fondamentali dell'ordinamento costituzionale. A tal fine, si è ritenuto preferibile muovere da una concettualizzazione di suddetto interesse che tenesse conto delle sue componenti, dei suoi corollari e sui suoi riflessi in termini di doveri e di interessi, per poi riassumere le tappe del percorso lungo il quale la giustizia costituzionale ha dato forma a questo principio e lo ha collocato con cura nella densa rete di principi e diritti costituzionali che si trovano interconnessi l'uno con gli altri. Sulla base di queste considerazioni, pare ora opportuno soffermarsi su un possibile sviluppo ulteriore, ancora poco esplorato, del principio di equità intergenerazionale: quello relativo alla nozione di consumabilità del potere di spesa pubblica. Per consolidato orientamento giurisprudenziale, si parla di consumazione di un potere pubblico quando, dovendo lo stesso essere esercitato entro un termine prestabilito, ciò non avvenga. In tali casi, si suole dire che l'amministrazione ha già consumato il suo potere (o per non aver neppure iniziato tempestivamente il corrispondente procedimento, o per averlo iniziato ma non anche concluso nel tempo pre-determinato), nel senso che è decaduto dalla possibilità di esercitarlo. Esso non è dunque rieditabile, per intero o per la parte residua, a seconda dei casi. Traendo spunto dalla c.d. sentenza di San Valentino della Corte, si tratta allora di stabilire se e in che senso si possa parlare di consumazione del potere anche con riferimento alle decisioni di finanza pubblica adottabili da organi elettivi di enti costituzionalmente previsti, e quale ruolo giochi nell'ambito così definito il fattore tempo. Al riguardo è forse il caso di partire dal secondo punto, considerato che questo fattore può rappresentare certamente un minimo comune denominatore fra il consolidato schema pubblicistico della consumazione del potere editabile dall'amministrazione, da un lato, e quel fenomeno di sostanziale finitezza della esplicabilità dei pubblici poteri che tende a gravitare concettualmente, nell'impostazione della Corte, intorno all'esigenza di salvaguardia degli interessi delle future generazioni.

Preliminarmente, però, è necessario accennare, seppur in termini sintetici come appare più consono in questa sede, all'istituto della consumabilità (o esauribilità) del potere amministrativo (72). Per comprendere a pieno questa categoria concettuale, mette conto puntualizzare come essa non sia che il frutto della lenta erosione del dogma della inesauribilità del potere amministrativo dovuto al progressivo riconoscimento di "opposte esigenze di stabilità e di integrità della sfera giuridica privata" (73). Di fatti, è stato ormai scardinato l'assioma per cui il potere amministrativo sia "potere inesauribile ed immanente" (74). Per dirla altrimenti, si accoglie l'idea che, in determinate circostanze, il tempo possa consumare il potere rendendolo non più esercitabile. Autorevole giurisprudenza (75) ha chiarito che "il tempo dell'agire amministrativo nel suo valore intrinseco va declinato non in termini assoluti ma in termini relativi, mentre deve essere declinato in termini assoluti solo quando si rifletta sul suo valore estrinseco, ossia sulla sua rilevanza effettuale. Il tempo dell'azione amministrativa, infatti, rappresenta una parentesi all'interno della quale la potestà amministrativa spiega efficacia attrattiva sulla sfera giuridica dell'amministrato". Una parentesi, per usare la terminologia adottata dai giudici di Palazzo Spada, al di fuori dei cui confini la potestà amministrativa perde inerzia fino ad esaurirsi.

(72) Sul tema, è da segnalare M. Trimarchi, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, per una trattazione completa ed esauriente dell'evoluzione di questo istituto nel corso del tempo.

(73) M. Trimarchi, *op. cit.*, 176.

(74) F. Francario, *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, in <www.federalismi.it>, 19 aprile 2017, 17.

(75) Cons. Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2021, n. 584, punto 8.4, in questa *Rivista*, 2021, 1, 354, con nota di P. Cosa.

La consumazione del potere di spesa pubblica, intesa come presidio dell'integrità erariale a beneficio delle future generazioni, e la consumazione del potere amministrativo condividono, oltre l'omonimia, il ruolo centrale del fattore temporale nella realizzazione dei rispettivi effetti. In entrambi i casi si tratta di definire gli estremi, i confini, entro cui si può dispiegare l'esercizio del potere.

Se, con riferimento al potere amministrativo, si possono facilmente individuare come coordinate i termini del procedimento, non è altrettanto palese quale debba essere, ad esempio, il limite temporale dei piani di ripianamento del deficit di bilancio degli enti locali. Occorre, dunque, rifarsi ancora una volta alla sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale in cui sono contenute alcune indicazioni importanti sul punto. Sul contenuto di questa sentenza ci si è già soffermati (76), ma è opportuno spendere delle considerazioni ulteriori. In particolare, la Consulta afferma che trent'anni è un termine eccessivo, nel caso di specie, comportando la nefasta conseguenza per cui “nessuno degli amministratori eletti o eligendi [futuri] 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” (77); di modo che si realizzerebbe la circostanza nella quale “la responsabilità degli amministratori che hanno provocato il deficit sarebbe stemperata per un lunghissimo arco generazionale, in modo da determinare una sorta di oblio e di immunità a favore dei responsabili” (78), così come lamentato dal giudice remittente.

Una puntualizzazione, sotto il profilo quantitativo, è d'obbligo. Se la pronuncia in esame rileva il termine trentennale come “eccessivo” (79) o “irragionevole” (80), si astiene, opportunamente, dal definire in termini viceversa positivi il *quantum*. Questo orientamento di *self-restraint* della Corte è indubbiamente condivisibile poiché, come rammenta essa stessa, “diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità [tra il mandato degli amministratori precedenti e gli omologhi subentranti], e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore” (81). Sulla scorta delle considerazioni riportate fin qui, appare legittimo affermare che la Corte ha prodotto una “nuova costruzione giuridica” (82) ovvero la consumazione dell'esercizio del potere di spesa delle amministrazioni locali, segnatamente, come strumento di tutela delle future generazioni.

Una precisazione ultima è dovuta: non è il tempo in sé a consumare il potere di spesa. Piuttosto, è la ‘cattiva’ gestione dell'erario a consumare le risorse e, logicamente, a limitare il potere di spesa e di ricorso all'indebitamento. Il tempo, infatti, non può diventare una via di fuga dalla responsabilità, sia intra che intergenerazionale, degli amministratori locali facendo ricadere il peso e i costi sugli amministratori e sugli amministrati di domani. Limitare le possibilità, le aspirazioni e gli interessi delle generazioni future collide in maniera chiara con il principio di equità intergenerazionale, assurdo, ormai al rango di principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, *a fortiori* dopo la sua consacrazione nell'art. 9.

#### 4. Conclusione

In conclusione, occorre porsi il tema della consumazione del potere di spesa pubblica, ponendolo in relazione con il principio di equità intergenerazionale, principio che, sebbene ancora “giovane” nel panorama costituzionale, sta acquisendo progressivamente una piena cittadinanza tra i principi fondamentali dell'ordinamento. Sotto la spinta della giurisprudenza costituzionale, esso, se applicato al contesto della finanza pubblica, tende ad assumere un significato operativo che va oltre la pura tutela teorica. Esso impone vincoli e criteri che mirano a limitare il potere di spesa e, di riflesso, l'indebitamento delle generazioni presenti, così da evitare che il peso delle decisioni economiche ricada in misura sproporzionata su coloro che verranno.

È nella giurisprudenza della Corte costituzionale che trova infatti ancoraggio la configurabilità della consumabilità del potere di spesa come strumento di salvaguardia per le generazioni future, indicando che il prolungamento eccessivo di piani di riequilibrio finanziario e l'accumulo di debiti erariali non giustificati possano essere qualificati come lesivi dei principi costituzionali di sostenibilità e responsabilità (83). La Corte, nelle sue pronunce, ha posto l'attenzione su un punto fondamentale: il tempo (84), quale un fattore critico per garantire che l'esercizio del potere di spesa rimanga legittimo e sostenibile. Decisioni di bilancio che si protraggono oltre limiti ragionevoli, a partire dal caso dei piani trentennali di rientro dal deficit, vengono criticate dalla Consulta perché minano la rendicontazione e la trasparenza, due pilastri della rappresentanza democratica (85). Una politica di spesa che trasferisca in modo sostanziale i costi e gli

(76) *Supra*, par. 2.

(77) Corte cost. n. 18/2019 cit., punto 5.3, “Considerato in diritto”.

(78) *Supra*, punto 1.

(79) *Supra*, punto 1.2, “Ritenuto in fatto”.

(80) *Supra*, punto 6, “Considerato in diritto”.

(81) *Supra*.

(82) I. Ciolli, *op. cit.*, 69-70.

(83) E. Leccese, *L'ambiente: dal codice di settore alla Costituzione, un percorso al contrario? (Riflessioni intorno ai progetti di legge per l'inserimento della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali della Costituzione)*, in <ambienteditto.it>, 2020, 4, 23.

(84) Sulla crucialità del tempo nelle dinamiche dell'ordinamento costituzionale è inevitabile un rinvio a T. Martines, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, Giuffrè, 1978, vol. III; ora, in Id., *Opere, ivi*, 2000, vol. I.

(85) C. Buzzacchi, *op. cit.* 34-38.

oneri su amministratori ed elettori futuri, sottraendo così risorse e possibilità di scelta, non è tollerata dalla Costituzione vivente perché collide con i principi di equità intergenerazionale e con il concetto di ‘consumazione’ del potere di spesa, intesa come limite al potere stesso.

L’attenzione progressiva della Corte dei conti e della Corte costituzionale sta consolidando questo principio, anche se la dottrina ha più volte evidenziato come il ruolo delle Corti, benché determinante nell’interpretazione della responsabilità intergenerazionale, sia solo una parte di un quadro più ampio. Affinché il principio possa avere una valenza concreta e applicativa, si rende auspicabile un intervento normativo da parte del legislatore che delinei un sistema di regole chiare e flessibili, capace di adattarsi alle specificità dei casi concreti ma in grado di garantire certezza giuridica. Tale normativa dovrebbe considerare sia la natura sostanziale della consumazione del potere di spesa, stabilendo parametri per una gestione del bilancio che non ecceda limiti sostenibili, sia la necessità di evitare forme di perpetuazione del debito che precludano le scelte economiche future.

In altri termini, sarebbe opportuno che il legislatore intervenisse per dare attuazione concreta al principio della consumazione del potere di spesa pubblica come categoria giuridica autonoma, dotando gli organi elettivi di indicazioni normative precise sui criteri di gestione e sui limiti oltre i quali l’indebitamento non può proseguire senza ledere i diritti delle generazioni future e senza pregiudicare il sistema di riparto delle competenze. Un tale intervento, oltre a rafforzare il principio di sostenibilità finanziaria, rappresenterebbe un presidio di responsabilità e di trasparenza, limitando gli effetti delle scelte di spesa odierne sul patrimonio pubblico e sulle risorse erariali a disposizione delle generazioni a venire (86). Per tale via, si promuoverebbe una cultura amministrativa orientata a una gestione del bilancio prudente, equa e rispettosa delle esigenze democratiche, in cui il potere di spesa venga esercitato in una logica di lungo periodo e con un’attenzione costante verso le ricadute future delle decisioni finanziarie.

In definitiva, l’affermazione della consumazione del potere di spesa pubblica non costituisce solo un’evoluzione teorica, ma l’elaborazione di un vero e proprio fondamento per gestioni finanziarie che rispondano alle esigenze del presente senza pregiudicare le possibilità del futuro. Essa rappresenta un passo significativo verso un ordinamento che integri pienamente il principio di equità intergenerazionale, e che riconosca nei diritti delle generazioni future non solo un parametro etico, ma una vera e propria garanzia costituzionale (87). In tal modo, si creerebbe un equilibrio atto a rendere le decisioni pubbliche realmente democratiche, sostenibili e, in qualche modo, giuste, portando a compimento l’idea di un ordinamento che, per tutelare appieno il bene comune, non può permettersi di ignorare le conseguenze a lungo termine delle proprie scelte.

\* \* \*

---

(86) Sono da segnalare anche i richiami, in tal senso, al “‘Rapporto Brundtland’ del World Commission in Environment and development e all’Agenda 2030 dell’Onu”, presenti in C. Bergonzini, *op. cit.*, 75.

(87) F.G. Menga, *Dare voce alle generazioni future*, cit., 75.