

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2022

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

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

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttore

Francesco Sucameli

Responsabili di redazione

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconomi.it

**Publicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912**

Rivista di CLASSE A AREA 12 (Scienze giuridiche) e Scientificità AREA 13 (scienze statistiche ed economiche)

INDICE

Editoriale di Giuseppe Verde p. 4

DOTTRINA

Giacinto Della Cananea *La cassazione, i derivati e gli enti pubblici: verso una giurisprudenza costante*p.10

Camilla Buzzacchi *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*p.17

Maria Cristina Razzano *La nomofilachia nel codice di giustizia contabile*p.30

Chiara 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*p.64

Maria Alessandra Sandulli *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni: note a margine del pensiero di Aldo Carosi. Inquadramento e analisi della fase istruttoria*p.82

Monica Bergo e Marcello Cecchetti *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle "garanzie minime" di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*p.95

Giacomo Menegus *"Ceci ce n'est pas une pipe", ovvero sulla "ritrovata" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione*p.122

Vanessa Manzetti *Brevi spunti di riflessione sul ruolo delle banche nazionali di promozione e l'esigenza di trasformazioni tecnologiche tra Stato e mercato*p.136

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistoriop.144

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Leonardo Cinotti *L'indebito oggettivo e l'indebito contrattuale: un'irrisolta questione storica*p.149

Laura d'Ambrosio *Le autonomie locali dall'emergenza sanitaria al PNRR*p.159

STORIA DELLA DOTTRINA

Rubrica a cura di Guido Rivosecchi e Simone Pajno
Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio, tra regole e principip.168

**Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale:
le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile.
Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021¹**

*di Chiara Bergonzini
Ricercatrice TD in Diritto costituzionale
Università di Macerata*

SOMMARIO

1. Introduzione
2. La sentenza n. 235 del 2021 della Corte costituzionale: la *quaestio*
 - 2.1. (segue) la decisione della Corte
3. La sostenibilità finanziaria e l'equità tra generazioni: il contesto e il problema
4. Quando la Corte costituzionale anticipa il Parlamento: il principio di equità intergenerazionale nella giurisprudenza 2012-2021
 - 4.1. *Cerchi nell'acqua. Cenni all'equità intergenerazionale nel settore pensionistico*
5. Precedenti giurisprudenziali e teoria costituzionale: questioni (forse) risolte, questioni aperte

ABSTRACT

Intergenerational equity and the Italian Constitutional case law: the systemic implications of judgments on accounting laws. Backward remarks from judgment no. 235 of 2021

The essay starts by examining the Constitutional Court's judgement no. 235/2021, one of the most recent decisions considering intergenerational equity and political responsibility as parameters for unconstitutionality. The second part focuses on the Constitutional Court's approach from 2012 to build the intergenerational equity principle - even without express mention in the Constitution text until 2022 - and its use first in accounting laws and then in retirements laws. In conclusion, the essay analyses some leading questions about the intergenerational equity principle applied to the Italian Constitutional framework.

1. Introduzione

Che la giurisprudenza della Corte costituzionale possa avere ricadute anche assai rilevanti a livello di sistema è affermazione banale. Sono notoriamente innumerevoli i casi in cui il Giudice delle leggi ha contribuito in modo decisivo a plasmare – o ri-plasmare – interi settori dell'ordinamento giuridico italiano: basti pensare all'esempio forse più noto, il Codice penale fascista, o al rapporto tra l'ordinamento interno e quello europeo. Meno frequenti sono i casi in cui la Corte, cogliendo e mettendo a sistema una serie di elementi di diversa natura, ottiene il risultato di anticipare – e in parte indirizzare – la produzione normativa non solo settoriale, ma addirittura di revisione costituzionale.

Quest'ultima ipotesi si è verificata, di recente (limitandosi, cioè, al nuovo millennio), in due occasioni, diverse per settore e ampiezza. Il primo caso è stato quello della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), rispetto alla quale attenta dottrina² ha sottolineato come le nuove regole sulla finanza pubblica, poi formalizzate nel testo revisionato degli artt. 81, 97 e 119 Cost., fossero state sostanzialmente applicate in sentenze di poco precedenti. La seconda vicenda è oggetto delle riflessioni che seguiranno, relative alla progressiva emersione e affermazione del principio di equità intergenerazionale nella giurisprudenza

¹ Il contributo è una versione ampliata e aggiornata delle prime riflessioni contenute in C. BERGONZINI, *Prime note su un percorso giurisprudenziale: dalla sostenibilità del debito pubblico all'equità intergenerazionale*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 113-129. L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconomi.it.

² Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in www.rivistaaic.it, 2012, fasc. 3, spec. parr. 2 e 3.

costituzionale successiva alla già citata revisione del 2012, ma *precedente* all'introduzione di tale principio nel nuovo testo dell'art. 9 Cost.³

Casi diversi per settore e ampiezza, si diceva: nel primo, si tratta di poche decisioni coeve all'intervento del legislatore costituzionale, inserite in un contesto sovranazionale (quello della reazione europea alla “Grande Crisi” economica iniziata nel 2008) le cui linee di sviluppo erano già visibili al momento della loro redazione; al punto che le pronunce, rilette a distanza di ormai un decennio, risultano armoniche con il quadro normativo consolidatosi in quel periodo.

Le sentenze che hanno progressivamente portato all'affermazione del principio di equità tra le generazioni spiccano invece sia per la distanza temporale dalla relativa modifica costituzionale, sia – e forse soprattutto – per l'innovatività dell'impostazione ermeneutica rispetto alle letture maggioritarie del periodo in cui hanno iniziato a prendere forma. Perciò pare a chi scrive che, prendendo spunto da una delle decisioni più recenti in materia, la n. 235 del 2021, valga la pena ripercorrere a ritroso questo cammino giurisprudenziale: non solo per evidenziarne i passaggi principali, ma anche per provare a capire – pur senza velleità di trarre conclusioni definitive – se e quali dei tanti nodi teorici sottostanti l'affermazione del principio (*infra*, par. 5) siano stati sciolti nel consolidarsi delle argomentazioni della Consulta e quali, invece, rappresentino ancora una sfida per la riflessione collettiva.

2. La sentenza n. 235 del 2021 della Corte costituzionale: la *quaestio*

La sentenza n. 235 della Corte costituzionale aveva ad oggetto diverse questioni, sollevate dalla Corte dei conti Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, relative a tre disposizioni (commi dell'art. 1) della legge di bilancio dello Stato per il 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) e due articoli di leggi di bilancio dell'Abruzzo, rispettivamente del 2018 e del 2019 (art. 8, co. 1, lett. *a*), l. reg. Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, e art. 8, co. 1, lett. *a*) e *c*), l. reg. Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2). Le questioni possono essere sintetizzate come segue.

La legge n. 205/2017 prevedeva, all'art. 1, co. 779, la possibilità, per le Regioni che si fossero impegnate a «riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti», di rideterminare il piano di rientro dal disavanzo al 31 dicembre 2014 in quote costanti, in «non oltre venti esercizi»; tale disposizione era applicabile anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015. Il comma successivo del medesimo articolo 1, il 780, conteneva le percentuali progressive di incremento dei pagamenti complessivi per investimenti fino al 2026. Il comma 782, infine, stabiliva il decorso dell'adeguamento del piano di rientro dei disavanzi 2014 e 2015, per la quota non ancora ripianata, dal 2018. “Agganciandosi” a tali disposizioni statali, le norme regionali del 2018 e del 2019 prevedevano l'iscrizione nei relativi stati di previsione della spesa di quote di disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014, rispettivamente per i trienni 2018-2020 (l. reg. Abruzzo n. 7/2018) e 2019-2021 (l. reg. Abruzzo n. 2/2019, che richiamava espressamente la legge statale). La Sezione regionale rimetteva individuava tra la normativa regionale e quella statale un «rapporto di collegamento-pregiudizialità»⁴, che avrebbe contribuito a determinare l'illegittimità della prima: le norme dell'Abruzzo erano quindi impugnate sia per vizi propri, sia in relazione alla pretesa incostituzionalità delle previsioni statali.

Secondo l'interpretazione del giudice *a quo* i due commi della legge n. 2015/2017 (legge di bilancio 2018) si ponevano infatti in contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost. a causa dell'eccessiva estensione temporale – vent'anni – del piano di rientro dal deficit, che avrebbe consentito

³ Il riferimento è ovviamente alla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, che per quanto qui interessa ha inserito nell'art. 9 della Costituzione un nuovo terzo comma: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Sui lavori preparatori (*in itinere*) v. L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, 2021, fasc. 4.

⁴ Corte cost., sent. n. 235/2021, p.to 1 del *Considerato in Diritto*.

«un'ingiustificata espansione della capacità di spesa corrente coeva a una situazione di squilibrio strutturale»⁵. Veniva inoltre sottolineato come tale ampliamento fosse esteso anche al recupero del disavanzo della gestione 2015, al quale era già compiutamente applicata la contabilità armonizzata ai sensi del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

La violazione degli artt. 81 e 97 Cost. era individuata anche da parte delle disposizioni regionali che, sulla base delle già citate previsioni della legge di bilancio statale per il 2018, avrebbero consentito la predisposizione di scritture contabili «con modalità meramente convenzionali in ordine agli accantonamenti necessari per rientrare dal disavanzo, alterando il calcolo algebrico delle attività e delle passività sia degli esercizi pregressi, sia di quello corrente»⁶; ottenendo in tal modo la modifica degli obiettivi previsti dal piano di rientro e soprattutto un aumento della capacità di spesa in assenza di copertura.

Ulteriori motivi di illegittimità argomentati a carico delle disposizioni regionali erano la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), e comma 3, Cost., in entrambi i casi per contrasto con il parametro interposto costituito dal d.lgs. n. 118/2011. Da un lato, rispetto all'armonizzazione contabile (art. 117, co. 2, lett. e), Cost.), l'antinomia era individuata con l'art. 42, comma 12, ai sensi del quale «[l]'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1 a seguito dell'approvazione del rendiconto [...] è applicato *al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione*. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, *in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale*, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio»⁷. Dall'altro lato, rispetto al coordinamento della finanza pubblica (art. 117, co. 3, Cost.) il contrasto era con l'art. 50, «il quale prescrive l'obbligo della verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio in quanto verrebbero impegnate spese in misura superiore rispetto al complesso delle risorse disponibili»⁸.

Da ultimo, la normativa regionale era denunciata anche per «la violazione dei principi generali di certezza del diritto, del legittimo affidamento e della giustizia effettiva» con conseguente «prevaricazione dei diritti dei debitori»⁹ ex art. 41 Cost.: ciò a causa della possibilità che l'eccessivo protrarsi del ripiano del deficit regionale inneschi ritardi nel pagamento dei debiti delle p.a., con conseguente crisi, per le imprese che hanno fornito beni e servizi¹⁰. In questo caso i parametri costituzionali erano il già citato art. 41, gli artt. 81 e 97 e l'art. 117, co. 1, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU in riferimento alla tutela dei diritti di credito, compresi nel rispetto della proprietà.

2.1. (segue) la decisione della Corte

Passando alla motivazione, merita sottolineare, in via pregiudiziale, la ribadita legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo di legittimità-regolarità sui conti degli Enti territoriali: un profilo che appare ormai consolidato, tanto che da essere argomentato tramite una serie di citazioni testuali delle decisioni precedenti¹¹.

⁵ Ivi, p.to 1.1 *Cons. in Diritto*.

⁶ Ivi, p.to 1.2 *Cons. in Diritto*.

⁷ D. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 42, comma 12, corsivi aggiunti.

⁸ Corte cost., sent. n. 235 del 2021, p.to 1.2 *Cons. in Diritto*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. ivi, p.to 1.3 *Cons. in Diritto*.

¹¹ *Ex multis*, v. almeno Corte cost. sentt. n. 88 del 2017, e nn. 80 e 215 del 2021. In dottrina, v. M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *www.federalismi.it*, 2020, fasc. 34, e (particolarmente analitico anche sui limiti

Per quanto riguarda il *thema decidendum*, esso viene limitato alle disposizioni regionali, perché le questioni relative alla legge n. 205/2017 sono dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza. La Corte non accoglie infatti la lettura della rimettente sulla già citata pregiudizialità tra i due livelli di normazione, rilevando che il «preteso rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali censurate non viene sostenuto da alcuna attendibile argomentazione»¹². L'argomento è formalmente ineccepibile, dato che – prosegue la sentenza – nell'ordinanza di rimessione «non è citato alcun documento normativo o amministrativo dal quale emerga che la Regione Abruzzo si sia impegnata – secondo quanto previsto [dal Bilancio 2018] – a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti, aumentando i pagamenti complessivi negli anni dal 2018 al 2026». Non si può tuttavia tacere che, al di là del caso in esame, resta un problema di fondo, già evidenziato in dottrina, riassumibile nella notevole differenza tra il livello di controllo cui sono sottoposti gli Enti territoriali rispetto a quello applicato alla normativa statale; per cui, «stando alla prassi, l'interpretazione divergente di norme che disciplinano in modo pressoché identico il procedimento di parificazione del rendiconto per lo Stato e per le Regioni si traduce in un controllo della Corte dei conti meno incisivo sugli organi politici statali di quanto non lo sia quando lo stesso giudizio ha ad oggetto i rendiconti regionali»¹³.

Particolarmente interessante dal punto di vista del “dialogo tra le Corti” è, infine, un ultimo passaggio affrontato sempre in fase di decisione sull'ammissibilità in punto di rilevanza, questa volta con riferimento alle questioni sulle disposizioni regionali. Com'è noto, la giurisprudenza costituzionale recente ha ampliato la rosa dei parametri cui il Giudice contabile può riferirsi nel giudizio incidentale, tanto da indurre la dottrina più attenta a ragionare di un nuovo significato dell'espressione “ridondanza”: il riferimento è all'inclusione, oltre ai “tradizionali” precetti costituzionali finanziari, della violazione del riparto di competenze *ex art. 117 Cost.*, per cui la Corte «ha espressamente ritenuto ammissibile il promovimento di questioni costruite [...] anche sulla violazione dei parametri posti a presidio delle competenze legislative esclusive dello Stato, sul dichiarato presupposto che, nelle ipotesi di “incompetenza assoluta”, alla legislazione regionale manca, per definizione, qualunque titolo per allocare risorse e, pertanto, che tale vizio assoluto di competenza si traduce immediatamente “nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata”»¹⁴. Il dato interessante sta, in questo caso, nel fatto che la decisione in commento *non* fa leva sul parametro da ultimo citato perché – come si vedrà meglio tra un momento – l'accoglimento è ricondotto alla violazione degli artt. 81 e 97 Cost. Ciò nonostante, al punto 5 del *Considerato in Diritto* si legge che «la rimettente *argomenta in modo ampio la pregiudizialità della questione* stessa sulla decisione inerente all'accertamento del risultato di amministrazione e alla parificazione del rendiconto regionale sottoposto al suo esame»¹⁵. Il che, se da un lato conferma uno degli approdi più innovativi sul piano del processo costituzionale, dall'altro lato sembra evidenziare la particolare cautela con cui il Giudice delle leggi, evidentemente

necessari per l'accesso in via incidentale da parte della Corte dei conti) G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2021, fasc. 27, 143-175, ove ampie indicazioni bibliografiche.

¹² Corte cost., sent. n. 235 del 2021, p.to 4 *Cons. in Diritto*.

¹³ G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti*, cit., 159.

¹⁴ M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni*, cit., p. 61, corsivi testuali.

¹⁵ Ivi, p.to 5 *Cons. in Diritto* (corsivi aggiunti), che prosegue: «Il giudice a quo evidenzia come, in assenza della norma censurata, la posta di disavanzo iscritta in parte spesa del bilancio preventivo sarebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione di fine esercizio. La conseguente sottostima della rata annuale di rientro dal deficit travolgerebbe l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui comporterebbe di non tener conto degli incrementi di entrata e/o delle riduzioni di spesa necessari a garantire la ricerca dell'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio».

consapevole dei rischi teorici dell'operazione interpretativa¹⁶, affronta e delimita il campo di azione della Corte dei conti come giudice *a quo*.

Nel merito, la sentenza n. 235/2021 dichiara l'illegittimità delle disposizioni regionali impugnate per violazione degli artt. 81 e 97 Cost., con assorbimento delle ulteriori questioni sollevate dalla sezione regionale di controllo per l'Abruzzo. Il ragionamento della Corte fa perno sul principio di continuità dei bilanci¹⁷, a partire dalla condivisione dell'interpretazione del giudice *a quo*, che ha ritenuto «illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi *convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati*»¹⁸. Dalla constatazione che le norme regionali non prevedevano stanziamenti per il recupero del deficit risultante dagli esercizi 2015-2017 – accertati nei relativi rendiconti, già parificati dalla Corte dei conti – non può che derivare un pregiudizio del corretto calcolo del risultato di amministrazione «poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una *mera espressione matematica* alla *corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio* relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi». Lo sfondo dell'argomentazione è il principio di trasparenza dei conti pubblici, sintetizzato nell'ormai famosa formula del «bilancio come bene pubblico»¹⁹; da esso la Corte ha ricavato, passando per il corollario della continuità dei bilanci²⁰, il valore vincolante dei due parametri utilizzati nella decisione in esame come basi dell'illegittimità, cioè il principio di responsabilità democratica e quello di equità intergenerazionale, su cui ci si soffermerà tra breve.

Prima, però, merita menzione l'argomento con cui la Corte respinge, con tono a dir poco categorico, la tesi della difesa regionale secondo cui il meccanismo normativo in oggetto sarebbe stato «una *semplice operazione di riallineamento contabile* cui concorrerebbero pregressi risultati di esercizio diversi – di cui quelli afferenti all'introduzione della contabilità armonizzata assumerebbero la consistenza maggiore – nella prospettiva di una sicura data di rientro»²¹. Una simile lettura rappresenta l'ennesimo tentativo di aggirare, per così dire, l'ormai granitica giurisprudenza costituzionale sulla natura e la *ratio* del riaccertamento straordinario, pretendendo di considerarlo un mero strumento contabile; al contrario, sin dalla sentenza n. 6 del 2017²² è stato chiarito che tale istituto è stato introdotto, nella legislazione statale, proprio «per far emergere disavanzi occulti provocati dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse». L'obiettivo è la trasparenza, cui è *servente* la possibilità a suo tempo accordata agli enti territoriali di formalizzare nelle scritture contabili gli esiti del riaccertamento straordinario, così da garantire per il futuro l'effettivo conseguimento dell'equilibrio dei bilanci in senso dinamico.

Di qui il perentorio accoglimento contenuto nella sentenza n. 235/2021: «[è] evidente che predeterminare in questo modo, peraltro palesemente riduttivo, i disavanzi precedentemente emersi,

¹⁶ Da ultimo, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti*, cit., 162-166. Sul punto v., tra i primi, R. Bin, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, 2019, fasc. 1, 15 ss.

¹⁷ Il principio che «collega gli esercizi sopravvenuti nel tempo in modo ordinato e concatenato»: Corte cost., sent. n. 181/2015, p.to 6.3 *Cons. in Diritto*.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 235 del 2021, p.to 6 *Cons. in Diritto*, da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo (corsivi aggiunti).

¹⁹ V. Corte cost., sent. n. 184 del 2016, su cui G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2016, fasc. 3. Sul tema, imprescindibile A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *www.rivistaaic.it*, 2018, fasc. 3.

²⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 49 del 2018 (spec. p.to 2 *Cons. in Diritto*), su cui v. G. RIVOSECCHI, *La Corte e l'equilibrio di bilancio: ancora una pronuncia di annullamento del rendiconto regionale per mancanza di trasparenza e veridicità dei conti*, in *Giur. cost.*, 2018, fasc. 2, 576 ss.

²¹ Corte cost., sent. n. 235 del 2021, p.to 6.2 *Cons. in Diritto* (corsivo aggiunto), da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo.

²² Cfr. Corte cost., sent. n. 6 del 2017, su cui A. BRANCASI, *Bilanci di Regioni ed EE.LL: un'occasione persa per fare chiarezza sui vincoli di equilibrio e sul relativo rapporto con l'obbligo della copertura finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2017, fasc. 6, 29 ss.

comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per *collidere frontalmente* con gli obiettivi di finanza pubblica»²³.

Riassumendo: il bilancio è un bene pubblico, ex artt. 81 e 97 Cost.; rispetto all'obiettivo costituzionale di equilibrio, che deve essere valutato in senso dinamico – avendo perciò riguardo sia al passato, sia al futuro – la continuità delle scritture contabili è requisito sostanziale; in un ordinamento democratico, elemento fondamentale è la trasparenza, che consente di valutare le conseguenze *intra ed intergenerazionali* delle decisioni sui fondi pubblici. Perciò, la violazione dei principi di responsabilità politica e di equità intergenerazionale giustifica *di per sé* l'accoglimento di una questione di legittimità costituzionale. L'innovatività di tale ultima conclusione può apparire oggi²⁴ meno dirompente, perché nel frattempo è subentrata la già citata modifica degli artt. 9 e 41 Cost.; ma il percorso che ad essa ha condotto era, soprattutto alle sue origini, tutt'altro che scontato. Alla sua ricostruzione sono dedicate le pagine che seguono.

3. La sostenibilità finanziaria e l'equità tra generazioni: il contesto e il problema

Fino alla legge costituzionale n. 1/2022, l'espressione “generazioni future” non compariva nel testo della Carta fondamentale. La parola “sostenibilità”, del resto, vi era entrata da un decennio, con la modifica del primo comma dell'art. 97 e l'inserimento del nuovo comma 6 nell'art. 81 operati dalla legge cost. n. 1/2012. Senza ripercorrere una storia ben conosciuta, ci si limita qui a ricordare che la revisione costituzionale del 2012²⁵ origina dalla Grande Crisi iniziata nel 2008 e scaricatasi, nel giro di un triennio, su debiti pubblici degli Stati, in particolare di quelli finanziariamente più esposti, tra cui l'Italia. Il tema è stato ed è ampiamente analizzato in dottrina, per cui è possibile richiamarne solo uno specifico profilo, che a parere di chi scrive rappresenta l'architrave della revisione del 2012²⁶, cioè l'inclusione in Costituzione del già menzionato principio della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, co. 1, Cost.).

Nella pressoché totale assenza di un adeguato dibattito parlamentare (e quindi pubblico), e in un generale contesto di scarsa attenzione anche – almeno inizialmente – da parte della dottrina, la revisione costituzionale è stata di fatto scaricata sulla Corte, da subito impegnata nella difficilissima integrazione di concetti squisitamente economici – e in tale contesto utilizzati in chiave descrittiva²⁷ – nel tessuto del testo costituzionale. Tale attività ermeneutica si svolgeva, peraltro, in un quadro economico-finanziario caratterizzato dalla cd. politica dell'*austerità*, nell'ambito di un contenzioso Stato-Regioni particolarmente turbolento, in piena revisione delle regole contabili volte a garantire il rispetto dei parametri europei su deficit e PIL e delle tappe del percorso di diminuzione del debito pubblico²⁸. L'urgenza era il recupero di credibilità finanziaria internazionale, che in quel momento pareva raggiungibile solo con un rigido controllo della spesa e una solida dimostrazione di “buona volontà” nel rientro dal debito.

²³ Corte cost., sent. n. 235 del 2021, p.to 6 *Cons. in Diritto* (corsivi aggiunti).

²⁴ Il lavoro è stato chiuso a metà aprile del 2022.

²⁵ Intitolata al “pareggio di bilancio”, espressione che tuttavia non compare nel testo della Carta, il quale in realtà parla di «equilibrio» tra le entrate e le spese pubbliche (art. 81, co. 1, Cost.).

²⁶ La definizione del divieto di indebitamento come «architrave» della revisione è di D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al pareggio di bilancio*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, fasc. 2, 3.

²⁷ Cfr. C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*, in C. Bergonzini - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, 147-166.

²⁸ Che com'è noto aveva raggiunto dal 2000 al 2010 dimensioni tali da rendere l'Italia, considerata un debitore “poco affidabile”, estremamente fragile sui mercati finanziari, esponendo così lo Stato all'aggressione degli speculatori. Seppur da altra prospettiva, interessanti in merito le considerazioni di G. COLOMBINI, *La giurisdizione contabile in materia di debito pubblico: una ipotesi da esplorare*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 2020, fasc. 1, 113 ss.

Bastano questi accenni per evidenziare il problema intergenerazionale²⁹, riassumibile nel fatto che le diverse decine di migliaia di euro *pro capite* di debito pubblico³⁰ sono state accumulate nei quarant'anni precedenti³¹. Sulle generazioni nate a partire dalla fine degli anni 70 del 900 gravano pertanto i debiti accesi da chi le ha precedute, di cui però non hanno goduto i vantaggi, dato che gran parte del ricorso ai mercati è stato utilizzato per coprire non spese di investimento, ma spesa corrente³². Come è successo per il sistema sanitario con la pandemia, finché la situazione nazionale e internazionale sono rimaste relativamente stabili, il tema è stato oggetto al più di dibattiti tra gli specialisti, senza tuttavia essere realmente percepito, soprattutto dall'opinione pubblica, con preoccupazione. Quando però è arrivato (nel caso dei conti pubblici) l'urto della crisi economico-finanziaria, il gigante con i piedi di argilla è crollato e il problema, latente da decenni, è esploso. Va inoltre sottolineato che la questione del debito si lega ad un'altra deprecabile tendenza ormai endemica nell'ordinamento italiano, cioè la pressoché totale incapacità dei decisori politici di adottare politiche proiettate almeno sul medio periodo (5 anni)³³. Al contrario, almeno dalla metà degli anni Duemila, i decisori pubblici italiani governano tramite decretazione d'urgenza, cioè con una prospettiva di *60 giorni*³⁴.

Sono questi due fattori – il debito accumulato e la cronica incapacità dei *policy makers* di adottare politiche lungimiranti – a creare il problema generazionale: seppur con un inevitabile grado di approssimazione, se si guarda la vicenda in chiave diacronica emerge in modo piuttosto chiaro che una parte dell'Italia ha goduto, fino a un certo momento storico, dell'approccio decisionario appena descritto, la cui insostenibilità è divenuta drammaticamente evidente sotto i colpi delle crisi prima economica e poi sanitaria; e le cui conseguenze ricadono – e in prospettiva ricadranno sempre più, salvo drastici cambi di rotta – sulle generazioni successive.

Per completare il quadro, a quello della sostenibilità *intergenerazionale* va infine affiancato l'altro profilo, parzialmente già accennato, della sostenibilità *intragenerazionale* del debito³⁵, consistente nell'impressionante ammontare degli interessi da quest'ultimo prodotti. È affermazione ovvia quella per cui più aumenta lo stock, più aumentano gli interessi che annualmente l'Italia deve corrispondere ai propri creditori; e prima della pandemia gli interessi sul debito pubblico oscillavano tra i 70 e gli 80 miliardi di euro l'anno, una somma che ogni anno viene *sottratta* alle politiche pubbliche. In tale seconda accezione, a subire le conseguenze delle scelte passate sono anche le generazioni *presenti*, sulle cui spalle grava il pagamento degli interessi e le cui opzioni di *policy* – anche ammesso che i

²⁹ Sul tema v. L. BARTOLUCCI, *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico. La responsabilità intergenerazionale nelle procedure euro-nazionali di bilancio*, Padova, Cedam, 2020.

³⁰ Le stime per il 2021 erano di oltre 43mila euro pro capite, comprensivi dell'aumento dovuto alla pandemia da Covid-19. I dati sono tratti da uno studio del FMI e sono stati diffusi da tutti i media nazionali. V. ad es. *Meno Pil e più debito, il Covid presenta un conto da 5.420 euro a ogni italiano*, in *repubblica.it*, 5/02/2021; sull'ammontare del debito pro capite, M. ROGARIE G. TROVATI, *Il debito al 155,7% "costa" 43mila euro a ogni italiano. Il deficit cancella le clausole Iva*, in *ilsole24ore.it*, 24/04/2020.

³¹ Cfr. L. TEDOLDI, *Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2015. Chi scrive non ignora la complessità della ricostruzione storico-economica di una questione come quella menzionata nel testo; va tuttavia rilevato che la prospettiva di lungo periodo e, soprattutto, la chiave di lettura dell'equità intergenerazionale contribuiscono a semplificare il quadro, fermo restando il dibattito – ancora aperto – sulle origini e le cause dell'implementazione del debito.

³² L'esempio più semplice, perché più noto, sono le cd. baby pensioni, paradigma di una tipologia di politiche che peraltro, in Italia, ha avuto nella maggior parte dei casi motivazioni elettorali: v. L. TEDOLDI, cit., spec. 39 ss.

³³ L'osservazione è pacifica in dottrina (non solo giuridica) e vale sicuramente fino alla crisi da Covid-19, in attesa di vedere gli esiti della gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

³⁴ Sul "presentismo" che domina l'epoca attuale v., con ampie indicazioni bibliografiche, A. MORELLI, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *www.costituzionalismo.it*, 2021, fasc. 1, 77 ss., 86.

³⁵ Interessanti, sul tema, le osservazioni di A. PIRNI e F. CORVINO, *Lo spazio teorico della giustizia intergenerazionale: linee per un percorso di ricerca*, in *Lessico di etica pubblica*, 2019, fasc. 2, 1 ss.

decisori fossero in grado di attivarle – sono estremamente più limitate rispetto a quelle di cui godevano le generazioni a vantaggio delle quali il debito è stato emesso³⁶.

4. Quando la Corte costituzionale anticipa il Parlamento: il principio di equità intergenerazionale nella giurisprudenza 2012-2021

Nel contesto appena sommariamente richiamato (quindi nel periodo 2012-2021) si è sviluppata, come si diceva, la giurisprudenza costituzionale che ha portato all'affermazione dell'equità intergenerazionale³⁷, lavorando sul sistema formato dai principi della sostenibilità del debito e dell'equilibrio di bilancio (artt. 97 e 81 Cost.), e dalle regole contabili che ne derivano (principalmente, ma non solo, la l. n. 243/2012 e il d.lgs. n. 118/2011); altro settore in cui, come si vedrà (*infra*, par. 4.1), sembrano già rinvenibili conseguenze di non poco momento è quello delle pensioni. Le due decisioni principali sono per il primo profilo la sent. n. 18/2019, e per il secondo la sent. n. 234/2020. Nella fase iniziale, peraltro, i due temi sono intrecciati: il punto di partenza è infatti la sentenza n. 264/2012, in cui la Corte inizia a gettare le basi dei passaggi logici su cui progressivamente si snoderanno entrambi i filoni giurisprudenziali citati.

La sent. n. 264/2012 (red. Morelli) è nota in dottrina come quella sulle cd. pensioni svizzere, o sui lavoratori transfrontalieri. Senza scendere nei dettagli, basti dire che un gruppo di questi ultimi aveva chiesto il ricalcolo delle proprie pensioni prendendo come riferimento la retribuzione percepita in Svizzera, che avrebbe inevitabilmente fatto lievitare l'importo della pensione a carico del sistema previdenziale italiano. Nel merito la Corte ha negato il ricalcolo, ma l'aspetto interessante ai fini di queste riflessioni è che in tale decisione emerge il legame tra il principio dell'equilibrio di bilancio imposto dall'art. 81 Cost.³⁸ e i due pilastri dell'ordinamento italiano, cioè l'eguaglianza e la solidarietà³⁹. Nel caso di specie, va sottolineato, si trattava di contribuenti coevi, quindi non si poneva strettamente una questione generazionale⁴⁰, perché il giudizio di eguaglianza era impostato tra contribuenti che avevano lavorato in Italia o in Svizzera. L'elemento utile ai fini della ricostruzione

³⁶ Sui profili teorici della responsabilità intergenerazionale riferita al debito pubblico v. *infra*, par. 5.

³⁷ Sul piano metodologico, la ricerca è stata condotta nell'archivio online della Corte costituzionale (*cortecostituzionale.it – ricerca pronunce*), selezionando il periodo 2012-2021, e usando come *key words* le parole “generaz*” e “intergeneraz*”. Le pronunce ottenute con questa prima ricerca “a tappeto” sono poi state vagliate in base alla rilevanza (scegliendo solo quelle in cui una o entrambe le parole chiave erano presenti sia nel *Ritenuto in fatto*, sia nel *Considerato in diritto*) e quindi suddivise per aree tematiche (equilibrio di bilancio, ambiente, famiglia). Rispetto ai contenuti, tralasciando lo sconfinato tema ambientale, peraltro già approfonditamente scandagliato in dottrina, chi scrive ha scelto di non prendere in considerazione nemmeno le decisioni in materia di diritto di famiglia, per il banale motivo che la solidarietà intergenerazionale al suo interno è per molti aspetti già positivizzata, e si trattava di sentenze relative all'estensione della possibilità di assistere i disabili gravi oppure di chiedere il congedo per l'assistenza ai famigliari; in questi casi la Corte ha ampliato le tutele per i soggetti deboli facendo leva letteralmente sulla solidarietà intergenerazionale, elemento fondante delle relazioni famigliari e quindi in alcun modo sorprendente, né innovativo.

³⁸ In questo caso nella declinazione dell'obbligo di copertura delle spese, comma 3 dell'art. 81 Cost.

³⁹ Corte cost., sent. 264/2012, p.to 5.4 *Cons. in Diritto*: «Ed infatti, gli effetti di detta disposizione ricadono nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sentenza n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali.

È ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e operi, quindi, una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni» (corsivi aggiunti).

⁴⁰ Rileva che «[i]l dibattito sull'equità del sistema pensionistico si è sviluppato inizialmente in un'ottica esclusivamente intragenerazionale» G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Diritto rel. ind.*, 2019, fasc. 1, 28, ss, 30.

che si propone è proprio il richiamo, per la prima volta così esplicito, tra il vincolo di equilibrio di bilancio e i principi di cui agli articoli 2 e 3 Cost., di cui viene sottolineata la «posizione privilegiata» nel giudizio di bilanciamento.

Per vedere comparire le espressioni «generazioni future» ed «equità intergenerazionale» bisogna aspettare il 2014. La sentenza è la n. 88 (red. Coraggio) e la questione nasceva dal fatto che la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento avevano impugnato la legge di attuazione della riforma (l. n. 243/2012) sostenendone l'inapplicabilità agli Enti territoriali con autonomia speciale. La Corte ha accolto solo alcuni profili molto tecnici – quindi tutto sommato marginali ai fini di questo ragionamento – ma ha deciso per l'applicabilità delle nuove regole contabili, definendole una responsabilità non solo delle istituzioni ma «anche di ciascun cittadino, ivi compresi quelli delle generazioni future»⁴¹. Salvo errori di chi scrive, si tratta del primo caso in cui l'espressione compare in una sentenza a fondamento di una decisione (di rigetto), collegata con l'equilibrio di bilancio attraverso «quel complesso di principi costituzionali già richiamati, ed in particolare in quelli di *solidarietà* e di *eguaglianza*, alla cui stregua *tutte le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, anche nella ricordata ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico*»⁴².

Merita rilevare che in questa sentenza, di poco successiva all'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012, ancora si trattava di questioni in un certo senso preliminari, in cui cioè il Giudice delle leggi stava sostanzialmente delineando il campo di applicazione della revisione costituzionale. Il dato interessante è che la Corte, occupandosi di *petita* squisitamente contabili, opera un passaggio ermeneutico niente affatto scontato, adottando un'interpretazione che si estende fino a coinvolgere i principi fondamentali contenuti nei primi articoli della Carta. Tecnicamente, infatti, la questione posta dagli Enti a statuto speciale avrebbe potuto essere risolta mantenendosi sul piano della contabilità pubblica in senso stretto; la Consulta ha invece imboccato una direzione – sviluppata poi nel corso degli anni fino a creare quello che oggi si chiama *Diritto del bilancio* – che ha portato alla progressiva scoloritura della distinzione, fino a quel momento molto netta, tra la Contabilità pubblica, il Diritto costituzionale, il Diritto amministrativo e in parte la Scienza delle finanze, sboccando in definitiva i contorni della dimensione intergenerazionale (e perciò per sua natura interdisciplinare) delle questioni di legittimità tecnico-contabili.

Il passo successivo arriva nel 2016⁴³, con la sentenza n. 107, uno dei capostipiti del filone della «giurisprudenza Carosi» relativo alle decisioni sui rendiconti delle Regioni. Sempre senza entrare nei dettagli, la questione nasceva da un'interpretazione regionale (del Molise) della normativa di contabilità, che in sostanza consentiva alla Regione stessa di ampliare e non ridurre il disavanzo: secondo la ricostruzione della rimettente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la normativa statale consentiva infatti agli enti territoriali aggiramenti della normativa, ottenendo così

⁴¹ Corte cost., sent. n. 88/2014, p.to 7.2 *Cons. in Diritto*: «La riforma [costituzionale del 2012] poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., oltre che – e soprattutto – sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.), unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza.

Si deve aggiungere che l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma *anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future*» (corsivi aggiunti).

⁴² Ivi, p.to 10.2 del *Cons. in Diritto* (corsivi aggiunti).

⁴³ Il lungo periodo necessario per la costruzione del percorso giurisprudenziale (la cadenza biennale delle prime decisioni in esame) sembra restituire da un lato, com'è piuttosto ovvio, la natura prevalentemente incidentale del giudizio di legittimità italiano; dall'altro lato, tuttavia, mostra il rispetto adottato dalla Corte sia nei confronti del legislatore – cui viene lasciato il tempo di comprendere le opzioni ermeneutiche, ed eventualmente adattare la produzione normativa – sia nei confronti del clima culturale dominante in dottrina, che soprattutto nei primi tempi, come già accennato, convergeva su un giudizio negativo, per non dire allarmato, sulle novità introdotte nel 2012.

il risultato contrario a quello imposto dall'art. 119 Cost., cioè l'equilibrio. Nella sent. n. 107/2016 si trova pertanto il primo (di una lunga serie) monito nei confronti del legislatore statale, di cui l'equità intergenerazionale diventa argomento:

«Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quella in esame, non può tuttavia disconoscersi la *problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli* come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, *con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale*»⁴⁴.

La pur felpata espressione utilizzata dalla Corte è un chiaro riferimento alla deriva causata dall'abuso della decretazione d'urgenza, e conferma quanto già sottolineato in merito alla degenerazione nella produzione normativa (v. *supra*, par. 3). È la combinazione tra norme statali mal scritte e pregressi squilibri finanziari delle Regioni, infatti, a riverberare sull'ampiezza dei disavanzi, con gli stessi risultati in termini di squilibri generazionali del debito pubblico, ma con l'ulteriore aggravio della ricaduta concreta sulla tutela dei diritti fondamentali, dato che – com'è noto – le Regioni non solo gestiscono una buona parte dei servizi pubblici, a partire dalla sanità, ma rappresentano l'ente intermedio tra lo Stato e i Comuni, che a loro volta hanno competenza sui servizi essenziali. Anche in questa occasione, a fronte di una fattispecie ad altissimo tasso di tecnicità (e incredibilmente complicata già nella ricostruzione della fattispecie normativa), partendo da questioni prettamente contabili come la costruzione del rendiconto di un ente pubblico, la Corte ha ampliato il ragionamento a livello di sistema, giungendo a chiamare in causa l'equità intergenerazionale: una scelta interpretativa di ampio respiro e, come già accennato, feconda su altri versanti (v. *infra*, par. 4.1).

Un ulteriore passo avanti si ha, di nuovo a cadenza biennale, con la sentenza n. 49/2018 (red. Carosi), con cui la Corte ha annullato un rendiconto regionale (Abruzzo). Il punto 3 del *Considerato in Diritto* riassume i principi già enunciati in materia, dichiarando esplicitamente che i requisiti essenziali dei rendiconti dal punto di vista contabile garantiscono l'equità intergenerazionale, la quale viene in tale occasione definita come servente alla determinazione dei costi-benefici:

«In definitiva, la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: 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.

Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato 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.*

Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria»⁴⁵.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 107/2016 (red. Carosi), p.to 4.1 *Diritto* (corsivi aggiunti), testualmente richiamata in Corte cost., sent. n. 6/2017 (red. Carosi), p.to 5 *Cons. in Diritto*.

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 49/2018 (red. Carosi), p.to 3 *Cons. in Diritto* (corsivi aggiunti).

Sono queste le basi su cui poggia la vera e propria svolta, avvenuta con la sentenza n. 18/2019 (red. Carosi). Molto nota e commentata per i profili processuali, nella prospettiva di queste riflessioni la cd. sentenza di San Valentino rileva per tre caratteristiche: la solidarietà intergenerazionale entra nel *thema decidendum*, dato che la Sezione regionale per la Campania della Corte dei conti ne aveva fatto motivo di impugnazione; viene esplicitamente collegata alla responsabilità politica; diventa parametro per la decisione. Nel dialogo avviato con la Corte dei conti, prima la Corte costituzionale ha consolidato l'interpretazione secondo cui i requisiti contabili dei rendiconti degli enti territoriali garantiscono la solidarietà intergenerazionale; poi una Sezione regionale, quella per la Campania, ha messo a sistema le decisioni precedenti e usato gli argomenti sviluppati nel corso degli anni per sollevare la questione da cui è nata una pietra miliare della giurisprudenza costituzionale in materia⁴⁶.

In riferimento alle prime due caratteristiche menzionate, il «dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future» entra direttamente nel p.to 1 del *Considerato in Diritto*, abbinato al principio di responsabilità politica, violato dalla sottrazione degli amministratori locali a un consapevole giudizio dell'elettorato: la censura è infatti fondata sull'aggiramento delle regole relative all'indebitamento, che «graverebbero in modo ingiusto e illogico sulle generazioni future», causando una lesione irreparabile del «principio della rappresentanza democratica». Come già accennato, tutti questi elementi erano già presenti nella giurisprudenza precedente; il pregio della sentenza n. 18/2019 (e dell'ordinanza di rimessione che l'ha provocata) è di averli messi a sistema, peraltro con espressioni che anche linguisticamente non erano affatto consuete nei precedenti. Nel p.to 5.2 del *Diritto* si legge infatti:

«Per quel che concerne la lesione al principio della copertura pluriennale è da sottolineare che la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con *elementari principi di equità intergenerazionale*, 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»⁴⁷.

Con riferimento principio di rappresentanza democratica⁴⁸, la sentenza prosegue ribadendo:

«[...] il contrasto della norma censurata con gli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo dell'*elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica*, risiede innanzitutto nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro: a) di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto; b) di scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo; c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità – in termini di spesa corrente per l'intero trentennio – derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego contra legem delle anticipazioni di liquidità; d) di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denomina correttamente “canone concreto di controllo”.

⁴⁶ Sull'evoluzione del ruolo del Giudice contabile in tema di «equità infra-generazionale» v. I CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in questa *Rivista*, 2021, fasc. 1, 51 ss, 62 ss.

⁴⁷ Corte cost, sent. n. 18/2019, p.to 5.2 *Cons. in Diritto* (corsivi aggiunti).

⁴⁸ Com'è noto introdotto dalla Corte nella famosa sentenza n. 184/2016 (red. Carosi), in cui il bilancio viene definito un «bene pubblico».

In pratica, *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*⁴⁹.

La Corte chiude infine il percorso argomentativo con l'ennesimo monito al legislatore, ragionando in chiave sia sincronica sia diacronica⁵⁰ e fornendo una definizione molto precisa del principio di equità intergenerazionale come «la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo». Merita sottolineare come quest'ultima, pur ovviamente connotata dal contesto economico-finanziario, sia sostanzialmente una parafrasi della definizione del principio di sostenibilità contenuta nel cd. *Rapporto Brundtland* del 1987, cui fa riferimento l'*Agenda 2030* delle Nazioni Unite⁵¹. La violazione dell'equità intergenerazionale, e quella del principio della responsabilità di mandato, diventano così motivi di accoglimento della questione di legittimità.

Sono queste le basi su cui poggia la sentenza n. 235/2021, che riprende testualmente, con ampie citazioni, gli argomenti appena illustrati.

4.1. Cerchi nell'acqua. Cenni all'equità intergenerazionale nel settore pensionistico

Ampliando lo sguardo oltre le questioni contabili, i primi effetti di sistema della giurisprudenza appena illustrata si colgono nel settore delle pensioni, nel quale è in atto da tempo quella che si potrebbe definire una battaglia tra equità e solidarietà intergenerazionale, da un lato, e principio di affidamento e tutela dei cd. diritti quesiti, dall'altro⁵². Il punto di partenza è ancora la sent. n. 264/2012 (v. *supra*, par. 4). Vale la pena ribadire il collegamento tra vincoli di bilancio e principi di solidarietà

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 18/2019, p.to 5.3 *Cons. in Diritto* (corsivi aggiunti).

⁵⁰ Ivi, p.to 6 *Cons. in Diritto*: «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.

Quanto al primo, è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015). Ciò senza contare che *il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di "corto respiro", del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa.*

L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrare» (corsivi aggiunti).

⁵¹ Nel 1987 Gro Harlem Brundtland, Presidentessa della *World Commission in Environment and Development* - WCED, ha presentato il Rapporto *Our Common Future*, in cui lo sviluppo sostenibile è definito come «quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri». Tale definizione viene ancora oggi considerata valida e, come detto nel testo, è considerata il fondamento dell'*Agenda 2030* delle Nazioni Unite. Sul punto cfr. le pagine dedicate dei siti del Ministero della transizione ecologica (mite.gov.it) e dell'ASviS (asvis.it).

⁵² Per una ricostruzione del tema cfr. M. D'ONGHIA, *Retroattività e diritti previdenziali fra (presunta) intangibilità dei diritti quesiti e solidarietà intergenerazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, fasc. 2, 275-305; in ottica più specifica, ma con ampie riflessioni di sistema, v. G. CANAVESI, *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di previdenza privatizzate*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, fasc. 1, 58-80, spec. 74 ss. Su affidamento, precedente costituzionale e razionalità economica, cfr. G. FRANZA, *Il valore del precedente e la tutela dell'affidamento nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2019, spec. 230 ss.

ed eguaglianza, perché nel 2012 tale lettura era nettamente minoritaria⁵³: la Corte ha invece scelto di non limitarsi ad applicare quell'algida – e potenzialmente spietata sui diritti – normativa tecnica cui soprattutto la legge di attuazione della riforma costituzionale, la l. n. 243 del 2012, fa continuo rinvio, iniziando invece da subito a collegare il testo revisionato ai pilastri dell'ordinamento repubblicano⁵⁴.

Il tema della sostenibilità del sistema pensionistico è da tempo all'attenzione della dottrina specialistica⁵⁵; rinviando pertanto al relativo dibattito, in questa sede ci si limita a richiamare tre sentenze che restituiscono l'evoluzione oggetto di queste riflessioni. La prima è la n. 173/2016 (red. Morelli), sul contributo di solidarietà a carico delle cd. pensioni d'oro. In essa la Corte chiarisce che in linea di principio il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi «misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio “stretto” di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà»⁵⁶. La motivazione prosegue ribadendo che il contributo deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale⁵⁷ come misura di solidarietà «forte», «mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori – endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico)»; fattori che non solo «devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore», ma che consentono anche di salvaguardare «il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli»⁵⁸.

In tale ultima affermazione risuona il concetto che la Corte aveva già esplicitato, decidendo sul sindacato delle Regioni speciali nei confronti dei vincoli di bilancio (sent. n. 88/2014, su cui v. *supra*, par. 4), per cui agli Enti speciali era stato chiarito che, nonostante la loro natura, essi fanno sempre parte della Repubblica italiana; allo stesso modo, la sentenza n. 173/2016 rileva che i pensionati “colpiti” dalla misura vivono in una realtà economica e sociale di cui sono «partecipi e consapevoli». Pur confermando le garanzie rispetto alle misure limitative, la Corte si rivolge poi al legislatore, ribadendo che se si vuole ripensare il sistema previdenziale è necessario farlo in modo organico, non con misure emergenziali e quindi di brevissima visione, che consentono di recuperare fondi senza modificare il sistema nei suoi elementi ormai distorsivi. Merita sottolineare che in tale settore è peraltro ricorrente il monito ad abbandonare le misure *una tantum*, oltretutto contrastanti con la legge

⁵³ Tra le poche voci che da subito hanno intuito le potenzialità della revisione costituzionale, sganciandola dai meri rinvii mobili alla – oggettivamente restrittiva – normativa europea del *Six Pack* e soprattutto del *Two Pack*, spicca quella di Paolo De Ioanna, che in tutta la produzione scientifica successiva ha ribadito, tra l'altro, la necessità di una lettura sistematica della revisione costituzionale. Per un riferimento cfr. almeno P. DE IOANNA E M. DEGNI, *Il vincolo stupido*, Roma, Castelvecchi, nuova ed. 2019.

⁵⁴ È opportuno chiarire che con tale affermazione non si sta sostenendo che non ci sia stata una fase della giurisprudenza costituzionale che ha “favorito” la tendenza statale all'irrigidimento delle regole di bilancio, ma che, se si guarda a quella giurisprudenza nella sua evoluzione storica, è possibile coglierne, appunto, le fasi. In un primo momento la Corte ha senza dubbio assecondato la tendenza statale a riaccentrare il controllo della finanza pubblica – anche perché era il momento in cui l'Italia doveva riguadagnare credibilità internazionale – ma nello stesso periodo ha anche iniziato a porre le basi per il percorso descritto nei paragrafi precedenti.

⁵⁵ V. *supra* nota 51.

⁵⁶ Corte cost., sent. 173/2016 (red. Morelli), p.to 11.1 *Cons. in Diritto*.

⁵⁷ Si tratta peraltro di una regola a cui la Corte non ha mai derogato: per essere legittimo (e non assumere natura tributaria) il macchinismo limitativo deve essere endoprevidenziale.

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 173/2016, p.to 11.1 *Cons. in Diritto*.

di contabilità n. 196/2009 (art. 17, co. 7)⁵⁹, che impone una valutazione almeno su dieci anni; il che è ovviamente impedito dalla normazione tramite decreti-legge.

Se queste erano le basi poste nel 2016, la seconda decisione meritevole di menzione è la n. 250/2017 (red. Sciarra), di cui qui rileva in particolare il passaggio sulla rivalutazione automatica delle pensioni (p.to 6.5.1 *Diritto*). In questione era il blocco della rivalutazione che derivava dall'adeguamento legislativo alla sent. n. 70/2015, con cui era stato dichiarato illegittimo il precedente blocco perché colpiva anche pensioni troppo basse, e del quale la Corte aveva imposto al legislatore la rimodulazione. Ai nostri fini i punti interessanti sono sostanzialmente due. Il primo non è una novità, e consiste nell'affermazione per cui la rivalutazione automatica non è un diritto in sé, ma uno «strumento tecnico teso a salvaguardare le pensioni dall'erosione del potere di acquisto causata dall'inflazione, anche dopo il collocamento a riposo»⁶⁰. Il secondo, più rilevante per il percorso delineato, è il rilievo per cui le disposizioni impugnate sono frutto di scelte non irragionevoli del legislatore, perché «lo scopo dell'intervento è di “dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della *solidarietà intergenerazionale*” (alinea dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015)»⁶¹.

Il filone giurisprudenziale in materia pensionistica trova per ora il proprio culmine nella sentenza n. 234 del 2020 (red. Petitti) sul cd. raffreddamento della rivalutazione automatica e sul contributo di solidarietà, impugnati, come di consueto, anche per violazione del principio di affidamento. Uno dei pregi di questa sentenza è il fatto che con essa la Corte assesta un colpo piuttosto pesante alla radicata idea che il diritto non alla pensione – costituzionalmente tutelato all'art. 38 –, ma all'intangibilità dei suoi criteri di calcolo in prospettiva futura sia costituzionalmente garantito, e che quindi non sia possibile intervenire successivamente in via legislativa anche su trattamenti pensionistici molto alti.

In motivazione si rinviene innanzitutto un passaggio in cui la Consulta dichiara l'infondatezza delle questioni in riferimento ai parametri europei richiamati a sostegno della tutela dell'affidamento e dei diritti quesiti, richiamando ampiamente la giurisprudenza della Corte EDU⁶²; argomentazione che, se consolidata, potrebbe diventare un limite insormontabile all'utilizzo di tali argomenti contro

⁵⁹ L. n. 196/2019, art. 7 (*Copertura finanziaria delle leggi*), co. 7: «Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 [relazione tecnica] contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, *almeno decennali*, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento [...]» (corsivi aggiunti).

⁶⁰ «Essa si prefigge di assicurare il rispetto nel tempo dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza (*ex plurimis*, sentenze n. 70 del 2015 e n. 208 del 2014)»: Corte cost., sent. n. 250/2017, p.to 6.5.1 *Cons. in Diritto*.

⁶¹ Ivi, p.to 6.5.2 *Cons. in Diritto* (corsivi aggiunti), che prosegue: «Le disposizioni citate trovano dettagliata illustrazione nella «Relazione», nella «Relazione tecnica» e nella «Verifica delle quantificazioni» relative al disegno di legge di conversione di tale decreto (A.C. n. 3134). In tali atti parlamentari sono riferiti i dati contabili che confermano l'impostazione seguita dal legislatore, nel quadro delle regole nazionali e europee». L'adeguatezza del trattamento pensionistico è evidentemente uno dei concetti chiave se si ragiona di sostenibilità del sistema e di solidarietà intergenerazionale: ad esso è dedicata la sezione monografica di *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2021, fasc. 4, in cui v. in particolare G. CANAVESI, *I mezzi adeguati alle esigenze di vita tra realtà e utopia*, 765-789 e G. LUDOVICO, *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 815-839.

⁶² «Le questioni relative all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 sono infondate anche con riferimento ai parametri di cui agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Prot. addiz. alla Convenzione stessa.

Per giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo, viola il diritto di proprietà tutelato dall'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU la soppressione integrale di una pensione, ma non una sua riduzione ragionevole e proporzionata, che rifletta un corretto bilanciamento tra l'interesse generale della comunità e i diritti fondamentali dell'individuo (*ex plurimis*, sentenze 1° settembre 2015, Da Silva Carvalho Rico contro Portogallo, 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, 8 ottobre 2013, Da Conceição Mateus e Santos Januário contro Portogallo, 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia)»: Corte cost., sent. n. 234/2020, p.ti 17 e 17.1 *Cons. in Diritto*.

la rimodulazione dei trattamenti pensionistici in essere. In particolare, riprendendo l'impostazione secondo cui la disciplina va valutata nel contesto, il Giudice delle leggi osserva che nella giurisprudenza della Corte EDU il giudizio di proporzionalità su base convenzionale «relativo alle misure incidenti sui diritti pensionistici non è insensibile all'eventualità che questi siano originati da un sistema previdenziale di particolare favore nei confronti di una determinata platea di beneficiari (Corte EDU, sentenze Da Silva Carvalho Rico e Da Conceição Mateus)» (p.to 17.2 *Diritto*). Tale impostazione viene poi calata nel sistema italiano:

«la verifica di ragionevolezza e proporzionalità di un contributo imposto ai titolari delle pensioni più elevate non può essere avulsa dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale italiano, la cui sostenibilità è tuttora affidata in un'ottica di solidarietà a una gestione “a ripartizione”, particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico: un numero sempre minore di lavoratori attivi, per di più spesso con percorsi lavorativi discontinui, è chiamato a sostenere tramite i versamenti contributivi il peso di un numero sempre maggiore di pensioni in erogazione.

Il progressivo invecchiamento della popolazione e l'erosione della base produttiva rende via via più fragile il patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda».

Il ragionamento si chiude (p.to 18.8 *Diritto*) con una citazione, «in tale difficile contesto», dalla già menzionata sent. n. 173/2016, «cioè che il principio di affidamento deve sempre più essere inteso in senso non astratto, “nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli”».

Concludendo la motivazione, in primo luogo la Corte – consapevole dell'impatto della propria decisione – richiama i precedenti (p.to 18.9 *Diritto*), e in particolare l'aver già evidenziato come la misura sia stata posta a carico «di una categoria di soggetti che, dati gli alti livelli pensionistici raggiunti, ha evidentemente beneficiato di una costante presenza nel mercato del lavoro e della mancanza di qualsivoglia tetto contributivo» (ord. n. 22 del 2003). Inoltre (p.to 18.10 *Diritto*), «atteso che il sistema contributivo con massimale è applicato essenzialmente su base anagrafica» il Giudice delle leggi conclude che «appare chiaro come alle finalità perseguire [dalle disposizioni impugnate] non siano estranee *connotazioni intergenerazionali*»⁶³. La decisione è di illegittimità solo per la durata del contributo – che, essendo quinquennale, supera la durata del bilancio pluriennale (3 anni) – ma nell'argomentazione emerge in modo netto e dettagliatamente argomentato la portata dell'affermazione del principio di equità intergenerazionale: il quale, pur elaborato in un filone giurisprudenziale di altro genere rispetto alle questioni affrontate, può entrare nel bilanciamento con istituti giuridici di antica memoria, giungendo a prevalere sui cd. diritti quesiti⁶⁴.

5. Precedenti giurisprudenziali e teoria costituzionale: questioni (forse) risolte, questioni aperte

La sentenza da cui queste riflessioni hanno preso lo spunto, la n. 235 del 2021, conferma due approdi ormai consolidati della giurisprudenza costituzionale: in primo luogo, la rilevanza costituzionale delle generazioni future, formalizzata con la revisione del 2022; in secondo luogo, il

⁶³ Corsivo aggiunto.

⁶⁴ Superando così quella che un attento osservatore della medesima giurisprudenza richiamata nel testo aveva individuato, solo pochi anni fa, come la «criticità maggiore» di tale filone interpretativo, cioè l'allora ancora mancato utilizzo della violazione dei principi in discorso come argomenti decisivi in un giudizio di legittimità: v. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, fasc. 3, 644.

suo collegamento diretto con il principio democratico⁶⁵, nella declinazione della possibilità per gli elettori di giudicare l’operato dei rappresentanti nella gestione dei fondi pubblici.

Tentando, in conclusione, di ampliare lo sguardo a quelle che nel titolo di questo contributo sono state definite le “conseguenze di sistema delle decisioni in materia contabile”, è necessario adottare alcune cautele. Innanzitutto – per quanto l’osservazione possa apparire scontata – va tenuta presente la natura del sindacato di legittimità costituzionale italiano, in cui la Corte decide su *casì*; e nello specifico contesto, per di più, su casi o sollevati dal Giudice contabile in una materia peculiare qual è la tenuta dei conti degli Enti territoriali o in un settore caratterizzato da vicende normative a dir poco travagliate quale quello pensionistico. Pertanto, sarebbe inopportuno considerare i percorsi giurisprudenziali illustrati come esaustivi rispetto alla sconfinata tematica della sostenibilità e ai molteplici quesiti da quest’ultima sollevati. È noto, infatti, che intorno alla configurabilità del principio (e ai suoi eventuali corollari) diverse discipline – a partire dalla Filosofia del diritto, dalla Scienza politica e dalle Scienze economiche – si interrogano da molti anni (per certi profili da alcuni secoli), con prospettive e analisi spesso divergenti, e senza che a tutt’oggi si possa individuare una risposta condivisa⁶⁶.

Altra considerazione da tenere salda in premessa è che la sostenibilità finanziaria, seppur tradizionalmente considerata uno dei piani in cui «la politica si incrocia in misura nuova e drammatica con il tema delle generazioni future»⁶⁷, è solitamente giudicata il meno «letale», perché caratterizzato, almeno dal punto di viste teorico, dalla reversibilità delle scelte⁶⁸; affermazione che non vale, invece, per questioni quali il cambiamento climatico, l’esistenza delle armi nucleari, o le manipolazioni del genoma umano, in cui le decisioni politiche e normative possono senza dubbio causare danni irreversibili.

Infine, sempre a proposito di cautela, va sottolineato che la revisione costituzionale del 2022 – e quindi l’inserimento delle «future generazioni» nel nuovo testo dell’art. 9 Cost. – è talmente recente da non aver ancora potuto dispiegare effetti percepibili nei giudizi di legittimità costituzionale⁶⁹; e che essa, anche stando al titolo della legge costituzionale, è espressamente declinata in chiave ambientale. Il che – pur non togliendo rilevanza agli esiti giurisprudenziali descritti nelle pagine che precedono – lascia comunque aperta la domanda sul (se e) come la Corte deciderà di integrare le disposizioni costituzionali riformulate nella propria futura attività interpretativa.

⁶⁵ Argomenta la tesi secondo cui la responsabilità intergenerazionale, oltre che «un tema di giustizia sociale di formidabile portata» è «strettamente correlato quello della rappresentanza politica» A. MORELLI, *Ritorno al futuro*, cit., 82 e 83.

⁶⁶ Nell’impossibilità di esaurire in questa sede la bibliografia sul tema, ci si limita a rinviare, anche per gli analitici riferimenti interdisciplinari, a R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Profili giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2008; R. BIFULCO - A. D’ALIOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene 2008; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli 2017; A. CIERVO, *Gli assenti e i lontani. Omogeneità sociale, “coscienza del noi” e crisi della democrazia politica*, in www.costituzionalismo.it, 2021, fasc. 3.

⁶⁷ F. CERUTTI, *Democrazia e/o generazioni future*, in *Il Mulino*, 2012, fasc. 3, 389 ss., 390, da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo.

⁶⁸ Cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., 24 ss., spec. 34-36. Il medesimo Autore, in un momento successivo (e in particolare dopo la revisione costituzionale del 2012 sull’equilibrio di bilancio), ha avanzato tuttavia qualche dubbio – condiviso da chi scrive – sulla reale reversibilità delle scelte in materia finanziaria: cfr. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell’unione. a proposito della riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 2012, fasc. 2, spec. 5. Considerazioni simili si rinvergono, più di recente, in G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali*, cit., 638, il quale nota che «le ricadute di alcune scelte politiche fatte oggi potrebbero non essere più rivedibili a causa del venir meno delle risorse finanziarie, che condizionano giocoforza l’attuazione dei diritti sociali. Si finirebbe in definitiva per precludere al decisore del domani di modificare le scelte prese in un più o meno lontano passato». È il fenomeno che gli economisti – e la Corte dei conti in sede di parifica del Rendiconto generale dello Stato – denunciano con crescente allarme da quasi vent’anni, quando sottolineano l’eccessiva rigidità del bilancio pubblico.

⁶⁹ La l. cost. n. 1 del 2022 è infatti entrata in vigore il 9 marzo 2022.

Tutto ciò precisato, e limitandosi allo specifico settore finanziario, pare comunque che il percorso seguito dal Giudice delle leggi abbia, seppur non esplicitamente, sciolto alcuni nodi importanti del dibattito sul tema, a partire dalla prospettiva da cui affrontarlo, riassumibile in breve nell'alternativa: *diritti delle generazioni future o doveri di quelle presenti?* L'opzione della Corte sembra andare, anche dal punto di vista lessicale, decisamente nella seconda direzione⁷⁰. Sono paradigmatici, in tal senso, sia l'uso delle espressioni «responsabilità» e «solidarietà» nei confronti delle generazioni future, sia (soprattutto) il collegamento già più volte richiamato con il disposto dell'art. 2 Cost. e i doveri in esso proclamati come «inderogabili». Depone a favore di questa lettura anche la stretta connessione con la responsabilità di mandato⁷¹, sempre evidenziata come il dovere di “rendere davvero conto” alle comunità di riferimento delle scelte finanziarie. In nessun caso la Corte si avventura alla ricerca o nell'individuazione di diritti, salvo quello degli elettori di essere messi in condizione di valutare l'attività dei propri rappresentanti (nella gestione dei fondi pubblici): ma ciò costituisce il cuore del principio democratico, non un “diritto delle generazioni future”.

Da tale osservazione discende un secondo elemento interessante sul piano teorico: impostando la questione in termini di fondamenti democratici della Repubblica⁷² viene in rilievo il valore politico-istituzionale della responsabilità intergenerazionale, mentre resta sullo sfondo il dibattito sulla *moralità* delle scelte in prospettiva diacronica; il che rende decisamente più agevole – quantomeno per il giurista positivo – la gestione di un principio che invece, sul piano filosofico, ha ispirato numerose e spesso autorevoli argomentazioni contrarie⁷³.

Un ultimo aspetto su cui la giurisprudenza costituzionale pare aver trovato un primo bilanciamento è quello della relazione tra l'equità *intergenerazionale* e *intragenerazionale*, rispondendo al quesito su «come ripartire tra i componenti della generazione presente il “distribuendum” intergenerazionale»⁷⁴. Si tratta di un punto di equilibrio ancora parziale, che emerge nella giurisprudenza in materia pensionistica, e in particolare nel passaggio tra le sentenze n. 70/2015 e 250/2017 (*supra*, par. 4.1), in cui la Corte calibra la ragionevolezza del contributo di solidarietà prima stabilendo la soglia minima sotto cui non è possibile incidere, poi indicando una progressione costituzionalmente conforme per il calcolo del contributo medesimo. Un simile approccio è ancora molto sfumato, invece, nella giurisprudenza in materia contabile, in cui pure il principio di equità intergenerazionale si è – come visto – affermato con maggiore nettezza. Ciò è probabilmente spiegabile tenendo a mente la materia trattata: se da un lato è infatti evidente la consapevolezza della Corte rispetto alle ricadute delle decisioni sui bilanci degli Enti territoriali⁷⁵, dall'altro lato è

⁷⁰ Peraltro prevalente tra i costituzionalisti: per tutti, M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 423 ss.

⁷¹ Esplicitata nella più volte richiamata sent. n. 18/2019, ma già presente, seppur in filigrana, nella sent. n. 184/2016: cfr. C. BERGONZINI, *Armonizzazione dei conti pubblici e informazione dei cittadini nelle comunità territoriali*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Napoli, E.S.I., 2020, 271-288, spec. 283.

⁷² Sul tema, magistrale il contributo di C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *costituzionalismo.it*, 2020, fasc. 1, spec. 34 ss.

⁷³ Cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., spec. 44 ss. Sembra concordare sul punto A. MORELLI, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, cit., 85.

⁷⁴ «...Un conto, infatti, è stabilire quale percentuale dei costi della sostenibilità [...] è giusto che la generazione presente si assuma. Un altro conto è stabilire in che modo questi costi vadano allocati all'interno della generazione presente»: A. PIRNIE F. CORVINO, *Lo spazio teorico della giustizia intergenerazionale*, cit., 8, i quali osservano anche (*ibidem*) che «[I] problemi, sia di natura teorica che pratica, sorgono [...] quando si guarda alla prima questione, intergenerazionale, senza tenere conto della seconda questione, intragenerazionale. Quando cioè si postula, anche implicitamente, che data l'urgenza normativa di determinati doveri di giustizia intergenerazionale, una qualsiasi sotto-distribuzione dei relativi costi di implementazione tra i membri della generazione corrente sia giustificabile su un piano normativo».

⁷⁵ Sugli effetti del sindacato di costituzionalità cfr. M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni*, cit., 68 ss.

innegabile (e altrettanto ben percepito dal Giudice delle leggi) il rischio di invadere il campo di decisioni politiche per eccellenza, quali sono quelle sulla gestione dei fondi pubblici.

È quest'ultimo profilo a rappresentare, sempre dalla prospettiva del giurista positivo, la principale questione aperta: diversi autori⁷⁶ si sono interrogati sulla possibilità di un sindacato più penetrante da parte della Corte anche sulla normativa statale. Del resto, il legislatore nazionale è destinatario di ormai innumerevoli moniti da parte della Corte, indirizzati in particolare ai rischi derivanti dal continuo «stillicidio normativo di rinvii»⁷⁷ nella disciplina contabile, che mettono a rischio non solo il raggiungimento dell'equilibrio dinamico di bilancio da parte degli Enti territoriali, ma la stessa certezza del diritto.

In definitiva, se è vero che l'approccio casistico del Giudice delle leggi italiano consente di ragionare e per certi aspetti definire questioni concrete, lasciando sullo sfondo le – forse irrisolvibili – domande filosofiche, è evidente che neppure la più avanzata giurisprudenza costituzionale può colmare le lacune di un legislatore miope. La sostenibilità delle scelte finanziarie (ambientali, sociali) e l'equità intergenerazionali richiedono politiche proiettate sul lungo periodo e capacità di sintesi tra interessi conciliabili solo nella prospettiva della solidarietà letta anche in senso diacronico; in breve, un bilanciamento lungimirante (e ben comunicato a un'opinione pubblica inevitabilmente focalizzata sul presente). Riconoscendo che «[L]a principale questione posta dal riconoscimento di una qualche rilevanza giuridica alle generazioni future è [...] quella della loro *rappresentabilità* nella dimensione istituzionale»⁷⁸, questo compito non può che appartenere al legislatore, cui oggi spetta di dimostrare di non aver osato una revisione costituzionale addirittura di un Principio fondamentale senza averne valutato le prevedibili conseguenze e, soprattutto, senza saperne sfruttare le potenzialità.

⁷⁶ Oltre ai già citati G. RIVOCCHI E M. CECCHETTI, V. A. CARDONE, *Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*, in AA.VV., *I controlli della Corte dei conti ed i complessi equilibri del sistema delle Autonomie*, atti dell'omonimo seminario organizzato dalla Corte dei conti e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (Venezia, 11-12 novembre 2019), reperibili online, 71.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 115 del 2020, p.to 10 *Cons. in Diritto*, testualmente ripresa in Corte cost., sent. n. 18 del 2020, a sua volta citata nella sentenza in commento.

⁷⁸ A. MORELLI, *Ritorno al futuro*, cit., 83 (corsivo testuale), che prosegue: «Il problema di *rendere presenti* generazioni (ancora) assenti non è logicamente diverso da quello di rendere presenti le generazioni esistenti che designano gli attuali rappresentanti: si tratta di due declinazioni della medesima *finzione*.

Se gli interessi delle generazioni future o, meglio, gli interessi che le generazioni presenti, sulla base delle proprie aspirazioni, imputano a quelle future non riescono a trovare adeguate risposte politico-istituzionali dipende anche dalla perdita di rappresentatività delle assemblee elettive, dall'affermarsi di una concezione sempre più *simbolica* della stessa rappresentanza politica e dal processo di drastica semplificazione dell'assetto istituzionale in corso ormai da anni, ispirato dal logica riduzionistica e da una visione marcatamente “presentista” della funzione di governo» (corsivi testuali).