

## **La solidarietà generazionale alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte Costituzionale.**

*di Giacomo PALOMBINO\**

**SOMMARIO:** **1.** Premessa. **2.** L'equilibrio di bilancio e il predissesto finanziario. **3.** La sentenza n. 18 del 2019: l'ordinanza della Corte dei conti. **4.** (*segue*) La legittimazione della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità. **5.** (*segue*) La dichiarazione di incostituzionalità: le ragioni della Corte. **6.** La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio attraverso la tutela delle generazioni future. **7.** Conclusioni.

**ABSTRACT:** *The attempt to shape the responsibility of the current generations towards the future ones has its roots in philosophical thinking. On the other hand, in the legal sphere, there have been many difficulties in recognizing an autonomous relevance to the "rights of tomorrow". On closer inspection, in reality, the Constitutional Court recalled the concept of intergenerational equity in cases where the use of public spending had a negative impact on the resources available for the future. In particular, following the constitutional revision of 2012, the judges of legitimacy guaranteed the protection of future generations by citing the principle of budget balance as set out in articles 81 and 97 of the Constitution. On these assumptions, the present work will attempt to demonstrate how the rights of future generations enjoy not only an autonomous legal relevance, but also an autonomous justice system.*

### **1. Genesi di un principio.**

La configurabilità di diritti in capo alle generazioni future è un tema che solo in tempi recentissimi sta acquistando spazio, peraltro limitato, nel dibattito politico, pur essendo presente da tempo nella riflessione giuridica<sup>1</sup>. Gli studiosi,

---

\* Dottorando di ricerca in "Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo", Università degli Studi di Napoli Parthenope.

<sup>1</sup> «The principle of intergenerational equity states that every generation holds the Earth in common with members of the present generation and with other generations, past and future. The principle articulates a concept of fairness among generations in the use and conservation of the environment and its natural resources. The principle is the foundation of → sustainable development. It has also been applied to cultural resources and to economic and social

infatti, pur sottolineando le molteplici difficoltà riscontrate nell'individuare in via generale una categoria dai confini incerti, hanno approfondito la questione da diversi angoli di indagine<sup>2</sup>, declinandola in particolare sotto il profilo della tutela ambientale e del futuro impatto economico delle scelte pubbliche, tenuto in conto lo stretto rapporto che lega le decisioni di spesa alla tutela dei diritti<sup>3</sup>.

---

problems. The principle of intergenerational equity has deep roots in diverse cultural and religious traditions, including the Judeo-Christian, Islamic, and Asian non-theistic traditions. It has roots in Islamic law, the common law, civil law traditions, African customary law, and Native American traditional law, among others. In international law, the principle builds upon the use of equity, initially formulated by Aristotle and elaborated by Grotius, who treated equity as addressing those cases not covered by the universal law. In the 20 century, equity was often cited as synonymous with being 'just' or with 'justice', as articulated by the → International Court of Justice (ICJ) in the → North Sea Continental Shelf Cases and in the Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia v Libya). Especially in the latter half of the 20 century, equity has been invoked in international law as a basis upon which to provide standards for allocating and sharing resources and for distributing the burdens of caring for the resources and the environment in which they are found. This use of equity provides a foundation for a principle of intergenerational equity» cit. E. B. WEISS, s.v. *Intergenerational equity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.

<sup>2</sup> In R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, individuata la responsabilità intergenerazionale come «le possibili forme di tutela giuridica, azionabili dagli uomini appartenenti alla generazione vivente, a favore degli interessi degli uomini ancora non esistenti si noti come la problematica della tutela dei diritti delle generazioni ancora non esistenti», si specifica come la problematica possa essere approfondita in relazione a molteplici ambiti. Si pensi, in particolare, alle varie questioni sorte sul piano della tutela dell'ambiente come, ad esempio, quelle legate alla produzione di energia nucleare, alla riduzione della diversità biologica, al cambiamento climatico o ancora – ammettendo un'accezione più ampia di "ambiente" – alla conservazione del patrimonio culturale.

<sup>3</sup> Alcuni rilevano – cfr. R. BIFULCO, op. cit., p. 35; cfr. C. ZANGHÌ, *Per una tutela delle generazioni future*, in *Jus*, 1999, p. 636 - che, nell'ambito delle scelte economiche, la responsabilità nei confronti delle generazioni future detenga un carattere sussidiario. Pur accettandone in via teorica le ragioni, che poggiano sulla considerazione che le scelte di tipo economico – a differenza di quelle incidenti sull'ambiente – possano essere corrette nel corso del tempo, nel presente lavoro vuole sottolinearsi come, in realtà, la Corte costituzionale abbia riconosciuto la tutela dei diritti futuri proprio in relazione a problematiche di stampo *lato sensu* monetarie. Si veda, in particolare, J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1997, pp. 241 ss., dove, indagando su di un programma di «giusto risparmio», si evidenzia come la giustizia generazionale rintracci la sua origine proprio nelle questioni legate alla redistribuzione del reddito. L'Autore sottolinea come «ciascuna generazione deve non soltanto conservare le acquisizioni di cultura e civiltà, e mantenere intatte le istituzioni giuste già esistenti, ma deve anche accantonare, in ciascun periodo di tempo, un ammontare opportuno di capitale reale. Questo risparmio può assumere varie forme, dall'investimento netto in macchinari e altri mezzi di produzione, all'investimento nell'apprendimento e nell'educazione. Assumendo per il momento un principio di giusto risparmio che ci dice quale dovrebbe essere l'entità dell'investimento, il livello del minimo sociale risulta determinato. Supponiamo per semplicità che il minimo sia regolato dai trasferimenti pagati per mezzo dell'imposta proporzionale sui consumi (o sul reddito). In questo caso, un aumento del minimo implica un aumento della proporzione in cui viene tassato il consumo (o il reddito). Probabilmente, nella crescita di questa percentuale, si

Appare evidente, infatti, come l'aspetto economico delle politiche dello Stato – e degli altri enti – costituisca il principale parametro tramite il quale verificare in che modo la generazione attuale possa incidere su quelle future, in termini sia positivi che negativi: nello specifico, emerge come accanto a scelte virtuose, idonee a riflettere effetti benefici sui decenni successivi, si collochino decisioni che, al contrario, pur circoscrivendo in un periodo di tempo limitato i vantaggi prodotti, ne trasferiscono invece le conseguenze negative su di un arco temporale più lungo.

In questo senso, è stato sottolineato come il legislatore, oltre a dimostrarsi "miope"<sup>4</sup> rispetto alle esigenze delle generazioni future, possa anche recare danno ai diritti delle stesse. Appare evidente, infatti, come lo Stato sociale, e più nello specifico quelle prestazioni minime che lo stesso è chiamato a garantire, possa essere compromesso da manovre finanziarie squilibrate<sup>5</sup>; si

---

raggiunge un punto oltre il quale accade una di queste due cose. O non è possibile fare i risparmi adeguati, o le maggiori tasse interferiscono a tal punto con l'efficienza economica che le prospettive dei meno avvantaggiati della presente generazione non vengono più migliorate, ma iniziano a diminuire. In entrambi i casi il minimo corretto è stato raggiunto. Il principio di differenza è rispettato, e non è più necessario alcun aumento. Queste osservazioni sul modo di specificare il minimo sociale si conducono al problema della giustizia tra le generazioni».

<sup>4</sup> Cfr. R. BIFULCO, op. cit., p. 184-185.

<sup>5</sup> «La crisi economica sta generando, specialmente nei paesi europei che la stanno subendo in maggiore misura nella zona Euro, un processo di smantellamento dello Stato sociale, con aggiustamenti di bilancio che determinano forti limitazioni dei diritti sociali. Sembra che in Europa si stia arrivando alla fine di quella che potremo definire come "l'epoca dorata del Diritto costituzionale". Questa epoca dorata è stata rappresentata dalle costituzioni normative, che assunsero una nuova fase nello sviluppo del costituzionalismo, vincolando, in maniera indissolubile, il concetto di costituzione all'idea di democrazia pluralista, impedendo così, sul piano teorico, lo svuotamento del principio dello Stato di Diritto, che non sarà più applicabile ad uno Stato caratterizzato dall'assenza di condizioni democratiche. In effetti, solo la democrazia rende possibile l'effettiva sottoposizione dello Stato al Diritto. Sul piano costituzionale, anche se non tutta la costituzione democratica è necessariamente costituzione normativa, non è possibile una costituzione normativa che non sia democratica. (...) La tensione non è motivata dalla crisi ma dal discorso economico che si sta promuovendo in relazione alla crisi, che vuole imporre un'unica soluzione ai problemi derivati dalla crisi, basata sui tagli ai diritti sociali. L'economia è, possibilmente, l'unica delle scienze sociali che mantiene ancora la finzione di una capacità di predire con esattezza l'evoluzione delle condizioni economiche. Questa finzione è stata comune alle altre scienze sociali durante il periodo di introduzione del primo costituzionalismo, come ricorda Garcia Pelayo, come conseguenza dell'intento di trasferire a queste scienze i progressi delle scienze naturali, che derivò da un concetto di legge giuridica che rifletteva il concetto di legge scientifica» cit. F. BALAGUER, *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, pp. 14-15; IDEM, *Constitucion normativa y ciencia del Derecho*, AA.VV., in *Estudios de derecho Publico en Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Vol. I, Madrid, 1997; IDEM, *Capacidad creativa y limites del legislador en relacion con los derechos fundamentales. La garantia del contenido esencial de los derechos*, in M.A. Aparicio

sottolinea, invero, come un ricorso eccessivo alle risorse *lato sensu* monetarie disponibili nel tempo presente, qualora generi un disavanzo nelle casse dello Stato e, di conseguenza, determini un aumento del debito pubblico, possa compromettere le opportunità di crescita dei decenni successivi.

Il presente lavoro si propone, pertanto, di analizzare come le decisioni di spesa possano incidere sui diritti delle generazioni future<sup>6</sup>. Si tenterà, in particolare, di dimostrare come la tutela di queste ultime possa trovare fondamento nel

---

Pérez (Coord.), *Derechos Constitucionales y pluralidad de ordenamientos*, Barcelona, 2001-II, pp. 93-116.

<sup>6</sup> «The principle of intergenerational equity is a foundation for the concept of sustainable development. The World Commission on Environment and Development, which preceded the 1992 Rio Conference on Environment and Development, defined sustainable development 'as meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs' (Our Common Future at 8). This general language has been repeated in many different legal documents. It reflects concerns expressed in the earlier Stockholm Declaration on the Human Environment (→ Stockholm Declaration [1972] and Rio Declaration [1992]). There is no international legal instrument that defines the elements of the principle of intergenerational equity. A review of juridical writings and legal instruments indicates that the core of the principle is that while the present generation has a right to use the Earth and its natural resources to meet its own needs, it must pass the Earth on to future generations in a condition no worse than that in which it was received so that future generations may meet their own needs. This generally applies both to the diversity of the resources and to the quality of the environment. In the 1980s, Brown Weiss identified a principle of intergenerational equity in which all generations hold the Earth in common as a trust. People are both beneficiaries entitled to use the environment and its resources, and at the same time trustees (or stewards or custodians) with an obligation to pass it on in no worse condition on balance than that in which it was received. This theory articulated three elements of intergenerational equity: non-discriminatory access to the Earth and its resources; comparable options (as reflected in the diversity of resources); and comparable quality in the environment. These elements apply to both natural and cultural resources and lead to a suite of intergenerational strategies. The elements of the principle met four criteria: that they neither authorize unreasonable exploitation by the present generation nor impose unreasonable burdens on it; that they not require predicting the values of future generations and provide flexibility to future generations to achieve their own goals; that they be reasonably clear in application to foreseeable situations; and that they be generally shared by different cultural traditions and acceptable to different economic and political systems. The concept of comparable options rests on the assumption that future generations are more likely to survive and attain their goals if they have a variety of options for addressing their problems and opportunities. Conserving the diversity of natural and cultural resources will provide future generations with a robust and flexible heritage through which they can achieve their own well-being. The concept of comparable quality requires that on balance the quality of the natural and cultural environment be at least in no worse condition than that in which it was received. Trade-offs will be inevitable in implementing this element. Both the obligations to provide comparable options and comparable quality are part of the core obligation to pass on the environment in no worse condition than that in which it was received. The element of access gives the present generation a reasonable, non-discriminatory right of access to natural and cultural resources to use for its own benefit, and the obligation to pass on at least a minimal level or improved conditions of access», cit. E. B. WEISS, s.v. *Intergenerational equity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.

principio dell'equilibrio di bilancio, introdotto nella Costituzione italiana in seguito all'approvazione del Trattato europeo sul c.d. "Fiscal compact"<sup>7</sup>.

Richiamando proprio gli artt. 81 e 97 Cost. come parametro di legittimità, la Corte costituzionale ha più volte fatto ricorso al concetto di *solidarietà* – talvolta in termini di *equità*, talaltra in termini di *mutualità* – *generazionale*, nella sua duplice accezione di *solidarietà inter-generazionale* e *solidarietà intra-generazionale*<sup>8</sup>. In questa prospettiva, si presenta di particolare interesse la recente sentenza n. 18 del 2019 della Consulta, la quale sembra riconoscere un'autonoma rilevanza giuridica ai "diritti di domani"<sup>9</sup>.

## **2.L'equilibrio di bilancio e il predissesto finanziario.**

Come è noto, con la Legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, facendo seguito all'entrata in vigore del c.d. "Fiscal compact", è stato introdotto in Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio. Adottata nella fase immediatamente successiva alla grave crisi economica che ha colpito i mercati finanziari<sup>10</sup>, la riforma<sup>11</sup> è stata da più parti considerata come un ulteriore e decisivo passo del processo di integrazione europea<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> "Fiscal Compact", come suggerito da Mario Draghi, Presidente della BCE, è la denominazione con cui si fa riferimento al "Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria", sottoscritto in occasione del Consiglio europeo svoltosi nel mese di marzo del 2012 e ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114.

<sup>8</sup> Nel corso del presente lavoro, pur richiamando alcune delle principali sentenze che affermano – nella prospettiva individuata – il principio di equità generazionale, non ci si soffermerà su una analisi dettagliata delle stesse. In generale, v. sentenze 345/2005, 213/2008, 263/2009, 88/2014 e 49/2018 della Corte costituzionale.

<sup>9</sup> C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 551.

<sup>10</sup> Cfr. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, pp. 339 e ss.

<sup>11</sup> È stata da alcuni definita una «riforma silenziosa», evidenziando «la scarsa presenza di dibattito giuridico, oltre che politico, nella fase immediatamente precedente e in quella successiva alla modifica costituzionale intervenuta ai sensi della L. cost. 1/2012, tanto da riservarle l'appellativo da parte della dottrina costituzionale di una riforma silenziosa». M. BERGO, *Pareggio di bilancio all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, p. 31.

<sup>12</sup> Cfr. P. BILANCIA, *The Dynamics of the European Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Milano, Giuffrè, 2012; EADEM, *Il processo di integrazione europea alla prova della crisi economica*, in A. Iacovello (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 58-77; cfr. EADEM, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, Aracne, 2014, pp. 319 ss; cfr. R.

La revisione, in particolare, intervenendo sugli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, ha affidato ad una legge rinforzata la funzione di individuare i meccanismi tramite cui assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese previste nei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico<sup>13</sup>.

Nel tentativo di configurare il principio introdotto dalla Legge costituzionale n. 1 del 2012, risulta interessante sottolineare come dall'adozione del termine "equilibrio"<sup>14</sup> emerga una connotazione in senso "dinamico" del bilancio: il legislatore, infatti, individua tale equilibrio come risultato posto al termine di un ciclo economico, tenendo conto della possibilità che durante quest'ultimo si presentino fasi avverse e fasi favorevoli. In sostanza, il riformato dettato costituzionale suggerisce all'interprete che l'indebitamento dello Stato – e, più precisamente, il disavanzo dovuto ad un computo maggiore delle spese rispetto alle entrate – non debba essere visto con assoluto sfavore. È ammesso, altresì, al verificarsi di eventi eccezionali o di specifiche esigenze.

In tal senso, facendo ancora riferimento al concetto di Stato sociale<sup>15</sup> e, in particolare, all'obbligo degli amministratori di garantire ai cittadini l'erogazione

---

BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. BIFULCO – O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo d'integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013.

<sup>13</sup> «La riforma costituzionale del 2012 – dichiaratamente indirizzata ad adeguare il nostro ordinamento alle norme dell'Unione in tema di finanze pubblica – comporta notevoli implicazioni sui rapporti fra il diritto europeo e quello interno. L'attenzione dei commentatori è prioritariamente rivolta ad analizzare l'incidenza del primo sul secondo: e ciò non senza ragione. La normativa europea crea una serie di vincoli alla sovranità nazionale in materia di politica economica e di gestione dei conti pubblici, con notevoli riflessi sugli assetti costituzionali interni», cit. G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Seminario tenutosi presso la Corte costituzionale il 22 novembre del 2013.

<sup>14</sup> È interessante notare come, nonostante la Legge costituzionale n. 1 del 2012 sia intitolata "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", il termine "pareggio" venga sostituito, nel testo dell'art. 81, dal termine "equilibrio". Ebbene, nonostante la traduzione dalla lingua inglese sia tendenzialmente corretta in entrambi i casi, emerge come l'adozione di un termine piuttosto che dell'altro lasci emergere un significato diverso. Se nel testo, infatti, si è sottolineata la componente dinamica promossa dal concetto di "equilibrio", il termine pareggio porta l'interprete a pensare ad una vera e propria formula matematica, secondo la quale le entrate e le spese debbano necessariamente essere coincidenti.

<sup>15</sup> Cfr. P. BILANCIA, *Lo Stato di diritto come valore in una dimensione "spaziale"*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2012; cfr. F. Balaguer, *El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del derecho constitucional nacional*, en *Estudos em homenagem ao Professor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra, 2012-I; EADEM, *Crisi economica e crisi*



di servizi pubblici essenziali, la connotazione dinamica del bilancio acquista un valore centrale. L'obbligo di raggiungere l'equilibrio, e non un mero pareggio contabile, nei "bilanci pubblici" – il testo costituzionale utilizza il plurale, tenuto conto che l'art. 97 Cost. vincola tutte le pubbliche amministrazioni alla conservazione della sostenibilità del debito – permette di affermare che gli obiettivi di stabilità economica non possano prevalere sulla garanzia dei diritti sociali<sup>16</sup>.

Si sottolinea, infatti, come «non tutti i diritti debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili», in quanto, al contrario, «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>17</sup>.

Su questi presupposti, appare necessario rileggere e valutare la costituzionalità di quelle disposizioni legislative che, pur incidendo negativamente sull'equilibrio di bilancio, sono dirette a conservare la garanzia dei diritti sociali sanciti dalla Costituzione.

Si fa riferimento al c.d. predissesto finanziario, procedura cui possono accedere enti in condizioni strutturalmente deficitarie. Disciplinata dall'art. 243-*bis* del TUEL, si tratta di uno strumento intermedio cui l'ente locale ricorre per evitare il dissesto finanziario, cioè la totale incapacità di svolgere le proprie funzioni ed erogare, appunto, i servizi indispensabili.

---

*costituzionale in Europa*, pubblicato in *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (a cura di), Padova, 2012-II.

<sup>16</sup> Secondo alcuni autori, la riforma costituzionale del 2012 avrebbe, al contrario, introdotto un principio che compromette le basi dello Stato sociale; si è ritenuto, infatti, che, tramite l'equilibrio di bilancio, le ragioni dei mercati finiscano con il prevalere sui diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. Cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3/2015, pp. 140 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2012; Cfr. D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus ai controlimiti*, in *Rivista Aic*, 2014.

<sup>17</sup> Sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale, in cui la Consulta affronta la questione concernente l'attuazione del diritto allo studio degli alunni con disabilità ed alla predisposizione di un trasporto gratuito per raggiungere la sede scolastica. Sul punto, cfr. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2016, pp. 2339 ss.; cfr. F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. Cost.*, 2016, 2500 ss.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2017; L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*, in *Osservatorio Aic*, 2017.

Caratteristica principale dell'istituto è che l'accesso allo stesso è deliberato dall'ente senza una previa autorizzazione o la partecipazione di soggetti ausiliari terzi ed indipendenti. È dunque l'organo politico che, autonomamente, predisporre e attiva il piano di riequilibrio.

È per questo motivo che il legislatore ha espresso un sostanziale *favor* rispetto al ricorso a tale istituto<sup>18</sup>, in quanto il programma di risanamento del bilancio diviene espressione della responsabilità politica e, di conseguenza, del rapporto rappresentativo<sup>19</sup>. È stato sottolineato, infatti, come mentre «la dichiarazione di dissesto *determini* una responsabilità di carattere politico/amministrativo a carico degli amministratori che abbiano cagionato lo stato di dissesto dell'ente», al contrario il «piano pluriennale di riequilibrio non

---

<sup>18</sup> L'art. 243 bis del TUEL stabilisce che: «I comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistono squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo. La predetta procedura non può essere iniziata qualora sia decorso il termine assegnato dal prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149. (3) 2. La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno. 3. Il ricorso alla procedura di cui al presente articolo sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo. 4. Le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'articolo 243-quater, commi 1 e 3. 5. Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario. Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'articolo 243-quater, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149. (2) (...)».

<sup>19</sup> Come si avrà modo di osservare anche in seguito, il tema della responsabilità intergenerazionale è strettamente connesso a quello della rappresentanza politica. In questa sede, tralasciando un ragionamento più dettagliato sulla relazione tra generazioni future e vincolo rappresentativo, ci si limiterà a rinviare alla amplissima bibliografia sul tema della rappresentanza. Cfr. A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998.



comporta effetti sanzionatori per i soggetti responsabili dello stato di predissesto»<sup>20</sup>.

Ebbene, entro i novanta giorni successivi alla deliberazione di ricorso alla procedura, il Comune è tenuto a deliberare un piano di riequilibrio pluriennale della durata massima di dieci anni; in sostanza, il deficit maturato viene scomposto e distribuito su un arco temporale più o meno lungo.

D'altra parte, una procedura di questo genere non potrebbe che essere connotata dal carattere della provvisorietà; pur non versando in una situazione di dissesto conclamato, l'ente è prossimo a quello che può definirsi un vero e proprio "fallimento"<sup>21</sup>.

Per questo motivo, in un secondo momento, il piano di riequilibrio viene sottoposto al controllo della Corte dei conti. La funzione di quest'ultima, posta – come si vedrà più approfonditamente in seguito – a presidio della correttezza dei bilanci pubblici, è quella di accertare che il piano predisposto dal Comune sia idoneo a sanare il debito contratto; in particolare, i giudici contabili accertano che la procedura attivata sia tale da ammettere l'ente ad usufruire del c.d. fondo rotativo, da cui attingere risorse utili alla realizzazione delle attività dovute ed alla erogazione dei servizi essenziali<sup>22</sup>.

È esattamente durante l'esercizio di detta funzione di controllo che la Corte dei conti, con ordinanza del 28 febbraio 2018, ha promosso ricorso dinanzi alla Corte costituzionale<sup>23</sup>.

### **3.La sentenza n. 18 del 2019: l'ordinanza della Corte dei conti.**

Con ordinanza del 28 febbraio 2018 la sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti solleva questioni di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Cit. E. DE GREGORIO, *Le procedure di riequilibrio finanziario degli enti*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it), 2018.

<sup>21</sup> Cfr. M. FRATINI, *Contabilità di Stato*, Roma, 2017, p. 183.

<sup>22</sup> Cfr. E. CATERINI-E. JORIO, *Il predissesto nei comuni*, Rimini, 2013, p. 86.

<sup>23</sup> Cfr. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013, p. 2.

<sup>24</sup> La norma censurata dichiara che «gli enti locali che nel corso del 2013 o del 2014 hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i medesimi enti, ferma restando la durata massima del piano di riequilibrio come prevista dall'articolo 243-bis, comma 5, del citato

Nello specifico, la Corte dei conti pone al vaglio della Corte costituzionale una vicenda che interessa un Comune campano di medie dimensioni<sup>25</sup>.

Quest'ultimo, già in predissesto, aveva attivato, con deliberazione della commissione straordinaria del 19 febbraio 2013, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale così come prevista dall'art. 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"); in particolare, l'ente aveva adottato un piano decennale per il recupero del disavanzo. Nel 2016, tale piano era stato approvato dalla Corte dei conti, sezione regionale per il controllo della Campania<sup>26</sup>. Nel 2017, il Comune aveva però modificato detto piano di recupero. L'art. 1, comma 714, della legge n. 208 ammette, infatti, una riformulazione di quest'ultimo – sia sul piano quantitativo che temporale – nel caso in cui, alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio, l'ente non abbia ancora provveduto al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011. Nello specifico, era stato deliberato il ripianamento della quota di disavanzo in un arco temporale di trent'anni.

Ebbene, chiamata a reiterare il controllo di legittimità-regolarità sul nuovo piano disposto dall'ente, la Corte dei conti, con ordinanza del 28 febbraio del 2018, ricorre dinanzi alla Corte costituzionale. Il rimettente, in particolare, sottolineando l'impossibilità di realizzare un'interpretazione costituzionalmente orientata a causa dell'"incontrovertibile valore testuale" della norma, dubita della sua legittimità in relazione a due distinti profili. Da un lato, la norma risulta in contrasto con gli artt. 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41; si ritiene, infatti, che ammettere una tale misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, destinata a dilatarsi ben oltre il normale ciclo triennale, ampli la capacità di spesa dell'ente in condizioni di evidente squilibrio. Dall'altro lato, la norma appare contraria agli

---

testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, possono provvedere a rimodulare o riformulare il precedente piano in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui ai periodi precedenti, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e' effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione».

<sup>25</sup> Si tratta del Comune di Pagani, il quale vanta una popolazione superiore alla soglia dei 15.000 abitanti prevista dal sistema elettorale vigente per le elezioni comunali.

<sup>26</sup> Ciò avveniva con delibera 14 marzo 2016, n. 53/2016/PRSP.

artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6<sup>27</sup> e 13<sup>28</sup> CEDU, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU; il rimettente afferma, in particolare, che la possibilità di modificare il piano di riequilibrio determini «una situazione di incertezza giuridica» idonea a pregiudicare sia il diritto dell'ente a ricorrere dinanzi ad un giudice imparziale, sia il diritto dei creditori, le cui ragioni verrebbero sacrificate alla luce di una totale indeterminatezza dei tempi di conclusione delle procedure di risanamento.

#### **4.(segue) La legittimazione della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità.**

Suscitano interesse le motivazioni in base alle quali la Corte dei conti afferma la propria legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, rilevanti, oltre che dal punto di vista strettamente procedurale, anche in relazione al merito della pronuncia e, in generale, al contenuto della materia che essa investe.

Al tempo della revisione costituzionale del 2012, in effetti, la dottrina si era interrogata sul motivo del mancato richiamo, all'interno della L. costituzionale

---

<sup>27</sup> «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza»

<sup>28</sup> «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

n. 1, del controllo esercitato dalla Corte dei conti. D'altra parte, è stato rilevato come, probabilmente, «la novella avesse dato per scontato che in quel procedimento la Corte *dei conti (ndr)* dovesse entrare pienamente»<sup>29</sup>; ciò sia alla luce della rilevante posizione attribuita alla stessa da parte dell'art. 100 Cost., sia in funzione della legge di attuazione della riforma che all'art. 20, comma 1, stabilisce che «la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione».

Nonostante l'originario scetticismo che emergeva dall'interpretazione del rinnovato testo costituzionale, in più occasioni i giudici delle leggi hanno riconosciuto alla Corte dei conti la possibilità di sollecitare il giudizio di legittimità nell'ambito del controllo sui bilanci degli enti locali<sup>30</sup>. Emerge come non solo detto controllo sia esercitato da un "giudice" «tale per composizione, terzietà e imparzialità», ma che lo stesso sia istituito «a presidio del bilancio quale "bene pubblico"». È stato sottolineato, infatti, come detto controllo di legittimità-regolarità giustifichi la sua genesi «nel rafforzamento, in Costituzione, del precetto dell'equilibrio di bilancio» e come il suo esito comporti «conseguenze giuridiche specifiche, ossia, nella fattispecie, il passaggio dal regime del piano di riequilibrio finanziario a quello del dissesto»<sup>31</sup>.

Rileva, infine, un ulteriore dato. Nel ricorso si afferma che negare lo scrutinio di legittimità significherebbe collocare la norma censurata in una «zona grigia», risultando «impossibile» individuare altro soggetto, diverso dal Comune,

---

<sup>29</sup> Cit. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013.

<sup>30</sup> In particolare, v. la sentenza n. 60 del 2013, in cui la Corte dichiara che «è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali [...] e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea [...]: equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico». V. anche la sentenza n. 226 del 1976, dove si individuano i criteri utili a intendere che il controllo preventivo sia stato effettuato da un «giudice» nel corso di un «giudizio». Gli stessi criteri sono ribaditi nelle sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015, relative ad incidenti di costituzionalità concernenti giudizi di parificazione dinanzi alla Corte dei conti.

<sup>31</sup> Cit. sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale.

titolare di una situazione giuridica soggettiva utile al fine di instaurare un giudizio di tale natura dinanzi alla Corte costituzionale<sup>32</sup>.

Ebbene, quest'ultima, confermata la legittimazione della Corte dei conti e ribaditi i principi già pronunciati sul punto, accoglie il ricorso. Interessante notare come i giudici accolgano la questione anche tenendo conto del "carattere peculiare" del giudizio sugli atti sottoposti al controllo; la Consulta sottolinea, infatti, come questo sfoci in una «funzione di garanzia dell'ordinamento, di "controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo" »<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> «In primo luogo, i giudici costituzionali hanno più volte affermato che il legislatore centrale è legittimato ad introdurre e a disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti sulla finanza regionale in virtù del titolo di competenza legislativa concorrente del "coordinamento della finanza pubblica", divenuto soprattutto negli ultimi anni, a causa della crisi economica e dei vincoli di bilancio sempre più stringenti, la leva principale delle politiche statali di contenimento della spesa pubblica. Secondo un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, nell'esercizio della sua "parte" di competenza in materia di "coordinamento della finanza pubblica" lo Stato può introdurre nuove forme di controllo della Corte dei conti sulla finanza degli enti territoriali, ed in particolare delle Regioni, in quanto gli artt. 100, 97, 28, 81 e 119 della Costituzione non delineano un sistema di controlli chiuso, ma un quadro normativo che permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto a quelle espressamente previste in Costituzione, «purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati». Nel rispetto delle condizioni sub a) e b), la scelta del legislatore statale di affidare funzioni di controllo di natura collaborativa alla Corte dei conti è ritenuta dalla Consulta compatibile con il quadro dell'autonomia regionale delineato dal vigente Titolo V della Costituzione. Secondo i giudici costituzionali, infatti, si realizza così una forma di controllo affidata ad un organo terzo e imparziale, posto a servizio dello Stato-comunità, che «si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie», cit. M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, 2015.

<sup>33</sup> «Va da sé che il controllo di costituzionalità non coinvolge aspetti di politica economica perché il parametro di giudizio non implica, in questo caso, un sindacato sulle leggi di tipo diverso da quello istituzionalmente proprio di questa Corte. L'art. 81, quarto comma, della Costituzione, costituisce il parametro di riferimento per valutare l'attendibilità delle deliberazioni di spesa anche di lunga durata e non solo per garantire l'equilibrio dei bilanci già approvati. Specie quando, come nel caso della legge in esame, gli oneri che vanno a gravare sugli esercizi futuri siano inderogabili, l'esigenza imposta dalla costante interpretazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Governi ed i Parlamenti futuri, tende anzi proprio ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro. L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità

## **5.(segue) La dichiarazione di incostituzionalità: le ragioni della Corte.**

La Corte, con la sentenza n. 18 del 2019, dichiara fondata la questione di legittimità con riferimento tanto all'art. 81 quanto all'art. 97 Cost.. In particolare, i giudici della Consulta ritengono che l'art. 1, comma 714, della L. n. 208, non solo sia contrario ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, ma anche ad ulteriori principi che la Corte definisce «interdipendenti» rispetto ai primi: quello di copertura pluriennale della spesa e quello di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Pur richiamando la tutela di distinti interessi costituzionalmente rilevanti, i giudici sottolineano come, in realtà, si verifichi una sostanziale coincidenza tra i suddetti principi al momento della loro concreta applicazione – idea fra l'altro emersa anche durante i lavori dell'Assemblea Costituente<sup>34</sup>. Ciò in quanto «il principio dell'equilibrio di bilancio – che in passato la stessa Corte ha trattato alla stregua di una vera e propria clausola generale<sup>35</sup> – non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate».

Pertanto, emerge dalla pronuncia come il deficit debba necessariamente rientrare in un tempo anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale è maturato<sup>36</sup>. Inoltre, se da un lato si considera necessario porre

---

con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri». Cit. Sentenza n. 384 del 1991 della Corte costituzionale.

<sup>34</sup> L'indissolubile rapporto fra economia e politica veniva rilevato già all'interno dell'Assemblea Costituente. Il 3 maggio del '47, P. Malvestiti dichiarava che «il divorzio fra politica e economia è assurdo», concetto ribadito da U. Della Seta il successivo 7 maggio, quando affermava che nella Costituzione «si è consacrata (...) la indissolubile connessione tra l'ordinamento economico e l'ordinamento politico». Inoltre, il Rapporto della *Commissione De Maria* metteva in luce come il rapporto fra politica ed economia emergesse proprio nel concetto di equilibrio di bilancio, inteso come un mezzo finanziario predisposto al perseguimento di uno scopo sociale.

<sup>35</sup> «La forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziari e contabile», sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2016.

<sup>36</sup> Più nello specifico, la Corte ricorda come sia «evidente che l'ordinamento finanziario-contabile preveda, in via gradata: a) l'immediata copertura del deficit entro l'anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato».



tempestivamente rimedio al deficit al fine di evitare l'inevitabile dissesto finanziario dell'ente, dall'altro lato si richiede che ciò accada nei tempi idonei a consentire agli amministratori di presentarsi «in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato».

Ebbene, la Consulta ritiene che ammettere una lunga dilazione temporale del deficit finisca col configgere con «elementari principi di equità intergenerazionale». Più nello specifico, si sottolinea come perpetuare il deficit strutturale nel tempo finisca con il ledere tanto il principio di equità intragenerazionale tanto quello di equità intergenerazionale. Infatti, da un lato gli amministrati futuri dovranno provvedere non solo alla copertura di un deficit pregresso, ma anche alla restituzione di quei prestiti autorizzati dalla norma censurata nel corso della procedura di rientro; dall'altro lato, si presenteranno, al giudizio degli elettori, gravati dalle conseguenze di una cattiva gestione finanziaria realizzata dai loro predecessori<sup>37</sup>.

## **6. La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio attraverso la tutela delle generazioni future.**

Al tempo della previsione in Costituzione dell'equilibrio di bilancio, tanto la dottrina quanto la giurisprudenza costituzionale rilevavano come la revisione avesse posto nelle mani dell'interprete un principio dai confini quanto mai incerti<sup>38</sup>; ciò sia in relazione alla esatta definizione dei concetti a cui la stessa fa riferimento – come “bilancio” o “ciclo economico” – sia in funzione dei risvolti applicativi cui avrebbe potuto dare seguito<sup>39</sup>.

In questa sede, alla luce della recente sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale, preme recuperare quel dibattito, non ancora esaurito, riguardo la giustiziabilità del principio introdotto dagli articoli 81 e 97 della Costituzione<sup>40</sup>. Emerge, infatti, come diversi autori abbiano rilevato la complessa assunzione dell'equilibrio di bilancio a parametro di costituzionalità.

---

<sup>37</sup> Per un'analisi più approfondita sul tema della responsabilità politica, cfr. P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, 2017; F. BALAGUER, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *federalismi.it*, 2017; G. CAVAGGION, *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale*, in *federalismi.it*, 2017.

<sup>38</sup> Cfr. P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996.

<sup>39</sup> Si pensi che in occasione del seminario annuale tenutosi nel 2013 presso la Corte costituzionale, l'allora presidente G. SILVESTRI, durante la sua relazione introduttiva, rilevava la difficoltà che i giudici costituzionali avrebbero riscontrato nel dover interpretare concetti estranei al vocabolario del diritto.

<sup>40</sup> V. G. SCIACCA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 3/2012.

Tale considerazione poggia tanto sulla sostanziale indeterminazione delle regole di bilancio introdotte in Costituzione, tanto sulle difficoltà di tipo tecnico-processuale nel sottoporre al vaglio della Corte questioni di legittimità fondate su quelle stesse regole<sup>41</sup>.

In realtà, autorevole dottrina, suffragata anche dalla giurisprudenza costituzionale pronunciata nel tempo, ha dimostrato come non ci siano ragioni ostative all'ammissibilità di un giudizio di legittimità relativo agli artt. 81 e 97 Cost.<sup>42</sup>.

Rileva, in primo luogo, come non ostacoli l'intervento della Corte il contenuto "politico" dei paradigmi di riferimento; la Consulta ha precisato, infatti, come, pur sopravvivendo il principio dell'insindacabilità degli atti politici, «gli spazi della discrezionalità politica *trovino* i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento»<sup>43</sup>. In secondo luogo, il sindacato di costituzionalità «è implicato dai principi generali del nostro ordinamento costituzionale e, ad ogni buon conto, è confermato dallo stesso art. 81, comma 6, Cost., laddove si dispone che *la legge prevista dallo stesso comma vada (ndr) adottata "nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale"*»<sup>44</sup>.

Ulteriore problematica rilevata dalla dottrina rispetto alla possibilità della Corte di adottare sentenze in materia di bilancio riguarda il peso economico-finanziario che le stesse potrebbero determinare. Ciò ha portato alcuni autori a parlare di «sentenze di spesa»<sup>45</sup>. La questione vuole qui essere analizzata, seppur brevemente, sotto due diversi profili: da un lato, ci si chiede se anche

---

<sup>41</sup> Cfr. N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL (Istituto Bruno Leoni)*, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), n. 107, 2.

<sup>42</sup> V. M. LUCIANI, op. cit..

<sup>43</sup> Cit. sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale; sul punto, si rilevi come nella sentenza n. 29 del 1995, la Corte giungesse ad identiche conclusioni in merito alla sindacabilità dei presupposti che ammettono l'adozione del decreto legge. Alcuni hanno però sostenuto tesi opposte: v. in particolare F. BILANCIA, *Ancora sull'"atto politico" e sulla pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n.4/2012; R. DICKMAN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012.

<sup>44</sup> Cit. M. LUCIANI, op. cit., p. 20.

<sup>45</sup> «Il giudice costituzionale ha intensificato la propria attenzione alla incidenza delle leggi sugli equilibri di finanza pubblica non soltanto sotto il profilo del controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, ma anche con riguardo alle possibili ripercussioni di ordine economico-finanziario derivanti dalle decisioni di accoglimento emesse dalla Corte stessa. È innegabile, infatti, che alcune pronunce della Corte costituzionale abbiano dato origine ad incrementi di spesa, oppure a minori entrate (si da indurre la dottrina a coniare anche la definizione di «sentenze di spesa») ponendo pertanto il problema della copertura finanziaria ai sensi del comma 4 dell'articolo in commento», cit. S. BARTOLE-R. BIN., *Commentario breve alla Costituzione*, 2008, p. 744.

le sentenze della Corte costituzionale debbano rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio e quindi essere tenute ad indicare i mezzi per far fronte agli oneri economici che comportano; dall'altra parte, separatamente dalla prima questione, ci si domanda se sia ammissibile che una pronuncia della Consulta comporti, quale effetto materiale, un onere economico a carico della spesa pubblica.

Rispetto al primo quesito rileva come sia da escludersi la possibilità di una sovrapposizione tra fonte legislativa e sentenza, laddove l'art. 81 fa esclusivo riferimento alla prima quando prevede l'obbligo di indicazione della copertura. Inoltre, emerge come «un giudice costituzionale che si considerasse vincolato a non adottare decisioni "costose", ritenendole riservate alla rappresentanza politica, confesserebbe di credere in un deficit della propria legittimazione, così compiendo un sostanziale suicidio istituzionale»<sup>46</sup>.

Più complessa è la seconda questione, e cioè se la Corte possa, a prescindere dal vincolo di bilancio, emettere sentenze che comportino un costo. Senza dubbio, ciò deve considerarsi ammissibile quantomeno nei casi in cui la spesa introdotta dalla sentenza coincida con un'estensione di trattamenti più favorevoli, dando «applicazione doverosa di principi costituzionali violati»<sup>47</sup>.

Su questi presupposti, si vuole qui sottolineare come, in seguito all'entrata in vigore della L. costituzionale n. 1 del 2012, la Corte costituzionale si sia più volte pronunciata con riguardo a giudizi aventi come parametro di legittimità gli articoli oggetto della revisione, richiamando, talvolta, il principio dell'equità generazionale; ciò è avvenuto con riferimento, in primo luogo, alle misure che negli ultimi anni hanno imposto restrizioni alle prestazioni previdenziali e, in

---

<sup>46</sup> Cit. M. LUCIANI, op. cit., p. 33. L'Autore richiama anche EADEM., *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, 53 ss. Sempre M. LUCIANI fa riferimento, rispetto alla problematica analizzata nel testo, alla *countermajoritarian difficulty*, formula coniata da A. BICKEL, *The least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven – London, 1986.

<sup>47</sup> Cit. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2013, p. 9. In questo senso, rileva come la pronuncia analizzata consenta di superare anche i dubbi espressi dalla dottrina – e richiamati in precedenza – afferenti al "costo" che può derivare dalle pronunce della Corte; si consideri, infatti, che la sentenza n. 18 del 2019 presenti un peso "economico-finanziario" in quanto la "bocciatura" del piano di riequilibrio determina il dissesto dell'ente – con tutte le conseguenze che ciò comporta anche da un punto di vista politico-rappresentativo. Ebbene, appellandosi ai diritti delle generazioni future la Corte finisce con il giustificare questo "costo", in quanto la decisione è adottata in funzione di veri e propri diritti soggettivi - quelli delle generazioni future appunto – che non possono che prevalere sul principio di bilancio.

secondo luogo, rispetto a conflitti tra Stato e Regioni inerenti, in particolare, alla ripartizione delle competenze legislative in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Nella sentenza n. 88 del 2014, per esempio, la Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento in relazione alla L. n. 243 del 2012, legge di attuazione della revisione costituzionale. Si contestava, in particolare, lo scarso spazio di manovra concesso alle autonomie locali in sede di indebitamento e di spesa<sup>48</sup>. In quell'occasione, la Corte ha rilevato come la sostenibilità del debito pubblico «*implichi* una responsabilità che (...) non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future».

Ancora, si ricordi la sentenza n. 49 del 2018<sup>49</sup>, con cui la Corte, dichiarando l'incostituzionalità della L. n. 16 del 2017 della Regione Abruzzo, recante «Rendiconto generale per l'esercizio 2013», ha dichiarato come un piano pluriennale di indebitamento incida negativamente sui diritti e le prospettive di crescita delle generazioni future.

Ebbene, nonostante le pronunce richiamate sembrano riconoscere un'autonoma rilevanza giuridica alla solidarietà generazionale, sino ad oggi la dottrina ha ritenuto che la giurisprudenza costituzionale pronunciata sul punto, in realtà, non permetta di affermare che la Corte tratti i diritti delle generazioni future alla stregua di «veri diritti»<sup>50</sup>.

La sentenza n. 18 del 2019 – collocandosi lungo il percorso evolutivo appena descritto – sembra, invece, a modesto avviso di chi scrive, definire e concedere ai “diritti di domani” autonoma rilevanza giuridica. La Consulta, invero, configura l'equità generazionale quale espressione di un vero e proprio principio.

Leggendo la pronuncia, oltre alla piena giustiziabilità degli artt. 81 e 97 della Costituzione ed alla possibilità degli stessi di fungere da parametro di legittimità, emerge infatti la estrema centralità dell'equità generazionale nel

---

<sup>48</sup> Risulta opportuno ricordare come la revisione costituzionale del 2012 sia intervenuta anche sul testo dell'art. 117, trasferendo l'armonizzazione dei bilanci al comma 1, cioè nell'alveo delle competenze esclusive dello Stato.

<sup>49</sup> Cfr. G. A. FERRO, *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa (Osservazioni a prima lettura su C. cost. n. 49 del 2018)*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>50</sup> In questo senso, si legga 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. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008.

processo interpretativo illustrato dai Giudici delle leggi. Ebbene, se in passato la responsabilità nei confronti delle generazioni future è stata «evocata principalmente alla stregua di un argomento *ad adiuvandum* per valutare la ragionevolezza delle scelte legislative»<sup>51</sup>, in questa occasione la Corte dichiara la norma censurata incostituzionale proprio in funzione dei «diritti di domani»<sup>52</sup>. L'equità intergenerazionale, intesa come «la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future», rappresenta dunque il principale argomento che fonda la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

## **7. Conclusioni.**

Alla luce di quanto affermato dalla sentenza n. 18 del 2019, appare ragionevole domandarsi quali prospettive si aprano rispetto alla definizione del principio di solidarietà generazionale e, in particolare, quali spazi siano destinati alla sua applicazione.

Ebbene, appare condivisibile affermare che la tutela delle generazioni future sia un principio insito nel concetto stesso di Costituzione rigida<sup>53</sup> e non possa, pertanto, che trovare una autonoma tutela anche all'interno della Costituzione italiana; infatti, imponendo un vincolo al legislatore rispetto alla modificabilità dei valori cristallizzati nella Carta repubblicana, il Costituente ha disposto anche – e, forse, soprattutto – per il futuro<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Cit. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, 3/2018, p. 644.

<sup>52</sup> A. PAPA – G. PALOMBINO, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in *L'abuso del diritto e la sua rinnovata rilevanza "trasversale" nell'ordinamento giuridico italiano: considerazioni introduttive*, L. Carpentieri (a cura di), Torino, 2018.

<sup>53</sup> «Le categorie del diritto costituzionale devono aprirsi, in maniera rinnovata, a interpretazioni orientate al futuro se intendono rispondere efficacemente alle presenti e nuove richieste sociali. In proposito il contributo dell'interprete del diritto è determinante. A lui si chiede, piuttosto che la creazione di nuove categorie capaci di dare tutela agli interessi delle generazioni future, lo sforzo di ripensare quelle esistenti», cit. R. BIFULCO, op. cit., p. 180.

<sup>54</sup> La questione proposta ha radici antiche e richiama, in particolare, un dibattito sorto nel Nuovo Mondo al tempo della compilazione della Convenzione di Philadelphia. Mentre Thomas Jefferson sosteneva l'idea che la Costituzione, adottando i valori propri di una determinata generazione, dovesse essere modificata al subentrare di una nuova generazione, James Madison trattava la Carta alla stregua di una legge naturale secolarizzata<sup>54</sup>; riteneva, infatti, che qualsiasi generazione ispirata ai valori di civiltà, libertà e giustizia avrebbe dovuto rispettare quella stessa Costituzione. Cfr. Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della*

D'altra parte, se è vero che la Costituzione è espressione di uno specifico indirizzo politico<sup>55</sup>, è nel concetto stesso di "indirizzo" che sopravvive quella volontà originaria di perseguire un obiettivo a "indefinita scadenza"<sup>56</sup>.

In questo senso, commentando l'art. 2 della Costituzione italiana<sup>57</sup>, la dottrina ha affermato come, grazie al principio di solidarietà, vengano poste in essere «costituzioni intensamente "politiche", caratterizzate cioè da finalità di lungo periodo da perseguire attraverso l'impegno comune e solidale dei consociati»<sup>58</sup>. La Corte costituzionale, dunque, pur non citandolo espressamente, sembra ricorrere proprio al concetto di solidarietà per definire il principio su cui fonda la responsabilità dello Stato – e degli altri enti pubblici – verso le generazioni future.

Su questi presupposti è possibile raggiungere anche una conclusione ulteriore, quella per cui la solidarietà generazionale godrebbe di una autonoma rilevanza

---

forma di governo, in *Rivista Aic*, 1/2011, p. 3. Si rilevi, inoltre, come durante quel dibattito «T. Jefferson si chiedeva se un padre avesse il diritto naturale di seppellire i figli sotto una montagna di debiti e, in termini più strettamente politici, se una generazione potesse giustificare il fatto di contrarre ingenti debiti prevedendo di farli pagare alle generazioni successive. Se Jefferson rispondeva che i successori sono "per natura esenti dai debiti dei loro predecessori", J. Madison, all'opposto, riteneva che gli obblighi finanziari possono essere trasmessi da una generazione all'altra per il fatto che alcuni obiettivi nazionali fondamentali possono essere raggiunti solo sulla base di una divisione intertemporale del lavoro». Cit. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 2/2012, p. 1.

<sup>55</sup> Si vuole fare riferimento alla teoria di P. BARILE, il quale sostiene che, accanto ad un indirizzo politico di maggioranza, si posizioni un indirizzo politico costituzionale. Cfr. P. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Noviss.dig.it.*, Torino 1966, pp. 718-720; nonché in precedenza il suo scritto del 1958, *I poteri del Presidente della Repubblica*, ora in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova 1967, pp. 271-275.

<sup>56</sup> Tale considerazione, inoltre, discende da un dato puramente testuale: se la Carta rivolge lo sguardo al passato quando *riconosce* i diritti inviolabili dell'uomo, l'impulso è del tutto rivolto all'avvenire, atteggiandosi a *promozione* o a *sviluppo*.

<sup>57</sup> Cfr. A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli - *Foro it.*, a cura di G. BRANCA, Bologna - Roma, 50 -119; Cfr. G. BONGIOVANNI, *Commento all'art. 2. Diritti inviolabili e libertà*, in BARBERA (1997), 67-92; D. FLORENZANO - D. BORGONOVO RE - F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza: un'introduzione*, Torino, 2011.

<sup>58</sup> Cit. M. FIORAVANTI, *Art.2 – Costituzione italiana*, Roma, 2018, p. 32. L'Autore, nel corso della trattazione, dona all'interprete un'immagine particolarmente suggestiva al fine di comprendere con maggiore consapevolezza la funzione che il dettato costituzionale tenta di assolvere tramite il testo dell'art. 2; in particolare, Fioravanti rilegge il testo costituzionale richiamando la figura dell'ellisse, descrivendo la tensione cui si faceva cenno nel testo come un continuo trasferimento delle garanzie costituzionali da un fuoco all'altro della figura geometrica adottata a modello. Se un estremo, infatti, è abitato dall'individuo, inteso come singolo e libero, l'altro estremo è occupato dal suo simile, altrettanto libero, o dalla comunità intera, portatrice di interessi e comunque centro di imputazione di situazioni giuridiche.



giuridica. La evidente matrice "etica" che suggerisce la sua configurazione, infatti, piuttosto che allontanare la categoria dai confini del diritto, la colloca all'interno del più ampio spazio della giustizia sociale<sup>59</sup>.

Allo stesso tempo, però, l'equità generazionale costituisce un «derivato» di altri principi. A ben vedere, infatti, essa è richiamata principalmente nei momenti "patologici" che incidono negativamente – in generale – sull'ordinamento giuridico; in particolare, ci si rivolge alle generazioni future ogniquale volta i diritti di queste ultime si vedano lesi dalle scelte degli attuali decisori politici. La stessa sentenza del 2019, del resto, fa discendere il principio di equità generazionale da quello dell'equilibrio di bilancio, dove il primo risulta essere, oltre che un «derivato», anche prerequisito per la realizzazione del secondo<sup>60</sup>.

In definitiva, l'equità generazionale, se per un verso continua a venire essenzialmente in rilievo come parametro di controllo costituzionale, per altro verso integra l'oggetto di un valore autonomo dell'ordinamento, capace come tale di orientare l'attività del legislatore. La sentenza della Corte costituzionale del 2019 coglie questa duplice dimensione, facendo almeno in parte chiarezza su un tema ancora difficile da perimetrare.

---

<sup>59</sup> È in questo senso che la categoria viene definita da J. RAWLS. «Anche se tutte le generazioni devono fare la loro parte per il raggiungimento di uno stato di cose giusto, al di là del quale non è richiesto alcun ulteriore risparmio, questo stato di cose non può essere pensato come il solo che dà un significato e uno scopo all'intero processo. Al contrario, accade che tutte le generazioni abbiano i loro propri scopi. Esse non sono subordinate l'una all'altra più di quanto non lo siano gli individui. La vita di un popolo è concepita come un comune schema di cooperazione attraverso il tempo storico. Esso deve essere governato dalla medesima concezione della giustizia che regola la cooperazione dei contemporanei. Nessuna generazione ha più diritti di un'altra. Nel tentativo di valutare un tasso di risparmio equo, le persone nella posizione originaria si domandano cosa è ragionevole aspettarsi reciprocamente per i membri di generazioni contigue, a ciascun livello dello sviluppo. Esse tentano di mettere insieme un programma di giusto risparmio, valutando, per ogni fase, quanto sarebbero disposte a risparmiare per i propri immediati discendenti, insieme a quanto si sentirebbero in diritto di pretendere nei confronti dei propri immediati predecessori. Così immaginano ad esempio di essere dei padri, e cercano quindi di stabilire quanto dovrebbero mettere da parte per i loro figli, pensando a ciò che si sentirebbero in diritto di pretendere dai propri padri. Quando giungono a una stima che sembra equa a entrambe le parti, con il dovuto spazio al miglioramento delle loro circostanze, allora è specificato un tasso equo (o un insieme di tassi) per quello stadio. Ora, una volta che ciò viene fatto, per tutti gli stadi abbiamo definito il principio di giusto risparmio. Se questo principio viene seguito, le generazioni contigue non possono lamentarsi l'una dell'altra; e, in effetti, nessuna generazione è in grado di incolpare un'altra, per quanto essa sia lontana nel tempo». Cit. J. RAWLS, op. cit., pp. 245-246.

<sup>60</sup> Cfr. F.M. PALOMBINO, *Il diritto all'acqua – una prospettiva internazionalistica*, Firenze, 2017, p. 63. L'A., nel tentativo di rintracciare un fondamento giuridico al diritto all'acqua, afferma che lo stesso, anche in assenza di specifiche disposizioni, non possa che essere riconosciuto dagli ordinamenti giuridici in quanto derivato di altri diritti fondamentali, come, ad esempio, il diritto alla salute.

