

L'equità inter-generazionale tra responsabilità politica e controllo della corte dei conti: una prima lettura della sentenza della corte costituzionale n. 18 del 2019

di Paola Mazzina*

SOMMARIO: **1.** Premessa; **2.** L'affermazione nella giurisprudenza costituzionale dell'istanza di tutela delle generazioni future; **3.** La responsabilità dell'amministratore pubblico ad una sana gestione finanziaria; **4.** Per un sistema di controllo della Corte dei conti che guardi al futuro: la sent. 18/2019 della Corte costituzionale e l'equità inter-generazionale.

ABSTRACT: La perdurante crisi economico-finanziaria che ha caratterizzato gli ultimi anni ha, come è noto, imposto un intervento deciso del legislatore volto a garantire il rispetto dei vincoli derivanti dal diritto europeo ed assicurare una gestione più responsabile della finanza pubblica. Il presente lavoro, muovendo dall'analisi di una sentenza della Corte costituzionale, intende indagare il ruolo che Parlamento e Corte costituzionale, ciascuno nel proprio ordine, hanno svolto per un consapevole e responsabile rispetto delle regole sulla trasparenza delle decisioni in materia di finanza pubblica.

ABSTRACT: The ongoing economic-financial crisis that has characterized the last few years has, as it is well known, imposed a decisive intervention by the legislator aimed at ensuring compliance with the covenants deriving from European law and ensuring a more responsible management of public finance. This paper, starting from the analysis of a judgment of the Constitutional Court, intends to investigate the role that Parliament and the Constitutional Court, each in their own order, have played for a conscious and responsible compliance with the rules on the transparency of decisions on public finance.

1. Premessa.

Il legislatore degli ultimi anni, alla luce della perdurante crisi economico-finanziaria e dei rinnovati vincoli sovranazionali, ha intrapreso una complessa strategia per assicurare una gestione più responsabile della finanza pubblica e un miglior controllo su di essa da parte della Corte dei conti.

* Professore associato di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Questo moto riformatore, a seguito della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio (art. 81, 3° co Cost.), ha avuto inizio con la l. 243/2012 (*Disposizioni per l'attuazione del principio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione*) ed è culminato con la riforma della legge di contabilità l. 163/2016 (*Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*).

In tale processo di trasformazione, la Corte costituzionale ha svolto un ruolo di pari importanza a quello del legislatore, fornendo una significativa interpretazione dei parametri costituzionali del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio di bilancio. Infatti, da uno sguardo d'insieme, appare evidente che entrambi i soggetti, Parlamento e Corte costituzionale, ciascuno nel proprio ordine, hanno stimolato, da un lato, un'azione più consapevole e responsabile dell'amministratore pubblico; e, dall'altro, un controllo più efficiente da parte della Corte dei conti, al fine di assicurare il rispetto delle regole sulla trasparenza delle decisioni in materia di finanza pubblica. In tale cornice sistemica, si è sempre più sviluppata la tendenza a considerare l'equilibrio finanziario, richiesto dai vincoli sovranazionali, non un semplice pareggio di bilancio tra le entrate e le spese, ma un concetto più profondo che abbraccia la sana gestione finanziaria, che è intrinsecamente collegata alla ricerca continua di una stabilità economica di media e lunga durata.

Dal momento in cui i conti dello Stato sono stati valutati secondo il modello della sana gestione finanziaria si è implicitamente coinvolto nel processo decisionale pubblico un terzo soggetto - il cittadino - quale fruitore passivo dell'azione pubblica, oltre naturalmente all'ente pubblico, quale soggetto attivo che intraprende l'azione di spesa, e la Corte dei conti, in qualità di controllore.

Il valore aggiunto derivante dalla sent. 18/2019 della Corte costituzionale - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, 714° co. della l. 208/2015, come sostituito dall'art. 1, 434° co. l. 232/2016 - è di aver introdotto, come termine di valutazione del paradigma contabile dell'amministrazione pubblica, l'aspettativa verso le generazioni future¹. In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità - rispetto agli art. 81 e 97 Cost. in combinato con gli artt. 1, 2, 3, e 41 Cost. - della norma in questione nella parte cui prevedeva che «[...] gli enti locali che avessero presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o

¹ Cfr. C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1/2019, p. 10 ss.; F. S. MARINI, *Il controllo della corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2/2019, p. 5 ss.

che avessero conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-*bis* del dlgs. 267/2000, prima dell'approvazione del rendiconto di esercizio 2014, se alla data di presentazione o dell'approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale[...]» non avessero «[...] provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, 7° co. del dlgs. 118/2011[...]», avrebbero potuto «[...] rimodulare o riformulare il predetto piano entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-*bis*, 8° co., lett. e), e limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015 [...]»² ritenendo l'introduzione della misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio in essa prevista destinata a dipanarsi in un arco temporale ben oltre il ciclo triennale di bilancio ed ampliando in tal modo la capacità di spesa dell'ente già in una condizione di conclamato squilibrio.

La carica innovativa e il centro del ragionamento seguito dalla Corte costituzionale risiede nella valorizzazione del principio di equità intergenerazionale, definito come «la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo»³.

Ed è in proprio in base al dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future che la Corte costituzionale attribuisce un nuovo volto sia alla responsabilità politica dell'amministratore pubblico sia alla funzione di controllo della Corte dei conti.

La Consulta, nell'affermare che le politiche economiche dello Stato costituiscono un parametro privilegiato per valutare l'incidenza delle azioni delle attuali amministrazioni sulle generazioni future, ha dichiarato illegittima la disposizione impugnata ritenendo elusi sia il principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, sia il diritto all'equità intergenerazionale.

Sicuramente la sentenza della Corte costituzionale offre molteplici profili di interesse di natura processuale e sostanziale - come la conferma della legittimazione della Corte dei conti a sollevare la questione costituzionale - che in questa sede saranno solo trattati incidentalmente⁴, volendo piuttosto privilegiare le riflessioni presenti nella pronuncia relative alla responsabilità

² Corte costituzionale, sent. 18/2019, par. 1.

³ Par. 6.

⁴ La sentenza è stata ampiamente commentata, per quanto riguarda l'aspetto della legittimazione alla proposizione della questione di costituzionalità, si rinvia per tutti a S. STAIANO, *Vecchi e nuovi strumenti di dominio sull'accesso ai giudizi costituzionali*, in www.federalismi.it, 13/2019.

politica verso le generazioni future ed al compito di controllore affidato in argomento alla Corte dei conti le cui funzioni, come si avrà modo di osservare, si sono intensificate nel corso degli anni in termini di controllo sull'attività finanziaria e contabile dell'amministrazione, in una logica di cooperazione tra colui che intraprende l'azione di spesa e colui che la controlla, proprio al fine di fare in modo che le risorse pubbliche siano utilizzate garantendo una sana gestione finanziaria e rispettando i vincoli comunitari.

La sensazione generale che emerge dalla lettura delle motivazioni contenute nella sent. 18/2019 è che il diritto dovrà riconoscere sempre più spazio ai diritti delle generazioni future, non solo in quei campi come il diritto ambientale o la bioetica, in cui le minacce intergenerazionali investono interessi collettivi che riguardano la sopravvivenza e la sicurezza dei popoli, ma anche in tutti quei settori, come quello economico-finanziario, che indirettamente influenzano la dignità di vita delle generazioni che verranno.

2. L'affermazione nella giurisprudenza costituzionale dell'istanza di tutela dei diritti alle generazioni future.

Diritto e tempo sono concetti, da sempre, inscindibilmente connessi tra di loro. Il "bisogno" di diritto nasce infatti dall'esigenza di riconoscere e tutelare una situazione giuridica che vive, si sviluppa e poi si esaurisce in una precisa dimensione di spazio e di tempo. Purtroppo, fino a non molto tempo fa, l'unico tempo preso in considerazione dal diritto è stato quello scandito dal "qui" e "ora", ovvero il tempo presente. Al massimo il legislatore, quando non si è interessato unicamente del tempo presente, ha coinvolto nelle sue scelte politiche il tempo "più prossimo", ovvero quello che non appartiene alla dimensione presente, ma è comunque temporalmente vicino ad essa⁵.

Nel corso degli anni, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, si è, però, sviluppata sempre di più la consapevolezza che le azioni politiche intraprese in un certo tempo producono effetti continuati, che incidono profondamente sulla condizione socio-economica delle generazioni del domani. Si assiste, cioè, alla presa di coscienza che tra le attuali e le future generazioni vi è un rapporto di trasmissione ereditaria, secondo il quale le scelte compiute dagli amministratori di oggi devono essere moralmente responsabili, altrimenti sussiste il rischio che i problemi attuali si acuiscano, causando delle situazioni catastrofiche in capo alle generazioni future.

⁵ Sul punto A. D'ALOIA, *Generazioni future*, in *Enc. dir.*, vol. IX, 2016, p. 311; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

In questo dirompente scenario, il diritto è messo di fronte all'esigenza di badare alle generazioni che verranno e di rendere possibile il loro futuro non scaricando su di esse - e su chi sarà chiamato a viverlo - gli effetti negativi delle attuali scelte.

Di tutto ciò è cosciente la Corte costituzionale che con la sentenza di cui si discorre ha affermato il diritto di tutelare le generazioni coniugando, in particolare, l'equità inter-generazionale con il principio di responsabilità politica che utilizza come parametri di costituzionalità della sua decisione. Quanto affermato lo si evince chiaramente dalla lettura della sentenza nella parte in cui la Corte ritiene l'art. 1, 714° co., della l. 208/2015, illegittimo perché «[...] non assolverebbe il dovere di solidarietà delle generazioni future, facendo gravare su di esse debiti e disavanzi in modo sproporzionato, poiché lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi, in ragione del principio di continuità dei bilanci [...]»⁶.

A fondamento di tale decisione la Corte richiama i principi di ragionevolezza e di solidarietà, letti però in una chiave inter-temporale, per stigmatizzare la circostanza che fino ad ora ogni generazione si è comportata come se fosse l'ultima, trattando le risorse di cui disponeva come se fossero sue proprietà, sfruttandole in maniera esclusiva fino ad abusarne, senza tenere in debito conto quanto il suo comportamento avrebbe consequenzialmente inciso sui cittadini di domani.

Utilizzando il concetto economico del saggio marginale di sostituzione, si potrebbe anche affermare che ogni generazione ha sempre preferito la propria felicità, il proprio bene e la propria potenza al prezzo dell'infelicità, del malessere e dell'impotenza e, perfino, dell'estinzione delle generazioni future.

Sempre più spesso, per un principio di vicinanza, l'amministratore ha badato alle esigenze economiche del presente rispetto a quelle future, ma la disposizione censurata, precisa la Corte, «allungherebbe in modo assolutamente anomalo, i tempi di rientro, ledendo una serie di principi consustanziali alla sana gestione finanziaria». Più in particolare, la norma in oggetto avrebbe alterato per l'intero triennio l'equilibrio di bilancio, consentendo spese correnti, oltre la dimensione delle risorse di parte corrente. Il termine di rientro triennale sarebbe stato, inoltre, in contrasto con il principio di copertura pluriennale e con elementari principi di equità intergenerazionale, minando «alla radice la certezza del diritto

⁶ Par. 6. In senso conforme, Corte costituzionale, sent. 107/2016.

e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze dell'amministrazione»⁷.

Ad essere ancor più precisi, la Corte - pur essendo consapevole che quanto più le scelte dell'amministratore si allontanano dal tempo presente, tanto maggiore sarà la difficoltà di calcolare e di analizzare i rapporti tra decisioni presenti e future - preferisce, in una dimensione reciproca e solidaristica tra le generazioni, evitare che l'indebitamento e il *deficit* strutturale operino simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. In tal modo, la Corte ha voluto responsabilizzare e limitare l'autonomia politica di scelta degli amministratori di decidere prendendo in considerazione solo i propri interessi, così da evitare che i debiti accumulati negli anni precedenti ricadano, con ulteriori aggravii, sulle generazioni future.

3. La responsabilità dell'amministratore pubblico ad una sana gestione finanziaria.

Muovendo dal principio di equità inter-generazionale, la Corte costituzionale collega, in un modo del tutto nuovo, il campo della contabilità pubblica al circuito democratico, creando in questo modo un nesso biunivoco tra la rendicontazione e la responsabilità politica⁸. Esaminando i principi generali degli artt. 81 e 97 Cost. e le disposizioni specifiche che disciplinano la gestione dei disavanzi degli enti territoriali, la Corte ritiene che è compito di un buon amministratore agire immediatamente per coprire il disavanzo che si è formato entro l'anno successivo o comunque entro il triennio successivo all'esercizio in cui il disavanzo è venuto alla luce. Il rientro deve comunque essere assicurato prima che scada il mandato elettorale, altrimenti il debito accumulato graverà sull'amministrazione futura che, senza sua colpa, potrebbe vedere nel tempo il sommarsi di squilibri strutturali che potrebbero portare addirittura al dissesto dell'ente. Solo assicurando il rientro dell'ente dalla pregressa situazione di disavanzo, prosegue la Corte costituzionale, gli amministratori potranno presentarsi «in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare

⁷ Par. 6.

⁸ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, reperibile al seguente indirizzo: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Luciani.pdf, G.U. RESCIGNO, *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Rivista per le scienze giuridiche*, 3/2012, p. 333.

un'eredità finanziariamente onerosa e indefinita ai loro successori e amministrati»⁹.

Inoltre, la lunga dilazione temporale prevista dalla norma censurata confligge con i principi di equità intergenerazionale, finendo per paralizzare qualsiasi futuro progetto di risanamento, ed elude il profilo della responsabilità politica laddove consente agli enti locali coinvolti nella procedura di dissesto, che non sono in grado o che non vogliono 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 triennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo; c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità 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 il canone concreto di controllo.

D'altronde, l'art. 119, 6° co. Cost. dimostra che l'indebitamento deve essere finalizzato unicamente per gli investimenti, perché solo in questo modo è possibile determinare «un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo dalle collettività amministrate». In tal senso l'amministratore pubblico deve, quindi, orientarsi verso una gestione oculata e proficua delle risorse della collettività, garantendo una certa continuità nel circuito tra rendicontazione e responsabilità politica¹⁰. A tal proposito, non si può far a meno di sottolineare che sarà una buona amministrazione, e come tale responsabile, quella che assicuri una sana gestione delle finanze pubbliche, concetto quest'ultimo che non è sovrapponibile, come si è già assunto, a quello del pareggio di bilancio. In capo all'amministratore dell'ente pubblico gravano obblighi e doveri morali e giuridici nei confronti delle generazioni future, che sussistono anche se i soggetti destinatari non sono specificatamente individuati. Posto che la responsabilità intergenerazionale ha una struttura collettiva, in base alla quale non è possibile stabilire con certezza una relazione simmetrica tra chi produce il danno e chi lo subisce – anche perché le generazioni presenti e future si susseguono secondo movimenti di sovrapposizione e di coesistenza ininterrotti

⁹ Sul punto si rinvia al par. 5 della sentenza.

¹⁰ C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGIERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 551; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2012.

e parziali – è proprio la caratteristica temporale della sovrapposizione tra la generazione presente e quella futura che impone ancor di più all'amministratore odierno di orientare le sue scelte non più tenendo in considerazione solamente quel che sarebbe un bene per i cittadini di oggi, ma valutando, per quanto gli sia possibile, l'incidenza delle sue azioni sulle generazioni future.

4. Per un sistema di controllo della Corte dei conti che guardi al futuro: la sent. 18/2019 della Corte costituzionale e l'equità inter-generazionale.

Con la sent. 18/2019 la Corte costituzionale ha confermato il radicale cambiamento della funzione di controllo della Corte dei conti, passando da una funzione statica, diretta cioè ad accertare il solo pareggio di bilancio, ad una funzione più spiccatamente dinamica, finalizzata ad assicurare una sana gestione finanziaria¹¹. L'esercizio della funzione di controllo della Corte dei conti a tutela del diritto delle generazioni future, posto come parametro per valutare la sana gestione finanziaria, si è evoluto nel tempo in maniera lenta e graduale¹².

Senza andare molto lontano, la l. 20/1994, com'è noto, ha attribuito alla Corte dei conti un controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle pubbliche amministrazioni avente ad oggetto, piuttosto che i singoli atti della pubblica amministrazione, l'attività complessiva espletata dall'ente. Attraverso il ricorso ai canoni di esperienza e alle conoscenze specialistiche di tipo economico-aziendale, la Corte dei conti è stata chiamata a valutare se l'operato pubblico fosse conforme ai principi generali dell'efficienza e dell'economicità e ad

¹¹ Cfr. Corte costituzionale del 19 aprile 2016, n. 107, con nota di C. BUZZACCHI, *Il "Custode della finanza pubblica allargata" e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 12 ottobre 2016.

¹² La bibliografia sulle tipologie di controllo della Corte dei conti è molto ampia, si veda, tra gli altri, G. BERTI, L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, vol. X, 1962, p. 298 ss.; V. GUCCIONE, *Corte dei conti*, in *Enc. Giur.*, vol. IX, 1998, p. 1 ss.; A. VILLA, *La verifica dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica: evoluzione delle attribuzioni della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, 6/2002, p. 386 ss.; G. D'AURIA, *I controlli amministrativi*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 1431 ss.; M. RISTUCCIA, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, 5/2006, p. 188 ss.; A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2006, p. 84; L. GIAMPAOLINO, *La Corte dei conti tra controlli e giurisdizione*, in *Rivista della Corte dei conti*, 5/2007, p. 291 ss.; A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2018, p. 15 ss.; A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2018, p. 1426 ss..

individuare le misure correttive a cui il soggetto pubblico si sarebbe dovuto conformare¹³.

Successivamente, la l. c. 1/2012, modificando l'art. 81 Cost., ha imposto che «[...] ogni bilancio [...]» deve «[...] assicurare un equilibrio tra le entrate e le spese [...]» in un quadro di lungo e medio periodo che non può trascurare però di considerare anche la variabile indipendente del debito complessivo accumulato dalle pubbliche amministrazioni. La norma costituzionale, utilizzando il criterio di "equilibrio" in luogo del criterio della "parità", ha permesso alla Corte dei conti di compiere un controllo, in primo luogo, più "elastico", cioè sganciato dal principio dell'annualità; e, in secondo luogo, "complessivo", cioè che guarda a tutto l'andamento finanziario nazionale. Proprio il mutamento dello scenario costituzionale ha stimolato l'adozione da parte della Corte dei conti di un controllo di legittimità-regolarità degli atti più rigoroso e specifico rispetto all'esperienza precedente¹⁴.

La ragione di tale cambiamento è da ritrovarsi non solo nella circostanza che il controllo generale sull'attività dell'ente pubblico da parte della Corte dei conti si è rivelato inidoneo ad ingenerare nell'amministrazione dei comportamenti virtuosi facendo, spesso registrare un "disinteresse" verso le decisioni della Corte dei conti da parte del soggetto pubblico, destinatario delle misure correttive¹⁵; nell'abolizione di una serie di controlli di merito da parte dello Stato che ha contribuito ad ingenerare negli amministratori degli enti pubblici la sensazione di poter gestire le risorse pubbliche con maggiore libertà rispetto al passato, nonché nella crisi finanziaria, che ha fatto emergere una condizione generale di indebitamento, soprattutto a livello degli enti locali¹⁶.

¹³ G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, 2/2017, p. 357 ss.; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti internazionali*, in *La Costituzione alla prova della finanziaria mondiale*, reperibile all'indirizzo: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Cesare_Pinelli_La_dimensione_internazionale_della_crisi_finanziaria_e_i_suoi_riflessi.pdf.

¹⁴ Sul punto, M. PIERONI, S. OGGIANU, *La Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, reperibile all'indirizzo: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_204_Corte_conti.pdf.

¹⁵ Per un approfondimento, si rinvia a: U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Rivista AIC*, 1/2013, p. 10 ss.; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo discalce*, in *Diritto pubblico*, 2/2011, p. 476 ss.

¹⁶ G. D'AURIA, *Dai controlli "ausiliari" ai controlli "imperativi" e "cogenti" tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Foro italiano*, 1/2015, p. 2674 ss.

L'utilizzo del controllo di legittimità-regolarità sui singoli atti dell'amministrazione ha invece permesso alla Corte dei conti di compiere una valutazione più accurata sul perseguimento o meno dell'equilibrio finanziario e sul rispetto dei vincoli comunitari da parte dell'amministrazione pubblica.

Con la sent. 18/2019, la Corte costituzionale ribadisce quanto già affermato precedentemente ma questa volta, in maniera innovativa nel campo finanziario-contabile, si richiama, come parametro per valutare l'azione della pubblica amministrazione, all'equità intergenerazionale¹⁷ al fine di assicurare che le amministrazioni attuali non gravino con le proprie decisioni in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future.

Il tema – quello delle generazioni future – pur non trovando una esplicita costituzionalizzazione, non è la prima volta che fa la sua comparsa nella giurisprudenza costituzionale ed, oltre ad implicare attenzione ai vincoli e alle modalità di espressione della decisione politica, investe anche l'esame dei meccanismi di giustiziabilità secondo le regole tipiche, e la diversa intensità, degli ordinamenti nazionali.

A fronte, infatti, di una decisione politica che nel nostro sistema, ha privilegiato ancora a livello embrionale, una produzione trasversale e che ha investito i tre settori, per definizione inter-generazionali, dell'ambiente, della bioetica e dell'economia, l'esistenza di meccanismi di tutela che – sul piano del diritto vivente – sono stati in grado di offrire un riscontro positivo alla materia indagata, ha visto valorizzato il ruolo, affidato stabilmente alla Corte costituzionale, di custodire la "tavola dei valori" e l'insieme delle regole del gioco fondamentali dell'ordinamento, attraverso il ricorso a tecniche sofisticate ed ad un uso accorto della motivazione con cui sono state colmate lacune di costruzione della stessa Costituzione.

A fronte di una produzione che si sviluppa nell'arco degli ultimi vent'anni e che ha visto consolidarsi un orientamento giurisprudenziale in cui hanno assunto un nuovo peso le tradizionali tecniche di giudizio, come la ragionevolezza – intesa come strumento per avvicinare la difesa dei valori all'effettività – e il bilanciamento tra gli altri diritti ed il tema della solidarietà intergenerazionale, la

¹⁷ Un primo accenno alle generazioni future si trova già nella sentenza della Corte costituzionale 10 aprile 2014, n. 88, nella quale la Corte ritiene che la sostenibilità del debito pubblico «[...] implica una responsabilità che in attuazione di quelli fondanti della solidarietà e di uguaglianza, non è solo delle Istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future». Analogamente nelle sentenze del 12 maggio 2016, n. 107; 11 gennaio, 2017, n.6 e 5 marzo 2018, n. 49, la Corte costituzionale si interessa delle problematiche legate all'equità intergenerazionale.

pronuncia in esame, sottolineando l'importanza di stringenti controlli da parte della Corte dei conti volti ad evitare che le amministrazioni pubbliche protraggano nel tempo situazioni patologiche tende, invece, ad assicurare l'equilibrio di bilancio e una sana gestione finanziaria, così da garantire alle generazioni future risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo¹⁸. In merito, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, 714° co., della l. 208/2015, perché tale misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, prevedendo un piano di rientro ben oltre il ciclo triennale «[...] non assolverebbe il dovere di solidarietà delle generazioni future, facendo gravare su di esse debiti e disavanzi in modo sproporzionato, poiché lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi, in ragione del principio di continuità dei bilanci [...]»¹⁹.

La Corte costituzionale con la sent. 18/2019 ha così chiaramente messo in luce un problema che non era stato ancora affrontato dalla giurisprudenza costituzionale, in maniera così incisiva e determinata, per quanto riguarda la tutela dei beni economici e finanziari.

Se per il bene ambiente si è sempre più sviluppata, nel corso degli anni, la consapevolezza di una sua intrinseca fragilità, legata soprattutto agli effetti intertemporali delle scelte e dei comportamenti attuali; diversamente, per le risorse finanziarie e contabili dello Stato non era maturata, prima di ora, una simile coscienza.

La decisione esaminata ha il profondo merito di far volgere lo sguardo – sia dell'amministratore pubblico, nell'esercizio della discrezionalità politica, sia della Corte dei conti, per quanto riguarda la sua funzione di controllo – verso il futuro²⁰.

La Corte impone, infatti, ad entrambi - controllore e controllato – di proteggere tutti quei soggetti che ancora non esistono, ma la cui "dignità di sopravvivenza" potrebbe essere irrimediabilmente minacciata o lesa da decisioni del presente

¹⁸ Si consiglia la lettura di P. MADDALENA, *Le prospettive del controllo e della giurisdizione della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale e nel contesto dell'attuale crisi economico-finanziaria*, reperibile sul sito della Corte dei conti all'indirizzo: <https://www.corteconti.it/Download?id=09a624b1-2e6c-4d33-b547-fe2a79938b86>.

¹⁹ Par. 6.

²⁰ Sul punto, v. A. PAPA, G. PALOMBINO, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, contributo nel volume *L'abuso del diritto: evoluzione del principio e contesto normativo*, L. Carpentieri (a cura di), 2018, p. 239 ss.; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 24/2020, p. 242.

potendo, queste, gravemente pregiudicare le possibilità di scelta delle generazioni future, qualora su di esse gravasse il peso di un debito accumulato negli anni precedenti.

In questa prospettiva, la Corte costituzionale ha invitato l'amministratore pubblico a un nuovo senso di responsabilità, dovendo orientare sempre di più le sue scelte di spesa, tenendo conto dell'equilibrio di bilancio.

Questo ammonimento appare ancor più efficace perché la Corte è consapevole della peculiarità dei tratti della responsabilità politica rispetto alle altre forme di responsabilità: difficilmente l'amministratore pubblico, responsabile di una cattiva gestione, valutata come tale per gli effetti delle scelte intraprese sulle generazioni future, potrà incorrere in una sanzione²¹.

Per questo, la Corte ha preferito, alla luce dei rischi e dei problemi che vanno emergendo sul piano intertemporale, legittimare una responsabilità anticipata, che si è tradotta in una serie di doveri specifici delle generazioni presenti, di preservare, attraverso le proprie scelte e decisioni, l'uso delle risorse disponibili che discendono dall'attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 81 e 97 Cost..

²¹ P. MAZZINA, *Quali strumenti per tutelare le generazioni future?*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, 2008, p. 361 ss..