

MIMMA ROSPI

Dottoressa di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università di Pisa
mimmarospi02@gmail.com

**L'EQUITÀ INTERGENERAZIONALE, LA «DISOBBEDIENZA CIVILE» E IL
PRINCIPIO DEMOCRATICO ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA
COSTITUZIONALE IN MATERIA PREVIDENZIALE E IN MATERIA DI EQUILIBRIO DI
BILANCIO**

**INTERGENERATIONAL EQUITY, «CIVIL DISOBEDIENCE» AND THE
DEMOCRATIC PRINCIPLE IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL CASE LAW ON
SECURITY AND BUDGETARY BALANCE**

SINTESI

In questo elaborato si intende inquadrare il concetto di equità intergenerazionale in connessione al principio democratico, attraverso l'analisi del principio di "disobbedienza civile" di Hannah Arendt. Successivamente si analizzerà l'utilizzo, da parte della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale e in materia di equilibrio di bilancio, del principio democratico sotto l'etichetta di "equità intergenerazionale", onde verificare se i tempi siano maturi per riconoscerne il pieno ruolo di parametro costituzionale o se viceversa sia ancora da relegarsi a ruolo di mero enunciato di principio.

ABSTRACT

The aim of this analysis is to frame the issue of generational equity in connection with the democratic principle, through the analysis of Hannah Arendt's concept of "civil disobedience". In particular, we will analyze the use of the democratic principle under the label "generational equity" in connection with the democratic principle by the constitutional jurisprudence, and we will verify whether "generational equity" is still a mere principle or whether it stand to become a parameter of constitutionality. The study of jurisprudence is limited to the matter of pension and budget balance.

PAROLE CHIAVE: responsabilità generazionale – disobbedienza civile – previdenza – equilibrio di bilancio – principio democratico

KEYWORDS: generational responsibility - civil disobedience – social security – budget balance – democratic principle

INDICE: 1. La responsabilità generazionale. Introduzione – 2. Le teorie gius-filosofiche sul concetto di responsabilità generazionale. Cenni ricostruttivi – 3. L'equità generazionale e il principio democratico. Rileggendo "Disobbedienza civile" di Hannah Arendt – 4. Equità generazionale: analisi della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale e in materia di equilibrio di bilancio – 4.1. La più recente giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale – 4.2.

La più recente giurisprudenza costituzionale in materia di equilibrio di bilancio – 5. Considerazioni conclusive e appunti per il futuro.

1. La responsabilità generazionale. Introduzione.

Negli ultimi decenni nella letteratura filosofica e giuridica proliferano i dibattiti sulla responsabilità delle generazioni presenti verso quelle future, affermando che il fine ultimo dei sistemi giuridici è sia quello di garantire la sopravvivenza dell'uomo attraverso la preservazione dell'ambiente in cui vive e di condizioni di vita ottimali, sia quello di assicurare la convivenza umana¹. La vocazione universalistica del diritto costituzionale che pone al centro la tutela della dignità umana garantisce, secondo una traiettoria intertemporale, tale finalità, cioè il «*succedersi delle generazioni, la sopravvivenza e la coesistenza degli uomini*», attraverso scelte politiche che assicurino la sicurezza dell'uomo in termini di sviluppo sostenibile e di soddisfazione delle esigenze e dei bisogni delle generazioni presenti, senza compromettere quelle delle generazioni future². La conflittualità generazionale è superabile attraverso la razionalizzazione del patto costituzionale che si erge sulla tutela della dignità umana attraverso il principio democratico³.

Secondo una visione hartiana del «*contenuto minimo del diritto naturale*», le istituzioni pubbliche hanno come scopo ultimo del diritto quello di garantire la continuazione della vita umana. «*Se un'organizzazione sociale vuole funzionare, cioè garantire la sopravvivenza dei suoi consociati, deve contenere certe norme di condotta che danno appunto contenuto minimo al diritto naturale*»⁴. L'obbligo giuridico che grava

¹A. D'ALOIA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, Annali IX, 2016. Id, *Introduzione, Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, cit., LV ss. R. BIFULCO, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, 169-192. A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e società*, n.2/2008. H. J. BERMAN, *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale* (1983), trad. It. E. VIANELLO, Il Mulino, Bologna, 1998.

²I. LAGROTTA, *La responsabilità costituzionale intergenerazionale come dovere e limite delle generazioni presenti sotto il profilo della gestione delle risorse economico-finanziarie*, in *Quaderni del Dipartimento Jonico*, n. 13/2020. M. LUCIANI, *Generazioni future. Distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli territoriali*, in *Diritto e società*, 2008, 145 ss.

³U. POMARICI, *Verso nuove forme dell'identità? Generazioni future e dignità umana*, in G. F. CIARAMELLI, F. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una Sfida al diritto all'etica e alla politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 91-142.

⁴H.L.A. HART, *The concept of law*, Oxford University Press, London, 1961.

sulle istituzioni pubbliche *in primis*, e su tutti i consociati, è quello di garantire il contenuto minimo del diritto naturale (la sopravvivenza dell'uomo), anche attraverso l'autoresponsabilizzazione verso le generazioni future, adeguando tale contenuto minimo alle nuove esigenze umane.

Appare sempre più improcrastinabile una riflessione dottrinale sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future (*rectius*: delle responsabilità delle generazioni nel flusso del divenire della umanità)⁵. Non è certo un argomento, quello di responsabilità generazionale – o, come la Corte costituzionale italiana l'ha identificato, quello di “equità intergenerazionale” – di nuova ispirazione, bensì è risalente nei tempi. È nota la disputa politica tra Jefferson e Madison durante le fasi preparatorie in seno alla Convenzione di Philadelphia. Jefferson si chiedeva se un padre avesse il diritto di seppellire sotto una montagna di debiti il figlio e, in termini strettamente politici, concludeva per la non giustificabilità del trasferimento di ingenti debiti sulle generazioni future⁶. Di diverso avviso Madison, il quale riteneva che ci fossero obiettivi così strategici per il progresso comune che era necessario che gli obblighi finanziari si spalmasero anche sulle generazioni future, che dovevano così contribuire all'opera di costruzione del sistema politico ed economico della Federazione. La dottrina ha definito questo episodio storico come uno dei «*momenti genetici del costituzionalismo moderno*», cui nelle epoche successive tutti gli Stati costituzionali e democratici si sono dovuti confrontare⁷.

Non è un caso che dopo la riforma costituzionale avvenuta con l. Cost. n. 1 del 2012, con la quale è stato introdotto il c.d. pareggio di bilancio all'art. 81, comma 2, Cost., negli ultimi anni la dottrina e la giurisprudenza siano ritornate ad interrogarsi sulla coerenza del concetto della responsabilità generazionale o equità intergenerazionale, collegandola di volta in volta ai problemi connessi alla preservazione dell'ambiente⁸, alla conservazione delle risorse naturali ed economiche,

⁵G. ZAGREBELSKY, *Senza adulti*, Einaudi, Torino, 2016. F. CIARAMELLI, Responsabilità per le generazioni future: la funzione del diritto, in F. CIARAMELLI, F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una Sfida al diritto all'etica e alla politica*, cit., 15-25.

⁶R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n.2/2013. G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 24/2020.

⁷R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, cit., 1.

⁸T. MARTINES, *Diritti e doveri ambientali*, in *Panorami*, n.6/1994, 1 ss. P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *federalismi.it*, n. 25/2011. A. PISANO, *Diritti demonizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Giuffrè, Milano, 2012, 146 ss.

alla tenuta dei sistemi di welfare⁹ e, in specie, al regime pensionistico attraverso politiche di bilancio più austere¹⁰.

La tematica della responsabilità generazionale ha dunque riaccessato l'attenzione dei giuristi e in specie della giurisprudenza della legittimità costituzionale, che sembra aver declinato maggiormente il concetto di equità intergenerazionale soprattutto con riferimento alle tematiche connesse all'equilibrio di bilancio. Appaiono infatti numerose le sentenze della Corte costituzionale che utilizzano il concetto di equità intergenerazionale per dirimere contenziosi – a volte a favore della costituzionalità delle scelte legislative, altre volte per sanzionarne l'incostituzionalità delle stesse, sia in tema di dissesto finanziario che in tema previdenziale. A seconda delle questioni sollevate innanzi alla Corte, il Giudice delle Leggi pare utilizzare non solo argomentazioni diverse nel riferirsi al concetto di equità intergenerazionale – a volte al principio solidaristico, altre volte al principio di *accountability* per l'impiego delle risorse disponibili in termini di sostenibilità – bensì ne riconosce una diversa cogenza giuridica: o ruolo di mero principio, o viceversa di vero e proprio parametro costituzionale, sotto l'egida del combinato disposto degli artt. 81 e 119, comma 6, Cost.

Quel che emerge è che il filo conduttore che sembra reggere le argomentazioni della Corte costituzionale in tema di equità intergenerazionale, è il principio democratico. È sempre più nitida l'argomentazione giuridica secondo la quale la responsabilità politica del mandato elettorale si configura anche in relazione al consumo delle risorse impiegate sia in termini solidaristici che in termini di sostenibilità.

In questo elaborato si intende dunque inquadrare il concetto di responsabilità generazionale per individuare il sostrato teorico e giuridico su cui si erge, attraverso l'analisi delle teorie filosofiche più diffuse. Si cercherà infine di dimostrare che la responsabilità generazionale è un concetto che si anima nel principio democratico, come dimostra l'analisi della teoria della “disobbedienza civile” di Hannah Arendt, per poi analizzare l'utilizzo della stessa sotto l'etichetta “equità intergenerazionale” da parte della giurisprudenza costituzionale, donde verificare se i tempi sono

⁹M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, 73 ss. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 13 ss.

¹⁰M. IANNELLA, *La governance economica cooperativa. Autonomia e raccordi negli Stati Uniti e nell'Eurozona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

maturi per riconoscerne il pieno ruolo di parametro costituzionale o se viceversa sia ancora da relegarsi a ruolo di mero enunciato di principio.

2. Le teorie gius-filosofiche sul concetto di responsabilità generazionale. Cenni ricostruttivi.

Con l'avvento della tecnica e la capacità della stessa di incidere sul futuro dell'umanità, a partire dalla fine degli anni Sessanta e inizi Settanta si è acceso il dibattito dottrinale giusfilosofico sulla responsabilità intergenerazionale. Le teorie così sorte partono generalmente dal medesimo assunto, ovvero la necessità di provvedere ad una responsabilizzazione etica delle generazioni presenti nei confronti di quelle future.

La prima teoria che si sviluppa intorno a tale riflessione è la teoria della giustizia di John Rawls che per primo ha ammesso l'imprescindibile questione intergenerazionale come obbligo di giustizia verso le generazioni future¹¹. Da tale teoria sulla giustizia hanno preso avvio due impostazioni predominanti: la teoria contrattualistica e la teoria utilitaristica.

La teoria contrattualistica ha come presupposto l'esistenza di soggetti reali che perseguono l'interesse personale e sono in un rapporto di reciprocità, compresenza e cooperazione tale da stipulare un accordo. Pertanto, le generazioni future per antonomasia non esistono ancora e dunque non possono negoziare accordi nè rivendicare diritti. Questo è un ostacolo teorico c.d. O-NE (ostacolo della non-esistenza), al quale si aggiunge l'ostacolo dell'asimmetria (O-AS), che si traduce in una disparità di posizioni di potere delle generazioni future che dunque non hanno la capacità di influenzare le generazioni presenti¹².

Alla teoria contrattualistica si oppone la teoria utilitaristica che si connota per i caratteri di universalità e di irrilevanza temporale su cui si fonda il perseguimento dell'utilità o della felicità massimizzata. Tuttavia, anche a questa teoria si frappone l'ostacolo teorico che consiste nella

¹¹J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA-London, The Beljnap Press of Harvard University Press, 1971.

¹²D. HUME, (1739) *Trattato della natura umana*, trad. it., Bompiani, Milano 2001. J. RAWLS, *A Theory of Justice*, cit.; J. TREMMEL, *A Theory of International Justice*, London-Sterling, VA, Earthscan, 2009.

impossibilità per i presenti di capire quale sia l'utilità o la felicità massimizzata per il futuro. È ciò che viene chiamato ostacolo della non-determinatezza rispetto al futuro (O-ND)¹³.

Entrambe le teorie sono fallaci perché, come ha evidenziato Masaya Kobayashi¹⁴, si basano sul primato della temporalità presente: «*primato di ciò che è empiricamente esistente solo al presente è di soggetti che sono sincronicamente presenti gli uni agli altri (O.NE); primato di una causalità che conosce esclusivamente una rilevanza etica del presente verso il futuro ma non il contrario (O-AS); primato di una possibilità di determinare uno stato etico solo a partire da informazioni presenti (O-ND)*». Si riduce il carattere della futurità alla semantica della presenzialità critica, politica e giuridica che evidenzia l'incapacità di rispondere adeguatamente alle esigenze del futuro. La semantica della presenzialità, per Thompson, avrebbe orientato le democrazie a favore del presente ove regnerebbe la tirannia dei contemporanei¹⁵.

A ciò si aggiunga la tesi della *Time-Dependence Claim* elaborata da Parfit nel cercare di superare gli ostacoli delle precedenti teorie, secondo la quale una particolare persona esiste ed ha una particolare identità in quanto sia stata concepita in un determinato momento; ella diversamente non sarebbe mai venuta ad esistenza se non ci fosse stato quel momento procreativo. Si pone tuttavia davanti a Parfit il paradosso del «*problema della non identità*», ovvero: se i generatori di quella specifica persona avessero deciso di non procreare per evitare lo spreco delle risorse, la stessa non sarebbe venuta ad esistenza. Viceversa, i generatori hanno deciso di procreare, anche seguendo una politica di sfruttamento delle risorse disponibili. Da questo atto le persone future hanno tratto beneficio per il sol fatto di essere venuti al mondo e dunque non possono dirsi danneggiate dalle opere di chi li ha preceduti¹⁶.

Nonostante anche Parfit non riesca a superare il paradosso della non identità per dare fondamento giuridico al principio della responsabilità verso le generazioni future, egli stesso ritiene

¹³ S.M. GARDINER, S. CANEY, D. JAMIESON, H. SHULE, *Climate Ethics. Essential Readings*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

¹⁴ M. KOBAYASHI, *Atomistic Self and Future Generations: A Critical Review from an Eastern Perspective*, in (a cura di) T.CH. KIM, R. HARRISON, *Self and Future Generations. An Intercultural Conversation*, Cambridge UK, The White Horse Press, 1999, 7-61.

¹⁵ D. THOMPSON, *Representing Future Generations: Political Presentism and Democratic Trusteeship*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, n.13/2010, 17-37.

¹⁶ D. PARFIT, *Ragioni e persone* (1984), trad. it., Milano, Il Saggiatore, 1989, 460 ss.

che non si possa continuare a giustificare una indifferenza morale nei confronti delle generazioni future (c.d. «*tesi della differenza nulla*»)¹⁷.

Secondo Zagrebelsky, per superare gli ostacoli teorici al riconoscimento della responsabilità verso le generazioni future è necessario cogliere il dato fattuale, ovvero che le stesse non hanno diritti soggettivi in senso giuridico e dunque l'unica possibilità di affrontare la questione intergenerazionale sarebbe quella di operare una “rottura con la contemporaneità” corrotta dal presentismo, spostando il piano del ragionamento da quello dei diritti a quello dei doveri, il cui sostrato di principio deve essere sostanzialmente morale¹⁸.

Tuttavia, è stato notato in dottrina che la presenzialità è elemento che corrompe il principio democratico, ma ciò non significa che la questione intergenerazionale non trovi fondamento in esso. A partire dalla teoria sulla disobbedienza civile di Arendt si cercherà di dimostrare che il principio democratico è il pilastro giuridico di un «nuovo diritto costituzionale intergenerazionale»¹⁹ dal quale si irradia il principio dell'equità tra generazioni ovvero la responsabilizzazione delle generazioni presenti verso le future per garantire, nella visione hartiana, la sopravvivenza dell'uomo.

3. L'equità intergenerazionale e il principio democratico. Rileggendo “Disobbedienza civile” di Hannah Arendt.

Nel suo celebre saggio su “Disobbedienza civile”²⁰, Hannah Arendt affronta la tematica del conflitto generazionale tra vecchi e nuovi, tra conservatori e progressisti, riprendendo sapientemente le parole di Locke per descrivere l'essenza in divenire dell'umanità: «*Le cose di questo mondo sono soggette a un flusso così costante che nulla permane a lungo nella stessa condizione*». La Arendt, nel virgolettare le parole di Locke, ne intravede una certa attualità per i tempi in cui Ella scrive, tempi

¹⁷ D. PARFIT, *Ragioni e persone*, 447 e ss.

¹⁸ G. ZAGREBELSKY, *Senza adulti*, Torino, Einaudi, 2016.

¹⁹ A. D'ALOIA, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, in F. CIARAMELLI, F.G. MENGA, (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto all'etica e alla politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, 305. In particolare, l'Autore afferma che la Costituzione italiana è Costituzione *future-oriented*, per sua natura votata al futuro, al progresso sociale, all'eguaglianza e allo sviluppo economico, ove il principio democratico è il pilastro di un nuovo diritto costituzionale intergenerazionale.

²⁰H. ARENDT, *La disobbedienza civile*, T. SERRA (a cura di), Giuffrè, Milano, 1986.

di conflitti generazionali e di nuove istanze che emergevano negli Stati democratici. In realtà le parole di Locke sono di una truccida attualità anche per i tempi correnti in cui effettivamente il rischio del conflitto generazionale inizia in parte ad emettere i primi vagiti per lo scricchiolare dei sistemi di *welfare* delle moderne democrazie occidentali, a causa dell'utilizzo scellerato e miope delle risorse a disposizione dei governi passati.

La Arendt, nel cercare di dare una teoricità al rapporto fra generazioni, evidenzia che il cambiamento non è un fenomeno moderno, ma esso inerisce *«al mondo abitato e costituito da esseri umani che nascendo vi entrano estranei e nuovi venuti (vèoi, i nuovi, come i greci solevano chiamare i giovani), e lo lasciano al momento in cui ne hanno fatto l'esperienza e si sono familiarizzati con esso»* e, ancora, *«[...] Se non ci fosse stato questo rapporto naturale tra la nascita e la morte, che garantisce il cambiamento e rende impossibile il regno della saggezza, probabilmente la razza umana si sarebbe da tempo estinta, nelle angosce della noia più insopportabile»*.

Per Arendt l'attitudine al cambiamento è dunque connaturale all'essere umano, ma la stessa non è più illimitata della sua capacità di conservazione; la prima troverebbe il suo limite nell'influenza del passato sul presente, mentre la seconda troverebbe un limite nell'imprevedibilità. In ciò si annida l'equilibrio tra il desiderio di cambiamento e il bisogno di stabilità su cui si regge la sopravvivenza dell'umanità.

Per Arendt l'umanità, in ogni tempo, ha cercato di costruire un quadro stabile all'interno del quale inserire il cambiamento, altrimenti *«non avrebbero potuto esserci delle civiltà, queste costruzioni fatte dagli uomini per difendere la successione delle generazioni»*. Perché questo quadro sia stabile, gli uomini hanno creato, epoca dopo epoca, gli ordinamenti giuridici che sono i veri fattori di stabilizzazione perché *«regolano la nostra esistenza nel mondo e i nostri rapporti con i nostri simili, sono più duraturi dei costumi e delle tradizioni»*.

Alla luce di quanto ivi rilevato, la pluralità degli ordinamenti giuridici è stata concepita allo scopo di garantire la stabilità. I casi di rivoluzione o di rovesciamento dell'autorità costituita sono epifenomeni di una rottura della stabilità. Da ciò emerge che il rapporto tra generazioni, vecchie e nuove, è naturalmente conflittuale e solidale, esattamente come lo è la natura umana. L'uomo è propenso all'istinto del cambiamento, che mette a freno grazie alla razionalità governata dalla necessità della sua conservazione. Gli ordinamenti giuridici, dunque, nascono come collante tra

generazioni per salvaguardare la continuità della specie. Ogni ordinamento giuridico nella sua fase costituente nasce per conservare i rapporti nel tempo e nello spazio, con una vocazione tendenzialmente universale ma non assoluta. L'assolutezza che è tipica dei regimi totalitari sarebbe, per Arendt, "criminale" rispetto alla conservazione dell'umanità, perché la validità illimitata del diritto – in simili regimi – creerebbe un ordine senza leggi ogni qualvolta «*si invocano leggi della storia o della natura da parte di un Capo di Stato a favore della conservazione di una "legalità" che si modifica giorno per giorno eppure pretende di essere universalmente valida – in realtà ci troviamo di fronte a un ordine senza leggi ma non di fronte all'anarchia, perché un ordine del genere può essere conservato da un'organizzazione e da mezzi di forza*».

Alla luce del pensiero di Hannah Arendt pare di poter cogliere un assunto, ovvero che le moderne democrazie sono ordinamenti giuridici che equilibrano le forze del cambiamento con le forze della conservazione, garantendo la successione delle generazioni in un divenire che tende alla conservazione dell'umanità²¹. Il diritto ha una funzione stabilizzante che attraverso l'istituzionalizzazione della portata trasformatrice dei mutamenti sociali, ne garantisce l'apertura al futuro, abbandonando la semantica della presenzialità. Questa è «*la risposta delle società umane al fenomeno generazionale: una risposta il cui senso profondo consiste esattamente nella difesa della successione delle generazioni, cioè nella salvaguardia del potenziale innovativo e trasformativo che il rinnovamento generazionale apporta alla vita sociale*»²².

Tuttavia, Arendt mette in guardia dalle tendenze assolutistiche del diritto, in specie dai regimi totalitari che avrebbero come effetto *boomerang* la distruzione della successione delle generazioni, piuttosto che la conservazione della specie²³. Ella, infatti, evidenzia che gli ordinamenti giuridici stabilizzano e istituzionalizzano la portata innovativa dei nuovi venuti all'interno di un quadro stabile della società in divenire, ma solo se il «*nascere è – non solo – esser chiamati ad apparire in un mondo che è l'opera degli uomini [...], ma è anche essere chiamati ad agire al cospetto e insieme con gli altri in un*

²¹H. ARENDT, Vita activa. *La condizione umana* (1958), trad. it., S. FINZI, Bompiani, Milano, 1990. Id., *Le origini del totalitarismo* (1949), trad. it., M. GUADAGNIN, Edizioni Comunità, Torino, 1999, 656 ss.

²²F. CIARAMELLI, *Responsabilità per le generazioni future e la funzione del diritto*, cit. 18. Id., *La distruzione del desiderio. Il narcisismo nell'epoca del consumismo di massa*, Dedalo, Bari, 2000.

²³*Le origini del totalitarismo* (1949), trad. it., M. GUADAGNIN, cit.

*comune spazio di libertà*²⁴. È la fondazione della *constitutio libertatis* che per Arendt ci permetterebbe di costituzionalizzare la “disobbedienza civile” quale pubblica manifestazione collettiva delle nuove istanze dei gruppi sociali costituiti dai “nuovi” (naturali portatori del cambiamento), che trova matrice nell’ordinamento democratico stabile attraverso il diritto di associazione e partecipazione alla vita democratica di tocquevilliana memoria²⁵ (*rectius*: attraverso la garanzia del principio democratico).

La forza costituente di tali ordinamenti giuridici pare essere nella visione arendtiana il principio democratico che permette di garantire tale stabilità, predisponendo schemi relazionali tra individui e istituzioni che sono in grado di far spazio alle istanze del futuro all’interno del quadro stabile delle Costituzioni di sistemi giuridici democratici, che sono per loro stessa natura *future-oriented*²⁶. Ciò è possibile, per Arendt, perché in consimili ordinamenti giuridici il diritto *rectius* l’esercizio del potere, non pretende di essere valido senza limitazioni spaziali e temporali²⁷, garantendo così il susseguirsi delle generazioni per il tramite del principio democratico che ne è dunque il pilastro costituente.

Sarà dunque interessante verificare se l’intuizione di Arendt, che collega la responsabilità intergenerazionale al principio democratico, possa fungere da sostrato teorico per sorreggere l’avanzare del principio di equità intergenerazionale come parametro di costituzionalità alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale e in materia di equilibrio di bilancio.

4. Equità intergenerazionale: analisi della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale e in materia di equilibrio di bilancio.

²⁴F. CIARAMELLI, *Responsabilità per le generazioni future e la funzione del diritto*, cit., 12.

²⁵H. ARENDT, *Disobbedienza civile*, cit., 68-70.

²⁶A. D’ALOIA, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, cit., 304-305.

²⁷H. ARENDT, *Disobbedienza civile*, cit., 68 ss. L’Autrice evidenzia che la disobbedienza civile che garantisce la stabilità degli ordinamenti democratici è la partecipazione democratica e il metodo democratico che le istituzioni devono seguire per salvaguardare il susseguirsi delle generazioni. Per l’autrice, Tocquville aveva ben compreso che il fattore stabilizzante era la partecipazione democratica; negli USA, M. GOLDONI, Ch McCorkindale (eds), *Hannah Arendt and the Law*, Hart Publishing, Oxford, 2012. G. PARIETTI, *Osservazioni circa diritto e mondo in Hannah Arendt*, in *La Cultura*, n. 47/2009, 495-516.

A partire dall'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio (contenuto nel comma 1 dell'art. 81 Cost) per opera della l. cost. n. 1 del 2012, la giurisprudenza costituzionale ha dovuto affrontare molteplici questioni in materia previdenziale e in materia di bilancio. Fino a questo momento, in effetti, l'argomento della responsabilità verso le generazioni future era di appannaggio della tutela ambientale per evidenti influssi internazionalistici²⁸. Invece il legislatore costituzionale, sulla spinta delle istanze eurounitarie, ha di fatto inserito nella Costituzione la dimensione «*intergenerazionale, di cui le future scelte di bilancio dovranno tener conto*»²⁹.

La Corte costituzionale ha adottato un andamento ondivago nell'armeggiare la tematica dell'equità intergenerazionale o della responsabilità intergenerazionale a seconda delle questioni che le venivano poste: in materia previdenziale la Corte ha per lo più utilizzato l'equità intergenerazionale come argomento *ad adiuvandum* per giustificare le scelte austere dei governi, in un'ottica di solidarietà e mutualità intergenerazionale, senza però dare dignità di cogenza giuridica al principio dell'equità intergenerazionale che per l'appunto rimaneva alla stregua di un mero principio, seppur edificante nell'assetto costituzionale. Viceversa, in materia di equilibrio di bilancio e in specie nelle questioni che generavano o potenzialmente favorivano casi di dissesto economico degli enti locali, i giudici della Corte hanno elevato l'equità intergenerazionale a vero e proprio parametro di giudizio della costituzionalità delle leggi, facendo leva sul combinato disposto degli artt. 81 e 119, 6 comma, Cost., alla luce del principio democratico.

Si intende dunque analizzare le pronunce della Corte costituzionale degli ultimi cinque anni per comprendere se l'equità intergenerazionale è “costituzionalismo”, inteso come limite al potere politico presente per salvaguardare il succedersi delle generazioni attraverso il principio democratico secondo l'interpretazione della Arendt.

4.1. La più recente giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale.

²⁸R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future*, cit., 137. A. MAESTRONI, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile. Dal quadro sovranazionale alle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2012, 163 ss.

²⁹R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, cit. 2.

La recente giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, a seguito della riforma costituzionale del 2012, si è confrontata con il principio dell'equità intergenerazionale anche con riferimento alle questioni attinenti alla materia previdenziale³⁰. La giurisprudenza è stata pressoché costante nel richiedere la garanzia della sostenibilità del sistema previdenziale attraverso l'operare di un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco, ovvero le esigenze di vita dei pensionati e le risorse finanziarie disponibili, al fine di garantire una vita dignitosa quale zoccolo duro dei diritti fondamentali di cui all'art. 2 Cost. Infatti, si nota sin dalla prima pronuncia – la sent. n. 264 del 2012 – come in materia di previdenza il baricentro dell'interpretazione giurisprudenziale si sposti per lo più su concetti di eguaglianza e di solidarietà (o mutualità) tra generazioni.

Con la sentenza n. 70 del 2015 è stata dichiarata l'incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, (c.d. Decreto Salva Italia).

Come evidenziato in dottrina³¹, la riforma si ergeva sulla responsabilità verso le generazioni future rispetto a politiche di spesa non equilibrate in base alle risorse disponibili. Del resto, è l'art. 24, comma 1, che enfatizzava gli obiettivi che il legislatore intendeva perseguire ovvero l'adeguamento ai vincoli internazionali ed eurounitari in tema di bilancio e di stabilità economico-finanziaria, per creare un sistema pensionistico e di *welfare* più sostenibile e per garantire «*equità e convergenza intragenerazionale e intergenerazionale*».

La Corte ha tuttavia dichiarato incostituzionale il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 nella parte in cui prevedeva la rivalutazione automatica nella misura del 100% dei soli trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS per gli anni di esercizio 2012 e 2013. In questo modo il legislatore sarebbe riuscito ad impedire l'applicazione del meccanismo di perequazione per tutte le pensioni di importo superiore a euro 1.217,00 netti.

La sentenza n. 70 del 2015 è rilevante ai nostri fini, nonostante la Corte non abbia fatto esplicito riferimento al principio di equità intergenerazionale, perché ha introdotto degli elementi

³⁰G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociale e del lavoro nella lunga crisi economica. La questione pensionistica come caso emblematico*, in L. DORATO, G. GRASSO (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella lunga crisi economica. La questione pensionistica come caso emblematico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, 109 ss.

³¹N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2011. A. STERPA, *Una lettura intergenerazionale della sent. 70 del 2015*, in *federalismi.it*, n. 10/2015.

interpretativi che diventeranno le linee argomentative per dirimere le questioni in materia previdenziale rispetto alla sostenibilità delle stesse e al principio di equilibrio di bilancio. In questa pronuncia la Corte costituzionale ha rilevato che, seppur vigente la discrezionalità del legislatore per le scelte di politiche di bilancio anche se incidenti in negativo sui diritti sociali che per loro natura sono diritti “costosi”, in ogni caso deve essere garantito il livello essenziale di tutela dei diritti fondamentali, salvaguardandone il nucleo essenziale degli interessi costituzionali in conflitto. In questa sentenza la Corte ha evidenziato la necessità che le scelte di politica di bilancio che incidono sui diritti debbano essere corroborate da indicazioni specifiche e razionali sulla destinazione delle risorse che lo Stato ha riscosso da simili misure ablativo.

Il legislatore, a giudizio della Corte, è dunque tenuto ad operare un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, adottando una disciplina del trattamento pensionistico che, tenendo in considerazione le risorse finanziarie disponibili, garantisca le irretrattabili e irrinunciabili esigenze di protezione della persona (sent. 316 del 2010).

Del resto, in materia di interventi restrittivi sui trattamenti economici, la Corte costituzionale ha sostenuto in più occasioni che previsioni normative che impongono sacrifici economici sono costituzionalmente sostenibili solo se tali sacrifici hanno il carattere dell'eccezionalità, della contingenza, della non arbitrarietà, della stretta attinenza allo scopo prefissato, nonché della temporaneità limitata degli stessi, purché sussistano esigenze di contenimento della spesa pubblica per fini solidaristici³².

Più esplicita è la sentenza n. 173 del 2016 con la quale la Corte, pur respingendo le ipotesi di incostituzionalità sollevate dai rimettenti per il contributo di solidarietà gravante sulle pensioni per opera dell'art.1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, ha salvato la disposizione normativa che introduceva l'azzeramento automatico solo per le pensioni superiori a sei volte il trattamento minimo e solo per l'anno 2014, nonché disponeva un contributo di solidarietà per il triennio 2014-2016 sui trattamenti pensionistici eccedenti almeno tre volte il valore del trattamento pensionistico minimo INPS, al fine di devolvere le somme alle gestioni previdenziali obbligatorie, perché giudicata rispettosa dei criteri di progressività, proporzionalità e adeguatezza. Per la Corte il

³²Cfr, sent. n. 250 del 2017; sent. 169 del 2017; 108 del 2018; sent. 154 del 2014; 219 del 2014; 96 del 2016; 310 del 2013, n. 496, n. 296 del 1993; ord. n. 263 del 2002; ord. n. 299 del 1999.

legislatore persegue la solidarietà previdenziale intergenerazionale che impone un contributo di solidarietà, che è «sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile» solo qualora «operi all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà "forte", mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale».

La *ratio* sottesa all'interpretazione costituzionalmente conforme operata dai giudici della Consulta risiede nella finalità cui tale scelta normativa mirava ovvero quella di operare un prelievo "solidale" che fosse in grado, almeno in parte, di coprire gli interventi salvifici per le pensioni dei lavoratori esodati³³. Per la Corte vige un vero e proprio sistema pensionistico sorretto dal principio di solidarietà e mutualità che deve garantire la tutela dei più deboli anche per le generazioni future, soprattutto nei periodi di flessione economica.

In tale occasione la Corte ha fatto leva sul principio solidaristico e della sostenibilità, dal momento che la misura ablativa sulle pensioni interessate, è circoscritta temporalmente per un triennio, ha cadenza una *tantum* con dichiarati fini solidaristici, e pertanto non è violativa degli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost³⁴.

Successivamente, con la sentenza n. 250 del 2017, la Corte ha rigettato le questioni di legittimità sollevate su alcune norme contenute nel d.l. 21 maggio 2015, n. 65. La novella normativa, al fine di garantire un corretto adeguamento alle statuizioni della sentenza precedente (la n. 70 del 2015), ha modificato il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, introducendovi il comma 25-*bis*, ponendo come nuovo obiettivo quello di assicurare «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale». In specie, il legislatore fa propria, anche linguisticamente, la questione, parlando espressamente di "solidarietà intergenerazionale", perché per i giudici della Consulta il legislatore ha disposto la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013, che veniva riconosciuta al 100% soltanto a favore dei titolari dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il

³³G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli artt. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

³⁴Corte cost, sent. 176 del 2016, ove si legge perché il prelievo «in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni» e che «l'intervento legislativo di cui al denunciato comma 486, nel suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta, supera lo scrutinio stretto di costituzionalità».

minimo; ha modulato diversamente per i trattamenti compresi tra quattro e sei volte il minimo ed ha escluso i percettori di trattamenti pensionistici sei volte superiori al minimo. Nel caso *de quo*, per i giudici rimettenti, al pari di quanto avvenuto con la sent. n. 70 del 2015, vi era, eludendo altresì il giudicato costituzionale, la palese violazione degli artt. 3, 36, 38 e 136 Cost.

La Corte costituzionale ha invece respinto le doglianze di costituzionalità sollevate, affermando come le disposizioni così novellate fossero state sospinte dall'intento di dare attuazione proprio alla garanzia di «*solidarietà intergenerazionale*», in ossequio al principio dell'equilibrio di bilancio e della tenuta di una sana finanza pubblica³⁵.

La recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 234 del 2020, si inserisce nel filone giurisprudenziale del principio solidaristico in materia previdenziale ivi analizzata.³⁶ Infatti, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni sollevate nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267 e 268, della legge 30 dicembre 2018³⁷, n. 145, là dove tali disposizioni prevedono la decurtazione percentuale dei trattamenti di elevato importo³⁸.

In merito alle doglianze non accolte, la Corte riprende la sentenza n. 316 del 2010, evidenziando che «*dev'essere riconosciuta al legislatore – all'interno di un disegno complessivo di razionalizzazione della precedente riforma previdenziale – la libertà di adottare misure, come quella denunciata, di concorso solidaristico al finanziamento di un riassetto progressivo delle pensioni di anzianità, onde riequilibrare il sistema a costo invariato*». In effetti, come ricorda la stessa Corte, dalla documentazione allegata agli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri emerge che il raffreddamento della

³⁵D. PORENA, *Il principio di sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017. F.F. PAGANO, *L'abrogazione di norme previdenziali di favore tra necessità del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale (nota a Corte cost. n. 240 del 2019)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2020. *Ex multis*, sent. 250 del 2017; 70 del 2015; 316 del 2010.

³⁶F. ANGELINI, G. GRASSO, «*Raffreddamento della dinamica perequativa*» e tempo (in) finito della solidarietà nei trattamenti pensionistici (a margine della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale), in *Osservatorioaic.it*, n.3/2021. L. FASSINA, *Rivalutazione e contributo di solidarietà per pensioni elevate (9 novembre 2020 n. 234)*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2020, num. 5-6, 5 ss; P. SANDULLI, *Quale e quanto welfare dalla finanza pubblica? Rileggendo Maurizio Franzini 2019*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2021, 119; M. CINELLI, *I prelievi sulle "pensioni d'oro": alla Corte costituzionale la narrazione, alla Corte dei conti l'epilogo?* in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2021, 151 ss.

³⁷A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. cost.*, 2019, 216 ss.

³⁸In riferimento agli artt. 3, 36, 38, 42, 53, 81, 97, 117, I comma, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

rivalutazione delle pensioni di maggior importo è una chiara misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019, introdotta nell'ambito dell'interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea, in funzione dell'osservanza dei vincoli di stabilità finanziaria derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Questo elemento è probante l'intento del legislatore, ovvero quello di devolvere i risparmi raccolti a seguito di simili misure ablativo per devolverle a «*un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale*». In questo modo pare evidente ai giudici della Corte che il prelievo sul trattamento pensionistico resta inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., e che, per tale ragione, si sottrae al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost., «*potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost.*». La Corte costituzionale salva la normativa introdotta per ragioni direttamente conseguenti al principio solidaristico e al principio di sostenibilità; infatti si legge che «*la verifica di ragionevolezza e proporzionalità di un contributo imposto ai titolari delle pensioni più elevate non può essere avulsa dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale italiano, la cui sostenibilità è tuttora affidata in un'ottica di solidarietà a una gestione "a ripartizione", particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico: un numero sempre minore di lavoratori attivi, per di più spesso con percorsi lavorativi discontinui, è chiamato a sostenere tramite i versamenti contributivi il peso di un numero sempre maggiore di pensioni in erogazione*»; ancora, «*il progressivo invecchiamento della popolazione e l'erosione della base produttiva rende via via più fragile il patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda*». Con tali argomentazioni la Corte rigetta le questioni sollevate facendo leva, ancora una volta, sulla solidarietà e la sostenibilità del sistema pensionistico, per salvaguardare il patto tra le generazioni. Quel che preme ivi rilevare è che la Corte non utilizza il principio di equità intergenerazionale come autonomo parametro di costituzionalità, bensì lo sfrutta come argomento a sostegno della mutualità solidaristica delle finalità cui mirano queste misure ablativo per garantire la sostenibilità del sistema previdenziale.

Tuttavia, la Corte riserva un elemento di novità in tema di equità intergenerazionale e materia previdenziale, dichiarando l'incostituzionalità del prelievo di cui all'art. 1, comma 261, della l. n. 145 del 2018, a causa della durata quinquennale del contributo. La durata quinquennale è

irragionevole perché è sproporzionata rispetto al raggiungimento dei suoi obiettivi entro l'arco triennale del bilancio di previsione di cui all'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196³⁹.

Chiarisce la Corte che, come avvenuto in passato sia per la durata contrattuale triennale per i dipendenti pubblici, sia per i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, e in relazione alla programmazione dei risparmi sulla spesa pubblica aggregata, «*l'osservanza delle ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio consent(e) di definire in modo più appropriato il quadro delle esigenze e delle misure finanziarie, evitando di attribuire a queste ultime un'estensione temporale così ampia da sottrarne gli effetti di lungo periodo a una congrua valutazione parlamentare (sentenze n. 103 del 2018, n. 169 e n. 154 del 2017, n. 141 del 2016)*». La Corte sposta l'attenzione sulla valutazione parlamentare, evidenziando il collegamento sotteso con il principio democratico entro cui il controllo di bilancio, definito bene pubblico, si inserisce per la copiosa giurisprudenza in materia. Con tale pronuncia sembra che la Corte abbia realizzato un ponte di connessione tra la giurisprudenza in materia previdenziale e quella in materia di bilancio, ove l'equità intergenerazionale non è un vero e proprio parametro, ma è per lo più un'estrinsecazione pratica del principio democratico per il tramite del principio solidaristico, purché sia garantita la razionalità delle scelte di politica previdenziale. Per tale ragione le argomentazioni della Corte si irradiano in un *unicum* composto dal principio di ragionevolezza, di solidarietà e sostenibilità, per garantire la tenuta del principio democratico che funge da collante dell'ordinamento costituzionale, anche a garanzia della equità generazionale.

4.2. La più recente giurisprudenza costituzionale in materia di equilibrio di bilancio.

³⁹Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 234 del 2020, «*tale durata, non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione, fissato dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio*».

La Corte costituzionale è stata interpellata molte volte in materia di disavanzo per la programmazione pluriennale degli enti locali e delle Regioni per verificarne la costituzionalità con il principio dell'equilibrio di bilancio⁴⁰.

Già a partire dalla sentenza n. 88 del 2014, la Corte ha infatti respinto le censure mosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, nonché dalla provincia autonoma di Trento, contro le disposizioni legislative della l. n. 243 del 24 dicembre 2012. In specie, i ricorrenti lamentavano la lesione delle loro prerogative costituzionali e statutarie rispetto alla disciplina dell'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti territoriali. I giudici della Consulta hanno fermamente respinto le doglianze sollevate, affermando che *«l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli "fondanti" (sent. n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future»*⁴¹. Nella pronuncia la dottrina ravvisa una coppia assiologica che getterebbe le basi per la Corte per riconoscere in un processo dottrinale e giurisprudenziale il principio dell'equità intergenerazionale come valore cogente dell'intero apparato costituzionale. In specie, la coppia assiologica è composta, alla luce della interpretazione di autorevole dottrina, dalla solidarietà e dall'eguaglianza che genera la *«prima e più efficace risorsa di cui l'ordinamento dispone al fine di potersi trasmettere integro nel tempo alle generazioni future»*⁴².

Nelle sentenze n. 107 del 2016 e n. 6 del 2017 il principio dell'equità intergenerazionale è stato argomento decisivo per le pronunce della Corte⁴³. La Corte era stata adita in via principale sulla costituzionalità della legge della Regione Molise n. 25 del 2014, recante l'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e della legge della Regione Sardegna, recante il bilancio di previsione per l'anno 2016 e il bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018.

⁴⁰D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Qua. Cost.*, 2012. M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto. Costituzione e responsabilità tra generazioni*, in *Forum di Qua. Cost.*, 2008.

⁴¹A. RUGGERI, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale ("a prima lettura" di Corte cost. n. 264 del 2012) in www.giurcost.org. Id., *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n.2/2017.*

⁴²Corte costituzionale, sent. n. 88 del 2014. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, cit.

⁴³G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 17/2016.

La legge della Regione Molise prevedeva di diluire in dieci anni il cosiddetto “disavanzo tecnico” derivante da un riaccertamento straordinario dei residui passivi e attivi; mentre la legge sarda, per fronteggiare il c.d. disavanzo tecnico, rinviava con formula generica la copertura dello stesso agli esercizi successivi.

In entrambe le pronunce i giudici della Corte pongono l'attenzione sulla *«problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate [che] prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale»*. Con tale affermazione la Corte evidenzia la necessità che la gestione delle risorse debba ispirarsi ai principi della equità intergenerazionale.⁴⁴

Ma è con la sentenza n. 49 del 2018, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2017 per violazione dell'art. 81 Cost., che l'interpretazione giurisprudenziale sembra delineare più chiaramente i profili del principio dell'equità intergenerazionale. Per la Corte il rendiconto deve essere parlante, ovvero deve essere in grado di descrivere lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente per gli esercizi futuri. In particolare, un rendiconto ben delineato *«fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate»*.

La Corte, riprendendo anche la sentenza n. 184 del 2016, afferma che le regole della contabilità pubblica sono necessarie per verificare la concretezza della legittimazione democratica in attuazione del principio democratico: *«La trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici»*.

⁴⁴È stato di fatto evidenziato che la Corte in queste due pronunce *«non nasconde una certa preoccupazione rispetto alla possibilità di ipotecare per molti anni poste dei bilanci regionali, proprio in ragione del fatto che ciò possa determinare squilibri in termini di disponibilità di risorse per il futuro»*; Cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit.

In tale pronuncia, seppur timidamente, i giudici della Corte hanno iniziato a disegnare la costituzionalità del principio dell'equità intergenerazionale all'interno del nostro ordinamento democratico attraverso le argomentazioni della sostenibilità dei bilanci e della solidarietà intergenerazionale. È nel principio democratico che la Corte sembra trovare la chiave di volta. In specie la Consulta evidenzia che l'evoluzione della finanza pubblica, soprattutto a seguito della riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la quale ha rafforzato i parametri costituzionali attinenti all'equilibrio individuale dei conti appartenenti al settore pubblico allargato e al controllo dell'indebitamento (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), ha statuito che *«gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori»*. È per i giudici espressione di *«tempestiva accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi»*.

Ergo il principio della trasparenza dei conti è *«elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici (sentenza n. 184 del 2016)»*.

È tuttavia con la sent. n. 18 del 2019 che la Corte costituzionale apre ancora di più al principio di equità intergenerazionale, saldandolo con gli artt. 81 e 97 Cost. In particolare, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, è stata giudicata fondata in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo, che si esprime anche nella regola aurea di cui all'art. 119, comma 6, Cost.

La Corte sostiene che *«L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. (...) E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come*

l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recanti nel tempo alle collettività amministrate».

La tendenza, per i giudici della Corte, agevolata dalle norme oggetto di scrutinio, parrebbe quella di perpetuare il *deficit* strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, che *«finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale»*. Seppur in tale pronuncia la Corte non utilizzi espressamente il principio di equità intergenerazionale alle stregue di un vero e proprio parametro costituzionale, rinsalda il legame esistente tra principio democratico ed equità intergenerazionale. In specie, la Corte specifica che la rimozione del deficit non può superare la programmazione triennale e quello della scadenza del mandato *«affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare "eredità" finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati»*. Ancora si legge che è *«(l)lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo (...)»*, dal momento che il rispetto della programmazione triennale è essa stessa *«un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti»*⁴⁵.

Successivamente la Corte costituzionale con la sentenza n. 34 del 2021 dichiara incostituzionale l'art. 243 *bis*, comma 5, T.U. enti locali, nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine di cui al primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il PRFP nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'art. 4-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011⁴⁶. In specie, per la Corte le norme oggetto di censura violano gli artt. 1, 3, 81, 97, primo e secondo comma e 119, primo comma, Cost., ovvero *«i principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria*

⁴⁵Corte costituzionale, sent. 228 del 2017; sent. 184 del 2016, *«[i]l carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, [risiede essenzialmente nell'assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale]»*.

⁴⁶ N. N. TRITTO, *Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale e le modifiche (d)all'amministrazione dell'ente locale, in federalismi.it*, n. 13/2021.

dell'ente, nonché il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale, l'automatico avvio al dissesto quando una nuova amministrazione sia subentrata alla guida dell'ente e, chiamata a farsi carico della pesante eredità ricevuta dalle precedenti gestioni, non sia stata messa nella condizione di predisporre il PRFP per l'assegnazione di un termine che decorre da epoca anteriore al suo insediamento ed è sganciato dal momento in cui acquisisce, con la sottoscrizione della relazione di inizio mandato, piena contezza della situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e della misura dell'indebitamento», impedendo alle amministrazioni subentrate di esercitare a pieno il proprio mandato elettorale e dunque di programmazione economica ad esso connesso, sconfinando «in una condizione di responsabilità politica oggettiva, con pregiudizio dell'art. 1 Cost.».

Sul solco in parte tracciato da tali pronunce si inseriscono anche le più recenti sentenze sul sistema delle anticipazioni di liquidazione degli enti locali, ovvero la sent. n. 4 del 2020, la sent. n. 115 del 2020 e la sent. n. 80 del 2021, le quali sembrano segnare il passaggio definitivo del principio di equità intergenerazionale al ruolo di parametro di costituzionalità come espressione del principio democratico.

La questione sottesa alla pronuncia n. 4 del 2020 riguardava l'ordinanza del 18 febbraio 2019 della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, che ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione⁴⁷.

Il giudice rimettente riferisce che il Comune di Napoli ha proposto ricorso avverso la delibera della Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, n. 107 del 10 settembre 2018, con la quale veniva affermata l'inadeguatezza delle misure correttive adottate dall'amministrazione comunale per la gestione del bilancio e conseguentemente preclusa l'attuazione di alcuni programmi di spesa. Per i giudici della Corte i tre parametri, ovvero gli artt. 81, 97 e 119, comma 6, Cost., operano in stretta interdipendenza. Ciò comporta che l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni impugnate lede l'equilibrio del bilancio, il

⁴⁷F. GUELLA, *Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia di debito con debito: la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020. F. SUCAMELLI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *federalismi.it*, n. 36/2020.

principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, viola la “regola aurea” contenuta nell’art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l’indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento.

La Corte specifica che i parametri costituzionali vigenti in *subiecta materia* consentono di chiarire che, nel richiamare i suoi precedenti (sentt. n. 18 del 2019; n. 49 del 2018; n. 188 del 2014) ed i principi cardine della Costituzione in tema di relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali, «*l’inidoneità dell’anticipazione a rimuovere situazioni di deficit strutturale risulta non solo implicitamente dal contrasto formale con il precetto contenuto nell’art. 119, sesto comma, Cost., ma anche da dati elementari dell’esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l’onere debitorio sotteso alla sua realizzazione* – dal momento che – *tale precetto custodisce interessi costituzionali che non sono limitati alla mera cura della sana gestione finanziaria, ma si estendono agli interdipendenti profili di tutela della rappresentanza democratica e dell’equità intergenerazionale*». L’ordito normativo che il Giudice delle leggi persegue è dettato dal combinato disposto degli artt. 81, 97 e 119, comma 6, Cost. che ossequiano al principio democratico di cui l’equità intergenerazionale rappresenta una chiara espressione.

Ma è con la sent. n. 115 del 2020 che la Corte sembra fugare ulteriori dubbi nel ritenere che l’equità intergenerazionale trovi dimora nel principio democratico alle stregue di un parametro di costituzionalità delle leggi⁴⁸. La questione d’incostituzionalità sollevata innanzi alla Corte costituzionale genera da un’ordinanza della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, in merito all’art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, primo comma, e 119, sesto comma, della Costituzione, quest’ultimo anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost.

Le norme censurate disciplinano la riformulazione del piano di riequilibrio degli enti locali che stavano applicando l’art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, (legge di stabilità 2016), come modificato dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella versione dichiarata illegittima con la sentenza n. 18 del 2019.

⁴⁸C. FORTE, M. PIERONI, *La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionale*, n. 4/2020.

Secondo la Sezione rimettente, il combinato disposto dei commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter*, dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019, nella parte in cui avrebbe consentito agli enti locali che si fossero avvalsi della facoltà loro concessa dall'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, di riproporre il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) già approvato, estendendolo ad un orizzonte ultradecennale, sarebbe stato in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale, di cui agli artt. 81, 97, primo comma, 117, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., anche in combinato disposto con gli articoli 1, 2 e 3 Cost.

Le censure sollevate sono state dichiarate fondate dalla Corte in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost. In particolare, il comma 2-*ter* dell'art. 38 stabilisce che la riproposizione del piano di riequilibrio deve contenere il ricalcolo pluriennale, fino a un massimo di venti anni, del disavanzo oggetto del piano modificato *«ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi»*.

Gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. sono stati violati secondo il Giudice delle leggi, perché l'art. 38, comma 2-*ter*, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, esonera l'ente locale in situazione di predissesto da una serie di operazioni indefettibili per ripristinare gli equilibri, soprattutto dall'obbligo di aggiornamento delle proiezioni di entrata e di spesa, dalla ricognizione delle situazioni creditorie e debitorie, dalla previa definizione degli accordi con i nuovi creditori e con quelli vecchi eventualmente non soddisfatti, ed inoltre dalla ricognizione e dimostrazione della corretta utilizzazione dei prestiti stipulati per adempiere alle pregresse obbligazioni passive.

La Corte va oltre ed afferma chiaramente che *«i predetti principi risultano violati insieme all'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il profilo dell'equità intergenerazionale, in quanto il comma 2-ter del citato art. 38 consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo»*. La medesima violazione ha ricadute in negativo sul *«profilo della responsabilità di mandato, nella misura in cui l'ente locale in predissesto viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato»*.

La Corte esplicita il collegamento logico-giuridico tra il principio di equità intergenerazionale e il principio della rappresentanza democratica, ovvero il fattore tempo, evidenziando che *«un consistente lasso temporale, senza neppure specificare da quale bilancio consuntivo e da quale gestione annuale sia*

stato originato il deficit, interrompe completamente la correlazione tra attività del rappresentante politico e risultati imputati alle collettività amministrate succedentesi nel tempo» con grave nocumento per il principio democratico.

In questa pronuncia la Corte, dunque, pare riconoscere cogenza giuridica al principio di equità intergenerazionale come espressione del principio democratico alle stregue di un parametro che permette di dichiarare incostituzionale la norma censurata, grazie all'ordito normativo di cui agli artt. 81, 97 e, in specie, l'art. 119, comma 6. Cost., ove il rendiconto deve contenere *«lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri»* per fornire *«il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate».*

La recentissima sentenza n. 80 del 2021 prosegue lungo tale cammino argomentativo intrapreso dalla Consulta. I giudici della Corte hanno infatti dichiarato incostituzionale l'art. 39-ter, commi 2 e 3, del d.l. 162 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 8 del 2020.

Il caso di specie muove dalla necessità per la Corte dei conti di deliberare sulla congruenza del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) del Comune di Lecce, ai sensi dell'art. 243-*quater* del d.lgs. n. 267 del 2000. La Corte dei conti aveva sospeso la decisione in pendenza della pronuncia n. 4 del 2020 della Corte costituzionale sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso l'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015, convertito con modificazioni, nella l. n. 125 del 2015, e dell'art 1, comma 814, della l. n. 205 del 2017, in ragione della incidenza di dette norme sulla definizione del piano di riequilibrio dell'ente locale e della conseguente pregiudizialità della decisione della Corte costituzionale rispetto all'approvazione del PRFP oggetto di controllo. A seguito di tale pronuncia, in sede di conversione del d.l. n. 162 del 2019, è stato inserito l'art. 39-ter nella l. n. 8 del 2020, per il quale la Corte dei conti, sezione controllo per la Puglia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale ha statuito l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-ter, comma 2 e 3, del d.l. 162 del 2019, convertito, con modificazione, dalla l. n. 8 del 2020, per violazione degli artt. 81, 97, comma 1, e 119, comma 6, Cost., i quali parametri *«operano in stretta interdipendenza, poiché l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni censurate, autorizzando un*

illegittimo incremento della capacità di spesa dell'ente locale, preclude un corretto ripiano del disavanzo e finisce per ledere l'equilibrio del bilancio e il principio della sana gestione finanziaria».

I giudici della Consulta hanno rilevato che l'art. 39-ter, comma 2, viola gli artt. 81 e 97, comma 1, Cost., perché cagionerebbe una diluzione degli oneri di ripianamento omologa allo stesso periodo temporale previsto per il rimborso dell'anticipazione della liquidità, perturbando gli equilibri di bilancio, la sana gestione finanziaria e l'interdipendente principio di copertura pluriennale della spesa. Per la Corte, la regola fisiologica del rientro del disavanzo è quella del ripianamento annuale, che può essere al massimo triennale, perché si deve rispettare lo scadere del mandato elettorale, altrimenti si potrebbero creare ricadute negative in termini di equità intergenerazionale e di responsabilità del mandato elettivo, come del resto la Corte aveva già avuto modo di spiegare circa la problematicità di soluzioni normative le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario. La lesione così cagionata all'equilibrio di bilancio e alla sana gestione finanziaria si riverbera altresì nella violazione dei principi di responsabilità del mandato elettorale e di equità intergenerazionale. Riprendendo i suoi più recenti precedenti, la Corte afferma esattamente che *«la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto di quanto realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate» (...)* *«il meccanismo prefigurato dal comma 2 dell'art. 39-ter integra una violazione del principio di responsabilità democratica (...)*» e inoltre il differimento del ripiano del disavanzo per un arco temporale trentennale comporta il non accettabile *«trasferimento dell'onere del debito e del disavanzo dalla generazione che ha goduto dei vantaggi della spesa corrente a quelle successive, senza che a queste ultime venga trasmesso alcun beneficio connesso all'utilizzazione di beni durevoli di investimento».*

Per quanto concerne l'art. 39-ter, comma 3, la Corte evidenzia che le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità in bilancio, in connessione con il comma 2, permettono agli enti territoriali di utilizzare il FAL sino ad esaurimento per rimborsare la medesima anticipazione, consentendo di deviare l'utilizzo delle risorse dall'unica destinazione costituzionalmente ammessa, ovvero le passività pregresse, al rimborso della quota annuale di anticipazione, reperendo le risorse nella stessa contabilizzazione del FAL in entrata, ampliando surrettiziamente la capacità di spesa degli enti anche per finalità non consentite. Pertanto, la disposizione in commento viola gli artt. 81 e 97, comma 1, Cost., perché crea un grave nocumento

all'equilibrio di bilancio e alla sana gestione finanziaria nel momento in cui il FAL diminuisce gradualmente, non per le finalità previste dalla legge, ma per alimentare ulteriormente la capacità di spesa dell'ente senza le adeguate coperture delle poste passive, che si vanno ad aggiungere alle passività già maturate dall'impiego illegittimo delle anticipazioni di liquidità. Inoltre, per la Corte il comma 3 dell'art. 39-ter viola anche l'art. 119, comma 6, Cost., perché le anticipazioni di liquidità vengono impiegate per un uso distorto rispetto a quello ammesso dalla legge, ovvero per il pagamento dei residui passivi già iscritti in bilancio, mentre l'indebitamento costituzionalmente tollerato deve essere solo quello *«finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrative»* (sent. 18 del 2019).

Anche quest'ultima pronuncia della Corte costituzionale segue il processo di riconoscimento del ruolo di parametro di costituzionalità del principio dell'equità intergenerazionale, quale espressione del principio democratico, per l'ordito normativo degli artt. 81, 97 e 119, comma 6, Cost.

5. Considerazioni conclusive e appunti per il futuro.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo quinquennio emerge un uso massivo del concetto di equità intergenerazionale che, soprattutto con le più recenti sentenze, sembra trovare dimora nel principio democratico. Il principio democratico rappresenta le solide fondamenta dell'ordinamento costituzionale che è slegato dal principio del *tempus regit actum*, nel senso che il principio democratico è ciò che rende duraturo il medesimo ordinamento, come teorizzato da Arendt, fuori dal presentismo. L'Arendt sottolinea che il conflitto generazionale è connaturato al genere umano, che Ella definisce "disobbedienza" del nuovo arrivato contro il vecchio. Tuttavia, la storia ha evidenziato che la portata conflittuale di tale disobbedienza deve essere incanalata in forza creatrice di stabilità all'interno degli ordinamenti giuridici: appunto deve rendersi "civile". Gli ordinamenti giuridici sono stati inventati dall'umanità proprio per garantire la stabilità dell'esistenza, seppur gli esistenti, vecchi e nuovi, vivono in un rapporto dialettico perché

è la naturale consequenzialità delle generazioni che tende alla conflittualità. Gli ordinamenti giuridici sorgono per garantire la stabilità entro la quale si esprime la c.d. “disobbedienza civile” ovvero il naturale rapporto conflittuale tra nuovi e vecchi evitando l'autodistruzione dell'esistente. Intuisce Arendt che gli ordinamenti giuridici stabili che garantiscono la disobbedienza civile sono quelli sorretti dal principio democratico, perché garantiscono la pubblica manifestazione collettiva delle istanze dei “nuovi” attraverso il diritto di associazione e di partecipazione, riducendo la portata autodistruttiva della semantica della presenzialità o della c.d. tirannia dei contemporanei, i quali dunque sono sottoposti a controllo democratico per le scelte operate. L'equità intergenerazionale è dunque epifenomeno del rispetto del principio democratico⁴⁹.

Le recenti pronunce della Corte costituzionale sembrano direzionarsi verso l'intento di ritenere che il principio democratico si esprime anche attraverso l'equità intergenerazionale, perché è fuori dai limiti spazio - temporali cui invece sono sottoposte le istituzioni che esercitano il potere attraverso le limitazioni poste dal costituzionalismo moderno per nome e per conto del popolo.⁵⁰ La cesura è data proprio dal principio democratico che è direttamente strumentale a garantire la stabilità dell'ordinamento, e che è in grado di assicurare il succedersi delle generazioni future, fuori dal presentismo. Proprio dall'analisi giurisprudenziale ivi condotta emerge che la Corte costituzionale stia costruendo il perimetro del principio dell'equità intergenerazionale alle stregue di un parametro di costituzionalità suscettibile di applicazione in materia di previdenza e in materia di equilibrio di bilancio attraverso il principio democratico. In specie, emerge che il quadro costituzionale entro cui opera l'equità intergenerazionale è l'ordito normativo degli artt. 81, 97 e 119, comma 6, Cost. interpretati in stretta connessione con il principio democratico, che trova nel mandato elettorale lo strumento di verifica, come da ultimo evidenziato in stretta connessione con l'art. 1 Cost. nella sent. n. 34 del 2021.

Del resto, sia la sentenza n. 234 del 2020 in materia di previdenza, sia le sentt. n. 4 e 115 del 2020 e, in ultimo, la sent. 80 del 2021 in materia di equilibrio di bilancio, protendono verso tale medesimo versante: il principio democratico che permette la verifica parlamentare e

⁴⁹ H. ARENDT, *Disobbedienza civile*, cit., 68-70. Vedi paragrafo 3 del presente scritto.

⁵⁰ Sulle problematiche di teoria giuridica connesse allo spazio e al tempo dei diritti delle generazioni future, M. LUCIANI, *Generazioni future. Distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli territoriali*, cit.

successivamente elettorale dell'operato dei governanti, è la "disobbedienza civile" nel senso arendtiano (ovvero il diritto di partecipazione e associazione alla vita democratica) che permette la stabilità dell'ordinamento costituzionale per preservare il più possibile le condizioni ideali di intervento per le generazioni future, la cui tutela in termini di equità intergenerazionale è questione riconosciuta di verifica della tenuta della democraticità dell'ordinamento costituzionale *future-oriented*⁵¹.

Dalla lettura della nostra Costituzione emergerebbe quanto esposto: l'art.1, comma 2, Cost. esprime il concetto giuridico di *popolo*, titolare della sovranità, che non è meramente circoscrivibile ai soggetti legati allo Stato da un rapporto di cittadinanza, esistenti nello specifico momento considerato, bensì esso racchiude le generazioni passate e si proietta verso quelle future perché il "popolo" è «*un'unità che non muta con il mutare dei suoi componenti*»⁵². Il popolo è per così dire fuori dal tempo e dallo spazio, perché è ciò che garantisce il susseguirsi delle generazioni attraverso il principio democratico che garantisce la stabilità dell'ordinamento costituzionale, perché «[...] *per popolo si intende anche, e più idealmente, non solo l'insieme degli individui che fanno parte dello Stato in un determinato momento (popolazione), bensì il loro complesso, dinamicamente e storicamente considerato, attraverso il susseguirsi delle generazioni*»⁵³.

Da quanto esposto, pare di poter rispondere alla domanda posta *in limine*, ovvero se il principio di equità intergenerazionale è un parametro di costituzionalità. Pare di poter registrare una certa propensione della giurisprudenza costituzionale a riconoscere il principio di equità intergenerazionale alle stregue di un parametro di costituzionalità che trae origine dal combinato disposto degli artt. 1, comma 2, 81, 97 e 119, comma 6, Cost., quale espressione del principio democratico che irradia l'intero ordinamento costituzionale.

⁵¹ A. D'ALOIA, *Costituzione e protezione delle generazioni future*, cit., 304-305.

⁵² R. ROMBOLI, *Popolo*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1990, Vol. XXIII, 1-2, che fa propria l'affermazione di S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1941, 50.

⁵³ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, 1985, 77 ss. Cfr. P. HÄBERLE, *A Constitutional law for Future Generations*, in J. TREMMEL, *Handbook of International Justice*, 224, 300, «*The 'people' per se is a cooperation, a coexistence, and a succession of several generations*».