

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti - www.rivistacorteconti.it
Anno LXXVII - n. 4 - Luglio-Agosto 2024

IN QUESTO FASCICOLO:

- › *Sent. n. 132/2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*
- › *La Corte dei conti dall'indipendenza all'autonomia*
- › *La responsabilità amministrativa sanzionatoria a seguito di dichiarazione da dissesto ex art. 248, cc. 5 e 5-bis, d.lgs. n. 267/2000*
- › *La colpa grave del sanitario nel giudizio di responsabilità dinanzi la Corte dei conti*
- › *Le deroghe all'esercizio del controllo ex art. 5 Tusp*
- › *Corte costituzionale, salvaguardia dell'equilibrio di bilancio delle regioni e delle aziende sanitarie e rispetto dell'iniziativa economica privata*

4



LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI DEL FUTURO: APORIE, COERENZE SISTEMICHE, PRESUPPOSTI FILOSOFICI. IL DIRITTO DEL BILANCIO COME ASSE DI EQUILIBRIO (*)

di Massimo Gagliardi e Marina Sfarzo (**)

Abstract: Il sintagma “diritti umani del futuro” rimonta concettualmente alle concezioni giusnaturalistiche secondo cui i diritti non sarebbero conferiti dall’ordinamento ma da questo semplicemente riconosciuti, in quanto preesistenti a ogni istituzione politica.

Corollario o caratteristica dell’inviolabilità di un diritto potrebbe essere rappresentato dall’intertemporalità dello stesso. Una delle caratteristiche dei diritti umani che fonti costituzionali e sovranazionali richiamano è la relativa universalità, atteso che i suddetti diritti dovrebbero essere riconosciuti senza limitazioni di tempo, di luogo o di soggetti. Secondo alcuni, pertanto, nell’art. 2 Cost., i (preesistenti) diritti inviolabili sono riferiti all’uomo senza specificazione temporale.

La categoria “diritti delle generazioni future” è tuttavia storicamente disputata in dottrina: rinunciando espressamente a risolvere la questione nella sede che occupa, gli Autori propongono di ridefinire il tema nei termini che seguono, attraverso lo sviluppo dei seguenti fondamentali passaggi logico-argomentativi: a) possibilità di qualificare i diritti delle “generazioni future” come diritti soggettivi *tout court*; b) rilettura del fenomeno non già in termini di “diritti delle generazioni future”, bensì nel senso di “doveri delle generazioni presenti verso quelle future”: interpretando estensivamente l’art. 2 Cost., il principio solidaristico produce obblighi inderogabili di solidarietà sociale, politica ed economica anche verso i futuri consociati; c) rilevazione delle molteplici aporie e dei punti di frizione derivanti dal guardare ai singoli individui futuri o alle singole generazioni future come a un soggetto naturale con identità plurale, costituito dalla varietà delle generazioni che nel tempo si susseguono, ma che conserva la propria identità originaria; tanto muovendo dalla tesi del Zagrebelsky, a mente della quale l’unica possibilità di affrontare adeguatamente “il tema dei diritti delle generazioni future” è quella di dirottarlo verso la “categoria del dovere”. Pertanto, gli Autori promuovono il tentativo di colmare il deficit di tutela dei diritti facenti capo alle generazioni future che, essendo allo stato declinata sul versante del diritto prettamente sostantivo, risulta ineffettiva per mancanza di adeguata tutela processuale corrispondente, come invero si evince dalla recente giurisprudenza di merito esaminata.

Sul piano dello stesso diritto sostanziale, soccorre il diritto del bilancio e, segnatamente, il principio di responsabilità *intra* ed *inter* generazionale, oltre al divieto di trasferimento degli oneri dell’indebitamento sulle generazioni future (già consolidato nella giurisprudenza costituzionale); si valorizza altresì la funzione di controllo-referto intestata alla Corte dei conti, nella misura in cui naturalmente rivolta al futuro.

“Human rights of the future” recalls the natural law conceptions according to which rights are not conferred by the legal system but simply recognized by it, as they pre-exist to the political institutions. A corollary or a characteristic of inviolability rights could be represented by its intertemporality. Because of inviolability they are intertemporality. One of the characteristics of human rights that constitutional and supranational sources recall is the relative universality, given that the aforementioned rights should be recognized without limitations of time, place or subjects. Some authors tells the righth described by the Constitution (art. 2) are inviolable rights referred to man without temporal specification.

The category of “rights of future generations” is historically disputed in doctrine: the Authors propose to redefine the theme in the following terms, through the development of the following fundamental logical-argumentative passages: a) possibility of qualifying the rights of “future generations” as subjective rights tout court; b) rereading the phenomenon not in terms of “rights of future generations”, but in the sense of “duties of present generations towards future generations”: by interpreting art. 2 of the Constitution extensively, the principle of solidarity produces mandatory obligations of social, political and economic solidarity also towards future members of society; c) detection of the multiple aporias and points of friction arising from looking at single future individuals or single future generations as a natural subject with a plural identity, constituted by the variety of generations that follow one another over time, but which retains its original identity; in fact, according to Zagrebelsky’s thesis, the only possibility to adequately address “the issue of the rights of future generations” is to divert it towards the “category of duty”. Therefore, the Authors promote the attempt to fill the gap in the protection of the rights pertaining to future generations which, being currently declined on the side of purely substantive law, is ineffective due to the lack of adequate corresponding procedural protection, as indeed can be seen from the recent case law examined. On the level of substantive law itself, the budget law comes to the rescue

(*) L’articolo è tratto dall’intervento del Presidente M. Gagliardi al convegno “I diritti umani del futuro e le professioni di frontiera sul domani”, tenutosi in Roma, nella sala della Regina di Palazzo Montecitorio, il 3 maggio 2024.

(**) M. Gagliardi è Presidente di sezione della Corte dei conti; M. Sfarzo è funzionario della Corte dei conti.

Sebbene il lavoro sia frutto di un’analisi congiunta, i parr. 1, 2, 3, 7 sono da attribuirsi a M. Gagliardi, mentre i parr. 4, 5, 5.1., 5.2., 6 sono da attribuirsi a M. Sfarzo.

and, in particular, the principle of intra- and inter-generational responsibility, in addition to the prohibition of transferring the burdens of debt to future generations (already consolidated in constitutional case law); the control-reporting function headed by the Court of Auditors is also valued, to the extent that it is naturally oriented towards the future.

Sommario: 1. Una premessa d'obbligo. – 2. Diritti umani del futuro e diritti delle generazioni future. – 3. I diritti umani del futuro quali diritti di terza generazione. – 4. La tutela dei diritti delle generazioni future attraverso il diritto del bilancio: come il diritto del bilancio tutela le generazioni future. – 5. Il giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato e delle Regioni come giudizio ad esito dicotomico e gli altri controlli della Corte dei conti. – 5.1. Principio del pareggio di bilancio *rectius* equilibrio di bilancio. – 5.2. I principi di triennialità e di pluriennialità del bilancio e il principio di responsabilità intergenerazionale (Corte cost. n. 228/2017). – 6. La tutela giurisdizionale dei diritti delle generazioni future nella più recente giurisprudenza: ipotesi praticabili *de iure condendo*. – 7. Riflessioni finali: il diritto fondamentale a vivere in un ambiente sano (art. 9 Cost.).

1. Una premessa d'obbligo

Il linguaggio scientifico e le metodiche che lo precedono nell'analisi della complessità rappresentano l'indispensabile modalità di approccio in grado di descrivere i fatti, facendone discendere le opportune conseguenze regolatorie.

In diritto, l'ostacolo da sempre più arduo è individuare la relazione tra fattispecie e norma disciplinatrice. In questa particolare congerie storica, è giusto chiedersi se ha ancora un senso promuovere norme-monito, "ovvero di indirizzo", dagli incerti confini precettivi e con prospettive applicative improbabili, in quanto di scarsa adeguatezza dissuasiva.

Tutto è dunque sottoposto a regole di connessione ma, allo stesso tempo, la determinazione della "*regula agendi*" deve rifuggire kantianamente dal dogmatismo (1) (per non naufragare in una valutazione a priori, ossia prima dell'esperienza e a prescindere da essa).

Il grande filosofo prussiano, Kant, soleva dire, con memorabile metafora: "100 talleri nella mia testa, non sono 100 talleri nella mia tasca (2)", volendo significare che qualsivoglia costruzione intellettuale non può prescindere dal suo precipitato oggettivo.

E, se consideriamo la complessità del *corpus iuris* come un organismo vivente in continuo divenire, è irrinunciabile coglierne, attraverso un approccio organicistico, un'attitudine finalistica e dunque non occasionale o contingente. Così, allo stesso modo, le scelte normative compiute dal legislatore non possono prescindere – hegelianamente (3) – dalla considerazione che la realtà ha una sua peculiare attitudine a sviluppare le sue forme esteriori.

Dalla concatenazione di tutti i termini della realtà, il legislatore o l'interprete dovrà procedere senza infingimenti alla fatica di elaborazione della norma e dunque del concetto che la presiede. La storia del diritto cresce su sé stessa, nel senso che il divenire non distrugge il passato, ma deve necessariamente inglobarlo.

E dunque lo sforzo regolatorio eteronomo non può allontanarsi troppo da questo divenire e solo in parte può indirizzarne lo sviluppo.

"Tutto ciò che è reale è razionale e solo l'intero è reale", direbbe Hegel (4) e dunque gli assetti regolatori devono essere in grado di impadronirsi del *logos* che è già presente nella realtà, pervenendo ad una sintesi equilibrata perché la realtà è frantumata e pervasa da contraddizioni.

Il legislatore ha unico compito: attraversare questa frattura, componendola.

La filosofia del diritto secondo Hegel (5), non dovrà pertanto dire come dovrà essere il mondo, ma dovrà esprimere la razionalità che è già presente nel sistema statale, non gli aspetti contingenti che si manifestano solo esteriormente e superficialmente.

Dovrà avere una "visione", cogliendo l'essenza profonda della realtà, al di sotto della superficie caotica degli eventi e dei fenomeni, immergendo nella stessa lo scandaglio del razionale, sottraendosi all'astuzia della ragione e alla eterogeneità dei fini, come accade sovente allorché si crede di operare per garantire i diritti, mentre si compie un processo inverso.

Il livello di astrazione della progettualità della politica normativa è talora del tutto inconferente rispetto alla realtà tangibile nella quale deve potersi calare, segnatamente se gli interessi individuali non sono protetti adeguatamente dalle istanze particolaristiche dei gruppi egemonici.

(1) Ossia pretendere di conoscere senza aver prima sottoposto la ragione ad un esame delle sue capacità e dunque senza aver prima stabilito quali siano i limiti della ragione stessa: cfr. I. Kant, *Critica della ragion pura*, Lipsia, 1781, *passim*.

(2) I. Kant, *op. cit.*

(3) G.W.F. Hegel, *La fenomenologia dello spirito*, Bamberg und Würzburg, 1807, *passim*.

(4) *Ibidem*.

(5) Id., *Lineamenti di filosofia del diritto*, Berlin, 1821, *passim*.

Ecco perché il “dogmatismo”, in filosofia come in diritto, anche quando si richiama al *Pantheon* degli ideali etici astratti e al suo, sia pure commendevole, sistema valoriale, rimane sovente estraneo alle prassi concretamente inverte nelle condotte individuali.

Il diritto, è bene ricordarlo, è solo una partizione circoscritta dell’insieme della realtà e non sempre è in grado di percepirne le nervature. Tuttavia, citando Croce, il flusso del divenire storico ha sempre, si auspica, un contenuto stabile, rappresentato dalla religione della libertà, perché la storia dell’umanità, sin dal suo sorgere, è la testimonianza del costante progredire della libertà (6).

Ne consegue che l’atto generativo, interpretativo e applicativo del diritto non può prescindere da un approccio epistemologico (da una teoria generale della conoscenza) ed escatologico, nel segno, cioè, dell’interpretazione del destino dell’uomo.

2. Diritti umani del futuro e diritti delle generazioni future

Il sintagma “diritti umani del futuro” rimonta concettualmente al tema dei diritti dei nascituri e dei concepiti. Invece, laddove l’art. 2 Cost. riconosce i diritti inviolabili dell’uomo evoca concezioni giusnaturalistiche secondo le quali i diritti non sarebbero conferiti dall’ordinamento ma da questo semplicemente riconosciuti in quanto preesistenti a ogni istituzione politica.

Corollario o caratteristica dell’invulnerabilità di un diritto potrebbe essere rappresentato dall’intertemporalità dello stesso. Una delle caratteristiche dei diritti umani che fonti costituzionali e sovranazionali richiamano è la relativa universalità, atteso che i suddetti diritti dovrebbero essere riconosciuti senza accezione di tempo, di luogo o di soggetti. Secondo alcuni, pertanto, nell’art. 2 della Costituzione italiana, i (preesistenti) diritti inviolabili sono riferiti all’uomo senza specificazione temporale (7).

Sono gli stessi diritti fondamentali ad assurgere a principi supremi dell’ordinamento costituzionale, categoria che non può non evocare una ‘eredità’ da trasmettere alle generazioni future. Il carattere inviolabile dei diritti e la categoria dei principi supremi, infatti, richiamano l’immagine della Costituzione come tavola di valori, con lo scopo di coniugare passato, presente e futuro (8).

Non si vede come i diritti inviolabili appena richiamati, preesistenti allo Stato, possano non essere potenzialmente attribuiti anche a chi non sia ancora nato.

A tal uopo sono noti i riferimenti ai diritti del nascituro o del concepito e al dibattito sopra la relativa capacità di “essere dotato di autonoma soggettività giuridica (specifica, speciale, attenuata, provvisoria o parziale che si voglia), perché titolari, sul piano sostanziale, di alcuni interessi personali in via diretta, quali il diritto alla vita e quelli alla salute o all’integrità psico-fisica, all’onore, alla reputazione, all’identità personale (9)”.

Tuttavia, a prescindere dalla riconducibilità dei diritti dei nascituri ai “diritti umani del futuro”, parte della dottrina (10) nega, più a monte, la categoria “diritti delle generazioni future”: non essendo questa la sede per risolvere la questione, pare opportuno inquadrare quest’ultima non tanto nei termini di diritti delle generazioni future, bensì come doveri di quelle presenti verso quelle future, anche ancorandolo al principio solidaristico; interpretando estensivamente l’art. 2 Cost., il principio solidaristico produce obblighi inderogabili di solidarietà sociale, politica ed economica anche verso i futuri consociati.

L’idea di fondo (11) è quella per cui se la responsabilità nei confronti di chi verrà è più difficilmente accolta ove orientata solo verso la tutela delle generazioni future, probabilmente, essa trova più facilmente accoglienza se, invece di guardare ai singoli individui futuri o alle singole generazioni future, si abbia riguardo alla specie umana considerata come un *unicum*; alla specie umana intesa, cioè, come un soggetto naturale con identità plurale, costituito dalla varietà delle generazioni che nel tempo si susseguono, ma che conserva la propria identità originaria.

Sul punto si rinvia alla tesi di Zagrebelsky, a mente della quale l’unica possibilità di affrontare adeguatamente «il tema dei diritti delle generazioni future» è quella di dirottarlo verso la «categoria del dovere (12)».

(6) B. Croce, *La religione della libertà, antologia degli scritti politici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, *passim*.

(7) Sul punto cfr. P. Torretta, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. Bifulco, A. D’Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, 699 s.; R. Bifulco, *Diritto e Generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008, 151.

(8) Così M. Abrescia, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, costituzione e responsabilità tra generazioni*, in R. Bifulco, A. D’Aloia (a cura di), *op. cit.*; R. Bifulco, *op. cit.*, 161.

(9) Cass., Sez. III, 2 ottobre 2012, n. 16754, che – a propria volta – rinviava a Cass., Sez. III, 11 maggio 2009, n. 10741.

(10) M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D’Aloia (a cura di), *op. cit.*, spec. 425. Per una rassegna completa delle varie obiezioni filosofico-politiche e delle possibili ‘risposte’ giuridiche v. R. Bifulco, *op. cit.*, 42 s.

(11) Cfr. G. Tarantino, *Profili di responsabilità intergenerazionale. La tutela dell’ambiente e le tecnologie potenziative dell’uomo*, Milano, Giuffrè, 2023, *passim*.

(12) G. Zagrebelsky, *Nel nome dei figli. Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, disponibile in <www.repubblica.it>, 2 dicembre 2011.

3. I diritti umani del futuro quali diritti di terza generazione

I cosiddetti diritti di terza generazione, quali quello *allo sviluppo*, *il diritto alla pace* e *il diritto ad un ambiente sano*, costituiscono dei “diritti collettivi”, “che, cioè, appartengono non più a singoli individui ma a intere società, comunità, o Stati. Questi diritti in particolare sono funzionali all’abilità di ogni società di vedere rispettati i propri diritti civili, politici, economici, sociali e culturali (13)”.

I diritti umani vengono spesso classificati in tre generazioni, teoricamente per distinguere le diverse ondate in cui ogni categoria ha conquistato il suo posto nella discussione e nei trattati globali (14): i diritti di prima generazione sono i diritti civili e politici, quali ad esempio il diritto alla vita, alla libertà dalla schiavitù e dalla tortura, la libertà di espressione, l’uguaglianza di tutti gli individui davanti alla legge, diritti storicamente più vicini alle economie occidentali. I diritti di seconda generazione, o diritti economici, sociali e culturali, includono ad esempio il diritto al lavoro, ad avere un’abitazione, il diritto alla salute, il diritto al cibo e all’acqua, il diritto all’educazione, storicamente più a cuore ai Paesi del blocco orientale. I più recenti, invece, sono i cosiddetti diritti di terza generazione, alla base dei quali risiede il concetto di solidarietà internazionale. I principali diritti di terza generazione sono il diritto allo sviluppo, il diritto alla pace e il diritto ad un ambiente sano. Trattasi di diritti collettivi, non appartenenti, cioè, a singoli individui, bensì a intere società, comunità, o Stati.

I diritti di prima e seconda generazione costituiscono una categoria giuridica riconosciuta e presidiata con varie fonti di diritto internazionale; il Consiglio dei diritti umani vigila sul rispetto delle posizioni giuridiche soggettive dagli stessi discendenti.

Per i diritti di terza generazione, invece, «il dibattito è ancora in corso. Alcuni sono già stati riconosciuti ed integrati in trattati internazionali, in particolare con la Dichiarazione dei Diritti delle Popolazioni indigene, e la Dichiarazione sul Diritto allo sviluppo, adottata dall’Assemblea generale nel 1986. Eppure, a ormai più di trentacinque anni dall’adozione di questa Dichiarazione, l’implementazione del Diritto allo sviluppo e il riconoscimento di altri altrettanto fondamentali tarda ad arrivare, anche a causa di negoziati sempre più polarizzati, ed un’effettiva reticenza di una buona parte degli Stati Occidentali.

Negli ultimi anni gli Stati sostenitori del Diritto allo sviluppo, principalmente le economie in via di sviluppo, ma anche la Cina, ad esempio, hanno deciso di spingere per la negoziazione di una Convenzione sul Diritto allo sviluppo, cioè potenzialmente il primo trattato internazionale a vincolare gli Stati membri ad implementare questo Diritto. L’organismo che si occupa di redarne il testo, mediando fra gli interessi di tutti gli Stati membri, è il Working Group on the Right to Development, di cui si svolge la ventiquattresima sessione annuale proprio in questi giorni a Ginevra.

Nonostante i fondamentali passi in avanti fatti negli anni, alcuni Stati, in particolare le economie Occidentali, e quindi anche l’Unione europea, sono ancora riluttanti rispetto l’adozione di un trattato che sia legalmente vincolante, seppur riconoscendo il Diritto allo sviluppo come un diritto fondamentale.

Dagli interventi orali fatti durante il Consiglio dei diritti umani, la posizione dell’Unione europea è chiara: “[...] L’Ue rimane impegnata nella realizzazione del diritto allo sviluppo, che è radicato nella natura universale, indivisibile, interconnessa e interdipendente di tutti i diritti umani, sia essi siano civili, culturali, economici, politici o sociali. Promuoviamo un approccio allo sviluppo sostenibile ed inclusivo che sia basato sui diritti umani (un “approccio”, non un Diritto allo sviluppo vincolante in quanto diritto umano a sé stante) [...]. L’Ue riafferma le proprie preoccupazioni nei confronti della coerenza della bozza di testo della Convenzione con le leggi internazionali sui diritti umani [...]”.

Le preoccupazioni dell’Unione europea, e non solo, riguardano proprio la natura “collettiva” del Diritto allo sviluppo: “[...] Gli Stati hanno la responsabilità principale della piena realizzazione dei diritti umani. Gli individui sono i detentori di diritti, così come i principali attori, guida e beneficiari del processo di sviluppo”, dall’intervento dell’Ue durante l’ultimo Consiglio dei diritti umani.

I timori sull’implementazione di diritti “collettivi” riguardano principalmente la possibilità che, in nome del proprio diritto allo sviluppo, alcuni Stati possano violare altri diritti dei propri cittadini o evadere altri accordi internazionali sull’ambiente. Questa visione è stata però ampiamente discussa, e smentita dagli esperti che ricordano come il Diritto allo Sviluppo sia basato su un’idea di sviluppo che non è solo sviluppo economico, ma anche sociale, culturale e politico, “uno sviluppo in cui ogni persona e ogni popolo ha diritto a partecipare e contribuire, e a vedere le proprie libertà fondamentali realizzate” (15)».

A seguito della riforma dell’art. 9 Cost., cui la l. cost. n. 1/2022, ha aggiunto un ultimo comma (16), i diritti delle future generazioni godono oggi di un espresso addentellato normativo, di rango costituzionale

(13) M. Correrella, *Diritti umani di terza generazione: cosa ne pensa l’Europa?*, in <<https://ilcaffeegeopolitico.net>>, 19 maggio 2023.

(14) In realtà la Dichiarazione dei diritti dell’uomo, adottata nel 1948 dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite, conteneva indistintamente i diritti di prima e seconda generazione. La distinzione è nata durante la Guerra fredda, poiché ogni blocco sosteneva e dava importanza a una delle due categorie, portando all’adozione di due Trattati distinti: cfr. M. Correrella, *op. cit.*

(15) M. Correrella, *op. cit.*

(16) La Repubblica italiana “Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali” (così l’ultimo comma dell’art. 9 della Carta fondamentale).

4. La tutela dei diritti delle generazioni future attraverso il diritto del bilancio: come il diritto del bilancio tutela le generazioni future

È, segnatamente, il diritto del bilancio e non – più in generale – la contabilità pubblica (nella quale si fanno rientrare anche le partizioni relative alla teorica del danno erariale e agli altri giudizi devoluti alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti) ad offrire un angolo privilegiato per l'osservazione del fenomeno dei *diritti umani del futuro*. Questi ultimi sono diritti collettivi, i cui titolari non sono individuabili *ex ante*: il diritto del bilancio ha come funzione principale quella di garantire la fattibilità finanziaria dei diritti dello Stato-comunità (17), secondo quanto può evincersi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29/1995, che ha strutturato lo statuto della funzione della Corte dei conti da organo di controllo dello Stato persona ad organo dello Stato-comunità. A partire dalla predetta sentenza n. 29/1995, la Corte costituzionale ha costantemente affermato da un lato “la posizione di indipendenza e di ‘neutralità’” del magistrato contabile e, dall'altro, il suo essere un organo “posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo”, quale “garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità”.

Pertanto, è nel diritto del bilancio che possono essere rinvenuti strumenti di tutela dei diritti in esame, prendendo le mosse dalla disciplina di talune funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti.

5. Il giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato e delle Regioni come giudizio ad esito dicotomico e gli altri controlli della Corte dei conti

Se in esito al controllo del rendiconto la Corte dei conti delibera nel senso della parifica, la decisione produce l'effetto certificativo dei saldi contenuti nel documento contabile esaminato; se, invece, non parifica talune poste, l'effetto conformativo non potrà che operare *pro-futuro*, nel senso che l'amministrazione regionale dovrà conformarsi nell'esercizio successivo.

Tuttavia, alla decisione di parifica è allegata la c.d. *relazione*, con cui le Sezioni riunite (competenti alla parifica del rendiconto generale dello Stato) e le sezioni regionali di controllo (competenti alla parifica del rendiconto generale delle regioni) forniscono valutazioni sulla gestione, indipendentemente dalla regolarità della stessa gestione amministrativa, finanziaria e contabile. *In parte qua* anche in sede di parifica (e non solo nei casi in cui si riscontrino irregolarità delle poste contabili) la funzione della Corte dei conti è rivolta al futuro.

Nel giudizio di parifica la Corte dei conti assolve a una triplice funzione:

- *stricto sensu* di controllo, atteso che la parifica rappresenta il punto culminante dell'attività di controllo e di congiunzione con le altre funzioni intestate alla Magistratura contabile;
- accertativa (funzione della *decisione*), in quanto conferisce il carattere di certezza ai dati contabili contenuti nel rendiconto (intangibilità dei saldi quale effetto del c.d. giudicato sui conti pubblici);
- ausiliaria agli Organi di Governo (funzione della *relazione*), poiché la mentovata relazione fornisce un referto utile alla futura attività dell'Amministrazione e, indirettamente, alle future generazioni, per effetto dell'applicazione in combinato disposto del principio di continuità dei bilanci (consuntivo e preventivo degli esercizi successivi) col principio di triennialità del bilancio stesso.

Tra la moltitudine di controlli intestati alla Corte dei conti, allo scopo che occupa, meritano segnalazione quello sui bilanci preventivi e consuntivi *ex c.* 166, art. 1, l. n. 266/2005 ed il controllo di gestione. Quest'ultimo, ancorché avente ad oggetto un'attività amministrativa già compiuta – pur rappresentando un controllo successivo e giammai preventivo – esita in una funzione di referto sulla rispondenza dell'attività amministrativa al paradigma legislativo e ai parametri contabili-aziendalistici di efficienza, efficacia ed economicità. Pertanto, il referto in cui esita il controllo di gestione non può che spiegare un effetto conformativo della successiva azione amministrativa, guardando, anche in tal caso, al futuro.

È appena il caso di evidenziare che le relazioni-referto esprimono la funzione ausiliaria della Corte dei conti ma, al contempo, nella misura in cui guardano al futuro, svolgono funzioni di tutela dello Stato-comunità pure assegnate alla Corte dei conti: attraverso l'ineludibile compito di tutela delle generazioni future, le funzioni di tutela dello Stato-comunità, da un lato, e di Stato-governo, dall'altro (cfr. Corte cost. n. 29/1995, cit.), sembrerebbero compendiarsi e coesistere in rapporto di complementarità al fine ultimo della tutela dei diritti umani del futuro.

(17) Corte cost. 27 gennaio 1995, n. 29, in questa *Rivista*, 1995, I, 355; con nota di G. D'Auria, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1996, I, 1157 ss.; con commento di P. Sorrentino, *I controlli ex post della Corte dei conti all'esame della Corte costituzionale*, in *Riv. amm.*, 1996, 257 ss.; con commento di A. Celotto, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti-legge*, in *Giur. it.*, 1995, 387 ss. e di C. Nasi, *Sul controllo da parte della Corte costituzionale dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza*, *ibidem*, 391; con nota di M.V. Lupò Avagliano, *Corte dei conti e regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, in *Giur. cost.*, 1995, 321 ss. e con nota di A. Corpaci, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*, *ibidem*, 326 ss.; con commento di G. Pitruzzella, *La straordinaria necessità ed urgenza: una “svolta” nella giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di “emergenza” costituzionale?*, in *Regioni*, 1995, 1067.

Occorre poi soffermarsi sul controllo *ex art. 1, c. 166, l. 23 dicembre 2005, n. 266*, a mente del quale “ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell’esercizio di competenza e sul rendiconto dell’esercizio medesimo”.

In particolare, il controllo della Corte dei conti sul bilancio preventivo e sui rendiconti (anche per il tramite della predetta relazione-questionario) si informa, tra l’altro, ai principi contabili di cui subito *infra*.

5.1. Principio del pareggio di bilancio *rectius* equilibrio di bilancio

La legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 ha innestato, nel tessuto normativo dell’art. 81 Cost., un nuovo comma 1, a mente del quale “Lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”.

Ulteriore addentellato testuale di rango costituzionale del principio si rinviene nell’art. 97 Cost., pure novellato dalla l. cost. n. 1/2012, a mente del quale “Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

Nel vigente quadro normativo-costituzionale, il principio di equilibrio di bilancio è intimamente connesso a quello di sostenibilità del debito pubblico: mentre, in passato, il primo principio rappresentava una regola di redazione del bilancio, imponendo un pareggio – in chiave statica – tra entrate e uscite dell’esercizio di riferimento, esso va ora riletto in chiave dinamica. In altre parole, occorre che l’amministrazione pubblica, una volta raggiunto l’equilibrio, sia in grado di mantenerlo negli esercizi successivi (nel medio-lungo periodo).

Tale principio è il precipitato storico della recente fase del processo di integrazione economica europea, segnata dall’adesione dello Stato italiano al Fiscal Compact. L’accordo, siglato nel 2012, ha – tra l’altro – lo scopo di rafforzare il pilastro economico dell’Unione europea e monetaria attraverso un patto di bilancio per il coordinamento delle politiche economiche dei Paesi aderenti.

Pertanto, ancora dopo il superamento dei tre pilastri del Trattato di Maastricht (tra cui lo stesso pilastro Cee), il Fiscal Compact ribadisce, da un lato, i parametri di convergenza previsti da quest’ultimo (rapporto tra indebitamento netto e Pil non superiore al 3% e rapporto tra debito pubblico e Pil non superiore al 60%) e, dall’altro, pone a carico degli Stati membri aderenti l’obbligo di conferire valore giuridico cogente ai principi aziendalistici di efficienza, efficacia ed economicità.

Lo Stato italiano attua tale obbligo attraverso la citata legge costituzionale n. 1/2012.

Oltre alle spinte di diritto euro-unitario, giova richiamare anche l’influsso che i principi di diritto interno della triennialità e pluriennialità del bilancio esercitano sulla suddetta legge costituzionale: essi sottendono, a propria volta, i principi di responsabilità intra ed intergenerazionale, imponendo una rilettura in chiave dinamica del principio di equilibrio di bilancio.

Alla legge cost. n. 1/2012 è susseguita la seguente legislazione “a cascata”, data dall’emanazione:

a) della legge rinforzata n. 243/2012 “Disposizioni per l’attuazione del principio di pareggio di bilancio, ai sensi dell’art. 81, c. 6, Cost.”;

b) del d.l. n. 174/2012: “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012” – d.l., convertito dalla l. n. 213/2012, che ha attuato un significativo rafforzamento dei controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali. In particolare, all’art. 1, c. 5, ha introdotto il procedimento di parifica rendiconto generale delle regioni, anche mediante rinvio agli artt. 39 ss. t.u. n. 1214/1934, dettati in materia di parifica del rendiconto generale dello Stato di competenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti; all’art. 3, c. 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, ha introdotto l’art. 148-*bis* Tuel (18) (19);

(18) Art. 148-bis (Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali). – “1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell’articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. 2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all’ente. 3. Nell’ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l’accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l’obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l’ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.

c) dal passaggio, nei principi contabili generali della contabilità di Stato (Allegato 1 alla l. n. 196/2009), dal principio del pareggio di bilancio (20) a quello dell'equilibrio di bilancio (21);

Con riferimento alla contabilità degli enti locali, occorre evidenziare che il d.m. 1° agosto 2019, recante “Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011”, ha articolato l'equilibrio che ogni ente territoriale deve dimostrare di aver conseguito al termine dell'esercizio (art. 1, c. 821, della legge di bilancio 2019), in tre distinti equilibri (“risultato di competenza”, “equilibrio di bilancio” ed “equilibrio complessivo”), facendo concorrere al relativo conseguimento anche gli stanziamenti, iscritti nel bilancio di competenza dell'esercizio a titolo di accantonamenti e vincoli nonché le variazioni agli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto.

Il prospetto degli equilibri *de quo* è stato successivamente aggiornato con i d.m. 7 settembre 2020 e 1 settembre 2021.

Ne risulta che, attualmente, la condizione di equilibrio dell'ente è soddisfatta se il risultato di competenza (W_1) assume valore non negativo (è, cioè, uguale o maggiore di zero).

Il significato economico di tale (dis)equazione è il divieto di superamento delle spese rispetto alle entrate, nell'esercizio di competenza.

Tuttavia, è prassi delle sezioni regionali di controllo quella di verificare anche l'equilibrio di bilancio (W_2) e l'equilibrio complessivo (W_3) e, cioè, quella di considerare anche il valore della variazione degli accantonamenti effettuata in sede di rendiconto: tale prassi è evidentemente ispirata al principio di responsabilità intergenerazionale, atteso che non basta che l'equilibrio si riferisca all'esercizio di competenza, ma occorre verificare che l'ente sia in grado di restare in equilibrio nel medio e lungo periodo, anche se l'eventuale valore negativo di W_2 e W_3 non integra un'irregolarità contabile.

Accedendo alla nozione dinamica di equilibrio di bilancio, oltre alla verifica dell'equilibrio “quantitativo” (pareggio tra spese ed entrate, in termini di competenza), il controllo della Corte dei conti è altresì incentrato sull'“equilibrio qualitativo” e, cioè, tra poste omogenee.

Si segnala, in particolare, la necessaria coincidenza tra i valori in entrata e uscita in termini di competenza [*rectius* uguaglianza tra accertamenti e impegni] iscritti nel conto del bilancio del rendiconto di gestione, nel titolo relativo alle partite di giro.

Si segnala, altresì, la necessaria coincidenza tra i valori degli incassi e dei pagamenti iscritti a titolo di anticipazione di tesoreria *ex art. 222 Tuel*: invero, in tal caso, la condizione di equilibrio è soddisfatta se il saldo non negativo tra

(19) È appena il caso di ricordare che non ha superato il vaglio di legittimità costituzionale l'omologa norma sul blocco dei programmi di spesa delle Regioni, poiché questi ultimi sono oggetto di leggi regionali, il cui sindacato è precluso alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, restando assoggettate al controllo accentrato di costituzionalità (cfr. Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39, in questa *Rivista*, 2015, 5-6, 396 (m), con nota di G. D'Auria, *I controlli sulle amministrazioni regionali e locali dopo il d.l. n. 174/2012 (guida alla lettura delle sentenze Corte Cost. n. 39 e n. 40/2014, e di M. Morvillo, L'ausiliarietà ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati*, in *Giur. cost.*, 2014, 933).

(20) Principio del pareggio di bilancio: “il principio del pareggio di bilancio riguarda il pareggio finanziario complessivo di competenza e di cassa. Considerando l'evoluzione dei sistemi contabili che prevedono l'affiancamento a fini conoscitivi al sistema contabile di tipo finanziario anche della contabilità economico-patrimoniale, l'osservanza di questo principio riguarda anche gli equilibri delle varie parti, finanziaria, economico patrimoniale, che compongono il sistema di bilancio. Nel sistema del bilancio dello Stato, il principio del pareggio finanziario deve essere rispettato sia in fase di previsione, che in fase di rendicontazione, il pareggio finanziario di bilancio va inteso considerando tra le entrate destinate a assicurare la realizzazione delle spese previste in fase previsionale anche l'accensione di prestiti”.

(21) A partire dal 2019 il principio contabile generale è così riformulato: Principio dell'equilibrio di bilancio: “Le norme di contabilità pubblica pongono come vincolo del bilancio di previsione l'equilibrio di bilancio. L'osservanza di tale principio riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa.

Il rispetto del principio di pareggio finanziario invero non basta per soddisfare il sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione.

L'equilibrio di bilancio infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione ma anche durante la gestione in modo concomitante a svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi di rendicontazione dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.

Nel sistema di bilancio di un'amministrazione pubblica, gli equilibri stabiliti in bilancio devono essere rispettati considerando non solo la fase di previsione, ma anche la fase di rendicontazione come prima forma del controllo interno, concernente tutti i flussi finanziari generati dalla produzione, diretta o indiretta e quindi effettuata anche attraverso le altre forme di gestione di gestione dei servizi erogati e di altre attività svolte.

Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi più ampio del normato principio del pareggio finanziario di competenza nel bilancio di previsione autorizzatorio. Anche la realizzazione dell'equilibrio economico (sia nei documenti contabili programmazione e previsione e quindi con riferimento al budget ed al preventivo economico sia nei documenti contabili rendicontazione quindi nel conto economico di fine esercizio) è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionale ed innovative di un'amministrazione pubblica in un mercato dinamico.

L'equilibrio finanziario del bilancio non comporta necessariamente una stabilità anche di carattere economico e patrimoniale.

Il principio dell'equilibrio di bilancio, quindi, deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata”.

entrate e uscite si realizza altresì in termini di cassa, in quanto la normativa impone l'integrale restituzione dell'importo al tesoriere, entro il 31 dicembre dell'esercizio in cui l'ente si è avvalso dell'anticipazione.

Ciò in quanto la formazione di un residuo passivo, così come il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, pure costituisce fattore di squilibrio, inteso come incapacità di far fronte agli impegni assunti mediante il regolare e tempestivo pagamento della spesa.

Tali irregolarità contabili ben possono integrare una deliberazione *ex art. 148-bis* Tuel e, pertanto, costituiscono parte integrante del controllo di legalità-finanziaria delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sui bilanci degli enti locali.

Il principio di pareggio di bilancio, così come novellato dalla l. cost. n. 1/2012 – *rectius* equilibrio di bilancio – fortemente caratterizzato dalla temporalità nella misura in cui ancorato all'avvicendamento delle congiunture economiche (fasi favorevoli e avverse del ciclo economico), si pone a presidio dei diritti delle generazioni future, giacché realizza la solidarietà economica tra consociati, presenti (responsabilità intragenerazionale) e futuri (responsabilità intergenerazionale): è pertanto che va riletto in uno col principio di sostenibilità del debito pubblico, oggi significativamente enunciato all'interno della stessa norma (art. 97, c. 1, Cost.).

Invero, come osservato in dottrina (22), “entrambi questi principi, ma in particolar modo quello di sostenibilità del debito pubblico, contengono al loro interno un richiamo implicito – ma molto potente – alle generazioni future, che dovrebbe essere in grado di razionalizzare le decisioni di bilancio anche a tutela del futuro, superando quella logica di breve termine che sovente caratterizza i metodi e le tecniche della legislazione di bilancio. Dunque, l'inserimento del principio di sostenibilità – sebbene riferito al solo debito pubblico – già contiene al suo interno un riferimento implicito alle generazioni future. Eppure, l'eventuale inserimento nell'art. 9 Cost. delle generazioni future, e questo legame reso esplicito relativamente alla tutela dell'ambiente, avrebbe senz'altro un significato forte”.

Quanto al principio di sostenibilità del debito, va evidenziato che debito sostenibile è quello il cui piano di ammortamento è “razionale” e non di lunga durata; capace, cioè, di dilazionare il debito ponendone gli oneri a carico delle generazioni future. Sul divieto di trasferimento dei costi dell'indebitamento sulle generazioni future, vedasi giurisprudenza subito *infra*.

5.2. I principi di triennialità e di pluriennialità del bilancio e il principio di responsabilità intergenerazionale (Corte cost. n. 228/2017)

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, l. 28 dicembre 2015, n. 208, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) – e successive modifiche – attinente alla riformulazione o modulazione dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali in predissesto, ritenuto non conforme agli artt. 81 e 97 Cost., letti, in particolare, in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost. In concreto, il Comune di Pagani aveva provveduto, sulla base della disposizione censurata, a rimodulare il piano decennale per il recupero del disavanzo avvalendosi della facoltà di ripiano trentennale del disavanzo residuo, così da ottenere una quota annuale di disavanzo inferiore, con l'effetto di ampliare la capacità di spesa dell'ente che pure si trovava in situazione di accertato squilibrio. Secondo la Corte ricorrente, tale possibilità di “dilazione del debito” avrebbe creato un *vulnus* al principio della responsabilità politica finendo col sottrarre gli amministratori locali al controllo del proprio operato da parte dell'elettorato. Non solo: tale manovra di bilancio non avrebbe assolto il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, facendo gravare su di esse, in modo sproporzionato, debiti e disavanzi.

Ebbene, con una decisione di grande interesse (23), la Consulta ha considerato la questione di legittimità fondata nel merito in riferimento agli artt. 81 e 97, c. 1 Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Per quanto in questa sede di rilievo, i giudici delle leggi hanno statuito con chiarezza – e vale la pena riportare integralmente queste affermazioni – quanto segue: «La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. Quanto al primo, è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare pesantemente sulle fasce deboli della popolazione. Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa. L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa

(22) L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in <www.osservatorioaic.it>, 6 luglio 2021.

(23) Corte cost. 25 ottobre 2017, n. 228, in questa *Rivista*, 2017, 5-6, 467, e in *Foro it.*, 2019, I, 1142, con nota di G. D'Auria.

corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, c. 6, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrare».

La Corte parte, dunque, dal presupposto secondo cui «la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità inter-generazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata».

I giudici delle leggi censurano una tale deriva, affermando così che non può essere considerato costituzionalmente legittimo ampliare la spesa presente per scaricare sulle generazioni future gli oneri inerenti alla necessità di rientro del deficit. Sebbene in questa decisione la Consulta, diversamente dai giudici del Tribunale costituzionale federale tedesco, non sia entrata nel dettaglio della «quantità» di futuro da proteggere, altri profili più dettagliati sono stati successivamente e più espressamente affrontati in ulteriori sentenze, tra le quali, ad esempio, si ritrova la sent. n. 115 del 23 giugno 2020, nella quale ancora una volta ad essere oggetto di vaglio da parte della Corte è stata una normativa che consente l'estensione ad un «orizzonte ultradecennale» dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, «considerata in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale».

Ciò che viene affermato nella sentenza che qui si commenta è quindi l'illegittimità del trasferimento dei costi verso il futuro, valutando anche quanto tale dinamica sia in grado di incidere sulla sottoposizione a responsabilità politica delle relative decisioni. Un piano di rientro pluriennale, infatti, si riverbera inevitabilmente e con tutta evidenza sulle regole di funzionamento dei meccanismi democratici, di cui il principio della responsabilità politica delle classi governanti è elemento fondamentale. Come si legge nella sentenza, «il precetto dell'equilibrio del bilancio, riguardato sotto il profilo della «salvaguardia di bilancio», costituisce uno strumento di verifica e misurazione delle responsabilità giuridiche e politiche dei soggetti investiti di cariche pubbliche e la disciplina di salvaguardia, «strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale», è funzionale a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interronno – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti (Corte cost. n. 228/2017)».

6. La tutela giurisdizionale dei diritti delle generazioni future nella più recente giurisprudenza: ipotesi praticabili de iure condendo

Dai dati fin qui somministrati emerge l'evidente deficit di tutela dei diritti facenti capo alle generazioni future. Invero, la tutela testé descritta, esclusivamente configurabile sul piano del diritto sostantivo, non appare effettiva in mancanza della correlativa tutela processuale delle situazioni soggettive.

Più particolare, una volta assegnati dei veri e propri diritti soggettivi alle «generazioni future» e, dunque, compiuto il corrispondente passaggio logico-argomentativo, resta da affrontare il tema della tutela giurisdizionale dei diritti, quale diritto fondamentale ex artt. 24 e 111 Cost.

Si ricapitolano i principali passaggi logico-argomentativi sviluppati:

- a) passaggio dal tema dei «diritti umani del futuro» a quello dei diritti dei nati e dei concepiti;
- b) rilettura del fenomeno in termini di «doveri delle generazioni presenti verso quelle future» e, più specificamente, tutela delle generazioni future attraverso il diritto del bilancio;
- c) riconoscimento di veri e propri diritti soggettivi in capo alle generazioni future, che i rappresentanti dello Stato-comunità hanno il dovere di attuare.

Tuttavia, ai diritti assegnati alle generazioni future in esito alla presente indagine non sembrerebbe fare da *pendant* la corrispondente tutela giurisdizionale, laddove il diritto ad agire in giudizio rappresenta irrinunciabile corollario del diritto sostantivo stesso e finanche dell'interesse legittimo, ex artt. 24 e 111 Cost.

La tutela giurisdizionale dei futuri consociati è, per alcuni degli aspetti evidenziati, tema affrontato dalla recente sentenza del 6 marzo 2024 del Tribunale di Roma, resa sul procedimento noto come «Giudizio universale».

Più in particolare, l'inerzia dello Stato italiano, in violazione in ordine alle «obbligazioni climatiche», impatterebbe su numerosi diritti fondamentali e inalienabili dell'individuo, tra cui «il diritto alla vita, al cibo, all'acqua, alla salute, a un ambiente salubre, a un'abitazione adeguata e alla proprietà, all'autodeterminazione nell'usufruire delle risorse naturali oltre che a un clima stabile e sicuro (24)».

Nella prospettazione attorea, la responsabilità dello Stato è stata qualificata: (a) in via principale, come responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c.; (b) in subordine, come responsabilità da cose in custodia ex art. 2051 c.c., per i danni cagionati dal sistema climatico, attesi gli obblighi di custodia gravanti sullo Stato italiano per effetto della sottoscrizione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 («Unfccc») e, in via

(24) Aa.Vv., *Climate change litigation: prima sentenza sull'inazione dello Stato italiano nella lotta al clima*, in <<https://www.belex.com>>.

ancora subordinata; (c) quale responsabilità da contatto sociale qualificato *ex artt.* 1173 e 1218 c.c., sorta con l'adozione del Pniec.

Pertanto, gli attori hanno chiesto al Tribunale di Roma di: a) accertare la responsabilità dello Stato per la situazione di pericolo derivante dalla sua inerzia nel contrasto all'emergenza climatica; b) condannare lo Stato a procurare, entro il 2030, un abbattimento delle emissioni del 92 per cento rispetto ai livelli del 1990.

Nel costituirsi in giudizio, la Presidenza del Consiglio dei ministri, «pur ammettendo la gravità delle problematiche dedotte dagli attori e offrendo una ricostruzione della normativa in materia di lotta ai cambiamenti climatici volta a dimostrare l'impegno profuso dallo Stato italiano per fronteggiare l'emergenza climatica (25)», ha eccepito: l'inammissibilità della domanda diretta alla condanna dello Stato “per eccesso di potere giurisdizionale” e il difetto di giurisdizione del giudice ordinario; il difetto di legittimazione ad agire dei singoli cittadini e delle associazioni attoree titolari di un mero interesse semplice e di fatto, non qualificato, né differenziato da quello della collettività generale; l'insussistenza di una responsabilità dello Stato, in mancanza di una sua obbligazione civile nei confronti dei singoli riguardo agli interventi da adottare e stabiliti dalle fonti sovranazionali, a fronte del carattere planetario del fenomeno del surriscaldamento globale; il difetto di nesso causale tra le violazioni lamentate e la condotta dello Stato italiano (26).

Il Tribunale, tuttavia, ha ritenuto che la domanda attorea, nella sostanza, consistesse nell'accertamento della legittimità di taluni provvedimenti emanati dal legislatore e dal governo per contrastare il cambiamento climatico, valutati da parte attrice come inadatti in ottica prognostica sulla base di dati che la parte convenuta ha contestato e che il giudice ha ritenuto non potessero essere oggetto di scrutinio in tale sede.

Il Tribunale di Roma ha ritenuto insussistente l'invocata obbligazione civile dello Stato, coercibile da parte del singolo, di ridurre le emissioni, in quanto le decisioni relative a modalità e tempi di gestione del cambiamento climatico rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'ambito di un giudizio ordinario, pena la violazione del principio della separazione dei poteri, cardine dell'ordinamento; l'invocata responsabilità del c.d. Stato-legislatore potrebbe essere rinvenuta solo nel caso di violazione del sovraordinato diritto dell'Unione europea che, tuttavia, nel caso di specie non sussisterebbe, posto che la responsabilità invocata in giudizio dipenderebbe da asserite condotte omissive dello Stato che non consentirebbero il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli derivanti dagli obblighi assunti in ambito Ue.

In sintesi, le censure degli attori avevano per oggetto “atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico, consistente nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica dello Stato nella delicata e complessa questione, indubbiamente emergenziale, del cambiamento climatico antropogenico”, in relazione alla quale il Tribunale ha rilevato un difetto assoluto di giurisdizione poiché non è rinvenibile, nell'ordinamento italiano, una norma di diritto astrattamente idonea a tutelare in alcuna sede l'interesse dedotto in giudizio. In proposito, il Tribunale ha richiamato precedenti pronunce della Corte di cassazione, la quale ha esplicitamente escluso la sussistenza di un diritto soggettivo dei cittadini al corretto esercizio del potere legislativo. Quanto alla richiesta di modificare il Pniec, il Tribunale ha ritenuto che tale domanda, volta a censurare l'adeguatezza, coerenza e ragionevolezza di un provvedimento amministrativo rispetto al Regolamento Ue 2018/1999 che ne disciplina la formazione, rientrasse nella cognizione del giudice amministrativo. Le domande attoree sono state quindi dichiarate inammissibili per difetto di giurisdizione (in parte assoluto e in parte relativo, nei confronti del giudice amministrativo).

Inoltre, avendo gli attori agito in nome e per conto proprio e non facendo valere un diritto dichiaratamente altrui come avviene, invece, in ipotesi di sostituzione processuale (art. 81 c.p.c.) – istituto che poteva costituire uno degli *escamotage* per colmare il deficit di legittimazione ad agire delle “future generazioni” – si ha maggior ragione di rite-

(25) *Ibidem*.

(26) Nella sentenza si legge che: “Gli attori, lamentando la lesione di una situazione giuridica soggettiva qualificata e differenziata da quella della collettività generale, non hanno attivato i rimedi pure previsti dall'ordinamento europeo per contestare la legittimità degli atti della Ue sopra sinteticamente illustrati (*ex artt.* 263 Tfu). Non hanno inteso censurare gli atti emanati dalle istituzioni europee, né hanno esperito l'azione risarcitoria *ex art.* 340 Tfu.

Nemmeno la pretesa risarcitoria è collegata, nella prospettiva attorea, alla violazione da parte dello Stato degli obblighi assunti nell'ordinamento euro unitario. Gli attori hanno espressamente azionato un rimedio civilistico previsto dall'ordinamento italiano, individuando il fondamento normativo della domanda esperita negli artt. 2043 e 2051 c.c.

Gli attori hanno allegato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario e hanno dedotto che la domanda proposta nei confronti dello Stato deve inquadarsi nella fattispecie della responsabilità extracontrattuale *ex art.* 2043 c.c. (o, in subordine, *ex art.* 2051 c.c.), a fronte della lesione di un diritto di cui tutti gli esseri umani sono titolari, considerato diritto fondamentale della persona e presupposto di ogni altro diritto umano, anche nella prospettiva delle generazioni future, con richiamo a tal fine alla c.d. tutela intergenerazionale dei diritti umani che troverebbe fondamento nell'art. 2 Cost. (disposizione che imporrebbe anche la tutela futura dei diritti umani).

Nella sostanza gli attori ritengono di essere titolari di una situazione giuridica differenziata, ovvero di un diritto al clima e di un diritto a conservare le condizioni di vivibilità per le generazioni future che trova fondamento, oltre che nella Costituzione che tutela i diritti inviolabili della persona umana (tra cui anche il diritto umano al clima stabile e sicuro), anche nel Trattato dell'Unione europea (art. 6) nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 52), nonché nelle disposizioni Cedu (artt. 2, 8, 14)”.

nere che i diritti di queste ultime, dedotti in giudizio dalle “presenti generazioni”, nel vigente quadro normativo e giurisprudenziale, siano di fatto privi di tutela giurisdizionale.

Nel dichiarato intento di offrire suggerimenti *de iure condendo*, si auspica l’introduzione di un’adeguata tecnica di tutela dei diritti in esame, i quali costituiscono irrinunciabile riflesso del dovere di tutela delle generazioni future, posto a carico delle generazioni presenti dal mentovato art. 2 Cost. (se il diritto costituisce il lato attivo del rapporto obbligatorio, esso ha maggior ragione di insistere sul dovere di solidarietà sociale, politica, economica che grava sulla generalità dei consociati e non su specifici soggetti obbligati).

Il ruolo dello studioso è allora quello di ricostruire un sistema di tutela giurisdizionale *effettiva* (dei diritti) delle generazioni future. Il che presuppone la risposta ai seguenti quesiti:

- i nascituri delle generazioni future sono effettivamente configurabili quale soggetto naturale con identità plurale?

Conseguentemente, specialmente in caso di risposta affermativa, resterebbero da definire le seguenti questioni:

- rappresentanza in giudizio non già dei singoli nascituri, bensì di una categoria di soggetti ascrivibili alle “generazioni future”: come in tutti i casi di *fictio iuris*, occorre individuare un rappresentante processuale dalla cui sfera si propaghino gli effetti dell’eventuale sentenza giudiziale;

- individuazione della periodicità rilevante per il “cambio generazionale” e suo rapporto con il principio di triennialità del bilancio;

- attualità e concretezza dell’interesse ad agire delle future generazioni, quale soggetto naturale con identità plurale.

Il predetto auspicato implemento di tutela passa, infine, da un’armonizzazione della disciplina giuridica quanto meno in materia di *climate litigation*, muovendo dagli Ordinamenti d’oltralpe e dalle vicende di diritto comparato (27).

(27) Cfr. Aa.Vv., *Climate change litigation.*, cit.: “il riferimento corre, anzitutto, al c.d. caso “Urgenda”, che prende il nome da un’organizzazione non governativa olandese la quale, unitamente a 900 cittadini, ha agito in giudizio nel 2015 chiedendo la condanna dello Stato dei Paesi Bassi a porre in essere azioni per la riduzione delle emissioni più consistenti rispetto a quanto previsto nella legislazione vigente, ritenuta non sufficientemente incisiva. La Corte distrettuale ha accolto la domanda, ritenendo che gli obblighi assunti dallo Stato olandese non fossero sufficienti a garantire il rispetto, da parte dello Stato, degli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (Cedu). La condanna, dopo aver resistito al giudizio di appello, è stata confermata dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi con sentenza pubblicata nel 2020.

Altro precedente interessante è il caso “*VZW Klimaatzaak*”. In primo grado, il Tribunale ha accertato che i governi di Belgio, Regione della Vallonia, Fiandre e Bruxelles, non avendo adottato le misure necessarie a prevenire gli effetti dannosi del cambiamento climatico e rispettare gli obiettivi di mitigazione delle emissioni, hanno violato il dovere di diligenza imposto dal codice civile nonché gli obblighi derivanti dagli artt. 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Tuttavia, sulla base del principio della separazione dei poteri, il Tribunale ha rifiutato di fissare obiettivi di riduzione delle emissioni più severi rispetto a quelli adottati dai governi convenuti. La Corte d’Appello di Bruxelles, al contrario, con decisione in data 30 novembre 2023, ha confermato l’accertamento delle violazioni di cui al primo grado (tranne che per la Regione della Vallonia) e ha ordinato ai governi di fare quanto necessario affinché, entro il 2030, le emissioni si riducano del 55% rispetto al livello del 1990. Pendente il termine per il ricorso in Cassazione.

In Germania, l’associazione non governativa *Friends of the Earth* ha convenuto in giudizio lo Stato tedesco per il mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni nel settore edilizio e dei trasporti. In data 30 novembre 2023 la Corte amministrativa Superiore di Berlino-Brandeburgo ha affermato che le associazioni ambientaliste sono legittimate ad agire per ottenere l’attuazione di un programma di azione immediata ai sensi della legge sulla Protezione del clima (Cca) e ha condannato il Governo ad adottare un programma di azione immediata volto a garantire il rispetto degli obiettivi annuali di riduzioni delle emissioni per il periodo 2024-2030. Il Governo tedesco ha impugnato la decisione.

Nel caso “*Friends of the Irish Environment*” i ricorrenti hanno convenuto in giudizio il Governo irlandese, sostenendo che il National Mitigation Plan del 2017 violava la Climate Action and Low Carbon Development Act del 2015, i diritti tutelati dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e dalla Costituzione irlandese in quanto non idoneo a procurare riduzioni sostanziali delle emissioni a breve termine. Il Tribunale di primo grado ha respinto la richiesta dei ricorrenti. La Corte Suprema d’Irlanda ha annullato il National Mitigation Plan, ritenendolo non sufficientemente specifico rispetto a quanto prescritto dalla legge del 2015. Il massimo organo giudicante irlandese, prendendo le mosse dalla coercibilità della legge del 2015, ha respinto l’eccezione del Governo secondo cui, annullando il piano, la Corte avrebbe violato il principio di separazione dei poteri, intromettendosi nelle politiche nazionali.

Due interessanti precedenti si sono registrati in Francia. Nel caso “*Notre Affaire à Tous*” il Tribunale amministrativo di Parigi ha accertato l’inerzia dello Stato in materia di clima e il mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni, ordinando al Governo di intraprendere azioni immediate e concrete entro il dicembre 2022 per rispettare gli impegni di mitigazione previsti dalle leggi nazionali e riparare i danni ecologici legati al clima causati da tale inerzia, con la precisazione che il mancato rispetto di tale impegno avrebbe fatto sorgere l’obbligo di risarcire il danno. Nel caso “*Commune de Grande Synthe v France*” il Consiglio di Stato francese ha affermato che il Governo non ha adottato le misure legislative necessarie per rispettare gli impegni di mitigazione delle emissioni. Il rifiuto di intraprendere ulteriori azioni è stato ritenuto incompatibile con gli obblighi assunti dalla Francia ai sensi della legge francese e dell’Unione europea. Il Consiglio di Stato ha, quindi, ordinato al Governo di adottare tutte le misure necessarie per raggiungere i suoi obiettivi climatici, ivi compresa una riduzione del 40% delle emissioni entro il 2030. È in corso un procedimento per valutare le azioni intraprese dal Governo francese a seguito di tale decisione”.

7. Riflessioni finali: il diritto fondamentale a vivere in un ambiente sano (art. 9 Cost.)

Nell'ordinamento italiano, il percorso giuridico di riconoscimento del bene ambiente è passato dapprima attraverso una serie di normative settoriali in cui la protezione dell'ambiente costituiva un aspetto incidentale nell'ambito delle funzioni amministrative urbanistiche (si pensi al d.p.r. n. 616/1977).

La svolta è avvenuta con la l. n. 349/1986, che istituiva il Ministero dell'ambiente, esprimendo la volontà del legislatore di optare per una nozione unitaria e sistematica di detto bene.

Il processo evolutivo, sul piano della normazione primaria, è stato portato a compimento con il d.lgs. n. 152/2006.

Fino alla modifica introdotta con l. cost. n. 3/2001, la Costituzione non prevedeva alcun espresso riferimento all'ambiente. La *ratio* di tale mancanza si ascrive ad un motivo storico-sociale: la Carta costituzionale è stata emanata nel primo dopoguerra, in un momento storico di scarsa industrializzazione e, conseguentemente, connotato da sostanziale disinteresse per l'ambiente e scarsa consapevolezza circa l'impatto che su di esso dispiegano le attività dell'uomo.

Tale vuoto è stato colmato dalla giurisprudenza costituzionale, sulla base dell'interpretazione combinata ed evolutiva degli artt. 9 e 32 Cost.: l'art. 9 deve interpretarsi in senso lato, includendo nella tutela del paesaggio anche la tutela ecologica e l'interesse alla conservazione delle risorse naturali, nell'ottica della salvaguardia delle esigenze e della salute umana (Corte cost. n. 391/1989).

L'art. 9, c. 2, Cost. lega la promozione della cultura e della ricerca alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico della Nazione.

Con la riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001), la tutela dell'ambiente viene espressamente inclusa nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, c. 2, lett. s), mentre la sua valorizzazione rientra nelle materie di competenza concorrente. Dunque, alla fissazione di livelli di protezione condivisi su tutto il territorio nazionale, corrisponde un margine di valorizzazione delle peculiarità regionali nel definire le iniziative che rimarcano ed estrinsecano il valore coinvolto.

Tuttavia, anche a seguito della riforma del titolo V non era stato introdotto nella Costituzione un articolo specificamente dedicato alla nozione di ambiente. Nel tentativo di colmare tale *vulnus* si colloca il disegno di legge costituzionale n. 83/2019, la cui *ratio*, esplicitata nella relazione della I Commissione permanente affari costituzionali, si rinviene nell'esigenza di introdurre una "chiara dimensione ambientale nella nostra Costituzione, in linea con l'evoluzione di una sensibilità di fondo che si fonda sulla necessità di preservare il contesto naturale nel quale viviamo ...", prescindendo dal diretto soddisfacimento delle esigenze umane.

Il progetto di legge sfocerà nella l. cost. n. 1/2022. In particolare, è stato inserito nell'art. 9 Cost. un terzo comma che sancisce l'impegno statale nella tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. L'art. 41 Cost. è stato invece innovato aggiungendo la tutela della salute e dell'ambiente tra i limiti che incontra l'iniziativa economica privata.

In tal modo, il legislatore sembra aver voluto cristallizzare l'autonoma rilevanza costituzionale del bene giuridico ambiente, che va tutelato di per sé, a prescindere dalle implicazioni per l'uomo che possono derivare dal danneggiamento dello stesso, rimarcando in misura ancor più intensa la centralità del principio di precauzione, quale criterio che perimetra il limite entro cui può spingersi l'azione umana in settori permeati da una persistente incertezza scientifica di fondo.

Ciò premesso, deve osservarsi che l'orizzonte temporale del diritto è da sempre il futuro.

Ma quanto lontano nel tempo? E a quali condizioni di equilibrio ci si deve ispirare?

Come conciliare le esigenze ineludibili del presente a causa delle incertezze che sempre gravano sugli effetti delle scelte operate dall'uomo?

Il preambolo della carta dei diritti fondamentali dell'unione fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri, come pure della comunità umana e delle generazioni future.

La riforma dell'articolo 9 cit. rappresenta dunque un passaggio fondamentale, un mutamento di prospettiva delle costituzioni rispetto ai tempi futuri come dimensione da preservare, sia pure nel bilanciamento con altri valori costituzionali, quali il paesaggio e la libertà economica.

La tutela dell'ambiente, dunque, si configura essenzialmente non tanto come interesse complesso soggettivamente imputabile ma come valore costituzionale non predefinibile a priori da individuare nei suoi contenuti solo in concreto.

A presidio di tali valori sono chiamati ad operare le politiche legislative e le azioni amministrative.

In tal senso può essere annoverato il ruolo del comitato interministeriale per la transizione ecologica ex d.l. n. 22/2021 con il compito precipuo di coordinare e programmare le politiche nazionali in tale ambito.

Non v'è dubbio alcuno che particolare cura dovrà essere posta a presidio dal rischio della c.d. "tirannia" dei valori costituzionali: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri» (v. sent. n. 264/2012 e n. 85/2013). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette.

La qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

Ed è del tutto evidente che quanto più tale disciplina sarà puntuale e analitica nel fornire al legislatore le coordinate fondamentali e i vincoli su cui costruire le politiche ambientali, tanto meno le scelte di questi ultimi resteranno rimesse alle valutazioni di ordine meramente ideologico dell’opinione pubblica e degli elettori.

Sotto il primo profilo, ragionare sui doveri di solidarietà ambientale nella prospettiva intergenerazionale consente di lasciare sullo sfondo la complessa questione relativa alla difficoltà di individuare nelle generazioni future la titolarità di specifiche posizioni di vantaggio, posto che “nessun interesse futuro può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato”: un dovere giuridicamente rilevante può esistere anche quando non si conosca, o non sia attualmente esistente, chi potrà beneficiare dei vantaggi che scaturiscono dal comportamento necessitato.

È appena il caso di ribadire che, per Zagrebelsky, risulta che l’unica possibilità di affrontare adeguatamente “il tema dei diritti delle generazioni future” è quella di dirottarlo verso la “categoria del dovere (28)”.

Con tale affermazione, infatti, si consente di superare la prospettiva che ricostruisce l’ambiente unicamente come situazione giuridica soggettiva, configurandolo invece come obiettivo primario dell’ordinamento, che ben può includere al suo interno la tutela di determinate situazioni soggettive diversamente strutturate, senza però andare ad esaurirsi totalmente in esse.

Un simile approccio interpretativo precluderebbe scelte irragionevoli quali ad esempio imporre la riduzione dei consumi stabilendo che a tutela dell’ambiente solo certi consumi siano ammessi e non altri; ovvero limitando fortemente, e in modo stabile, il diritto di circolazione, sostenendo che tutto questo va a vantaggio dell’ambiente e della biodiversità; financo imponendo regole comportamentali alimentari, ovvero trattamenti sanitari; ma anche limitando la proprietà privata, laddove non si conformi ai dettati dell’ecologia, introducendo così nuove forme di espropriazioni per ragioni ambientali (29).

Allo stesso modo, non può revocarsi in dubbio, in una logica di tipo marxiano, alla luce di una concezione materialistica della storia, che tanto i rapporti giuridici quanto le forme dello Stato non possono essere compresi, né per sé stessi, né mediante la cosiddetta evoluzione generale dello spirito umano, ma hanno le loro radici nei rapporti materiali dell’esistenza, cioè nei rapporti di produzione (30).

L’insieme di questi rapporti costituisce la struttura economica della società, ossia la base reale sulla quale si eleva una sovrastruttura giuridica e politica e alla quale corrispondono forme determinate della coscienza sociale; l’elemento decisivo dal quale bisogna partire per comprendere qualsivoglia società nella sua totalità, è il modo di produzione della vita materiale, il quale condiziona in generale il processo sociale politico e spirituale della vita.

E tuttavia nel rapporto tra struttura e sovrastruttura va posto ogni più diligente sforzo, affinché la sovrastruttura possa reagire sulla struttura e modificarla affinché la società possa cambiare ed evolvere nel suo complesso (31).

* * *

(28) G. Zagrebelsky, *op. cit.*

(29) La stessa Costituzione italiana, infatti, per alcuni, conteneva già un riferimento implicito alle generazioni future. Senza pretesa di esaustività, si pensi allo stesso art. 9 Cost. che ha “svolto un importante ruolo di apripista”. Anche altri principi fondamentali della Costituzione italiana possono essere interpretati nella chiave prospettica offerta dalla questione intergenerazionale. Alla stessa nozione di “popolo” dell’art. 1 Cost. può in qualche modo ricondursi il concetto di generazioni future. Infatti, “l’esercizio delle prerogative sovrane non potrebbe farsi carico, unicamente, di preoccupazioni legate al presente ed ai bisogni ‘contingenti’ dei soli cittadini elettori” poiché “la compromissione dei bisogni delle generazioni venturose finirebbe per contraddire quella stessa nozione di ‘popolo’ [...] che, solo nella sua pienezza e complessità, farebbe dello stesso il legittimo titolare della sovranità”. Per altri versi, la tutela delle future generazioni può ancorarsi ai principi di solidarietà, di dignità e ai diritti inviolabili. Laddove l’art. 2 Cost. “riconosce” i diritti “inviolabili” dell’uomo “evoca concezioni giusnaturalistiche secondo le quali i diritti non sarebbero conferiti dall’ordinamento ma da questo semplicemente riconosciuti in quanto preesistenti a ogni istituzione politica”. Non si vede come tali diritti inviolabili, preesistenti allo Stato, possano non essere attribuiti, in potenza, anche a chi non sia ancora nato. Eppure, la categoria dei diritti delle generazioni future non è riconosciuta da parte della dottrina. Anche per tali ragioni è sembrato più corretto porre la questione non tanto nei termini di diritti delle generazioni future, bensì come doveri di quelle presenti verso quelle future. Questa linea di pensiero valorizza alcuni principi costituzionali sui quali un simile dovere troverebbe fondamento, a partire “da alcuni degli obiettivi posti dalla stessa costituzione nei confronti della società (*in primis*, l’eguaglianza), così come la stessa universalità dei diritti fondamentali, sviluppandosi in senso diacronico, ben si presta all’individuazione di un dovere delle generazioni presenti di non attentare all’integrità di alcuni beni costituzionali comuni alle società di oggi e di domani” (L. Bartolucci, *op. cit.*, 12 ss.).

(30) K. Marx, *Per la critica dell’economia politica*, Berlino, 1859, *passim*.

(31) F. Engels, *Lettera a J. Bloch del 21 settembre*, Londra, 1890, *passim*.