EQUITÀ INTERGENERAZIONALE E DEMOCRAZIA: RAZIONALITÀ COSTITUZIONALE E CONTROLLO DELLE DECISIONI PUBBLICHE A PROIEZIONE INTERTEMPORALE *

di Giuseppe Trovato**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Fondamenti teorici e costituzionali dell'equità intergenerazionale: una ricostruzione istituzionale. – 3. La giurisprudenza costituzionale come canone di controllo delle decisioni a proiezione intertemporale. – 4. Tecniche di garanzia e controllo democratico delle scelte pubbliche a impatto intertemporale. – 5. Conclusioni

1. Introduzione. È cosa nota che le decisioni pubbliche non si esauriscono nel momento in cui vengono adottate. Invero, una parte significativa dell'azione collettiva produce effetti durevoli, sovente difficilmente reversibili, che si proiettano oltre l'orizzonte temporale del mandato politico entro cui la decisione viene adottata[1]. Politiche fiscali, scelte regolatorie, interventi infrastrutturali, gestione delle risorse naturali e organizzazione dei servizi pubblici rappresentano vincoli che incidono in misura stabile sulle possibilità di scelta delle generazioni successive[2]. In questa prospettiva, il tempo non costituisce una variabile esogena al diritto pubblico, ma una dimensione interna della legittimità costituzionale della decisione[3]. Nel costituzionalismo moderno contemporaneo il problema non consiste tanto nel fatto che le decisioni producano effetti futuri: ciò è fisiologico e inevitabile. Il nodo critico emerge allorquando il futuro viene utilizzato quale risorsa politica, vale a dire quando benefici immediati sono concentrati nel presente mentre costi, rischi o perdite di opportunità vengono sistematicamente differiti. In dette ipotesi l'asimmetria temporale incide sulla qualità democratica della decisione[4], poiché attenua l'imputabilità politica e indebolisce la capacità di controllo informato da parte dei cittadini. L'equità intergenerazionale si colloca precisamente entro siffatto spazio problematico: non come richiamo etico indeterminato al «pensare al futuro», ma come criterio giuridico che interroga le condizioni di razionalità e responsabilità

* *Sottoposto a referaggio.*

** Borsista di ricerca – Università degli Studi di Catania.

**Sottoposto a referaggio.*

** Borsista di ricerca – Università degli Studi di Catania

[1] B. BERTOCCHI, «*L'equità intergenerazionale: alcune linee di intervento possibili*», in *Studi di sociologia*, 2004, 4, 1000–1031.

[2] M. MALVICINI, «*Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*», in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2022, 2, 183–202.

[3] F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti, istituti*, Napoli, 2013, 2 ss.

[4] M. INTERLAND, «*Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*», in *Diritto e società*, 2022, 1, 73–111.

delle scelte pubbliche a proiezione intertemporale[5].
Assunta in questa prospettiva, l'equità intergenerazionale non coincide con un limite sostanziale rigido all'azione politica, né con la pretesa di attribuire diritti soggettivi pienamente giustiziabili e coercibili alle future generazioni. Una simile impostazione, oltre a presentare significative difficoltà teoriche e applicative, rischierebbe di trasformare il futuro in un parametro (totalmente) sostitutivo della discrezionalità democratica, alterando l'equilibrio tra decisione politica e controllo giurisdizionale[6]. Piuttosto, l'equità tra generazioni opera come principio conformativo: qualifica il modo in cui il potere pubblico può impegnare risorse, assumere obbligazioni e produrre effetti durevoli nel tempo, imponendo oneri rafforzati di giustificazione, trasparenza e controllabilità[7].
La recente esperienza pandemica ha reso particolarmente visibile tale struttura: crisi che appaiono «eventi» sono spesso l'emersione di dinamiche sistemiche e cumulative, nelle quali degrado ecosistemico, intensificazione dei contatti uomo-fauna, globalizzazione e mutamenti nell'uso del suolo agiscono come moltiplicatori di rischio.[8] In questa chiave, la decisione pubblica non si misura soltanto sulla capacità di risposta nell'immediato, ma sulla qualità delle premesse conoscitive, sulla prevenzione e sulla resilienza istituzionale, ossia sulla tenuta delle scelte lungo l'intero ciclo temporale dei loro effetti.
Il rilievo costituzionale della dimensione intertemporale emerge con particolare evidenza quando le decisioni pubbliche incidono su risorse scarse o non riproducibili, producono irreversibilità ambientali, generano vincoli finanziari pluriennali o stabilizzano assetti regolatori capaci di limitare in modo strutturale le opzioni future[9]. In tali casi, il problema non è individuare la scelta «migliore» in senso assoluto, ma verificare se il trasferimento di costi e rischi nel tempo sia esplicito, proporzionato e politicamente imputabile. Il futuro diventa così un parametro di qualità istituzionale della decisione presente.
L'ordinamento costituzionale italiano offre un terreno particolarmente significativo per questa analisi. Prima della riforma del 2022, il riferimento alle generazioni future non era espresso in Costituzione, ma la dimensione intertemporale delle scelte pubbliche emergeva per via sistematica, attraverso i principi di solidarietà, eguaglianza sostanziale, buon andamento e legalità finanziaria[10]. In particolare, la riflessione pubblicistica ha da tempo evidenziato come i caratteri tipici delle questioni ambientali (globalità, diffusività del danno, incertezza tecnica, pluralità di aggressori e vittime) costituiscano una matrice concettuale trasferibile all'intero spettro dei problemi intergenerazionali, nei quali la distanza temporale tra decisione e conseguenze tende a diluire responsabilità e controllo.
La legge costituzionale n. 1 del 2022 segna un passaggio qualitativo, inserendo negli articoli 9 e 41 della Costituzione il riferimento espresso all'interesse delle future generazioni nella tutela dell'ambiente e nella disciplina dell'attività economica. Questa innovazione non

[5] G. BASCHERINI, «*La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*», in *Diritto pubblico*, 2018, 2, 245 ss.
[6] S. FABIANELLI, *Il tempo della questione intergenerazionale. Un'indagine di diritto costituzionale*, tesi di dottorato, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, 2019.
[7] F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Decider(ci) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedimentali. Interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, Napoli, 2022.
[8] K.E. JONES, N.G. PATEL, M.A. LEVY et al., «Global trends in emerging infectious diseases», in *Nature*, 2008, 451, 990–993; AA.VV., «The Covid-19 pandemic is intricately linked to biodiversity loss and ecosystem health», in *The Lancet Planetary Health*, 2021, 5(11), e840 ss.
[9] O. BONARDI, «Il principio di solidarietà intergenerazionale tra diritto dell'ambiente e diritto alla sicurezza sociale», in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2022, 22(3), 441–453.
[10] L. BARTOLUCCI, «*La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*», in *federalismi.it*, 4, 39–49.

introduce automaticamente nuovi diritti soggettivi, ma rafforza la densità assiologica del parametro e rende meno elusiva la valutazione delle scelte pubbliche a impatto durevole. Il dato testuale consolida una tendenza già in atto: la costituzionalizzazione del futuro come criterio di legittimazione dell'azione pubblica.

Il presente lavoro muove da una tesi precisa: nell'ordinamento italiano l'equità intergenerazionale si configura come principio costituzionale multidominio, operante prevalentemente sul piano procedurale e della razionalità della decisione. Essa non sostituisce la discrezionalità politica, ma ne condiziona l'esercizio quando il potere utilizza il tempo come risorsa, imponendo obblighi di trasparenza, veridicità delle premesse, motivazione rafforzata e controllabilità degli effetti futuri, al fine di preservare la qualità democratica della decisione nel tempo.

2. Fondamenti teorici e costituzionali dell'equità intergenerazionale: una ricostruzione istituzionale. L'equità intergenerazionale diviene giuridicamente rilevante allorquando si riconosce che una parte significativa delle decisioni pubbliche non si esaurisce nel proprio presente, ma costruisce vincoli che persistono nel tempo e che condizionano in modo stabile le possibilità di scelta collettiva.[11] In suddetta prospettiva, il problema non è genericamente «il futuro», bensì l'uso del tempo come risorsa decisionale: il modo in cui l'azione pubblica distribuisce lungo l'asse generazionale benefici, costi, rischi e perdite di opportunità.[12] L'equità tra generazioni si configura così come una forma di giustizia distributiva nel tempo, che interroga la legittimità delle scelte quando esse concentrano vantaggi immediati e differiscono oneri verso soggetti che non partecipano al processo decisionale.[13]

Il punto di partenza concettuale è che il diritto, e in particolare il diritto pubblico, è strutturalmente proiettato nel tempo. Le norme stabilizzano assetti, cristallizzano interessi, producono effetti che eccedono la contingenza delle volontà che le hanno poste. In questa capacità di durare risiede una funzione essenziale dell'ordinamento, ma anche una potenziale fonte di asimmetria: le generazioni presenti possono vincolare quelle future senza il loro consenso, generando così quelle che accorta letteratura economica definisce quali esternalità negative a proiezione intertemporale.[14]L'equità intergenerazionale nasce precisamente da questa frizione tra durata della legalità e principio democratico, e non può essere ridotta a un problema etico esterno al diritto.[15]

In una prospettiva istituzionale, l'equità intergenerazionale non richiede di trattare le generazioni future come soggetti titolari di diritti perfetti. La difficoltà di individuare titolari determinati, unita ai problemi di giustiziabilità e al cosiddetto *non-identity problem*, rende questa impostazione poco gestibile sul piano costituzionale.[16] Più solida è una costruzione doveristica, che colloca il baricentro sugli obblighi imputabili ai decisori presenti. Il futuro

[11] F. FRACCHIA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, Soveria Mannelli, 2010.
[12] R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, spec. passim.
[13] F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, Soveria Mannelli, 2010.
[14] R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.
[15] F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica , Napoli, 2009, 251 ss.
[16] R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; D. PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984.

entra così nel diritto non come titolarità soggettiva, ma come limite razionale all'esercizio del potere, traducendosi in standard di correttezza della decisione pubblica.[17]
In questa chiave si comprende il contributo delle teorie della giustizia intergenerazionale che hanno avuto maggiore fortuna nel discorso giuridico. Il principio rawlsiano del *just savings* non impone di massimizzare il benessere futuro, né presuppone un titolare determinato. Esso configura un vincolo interno alla giustizia istituzionale nel tempo: ogni generazione deve preservare condizioni materiali e istituzionali sufficienti affinché le generazioni successive possano vivere sotto istituzioni giuste.[18] Trasposto sul piano costituzionale, questo principio non opera come parametro sostanziale autosufficiente (e del resto, per ovvie ragioni, non potrebbe farlo), ma come criterio atto a rendere criticabili politiche preordinate al vantaggio immediato attraverso il consumo di risorse non riproducibili o il trasferimento strutturale di passività non correlate a benefici durevoli.[19]

Un'integrazione rilevante proviene dall'etica della responsabilità, che insiste sull'asimmetria del rischio prodotta dall'aumento della potenza tecnica e organizzativa dell'agire collettivo. Quando le decisioni generano danni potenzialmente gravi e irreversibili, la giustificazione richiesta al decisore pubblico deve essere più densa e pregnante.[20] Sotto il profilo giuridico, questa considerazione non si traduce in un divieto generale di decisione rischiosa, ma in un rafforzamento degli obblighi di istruttoria, motivazione e prudenza, soprattutto nel momento in cui il rischio viene trasferito verso il futuro.[21]
Queste coordinate teoriche trovano una prima sedimentazione nel diritto internazionale, in particolare nell'area ambientale. Il lessico delle *present and future generations* emerge per descrivere beni esposti a degrado cumulativo e scelte i cui effetti si proiettano per decenni.[22] Tuttavia, anche in questo contesto, la tutela del futuro non passa necessariamente attraverso la soggettivazione dei non nati, ma attraverso obblighi di preservazione, cooperazione e gestione responsabile di beni qualificati come patrimonio comune.[23] Ciò conferma la vocazione prevalentemente doveristica dell'equità intergenerazionale.[24]
Nel diritto costituzionale comparato, l'emersione della dimensione intergenerazionale avviene soprattutto mediante clausole ambientali. Disposizioni che richiamano la responsabilità verso le generazioni future nella protezione delle basi naturali della vita non attribuiscono diritti immediatamente giustiziabili, bensì orientano l'esercizio della discrezionalità legislativa e amministrativa, imponendo una valutazione esplicita degli effetti di lungo periodo.[25] Il tratto comune è l'uso del futuro come parametro di razionalità pubblica, non come sostituto della decisione politica.[26]
Nel contesto italiano, prima della riforma del 2022, l'equità intergenerazionale non era espressamente menzionata in Costituzione. Ciò non ha impedito la sua emersione per via

---

[17] G. BASCHERINI, «*La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*», in *Dir. pubbl.*, 2018, 2, 245 ss.
[18] J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), 1971
[19] F. FRACCHIA, S. VERNILE, «*Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*», in *Le Regioni*, 2022, 1–2, 15 ss.
[20] H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt a.M., 1979
[21] M. RENNA, «*I principi in materia di tutela dell'ambiente*», in *RQDA*, 2012, 1–2, 62 ss.
[22] Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano, 1972.
[23] S. GRASSI, «*Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*», in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, II, 907 ss.
[24] P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 72 ss.
[25] F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, cit.
[26] D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018.

sistematica. I doveri inderogabili di solidarietà e il principio di eguaglianza sostanziale di cui agli articoli 2 e 3 della nostra Legge Fondamentale, declinati in chiave intertemporale[27], permettono invero di criticare politiche che producono sperequazioni strutturali nel tempo, stabilizzando condizioni deteriori di cittadinanza. Il buon andamento e l'imparzialità richiedono decisioni informate e responsabili anche quando gli effetti si manifestano oltre il ciclo politico. In questo senso, l'interesse intergenerazionale opera come criterio di legittimazione della funzione pubblica[28].

Un ruolo centrale è svolto dalla legalità finanziaria. La riforma del 2012 sull'equilibrio di bilancio e la disciplina di attuazione hanno inciso profondamente sui presupposti dell'indebitamento pubblico, trasformando la sostenibilità finanziaria da obiettivo politico in parametro costituzionale.[29] In questo assetto, il tempo assume un rilievo decisivo: il debito è una scelta che permane e che può diventare tecnica sistematica di rinvio. L'equità intergenerazionale si innesta qui come limite alla dilazione non responsabile, imponendo che il trasferimento di oneri nel tempo sia giustificato, proporzionato e controllabile.[30]

La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente reso esplicito questo nesso, collegando equilibrio di bilancio, veridicità delle scritture contabili e responsabilità democratica[31]. Il bilancio è stato qualificato come bene pubblico, la cui trasparenza condiziona la possibilità di controllo informato da parte dei cittadini. In questa prospettiva, l'equità intergenerazionale non coincide con il rigore contabile, ma con la qualità istituzionale della decisione finanziaria: evitare che l'opacità delle proiezioni e la dilazione indefinita spezzino il rapporto tra decisione e responsabilità.

La riforma costituzionale del 2022 rappresenta un punto di svolta sul piano testuale. L'inserimento, nell'articolo 9, del riferimento all'interesse delle future generazioni nella tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, e la modifica dell'articolo 41, che include salute e ambiente tra i limiti dell'iniziativa economica, rafforzano la dimensione intertemporale della Costituzione. Questa innovazione non crea automaticamente un nuovo catalogo di diritti, ma consolida un vincolo argomentativo[32].

Sul piano sistematico, la collocazione del riferimento alle future generazioni tra i principi fondamentali autorizza una lettura trasversale. L'equità intergenerazionale riemerge ogni volta che una decisione consuma risorse comuni, accetta rischi difficilmente reversibili o impone vincoli finanziari tali da comprimere stabilmente le opzioni future. La dottrina ha correttamente segnalato il rischio di sovraccaricare di aspettative immediatamente giustiziabili una formula che richiede tecniche di attuazione. Proprio per questo, l'uso costituzionalmente sostenibile del principio passa attraverso standard di metodo, non attraverso pretese sostanziali indeterminate.

Ne deriva una configurazione dell'equità intergenerazionale come principio costituzionale multidominio. Esso opera su più piani: come criterio sostanziale minimo, che rende criticabili trasferimenti strutturali di costi e rischi non compensati; come criterio procedurale, che impone obblighi di istruttoria, trasparenza, motivazione e verificabilità; come criterio

---

[27] C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 52.

[28] F. FRACCHIA, «*Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Un quadro d'insieme*», in *Dir. econ.*, 2023, 2, 289 ss.

[29] L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020

[30] A. BRANCASI, «*La Corte costituzionale al bivio…*», in *Giur. cost.*, 2014, 2, 1633 ss.

[31] A. SAITTA, «*Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale democratica' e 'intergenerazionale'*», in *Giur. cost.*, 2019, 1, 216 ss.

[32] M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, «La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente», in *Riv. giur. ambiente*, 2022

democratico, che preserva il nesso tra decisione presente e possibilità futura di controllo.[33] In questa costruzione, il futuro non è un valore astratto, ma un parametro che qualifica la razionalità dell'azione pubblica.
In conclusione, l'equità intergenerazionale, così ricostruita, non si presenta come una clausola programmatica né come un vincolo sostitutivo della discrezionalità politica. È un principio che opera sul lato dei doveri, imputabile alle istituzioni presenti, e che trova la propria effettività nella capacità dell'ordinamento di rendere visibili, discutibili e controllabili gli effetti temporali delle decisioni pubbliche. In questo senso, la tutela del futuro coincide con la qualità della decisione nel presente e con la tenuta democratica delle istituzioni nel tempo.[34]

3. La giurisprudenza costituzionale come canone di controllo delle decisioni a proiezione intertemporale. Nella giurisprudenza costituzionale italiana l'equità intergenerazionale non emerge come principio autonomo enunciato in via generale, ma come criterio argomentativo che progressivamente struttura il controllo di legittimità delle decisioni pubbliche caratterizzate da una rilevante proiezione temporale.[35] Il punto di svolta non consiste nell'attribuzione di diritti alle generazioni future, bensì nell'uso del tempo come parametro di razionalità costituzionale della decisione.[36] La Corte non giudica il «futuro» in quanto tale, ma valuta se e come la decisione presente utilizzi il tempo per differire costi, diluire responsabilità o sottrarre scelte al circuito ordinario dell'accountability democratica.[37]
Questa impostazione si manifesta inizialmente in modo indiretto, attraverso la giurisprudenza in materia di finanza pubblica e coordinamento dei bilanci. Il diritto costituzionale del bilancio costituisce infatti il luogo privilegiato in cui la dimensione intertemporale diventa giuridicamente visibile: il debito, i disavanzi strutturali e le tecniche di riequilibrio producono effetti che eccedono il ciclo politico e incidono direttamente sulle possibilità di scelta delle generazioni successive[38]. È in questo contesto che la Corte inizia a trattare il tempo non come mero dato fattuale, ma come elemento interno al giudizio di costituzionalità.
Un passaggio emblematico è rappresentato dalla sent. n. 88 del 2014. In essa la Corte collega la sostenibilità del debito pubblico a una responsabilità che non si esaurisce nei confronti dei cittadini attuali, ma si estende anche alle generazioni future[39]. Il rilievo non è meramente retorico: la sostenibilità viene impiegata come presidio di lealtà istituzionale nel tempo, idoneo a limitare l'uso dell'indebitamento come tecnica ordinaria di rinvio dei costi. In questa prospettiva, l'equità intergenerazionale opera come criterio che irrigidisce lo scrutinio sulle scelte finanziarie quando esse producono vincoli pluriennali non accompagnati da benefici durevoli.
La successiva giurisprudenza sviluppa questo approccio, soprattutto nel contenzioso relativo

[33] D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, cit.
[34] F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit.
[35] R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, spec. 1 ss.; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018, spec. 19 ss.
[36] Corte cost., sent. n. 88 del 10 aprile 2014; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, spec. 45 ss.
[37] A. SAITTA, *Dal bilancio quale «bene pubblico» alla «responsabilità costituzionale democratica» e «intergenerazionale»*, cit.
[38] L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. 1 ss.; A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale «introduttiva del pareggio di bilancio»*, in Giur. cost., 2014, 2, 1633 ss.
[39] Corte cost., sent. n. 88 del 10 aprile 2014; A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio*, cit., 1633 ss.

agli enti territoriali. Qui il rischio tipico non è soltanto lo squilibrio finanziario in sé, ma la sua trasformazione in una passività «ereditata», ossia in un onere che si trascina nel tempo attraverso piani di rientro e meccanismi di dilazione che eccedono l'orizzonte della responsabilità politica.[40] La Corte mostra una crescente diffidenza verso discipline che rappresentano il riequilibrio come percorso ordinato, ma che in concreto producono un rinvio sistematico del problema.

In questo senso, la sent. n. 107 del 2016 segna un punto di chiarificazione concettuale, affermando che archi temporali lunghi e differenziati nei percorsi di risanamento possono determinare ricadute negative in termini di equità intergenerazionale.[41]. Il riferimento al futuro non viene utilizzato per imporre una soluzione finanziaria specifica, ma per qualificare come costituzionalmente problematiche quelle tecniche che spezzano il rapporto tra decisione presente e responsabilità, diluendo il costo oltre un orizzonte realisticamente controllabile.

Parallelamente, il controllo si sposta progressivamente dalla mera verifica del risultato contabile alla qualità della decisione finanziaria. La Corte valorizza requisiti che sono al tempo stesso tecnici e democratici: veridicità, trasparenza, intelligibilità delle scritture.[42] In questa prospettiva, la base conoscitiva diventa condizione di legittimità: senza numeri intelligibili e verificabili, il controllo democratico è svuotato e la proiezione temporale della decisione si trasforma in opacità istituzionale.

La sent. n. 49 del 2018 rafforza ulteriormente questo indirizzo, censurando l'utilizzo di grandezze non accertate o comunque non disponibili per finanziare spesa. Il punto non è soltanto contabile: l'impiego di dati non verificati altera la rappresentazione della realtà finanziaria e consente di rinviare nel tempo la percezione del costo effettivo della decisione. In questo modo, la dilazione temporale diventa uno strumento di deresponsabilizzazione, con effetti potenzialmente lesivi dell'equità intergenerazionale.

La sent. n. 18 del 2019 costituisce uno dei momenti più densi nella costruzione del nesso tra tempo, responsabilità e democrazia. La Corte afferma che i tempi del risanamento non possono dilatarsi oltre un orizzonte congruo rispetto al mandato elettorale, poiché ciò altera il rapporto fisiologico tra scelta e responsabilità.[43] In questo passaggio, la dimensione intertemporale viene collegata al principio democratico: una dilazione eccessiva compromette la possibilità per i cittadini di valutare l'operato degli amministratori e di esercitare un controllo effettivo attraverso gli strumenti della rappresentanza.

La sent. n. 115 del 2020 prosegue lungo questa traiettoria, insistendo sul bilancio come «bene pubblico» e sulla stretta connessione tra equilibrio di bilancio, sana gestione finanziaria e correttezza delle risultanze contabili.[44] Non è sufficiente che i conti «tornino» formalmente: occorre che essi rappresentino in modo fedele la realtà amministrativa. Anche qui, la dimensione intergenerazionale non introduce un vincolo sostanziale rigido, ma rafforza l'esigenza di un bilanciamento prudenziale e ragionevole tra benefici presenti e sacrifici futuri.

---

[40] Corte cost., sent. n. 107 del 1° giugno 2016; Corte cost., sent. n. 6 del 18 gennaio 2017; C. PINELLI, *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori*, in Giur. cost., 2021, 2, 988 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in Giur. cost., 2020, 3, 1298 ss.

[41] Corte cost., sent. n. 107 del 1° giugno 2016

[42] Corte cost., sent. n. 6 del 18 gennaio 2017; Corte cost., sent. n. 49 del 5 marzo 2018; A. SAITTA, *Dal bilancio quale «bene pubblico»*, cit., 216 ss.

[43] Corte cost., sent. n. 18 del 14 febbraio 2019; C. BERGONZINI, *Ancora sui limiti al ripiano dei disavanzi delle Regioni a garanzia dell'equilibrio di bilancio, dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato*, in Giur. cost., 2021, 6, spec. passim.

[44] Corte cost., sent. n. 115 del 22 giugno 2020; A. SAITTA, *Dal bilancio quale «bene pubblico»*, cit., 216 ss.

In questo contesto, la Corte mostra una crescente intolleranza verso uno «stillicidio normativo di rinvii»: interventi ripetuti che, anziché risolvere lo squilibrio, lo perpetuano nel tempo. L'interesse intergenerazionale diventa criterio selettivo delle tecniche decisionali ammissibili: ciò che è costituzionalmente problematico non è l'uso del tempo in sé, ma la sua trasformazione in contenitore opaco di costi, capace di dissolvere la responsabilità di mandato.[45]

L'uso giurisprudenziale del tempo come canone di controllo non resta confinato alla finanza pubblica. In materia ambientale ed energetica, la Corte utilizza argomenti funzionalmente analoghi, pur in un contesto differente: la decisione pubblica è scrutinata, in particolare, per la coerenza tra presupposti, conseguenze e strumenti correttivi, quando produce effetti destinati a cumularsi.[46]. Anche qui, il controllo giurisdizionale tende a concentrarsi non sull'opportunità della scelta, ma sulla sua intelligibilità e verificabilità nel tempo.

Un ulteriore ambito in cui la dimensione intertemporale assume rilievo è quello previdenziale. In questo settore, la Corte è chiamata a bilanciare esigenze di sostenibilità finanziaria, tutela dell'affidamento e solidarietà intergenerazionale. La sent. n. 173 del 2016, sul contributo di solidarietà, e la sent. n. 250 del 2017, in materia di perequazione, mostrano un controllo particolarmente attento, proprio perché si tratta di interventi che incidono su equilibri costruiti nel tempo e potenzialmente idonei a redistribuire, in modo non trasparente, oneri tra coorti generazionali.[47]

Dall'insieme di queste pronunce emerge una linea coerente: la Corte utilizza la dimensione intertemporale per qualificare il modo in cui la decisione pubblica viene assunta. Il controllo non si sostituisce alla discrezionalità politica, ma ne delimita le condizioni di esercizio quando la scelta produce effetti durevoli. Il futuro non è oggetto di tutela diretta, ma parametro che rende esigibili requisiti di trasparenza, veridicità, proporzione e controllabilità.[48]

In questa prospettiva, l'equità intergenerazionale assume la forma di un canone di controllo costituzionale: consente di selezionare le tecniche decisionali compatibili con la democrazia nel tempo, escludendo quelle che trasformano il rinvio in struttura e l'opacità in metodo. Il giudizio di costituzionalità si concentra così sul «come» della decisione: sulla qualità delle basi conoscitive, sulla congruità degli orizzonti temporali, sulla possibilità di imputare politicamente il costo delle scelte.

Questa funzione è destinata a rafforzarsi alla luce della riforma del 2022, che ha reso esplicito il riferimento alle future generazioni nel testo costituzionale. Tuttavia, già prima di tale intervento, la giurisprudenza aveva costruito un uso giuridico del tempo come strumento di controllo della razionalità pubblica. In questo senso, l'equità intergenerazionale rappresenta l'emersione consapevole di un criterio già operante, capace di coniugare sostenibilità, responsabilità e principio democratico senza trasformarsi in un limite sostanziale assoluto.

---

[45] Corte cost., sent. n. 80 del 29 aprile 2021; Corte cost., sent. n. 235 del 7 dicembre 2021; C. PINELLI, *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali*, cit., 988 ss.

[46] Corte cost., sent. n. 237 del 25 novembre 2020; Corte cost., sent. n. 46 del 9 marzo 2021; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2009, 251 ss.

[47] Corte cost., sent. n. 173 del 13 luglio 2016; Corte cost., sent. n. 250 del 1° dicembre 2017; V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013, spec. 1 ss.; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, in AIC – Osservatorio costituzionale, 2018, 3, 627 ss.

[48] A. SAITTA, *Dal bilancio quale «bene pubblico»*, cit., 216 ss.; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. 45 ss

4. Tecniche di garanzia e controllo democratico delle scelte pubbliche a impatto intertemporale. Se l'equità intergenerazionale non opera come limite sostanziale rigido, ma come principio conformativo della decisione pubblica, la sua effettività dipende dalle tecniche attraverso cui il sistema costituzionale riesce a rendere controllabile l'uso del tempo da parte dei decisori presenti.[49]. Il nodo non è imporre esiti predeterminati, ma impedire che la proiezione temporale della decisione diventi una zona franca sottratta alla responsabilità democratica.[50]. In questa prospettiva, le garanzie dell'equità intergenerazionale coincidono in larga misura con strumenti di razionalità procedurale, capaci di rendere visibili, discutibili e imputabili gli effetti futuri delle scelte pubbliche.[51]

Il primo presidio è costituito dalla qualità dell'istruttoria. Quando una decisione produce vincoli pluriennali o effetti difficilmente reversibili, la base conoscitiva assume una rilevanza costituzionale rafforzata[52] Non si tratta di pretendere una previsione perfetta del futuro, ma di esigere che le assunzioni utilizzate dal decisore siano esplicitate, coerenti e verificabili.[53] In questa logica si collocano, sul versante regolatorio, le tecniche di valutazione ex ante ed ex post: l'analisi d'impatto della regolazione e la verifica dell'impatto, intese come dispositivi di emersione delle conseguenze, anche di medio-lungo periodo, delle opzioni normative e amministrative.

Strettamente connesso è il principio di trasparenza. Sul piano intertemporale, la trasparenza assume una funzione specifica: rendere visibili nel presente i costi futuri della decisione, affinché possano entrare nel circuito della discussione pubblica e del controllo.[54] In assenza di trasparenza, il futuro tende a diventare un contenitore indistinto di costi, sottratto sia al giudizio politico sia al controllo giurisdizionale.

La trasparenza, tuttavia, non è sufficiente se non è accompagnata dalla veridicità delle premesse. Nel dominio finanziario, la «verità» delle grandezze utilizzate condiziona direttamente l'imputazione della responsabilità e la possibilità di valutare la sostenibilità delle scelte.[55] Numeri non attendibili o costruiti su basi non accertate producono un effetto distorsivo: consentono di presentare come sostenibili decisioni che in realtà trasferiscono oneri nel tempo[56].

Un ulteriore strumento di garanzia è costituito dall'obbligo di motivazione, che in presenza di effetti durevoli richiede un salto di densità argomentativa: la decisione deve dar conto delle ragioni per cui il trasferimento di costi o rischi nel tempo è ritenuto giustificato, proporzionato e compatibile con la preservazione di opzioni future. La motivazione svolge qui una funzione duplice: consente al giudice di valutare la razionalità della decisione e

---

[49] R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, spec. passim.

[50] D. PORENA, *Il principio della sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018, spec. Passim.

[51] F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2009, 251 ss.

[52] M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, spec. passim.

[53] F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato «responsabilizzato»*, in *federalismi.it*, 2020, 36, spec. passim.

[54] d.lgs. n. 33 del 2013, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni*, spec. art. 5-bis; d.lgs. n. 97 del 2016, *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*, spec. passim

[55] A. SAITTA, «Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale democratica' e 'intergenerazionale'», in *Giur. cost.*, 2019, 1, 216 ss.

[56] C. PINELLI, «Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori», nota a Corte cost. n. 80/2021, in cit., 988 ss.

permette ai cittadini di comprenderla e valutarla politicamente.
La proporzionalità temporale costituisce un ulteriore criterio rilevante. Non ogni rinvio è di per sé illegittimo; ciò che diventa problematico è la sproporzione tra durata degli effetti e orizzonte di responsabilità[57]. Quando le conseguenze di una decisione si estendono per decenni, mentre i benefici sono concentrati nel breve periodo, cresce l'esigenza di una giustificazione particolarmente rigorosa: il tempo non può essere usato per diluire indefinitamente la responsabilità politica[58].
In questo quadro si colloca il ruolo delle istituzioni di controllo. Sul versante interno, Corte dei conti svolge una funzione essenziale nel verificare sostenibilità e correttezza delle scelte finanziarie degli enti pubblici, intercettando squilibri che, se trascurati, tendono a trasformarsi in oneri «ereditati». Il controllo contabile, tuttavia, contribuisce alla dimensione intergenerazionale solo nella misura in cui alimenta trasparenza e informazione pubblica, rendendo conoscibili le conseguenze temporali delle scelte.

Un ruolo analogo è svolto dagli organismi indipendenti di validazione delle previsioni macroeconomiche e finanziarie. La possibilità di sottoporre a verifica esterna le assunzioni utilizzate dal decisore riduce il rischio che scenari ottimistici o opachi siano impiegati per giustificare trasferimenti di costi nel tempo.
Accanto ai controlli, assumono rilievo crescente le tecniche di monitoraggio e correzione in itinere. L'equità intergenerazionale difficilmente può essere garantita *una tantum* al momento della decisione: richiede verifiche periodiche sulla coerenza tra obiettivi dichiarati ed effetti prodotti, così da evitare che errori iniziali si cristallizzino in vincoli irreversibili.
In questa direzione si colloca anche l'ampliamento della base informativa del ciclo di bilancio oltre le sole grandezze contabili, mediante indicatori capaci di rendere osservabili impatti sociali e ambientali destinati a manifestarsi nel medio-lungo periodo[59]. Gli indicatori non sostituiscono la decisione politica, ma ne qualificano il contesto cognitivo, rendendo più oneroso occultare costi intertemporali.
Nel dominio ambientale e territoriale, la logica è coerente: procedure valutative e istruttorie rafforzate servono a rendere esplicite le conseguenze di lungo periodo di piani, programmi e interventi, e a incorporare nel processo decisionale informazioni sui rischi cumulativi e sulle irreversibilità[60].
È importante sottolineare che queste tecniche non eliminano l'incentivo a scaricare costi sul futuro. Nessun assetto istituzionale neutralizza completamente il presentismo decisionale. Tuttavia, esse riducono lo spazio dell'arbitrio, rendendo più oneroso, sul piano giuridico e politico, l'uso del tempo come strumento di deresponsabilizzazione: l'equità intergenerazionale opera, in definitiva, come garanzia di processo[61].
Il tratto comune di questi strumenti è la loro natura non sostitutiva. Essi non impongono una specifica allocazione delle risorse né un particolare modello di sviluppo; agiscono sulle condizioni di legittimità della decisione, esigendo che il potere pubblico renda conto del

[57] L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, cit., spec. passim
[58] C. BERGONZINI, *Ancora sui limiti al ripiano dei disavanzi delle Regioni a garanzia dell'equilibrio di bilancio, dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato*, nota a Corte cost. n. 235/2021, in *Giur. cost.*, 2021, 6, spec. passim.
[59] Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) e la legge n. 163/2016*, spec. passim; Camera dei deputati, documentazione su legge n. 163/2016 e decreti attuativi; ISTAT, *Rapporto BES*.
[60] Direttiva 2001/42/CE, *Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*; d.lgs. n. 152 del 2006, *Norme in materia ambientale*, Parte II
[61] R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, spec. passim

modo in cui utilizza il tempo e delle conseguenze che ne derivano[62]. Considerate nel loro insieme, le tecniche di garanzia e controllo delineano una concezione dell'equità intergenerazionale come presidio della democrazia nel tempo: rendere visibili i costi futuri, motivare le scelte che li producono, consentire verifiche e correzioni significa preservare la capacità del sistema democratico di funzionare anche oltre l'orizzonte immediato[63].

5. Conclusioni. L'equità intergenerazionale, ricostruita lungo i suoi fondamenti teorici, costituzionali e giurisprudenziali, non si presenta come un principio destinato a imporre esiti sostantivi predeterminati all'azione pubblica. La sua funzione è diversa e più esigente: qualificare le condizioni di legittimità delle decisioni che producono effetti durevoli, vincoli pluriennali o irreversibilità tali da incidere sullo spazio di autodeterminazione delle generazioni future.

L'ordinamento costituzionale italiano mostra come questa istanza non richieda la soggettivazione dei non ancora esistenti né l'introduzione di un nuovo catalogo di diritti. Essa opera, piuttosto, sul lato dei doveri imputabili ai decisori presenti, traducendosi in standard di razionalità, trasparenza e controllabilità della decisione pubblica. In questa prospettiva, il futuro entra nel diritto non come valore astratto, ma come parametro che rende giuridicamente rilevante l'uso del tempo come risorsa politica.

La giurisprudenza costituzionale ha già tracciato una linea chiara: ciò che risulta problematico non è la proiezione temporale della scelta in sé, ma la sua opacità, la dilazione indefinita della responsabilità e la rottura del nesso tra decisione, rendicontazione e controllo democratico. La riforma del 2022 rafforza questa traiettoria sul piano testuale, senza alterarne la logica di fondo.

Ne deriva una concezione dell'equità intergenerazionale come criterio ordinatore della democrazia nel tempo. Essa non limita la discrezionalità politica, ma ne pretende l'esercizio responsabile quando il presente impegna risorse, rischi e vincoli che ricadono sul futuro. In questo senso, la tutela delle generazioni future coincide con la qualità istituzionale delle decisioni presenti e con la capacità del sistema costituzionale di preservare, nel tempo, le condizioni del controllo democratico.

Abstract. Il contributo analizza l'equità intergenerazionale come principio costituzionale emergente, volto a disciplinare l'uso del tempo quale risorsa politica nelle decisioni pubbliche a proiezione durevole. Muovendo da una ricostruzione teorica di matrice istituzionale, il lavoro mostra come il problema non consista nella mera produzione di effetti futuri, bensì nell'asimmetria temporale tra benefici presenti e costi differiti, idonea a indebolire responsabilità democratica e controllo informato. In tale prospettiva, l'equità intergenerazionale non opera come limite sostanziale rigido né come fondamento di diritti soggettivi delle generazioni future, ma come principio conformativo della razionalità decisionale, imponendo obblighi rafforzati di istruttoria, trasparenza, motivazione e verificabilità. L'analisi della giurisprudenza costituzionale evidenzia come il tempo sia progressivamente divenuto parametro di legittimità, soprattutto in materia finanziaria, ambientale e previdenziale. La riforma costituzionale del 2022 consolida questa traiettoria, rafforzando la dimensione intertemporale del controllo costituzionale. Ne emerge una concezione dell'equità intergenerazionale come criterio ordinatore della democrazia nel

[62] D. PORENA, *Il principio della sostenibilità*, cit., spec. passim
[63] A. SAITTA, *Dal bilancio quale 'bene pubblico'…,* cit., 216 ss.

tempo, funzionale a preservare la qualità istituzionale delle decisioni pubbliche.

Abstract. This article investigates intergenerational equity as an emerging constitutional principle aimed at governing the use of time as a political resource in public decisions with long-term effects. Drawing on an institutional theoretical framework, it argues that the core problem does not lie in the mere production of future consequences, but in the temporal asymmetry between immediate benefits and deferred costs, which weakens democratic accountability and informed control. From this perspective, intergenerational equity does not operate as a rigid substantive constraint nor as a foundation for enforceable rights of future generations. Rather, it functions as a procedural principle shaping the rationality of public decision-making, by imposing enhanced duties of justification, transparency, motivation, and verifiability. The analysis of Italian constitutional case law shows how time has progressively become a parameter of constitutional legitimacy, particularly in fiscal, environmental, and social security matters. The 2022 constitutional reform strengthens this trajectory by explicitly constitutionalizing the interests of future generations. The article ultimately conceptualizes intergenerational equity as an ordering principle of democracy over time, aimed at preserving the institutional quality and long-term legitimacy of public decisions.

Parole chiave. equità intergenerazionale - democrazia nel tempo - responsabilità democratica - giurisprudenza costituzionale - legalità finanziaria.

Key words. intergenerational equity - democracy over time - democratic accountability - constitutional case law - fiscal constitutionalism.